

SALAT LEVENTE\*

## Kutatási kézikönyv – arról, ami nincs?

Tove H. Malloy – Vizi Balázs (Eds.): *Research Handbook on Minority Politics in the European Union*. Cheltenham, Glos: Elgar, 2022. 450 oldal

A kutatási kézikönyv (*research handbook*) műfajának nincs szigorúan körülhatárolt jelentéstartománya, a magukat ekként forgalmazó kiadványok nagy általánosságban két kategóriába sorolhatók. Léteznek egyfelől egy bizonyos kutatási területre szorító, rendszerint módszertani előírásokat vagy formai követelményeket rögzítő és – nem ritkán – valamely, magára sokat adó intézmény (például egyetem vagy kutatási intézet) standardjait rögzítő kompendiumok. Egy kutatási kézikönyv célja lehet másfelől egy szakterület, tudományos kérdés, illetve egy tágabb vagy szűkebb problematika összefüggésében átfogó és kimerítő képet nyújtani a tudományos kutatás eredményeinek, az uralkodó megközelítéseknek, a válaszra váró, függőben levő kérdéseknek és a valószínűnek látszó trendeknek egy adott időpontra jellemző állásáról. Az így felfogott kutatási kézikönyv annál jelentősebb szellemi és tudományos teljesítmény, minél rangosabb szerzőket vonultat fel, akik az illető tudományterületen elismert szaktekintélynek számítanak és maradandó érdemeket szereztek az adott területhez kapcsolódó tudományos kutatásban vagy annak meghatározó intézményeiben. A kutatási kézikönyvek ezen kategóriájához tartozó kiadványokra jellemző továbbá az elméleti megalapozottság és a módszertani következetesség, ami a kiadványt megkerülhetetlenné, referenciaértékűvé teszi az oktatásban, a kutatásban és a szakterülethez kapcsolódó alkalmazásokban.

A Tove H. Malloy és Vizi Balázs közös szerkesztésében megjelent *Research Handbook on Minority Politics in the European Union* ebben a második értelemben kutatási kézikönyv. 2022-ben az Edward Elgar kiadónál jelent meg, ami már önmagában sokat elárul a könyv jelentőségéről. Az Edward Elgar kiadó egyik erőssége a kutatási kézikönyvek megjelenítése: az 1986-os alapítás óta a kiadó eddig összesen 1461 címet jelentetett meg ebben a kategóriában, amelyek között számos kiadvány foglalkozik a nemzetközi joghoz és politikához, az EU intézményeivel és közpolitikai gyakorlatához, illetve a hátrányos társadalmi helyzet különböző változataihoz kapcsolódó témákkal. A migráció jelenségének és következményeinek,

\* A szerző politológus, a kolozsvári BBTE egyetemi tanára. E-mail: [salat@fspac.ro](mailto:salat@fspac.ro)

illetve az őshonos népek (*indigenous peoples*) helyzetének a kérdéseit változatos megközelítésekben taglaló számos kiadvány között a Malloy és Vizi szerkesztette kötet eddig az egyetlen, amely az európai nemzeti kisebbségek és az EU normatív kerete, intézményei és közpolitikai gyakorlata közötti kapcsolatot taglalja a kutatási kézikönyvekre jellemző alapossággal és módszerességgel.

A kötet a kutatási kézikönyvekkel szemben támasztott követelmények döntő többségének magas színvonalon megfelel. A kiadványba foglalt tanulmányok szerzői többségükben megkérdőjelezhetetlen szaktekintélyek a kisebbségi jogok és a kisebbségpolitika területén: nem csupán tapasztalt és elismert szerzők, a világ jelentős egyetemén oktató elméleti szakemberek vagy kutatók, de a nemzetközi jog, azon belül a kisebbségvédelem meghatározó államközi szervezeteiben – Európa Tanács, EBESZ, ENSZ stb. –, vagy független nemkormányzati szervezetekben – European Center for Minority Issues (Flensburg), Eurac Research (Bolzano), Minority Rights Group International (London) – töltöttek, illetve töltöttek be különböző tisztségeket, vagy szereztek hosszabb-rövidebb ideig tartó munkaviszonyt, együttműködést követően értékes szakmai tapasztalatokat. A kötetben található 20 tanulmány mindegyike megfelel az elméleti megalapozottsággal, a módszertani rigurozitással, illetve a következtetések közpolitikai relevanciájával, gyakorlati alkalmazhatóságával kapcsolatos elvárásoknak. Egészében véve a formai szempontok alapján egy kivételes könyvvel van tehát dolgunk, indokolt tüzetesebben szemügyre vennünk a kötet tartalmi vonatkozásait.

A kötet céljait, módszerét felvázoló, a szerkesztők által jegyzett bevezető tanulmányt követően a kézikönyv tartalma öt egységbe tagolódik. Az első egység azt járja körül, hogy mi következik az EU normatív keretéből, az *acquis communautaire*-ből a kisebbségpolitikára nézvést. Rainer Hoffman és Moritz Malkmus kiváló tanulmánya az uniós szerződések alakulásának történetét foglalja össze, arra keresve a választ, hogy mit eredményezett a folyamat a kisebbségvédelem szempontjából. Noha áttörésként értékelhető, hogy a Lisszaboni Szerződés 2. cikke, illetve az Alapjogi Karta 21(1) bekezdése tartalmazza végre, hosszas mellőzés után, a „kisebbségek” kifejezést, az EU nem rendelkezik egyértelmű kompetenciákkal a kisebbségvédelem tekintetében. A jogilag kötelező érvényű rendelkezések a diszkrimináció tiltására szorítkoznak, ami tág keretek között teszi értelmezhetővé mindazt, ami az EU tekintetében a kisebbségvédelem terén történik, kizárva annak a lehetőségét, hogy a nemzeti kisebbségek védelme egyértelmű eredményeket lehetővé tevő kritériumként jöhessen szóba például a bővítési folyamatokban. Mindebből az következik, hogy a kisebbségvédelem az EU és a tagállamok közötti légüres térnek a foglya, ami aligha fog belátható időben megváltozni, ha figyelembe vesszük, hogy fontos tagállamok következetesen elutasítják az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretszerződésének a ratifikálását. A *Minority Safepack Initiative* – *MSPI* (Mentőcsomag a kisebbségek számára) elutasításának is az az üzenete, hogy az EU nem kíván felelősséget vállalni a kisebbségvédelem összefüggésében,

előrelépést az ügyben csak a létező jogszabályok értelmezésére és a hézagaik kitöltésére irányuló transzverzális erőfeszítések hozhatnak – áll az igen alaposan dokumentált tanulmány következtetésében.

Ezeknek a törekvéseknek az esélyeit veszik górcső alá az egység további tanulmányai. Kyriaki Tipodi az alapjogokra és az antidiszkriminációra helyezett hangsúlyból következő lehetőségeket tekinti át az egyenlőség és a befogadás (*inclusion*) effektív, autentikus formáinak a szavatolása terén „puha” jogi eszközökkel (*soft law*), Kristine Henrard pedig az Európai Unió Bíróságának az ítélkezési gyakorlatát elemezve nyújt átfogó képet arról, hogy az egyetemes emberi jogokra, illetve az Alapjogi Charta előírásaira alapozott joggyakorlat milyen következményeket produkál a nemzeti kisebbségekre nézvést az egyenlőség, az identitás védelme és a részvétel tekintetében. Noha mindkét tanulmány számos fontos pozitív fejleményt és lehetőséget nevez meg és ismertet részletesen, a két szerző konklúziója egybecseng azt illetően, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének a járulékos, az EU alapértékeiből másodlagosan következő és az intézményközi együttműködés logikájából adódó kezelése nem képes helyettesíteni az EU aktív, érdemi szerepvállalását a kisebbségvédelemben. Hasonló következtetésre jut az első egység egy további tanulmánya (Roberta Medda-Windischer és Katharina Crepez tollából), amely az alapjogi megközelítés hatékonyságát a bevándorlók – „nem európai kisebbségek” – integrálásának az összefüggésében teszi elemzés tárgyává.

Az első egység záró tanulmányában Tóth Norbert a nemzetközi jog kisebbségvédelmi vonatkozásainak és az uniós jognak a viszonyával kapcsolatos kérdéseket feszeget, többek között, hogy a nemzetközi jog kisebbségvédelmi előírásai milyen befolyást gyakorolnak az EU jogrendjére, illetve hogy a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó jogi normák következnek-e az egyetemes emberi jogokból, vagy kizárólag különleges jogokként foghatók fel. Az első kérdést illetően a helyzet egyértelmű: a nemzetközi jog kisebbségvédelmi előírásai kizárólag államokra vonatkoznak – olyanokra, értelemszerűen, amelyek belső jogrendje elismeri a vonatkozó nemzetközi norma érvényességét –, az EU-ra mint kormányközi szervezetre viszont nem. Az EU a nemzetközi jog alanyaként elvben részt vehet természetesen nemzetközi megállapodások megkötésében, amelyek mind az EU egészére, mind a tagállamokra nézve kötelező erővel bíró szerződéseket eredményezhetnek. A nemzetközi jogi személyiségi státusz az EU esetében korlátozott mindazonáltal, ellentétben a szuverén államokkal, mert a nemzetközi szerződésekben való részvétel kizárólag olyan területekre vonatkozhat, amelyek az EU alapító szerződéseiben előírt kompetenciákkal kapcsolatosak. A nemzetközi jog minden olyan előírása, amely kívül van ezeken a kompetenciákon, nem bír relevanciával az EU-ra nézvést.

Tóth Norbert szerint ahhoz sem férhet kétség, hogy a nemzetközi jogban a kisebbségi jogok az egyetemes emberi jogok részét képezik, annak ellenére, hogy nincs egyetemes érvénnyel bíró, mindenki által elfogadott definíciója a „nemzeti

kisebbség” fogalmának: a fontosabb nemzetközi jogi dokumentumok, amelyeknek vannak kisebbségvédelmi előírásai – mint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), az ENSZ Közgyűlése által 1992-ben elfogadott Nyilatkozat a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó egyének jogairól, vagy az Európa Tanács Kisebbségi keretszerződése (1995) –, a kisebbségi jogokat az egyetemes emberi jogok részeként értelmezik, azokból következőként és azoknak alárendeltként fogják fel, abban az értelemben, hogy a kisebbségvédelemnek nem lehetnek az emberi jogokkal ellentétes következményei. Az EU jogrendjében ezzel szemben erre a kérdésre nincs egyértelmű válasz, abból következően, hogy a Lisszaboni Szerződés 2. cikkelyében, illetve az Alapjogi Karta 21(1) bekezdésében a kisebbségvédelmi előírás nem konzisztens, a kettő közötti ellentmondás pedig egyaránt értelmezhető úgy, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek „csak” egyetemes emberi jogaik vannak, és úgy is, hogy a kisebbségvédelem speciális jogokat tesz szükségessé.

A nemzetközi jog és az EU jogrendje között mindazonáltal nem teljesen elképzelhetetlen az átjárás, amint azt Tóth Norbert az ún. „Sólyom-formula” történetéhez fűzött interpretációjában próbálja kimutatni. A történet háttérében az áll, hogy 2012-ben az Európai Bíróság elutasította azt a keresetet, amelyet Magyarország kezdeményezett Szlovákiával szemben, azt követően, hogy a szlovák hatóságok megakadályozták, hogy Sólyom László, Magyarország elnöke részt vegyen a szlovákiai magyar kisebbség egy rendezvényén, amelynek keretében Szent István szobrának a felavatására került volna sor. A magyar fél szerint a szlovák állam nevében eljárók megsértették az uniós jogot azzal, hogy megakadályozták egy tagállam egyik polgárának, hogy egy másik tagállam területére beutazzék. Az Európai Bíróság a szlovák fél javára hozott döntését a nemzetközi védelmet élvező személyek és a diplomata testületek tagjaira vonatkozó, 1973-ban elfogadott New York-i megállapodásra való hivatkozással támasztotta alá, ami Tóth Norbert szerint két oknál fogva is problematikus. Az egyik, hogy az Európai Bíróság olyan nemzetközi megállapodásra hivatkozott, amelynek az EU nem része – a tagállamok igen, de az EU maga nem –, amiből nem kevesebb következik, mint hogy az EU jogrendjét olyan nemzetközi dokumentumok is befolyásolhatják, amelyeknek elfogadásakor az Unió nem volt aláíró fél (ezt nevezi Tóth Norbert *Sólyom-formulának*). A másik probléma, amire Tóth Norbert felhívja a figyelmet, egy indoklásbeli következetlenség: noha az Európai Bíróság döntése elismeri, hogy az államfők előjogokkal és immunitásokkal rendelkeznek a nemzetközi jogban, amelyeknek a részleteit a nemzetközi szerződésekből következő jogi dokumentumok mellett a nemzetközi szokásjog is szabályozza, a bíróság kizárólag a szerződéses kötelezettségekre alapozta a döntését, a szokásjogi normáktól pedig eltekintett.

A Sólyom-formulának mindazonáltal lehet Tóth Norbert szerint egy fontos hozadéka az EU-n belüli kisebbségvédelemre nézvést. Az Európai Bíróságnak a Sólyom-formulát eredményező döntése alapján a nemzetközi jog más dokumentumai

esetében is alkalmazni lehet azt a logikát, hogy a tagállamok által önmagukra nézvést elfogadott, ám az EU-ra nem vonatkozó előírásokból az EU jogrendjét befolyásoló döntések következhetnek, például a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya esetében, különös tekintettel annak 27. cikkelyére, amely a nemzetközi jog egyik legfontosabb kisebbségvédelmi előírását tartalmazza (Tóth Norbert szerint a 27. cikkellyel kapcsolatban Franciaország által megfogalmazott fenntartás csak az államnyelvet érintő kitételekre vonatkozik, a kisebbségvédelem egyéb területeire nem). Noha ez a meglátás vitán felül figyelmet érdemel, minden bizonnyal a szerző maga sem gondolja úgy, hogy a Sólyom-formula áttörést hozhatna az EU-n belüli kisebbségpolitikában.

A kötet második egysége az EU és a kisebbségvédelmi problematika viszonyának két további összetevőjét, az intézményi kompetenciák és a döntéshozatali mechanizmusok sajátosságait vizsgálja. Nagy Noémi és Vizi Balázs az EU törvényhozói kompetenciákkal rendelkező intézményeinek a helyzetét tekintik át tanulmányukban a kisebbségvédelem nézőpontjából, sorra véve az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának a viszonyulását a kisebbségvédelmi kérdéshez, kiemelve azokat a fordulópontokat az EU történetében, amelyek az Unió egész intézményrendszerének a viselkedésére befolyással voltak a kisebbségvédelmi kérdés megítélésében: az 1993-as döntés az EU keleti bővítését illetően és a bővítési folyamat hatodik hullámának a 2007-es lezárulta. Kiderül ebből a jól megírt, könnyen áttekinthető szerkezetű és meggyőzően érvelő tanulmányból, hogy az EU intézményrendszerének törvényhozói ága igencsak megosztott a kézikönyv fókuszát alkotó kérdés tekintetében. Az Európai Parlament az egyetlen az EU intézményrendszerében, amelynek tevékenysége következetes és kitartó elkötelezettséget tükröz a kisebbségvédelem területén, amit a Minority Intergroup léte és számottevő aktivitása mellett az elfogadott – ám kötelező érvényre nem bíró – határozatok viszonylag nagy száma is bizonyít. Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa ezzel szemben csak alkalomszerűen veszi komolyan a kisebbségvédelmet, rendszerint olyankor, amikor az biztonságkockázati tényező lehet az EU intézményeinek stabilitása tekintetében, vagyis szinte kizárólag a bővítési folyamatok kontextusában, ami a sokat emlegetett „kettős mérce” megjelenését eredményezte. A tanulmány arra is felhívja a figyelmet, hogy egységes és koherens kisebbségvédelmi rendszer hiányában az EU-nak olyan más kormányközi szervezetek standardjaira kell hagyatkoznia, mint az Európa Tanács és az EBESZ, amelyekhez a tagállamok eltérően, érdekeik szerint viszonyulnak, ami tovább nehezíti a saját kisebbségvédelmi rendszer létrejöttét az EU-n belül.

Twahida Ahmed az EU-ban a végrehajtó hatalmat birtokló Európai Bizottságnak a kisebbségvédelemmel szemben tanúsított viszonyulását elemzi tanulmányában, abból indulva ki, hogy bár a Bizottság nem rendelkezik törvény által előírt kompetenciákkal a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, legalább 50 olyan jogszabály létezik ez idő szerint az uniós jogban, amelyek a nemzeti kisebbségekre

vonatkoznak, és semmi nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a Bizottság ezeket a jogosítványokat kreatívabb módon értelmezve a kisebbségvédelem karakteresebb szereplőjeként lépjen fel. A tanulmány konklúziója szerint nem ez történik azonban, az Európai Bizottság kisebbségpolitikai gyakorlatát egészében véve a következetlenség és szelektivitás jellemzi: a Bizottság nem viszonyul elvszerűen a kisebbségpolitika fölmerülő kérdéseire, az azokban érdekelt nemzeti közösségekhez, illetve az érintett tagállamokhoz, és részrehajlóan helyez kiemelt hangsúlyt a diszkrimináció megelőzésére, illetve a roma közösségek integrációjára, ahelyett, hogy ezeket a kihívásokat egy átfogó kisebbségvédelmi politika keretében kezelné. Elfogadhatatlan továbbá az a szakadék, amely a Bizottságnak a kisebbségvédelmi problematikához való viszonyulását tekintve egyfelől az Unión belüli, másfelől a csatlakozni kívánó új potenciális tagállamok helyzetének a megítélése és kezelése között tátong. A Mentőcsomag a kisebbségek számára (*MSPJ*) elutasítása azt bizonyítja, hogy a dolgok jelenlegi állásán a bizottság nem kíván változtatni, ami nehezen megmagyarázható ellentmondásban van azzal a ténnyel, hogy az érvényes uniós szerződés szerint a nemzeti kisebbségek védelme az EU egyik alapértéke.

A második rész két további tanulmánya azt vizsgálja, hogy az EU intézményrendszerére jellemző két alapvető döntéshozatali mechanizmus, a bővítési folyamatokban érvényesített megfeleltetési kritériumok (*conditionality criteria*) egyfelől (Tove H. Malloy), illetve a demokrácia-standardok számonkérése másfelől (Láncos Petra Lea) milyen konzekvenciákat produkál a kisebbségvédelem tekintetében. Az összkép mindkét tekintetben lehangoló: sem a koppenhágai kritériumok alkalmazásának a tapasztalatai az ötödik (2004), hatodik (2007) és hetedik (2013) bővítés folyamán, sem a demokrácia hatékonyságának a fokozását célzó Európai polgári kezdeményezés (*European Citizens' Initiative*), illetve a Nyitott koordinációs módszer (*The Open Method of Coordination*) nem eredményeztek előrelépést az EU kisebbségvédelmi gyakorlatában.

Tove H. Malloy arra a kérdésre keresi a választ alapos, nagy lélegzetű tanulmányában, hogy voltak-e transzformatív következményei a megfeleltetési kritériumok alkalmazásának a csatlakozó államok tekintetében. A koppenhágai kritériumok megjelenésének az okait, majd az egymást követő bővítési folyamatok részletes, technikai adatokkal alátámasztott ismertetését követően arra a következtetésre jut, hogy a megfeleltetési kritériumok – 1. A demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a kisebbségek iránti tiszteletet és azok védelmét garantálni képes stabil intézmények; 2. Működőképes, a piaci verseny körülményei között a helyét megálló piacgazdaság; 3. A tagságból következő kötelezettségek teljesítése az *acquis* előírásai szerint – elfogadásával és alkalmazásával kapcsolatos kezdeti lelkesedés és egyetértés a tagállamok között az ötödik és hatodik bővítést követően fokozatosan elszivárgott, annak betudhatóan, hogy nyilvánvalóvá vált: a koppenhágai kritériumok az EU-n kívüli állapotokat céloznak meg, és hogy egyrészt „kettős mérce” van érvényben a tagállamok és az unióhoz csatlakozni kívánó országok

tekintetében, illetve hogy másrészt maguk a megfeleltetési kritériumok is eltérő értelmezések szerint kerülnek alkalmazásra a különböző csatlakozni kívánó államok esetében. Mindez fokozatosan a háttérbe szorította azokat a várakozásokat, hogy a koppenhágai kritériumok elfogadása olyan átalakulási folyamatokat fog előidézni a csatlakozó államokban, amelyek a nemzeti kisebbségek helyzetének a konszolidációját is fogják eredményezni, és az unió abszorpciós képességével, illetve a tagállamok nemzeti szuverenitásával kapcsolatos aggodalmak térnyerését tették lehetővé, a kisebbségvédelmi elköteleződés fokozatos leépülését eredményezvén. Az Unió abszorpciós képességével kapcsolatos aggodalmak vezettek 2006-ban a 4. koppenhágai kritérium elfogadásához, amely a vészfékhez hasonlítható funkciót hozott létre azokra az esetekre, ha az EU nehézségekkel találja magát szemben a bővítési folyamatban: a csatlakozási tárgyalások lassítását, vagy akár felfüggesztését lehetővé tevő eszköz ez az Unió számára.

Láncos Petra Lea hasonló következtetésre jut a demokratizálódás folyamatához fűzött várakozásokat illetően. Azokat a reményeket, hogy a csatlakozó országok vonatkozásában az EU által elvárt demokráciateljesítmény közvetve a nemzeti kisebbség helyzetét fogja előmozdítani, szertefoszlatta egyfelől az Unió intézményrendszerének az egészére jellemző demokráciadeficit annak megannyi összetevőjével, amelyek között az unió polgáraitól egyre távolabb kerülő döntéshozatal és az elszámoltathatóság, illetve az átláthatóság hiánya eredményezi a nemzeti kisebbségeket leginkább hátrányosan érintő konzekvenciákat. A csatlakozási folyamat egymást követő hullámainak a következtelenségei nyilvánvalóvá tették ugyanakkor, hogy az EU tagállamai igen széles spektrumon helyezkednek el abban a tekintetben, hogy miként viszonyulnak a kisebbségvédelem kérdéséhez: vannak egyfelől olyan országok, amelyekben alkotmányos garanciák szavatolják a kisebbségek politikai jelenlétét az állam intézményeiben és részvételét – a hatalommegosztás változatos módszereivel – a politikai életben, és vannak olyan államok másfelől, amelyek az unitarizmus ideológiájára hagyatkozva elzárkóznak a nemzeti kisebbség elismerésének minden formája előtt. Ezekből a különbségekből adódóan esélye sem volt annak, hogy az EU saját kisebbségvédelmi standardokat írjon elő a tagállamok számára, az egységes kisebbségvédelmi rendszer hiányát pedig sem az államközi egyezmények által felülről előírt demokráciaelvárások, sem a demokratikus részvétel minőségét alulról jövő kezdeményezések alapján javítani hivatott puha jogi mechanizmusok, mint az európai polgári kezdeményezés vagy a nyitott koordinációs módszer sem voltak képesek pótolni.

A kézikönyv két soron következő egysége olyan ágazati politikák helyzetét tekintik át, amelyekről természetükből fakadóan volna elvárható, hogy kisebbségvédelmi konzekvenciákat eredményezzenek. A kulturális másság (*diversity*) kérdésével foglalkozó harmadik egység a nyelvi jogokat (Jose Ramón Intxaurre Vitorica és Eduardo Ruiz Vieytez), a kulturális politikákat (Király Miklós), illetve a roma közösségek felzárkóztatását célzó programokat (Melanie H. Ram) vizsgáló

tanulmányokat foglal magába. A kohéziós politikáknak szentelt negyedik egység a regionális politikák (Tamara Hoch), a határokon átnyúló együttműködések (Alice Engl), az EU tagállamainak különleges területei és külbirtokai, illetve az uniós jogrend közötti viszony (Maria Ackrén), valamint az integrációs törekvések egy kritikus eleme, a kohéziós és regionális politikák között nehezen feloldható feszültséget eredményező, ún. „belső bővítés” (Tove H. Malloy) kérdéseit elemző tanulmányokat tartalmaz.

Az utolsó, ötödik egység első két tanulmánya a kisebbségvédelem nézőpontjából veszi górcső alá az EU külügyi szolgálatának a kérdését, közelebbről az Unió szomszédsságpolitikáját, a nyugat-balkáni (Maria Dicosola), illetve a keleti határövezet (Graham Donnelly és Federica Prina) térségeihez való viszonyulás kihívásait és kilátásait elemezve; a zárótanulmány pedig arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen esélyei vannak az EU-nak arra, hogy a kisebbségvédelem zászlóvivőjévé váljék a globális fejlődést célzó együttműködési kezdeményezésekben (Laia Pau Romaní és Joshua Castellino). A harmadik, negyedik és ötödik részek tanulmányainak a tömör, akárcsak összefoglaló jellegű ismertetése is szétfeszítené ennek a recenzióknak a terjedelmi korlátait, ezért csak néhány érdekesebb vonatkozást emelek ki a soron következőkben, többnyire olyanokat, amelyekről keveset hallani az EU és a kisebbségvédelem sok vitára okot adó viszonyát elemző értekezésekben, fejtegetésekben.

Érdekes például, hogy mind a nyelvpolitikákkal, mind a kulturális politikákkal foglalkozó tanulmányból az olvasható ki, hogy az EU integrációs törekvései – amelyek az „Egyesülve a sokféleségben” (*United in diversity*) szöveg jegyében zajlanak – a nemzeti kisebbségekre nézvést nem kívánt következményeket eredményeznek abban a formában, hogy az integráció folyamatában a tagállamok saját domináns nyelvüket és kultúrájukat érzik veszélyeztetve – a *lingua franca* szerepét betöltő angol nyelv egyre markánsabb nyelvi imperializmusa révén egyfelől, illetve az Unió kulturális politikái által a közös európai identitásra és kulturális örökségre helyezett fokozódó hangsúlynak betudhatóan másfelől –, ami megnehezíti számukra, hogy elismerjék saját, belső kisebbségeiket és toleranciát tanúsítsanak irányukban. Figyelemre méltó ugyanakkor a romák felzárkóztatását célzó politikákat elemző tanulmány következtetése, miszerint a roma közösségek helyzetének az alaposabb, empatikusabb ismeretére volna szükség ahhoz, hogy ki lehessen törni a felzárkóztatási programok közismert eredménytelenségének a bűvös köréből.

A regionális politikákat és a határmenti együttműködést célzó – „határtalanítási” (*debordering*) – programokat ismertető két tanulmány több olyan vonatkozást említ, számos adattal és technikai jellegű információval alátámasztva az érvelést, amelyek pozitív konzekvenciákat, kiaknázható lehetőségeket eredményeznek a nemzeti kisebbségek számára. A két tanulmány végkövetkeztetése egybeesik mindazonáltal azt illetően, hogy ezek az opportunitások egészében véve nem képesek feloldani azt a paradoxont, hogy miközben a kisebbségvédelem az Unió egyik,



az uniós szerződésben deklarált alapértéke, a kérdéssel kapcsolatos kompetenciák nem léteznek, és azok létrehozása elől visszatérően kitér az EU.

A kézikönyv talán legérdekesebb vonatkozása az Uniónak az a kétarcúsága, amelyre egyfelől az EU tagállamainak a különleges területeinek és külbirtokainak az EU jogrendjéhez fűződő viszonyát taglaló, Maria Ackrén által jegyzett tanulmány világít rá, másfelől Tove H. Malloy érdekesítő fejtegetése a „belső bővítés” kérdéséről. Az EU tagállamainak egykori gyarmatai és autonóm státussal rendelkező szigetei, illetve külterületei – összesen 27 adminisztratív egység a Karib-térségtől és az Atlanti Óceántól Észak-Afrikán és az Indiai Óceánon át a Csendes Óceánig, amelyek közül több számos szigetet foglal magában! – az Európai Közösség alapításától, illetve a későbbi bővítések révén váltak az Unió részévé, és azon belül igen változatos viszonyban vannak az EU jogrendjével: a különleges jogállás, a kivételek és az autonómia különböző formáinak a haszonélvezőiként egyfelől, és az uniós politikák biztosította lehetőségeket kamatoztatva másfelől meglepő hatékonysággal teljesítik az EU integrációs célkitűzéseit az etnikai, nyelvi, kulturális és vallási sokszínűség egzotikusnak bízható körülményei között. A „belső bővítés” fogalma azokra az elvben lehetséges helyzetekre vonatkozik, amikor a tagállamok száma nő az Unió területének a növekedése nélkül vagyis, amikor valamelyik tagállamból szecesszió révén kiválik egy adott terület (például Katalónia). A két tanulmányból az derül ki, hogy miközben az EU jogrendje rendkívül komplex és flexibilis a különleges jogállású területek jogi és adminisztratív harmonizációjának a tekintetében, az ún. „belső bővítés” kérdésében merev és elutasító, a „konzervatív semlegesség” alapállásából utasítva el a tagállamok kisebbségpolitikai kudarcainak a kérdésével való szembenézést.

A koherens, világos célokat követő, érdekek helyett elvek által vezérelt kisebbségpolitikai elköteleződés hiányának a következményeire hívják fel a figyelmet az EU külügyi szolgálatával foglalkozó tanulmányok is. A Nyugat-Balkán tekintetében Maria Dicosola azt emeli ki, hogy a térség sajátos adottságai közepette látványosan egyértelművé válnak az EU kisebbségpolitikájának a gyenge pontjai. A megfeleltetési kritériumok által előírt standardok gyakorlatba ültetése felszínes, és a rivalizáló nemzetépítési törekvések kontextusában gyakran a célokkal ellentétes konzekvenciákat eredményez. A kisebbségvédelemmel kapcsolatos elvárások kívülről előírt viselkedési minták, amelyeknek meg lehet felelni formailag, anélkül, hogy azok szerves részeivé válnának a demokratikus átmenetnek és konszolidációnak. Dicosola szerint a megfeleltetési kritériumok alkalmazásának a nyugat-balkáni kudarcra egyértelművé teszi, hogy az EU kisebbségvédelmi gyakorlata nem nyugszik szilárd, koherens elméleti alapokon, nincs világos elképzelés arról, hogy milyen viszonyoknak kellene léteznie a kisebbségi jogok, a demokrácia és a jogállamiság között. A kisebbségi jogok és a demokrácia kérdésének a szétválasztása a biztonságpolitikai megfontolások térnyerését tette lehetővé, a demokratizálódás kárára és a kisebbségvédelem színlelt, formalisztikus kezelését bátorítva.

A geopolitikai és a regionális biztonsággal kapcsolatos megfontolások domináns, az elveket háttérbe szorító érvényesülését hangsúlyozza Graham Donnelly és Federica Prina is a keleti szomszédsági politikákat elemző, igen alapos tanulmányukban. Az ilyen jellegű megfontolások eredménye, hogy az Unió kisebbségpolitikai elköteleződése rendkívül differenciált és következetlen a térségben, teljességgel nélkülözve a koherens, konzisztens normativitás minden látszatát. Mind a nyugat-balkáni, mind a keleti szomszédsági politikákat elemző tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az EU kisebbségvédelmi rendszerét egy átfogó reform keretében kell újragondolni és szilárdabb elméleti alapokra helyezni.

A fentiek alapján aligha lehet vitatni, hogy egy igen alapos, sokrétű, a vizsgált tematikát imponálóan sok nézőpontból megvilágító kutatási kézikönyvvel van dolgunk. Nem kevésbé egyértelmű ugyanakkor, hogy az előzőekben nyújtott – bár tömör és szelektív – összefoglaló alapján nem lehet kitérni a kérdés elől, hogy létezik-e egyáltalán az, amit ez a kiválóan kitalált, megtervezett és kivitelezett kutatási kézikönyv a vizsgálat tárgyának tekint. Van-e az Európai Uniónak kisebbségpolitikája?

Ez a kérdés Tove H. Malloyt és Vizi Balázst, a kézikönyv szerkesztőit is foglalkoztatja. A kibontakozó összkép alapján kénytelenek elismerni a bevezető tanulmányban, hogy a kisebbségpolitika terén az EU egészét tekintve „koherens és konzisztens megközelítésről” nem lehet beszélni. Az Unió meghatározó intézményeire a politikai akarat hiánya a jellemző, mi több, egyértelmű jelei vannak a kisebbségi ügyek depolitizálására irányuló törekvésnek. A depolitizálás a szerkesztők felfogásában azt jelenti, hogy a dolgokat eleve adottaknak tekintjük, olyanoknak, amelyek tekintetében a politikának – a kontesztáció, a változtatás igényének az értelmében – nincs illetékessége. Malloy és Vizi szerint végső soron a depolitizálás maga is politika, következésképpen a kutatási kézikönyv tárgya és irányultsága – amely az Unióban kirajzolódó politikai mintázatok láthatóvá tételét („*providing evidence for a political pattern*”) szeretné nyújtani – nem kérdőjelezhető meg.

A szerkesztők beszélnek ugyanakkor egy „kibontakozóban lévő uniós kisebbségpolitikáról” (*an emerging EU minority policy*), és hivatkoznak Peter M. Haas „tudáseméleti közösség” (*epistemic community*) fogalmára<sup>1</sup>, ami támpontot kínál két kritikai észrevétel megfogalmazásához. Az egyik a kutatási kézikönyv címével és tárgymegjelölésével kapcsolatos: a „kisebbségpolitika az EU-ban” változat helyett, amely a kötet tanulmányai által nyújtott evidenciák alapján megannyi kritikai

<sup>1</sup> “An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge in that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of discipline and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs [...]; (2) shared causal beliefs [...]; (3) shared notions of validity [...]; and (4) a common policy enterprise [...].” Haas, Peter M.: Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 1992/1. 1–35.

észrevételtesz indokolttá, célszerűbb lett volna a „kisebbségi rezsim az EU-ban” változat mellett dönteni, a Galbreath és McEnvoy által javasolt fogalomhasználat alapján.<sup>2</sup>

De kritikát lehet megfogalmazni a kötet egy szerkezeti fogyatékoságát illetően is: hiányzik a kötet végéről egy összegező, konklúziókat megfogalmazó tanulmány, amelyben ki lehetett volna fejteni, hogy milyen értelemben lehet beszélni a „kibontakozóban levő uniós kisebbségpolitikáról”. A Tove H. Malloy és Vizi Balázs által futólag megemlített fogalmi keretet jól lehetett volna kamatoztatni ebben a tekintetben: a kisebbségi rezsimokra jellemző informalitás, az állami viselkedés sokféleségében fokozatosan érvényesülő, a „tudáselméleti közösség” apránkénti létrejötte által érvényesített normativitás valóban eredményezhet szokásjogi standardokat, amelyek elvezethetnek ahhoz a kisebbségpolitikai reformhoz – a holisztikus, szilárdabb elméleti alapokra helyezett uniós kisebbségvédelemhez –, amelynek a szükségessége mellett a kötet több tanulmánya teszi le a garast, és amelynek az esélyei az államközi szerződések létrejöttének az útján rendkívül csekélyek ez idő szerint. Noha egy ilyen zárótanulmány sokat emelt volna a kötet szellemi értékén, a kézikönyv egészének és a szerkesztőknek elvitathatatlan érdeme, hogy az ebben a hiányban fölsejlő esély megismerszik egyáltalán.

---

<sup>2</sup> Galbreath, David J. – McEvoy, Joanne: *The European Minority Rights Regime. Towards a Theory of Regime Effectiveness*. Houndmills, Basingstokes, New York: Palgrave Macmillan, 2012. és uók: How Epistemic Communities Drive International Regimes: The Case of Minority Rights in Europe. *Journal of European Integration*, 2013/2. 169–186.