

TÓTH NORBERT

HORVÁTORSZÁG EU-CSATLAKOZÁSI
FOLYAMATÁNAK HATÁSA AZ ÁLLAM
KISEBBSÉGVÉDELMI TÁRGYÚ JOGANYAGÁNAK
FEJLŐDÉSÉRE – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A
HATÉKONY KÖZÉLETI RÉSZVÉTELHEZ VALÓ JOG
KÉRDÉSÉRE¹

Ebben az írásomban azt vizsgálom meg, hogy az Európai Unió illetve a jogelőd integrációs szervezetek mennyire voltak képesek befolyásolni a horvát kisebbségi jogi architektúra alakulását. Nem tekintem át részletesen ugyanakkor a horvát kisebbségi jogi jogszabályokat, kizárólag az „európai” törekvéseket és az azokra adott horvát politikai/jogi válaszokat elemzem a következő oldalakon.

A hatályos horvát alkotmány „Történelmi alapok” címet viselő preambuluma huszonkét különböző csoportot nevesít nemzeti kisebbségként az ország területén.² E viszonylag³ széles körbe tartoznak a szerbek, a csehek, a szlovákok, az olaszok, a magyarok, a zsidók, a németek, az osztrákok, az ukránok, a ruszinok, a bosnyákok, a szlovének, a montenegróiak, a macedónok, az oroszok, a bolgárok, a lengyelek, a romák, a románok, a törökök, a vlachok és az albánok.⁴

1 A tanulmány a 2014. április 25-én az „Association for the Study of Nationalities” éves konferenciáján a New York-i Columbia University-n elhangzott előadás alapján és az OTKA K105432 sz. kutatás keretében készült.

2 Letöltés helye: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2406/>; letöltés ideje: 2016. 01. 20.

3 Az Európai Unió tagállamaiban jelenleg a horvát belső jogi jogszabályok nevesítik a legtöbb kisebbségi közösséget.

4 horvát alkotmány preambulumaának kisebbségi közösségeket felsoroló fordulatai többször módosultak az elmúlt évtizedekben. Eredetileg csak nyolc csoportot ismert el ily módon az alaptörvény: szerbek, muzulmánok (sic!), szlovének, csehek, szlovákok, olaszok, magyarok és zsidók. Lásd: Trócsányi László (szerk.): Kelet-Európa új alkotmányai. JATE Állam- és Jogtudományi Kar; Szeged, 1997. 140. Letöltés helye: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html/; letöltés ideje: 2016. 01. 24. Később ez a lista tízre emelkedett és kiegészült a németekkel, osztrákokkal, ruszinokkal és ukránokkal, egyúttal pedig kikerültek belőle a szlovének és a muzulmánok. Letöltés helye: <http://www.servat.unibe.ch/icl/hr00000.html/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24. Végül 2001-ben került be az alkotmányba a jelenleg is hatályos preambulumszöveg. A jelenlegi szabályozás alapját valószínűleg az 1991-es népszámlálás jelenthette, amikor huszonhárom különböző nemzetiségbe sorolhatták be magukat Horvátország polgárai. Lásd ezzel kapcsolatban a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtására vonatkozóan 1999-ben benyújtott horvát előzetes jelentés bevezető bekezdéseit. Letöltés helye: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp#Croatia/; letöltés ideje: 2016. 01. 28.

Szintén az alaptörvény preambuluma rendelkezik úgy, hogy a Horvát Köztársaság egy- szerre a horvát közösség *nemzetállama*, másrészt pedig a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek állama.⁵ Az 1990-ben elfogadott alkotmány és *a nemzeti kisebbségek jogairól szóló 2002. évi alkotmányerejű törvény* („*ustavni zakon*”) értelmében nemzeti kisebbségekhez tartozóként kizárólag horvát állampolgárságú olyan természetes személyeket lehet elismerni, akik hagyományosan az ország területén élnek és etnikai, nyelvi, kulturális és/vagy vallási jellemzőikben különböznek a lakosság többi részétől, valamint meg kívánják őrizni ezeket a jellegzetességeket.⁶

Az európai integrációs szervezetek valamint Horvátország kapcsolatai alakulásának elemzése előtt szükségesnek látszik néhány előzetes kérdés megfogalmazása, úgy mint:

- Pontosán mely uniós vívmányok kapcsolódnak a kisebbségi jogokhoz?

- Mennyire számít az Európai Unió hatékony érdekérvényesítőnek akkor, amikor saját értékeit kéri számon egy csatlakozni kívánó országon, például a kisebbségi jogokat illetően?

- Milyen fejlődés mutatható ki a horvát kisebbségi tárgyú joganyagra vonatkozóan az elmúlt két évtizedet figyelembe véve?

A horvát-európai kapcsolatok első szakasza (1991-1999)

A Horvát (Szocialista) Köztársaság sokkal inkább volt multietnikus entitásnak tekinthető a délszláv háború előestéjén, mint manapság. A jugoszláv konfliktust megelőző utolsó népszámlálás (1991) adatai alapján a horvátországi területek lakosságának 78 százaléka tartozott a névadó nemzethez, míg a legnagyobb kisebbségnek számító szerb közösség a teljes népesség körülbelül 12 százalékát tette ki, végül a fennmaradó 10 százalék más etnikai csoportok között oszlott meg.⁷ A szerbek számos régióban és körzetben abszolút vagy relatív többséget alkottak, így különösen az ország keleti, Bosznia-Hercegovinával illetve Szerbiával határos vidékein.⁸ Közismert, hogy a délszláv konfliktus miatt drasztikusan változtak meg az ország etnikai viszonyai, a szerbek és más kisebbségi csoportok tagjai közül sokan elmenekültek, mások pedig az etnikai tisztogatásoknak és általában a csoportközi gyűlöletnek és intoleranciának váltak áldozataivá. Kizárólag az albán és a roma közösség tudott felmutatni

5 Letöltés helye: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2406/>; letöltés ideje: 2016. 01. 20.

6 Lásd a Horvát Köztársaság alkotmányának preambulumát és a nemzeti kisebbségekről szóló 2002. évi alkotmányerejű törvény 5. cikkét.

7 Letöltés helye: <http://www.dzs.hr/Hrv/DBHomepages/Naselja%20i%20stanovnistvo%20Republike%20Hrvatske/Naselja%20i%20stanovnistvo%20Republike%20Hrvatske.htm/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

8 Uo.

népességnövekedést az 1990-es években.⁹ Jelenleg még mindig a szerbség minősül a második legnagyobb etnikai csoportnak országosan, ugyanakkor számarányuk a harmadára, 4,36 százalékra zuhant mindössze két évtized leforgása alatt.¹⁰

Horvátország kapcsolatai 1991-ben kezdődtek az európai integrációs szervezetekkel, amikor a még Jugoszláviához tartozó tagköztársaságban népszavazást tartottak a függetlenségről, amely aztán a később elfogadott függetlenségi nyilatkozat alapja is lett.¹¹ Az Európai Közösségek (EK) tagállamai eleinte nem kívánták elismerni a volt jugoszláv tagköztársaságok függetlenségét, azonban a horvát-szerb konfliktus zárba szökkenése hamar az álláspontja felülvizsgálatára készítette őket. Az EK közreműködésével előkészítették a később *brioni nyilatkozatként*¹² ismertté vált dokumentumot, amelyet 1991-ben Jugoszlávia, Szlovénia és Horvátország is elfogadott. Az egyetértő felek hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) megfigyelő missziót küldjön területükre és elfogadták, hogy „a kisebbségi népesség védelme alapvető fontosságú a tárgyalások sikeres végkimeneteléhez”.¹³ A három érdekelt fél ugyancsak egyetértett az EK-tagállamok – többek között – „kisebbségi csoportok jogaira” vonatkozó javaslattelevi lehetőségét illetően.¹⁴ A brioni nyilatkozat fordulóponthoz jelentett abban, hogy ekkortól vált az EK a legfontosabb nemzetközi szereplővé a jugoszláv krízis megoldásáról.¹⁵ Mivel az események nagyon gyorsan és drámaian romlani kezdtek a Nyugat-Balkánon, az Európai Politikai Együttműködés keretében tartott rendkívüli Tanácsülés 1991 végén elfogadta a „*Kelet-európai és a volt Szovjetunió területén létrejött új államok elismeréséről szóló nyilatkozatot*.”¹⁶ Ennek I. függelékében a tagállamok világosan kifejezték, hogy nem fognak olyan területi egységeket független államként elismerni, ahol nem garantálják az etnikai és nemzeti csoportok és kisebbségek jogait, mégpedig összhangban az EBEÉ keretében elfogadott vállalásokkal. Ezt megelőzően, még az év derekán összehívták a Jugoszlávia Konferenciát, amelynek munkáját egy a Robert Badinter által elnökölt döntőbizottság (Badinter-bizottság) is segítette.¹⁷ A Badinter-bizottság számos állásfoglalást fogadott el Jugoszlávia vonatkozásában, ideértve természetesen Horvátország helyzetét is. 5. számú állásfoglalásában például javasolta az EK tagállamai számára, hogy ismerjék el Horvátország független államiségét, noha egy jelentős felfüggesztő feltétellel: „*a horvát hatóságok kötelesek megalkotni az újonnan elfogadott és »az emberi jogok és szabadságok valamint Horvát Köztársaságban élő nemzeti és etnikai közösségek és kisebbségek jogairól szóló 1991. évi alkotmányerejű*

9 Uo.

10 Uo.

11 Raič, David: *Statehood and the Law of Self-Determination*. Kluwer Law: New York, 2002. 350.

12 Letöltés helye: <http://peacemaker.un.org/croatia-slovenia-serbia-brioni91/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

13 Uo.

14 Uo.

15 Mesić, Stipe: *The Demise of Yugoslavia. A Political Memoir*. CEU Press: New York – Budapest, 2004. 137.

16 Lapidoth, Ruth: *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace Press: Washington, 1997. 14.

17 Uo.

törvény» végrehajtási szabályait. A cél az volt, hogy a kisebbségi jogi architektúra teljes mértékben összhangban legyen a hági Jugoszlávia Konferencia egyezménytervezete (a továbbiakban: Carrington-tervezet) kisebbségi csoportok különleges jogállására vonatkozó rendelkezéseivel. A Carrington-tervezet elismerte volna az autonómiához való jogot olyan régiókban, ahol a nemzeti vagy etnikai csoportokhoz tartozó személyek többséget alkottak.¹⁸ Annak ellenére, hogy a Carrington-tervezet soha nem lépett hatályba, a horvát parlament módosította az alkotmányerejű törvényt, lehetővé téve így, hogy két szerbtöbbségű autonóm körzet jöhessen létre az ország területén, valamint elismerte a kisebbségek kulturális autonómiához való jogát. Igaz Horvátország, számos más régióbeli államhoz hasonlóan a kulturális autonómiát, egyfajta címkeként, nagyvonalúnak gondolt kisebbségpolitikája általános leírására használja.¹⁹ A Badinter-bizottság álláspontja szerint „a nemzetközi jog kógens szabályai és különösen az egyén alapvető jogai és a népek és a kisebbségek jogai minden utódállamot köteleznek”²⁰ és „a nemzetközi jog kógens szabályai alapján az államok kötelesek biztosítani a kisebbségi jogok tiszteletben tartását.”²¹ Sajnálatos módon a horvát-szerb konfliktus mind intenzívebbé válása következtében az „1991. évi emberi jogok és szabadságok valamint a Horvát Köztársaságban élő nemzeti és etnikai közösségek és kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény” bizonyos rendelkezéseit soha nem alkalmazták a gyakorlatban. Ráadásul lényegi pontokon módosították azt 1992-ben²² és tulajdonképpen a horvát hadsereg 1995-ös harctéri sikerei és az etnikai arányok jelentős megváltozása miatt a jogszabály alkalmazását felfüggesztették. A háború után közvetlenül a horvát politikai elit felül kívánta vizsgálni a törvényt, sőt már egy teljesen új jogszabály kidolgozását is elképzelhetőnek tartották 1996-ot követően. Az EU erre gyorsan reagálva felfüggesztette a PHARE-pénzek folyósítását Horvátországnak és az ún. regionális megközelítés keretei között kezdett el foglalkozni az országgal.²³ Az Unió egyrészt a kisebbségek, másrészt pedig az otthonaikból elmenekült és oda vissza nem engedett állampolgárok helyzete miatt bírálta Horvátországot. Az EU és az Európa Tanács Velencei Bizottsága és más fontos nemzetközi szereplők a kisebbségekre vonatkozó joganyag hiánya miatti kritikáinak dacára a horvát állam felvételt nyert az Európa Tanácsba 1996-ban. Persze ez azzal is együtt járt, hogy Horvátország megerősítette az Európa Tanács ernyője alatt kidolgozott és elfogadott két fontos kisebbségi tárgyú egyezményt 1996-ban és 1997-ben. Végül néhány évnyi politikai izzapbirkózás után a Szábor 2002-ben elfogadta a kisebbségekről szóló új, ma is hatályos alkotmányerejű törvényt.

18 Uo.

19 Osipov, Alexander: Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place? *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2013. 12 (1). 12.

20 Lásd a Badinter-bizottság 1. számú állásfoglalásának 1) e) pontját.

21 Lásd a Badinter-bizottság 2. számú állásfoglalásának 2. pont 2. bekezdését.

22 Vukas, Budislav: The Legal Status of Minorities in Croatia. In: Trifunovska, Snežana (ed.): *Minorities in Europe – Croatia, Estonia and Slovakia*. TMC Asser Press: The Hague, 1999. 54–55.

23 Bartlett, William: *Europe's Troubled Region. Economic development, institutional reform and social welfare in the Western Balkans*. Routledge: London – New York, 2008. 197.

Az EU-Horvátország kapcsolatok második fázisa (1999-2003)

Mivel a koszovói konfliktus eszkalálódásától lehetett tartani az Európai Tanácsnak, valamint a Tanácsnak a tárgyban történt üléseit követően az Európai Bizottság 1999-ben közleményt fogadott el a délkelet-európai országok stabilizációs és társulási folyamatának kezdeményezéséről.²⁴ A Bizottság ebben megállapította, hogy Horvátország nem felel meg hiánytalanul a folyamatról való tárgyalások megkezdéséhez szükséges előfeltételeknek.²⁵ Emellett az EU még ugyanebben az évben kezdeményezte egy, a nyugat-balkáni államok együttműködési mechanizmusaként és fórumaként működő és később *Délkelet-európai Stabilitási Paktum*ként ismertté vált dokumentum elfogadását. A kisebbségvédelem és a kisebbségek jogai az együttműködés kulcselemét jelentették, és az érintett államok munkacsoportokat hoztak létre, köztük a demokratizálódási és emberi jogi munkacsoportot, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaival is foglalkozott. A Stabilitási Paktumot a Délkelet-európai Együttműködési Folyamat és a Regionális Együttműködési Tanács váltotta fel 2008-ban.²⁶

Miután a kormányzó jobboldali Horvát Demokratikus Közösség 2000-ben mind az elnök-, mind pedig a parlamenti választásokat elveszítette,²⁷ az új horvát kabinet csúcstalálkozót rendezett Zágrábban az Unió és bizonyos nyugat-balkáni állam- illetve kormányfők, továbbá az Európai Bizottság elnökének és más magas rangú politikusok és diplomaták részvételével.²⁸ A találkozó zárónyilatkozatában aláhúzták a kisebbségek jogainak jelentőségét és az Európai Unió ígéretet tett arra, hogy a PHARE és az azt felváltó OBNOVA²⁹ rendszerek helyett egy új pénzügyi segítségnyújtási mechanizmust hoz létre a Nyugat-Balkán helyzetének rendezése érdekében.³⁰ Ezenkívül Horvátország ígéretet kapott arra, hogy elkezdik vele a stabilizációs és társulási megállapodás megkötéséről szóló tárgyalásokat. A CARDS-nak (Közösségi támogatás az újjáépítéshez és fejlesztéshez) nevezett új pénzügyi támogatási mechanizmust 2000-ben indították el és egészen 2006-ig ennek a keretében folyt az együttműködés, amikor is azt felváltotta az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA).³¹ A CARDS-projekt – egyebek mellett

24 Letöltés helye: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:51999DC0235/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

25 Uo.

26 Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan Kiadó: Budapest, 2013. 33. Letöltés helye: <http://www.rcc.int/pages/2/overview/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

27 Fisher, Sharon: Croatia's EU Odyssey. *Central Europe Review*, 2000. 2 (19). Letöltés helye: <http://www.ce-review.org/00/19/fisher19.html/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

28 Grubiša, Damir: The Zagreb Summit and Croatian Foreign Policy. *Croatian International Relations Review*, 2000 (July-December). 117–121.

29 Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Jugoszlávia, valamint Macedónia újjáépítését támogató pénzügyi eszköz.

30 Grubiša, 2000. The Zagreb Summit, i.m. 117–121.

31 Letöltés helye: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/how/; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

– támogatta a kisebbségi jogokat megerősítő intézményi és jogalkotási keretek kialakítását. Ennek értelmében a CARDS-rendszerből való támogatások lehívásának előfeltétele volt a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.³² Részben ennek is köszönhető volt az új kisebbségi törvény megalkotása és elfogadása 2002-ben.

Horvátország 2001-ben aláírta a Stabilizációs és Társulási Megállapodást, igaz, az csak 2005-ben lépett hatályba.³³ A megállapodás csak egyetlen helyen – és pedig a kötelező erővel nem rendelkező preambulumban – hivatkozott a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira. A Szábor 2002-ben új alkotmányerejű törvényt fogadott el a nemzeti kisebbségek jogairól. Egy évvel később az Európai Bizottság a nyugat-balkáni országok európai integrációjáról szóló közleményében aláhúzta a jogállamiság – mint az EU alapvető értékei egyikének – tiszteletben tartásának jelentőségét, amely nélkülözhetetlen a kisebbségek jogainak védelméhez.³⁴ A bel- és igazságügyi területen való horvát előrehaladást a hivatkozott közlemény rendkívül fontosnak tartotta.³⁵ A közeledési folyamat záróakkordjaként Horvátország 2003-ban hivatalosan is benyújtotta csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz.

Csatlakozás előtt: a horvát-EU-kapcsolatok harmadik szakasza (2003–2013)

1993-ban a dán elnökség idején fogadta el az Európai Tanács a később csak „koppenhágai kritériumokként” ismert feltételrendszert, amelyet minden olyan közép- és kelet-európai államnak figyelembe kell(ett) vennie, amely szeretne (szeretett volna) az Európai Unióhoz csatlakozni. Ennek alapján „a tagság előfeltétele, hogy a tagjelölt ország stabilitást érjen el a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogokat garantáló intézményeket illetően, a kisebbségek védelmét tiszteletben tartja, működő piacgazdasággal rendelkezik és képes arra, hogy megbirkózzék az Unión belüli versenyhelyzet jelentette nyomással és piaci erőkkel.”³⁶

Amikor egy európai állam csatlakozási kérelmet nyújt be, arról az Európai Bizottság közleményt fogad el. Horvátország esetében 2004-ben fogadta el a Bizottság az álláspontjáról szóló dokumentumot és ebben áttekintette a csatlakozni kívánó ország jogi és politikai

32 Vizi, 2013. Európai kaleidoszkóp, i.m. 35.; Shoraka, Kirsten: *Human Rights and Minority Rights in the European Union*. Routledge: London – New York, 2010. 117.

33 Letöltés helye: <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=140/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

34 Letöltés helye: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0027&from=EN/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

35 Uo.

36 Letöltés helye: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html/; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

rendszerét, továbbá az EU-val fenntartott viszonyát.³⁷ Indító dokumentumában a Bizottság leszögezte, hogy Horvátország „már számos jogalkotási intézkedést tett az emberi jogok és a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása érdekében,” és felsorolta azokat a kisebbségi jogi relevanciájú nemzetközi jogi dokumentumokat, amelyeknek a horvát állam már akkor a részese volt.³⁸ Ebbe a körbe tartozott a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, bizonyos Olaszországgal és Magyarországgal kötött kétoldalú megállapodások, valamint az 1995. évi ún. erdői megállapodás,³⁹ amelyet még az ENSZ felügyelete alatt kötött Horvátország és a kelet-szlavóniai szerbek képviselői. Ez utóbbit az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1023 (1995) számú határozata is üdvözölte és megerősítette.⁴⁰ Megkötése után két évvel a horvát kormány szándéknyilatkozatban vállalt kötelezettséget az erdői megállapodás szabályainak végrehajtására.⁴¹

A belső jogi jogalkotás kapcsán a Bizottság a többször módosított 1990. évi alkotmány és a 2002. évi nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény, valamint a Velenicei Bizottság ráhatására létrehozott Nemzeti Kisebbségek Tanácsa (NKT) elnevezésű kormányzati tanácsadó szerv jelentőségét húzta alá, kiemelve, hogy az alkotmányerejű törvény végrehajtása során a kormánynak szorosan együtt kell működnie az NKT-vel.⁴² Az elismerő szavak mellett a Bizottság kritizálta is Horvátországot, mégpedig a következő kérdések miatt:

- a kisebbségek alulreprezentáltsága a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban;
- néhány jogszabály, mint például az államigazgatásról szóló törvény, a bíróságokról szóló törvény, az állami igazságügyi tanácsról szóló törvény, az ügyészi szervezetről szóló törvény nincs teljes mértékben összhangban a nemzeti kisebbségekről szóló alkotmányerejű törvény rendelkezéseivel;
- a szerbek arányos képviseletét meg kell teremteni az 1997. évi szándéknyilatkozatnak megfelelően;
- a nemzeti kisebbségeket a média különálló csoportokként és nem pedig a társadalom integráns részeként ábrázolja;
- a romák helyzete;
- a szerbek gyakran válnak gyűlöletbűncselekmények célpontjaivá;
- a szerb menekültek helyzete;
- az ombudsman korlátozott költségvetési lehetőségei; továbbá a Bizottság szerint
- bizonyos nemzetközi szerződéseket Horvátországnak tető alá kell hoznia a csatlakozásig.⁴³

37 Lásd a COM(2004) 257 final jelzetű bizottsági közleményt.

38 Uo.

39 Az erdői megállapodás szövegét lásd: <http://peacemaker.un.org/croatia-erdutagreement95/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

40 Letöltés helye: <http://daccess-ods.un.org/TMP/538611.896336079.html/>; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

41 Lásd a COM(2004) 257 final jelzetű bizottsági közleményt.

42 Uo.

43 Uo.

Egy évvel később az EU meghatározta a csatlakozási tárgyalások kereteit és az uniós vívmányokat 35 különálló fejezetbe sorolta.⁴⁴ A kisebbségek jogainak kérdése jórészt az „Igazságügy és alapvető jogok” címet viselő 23. számú fejezetbe került.⁴⁵ Az Európai Bizottság évente elfogadott előrehaladási jelentésekben elemezte a folyamatot, ezekben a Bizottság értékelt az aspiráns állam időszaki fejlődését. A horvát csatlakozási folyamat rámutatott arra is, hogy a korábbi tapasztalatokat beépítve az Európai Bizottság „szakmailag rutinosabban kezelte az emberi jogi és kisebbségi jogi kérdéseket.”⁴⁶ Igaz, például a „nagy kelet-európai kibővülés” idején a Bizottság jórészt a sötétben tapogatózott, mivel nem volt tapasztalata ezen a téren.⁴⁷ A következőkben nagyon röviden szeretném bemutatni a horvát jogalkotás és politika fejlődését az egyes kulcsterületeken.

A kisebbségek alulreprezentáltsága a politikában, a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a rendvédelem területén

A politikai és közéletben, valamint a kulturális életben való hatékony/tényleges képviselői jog, a kisebbségi jogok egyik legfontosabb aspektusa, amelyet a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényben Horvátország – többek között – fenntartott parlamenti helyek biztosításával, a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa létrehozásával és működtetésével és a helyi önkormányzatokat segítő kisebbségi tanácsadó testületek felállításának lehetővé tételével igyekezett biztosítani. Az Európai Unió elismerte ezeket a lépéseket, azonban szinte minden előrehaladási jelentésben felhívta a tagjelölt figyelmét a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény néhány fogyatékoságára. Az Európai Bizottság szerint ugyanis a kisebbségek parlamenti képviselete és a mandátumok elosztása ebben az időszakban nem volt eléggé transzparens. Erre válaszul a horvát parlament módosította a kifogásolt törvényhelyeket, mire a Bizottság ezt sikeres korrekcióként értékelte a későbbi jelentéseiben. Ezenkívül a Szábor már egy évvel az első előrehaladási jelentés után módosította a közszolgálatról szóló törvényt, megteremtve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek fokozott arányú alkalmazásának lehetőségét a közszolgálatban. Az Európai Bizottság álláspontja szerint noha ez is egy fontos lépés volt, további módosításokra is szükség lett volna, illetve annak végrehajtása rendkívül lassú és nehézkes volt. A tagjelölt állam ezután is folytatta a releváns jogszabályok módosítását, így a helyi és regionális önkormányzatokról szóló, valamint a már említett közszolgálati törvény ismét

44 Letöltés helye: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=0801262488184a4c,08012624887d384d/; letöltés ideje: 2016. 01. 24.

45 Uo.

46 Vizi, 2013. Európai kaleidoszkóp, i.m. 35.

47 Vizi Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership. An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement.* Katholieke Universiteit Leuven: Leuven, 2005. 121.

változott, bevezetve az önkormányzatok által kötelezően elfogadott foglalkoztatási stratégiák intézményét. A következő esztendőben a horvát rendőrség előrelépést tudott felmutatni a kisebbségi közösségekből származó rendőrök rekrutációja vonatkozásában. Ugyanakkor az átfogó stratégiai tervek és elképzelések hiánya miatt az Európai Bizottság továbbra is elmarasztalta Horvátországot az éves jelentésekben. Az első áttörésként értékelhető fejleményre 2007-ig kellett várni, amikor a Központi Államigazgatási Hivatal első alkalommal készítette el a kisebbségek államigazgatásban való képviselőitéről szóló foglalkoztatási tervét és a következő esztendőben a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény végrehajtására fókuszáló cselekvési terv is ki lett dolgozva. Emellett a horvát parlament 2010-ben módosította az alkotmányt és a nemzeti kisebbségek jogairól szóló törvényt is, tovább erősítve a képviselőikre vonatkozó lehetőségeket. A folytatódó uniós bírálatok és nyomás miatt az állam átfogó vizsgálatot indított a kisebbségeknek az állami szektorban való alulreprezentáltsága miatt, amely alapján a kormány foglalkoztatási tervet fogadott el a 2011–2014-es időszakra fókuszálva. Jóllehet a kabinet további erőfeszítéseket is tett, a megcélzott öt százalékos foglalkoztatási arányt nem sikerült elérni a csatlakozásig, és az 3,4 százalék körül stabilizálódott a 2012-es év végére.⁴⁸

A kisebbségek percepciója a médiában

A Bizottság már a csatlakozási folyamat legelején bírálta a tagjelölt államot amiatt, mert a kisebbségi közösségeket a médiában nem a teljes horvát társadalom részeként ábrázolták, hanem különálló csoportokként. Különösen igaz volt ez a szerbekre és a romákra. Két év kellett hozzá, hogy valami történjen ezen a területen és emelkedjen a kisebbségekkel foglalkozó műsorok száma valamint műsorideje mind a hivatalos, mind pedig a kisebbségi nyelveken. Az EU elfogadta az állam intézkedéseit és a 2009 utáni jelentéseiben már nem foglalkozott ezzel a kérdéssel.

Az ombudsman költségvetési lehetőségei

Az Európai Bizottság egyik visszatérő kritikai észrevétele volt az ombudsman költségvetési helyzete javításának szükségessége. A parlament az ombudsmant bízta meg az uniós antidiszkriminációs kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzésével, amely csak tovább fokozta az Európai Unió érdeklődését és a Szábor végül növelte az ombudsman büdzsáját.

48 Lásd a Bizottság COM(2012) 601 final jelzetű közleményét. Letöltés helye: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=0801262488677045,080126248867706e,08012624887bed8c,080126248852c7d0/; letöltés ideje: 2016. 02. 02.

Nemzetközi kötelezettségek

Mivel Horvátország már a csatlakozási folyamat kezdetére részesévé vált a legfontosabb kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi szerződéseknek, ezért komoly kritikákat ezzel kapcsolatban nem kapott. Ennek dacára a tagjelölt állam bejelentette, hogy kétoldalú kisebbségvédelmi tárgyú megállapodást kíván kötni Szerbia és Montenegróval, és ezirányú vállalását egy év leforgása alatt teljesítette is.⁴⁹

A romák helyzete

Körülbelül tizenhétézer horvát állampolgár vallotta magát roma nemzetiségűnek a legutóbbi népszámlálás alkalmával, igaz szakemberek két- háromszorosára becsülik a csoport valós létszámát.⁵⁰ Nem kétséges, hogy a horvátországi kisebbségi közösségek közül a romák vannak a legnehezebb helyzetben, mivel rendkívül sokféle problémával kell, hogy szembenézzenek, mint amilyen például a magas munkanélküliségi ráta, a rendkívül rossz egészségügyi és életfeltételek, végül a diszkrimináció. Valamennyi jelentés csak nagyon csekély mértékű előrehaladást tudott feltárni ezekben az ügyekben. A csatlakozási folyamat első évében romaügyi különleges kormánytanácsadót neveztek ki, valamint meghirdették a roma elfogadás/befogadás évtizedének programját. Ezeket a kezdeményezéseket az Európai Bizottság nagyon kedvezőnek ítélte. A horvát kormány ennek keretében számos infrastruktúrafejlesztő beruházást és programot hajtott végre uniós forrásokra támaszkodva a romatelepeken. Ezenkívül az Unió Roma Integrációs Keretstratégiájának végrehajtására Horvátország 2020-ig szóló nemzeti stratégiát fogadott el.

A szerb közösség és a szerb menekültek helyzete

A szerb-horvát háború örökségének legsúlyosabb terhét kétségkívül a szerb menekültek ügye jelenti. A romák helyzetéhez hasonlóan az otthonukba visszatérni kívánó szerbek problémája is csak lassan mozdult előre a tárgyalások elején. A szerbek és az ortodox egyház elleni

49 2004. évi belgrádi szerződés a Horvát Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a Horvát Köztársaságban élő szerb és montenegrói kisebbség jogainak valamint a Szerbia és Montenegróban élő horvát kisebbség jogainak védelméről. Szövegét lásd: Arp, Björn (ed.): *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Brill: Leiden, 2008. 487–492.

50 Parthalan, Ozzy Ronny: *Roma of Croatia, Vadpress*. 2011. 5.

etnikai alapú támadások a kezdeti időszakban még nagyon gyakoriak voltak, de csökkenő tendenciát kezdtek mutatni az idő múlásával. Csak a csatlakozási folyamat legutolsó szakasza hozta meg a fordulópontot ebben a tekintetben, amikor Horvátország elfogadta a szerb menekültek lakhatására vonatkozó állami programot.

Következtetések

Horvátország proaktív stratégiát választva még a csatlakozási tárgyalások kezdetéig igyekezett kialakítani a kisebbségekre vonatkozó jogi architektúrát belső jogában. Ennek a megközelítésnek az eredményességét lényegében az Európai Bizottság is elismerte 2005-ben elfogadott bővítési stratégiáról szóló közleményében: „Horvátország nem néz szembe jelentősebb nehézségekkel a tagság politikai előfeltételeit illetően.”⁵¹ Az Európai Bizottság által megfogalmazott csatlakozási követelmények, előfeltételek – valódi uniós jogi kisebbségvédelmi megoldások hiányában – pusztán nemzetközi szerződésekre szorítkoznak.⁵² Igaz, az kétségkívül eredmény, hogy a tagjelölt államok így legalább létező nemzetközi kisebbségvédelmi monitoring mechanizmusok részévé válhatnak.⁵³ 2011-ben egy magánszemély kérelmére az Európai Bizottság nyilvánosságra hozta azt a listát, amely a 23. fejezetre vonatkozó uniós vívmányokat sorolta fel.⁵⁴ Némi meglepetésre, a dokumentum csak két, kisebbségvédelem szempontjából kifejezetten releváns elemet tartalmaz, és pedig az Európa Tanács két „nagy” idevágó nemzetközi szerződését. Fontos megemlíteni, hogy egyik nemzetközi szerződést sem ratifikálta az EU valamennyi tagállama, maga az Unió pedig nem válhat az egyezmények részesévé. A Keretegyezménynek a 28 tagállamból 24-en, míg a Nyelvi Kartának csak 17-en részesei.⁵⁵ Vagyis az Unió nem állíthatja róluk, hogy azokat tagállami közmegegyezés övezné, az legfeljebb – igaz ez sem kevés – csak bővítéspolitikai vívmánynak tekinthető. Bár szigorúan értelmezve a kérdést, bővítéspolitikai vívmánynak is inkább csak a koppenhágai kritériumok minősíthetők és a két egyezmény pusztán azok politikai mércéjének számíthat. Könnyű belátni így azt is, hogy olyan nemzetközi szerződéseket érdemben számonkérni csatlakozni kívánó államokon, amelyeknek a tagállamok nem mindegyike részese, gyengíti az érintett

51 Lásd a Bizottság COM(2005) 561. számú közleményének 2.2. pontját. Letöltés helye: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0561/>; letöltés ideje: 2016. 02. 02.

52 Vizi, Balázs: *Minority Rights in the „New” EU Member States after Enlargement*. In: Swoboda, Hannes – Wiersma, Jan Marinus (eds.): *Democracy, Populism and Minority Rights*. Renner Institut: Brussels, 2008. 79.

53 Vizi, 2013. Európai kaleidoszkóp, i.m. 98–125.

54 Letöltés helye: http://www.asktheeu.org/en/request/eu_acquis_justice_and_home_affair/; letöltés ideje: 2016. 02. 02.

55 Letöltés helye: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures?p_auth=dd8DKI3N/; letöltés ideje: 2016. 02. 02.; lásd még: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=dd8DKI3N/; letöltés ideje: 2016. 02. 02.

nemzetközi megállapodások komoly előfeltételként való figyelembevételét. Ezt jól bizonyítja, hogy a koppenhágai kritériumok megfogalmazása és számonkérése óta az Európai Unióhoz csatlakozott országok közül a Nyelvi Kartához öten – Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia és Málta – a vívmányjelleg ellenére sem csatlakoztak. Igaz a Keretegyezmény megerősítése minden esetben megtörtént. Horvátország példája azt mutatja, hogy az Európai Unió mégis érdemben tudja befolyásolni a politikai közbeszédet a tagjelölt államban⁵⁶ és azon keresztül a jogalkotást még olyan érzékeny területeken is, mint amilyen a kisebbségvédelem. A kisebbségek hatékony jogvédelmét az államok többsége olyan keserű pirulának tartja, amelyet csak akkor hajlandók bevenni, ha attól egy számára az így okozott „kárnál” nagyobb előny bekövetkezését remélik. Vegytizta költség-haszon elemzés ez; Horvátország demokratikus – és az ország területén élő kisebbségek számára a legoptimálisabb – jogi környezet kialakítására az államelismerés bizonytalan időszaka kínálkozott a legkedvezőbb alkalomként. Ebben a néhány hónapban még a területi elvű kisebbségi autonómia biztosítása is elfogadható volt az állam számára, cserébe a horvát függetlenség elismeréséért. A háború és a kisebbségi lakosság egy tekintélyes részének elmenekülése, illetve megsemmisülése következtében előállt jelentősen megváltozott etnikai arányok a területi elvű autonómia kérdését részben okafogyottá, másrészt belpolitikailag lehetetlenné tették. A szerb menekültek szülőföldjükre való tömeges visszatérése pedig az idő múlásával egyre valószínűtlenebbnek látszott illetve látszik. Az EU-s fejlesztési pénzek folyósítása ismét csak kedvezett a kisebbségbarát jogi környezet kialakításának és az valódi kártyát jelentett az Unió kezében. 2003-ban Horvátország úgy kezdhette meg a csatlakozási tárgyalásokat, hogy az EU kritikáinak zöme a kisebbségi tárgyú jogszabályok *végrehajtására* vonatkozott. Ebben a körben említhető, hogy a kisebbségi tanácsok munkájában részt vevő politikusok és szakemberek véleménye szerint a tanácsok nem tudják betölteni a funkciójukat, érdekérvényesítő képességük igen kicsi, ráadásul a közigazgatási egységek gyakran támadásnak veszik a kritikát,⁵⁷ továbbá azoknak csupán konzultatív státuszuk van.⁵⁸ Ezenkívül nem minden horvátországi közösség élte meg előrelépésként a nemzeti kisebbségként való elismerést. A szerbek például úgy érveltek, hogy 1991 előtt nem kisebbségnek, hanem népnek minősültek a szocialista horvát alkotmány alapján.⁵⁹ Ráadásul nem segíti elő a hatékony közéleti részvételhez való jog érvényesülését az sem, hogy a horvát jog rendkívül sok „közösséget”⁶⁰ ismer el nemzeti kisebbségként, amelyek között méretüket

56 Vizi, 2008. *Minority Rights*, i.m. 79.

57 Andócsi János: Az anyanyelv használatának jogi lehetőségei Horvátországban. In: Eplényi Kata – Kántor Zoltán (szerk.): *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. NPKE – Lucidus Kiadó: Budapest, 2012. 278.

58 Petričušić, Antonija: Non-Territorial Autonomy in Croatia. In: Osipov, Alexander – Malloy, Tove H. – Vizi Balázs (eds.): *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*. Oxford UP: Oxford, 2015. 60.

59 Vukas, 1999. *The Legal Status*, i.m. 40–41.

60 Erősen kétséges, hogy a magát 2011-ben vlachnak valló és az ország területén szétszórva élő huszonkilenc embert nevezhetjük-e közösségnek?

tekintve hatalmas különbségek vannak. A legnagyobb halmazzt képező szerbek és a legkisebb „csoportot” jelentő vlachok közötti különbség több mint hatezer-négyszázszoros.⁶¹ Összességében megállapítható, hogy az Európai Uniónak „kemény”, jogi eszközök hiányában csak „puha”, politikai eszközei vannak a tagjelölt országok kisebbségvédelmet biztosító szabályainak alakításában, amelyek kimerülnek a más nemzetközi szervezetek keretében kidolgozott nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás – igaz következtelen – előfeltételül szabásában, továbbá javaslattételi tevékenységében. Az Unió ez utóbbi kapcsán is erőteljesen támaszkodik más aktorok,⁶² köztük különösen az Európa Tanács Velencei Bizottsága és a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága valamint a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága *know how*-jára. A létező nemzetközi kisebbségi jogi standardok *pro forma* tiszteletben tartásával a csatlakozási folyamat kisebbségvédelemmel kapcsolatos kötelező körei könnyedén sikerrel vehető. Persze a puha eszközök is „viselkedhetnek” relatíve kemény eszközökként adott esetben, de ehhez az is kell, hogy azt mindkét fél kívánatosnak tartsa. Magyarul, például a tárgyalat esetben Horvátország a függetlenedési periódusban szinte bármekkora árat hajlandó lett volna fizetni államisága elismertetéséért és hasonlóképpen az EK például még a területi elvű autonómiát is „bevasalta” volna a régió államain, ha azzal el tudta volna kerülni a fegyveres konfliktust. A feszültség oldódásával azonban már sem Horvátország, sem pedig az EU nem tartotta szükségesnek az igazán hatékony részvételi formák intézményesítését, mivel az érdemi kisebbségvédelmi megoldások jelentősége „békeidőben” leértékelődik. Záró megjegyzésként megállapítható, hogy bár az EU ilyen helyzetekben a koppenhágai kritériumokkal és pénzügyi-támogatási mechanizmusokkal tud hatást gyakorolni, saját másodlagos kisebbségvédelmi jogi aktusok nélkül nem tud igazán tartós és hatásos eredményeket elérni.

61 Letöltés helye: http://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/htm/e01_01_04/e01_01_04_RH.html; letöltés ideje: 2016. 02. 02.

62 Vizi, Balázs: Kisebbségek politikai szerepe és a nemzetközi szervezetek Európában. *Kisebbségkutatás*, 2015. 24 (4). 140.