

Korhecz Tamás

∴ Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék
∴ korhecz@tippnet.rs

KISEBBSÉGVÉDELMI STANDARDOK KIALAKÍTÁSA AZ UNIÓS CSATLAKOZÁS FOLYAMATÁBAN

Forming Minority Protection Standards on Course of EU Accession

Uspostavljanje standarda zaštite manjina u procesu pristupanja Uniji

A tanulmány két olyan kérdésre keres választ, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmének és az Európai Unió (a továbbiakban EU) bővítésének az összefüggéseire vonatkoznak. Az első, hogy az Európa Tanács úgynevezett koppenhágai politikai kritériumai alapján az elmúlt két évtizedben kialakultak-e olyan kisebbségvédelmi standardok, amelyeket az EU következetesen számon kér a csatlakozni kívánó tagjelölt államoktól? A másik kérdés konkrétabb, és azt vizsgálja, hogy milyen kisebbségvédelmi standardok teljesítését kéri számon az EU Szerbia csatlakozási folyamatában. A releváns ismeretanyag rövid áttekintése után a tanulmány megállapítja, hogy az Európai Uniónak nincsenek saját kisebbségvédelmi standardjai, de az EU keleti bővítése során bizonyos standardok kialakítása megtörtént, sőt ezen a téren határozott fejlődés is megállapítható. Míg a keleti bővítés első körében alig beszélhetünk jogi értelemben számon kért standardokról, addig a nyugat-balkáni bővítés során, különösen pedig Szerbia esetében, a számon kért standardok egyre inkább kézzelfoghatóvá és mérhetővé váltak. Ezzel párhuzamosan mára egyértelművé vált, hogy az EU szervei az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének monitoringja során kialakított standardok alkalmazása mellett döntött.

Kulcsszavak: Európai Unió, Szerbia, csatlakozási folyamat, kisebbségvédelmi standardok, nemzeti kisebbségek, csatlakozási feltételek

I. AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSE ÉS A KISEBBSÉGVÉDELLEM ÖSSZEFÜGGÉSEI – STANDARDOK ÉS TAPASZTALATOK

Az Európai Gazdasági Közösség (a továbbiakban EGK), később az EU bővítése, az új tagállamok csatlakozása szüntelenül zajlik a szervezet megalakítása óta. A bővítés céljai és motivációi, feltételrendszere és következményei folyamatosan változnak, de ezek egyúttal újabb és újabb szervezeti reformokra kényszerítik az EU-t. Mindazonáltal a bővítés vonatkozásában érdemes erőteljes

választóvonalat húzni az ún. nyugati és keleti bővítés időszakai között. A nyugati bővítés alatt azt a folyamatot értjük, amely az EGK 1957-es megalakulásától a XX. század kilencvenes éveikig tartott. Ebben az időszakban csatlakozott az EU-hoz Nagy-Britannia, Írország, Dánia (1973), Görögország (1981), Spanyolország, Portugália (1986), végül Svédország, Finnország és Ausztria (1995), azaz így alakultak meg az ún. tizenötök.¹ Tekintettel arra, hogy a nyugati bővítés során olyan országok csatlakoztak, amelyek működő és versenyképes piacgazdasággal és demokratikus államberendezéssel rendelkeztek, a csatlakozás alapvetően az államok kinyilvánított szándékától és a jogharmonizációs folyamattól függött.²

Teljesen új helyzetet teremtett az ún. keleti bővítés. A vasfüggöny lebontásával, a közép-kelet-európai volt szocialista országok elkezdtek kiépíteni a piacgazdaságot, és jelentős államszervezeti reformokat hajtottak végre a jogállam és a működő demokrácia kiépítése érdekében. A közép-kelet-európai volt szocialista országok többsége egyértelműen kifejezte szándékát, hogy mihamarabb csatlakozni kíván a közös Európához, de ezek az államok szocialista-kommunista öröksége ezt alaposan hátráltatta. Az EU a bővítés vonatkozásában teljesen új helyzetben találta magát. Tucatnyi új tagállam felvételére kellett felkészülni, ami egyfelől komoly belső szervezeti átalakulásokat feltételezett, másfelől felmerült annak szükségessége is, hogy a csatlakozás folyamatában fokozatosan ki kell alakítani és megerősíteni a tagjelölt országokban a versenyképes piacgazdaságot és a demokratikus jogállam intézményeit. Mindez szükségessé tette a csatlakozási folyamat részletesebb jogi szabályozását, a csatlakozási feltételek pontosítását, az ezzel kapcsolatos feladatmegosztást, valamint a csatlakozási folyamat menetrendjét. Ennek eredményeként születtek meg az ún. koppenhágai bővítési feltételek, amelyek az EU legfontosabb politikai döntéshozó szerve, az Európa Tanács hozott meg koppenhágai ülésén 1993-ban. A koppenhágai kritériumokat megerősítette az Európa Tanács 1995-ös madridi ülése, majd ezek az Európai Unióról szóló szerződésbe (a továbbiakban EUsz) is bekerültek. Az EUsz 49. cikke értelmében csak azok az államok válhatnak az EU tagjává, amelyek teljesítik a koppenhágai csatlakozási feltételeket.

1.1. A koppenhágai bővítési kritériumok és a kisebbségvédelem

Máig ható érvénnyel, 1993-ban az EU megfogalmazta azokat a feltételeket, amelyeknek a teljesítése esetén lehetséges az új tagállamok felvétele a közösségbe.

¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG – Kommunikációs Főigazgatóság: BŐVÍTÉSI POLITIKA, Brüsszel, 2014. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/enlargement_hu.pdf (2015. 05. 15.)

² A jogharmonizáció alatt azt a folyamatot értjük, amelyben a csatlakozó ország átveszi és jogrendjébe építi a közösségi jogot és vívmányokat (Acquis Communautaire), amely az alapító szerződésekből és az EU szervia által alkotott rendeletekből és irányelvekből áll.

Ezek a következők:

- 1) stabilan működő intézmények, amelyek garantálják a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok érvényesülését, és biztosítják a kisebbségek védelmét (politikai kritériumok);
- 2) működő piacgazdaság, továbbá az EU-ban meglévő versennyel és a piaci erőkkel történő megbirkózás képessége (gazdasági kritériumok);
- 3) a tagságból eredő kötelezettségek teljesítésére irányuló képesség, beleértve a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseit is;
- 4) a közösségi vívmányok (teljes európai joganyag) átvétele, illetve ezek hatékony alkalmazása a megfelelő közigazgatási és igazságügyi intézmények segítségével.³

A bővítés ötödik feltételeként Koppenhágában meghatároztak egy, magára az EU-ra vonatkozó feltételt is, amely szerint az EU-nak képesnek kell lennie az új tagállamok befogadására, azaz maga az EU határoz arról, hogy alkalmas-e a további bővítésre.

A keleti bővítés folyamatában nemcsak a csatlakozás feltételrendszerét pontosították, hanem pontosították a csatlakozás folyamatát, a feltételek meglétének monitoringját, valamint pontosították az EU szerveinek szerepét is a csatlakozás folyamatában. Amíg a csatlakozással kapcsolatos legfontosabb döntéseket a tagállamokat közvetlenül képviselő Európa Tanács hozza meg (a tagjelölti státus odaítélése, a csatlakozási tárgyalások megkezdése stb.), addig a döntéselőkészítés, a csatlakozási tárgyalások lefolytatása, a feltételek teljesítésének a monitoringja az Európai Bizottság feladata, amelyhez a szakmai-közigazgatási háttérrel a bizottság bővítési biztosa⁴ alá tartozó Bővítési Főigazgatóság⁵ adja. A csatlakozási folyamatban, sajátos, leginkább politikai véleményező szerepe van az Európai Parlamentnek is.

Amint a fentiekben idézett dokumentumokból is kitűnik, a koppenhágai kritériumok között szerepel az a feltétel is, hogy a csatlakozni kívánó államnak olyan intézményekkel kell rendelkeznie, amelyek, egyebek mellett biztosítják a kisebbségek védelmét is. A kilencvenes években induló, tömeges keleti bővítési folyamat kezdetén fontos és racionális lépés volt, hogy a kisebbségvédelem csatlakozási feltétellé váljék. Először is, mert az EU nem szeretne volna a keleti bővítéssel importálni a közép-kelet-európai etnikai feszültségeket, a parancsuralmi rendszerek megszűnésével egyre inkább felszínre törő meglévő és po-

³ EURÓPAI BIZOTTSÁG – Kommunikációs Főigazgatóság: BŐVÍTÉSI POLITIKA, Brüsszel, 2014. http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/hu/enlargement_hu.pdf (2015. 05. 15.)

⁴ A jelenleg hivatalban levő Juncker EU Bizottságában a bővítési biztos feladatait az Európai szomszédságpolitikáért és csatlakozási tárgyalásokért felelős biztos vette át.

⁵ A Juncker Bizottság mandátumában a Bővítési Főigazgatóság hatáskörét az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatósága vette át.

tenciális interetnikus konfliktusokat, másrészt mert a nyelvi, kulturális sokszínűség védelmet érdemlő európai érték is (VIZI 2003: 5–6). Mindkét cél elérése leginkább a kisebbségvédelem, a kisebbségek jogainak a biztosításán keresztül lehetséges. A világos és racionális motiváció mellett azonban az is azonnal nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségvédelmi feltétel meglétének a megítélése az EU számára korántsem lesz egyszerű feladat. Mit kell a kisebbségvédelem területén biztosítani a csatlakozni kívánó országoknak, milyen standardok alapján lehet és kell megítélni a tagjelölt államok politikáját a kisebbségek iránt, illetve milyen standardok alapján lehet és kell értékelni a tagállamok kisebbségekre vonatkozó törvényeit? A fő problémát az jelentette (és jelenti mind a mai napig), hogy a kisebbségek védelme nem tartozik az EU hatáskörébe, azaz az Acquis Communautaire nem szabályozza a kisebbségek helyzetét, nincsenek közös EU-standardok a kisebbségek helyzetére, jogaira és védelmére vonatkozóan, más szóval a kisebbségvédelem az EU-ban tagállami jogkör, így a tagállamok eltérően szabályozzák azt (KORHECZ 2013: 593). Továbbá, a nyugati országok csatlakozása során ilyen feltételt nem támasztottak a csatlakozni kívánó államok elé, tehát csatlakozás gyakorlatában sem alakultak ki EU-s kisebbségvédelmi standardok. Kisebbségvédelmi standardok nem voltak a keleti bővítés kezdetén, ezek kialakítása, a kisebbségvédelem tartalmának a meghatározása tehát menet közben történt, minden egyes csatlakozni kívánó ország esetében külön-külön. Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy tömören és szemelvényesen rámutassunk arra, mit kért számon az EU egyes csatlakozni kívánó országok esetében a kisebbségvédelem területén, illetve azt is vizsgáljuk, mennyire volt az EU következetes és sikeres a kisebbségvédelem feltételeinek a számonkérésében a 2004-es, a 2007-es és a 2013-as keleti bővítési forduló esetében.

1.2. A Kisebbségvédelmi feltétel számonkérése a keleti bővítés során

Mint ismeretes, 2004-ben tíz új tagállammal bővült az EU, 15-ről 25-re nőtt a tagállamok száma. A tíz csatlakozó állam, Ciprus és Málta kivételével, mind volt posztoszocialista állam volt, amelyek közül soknak volt (és van) kifejezetten többnemzetiségű lakossága, és számos etnikai feszültséggel, konfliktussal terhelt történelme. A 2007-ben csatlakozó Romániára és Bulgáriára, valamint a 2013-ban csatlakozó Horvátországra is elmondható mindez. Mint arra már az előbbieken is rámutattunk, az EU a keleti bővítés folyamatában nem rendelkezett kisebbségvédelmi standardokkal, sőt mi több, adminisztratív kapacitással sem, amely segítségével nyomon követhetné és értékelhetné a tagjelölt országok politikáját a kisebbségek iránt. Ennek ismeretében annak megállapítása, hogy mit és hogyan kért számon az EU a kisebbségvédelem vonatkozásában a tagjelölt országoktól, csakis az egyes országok időszakos országjelentéseiből

és azok összevetéséből következtethető ki. Jelesül a bővítés folyamatában az Európai Bizottság évi országjelentésekben értékeli a tagjelölt államok haladását és a koppenhágai kritériumoknak való fokozatos megfelelését. Így az éves országjelentések rendszeresen értékelték a kisebbségek helyzetét és az államok kisebbségvédelmi politikáját, a felfedett problémákra adott intézkedéseit is. Ami ezekből az éves országjelentésekből általánosságban kiolvasható és megállapítható, az a következő:

- az országjelentések kisebbségvédelemre vonatkozó részei rövidek és következetes rendszer nélküliek, mintegy tetszőlegesen foglalkoznak a kisebbségekkel összefüggő, egy-egy kérdéssel országonként,
- az országjelentések más-más kisebbségi problémákat vetnek fel a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan egy-egy országban, különösebb logikai magyarázat nélkül, ez alól kivétel a romakérdés, amely a legtöbb országban folyamatosan nyomon követett problémakör,
- az országjelentésekben felvetett és az Európai Bizottság által megoldatlannak ítélt kisebbségi problémák úgy tűntek el esetenként a későbbi országjelentésekből, hogy azok vonatkozásában nem született elfogadható megoldás,
- az országjelentések a kisebbségvédelem vonatkozásában folyamatos kapacitáshiányról árulkodnak, azaz nem világos, hogy mit, hogyan és milyen források alapján értékelt a bizottság ilyen vagy olyan módon (VIZI 2013: 103–108).

A fent említett megállapítások alapvetően minden 2007-ig csatlakozó ország esetében helytállóak, lényeges változás csak a 2013-ban csatlakozó Horvátország esetében történt. Ennek az államnak a csatlakozása esetében – ennek komoly relevanciája van Szerbia és a többi, most a csatlakozás folyamatában levő ország esetében is – a csatlakozási tárgyalások előtt az EU megfogalmazta a kisebbségvédelem terén Horvátország iránti konkrét elvárásait, és megkövetelte, hogy Horvátország külön akciótervet készítsen azokról az intézkedésekről, amelyeket a kisebbségvédelem terén azonosított problémák megoldása érdekében foganatosítani szeretne. A kisebbségvédelmi akcióterv megvalósítását az EU a csatlakozási tárgyalások során kérte számon Horvátországtól a 23. tárgyalási fejezetben, amelyben az emberi és kisebbségi jogok megvalósítása szerepel.

1.3. Mit kényszerített ki az EU a keleti bővítés során a csatlakozó államoktól a kisebbségvédelem területén?

Visszatekintve a keleti bővítés folyamatába, joggal tehető fel a kérdés, hogy mit kért számon az EU a csatlakozás folyamatában a koppenhágai kritériumok alapján a csatlakozni kívánó országoktól, kirajzolódtak-e bizonyos EU-s kisebbség-

ségvédelmi standardok ebben a döntően politikai folyamatban? Beszélhetünk-e konkretizálható és egységes minimális csatlakozási feltételekről a kisebbségvédelem terén? Hozott-e tartós eredményeket a kisebbségek jogainak a vonatkozásában az EU-s csatlakozás? Ezek a kérdések különösen azért fontosak, mert általánosan elfogadott vélekedés, hogy a csatlakozási folyamat az EU legfontosabb külpolitikai eszköze, amellyel érdemben volt képes politikai akaratát és értékeit szuverén államokra rákényszeríteni (WHITMAN–WOLF 2012: 12–13). A feltejt kérdésekre leginkább nemleges válaszokat adhatunk. Az Európai Bizottság, elsősorban a saját kisebbségvédelmi standardok hiányában, különösebb következetesség és logikai rendszer nélkül követte az országokban a kisebbségvédelem helyzetét, tetszőlegesen kiválasztva egy-egy témakört, megoldatlan kérdést. Sőt mi több, alkalmanként saját kritikus megállapításait is felülírta azzal, hogy miután konkrét hiányosságokat állapított meg a kisebbségvédelem terén (romakérdés), azok megoldása nélkül is megállapította, az adott ország eleget tesz a koppenhágai politikai kritériumoknak (VIZI 2013: 106). Mindebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a csatlakozási feltételek között a kisebbségvédelem relatív jelentősége csekély, más az EU által politikailag fontosabb kérdések mögött. Mindazonáltal az alaposság és a tisztesség megköveteli tőlünk azt is, hogy ne hallgassunk el olyan konkrét eseteket, amikor az EU-csatlakozás folyamatában és annak nyomása alatt az országok konkrét változásokat eszközöltek a kisebbségvédelem terén törvényhozásban és kormánypolitikájukban egyaránt. A szakirodalom két ilyen esetet említ. Az egyik a kisebbségek állampolgárságának kérdése a balti államokban⁶, a másik pedig a diszkriminációellenes, esélyegyenlőségi jogszabályok és intézmények megalakítása (VIZI 2013: 109). Külön problémát jelent, hogy a még következetesen és sikeresen számon kért kisebbségi kérdésekben is gyakran visszarendeződés következett be az érintett keleti országokban a teljes jogú EU-tagság elnyerését követően (TABAJDI 2009: 52).

II. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ EURÓPA TANÁCS EGYÜTTMŰKÖDÉSE – KÖLCSÖNVETT STANDARDOK

Mint ismeretes, az EU nem rendelkezik kisebbségvédelmi standardokkal, sem megfelelő adminisztratív kapacitással, humán erőforrással, amelynek segítségével értékelhetné a kisebbségek jogait és jogvédelmét egy-egy ország-

⁶ Litvánia, Észtország és Lettország lakosságának jelentős százalékát a szovjet időszakban betelepülő oroszok teszik ki, a függetlenségüket visszanyerő balti államok, mindenekelőtt Észtország és Lettország szuverenitásuk védelmében sokáig megtagadták az állampolgárság megadását az orosz nemzetiségű polgároknak, akik esetenként az ország lakosságának közel a felét tették ki. Az EU-s csatlakozás során az érintett államok módosították állampolgársági és honosítási törvényeiket, ami az oroszok többsége számára megnyitotta az állampolgárság megszerzésének a lehetőségét.

ban. Ennek következményeire a fentiekben már rámutattunk. Ebben a helyzetben aránylag gyorsan felmerült annak a szükségessége, hogy az EU hatékony együttműködést alakítson ki más nemzetközi szervezetekkel annak érdekében, hogy pontosítsa a számon kért kisebbségvédelmi standardokat és azok betartását. Ebben a vonatkozásban két nemzetközi szervezet vált relevánsá, az Európa Tanács (a továbbiakban ET) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban EBESZ), ez utóbbi esetében főleg az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának intézménye. Mivel ez utóbbi intézmény elsősorban etnikai konfliktusok megelőzésével és árnyékdiplomáciával foglalkozik, a fő együttműködési partner az emberi jogok nemzetközi standardizációjára és védelmére szakosodott, legrégebbi és legteljesebb európai nemzetközi szervezet az ET lett. Az ET standardjainak és kapacitásainak az alkalmazása több szempontból is kézenfekvő volt. Először, mert az ET fogadta el azt a két, többoldalú nemzetközi egyezményt, amely a világon egyedülként szabályozza a nemzeti, nyelvi kisebbségek jogait, másodsor, mert az ET-nek tagja minden, az EU-ba csatlakozni szándékozó európai állam, sőt ezek többsége a két egyezmény aláírója is egyszersmind, harmadsor, mert az ET kialakította azt az adminisztratív kapacitást, amelyen keresztül folyamatosan értékeli a két egyezmény betartását az aláíró tagállamok részéről. Az ET már a berlini fal lebontása előtt kísérletet tett a nemzeti kisebbségek jogait biztosító egyezmény megalkotására, de a szocialista rendszerek bukása és ezen országok csatlakozása után ezek az erőfeszítések jelentősen felerősödtek. 1992-ben az ET elfogadta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (a továbbiakban Nyelvi Charta), és felajánlotta az ET tagállamainak annak becikkelyezését. A Nyelvi Charta 1998-ban lett hatályos. A Nyelvi Charta jellegzetessége, hogy a nyelvi kisebbségeket közvetetten védelmezi, úgy, hogy az aláíró államok a védelmezett regionalis és kisebbségi nyelvek használatával kapcsolatban vállalnak különböző kötelezettségeket. Ami egyedivé teszi a Nyelvi Chartát, hogy az aláíró államok egyrészt meghatározhatják, mely kisebbségi és regionalis nyelvek vonatkozásában vállalnak jogi kötelezettségeket, sőt „à la carte” rendszerben arról is dönthetnek, milyen szintű védelemben milyen jogokat biztosítanak egy-egy nyelv vonatkozásában, azaz nem egyenlő, hanem testre szabható kötelezettséget vállalnak (DUNBAR 2009: 156–159). 1995-ben fogadta el az ET a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban Keretegyezmény), amely ugyancsak 1998-ban lett hatályos. Az egyezmény átfogó módon védelmezi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, de ugyancsak közvetetten, azáltal, hogy keret jellegű kötelezettségeket állapít meg a tagállamok részére, amelyeket azok kötelesek a saját törvénykezésükbe belefoglalni (EIDE 2009: 121–123). Mindkét egyezmény végrehajtása hasonló módon biztosított, az aláíró államok által benyújtott időszaki jelentések rendszerén keresztül. Az aláíró államok háromévente rész-

letes jelentést tesznek az ET-nek a vállalásaik gyakorlati teljesítéséről, a feltárt hiányosságok orvoslásáról. Ezeket az országjelentéseket a Szakértői Bizottság (Nyelvi Charta), illetve a Tanácsadó Bizottság (Keretegyezmény) véleményezi, és a helyszíni szemlék után javaslatokat fogalmaz meg az adott állam számára. Ezek alapján az ET Miniszteri Bizottsága fogalmazhat meg javaslatokat a tagállamok számára. Noha az egyezményeket sok bíráló érte a puhány végrehajtási mechanizmus miatt, mára bebizonyosodott, hogy a monitoringeljárás és a független tanácsadó-szakértői bizottságok valódi jogi tartalmat biztosítottak az egyezmények rendelkezéseinek (EIDE 2009: 153–154). Az országjelentések és az azokat elemző bizottsági vélemények mára hatalmas értékes ismeretanyagot képeznek, akár „kvázi bírósági” joggyakorlatként és tekinthetünk rájuk, hiszen a független szakértőknek sikerült értelmezniük a sok esetben puhány általános normákat is. Tekinettel arra, hogy a Keretegyezményt a csatlakozási tárgyalások előtt minden EU-tagjelölt kelet-európai állam becikkelyezte (a Nyelvi Charta elfogadottsága nem ilyen széles körű), magától kínálkozott a lehetőség, hogy az EU, a koppenhágai kritériumoknak való megfelelést a Keretegyezmény monitoringeljárásához kösse (PAKER 2004: 46). Mindazonáltal az Európai Bizottság sokáig ódzkodott attól, hogy ezt nyíltan is megtegye, hiszen a Keretegyezményt máig sem cikkelyezte be mindegyik régi EU-tagállam (például Franciaország sem), tehát nem tekinthető univerzálisan elfogadott normának az egész EU számára. Ennek ellenére fokozatosan, de a bizottság és az EU-közigazgatás egyre többször értékelt a koppenhágai kisebbségvédelmi kritériumot a Keretegyezményre és annak végrehajtására hivatkozva. Az EU által az országjelentésekben számon kért legfontosabb megoldandó kisebbségi problémák egyre többször vágtak egybe a Tanácsadó Bizottság által kiemelt hiányosságokkal, feltárt és megoldásra váró problémákkal. Megállapíthatjuk, hogy amíg a múlt század kilencvenes éveiben, illetve századunk első éveiben az EU csak rendszertelenül és közvetetten hagyatkozott az ET kisebbségvédelmi standardjaira és gyakorlatára, addig ma már ott tartunk, hogy az EU gyakorlatilag teljes egészében az ET monitoringeljárásának eredményeit tekinti mércének és elvárásnak a tagjelölt államok kisebbségvédelme vonatkozásában. Az EU és az ET közötti együttműködés tehát egyértelművé és csaknem teljessé vált a kisebbségvédelmi standardok kialakításában, ami a tisztán politikai szempontok szerint értékelt koppenhágai kisebbségvédelmi kritériumoknak ma már valódi jogi tartalmat is biztosít.

III. SZERBIA EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSI FOLYAMATA ÉS A KISEBBSÉGVÉDELMI STANDARDOK

Szerbia 2012-ben nyerte el a tagjelölti státust, de a csatlakozási tárgyalások csak 2014-ben kezdődtek meg, akkor is csupán formálisan, hiszen egyetlen tárgyalási fejezet sem lett megnyitva. Az eltelt időszakban azonban számos olyan EU-s dokumentum született, amely részletesen taglalja a csatlakozási folyamat menetét, definiálja a tárgyalópartnereket, a csatlakozási feltételek ismeretében részletesen feltérképezi a szerbiai állapotokat és a foganatosítandó teendőket. Mindez releváns a koppenhágai kisebbségvédelmi kritérium vonatkozásában is. Mielőtt azonban részletesebben ismertetnénk a szerbiai kisebbségvédelemre vonatkozó hivatalos EU-s álláspontokat és elvárásokat, röviden ismertetnénk azt, hogy miként értékelte a tagjelölti státus 2012-es megadása előtt az EU a szerbiai kisebbségek helyzetét, Szerbia teljesítményét a kisebbségvédelem területén. Ehhez a legfontosabb segítséget azok az éves országjelentések adják, amelyeket az Európai Bizottság Szerbiával, illetve Szerbia és Montenegróval kapcsolatban adott ki az elmúlt több mint egy évtizedben. Ezek az országjelentések (Progress Report) a koppenhágai kritériumok vonatkozásában értékelték Szerbia haladását és teljesítményét, egyúttal kidomborítva a hiányosságokat is.⁷ Ebben a tanulmányban nincs lehetőség ezen országjelentések részletes elemzésére, de néhány általános megállapítást a kisebbségvédelem vonatkozásában talán érdemes megfogalmazni:

- az országjelentések általában méltatóan szólnak a kisebbségvédelem jogi kereteiről, de a gyakorlati alkalmazás hiányosságai sokszor felvetődnek,
- az országjelentésekben visszatérő megoldatlan kisebbségi problémák jelennek meg, ezek a romakérdés, a szandzsáki bosnyákok és a dél-szerbiai albánok helyzete, valamint a nemzetiségi incidensek a Vajdaságban, de számos kisebbségi kérdés következtelenül megjelenik, majd eltűnik a jelentésekből,
- a vajdasági magyarok nevesítve ritkán jelennek meg, a vajdasági állapotok pedig inkább csak pozitív kontextusban jelentkeznek az értékelések során (KORHECZ 2012: 588–590).

A 2014-ig, de főleg a 2012-ig elfogadott EU-s szerbiai országjelentések kisebbségvédelmi megállapításainak ma már csekély jogi-politikai súlya van, mára ezek inkább jog- és politikatörténeti érdekességgé váltak. A Szerbiától számon kért kisebbségvédelmi elvárások és standardok 2013-tól kezdődően kezdtek konkrétan kiolvashatóak lenni az EU-s dokumentumokban. Itt most két friss EU-s dokumentum kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításait és

⁷ Az országjelentések elérhetőek a www.seio.gov.rs honlapon.

elvárásait ismertetnék. Az első, a 2014-es szerbiai országjelentés (Progress Report) kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításai, a második pedig a csatlakozási tárgyalások 23. fejezetére vonatkozó Screening Report (a továbbiakban országértékelés) kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításai és elvárásai, amelyek gyakorlatilag a 23. fejezet lezárásához szükséges kisebbségvédelmi standardok definiálása.

III.1. A 2014-es szerbiai országjelentés kisebbségvédelemre vonatkozó megállapításai

Az Európai Bizottság 2014-es szerbiai, 122 oldalas országjelentése két rész keretében igen rövid terjedelemben foglalkozik a kisebbségvédelemmel. Először a koppenhágai politikai kritériumok vonatkozásában, másodsorban abban a fejezetben, amely Szerbia alkalmasságát elemzi a tekintetben, hogy rendelkezik-e megfelelő kapacitással, hogy teljesítse az EU-tagságból eredő kötelezettségeket. Ez utóbbi keretében a 23. fejezetben, amely az igazságszolgáltatással és az alapjogokkal foglalkozik. A koppenhágai politikai kritériumok vonatkozásában a jelentés három mondatban, hat sorban foglalkozik a kisebbségvédelemmel, amelyből kettő a romák helyzetére vonatkozik. A rendkívül általános megfogalmazás, az előző országjelentésekhez hasonlóan, elfogadhatónak tartja a kisebbségvédelem jogi kereteit, de rámutat a végrehajtás során jelentkező eseti hiányosságokra. A mintegy húsz oldalon keresztül tárgyalt 23. fejezetben belül a nemzeti kisebbségek helyzetével, a kisebbségvédelemmel csak három oldalon keresztül foglalkozik a 2014-es országjelentés. A három oldalból kettő konkrétan a dél-szerbiai albánok, a szandzsáki bosnyákok és romák helyzetével és konkrét problémáival foglalkozik. Tekintettel arra, hogy az albánok, a bosnyákok és a romák konkrét problémái nem érintik a vajdasági, így a magyar kisebbséget, ennek a résznek az ismertetésétől most eltekintünk. Ami az országjelentésben általánosan megfogalmazódik a kisebbségvédelem vonatkozásában, azt a következőképpen foglalhatjuk össze:

- a kisebbségvédelem jogi kerete működik, de helyenként következtelen a jogok tiszteletben tartása az anyanyelvi oktatás, a nyelvhasználat a kisebbségi nyelvű tájékoztatás és vallásgyakorlás területén,
- a nemzeti tanácsok helyzetét szabályozó törvényt mielőbb össze kell hangolni a szerbiai alkotmánybíróság döntésével, Szerbiának stratégiai cselekvés keretében többet kell fáradoznia a kisebbségek integrációján a szerbiai társadalomba,
- általánosan szükség van a kisebbségek nagyobb arányú foglalkoztatására az államigazgatási szervekben, közigazgatásban,

- működőképessé kell tenni a Köztársasági Nemzeti Kisebbségi Tanácsot és a helyi nemzetiségügyi bizottságokat,
- a Vajdaságban a kisebbségi jogokat magas szinten biztosítják, és az etnikai viszonyok is kielégítőek.⁸

Az országjelentés két tekintetben is fontos újdonságokat tartalmaz, először egyértelműen hivatkozik a Keretegyezményre vonatkozó harmadik tanácsadó testületi jelentéssel és annak megállapításaira, valamint megemlíti, hogy Szerbiát felhívták arra, hogy 2015 végéig külön akciótervet fogadjon el a kisebbségi jogok védelme érdekében.⁹

III.2. A 23. fejezetre vonatkozó országértékelés

Az Európai Bizottság készítette el 2014-ben a 23. tárgyalási fejezetre (Igazságszolgáltatás és Alapjogok) az országértékelés javaslatát, amit végül az Európai Tanács Bővítési Munkacsoportja fogadott el (COELA).¹⁰ Ebben a dokumentumban az EU világosan megfogalmazta egy-egy területen a feltárt hiányosságokat, és egyúttal világossá tette, mit vár el, milyen standardok alapján Szerbiától egyebek mellett a kisebbségvédelem területén is. A hatvanoldalas országértékelés első fejezetében két oldalon ismerteti a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó legfontosabb alkotmányos és törvényes rendelkezéseket, illetve az azokat érvényesítő intézményrendszert.¹¹ Az országjelentés az állam kapacitását értékelő III. fejezetében a bizottság konkrét értékelést ad a szerbiai kisebbségvédelemről és a szükséges teendőkről (50–51. oldal). Az értékelésben a bizottság elismerően szól a kisebbségvédelem jogi kereteiről, de ismételten kitér a jogérvényesítés problémáira egyes kisebbségi jogok (anyanyelvű oktatás, tájékoztatás, vallásgyakorlás és a nyelvhasználat) esetében, valamint szükségesnek tartja, hogy helyi szinten a közigazgatásban nagyobb arányban foglalkoztassák a nemzeti kisebbségek tagjait. Az országértékelés ebben a részben külön foglalkozik a nemzeti tanácsi törvény módosításával, amelynek figyelemmel kellene lennie a törvényre vonatkozó független testületek kritikáira, az ET Tanácsadó Bizottságának, a Keretegyezmény monitoringjának harmadik körében megfogalmazott meg-

⁸ Evropska komisija: Republika Srbija 2014. Izveštaj o napretku, Brisel 08. 10. 2014. SVD (2014) 302, www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf (2014. 05. 16.) 84.

⁹ Ibid.

¹⁰ Evropska komisija: Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 23. Pravosude i osnovna prava, EU MD 45/14, 15. 05. 2014, www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf (2015. 05. 16.)

¹¹ Ibid. 21–23.

jegyzésekre, valamint az Alkotmánybíróság döntésében megfogalmazott álláspontokra.¹² A továbbiakban ez a rész többnyire a romák helyzetével és az ezzel kapcsolatos tennivalókkal foglalkozik.

Az országértékelés végén a bizottság konkrét ajánlásokat (feladatokat) fogalmaz meg az igazságszolgáltatás és az alapjogok tekintetében. Ezek között foglalkozik a nemzeti kisebbségek jogaival, az egyik a romakérdéssel, a másik általánosságban a kisebbségi jogérvényesítéssel. Ez utóbbi külön kisebbségvédelmi akcióterv elfogadását célozza meg a meglévő kisebbségi jogok hatékony végrehajtása érdekében. Ennek az akciótervnek ugyancsak tartalmaznia kell azokat az intézkedéseket, amelyek a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának harmadik szerbiai véleményezésében megfogalmazott problémákra nyújtának megoldást.

III.3. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának harmadik szerbiai véleménye (2014)

Mint azt a fentiekben megemlítettük, Szerbia esetében az EU a kisebbségvédelmi kritérium teljesítését közvetlenül a Keretegyezmény monitoringja során a Tanácsadó Bizottság harmadik véleményéhez kötötte, amivel a lehető legnagyobb mértékben konkretizálta a számon kért kisebbségvédelmi standardokat. Ennek érdekében most röviden ismertetjük a 65 oldalas véleményben megfogalmazott legfontosabb ajánlásokat, amelyeket az EU a csatlakozási folyamat során Szerbiától számon kérhet.

A Tanácsadó Bizottság szerint:

- serkenteni kell a nemzeti kisebbségek részvételét a választási folyamatban, és erőteljes intézkedéseket foganatosítani annak érdekében, hogy a közigazgatásban, különösen az államigazgatásban csökkenjen a nemzeti kisebbségek elégtelen foglalkoztatása, folytatni a multietnikus rendőrségi erők létrehozására vonatkozó erőfeszítéseket,
- a nemzeti kisebbségek képviselőivel és a civil társadalommal együttműködve folytatni a munkát a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításain annak érdekében, hogy biztosított legyen a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele az őket érintő kérdésekben,
- biztosítani kell, hogy azoknak a törvényi rendelkezéseknek a következetes alkalmazását, amelyek szabályozzák a kisebbségi nyelvek használatát a hatalmi szervekkel való kapcsolatokban helyi szinten, valamint serkenteni olyan állami hivatalnokok foglalkoztatását a helyi államigazgatásban, akik a nemzeti kisebbségek nyelvét szakszerűen használják,

¹² Ibid. 50.

- fokozni kell azokat az erőfeszítéseket, amelyek biztosítanák azoknak a szabályoknak az alkalmazását, amelyek lehetővé teszik a személyi és földrajzi nevek használatát a nemzeti kisebbségek nyelvén,
- biztosítani kellene a kisebbségi nyelvű médiumok fenntartható támogatását, valamint megvizsgálni a médiaprivatizáció és a digitális sugárzás hatásait a nemzeti kisebbségekkel együttműködve,
- kellene az erőfeszítéseket az anyanyelvű tankönyvek elérhetősége érdekében, és el kellene hártani azokat az akadályokat, amelyek a kisebbségi nyelvű oktatást hátráltatják,
- segíteni kell a helyi nemzetiségi viszonyügyi tanácsok létrehozását és munkáját a többnemzetiségű községekben.¹³

Itt jegyezzük meg, hogy a magyarság számára kiemelten fontos kérdésben, a nem területi autonómia ügyében, amely a választott nemzeti tanácsokon keresztül valósul meg Szerbiában, a Tanácsadó Bizottság megállapításai nem képeznek erős alapot a további autonómiaköveteléseknek. Ezen megállapításunkat egyebek mellett a véleményben megfogalmazott következő megállapításokra alapozzuk. A Tanácsadó Bizottság egyetlen helyen sem kifogásolja, hogy a nemzeti tanácsoknak nincsenek elégséges vagy megfelelő jogosítványai, hanem éppen ezeknek a jogosítványoknak a sokaságát emeli ki¹⁴, és felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti tanácsoknak nagyon széles, döntő szavuk van a kisebbségek képviselőiben.¹⁵ Ugyancsak jellemző, hogy a Tanácsadó Testület vehemensen bírálja a kisebbségi és nem kisebbségi politikai pártok túlzott befolyását a nemzeti tanácsokban¹⁶, valamint kifogásolja a költségvetési finanszírozásra vonatkozó azon magyarok számára kedvező rendelkezéseket is, amelyek figyelembe veszik a meglévő kisebbségi intézményrendszer fejlettségét, és a vajdasági székhelyű nemzeti tanácsoknak külön támogatást biztosítanak.¹⁷

ZÁRÓGONDOLATOK

Megállapíthatjuk, hogy 1993 óta, amióta a kisebbségvédelem az EU-bővítés politikai feltételei közé került, ez a bővítési feltétel egyre konkrétabb jogi tartalommal rendelkezik. Noha az EU az eltelt időszakban saját kisebbségvédelmi normákat nem alkotott, de az Európa Tanács Keretegyezménye egyre láthatóbban tölti be az EU-csatlakozás kisebbségvédelmi standardjának szerepét. Mire

¹³ Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje za Srbiju, 28. 11. 2013, ACFC/OP/III(2013)006, www.63–65

¹⁴ Ibid. 53.

¹⁵ Ibid. 55.

¹⁶ Ibid. 56.

¹⁷ Ibid. 55

Szerbia elkezdhetette a csatlakozási folyamatokat, nemcsak az vált egyértelművé, hogy a kisebbségvédelem vonatkozásában a Keretegyezményben foglaltak képezik a standardokat, hanem az is, hogy az EU a Keretegyezmény monitoringja során a Tanácsadó Bizottság legújabb megállapításait és ajánlásait kéri majd számon Szerbiától. Ez több szempontból is haladásnak számít, egyrészt mert a csatlakozás kisebbségvédelmi feltételei egyetlen előzőleg csatlakozott ország esetében sem voltak ilyen konkrétak, másrészt, mert a politikai kritérium jogszerűsítése mérhetőbbé és ellenőrizhetőbbé teszi a csatlakozni kívánó ország erőfeszítéseit. Hogy mekkora haladást és milyen engedményeket tesz Szerbia a kisebbségvédelem terén, azt döntően meghatározza majd a 2015 végéig elkészítendő kisebbségvédelmi akcióterv is, amelynek pontos tartalmára, érdekérvényesítő képességének arányában a Magyar Nemzeti Tanács és a Vajdasági Magyar Szövetség is hatni tud. Másrésztől, a világosan számon kért kisebbségvédelmi standardok megjelenése azt is lehetetlenné teszi, hogy ezen standardok tiszteletén kívül más kisebbségvédelmi kérdéseket is számon kérjenek Szerbiától. Mindennek ismeretében Szerbiától az EU-csatlakozás során nem lehet megkövetelni se a nemzeti kisebbségek számára garantált parlamenti helyek biztosítását, se a többségekben magyarok lakta térség területi autonómiájának törvényesítését, de azt sem, hogy kérelem nélkül rehabilitálják a kollektív bűnösség elve alapján elítélt magyarokat stb.

IRODALOM

- EIDE, Asbjørn 2009. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities = Henrard Kristin–Dunbar Robert (szerk.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives*, Cambridge 119–139.
- DUNBAR, Robert 2009. The Council of Europe’s European Charter for Regional or Minority Languages = Henrard Kristin–Dunbar Robert (szerk.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives*, Cambridge 155–174.
- KORHECZ Tamás. Evropska unija i zaštita prava nacionalnih manjina – S osvrtnom na proces učlanjenja Republike Srbije u Evropsku uniju = *PRAVNI ŽIVOT*, 12. 579–593.
- KORHECZ Tamás 2012. The European Union and the Protection of National Minorities – An Emerging System for the Protection of National Minorities in the European Union? = *Essays in Honor of Augusto Sinagra – Volume III (European Union Law)*, Aracne Editrice, Rome
- PAKER, Džon 2004. Postavljanje okvirne konvencije u širi kontekst: dostignuća i izazovi = *Popunjavanje okvira – Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, Novi Sad, 43–51.
- TABAJDI Csaba 2009. Chances of setting up a European Union minority protection system = Tabajdi Csaba (szerk.) *Minorities in Europe Unite!* Budapest 48–62.
- VIZI Balázs 2003. Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme = *PRO MINORITATE*, 2. 3–21.
- VIZI Balázs 2013. *Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest
- WHITMAN, G. Richard–WOLF, Stefan 2012. *The European Neighbourhood Policy in Perspective*. Palgrave Macmillan, Hampshire

*Forming Minority Protection Standards on
Course of EU Accession*

The study attempts to answer two questions concerning the relationship between minority protection and the expansion of the European Union (hereinafter referred to as EU). The first issue is whether such minority protection standards have evolved in the past two decades which the EU consistently insists on for the candidate states. The second question is more tangible, researching what kind of minority protection standards are required by the EU from Serbia to fulfill in the accession criteria. After a concise review of the relevant facts, the study states that the EU does not possess its own minority protection standards, but during its expansion to the eastern countries certain standards have formed, what is more, there has been a notable advance on the matter. While in the first circle of eastern expansion standards in a legal sense were hardly noticeable, on course of the West Balkan expansion, particularly in case of Serbia, the required standards have become more concrete and measurable. Alongside with this, it is undeniable that the EU bodies have voted for the application of standards on course of monitoring the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities.

Key words: European Union, Serbia, process of accession, standards of protection of national minorities, national minorities, accession criteria

*Uspostavljanje standarda zaštite manjina u
procesu pristupanja Uniji*

U studiji se traže odgovori na dva pitanja, koja se odnose na povezanosti zaštite nacionalnih manjina i proširenja Evropske unije (u daljem tekstu: EU). Prvo pitanje jeste, da li su se na osnovu tzv. kopenhagenskih političkih kriterijuma Evropskog saveta u zadnje dve decenije formirali standardi za zaštitu nacionalnih manjina, čije bi ispunjenje EU dosledno zahtevala od država kandidata koje bi želele da pristupe njenom članstvu. Drugo pitanje je konkretnije, i ispituje koje standarde zaštite manjina zahteva EU od Srbije da ispuni u toku procesa pristupanja. Nakon kratkog pregleda relevantnih informacija studija zaključuje da EU ne poseduje sopstvene standarde zaštite manjina, ali tokom njenog proširenja prema istoku realizovana je izrada izvesnih standarda, šta više, na ovom polju može da se konstatuje čak i egzaktan razvoj. Dok se u prvom krugu proširenja prema istoku jedva može da se govori o zahtevu standarda u pravnom smislu, dotle u toku njenog proširenja na Zapadni Balkan, a naročito u slučaju Srbije, zahtevani standardi su postojali

sve jasniji i merljiviji. Paralelno s tim, do danas je već postalo jednoznačno da su se organi EU odlučili za primenu standarda koncipiranih u toku monitoringa okvirnog sporazuma Evropskog saveta o zaštiti manjina.

Ključne reči: Evropska unija, Srbija, proces pristupanja, standardi zaštite manjina, nacionalne manjine, uslovi pristupanja

Beérkezés időpontja: 2015. augusztus 8.

Közlésre elfogadva: 2015. október 10.