

TARTALOM

ELŐSZÓ	5
AZ EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE	
LAKATOS ISTVÁN: AZ ENSZ KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZERE	9
AZ EURÓPA TANÁCS	
KARDOS GÁBOR: MÉRLEGEN A NYELVI CHARTA	33
SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY HÚSZ ÉV UTÁN – TAPASZTALATOK A NEGYEDIK MONITORING CIKLUS VÉGÉN	43
FIALA-BUTORA JÁNOS: A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY ÉS A NYELVI CHARTA VÉGREHAJTÁSA – EGYSÉGES STANDARD VAGY SZÉTFEJLŐDÉS?	57
TÓTH NORBERT: FÁBÓL VASKARIKA, AVAGY REFLEXIÓK A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGÁNAK ÚN. 4. TEMATIKUS KOMMENTÁRJÁRA VONATKOZÓAN	71
AZ EURÓPAI UNIÓ	
VARGA PÉTER – TÁRNOK BALÁZS: EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEK A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEBEN	91
NYILAS MIHÁLY – MACKÓ ZSUZSANNA: SZERBIA AKCIÓTERVE A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK MEGVALÓSÍTÁSÁRA	109
RESUME	133
SZÁMUNK SZERZŐI	137

ELŐSZÓ

A múlt évszázad kilencvenes éveiben nemzetközi szintén végbement kisebbségi jogalkotást követően úgy tűnhet, hogy a jogfejlődés megállt vagy legalábbis erőteljesen lelassult. A joganyag és az azzal kapcsolatos gyakorlat azonban – lehet, veszített korábbi dinamikájából – továbbra is folyamatosan alakulóban van, tartalma mélyül, határai tágulnak, újabb kodifikációs impulzusok jelentkeznek.

Jelen lapszám – természetesen a teljesség igénye nélkül – a nemzetközi kisebbségvédelem terén elért legújabb fejleményeket vizsgálja. Az első tanulmány az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében univerzális szinten kialakult kisebbségvédelmi mechanizmusok fejlődését, a világsszervezet jelenlegi kisebbségvédelmi rendszerének kialakulását mutatja be. Aztán áttérünk az európai regionális szintre, ahol különösen az Európa Tanács rendszerében léteznek erős, a politikai kötelezettségvállalásokat meghaladó, jogi kötőerővel rendelkező egyezmények. Bemutatjuk a *Nyelvi charta* és a *Kisebbségvédelmi keretegyezmény* monitoringjának legújabb tapasztalatait és az azzal kapcsolatos problémákat, kihívásokat, például az egyes államok jelentős késedelmét országjelentésük benyújtásánál. Kritikai szemmel elemezzük a két egyezmény végrehajtásának ellenőrzése közötti különbségeket, azok megalapozottságát, valamint részletesen kitérünk a *Keretegyezmény* személyi hatályával kapcsolatos dilemmára: újraértelmezhető-e a nemzeti kisebbség fogalma a nemzetközi jog alapján az egyezmény rendszerében. A két utolsó tanulmány azt vizsgálja, milyen törekvések, előrelépések történtek az elmúlt néhány évben az Európai Unióban a nemzeti kisebbségek helyzetére kihatással lévő uniós vagy nemzeti jogszabályok és közérdekű intézkedések kialakításában. Elemezzük a nemzeti kisebbségek helyzetének javítását célzó két európai polgári kezdeményezés sorsát, illetve, hogy az azzal kapcsolatos bírósági eljárások miként alakították az új jogintézményt, aminek következtében az Európai Bizottság bejegyezte a Minority SafePack elnevezésű kezdeményezést. Végül bemutatjuk a csatlakozási tárgyalásokat folytató Szerbia kisebbségvédelmi akciótervét, valamint annak hozadékát a vajdasági magyarok számára.

Varga Péter
szerkesztő

LAKATOS ISTVÁN

AZ ENSZ KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZERE¹

Jelen tanulmány keretei között a szerző átfogó képet szeretne adni arról, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete – a kisebbségi kérdés Nemzetek Szövetsége keretei között kialakított rendszerrel gyökeresen szakítva – milyen eszközökkel és megközelítéssel kezeli a nemzeti, vallási, nyelvi és etnikai kisebbségek helyzetét. A cikk szeretné bemutatni, hogy az ENSZ eddigi története során kisebbségvédelmi mechanizmusai hogyan fejlődtek, alakultak át; figyelemmel a politikai realitásokra, amelyek alól a világszervezet egy ilyen rendkívül kényes kérdésben semmiképpen nem tudja magát kivonni. Az írás a fenti célok érdekében kronológiailag haladva kívánja bemutatni azt a folyamatot, amely során a kisebbségi különmegbízott és a Kisebbségi Fórum mandátumának életre hívásával a világszervezet jelenlegi kisebbségvédelmi rendszere kialakult.

A népszövetségi alapok

Az I. világháborút lezáró békeszerződéseket követően a Nemzetek Szövetsége a világpolitikai stabilitást szem előtt tartva kiemelten kezelte a kisebbségi kérdést. A szervezet egyrészt a versailles-i békerendszer fenntarthatóságát kívánta biztosítani, másrészt el szeretne volna kerülni, hogy a világháború – súlyos területveszteségeket elszenvedett – vesztesei helyzetük orvoslására csak egy újabb határváltoztatásokkal járó megoldásban lássanak esélyt. E kettős cél érdekében a Népszövetség védnökséget vállalt a békeszerződések kisebbségi rendelkezései felett.² A kisebbségekkel kapcsolatos vállalásokat a Nemzetek Tanácsának beleegyezése nélkül az adott ország nem változtathatta meg és a Tanács járt el az azok állítólagos megsértéseivel kapcsolatos lakossági beadványok ügyében is.³ Egyes kisebbségi szerződések azonban lehetővé tették a jogvitáknak az Állandó Nemzetközi Bíróság elé utalását is.

1 A tanulmányban szereplő gondolatok és értékelések a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külgazdasági és Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának.

2 Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris: Budapest, 2016. 387.

3 Uo. 388.

A Nemzetek Szövetsége által életre hívott kisebbségvédelmi rendszert sok bíráló érte annak rendkívül alacsony hatásfoka miatt. Részben ezen kritikák eredményeként kezdeményezte 1925-ben Ewald Ammende kisebbségi aktivista az Európai Nemzetiségi Kongresszus létrehozását, amely fennállásának 14 éve alatt (1925–38) komoly szakmai és tudományos fórummá nőtte ki magát, lehetőséget teremtve a benne részt vevő 12 országból érkezett 28 európai kisebbség számára álláspontjaik és érdekeik kifejezésére.⁴ A Kongresszus elhatározta, hogy nem foglalkozik a határok átrajzolásával és nem kíván belemenni országspecifikus kritikákba sem. A testület leginkább a kisebbségek kulturális jogaival foglalkozott; elsősorban a személyi, nem pedig a területi autonómia alapján.

Annak ellenére, hogy az 1930-as évekre a népszövetségi kisebbségi rendszer a szervezettel együtt teljesen megbénult, majd véget ért; fontos hagyatékaként meg kell emlékeznünk arról, hogy a modern emberi jogi monitoring rendszer a beadványok kivizsgálásának és elfogadhatóságának szabályait innen örökölte.⁵ Emellett a nemzetközi jog fejlődése szempontjából fontos lépésnek számított a kisebbségek nemzetközi védelmével kapcsolatos nemzetközi érdeklődés megjelenése.

A Népszövetség által létrehozott kisebbségvédelmi rendszert követően – amely a kisebbségek mint csoportok védelmét kívánta megoldani a különböző kisebbségvédelmi szerződések keresztül – *Az ENSZ alapokmánya* és *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* az egyéni emberi jogok és szabadságok védelmére, valamint a diszkriminációmentesség alapelveire épült. Ez, valamint az a tény, hogy az államok jelentős része félt, hogy egy esetleges normaalkotási folyamat beindulása a kisebbségek kollektív jogai tekintetében veszélyeztetheti területi integritásukat, azt eredményezte, hogy a kisebbségi kérdés mind a mai napig mostohagyermeknek számít az ENSZ emberi jogi rendszerén belül.⁶

A kisebbségi kérdés kezelésének sajátosságai az ENSZ születésekor

Annak ellenére, hogy *Az ENSZ alapokmánya* explicite nem szól a kisebbségek jogairól, számos emberi jogi paragrafus található a dokumentumban. Ezek közül érdemes kiemelni az 1. cikkelyének 3. bekezdését, amely értelmében „*Az Egyesült Nemzetek célja, hogy gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján,*

4 Bíró, Anna-Maria (Tom Lantos Institute) – Lennox, Corinne (University of London): *Global Governance on Minority Rights: Assessing the participation of Non-State Actors (NSAs) in the UN Forum on Minorities*. (Az International Studies Association éves konferenciáján ismertetett tanulmány) Baltimore, 2017. 5–6.

5 Kovács, 2016. Nemzetközi közjog, i.m. 388.

6 Lakatos István: Kisebbségvédelem az ENSZ emberi jogokkal foglalkozó bizottságai és a Kisebbségi Munkacsoport háromszögében. *Külgügyi Szemle*, 2016. 15 (2). 25–41, itt: 26.

valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletbetartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen.”

A II. világháborút követő időszak első modern emberi jogi dokumentuma az ENSZ közgyűlése által 1948. december 9-én elfogadott *A népiirtás büntetnének megelőzése és megbüntetése tárgyában kelt nemzetközi egyezmény* II. cikke a nemzeti, népi, faji vagy vallási csoportokat nevesíti, amelyek teljes, vagy részleges megsemmisítése szándékával követhetik el az egyezményben felsorolt cselekményeket, megvalósítva ez által a népiirtás büntetettét. Vagyis az első modern emberi jogi egyezmény – amely mára már a nemzetközi szokásjog részévé vált – is a kisebbségeket tekinti a legveszélyeztetettebb csoportnak a népiirtás szempontjából.

Az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatához készült kommentár⁷ kiemelte, hogy a népiirtás elleni egyezmény a kisebbségek létezéshez való jogát volt hivatott biztosítani, de természetesen a kisebbségek létének védelme túlmegy azon, hogy ne semmisítsenek meg egy csoportot; ez magában foglalja a vallásuk és a kulturális örökségük védelmét is.

A népiirtás tilalmáról szóló egyezmény fő problémája azonban az volt, hogy nem hozott létre egy, a végrehajtást ellenőrző mechanizmust, vagyis ahogy mondani szokták, csupán egy „fogak nélküli dokumentumról” beszélhetünk, amelynek végrehajtása esetleges és nem számon kérhető.⁸ A kérdés fontosságát felismerve Adama Dieng, az ENSZ-főtitkár népiirtás megelőzéssel foglalkozó különleges tanácsadója már javasolta az Emberi Jogi Tanácsnak a népiirtás megelőzési egyezmény végrehajtásának megvitatását.⁹ Gondot jelentett továbbá, hogy a népiirtás definíciója rendkívül szűkre szabta a büntetendő elkövetési magatartást és így számos cselekmény, például a háborús bűntettek, az etnikai tisztogatás, vagy az emberiség elleni bűncselekmények kiestek ebből a körből.

Az ENSZ közgyűlése a népiirtás büntetnének megelőzése és megbüntetéséről szóló egyezmény elfogadását követő napon (1948. december 10.) fogadta el *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát*, amely szintén nem tartalmazott egyetlen kisebbségvédelmi paragrafust sem; a Szovjetunió többek között ezzel indokolta tartózkodását a nyilatkozatról történt szavazás

7 A kommentár magyar nyelvű szövegét lásd: Böszörményi Jenő (szerk.): *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány: Budapest, 2004. 17. Letöltés helye: www.hunsor.se; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

8 Lakatos István: A védelmi felelősség elve és a kisebbségek védelme. In: Gömbös Ervin (szerk.): *A kisebbségek jövője a globalizálódó világban*. Magyar ENSZ Társaság, 2016. 51–65. itt: 51.

9 High-level panel discussion of the UN Human Rights Council dedicated to the sixty-fifth anniversary of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 2014. 03. 07. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

során.¹⁰ A kérdés fontosságát és érzékenységét azonban jól jelzi, hogy az ENSZ közgyűlése a nyilatkozattal párhuzamosan elfogadott egy, a *Kisebbségek sorsa* címet viselő határozatot, amely kiemelte, hogy az ENSZ nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsával kapcsolatban, de tekintettel arra, hogy nehéz a kisebbségi kérdésre egy általánosan elfogadott megoldást találni, a nyilatkozat nem fog ezzel a kérdéssel specifikusan foglalkozni.¹¹ A határozat az ügyet annak érdekében utalta az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) elé, hogy az felkérje az Emberi Jogok Bizottságát és annak Albizottságát a téma alapos vizsgálatára a kisebbségek hatékony védelme céljából.¹²

A kisebbségek jogainak megjelenése és védelme a világszervezet normaalkotási időszakában

Az ENSZ első, jogilag kötelező érvényű emberi jogi dokumentuma az 1965-ben elfogadott – 1969-ben hatályba lépett – *A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény* volt, amely már számos fontos rendelkezést tartalmazott a kisebbségek védelme szempontjából. Az *Egyezmény* hatálya alá eső, a faji megkülönböztetésre vonatkozó tilalmat a tagállamok olyan szélesen fogalmazták meg, hogy az kiterjed a faji, nemzeti és etnikai kisebbségekre is az 1. cikkely 1. bekezdése alapján.¹³ Az *Egyezmény* ezen kívül egyrészt előírta a tagállamok részére különleges intézkedések meghozatalát a kulturális, gazdasági, vagy társadalmi diszkrimináció felszámolása érdekében, másrészt pedig megtiltotta a faji gyűlölet szítását és az ezzel kapcsolatos tevékenységet.

Az *Egyezmény* végrehajtásáért felelős Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottság a részes államok beszámoló jelentéseinek tárgyalása során gyakran kér részletes statisztikai adatokat a kisebbségekre vonatkozóan, amelyek alapján fel lehet tárni az adott országban élő

10 Kovács, 2016. Nemzetközi közjog, i.m. 391.

11 Thornberry, Patrick: Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata: háttér, elemzés, megjegyzések és a legújabb fejlemények. In: *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek. Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségi publikációiból*. Teleki László Alapítvány: Budapest, 2002. 9–75, itt: 13. Letöltés helye: mek.oszk.hu; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

12 Resolution adopted by the GA 217 C (III). Fate of Minorities (1948. 12. 10.) Letöltés helye: www.un-documents.net; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

13 1 cikk 1. Ezen egyezmény szövegében a „faji megkülönböztetés” kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.

kisebbségekkel szembeni diszkrimináció mértékét és gyökereit.¹⁴ Végezetül a Bizottság kisebbségvédelmi tevékenysége kapcsán szólnunk kell a testület által elfogadott általános ajánlásokról, amelyek fontos támpontul szolgálnak az *Egyezmény* rendelkezéseinek értelmezése során. Így például az *Egyezmény* 1. cikkelyének 1. bekezdésével kapcsolatban kiadott XIV-es ajánlás¹⁵ kiemeli, hogy a megkülönböztetett bánásmóddhoz vezető különleges intézkedések nem jelentenek diszkriminációt, ha átmenetiek, és csak azt a célt szolgálják, hogy egy hátrányos helyzetben lévő csoport a többségi lakossággal egyenlő módon gyakorolhassa emberi jogait.

Az ENSZ első, jogilag kötelező érvényű, kisebbség specifikus rendelkezését az 1966-ban elfogadott – és 1976-ban életbe lépett – *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányában* (PPJE) találjuk. Az *Egyezségokmány* 27. cikkelye értelmében: „*Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.*”

Az *Egyezségokmány* végrehajtásáért felelős Emberi Jogi Bizottság (*Human Rights Committee*) a 27. cikkelyt értelmező 23-as számú általános megjegyzésében¹⁶ kiemelte, hogy a cikkely nem tévesztendő össze a népek önrendelkezési jogával foglalkozó 1. cikkellyel, amely kapcsán az *Egyezségokmány fakultatív jegyzőkönyve* alapján nem lehet egyéni panaszt benyújtani a Bizottsághoz. A Bizottság állásfoglalása értelmében a 27. cikkelyben meghatározott jog gyakorlása nem érintheti negatívan egy részes állam szuverenitását és területi integritását. Másrészről viszont bizonyos jogok gyakorlása (kulturális jogok) szorosan kapcsolódhat egy területhez és annak erőforrásaihoz. Az általános megjegyzés értelmében a 27. cikk nem csak állampolgárookra vonatkozik, annak alkalmazása nem az állam döntésének függvénye, hanem objektív körülményektől függ, továbbá az államot a pusztán tartózkodáson túl cselekvési kötelezettségek is terhelik, így például a kisebbségek számára annak biztosítása, hogy az őket érintő döntések meghozatalában részt vehessenek.

Az *Egyezségokmánynak* azonban még számos olyan rendelkezése van, amelyek fontosak a kisebbségek szempontjából, így többek között az előbb említett 1. cikkely az önrendelkezési joggal kapcsolatban, a 2. cikkely a diszkrimináció tilalmáról, a 3. paragrafus a nők és férfiak egyenjogúságáról, a 12. cikkely a mozgás és tartózkodás szabadságáról, vagy a 18. cikk a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságáról. Továbbá ki kell még emelnünk a

14 Alfredsson, Gudmundur – Ferrer, Erika: Kisebbségi jogi kalauz: eljárások és intézmények az ENSZ-ben. In: *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek. Dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségi publikációiból*. Teleki László Alapítvány: Budapest, 2002. 75–130, itt: 96–97. Letöltés helye: mek.oszk.hu; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

15 Letöltés helye: www.minoritycentre.org; letöltés ideje: 2017. 04. 28.

16 CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities). Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

19. cikket, amely a vélemény szabadságát hivatott garantálni, valamint szólnunk kell a 20. cikkelyről, amely tiltja a nemzeti, faji, vagy vallási gyűlölet bármely hirdetését. Végezetül szólnunk kell a békés gyülekezés jogát biztosító 21. cikkről, a társulás jogát szavatoló 22. cikkről, a közügyekben való részvételt biztosító 25. cikkelyről, valamint a törvény előtti egyenlőséget biztosító 26. cikkelyről.

Az *Egyezségokmány* értelmében a részes államok a kezdeti jelentést követően 5 évente kötelesek beszámolni az Emberi Jogi Bizottságnak az *Egyezségokmány* nemzeti végrehajtásáról. Ennek során a tagállamoktól a Bizottság kéri, hogy adjanak részletes tájékoztatást a területükön élő csoportok számáról, etnikai összetételéről, vallási és nyelvi jellemzőiről, földrajzi megoszlásukról. Ezen adatok alapján megállapítható, hogy milyen különleges intézkedésekre van szükség olyan feltételek megteremtéséhez, amelyen biztosítják az egyenlőséget a többség és a kisebbség között.¹⁷ A kisebbségek fontos szerepet játszhatnak a jelentéstételi folyamatban azáltal, hogy lényeges és hiteles információkat szolgáltatnak a helyzetükkel, problémáikkal kapcsolatban.

A szintén 1966-ban elfogadott – és 1976-ban életbe lépett – *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának* rendelkezései közül a 13. cikket kell kiemelnünk, amely az oktatáshoz és a művelődéshez való jogot szabályozza, valamint a 15. cikkelyt kell megemlítenünk, amely a kulturális életben való részvétel jogát fekteti le, és amelyek rendkívüli fontossággal bírnak a kisebbségek kulturális identitásának megőrzése szempontjából. Az *Egyezségokmány* végrehajtását biztosító Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogi Bizottság 2009-ben elfogadott 21-es számú általános megállapításában,¹⁸ amely a 15. cikk értelmezésével foglalkozik, külön is hangsúlyozza, hogy az oktatási programoknak meg kell felelniük a nemzeti, vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek, valamint az őslakos népek különleges szükségleteinek. Ezen kívül integrálniuk kell történelmüket, ismereteiket, valamint értékrendszereiket és társadalmi, gazdasági és kulturális törekvéseiket.¹⁹ Az államoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportoknak szánt oktatási programok végrehajtása saját nyelven történjék, figyelembe véve a közösségek kívánságait és a vonatkozó nemzetközi emberi jogi normákat.

Az ENSZ keretei között elfogadott egyezmények közül végezetül szólnunk kell az 1989-ben elfogadott – és 1990-ben hatályba lépett – a *Gyermek jogairól szóló egyezményről*,²⁰ amelynek 30. cikkelye értelmében: „Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi,

17 Alfredsson – Ferrer, 2002. Kisebbségi jogi kalauz, i.m. 94.

18 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment no. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 21 December 2009, E/C.12/GC/21. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

19 Kovács, 2016. Nemzetközi közjog, i.m. 392.

20 Letöltés helye: net.jogtar.hu; letöltés ideje: 2017. 05. 05.

vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakosság-hoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.”

Az ENSZ 1992-es Kisebbségi nyilatkozata, és az ahhoz vezető út főbb állomásai

A Kisebbségvédelmi és Diszkrimináció Elleni Albizottság (majd később Emberi Jogok Védelmével és Előmozdításával Foglalkozó Albizottság)²¹ – elnevezése dacára – sokáig nem is foglalkozott a kisebbségi kérdéssel.²² Az 1970-es években születtek az első érdemleges tanulmányok Francesco Capotorti, majd 1987-ben Jules Deschênes tollából.²³ Az Albizottság 1988-ban bízta meg brit tagját, Claire Palley-t, hogy készítsen egy munkaanyagot a kisebbségi problémák békés rendezésének módozatairól. E jelentés hatására nevezték ki 1989-ben Asbjørn Eidét, az Albizottság norvég tagját az Albizottság különmegbízottjává, és kérték fel, hogy készítsen egy anyagot a nemzetközi tapasztalatokról a kérdéssel kapcsolatban.

Eide 1991-es jelentésében többek között kiemelte a diszkriminációmentesség fontosságát, valamint azt, hogy a kisebbségek fejlődéshez való jogát az államok integritásával és stabilitásával összhangban kell biztosítani.²⁴ Tanulmányában jelezte, hogy az etnikai konfliktusok veszélyeztetik a regionális és nemzeti biztonságot, és úgy vélte: biztosítani kell, hogy a kisebbségek érdekében elfogadott intézkedések ne sértsék a többség jogait sem. Ebben a szakaszban Eide mandátuma még csak a kormányzati tapasztalatok elemzésére szorítkozott, és így álláspontjának kialakítása során a nem kormányzati szervezetek véleményével nem foglalkozott. A norvég szakértő – ekkor még – hangsúlyozta egy kisebbségi

21 Az Albizottságot az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (EJB) hívta életre 1946-ban. [A döntést az ECOSOC 9. sz. határozata (II. 1946.) tartalmazza.] 2007-es megszűnésekor, amikor szerepét a Tanácsadó Bizottság vette át, 26 független szakértő volt tagja a testületnek, amely eredeti mandátuma alapján elsősorban tanulmányokat és ajánlásokat készít az EJB számára. Az Albizottság elnevezése 1999-ben változott meg, kifejezve azt a tényt, hogy a testület tevékenysége ebben az időben már jelentősen túlmutatott a kisebbségvédelmen és a diszkrimináció különböző formái elleni küzdelmen. Ülészakait – amelyek 1999-ig négy-, majd azt követően háromhetesek voltak – diplomáciai körökben gyakran már csak mini EJB-ként emlegették, mivel napirendjére fokozatosan felkerült az emberi jogi kérdések szinte teljes katalógusa. Tevékenységét a megszűnése előtti utolsó években már heves kritika kísérte a tagállamok részéről, akik sok szempontból túlzónak tartották az Albizottság szerepvállalását és azt ismét a klasszikus *think tank* szerepkörben szerették volna látni.

22 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 26–28.

23 Zoller, Adrien-Claude: *The minorities have a forum at least. (Analysis of the first three sessions of the UN Working Group on Minorities)* International Service for Human Rights: Geneva, 1998. 2.

24 Uo. 3.

definíció fontosságát. Tág definícióban gondolkodott, ami tartalmazta volna a közelmúlt bevándorlóit is. Más szakértők, mint pl. a szlovén Danilo Türk inkább a szűk koncepciót preferálták, amely csak a történelmi kisebbségeket foglalta volna magában.

Eide 1992-es jelentésében – a délszláv válság hatására is – a fő problémának a nép és kisebbség közötti különbségtételt tartotta, mivel – álláspontja szerint – a népek jogosultak önrendelkezésre, míg a kisebbségek csak „védelemre”.²⁵ Megítélése szerint a nemzetközi közösségnek meg kellene határoznia, hogy kik lehetnek alanyai az önrendelkezési jognak. Az erőszakos elszakadást elítélte. Asbjørn Eide rendkívül óvatos megközelítését több NGO is hevesen kritizálta.

Az ENSZ közgyűlése 1992. december 18-án fogadta el 47/135. számú határozatával *A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatot* (a továbbiakban: *Kisebbségi nyilatkozat*), amelynek tervezetét az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának (EJB) egy munkacsoportja készítette el, és amit 14 évnyi tárgyalást követően 1992-ben fogadott el a Bizottság. A sors fintora, hogy a munkacsoport vezetője egy jugoszláv diplomata volt.²⁶

A *Kisebbségi nyilatkozat* elfogadása azért volt történelmi jelentőségű, mert az ENSZ-ben először került sor egy, a kisebbségek jogaival foglalkozó dokumentum megszavazására.²⁷ A *Kisebbségi nyilatkozat* az ENSZ-ben – mint sajátos közegben – megvalósítható legkisebb közös nevező alapján került elfogadásra, így több, Magyarország számára fontos kérdés (autonómia, önrendelkezési jog, végrehajtási/ellenőrzési mechanizmus) sem kerülhetett be a nyilatkozat rendelkezései közé. A *Kisebbségi nyilatkozatban* nem szerepel a kisebbségek pontos definíciója sem. A dokumentum feltétlen tartalmi pozitívumai közé sorolható azonban, hogy kimondja a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek identitása védelmének állami kötelezettségét. Újdonságként jelentkezett a kisebbséghez tartozó személyek gazdasági életben való egyenjogú részvételi jogosultságának kimondása. A *Kisebbségi nyilatkozat* deklarálja az anyanemzettel való szabad kapcsolattartás jogát, valamint azt, hogy mind a nemzeti politika meghatározása során, mind az államok közötti kapcsolatok és együttműködés kialakításában megfelelő figyelmet kell fordítani a kisebbségekhez tartozó egyének legitim érdekeire.

25 Uo. 4.

26 1978-ban Jugoszlávia terjesztette be az első nyilatkozattervezetet és nagymértékben ennek eredményeként választották diplomatájukat a munkacsoport elnökévé.

27 A *Kisebbségi nyilatkozat* magyar szövegét lásd: Böszörményi, 2004. Az ENSZ kisebbségi kézikönyve, i.m. 7–11.

A Kisebbségi Munkacsoport megalakulása

Az Albizottság 1993-ban üdvözölte a *Kisebbségi nyilatkozat* elfogadását, és felszólította a kormányokat, hogy hozzák meg a megfelelő jogi és államigazgatási lépéseket a *Kisebbségi nyilatkozat* végrehajtása érdekében. Javasolta, hogy kössenek kétoldalú megállapodásokat kisebbségeik jogainak garantálása érdekében. Az Albizottság javasolta az EJB-nek (1993/43. sz. határozat), hogy fontolja meg egy kisebbségi munkacsoport felállítását.

Az Albizottság 1994-ben tárgyalta Eide *follow-up* jelentését.²⁸ Ebben az Albizottság norvég tagja már javasolta egy albizottsági munkacsoport felállítását. Eide e jelentésében a kulturális, vallási és nyelvi különbségek elfogadásán keresztül kívánta a kisebbségek jogait védeni. Kritika érte több NGO részéről az önrendelkezési joggal kapcsolatos restriktív megközelítése miatt.

Ezt követően kezdődött meg a munkacsoport mandátumának kidolgozása. Fő problémaként jelentkezett a kisebbségek és az őslakosok közötti különbségtétel, valamint az, hogyan lehetne összekapcsolni a jövőbeni munkacsoportot egy a rasszizmussal szembeni korai előrejelző rendszerrel. Végül pedig nehézséget okozott az is, hogy miként lehet a prevenciót és a védelmet egy mandátumon belül összeegyeztetni. Az Albizottság határozatában kérte az EJB-t, hogy támogassa egy albizottsági Kisebbségi Munkacsoport létrehozatalát. Az EJB 1995-ös ülészakán támogatta a javaslatot. A vita során több ország is jelezte, hogy a kisebbségi jogok sérelme sokszor vezet véres konfliktusokhoz. Több delegáció is kiállt a kisebbségek jogainak védelme mellett, e jogok érvényesítése azonban nem csorbíthatja a szuverenitás és a területi integritás alapelveit. Az albizottsági javaslat elfogadása meglepően zökkenőmentesen történt. Főként a nyugati országok, valamint a szomszédos országokban kisebbségekkel rendelkező országok (Magyarország, Oroszország, Ukrajna) voltak aktívak.²⁹ Komoly viták inkább csak a Munkacsoport mandátumával, valamint az üléseken résztvevők körével kapcsolatban voltak.³⁰ Az ázsiai országok hezitáltak a leginkább. Kína hangsúlyozta, hogy bármilyen lépésnek különösen tekintettel kell lennie a területi integritás és a szuverenitás alapelveire. A Bizottság végül jóváhagyta a Munkacsoport felállítását három évre, évente ötnapos ülészekkel.

28 Zoller, 1998. The minorities have a forum at least, i.m. 6.

29 Uo. 7.

30 A Munkacsoport tevékenységének jellegét nagymértékben befolyásolta az az első ülészakon (1995. augusztus 28. – szeptember 1.) született döntés, amelynek értelmében nem csak az ECOSOC-nál konzultatív státussal rendelkező nem kormányzati szervezetek, hanem valamennyi olyan NGO részt vehetett a Munkacsoport ülésein, amely írásban jelezte a kisebbségi kérdésekben való érdekelttségét és szerepvállalását. Ez tette lehetővé határon túli magyar szervezetek akkreditálását is a Munkacsoport ülészekaira. Ugyanezen az ülészekon a Munkacsoport úgy határozott, hogy a legszélesebb információs bázis biztosítása céljából kisebbségi kérdéssel foglalkozó tudósok és kutatók is részt vehetnek a testület ülésein.

A Munkacsoport tevékenysége, ülészakainak sajátosságai

A Munkacsoport mandátuma³¹ 3 fő feladatot fogalmazott meg:

1. A *Kisebbségi nyilatkozatban* foglaltak előmozdításának és gyakorlati megvalósulásának áttekintése.
2. A kisebbségeket érintő problémák megoldási lehetőségeinek vizsgálata, ideértve a kisebbségek közötti, továbbá a kisebbségek és a kormányok közötti kölcsönös megértés előmozdítását.
3. A nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme érdekében, amennyiben az szükséges, további intézkedések meghozatalára vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

A Munkacsoport napirendje is e három pont köré szerveződött, kiegészülve a Munkacsoport jövőbeli szerepével foglalkozó napirendi ponttal. Fontos megjegyeznünk, hogy döntéseket – a mandátum keretei között – csak a Munkacsoport Albizottság által megválasztott öt tagja³² hozhatott, míg az ülészakon részt vevő kormányzati delegációk, NGO-k, kisebbségi szakértők a testület felé csak javaslatokat fogalmazhattak meg. (Az arányos földrajzi megoszlás érdekében az ENSZ öt regionális csoportja egy-egy tagot adott a Munkacsoportba.) A Munkacsoport norvég elnöke rendkívül szemléletesen úgy írta le ezt a helyzetet, hogy az öt tag alkotja a Munkacsoport belső körét, a többi résztvevő pedig a külsőt.³³ A testület tevékenységét azonban – a kezdeti időszakban megnyilvánuló viszonylagos nemzetközi figyelmet követően – egyre fokozódó kormányzati érdektelenség kísérte, amit az sem tudott megfelelően ellensúlyozni, hogy – ez lévén az egyetlen ENSZ-es fórum a kisebbségek számára – a Munkacsoport ülészakain egyre nagyobb számban vettek részt NGO-k és más kisebbségi szervezetek.³⁴ Ennek eredményeként nem alakult ki valódi dialógus a kisebbségek és a kormányzatok között.

31 A Kisebbségi Munkacsoport felállítását az Albizottság 1994. augusztus 19-én elfogadott 1994/4. sz. határozatában kezdeményezte. Ezt a javaslatot az Emberi Jogok Bizottsága 1995. 03. 03-i 1995/24. sz. határozatával fogadta el, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) 1995. 07. 25-i 1995/31. sz. határozatával szentesített. (Az EJB, az Albizottság és a Munkacsoport – internetre felkerült – dokumentumaira a www.ohchr.org honlapon lehet keresni.)

32 A Munkacsoport 1995-ben megválasztott öt tagja: Asbjørn Eide elnök (Norvégia), Mohamed Sardar Ali Khan (India), José Bengoa (Chile), Sztanyiszlav Csernicsenkó (Oroszország) és Ahmed Khalil (Egyiptom).

33 Böszörményi Jenő: Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja, *Acta Humana*, 2011. 12 (44–45). 30–42, itt: 37.

34 A Munkacsoport első ülészakán még 73 tagállam képviseltette magát. A mélypontot az 1998-as esztendő jelentette, amikor csak 37 kormányzati delegáció vett részt a Munkacsoport munkájában. Ez a szám ugyan 1992-ben 52-re nőtt, de a Munkacsoport utolsó ülészakán már megint csak 43 ENSZ-tagállam képviseltette magát, amely – tekintettel arra, hogy a világszervezetnek akkor 191 tagállama volt – meglehetősen csekély érdeklődést jelezett.

A Munkacsoport tizenkét éves története során több olyan kérdés is volt, amely évekig szerepelt a testület napirendjén, vagy amelyről kiemelt jelentősége, progresszív jellege miatt kell említést tennünk. Ilyen volt például a *Kisebbségi nyilatkozathoz* fűzött Eide-kommentár véglegesítése; a kisebbségek definíciójának kérdése; az állampolgársággal nem rendelkező kisebbségek helyzete; az autonómia problematikája; egy új kisebbségi mechanizmus felállításának lehetőségei és ezzel összefüggésben a Munkacsoport jövőjével, szerepével kapcsolatos vita.

A kisebbségi független szakértői poszt felállításához vezető folyamat, valamint egy kötelező érvényű kisebbségvédelmi dokumentum elfogadására vonatkozó elképzelések

Nem meglepő módon már az első ülészakon felmerült egy az Emberi Jogok Bizottságán (EJB) belüli kisebbségi mechanizmus felállításának gondolata, mivel már ekkor nyilvánvalóvá vált, hogy a Munkacsoport bizonyos feladatok elvégzésére, így egyéni panaszok kezelésére, konfliktusok korai előrejelzésére, helyszíni látogatásokra konfliktusövezetekben nem alkalmas.³⁵ Ugyanezen az ülésen tett javaslatot Macedónia képviselője, hogy a *Kisebbségi nyilatkozat* monitoring mechanizmusa mellett kezdődjenek meg egy jogilag kötelező érvényű kisebbségvédelmi dokumentum szövegezési munkálatai.³⁶ Ezt ismételte meg néhány év múlva a FUEN³⁷ képviselőjében Komlóssy József, kiemelve, hogy a munka támaszkodhatna az Európa Tanács ezzel kapcsolatos tapasztalataira.

A Munkacsoport 5. ülészakán a testület orosz tagja már azért tartotta fontosnak egy mindenki számára elfogadható kisebbségi definíció kidolgozását, mert az lehetne – megítélése szerint – az első lépés egy kisebbségvédelmi egyezmény felé.³⁸

Egy kisebbségi mandátumra azonban a Munkacsoport csak 7. ülészakán, 2001-ben tett javaslatot.³⁹ A javaslatot több kormány (Kína, India, Egyiptom, Irak) képviselője is szkeptikusan fogadta, megkérdőjelezve, hogy a hivatal alkalmas-e egy ilyen mandátum kiszolgálására.⁴⁰ Ez az érvelés meglehetősen sajátosnak tűnik annak fényében, hogy a hivatal ekkor már több mint 30 mandátum titkársági háttérrel látta el különösebb probléma nélkül.

35 Report of the Working Group on Minorities on its first session (Geneva, 28.08 – 1.09. 1995) E/CN.4/Sub.2/1996/2, 16.

36 Uo. 11.

37 Federal Union of European Nationalities, kisebbségi kérdésekkel foglalkozó NGO.

38 Report of the Working Group on Minorities on its fifth session (Geneva, 25–31. 05. 1999) E/CN.4/Sub.2/1999/21, 27.

39 Report of the Working Group on Minorities on its seventh session (Geneva, 14–18. 05. 2001) E/CN.4/Sub.2/2001/22, 39.

40 Uo. 35.

A következő ülészakon a Minority Rights Group⁴¹ már egy, a Főtitkár által kinevezendő kisebbségi különmegbízottra tett javaslatot, valamint Finnország indítványozta egy kötelező érvényű kisebbségi dokumentum kidolgozását.⁴² Ez utóbbi elképzelést hazánk mellett a Munkacsoport orosz tagja (Kartaskin) támogatta a leghatározottabban. Az EJB egyik javaslattal sem foglalkozott érdemben.

A Munkacsoport következő ülészakán, 2003-ban Kartaskin javasolta, hogy a Munkacsoport dolgozzon ki egy, a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához* kapcsolódó kisebbségvédelmi jegyzőkönyvet.⁴³ A testület ajánlásaiban – amelyeket ekkor fogalmazott meg először határozati formában – elfogadta a javaslatot.

A Munkacsoport 10. ülészakára terjesztette be a Minority Rights Group tanulmányát egy kisebbségi mandátummal kapcsolatban, kiemelve, hogy arra az ENSZ kisebbségvédelmi rendszerének hiányosságai miatt van szükség. A testület javasolta egy főtitkári kisebbségi megbízott kinevezését, akinek tevékenysége a preventív diplomácia jegyében zajlana, valamint ajánlást tett az Albizottságnak, hogy az bízza meg egyik tagját az *Egyezségokmányhoz* kapcsolódó jegyzőkönyv kidolgozásával.⁴⁴

A 2005-ös EJB-ülészak hosszú évek után végre tényleg áttörést hozott a nemzetközi kisebbségvédelem területén.⁴⁵ Hosszadalmas diplomáciai háttértárgyalások eredményeként nyilvánvalóvá vált, hogy a kisebbségi kérdést fontos prioritásként kezelő országok (Ausztria, Finnország, Svájc, Magyarország) csak a Kisebbségi Munkacsoport mandátumát szűkítő kompromisszumok árán tudnak kellő támogatást szerezni egy esetleges kisebbségi különmegbízotti/független szakértői poszt felállításához.

Az eredeti terv (ENSZ főtitkári kisebbségi különmegbízott) megvalósítása így is túlzottan nagy ellenállásba ütközött elsősorban az ázsiai, de egyes EU-országok részéről is. A kisebbségi kérdés megítélésének sajátosságait jelzi, hogy az osztrák delegáció által gondozott kisebbségi határozatban szereplő javaslatokat egy új kisebbségi mandátum felállítására vonatkozóan az EU-tagállamok többsége kezdetben ellenezte.

Az osztrák kezdeményezést – amelynek kimunkálásában a magyar, a svájci és a finn delegáció vett részt – az azt kidolgozó országokon túl csak a brit diplomácia volt hajlandó nyíltan támogatásáról biztosítani bizonyos feltételek mellett. Ezek a Kisebbségi Munkacsoport

41 Nemzetközi emberi jogi NGO

42 Report of the Working Group on Minorities on its eighth session (Geneva, 27–31. 05. 2002) E/CN.4/Sub.2/2002/19, 13.

43 Report of the Working Group on Minorities on its ninth session (Geneva, 12–16. 05. 2003) E/CN.4/Sub.2/2003/19, 20.

44 Report of the Working Group on Minorities on its tenth session (Geneva, 1–5. 03. 2004) E/CN.4/Sub.2/2004/29, 21.

45 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 42–43.

ülésszakai időtartamának rövidítésére és az Albizottság ülésszakájának időpontjához történő rögzítésére irányultak. E javaslatok mögött az a brit meggyőződés állt, hogy bár – álláspontjuk szerint – nincs igazán szükség két kisebbségi ENSZ-mandátumra, de ha ez mégis elkerülhetetlen, akkor az a lehető legkevesebb pénzbe kerüljön. Ez a brit álláspont is hossz-szas egyeztetések eredményeként alakult ki, amelyek során London elfogadta azt a magyar érvelést, hogy a két mandátum más jellegű feladatok ellátására, szerepek betöltésére alkalmas és ezért egymást kiegészítik, nem eredményezve átfedéseket. Az Egyesült Királyság támogatása azonban alkalmas volt arra, hogy a vonakodó EU-tagállamok sem opponálták a továbbiakban nyíltan a mandátumra vonatkozó elképzeléseket. London pozitív hozzáállása meggyőzött több nagy donor országot (USA, Ausztrália, Japán) is, amelyek eredetileg ellenezték egy második kisebbségi mandátum létrehozatalát.

A Munkacsoport 11. ülészakát megelőzően így végül az EJB 2005/79-es határozatában⁴⁶ elhatározta egy az Emberi Jogi Főbiztos által kinevezendő független szakértői poszt felállítását a kisebbségvédelem területén. A Munkacsoport tagjai ezt a döntést természetesen üdvözlötték, bár nehezményezték, hogy ennek együtt kellett járnia a Munkacsoport mandátumának szűkülésével. (A Munkacsoport a korábbi öt helyett csak évi háromnapos ülést tarthatott.)

Louise Arbour, az ENSZ emberi jogi főbiztosa 2005. július 29-én Gay J. McDougall amerikai emberi jogi aktivistát nevezte ki a független szakértői posztra.

Az ENSZ kisebbségi tevékenységét értékelve világosan kell látnunk, hogy a világszervezet csak annyit tehetett egy adott kérdésben, amennyit a tagállamok politikai akarata lehetővé tett számára.

Amennyiben összevetjük a Kisebbségi Munkacsoport és az EJB tevékenységét, rögtön kézzelfoghatóvá válik a fent kifejtett állítás. A Munkacsoport öt független emberi jogi szakértőből álló testület volt, amelynek a döntéseiért semmiféle politikai felelősséget nem kellett vállalnia, hiszen a tagok tudományos munkásságuk részeként tettek javaslatokat, ajánlásokat.⁴⁷ Ezzel magyarázható az, hogy a munkacsoport tizenkét éves fennállása alatt számtalan olyan döntést, ajánlást fogalmazott meg, amelyek – sajnos – csak minimális támogatást élveztek a nemzetközi közösség tagjai körében. Tekintettel azonban arra, hogy a javaslatainknak még át kellett menniük az Albizottság, majd az Emberi Jogok Bizottsága és adott esetben az ECOSOC politikai szűrőjén is ahhoz, hogy megvalósuljanak, a tagállamok viszonylag visszafogottan reagáltak a munkacsoport kezdeményezéseire. Mivel az Albizottság is független szakértőkből álló testület volt – bár a tevékenységét kétségtelenül

⁴⁶ Commission on Human Rights Resolution 2005/79 on Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

⁴⁷ Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 44–45.

nagyobb politikai érdeklődés övezte, mint a Munkacsoportét –, e fórum is általában jóváhagyta a Munkacsoport ajánlásait. Igazi szűrőként inkább csak az Emberi Jogok Bizottsága funkcionált, ahol már kormánydelegációk hozták a döntéseket, vállalva azok politikai konzekvenciáit is. Ez volt az a szint, amely valóban tükrözte a nemzetközi közösség álláspontját a kisebbségi kérdés vonatkozásában. Éppen emiatt nem meglepő, hogy ezen a fórumon még döntés közeli helyzetbe sem került a kötelező érvényű kisebbségi egyezmény ügye, vagy – legalábbis a 2005. évi ülésszakig – egy kisebbségi EJB-mandátum kérdése.

Mindezek ellenére a Munkacsoport tevékenységében – korlátai ellenére is – óriási lehetőségek voltak, hiszen a csak 2005-ben kinevezett kisebbségi kérdésekkel foglalkozó független szakértő mellett – a 2007-ben életre hívott Kisebbségi Fórumot megelőzően – ez volt az egyetlen ENSZ-fórum, amely mélyrehatóan foglalkozott a kisebbségek helyzetével. A testület kiváló alkalmat jelentett a kisebbségek és a kormányok közötti bizalomépítés erősítésére, valamint komoly szakmai műhely is volt, amely fontos kisebbségi tárgyú politikai döntéseket készített elő a tagállamok számára. Mindehhez azonban arra volt szükség, hogy a munkacsoportot a nemzetközi közösség arra használja, amely célra életre hívták, és ne akarjon belőle politikaformáló tényezőt faragni, amely a mandátumán túlterjeszkedve helyszíni vizsgálatokat folytat, és a kisebbségek panaszait egymaga kívánja rendezni az ülésszakai keretei között.

Mivel a Munkacsoport az utolsó éveiben többször is próbálkozott a fentiekkel, számos tagállam is úgy vélte, hogy egy újabb kisebbségi mechanizmus felállításával párhuzamosan, az átfedések elkerülése érdekében meg kell szüntetni a Munkacsoport tevékenységét. A kisebbségi kérdés iránt elkötelezett országok már akkor reményüket fejezték ki, hogy a független szakértő a tevékenysége során olyan feladatokra és problémákra fog koncentrálni, amelyeket a Munkacsoport objektív akadályok miatt nem tudott megfelelően kezelni (egyes kisebbségek helyzetének a vizsgálata helyszíni látogatások útján, válsághelyzetek kezelése). Ez esetben ugyanis reális esély mutatkozott arra, hogy a nemzetközi közösség elfogadja azt, hogy egyrészt szükséges volt az ENSZ kisebbségvédelmi rendszerének a megerősítése egy újabb kisebbségi mandátum életre hívásával, másrészt pedig, hogy az nem veszélyezteti egyetlen ország területi integritását vagy belső biztonsági helyzetét sem. Az új mandátum egyértelműen beváltotta a hozzá fűzött reményeket, és ez a későbbiekben alapul szolgált a továbblépésre; egy EJB különmegbízotti mandátum létrehozatalára a kisebbségvédelem területén.

Gay J. McDougall 2011-ig töltötte be a független szakértői posztot. Magyar szempontból mindenképpen érdemes kiemelnünk, hogy első helyszíni látogatása 2006 júniusában

Magyarországra vezetett a pozitív példa felmutatásának céljából.⁴⁸ 2011-ben a magyar multilaterális diplomácia és a hazai kisebbségi szakértők nagy sikerének tekinthető, hogy Izsák Ritát, a Tom Lantos Intézet akkori vezetőjét nevezte ki az Emberi Jogi Tanács thai elnöke a független szakértői posztra.⁴⁹ A rendkívül fontos mandátumért komoly harc zajlott az érdekelt tagállamok között, tekintettel a mandátum politikai érzékenységeire és arra a tényre, hogy a mandátum betöltője vezeti egyben az ENSZ Kisebbségi Fórumának munkáját, ami a világ egyik legfontosabb kisebbségi testülete. A mandátum fontosságát formálisan is tovább növelte az az EJT-határozat, amely alapján 2014-től különmegbízottnak és nem független szakértőnek hívják a mandátum betöltőjét.⁵⁰

A különmegbízott a Kisebbségi Fórum szakmai irányítása mellett a költségvetési korlátok miatt évente két helyszíni látogatást tehet, együttműködik az ENSZ releváns intézményeivel és más regionális szervezetekkel, valamint természetesen a kormányok, a civil szervezetek és a kisebbségek képviselőivel a *Kisebbségi nyilatkozat* végrehajtásának előmozdítása érdekében. Évente egy jelentésben beszámol munkájáról az Emberi Jogi Tanács és az ENSZ közgyűlése felé, amelyekben javaslatokat és ajánlásokat fogalmaz meg a kisebbségi jogok jobb kiteljesítése érdekében. Munkáját a különböző forrásokból érkező információk is segítik. Ezek egy része konkrét ügyeket, más része általánosabb problémákat érinthet. Ezek alapján a különmegbízott tájékoztatást kérhet az érintett kormányoktól és a válaszokat, vagy azok hiányát éves jelentésében közzé is teszi. A magyar szakértő mandátuma elején – amely különben 2017 nyarán járt le véglegesen – az alábbi prioritásokat nevezte meg: nyelvi kisebbségek jogai, vallási kisebbségek jogai és védelme, kisebbségek elismerése, fiatal és női kisebbségek helyzete, a Milleneumi Fejlesztési Célok (MDG) elérése a hátrányos helyzetű kisebbségek számára, a kisebbségvédelem szerepe a konfliktus megelőzésben, valamint a kisebbségek szerepe a saját jogaikért való kiállásban.

A nyelvi kisebbségek jogai vonatkozásában Izsák Rita egy tematikus jelentést⁵¹ készített az Emberi Jogi Tanács 2013. márciusi ülészakára, amelyben kiemelt néhány pozitív példát a nyelvi jogok biztosítása terén, valamint összeállított egy gyakorlati kézikönyvet⁵² a nyelvi kisebbségek jogainak végrehajtásával kapcsolatban. Jelentésében a kisebbségi különmegbízott kiemelte a nyelv központi szerepét az önazonosság kifejezésében és a csoport identitás

48 Report of the Independent Expert on minority issues, Mission to Hungary (26. 06 – 03. 07. 2006) 4. 01. 2007, A/HRC/4/9/Add.2. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

49 Az ENSZ kisebbségi különmegbízott honlapja: Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

50 Human Rights Council Resolution 25/5. Mandate of the Independent Expert on minority issues. Letöltés helye: www.documents-dds-ny.un.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

51 Report of the Independent Expert on minority issues, Rita Izsák A/HRC/22/49 31. 12. 2012. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

52 Language Rights of Linguistic Minorities A Practical Guide for Implementation. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

megőrzésében. Álláspontja szerint a kisebbségek jogainak garantálása, ideértve a nyelvi jogokat is, a legjobb eszköz a konfliktusok megelőzéséhez.

A vallási kisebbségekkel kapcsolatban szintén összeállított a magyar ENSZ-szakértő egy tanulmányt⁵³ 2013-ban az ENSZ közgyűlése számára. A különmegbízott szerint elsődlegesen az állam feladata a nyelvi kisebbségek védelme, amely azonban nem csak a velük szemben megnyilvánuló incidensekre való reagálást, hanem pozitív és megelőző intézkedések megtételét is magában foglalja, biztosítva a vallási kisebbségek érdemi esélyegyenlőségét a kulturális, gazdasági, politikai, vallási és közélet valamennyi területén.

Izsák Rita folytatta elődje munkáját az állampolgárságuktól megfosztott, vagy azt meg nem kapott kisebbségek helyzetével kapcsolatban. A Közgyűlésnek írott utolsó jelentésében, amely a kisebbségek helyzetével foglalkozott a humanitárius válságok során,⁵⁴ a különmegbízott egy külön fejezetet szentelt a hontalanság kérdésének, amely tovább növeli a kisebbségek kiszolgáltatottságát és gyakran az adott ország diszkriminatív jogszabályainak következménye, amelyek nem adják meg az állampolgárságot bizonyos etnikai, nyelvi, vagy vallási csoportoknak.

A korábbi EJT-különmegbízott is kiemelt fontosságot tulajdonított a fiatal és női kisebbségek helyzetének és az ő munkáját követte Izsák Rita is, aki az első, már az ő szakmai vezetése alatt megvalósult 4. Kisebbségi Fórum témájául a kisebbségi nők jogainak biztosítását választotta.

Izsák Rita szintén folytatta az előző különmegbízott által megkezdett munkát a Milleneumi fejlesztési célok (MDG) elérése a hátrányos helyzetű kisebbségek számára témájában és egy külön EJT-jelentést is szentelt ennek a problémának.⁵⁵ Tanulmányában aggodalmának adott hangot amiatt, hogy a kisebbségek gyakran a társadalom legszegényebb, kirekesztett csoportjai közé tartoznak. Szomorúan konstataulta, hogy a *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*⁵⁶ záródokumentumában egyetlen hivatkozás sem történt a kisebbségekre.

Az EJT magyar származású kisebbségi különmegbízottja szintén épített elődje tevékenységére (Gay J. McDougall az ENSZ közgyűléséhez 2010-ben, az EJT-hez 2011-ben benyújtott

53 Effective promotion of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 5 August 2013, A/68/268. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

54 Effective promotion of the declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, Report of the Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák-Ndiaye, 29. 07. 2016, A/71/254. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

55 Izsák, Rita: *Report of the Independent Expert on minority issues*, 06. 01. 2014, A/HRC/25/56. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

56 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25. 09. 2015, A/RES/70/1. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

jelentésében foglalkozott a kérdéssel) a kisebbségvédelem konfliktus-megelőzésben betöltött szerepével kapcsolatban, és 2014-ben az ENSZ-közgyűléshez beterjesztett jelentésében⁵⁷ is ezt a problémát boncolgatta, valamint a 7. Kisebbségi Fórum témájául is ezt a kérdést választotta. Jelentésében kiemelte, hogy a kisebbségek sajnos nagyon gyakran válnak erőszak és más atrocitások áldozatává és ezért a múltban elkövetett visszaélések megismerése és ezek alapján indikátorok megfogalmazása fontos lépést jelent az erőszakos incidensek előrejelzésében és egy hatékony korai előrejelzési rendszer kialakításában.

Már a korábbi kisebbségi különmegbízott is hangsúlyozta, hogy bár a kormányok viselik az elsődleges felelősséget az emberi jogok védelme területén, a kisebbségeknek is fontos szerepe van a saját jogaikért való kiállásban. Izsák Rita mandátuma során 26 esetben írt különböző kormányoknak olyan esetek kapcsán, amikor kisebbségi jogvédőket a munkájuk miatt támadták, tartóztatták le.

A magyar különmegbízott 6 éves mandátuma során sokat tett a kisebbségi csoportok hálózatának kibővítése érdekében. Összeállított egy listát a fontosabb kisebbségi aktivistákról, támogatta az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának munkáját, amely egy a Hivatal ösztöndíj programjában résztvevő kisebbségi szakértőkkel kapcsolatos adatbázis kialakítására irányult.

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy az EJT magyar származású kisebbségi különmegbízottja egy nagyon eredményes hatéves mandátumot mondhat magáénak, amely során – fiatal kora ellenére, amely miatt a kezdeti időkben érték bizonyos támadások is – viszonylag gyorsan elfogadtatta magát és remek együttműködést alakított ki mind a kormányok, mind a civil szervezetek, mind a kisebbségek képviselőivel. Munkájának elismertségét jól jelzi, hogy utódjának 2017. júniusi megválasztásával szinte egyidőben a leköszönő magyar szakértőt – elsőként hazánkban – beválasztották az ENSZ Faji Megkülönböztetés Elleni Bizottságába (CERD), amely az ENSZ vonatkozó egyezményének végrehajtásán őrködik és 18 független szakértő a tagja.⁵⁸

A magyar kisebbségi különmegbízott utódjaként az Emberi Jogi Tanács 35. ülészakán, 2017 júniusában Fernand de Varennes, kanadai/ausztrál kisebbségi szakértőt⁵⁹ választotta.

57 Effective promotion of the declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, Report of the Special Rapporteur on minority issues, 06. 08. 2014, A/69/266. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

58 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

59 Letöltés helye: umoncton.academia.edu; letöltés ideje: 2017. 07. 03.

Kisebbségi Fórum

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa 2007-ben 6/15-ös számú határozatával – amelyet 2012. márciusi 19/23-as határozatában⁶⁰ megerősített és tovább pontosított – hozta létre a Kisebbségi Fórumot.⁶¹ A Fórum célja kereteket biztosítani a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek számára fontos kérdések megvitatására az államok mellett, a releváns ENSZ-szervek és szakosított intézmények, alapok és programok, továbbá regionális szervezetek, kormányközi szervezetek, nemzeti emberi jogi intézmények, nem-kormányzati szervezetek, szakértők és kisebbségi képviselők bevonásával. A Fórum feladata a jó gyakorlatok, kihívások, lehetőségek, valamint *A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozat* további végrehajtására irányuló kezdeményezések beazonosítása és elemzése, továbbá hozzájárulás az Emberi Jogi Főbiztosnak a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdításával és védelmével kapcsolatos tevékenységek terén az ENSZ-szervek és szakosított intézmények, alapok és programok által folytatott együttműködés javítására irányuló erőfeszítéseihöz.

A Fórum évente kétnapos üléseket tart, a kisebbségi különmegbízott szakmai irányítása mellett, a regionális csoportok által évente rotációs alapon jelölt és az EJT elnöke által kinevezett levezető elnök vezetésével. A világszervezet legfontosabb kisebbségi testülete eddig az alábbi témákat vitatta meg: kisebbségek és az oktatáshoz való jog, kisebbségek és a hatékony politikai részvétel kérdése, kisebbségek és a gazdasági életben való hatékony részvétel, kisebbségi nők helyzete, a *Kisebbségi nyilatkozat* végrehajtása, vallási kisebbségek jogai, kisebbségek ellen irányuló erőszak megelőzése, kisebbségek és a büntető igazságszolgáltatási rendszer, a kisebbségek a humanitárius válságokban, és a legutóbbi 2017. november 30 – december 1. között sorra került fórum a *Kisebbségi fiatalok: a sokszínű és befogadó társadalom felé* címet viselte.⁶²

Tekintettel arra, hogy a Fórumon több száz résztvevő van és a részvételhez – hasonlóan a jogelőd Munkacsoporthoz – nincs szükség ECOSOC konzultatív státuszra, a testület ülésein való részvétel fontos lehetőséget jelenthet a kisebbségek képviselői számára szakmai kapcsolataik és tapasztalataik bővítésére. A részvétel feltételei a Kisebbségi Fórum honlapján megtekinthetők.⁶³ A Fórum által elfogadott ajánlásokat a titkárság és a meghívott szakértők állítják össze, de azokra javaslatot tehetnek a fórumon felszólaló delegációk és NGO-k is.⁶⁴

60 Human Rights Council Resolution 19/23. Forum on Minority Issues. Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

61 Human Rights Council Resolution 6/15. Forum on Minority Issues. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

62 Uo.

63 Uo.

64 Uo.

Jogilag azok nem rendelkeznek kötelező erővel, hiszen a kormányok formálisan nem tárgyalják és hagyják jóvá azokat, de hivatkozási alapként mindenképpen használhatóak a kisebbségvédelmi munka során.

A Kisebbségi Fórumon a kisebbségek nem rendelkeznek speciális státusszal, mint például az őslakos népek az Őslakos Népek Jogaival Foglalkozó Szakértői Testület (*Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples*) ülésein és a kisebbségek részvételét elősegítő Alap is nagyságrendekkel kevesebb pénzzel gazdálkodhat, mint a UN Voluntary Fund for Indigenous Peoples.⁶⁵

A Kisebbségi Fórum hasonlóan jogelődjéhez a Kisebbségi Munkacsoporthoz nem rendelkezik ellenőrzési jogosítványokkal és a testület nem ad ki országspecifikus jelentéseket sem.⁶⁶ A Fórum így egyrésztől nem jogosult ellenőrizni sem a *Kisebbségi nyilatkozat*, sem a PPJE 27. cikkelyének végrehajtását, de a kormányok által formálisan jóvá sem hagyott tematikus ajánlásain keresztül új kisebbségi normák elfogadását sem kezdeményezheti. Ez ebben a tekintetben tehát szinte visszalépést jelent a Munkacsoporthoz képest, amely a nemzetközi kisebbségvédelem területén számos javaslattal élt az Albizottság és az Emberi Jogok Bizottsága felé, annak ellenére, hogy azok közül több nem valósult meg.⁶⁷

A Fórum egyes ülésszakainak végeztével a levezető elnök egy összefoglalót ad ki a két napos ülésszakon történekről, de ez természetesen nem jelenti a tematikus konferencia több száz felszólalásának szisztematikus feldolgozását, elemzését.⁶⁸ Ez azonban nehezzé teszi a valós kisebbségi tapasztalatokon, gyakorlaton alapuló ajánlások megfogalmazását, amely a továbblépés szakmai alapjait jelenthetné.

Komoly problémát jelent továbbá, hogy egy felmérés szerint az NGO-k – amelyek 53%-a európai székhelyű – 80%-a csak egyszer vett részt a Fórum ülésén, és csak 9,5%-uk vett részt három, vagy annál több ülésen.⁶⁹ Ez részben magyarázható az ülések tematikus jellegével, amely csak az adott profilba illeszkedő civil szervezetek részvételét eredményezi, de magyarázható a részvétel magas költségeivel is, és persze nem zárható ki, hogy számos kisebbségi szervezet számára a Fórum nem jelent megfelelő formát érdekei kifejezésére, céljai elérésére.

A Fórum eddigi ülésszakain (a 2016-ost és 2017-est nem számítva) 76 ENSZ-tagállam szólalt fel legalább egyszer és ezek közül hazánk volt a második legaktívabb 14 felszólalással – Görögországot (16) követve, megelőzve Ausztriát (13), Oroszországot (12), az Egyesült

65 Bíró – Lennox, 2017. Assessing the participation of Non-State Actors, i.m. 9.

66 Uo. 10.

67 Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 36–37.

68 Bíró – Lennox, 2017. Assessing the participation of Non-State Actors, i.m. 18.

69 Uo. 19.

Államokat (11) és Kínát (9).⁷⁰ Ez mindenesetre komoly előrelépést jelent a Kisebbségi Munkacsoporthoz képest, amelynek utolsó 2006-os ülészakán már csak 36 kormányzati delegáció vett részt⁷¹ és ennek csak egy része szolt hozzá a vitához.

Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa

Az Emberi Jogi Tanács⁷² az ENSZ legfőbb emberi jogi kormányközi testülete, amely 2006-ban a közel 60 évig működő Emberi Jogok Bizottságát váltotta fel.⁷³ Szemben az Emberi Jogok Bizottságával – amely az ECOSOC alárendeltségében működött – a Tanács az ENSZ-közgyűlés alá tartozik és a közgyűlés 2006-os 60/251-es határozatával jött létre. A Tanács létszámát a tagállamok végül 47 országban határozták meg, szemben az EJB 53 tagjával. A demokratizálódás irányába mutató lépés volt, hogy egy ország csak két egymást követő 3 éves időszakban lehet tagja a Tanácsnak, utána legalább egy évet ki kell hagynia.⁷⁴

A Tanács évi három ülészakot tart (március, június, szeptember) és az elfogadott napirend értelmében a márciusi ülészakon kerülnek napirendre a kisebbségi kérdések. A kisebbségi különmegbízott ezen az ülészakon számol be egyrészt éves tevékenységéről, ismertetve legújabb jelentését,⁷⁵ másrészt ismerteti a Kisebbségi Fórum legutóbbi ülészakának történéseit. A jelentések ismertetését egy interaktív vita követi, ahol mind a tagállamok, mind az ECOSOC akkreditációval rendelkező NGO-k felszólalhatnak. A márciusi ülészakokon a Tanács elfogadja az osztrák delegáció által évente beterjesztett kisebbségi határozatot, amely részben a kisebbségi különmegbízott, részben a Kisebbségi Fórum munkájával foglalkozik, és meghatározza azokat a politikai irányokat, amelyeket a tagállamok fontosnak tartanak a kisebbségvédelem jövőjére nézve.⁷⁶ A Tanács háromévente egy külön határozatban hosszabbítja meg a különmegbízott mandátumát.⁷⁷

⁷⁰ Uo. 13.

⁷¹ Lakatos, 2016. Kisebbségvédelem, i.m. 29.

⁷² Az Emberi Jogi Tanács honlapja. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

⁷³ Az Emberi Jogi Tanács megalakulásáról lásd: Lakatos István: Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa – vágyak és realitások. *Fundamentum*, 2007. 1. 87–97.

⁷⁴ Lakatos, 2016. A védelmi felelősség elve, i.m. 60.

⁷⁵ A kisebbségi különmegbízott jelentései. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

⁷⁶ Human Rights Council Resolution 31/13. On the Rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (23. 03. 2016). Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje 2017. 05. 05.

⁷⁷ Human Rights Council Resolution 34/6. On the Mandate of the Independent Expert on minority issues (23. 03. 2017). Letöltés helye: www.un.org; letöltés ideje: 2017. május 5.

2007 júniusában a testület elfogadott egy ún. *intézményépítési csomagot*,⁷⁸ amely a különböző intézmények és eljárások részletszabályait tartalmazta. Ezek között szerepelt az EJT talán legjelentősebb újításának számító ún. Általános Emberi Jogi Felülvizsgálati Eljárás (*Universal Periodic Review*)⁷⁹ is, amely alapján 4,5–5 éves ciklusok keretében, mind a 193 ENSZ-tagállam emberi jogi helyzetét áttekinti a Tanács, évente három munkacsoporti ülészak (január, május–június, október–november) keretében.⁸⁰ Egy ország védelme 3,5 órán keresztül tart és ennek során 60–120 ország is felszólal ajánlásokat fogalmazva meg az érintett ország felé, amely azokat vagy elfogadja, vagy tudomásul veszi (az eredeti szabályozás értelmében vissza is utasíthatja). A civil társadalom képviselői ebben a fázisban nem szólalhatnak fel, csak akkor, amikor az EJT plenáris ülése – néhány hónappal a munkacsoporti védést követően – elfogadja egy adott ország UPR-védéséről készült jelentést az ajánlásokkal együtt. A következő felülvizsgálat során pedig az országnak be kell számolnia, hogy mely ajánlásoknak mennyiben tett eleget. A UPR-folyamat hatására jelentősen megerősített az emberi jogi egyezmények ratifikációja, hiszen ez az egyik leggyakoribb az ajánlások között. Tekintettel arra, hogy a UPR egy az együttműködésen alapuló mechanizmus, lehetőséget biztosít valódi dialógusra a felülvizsgálat alatt álló országgal, és sok esetben tényleges változásokat tud indukálni a helyszínen.

A UPR-folyamat első körében a kisebbségi kérdés már kiemelt helyen szerepelt, ahogy azt Izsák Rita EJT-különmegbízott 2014-es elemzése⁸¹ is bizonyította. Az anyag értelmében 112 ország az első kör során 895 kisebbségi tárgyú ajánlást fogalmazott meg, 137 országnak címezve. Ez az összes ajánlás (21 353) 4,2%-át jelenti, amelyek közül a legtöbbet a nyugat-európai országok (361), majd az ázsiai (159) és a kelet-európai országok fogalmazták meg. A legtöbb országot Európában (43) és Afrikában (28) érintették az ajánlások. Regionális csoportokra lebontva a legtöbb ajánlást a Kelet-európai Csoport országai (368), majd a Nyugat-európai és Egyéb Országok Csoport tagjai (230) és az Ázsiai Csoport tagjai (169) kaptak. Országokra lebontva a legtöbb kisebbségi ajánlást Szlovákia (54), Magyarország (38), Olaszország (29), Horvátország (29) és Bulgária (29) kapta. A fent említett elemzés is jól érzékelteti, hogy a kisebbségi kérdés legerőteljesebben az európai országok közgondolkodásában van jelen, míg olyan földrészekben, ahol sokszor a kisebbségek léte is közvetlen veszélyben van, a téma nem mindig szerepel a kiemelt prioritások között.

78 Human Rights Council, 5/1. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. Letöltés helye: www.refworld.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

79 Az Általános Emberi Jogi Felülvizsgálati Eljárással kapcsolatos információk az alábbi honlapon érhetőek el: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

80 Lakatos, 2016. A védelmi felelősség elve, i.m. 60–61.

81 Minority Issues in the First Cycle of the Universal Periodic Review (UPR) An analysis by the UN Special Rapporteur on minority issues, Rita Izsák. Letöltés helye: www.ohchr.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

Összefoglalva tehát elmondhatjuk, hogy az ENSZ mindkét kisebbségi mechanizmusa bizonyos keretek között, de hasznos eszközt jelenthet a kisebbségek számára. A kisebbségi különmegbízotthoz egyéni panaszokkal, problémákkal is lehet fordulni, aki azokat helyszíni látogatás, vagy az érintett kormánnyal folytatott párbeszéd során próbálja rendezni. A Kisebbségi Fórumon való részvétellel és felszólalással pedig a nemzetközi közösség figyelmét lehet hatásosan ráirányítani egy-egy kisebbség helyzetére, problémáira. Mind a kisebbségi különmegbízott jelentései, mind a Fórumok ajánlásai hasznos elméleti alapot jelenthetnek a kisebbségek számára, hiszen ezekből bizonyos határok között, de megismerhetők a nemzetközi standardok és a más országokban alkalmazott és bevált gyakorlatok. Hosszabb távon azonban szükséges lenne, hogy minél több magyar NGO szerezzé meg az ECOSOC konzultatív státuszt, mert ennek birtokában tud részt venni pl. az ENSZ Emberi Jogi Tanács ülészekain és tud felszólalni a kisebbségi napirend vitájában.⁸²

82 Letöltés helye: esango.un.org; letöltés ideje: 2017. 05. 04.

KARDOS GÁBOR

MÉRLEGEN A NYELVI CHARTA

Jövőre lesz húsz esztendeje, hogy a *Kisebbségvédelmi keretegyezmény* és a *Nyelvi charta* hatályba lépett. A *Ketegyezmény* a nemzeti kisebbségek védelméről kifejezetten véd kisebbségi nyelvi jogokat, a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* pedig az európai kulturális örökség részeként nem csupán védi, de előre is mozdítja a kisebbségi nyelveket. Így megalapozottnak tűnhet áttörésről beszélni, nem csupán a kisebbségi nyelvi jogok nemzetközi jogi védelmét illetően, de abban a tekintetben is, hogy a többnyelvűség csatát nyert Európában. Amint erre Stefan Oeter rámutat, valójában az áttörés jelentős mértékben szimbolikus és retorikai jellegű, mivel változatlanul él az ideológiai előfeltevés, hogy az egynyelvűség a természetes és az elérendő állapot. Mivel pedig a modern kor előtti társadalmak általában a hétköznapiakban többnyelvűek voltak, az egynyelvűség a modern nemzetállam nagy áldozatok árán felépített normatív alkotásának tűnhet.¹

A *Nyelvi charta* egyébként nem véd kisebbségi nyelvi jogokat, hanem magukat a kisebbségi vagy regionális nyelveket, az európai kulturális örökség részeként. A védelem tárgyát tehát nem a nyelvi kisebbségek vagy az ő jogaik adják, hanem az európai kultúra veszélyeztetett részét képező kisebbségi vagy regionális nyelvek. Amint Dónall O’Riagáin megállapítja, a *Charta* nem tartalmazza a *national minorities*, *volksgruppen* vagy a *groupes ethniques* kifejezéseket, de még a nyelvi közösséget sem. A *Charta*, többek között, a kisebbségi vagy regionális nyelvek „használóiról” szól. Mivel azonban egy nyelv nem létezhet az azt használó nép nélkül, a *Charta* – rejtetten és közvetetten – mégiscsak jogokat ad az azt beszélőknek. Ez a „jezsuita” megközelítés okos módon félreterzi a nemzetállamok kormányainak gondot okozó kérdéseket, és arra összpontosít, amiben széleskörű egyetértés van.² A *Charta* célja tehát a politikai viták tárgyául szolgáló kérdésektől elkülöníteni, és az európai kulturális örökség védelmének biztonságos koncepciója alá vonni a kisebbségi nyelveket és – közvetetten – az azt használó közösségeket is. Amint a *Chartához* fűzött hivatalos *Magyarázó jelentés* – amely hivatalos magyarázatnak is tekinthető – 13. pontja megállapítja, a szerződés, noha nem foglalkozik a nemzetiségi kérdéssel, elvárható tőle, hogy mértéktartó

1 Oeter, Stefan: Mehrsprachigkeit als Last oder Bereicherung? In: Vogt, Matthias Theodor – Sokol, Jan – Bingen, Dieter – Neyer, Jürgen – Löhr, Albert (szerk.): *Minderheiten als Mehrwert*. Schriften des Collegium Pontes, Peter Lang: Frankfurt am Main, 2010, 141.

2 Dónall O’Riagáin: The political importance of the European Charter for Regional or Minority Languages. In: *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages. Regional or Minority Languages*, No. 2, Council of Europe Publishing: Strasbourg, 1999, 16.

és realista módon enyhíti a nyelvileg különböző kisebbségek problémáit, megkönnyítve sorsukat, abban az államban, ahová a történelem helyezte őket. Saját nyelvük használatának kiszélesítése az élet különböző területein lehetővé teszi számukra, hogy meghaladják a múltból eredő nehezítést, amely megakadályozta őket, hogy elfogadják helyüket abban az államban, amelyben élnek, és egész Európában.³

A *Charta* alapkoncepciója tehát az, hogy az európai kulturális örökség részét képező regionális vagy kisebbségi nyelveket védi. Bevallott célja, hogy eltávolítsa a kulturális örökségvédelem körébe vont kisebbségi nyelvvédelmet a kisebbségi jogok politikai világából, és ilyen módon egyes európai államok számára elfogadhatóbbá váljon. Ez a jóindulatú erőfeszítés azonban fából vaskarika. „*Nagyon nemes fából készült igen művészi vaskarika.*”⁴ A nyelv politikai ügy – a nyelvpolitika a politikaelmélet hagyományos területei és koncepciói számára is alapvető fontosságú⁵ –, és a kulturális örökségvédelem légiés köntösébe öltözve is az marad. Ezt nem nehéz bizonyítani, ezért csupán két példával élek, mind a kettőnek szoros köze van a *Chartához*. Az egyik az állammal együtt születő új többségi nyelvek esete, gondoljunk a montenegrói vagy a boszniai nyelv világrajövetelére. A másik az ír nyelv esete, amelynek a *Charta* alapján történő védelméért küzdve Írország diplomatái elérték, hogy kevésbé használt hivatalos nyelvként az lehetségessé váljon. Nos, Írország a mai napig sem ratifikálta a *Chartát*, nincs olyan politikus, aki vállalná a felelősséget, hogy a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* védőszárnyai alá vonná az ír identitásnak ezt az elemét, és ezzel deklarálja az ír nyelv kevésbé használt hivatalos nyelv jellegét.

A *Charta* 2. cikk 1. pontja megállapítja, a *Charta* II. részében, ami egyébként egyetlen cikkből, a 7. cikkből áll, – megállapított célokat és elveket valamennyi olyan regionális vagy kisebbségi nyelv esetében alkalmazni kell, amely megfelel az 1. cikkben található meghatározásnak. Ez tehát azt jelenti, hogy a védelem alacsonyabb szintje minden kisebbségi nyelvnek jár. Ami a III. részbe foglalt magasabb szintű védelemről gondoskodó részletes szabályokat illeti, azok alkalmazása tekintetében a részes államoknak választási lehetősége van, mondja a 2. cikk 2. bekezdése. Ebben az esetben azonban nem csupán a kötelezettségek közüli, bizonyos korlátok közötti opcióról – tehát az *Európai szociális charta* által tartalmazott *à la carte* rendszerről – van szó, hanem ennél szélesebb választásról. A részes államot, tudniillik abban a tekintetben is, megilleti a választás joga, hogy mely nyelv számára kíván a III. rész szerinti védelmet garantálni és, hogy területe mely részén. A 2. cikk 2. bekezdése alapján nem világos, hogy a részes állam köteles-e egyáltalán arra, hogy éljen a III. rész nyújtotta védelmi lehetőséggel. A hivatalos *Magyarázó jelentés* azonban egyértelmű

3 Explanatory Report, para 13.

4 Szerb Antal Charles Maurras anti-romantikus nemzetelvű politikai eszményeiről tett megállapítása. Lásd: Szerb Antal: *A világirodalom története*. Magvető: Budapest, 1973, 770.

5 Kymlicka, Will – Patten, Alan: *Language Rights and Political Theory. Annual Review of Applied Linguistics* (2003) 23, 3.

ebben a tekintetben, a részes állam, a II. részbe foglalt védelem garantálása mellett alkalmazza a III. rész általa kiválasztott kötelezettségeit.⁶ Természetesen az általa kiválasztott nyelvet illetően, a kiválasztott területen. Az *à la carte* jelleg nem hiányosság, sőt annak az eszköze, hogy a nagyon eltérő helyzetben lévő kisebbségi nyelvek sajátosságait, védelmükre szolgáló infrastruktúráját alapul véve szülessen döntés az egyes kötelezettségek elvállalásról, ha az jóhiszeműen történik.

A baj az, hogy az Európa Tanács sohasem vette magának a bátorságot, hogy a ratifikációs dokumentumot visszaküldje további megfontolásra, rámutatva, hogy egyik-vagy másik kisebbségi nyelv esetében a nyelv objektív helyzetéből következően más szelekcióra lenne szükség. Noha az Európa Tanács nem kényszeríthet egy tagállamot, hogy változtassa meg a ratifikációját, a folyamat lezárulása előtti figyelmeztetés mégis jótékony hatást gyakorolhatott volna a politikai döntéshozókra. Ezzel szemben a végrehajtás feletti ellenőrzést végző Szakértői Bizottság többször is bírálta egyes részes államok szelekcióját, például azért, mert nem vették figyelembe az egyes kisebbségi nyelvek eltérő helyzetét, és nem, vagy nem megfelelően súlyozták a kötelezettségvállalást, vagy mert belső jogszabályokra utalva állapították meg, hogy mely nyelvek esetében biztosítanak III. rész szerinti védelmet. A baj csak az, hogy a Szakértői Bizottság megállapításai nemzetközi jogilag nem kötelezőek, ráadásul a ratifikáció tekintetében *post festum* jellegűek. (A részes állam persze bármikor módosíthatja ratifikációs dokumentumát, de ez eddig csupán néhány esetben fordult elő.)

A *Charta* nem védi a hivatalos nyelveket, a magasabb szintű védelmet garantáló III. rész szerint, még akkor sem, ha kisebbségi helyzetben vannak. Azaz, védheti, de csak akkor, ha a részes állam maga így dönt, ennek a lehetőségét teremtték meg az előbb idézett írásmóddal. Ez azonban jelentős különbség, mert az egyéb kisebbségi nyelveknek a megerősítés tényéből automatikusan jár a védelem, ebben az esetben pedig a többségi állam külön gesztusára van szükség. Ha egy regionális vagy kisebbségi nyelv hivatalos nyelv, csak akkor részesül védelemben, ha a részes állam ez irányú önkéntes kötelezettségvállalást tesz. (Ezt persze meg is tették egyes európai államok, mint például Svájc az olasz és a rétoromán esetében.) Egy kisebbségi helyzetben lévő hivatalos nyelvnek azonban automatikusan kellene, hogy járjon legalább a II. rész szerinti védelem, hiszen hivatalosként elismerése ellenére helyzetét alapvetően kisebbségi pozíciója határozza meg. Mindenesetre a végrehajtás ellenőrzésével foglalkozó Szakértői Bizottság értelmezése szerint, ahhoz, hogy egy kevésbé használt hivatalos nyelvet egy részes állam a III. rész szerinti védelemben részesíthesse, a II. rész szerinti védelmet biztosítania kell számára. Ezzel látszólag korlátozza a részes államok jogát, hogy egy kisebbségi nyelvet kevésbé használt hivatalos nyelvként a magasabb védelmet biztosító III. rész szerinti védelemben részesíthesse. Azonban, amint erre Jean-Marie

6 Explanatory Report, para 41.

Woehrling rámutat, lehet, hogy ez nincs összhangban a *Charta* betűjével, de a szellemével igen. Furcsa lenne, ha egy hivatalos nyelv, még ha kevésbé használt is, kevésbé védett, mint a minden kisebbségi nyelvnek járó, II. rész szerinti védelem.⁷

A *Charta* regionális, illetve kisebbségi nyelveket véd, de ez a védelem nem terjed ki a helyi változatokra, a különböző dialektusokra. Számos esetben annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy dialektusról vagy önálló nyelvről van-e szó, nem egyszerű dolog. Amint a *Chartához* fűzött hivatalos *Magyarázó jelentés* megállapítja, a válasz nem csupán nyelvészeti megfontolásoktól függ, hanem pszichológiai, szociológiai tényezőktől is, és politikai ügy is. Ez az összetettség eltérő jellegű válaszokhoz vezethet minden egyes esetben. Ezért a *Charta* a részes államok hatóságaira hagyja, hogy otthoni demokratikus folyamataiknak megfelelően eldöntsék, hogy mit tekintenek önálló kisebbségi nyelvnek.⁸ A döntés, hogy önálló nyelvről vagy csupán nyelvjárásról van szó politikai és nem nyelvtudományi jellegű. Tudniillik, ahogyan nyelvészek tréfásan mondani szokták, a különbség a nyelv és a nyelvjárás között abban rejlik, hogy a nyelv mögött parlament, hadsereg, kormány, egyszóval szuverenitás áll. Az ellenőrzést végző Szakértői Bizottság vitás esetekben a nyelvtudományi álláspont figyelembe vételét és a demokratikus folyamat útján történő döntéshozatalt ajánlja. Ami az első metódust illeti, annak problematikus jellegét jól mutatja az alábbi példa. Hiába ítéli önálló nyelvnek a nyelvészek többsége a sziléziai nyelvet, a lengyel kormány az ezzel ellentétes véleményt hangsúlyozó, lényegesen kisebb számú kutatóknak hisz.

A védelem tehát kisebbségi nyelvnek szól, ami azt jelenti, hogy a többségi állam akkor is teljesíti a *Charta* szerinti kötelezettségeit, ha csupán az irodalmi nyelvet oktatja, és a helyi változatot – a valódi anyanyelvet – nem. Ez azonban elidegenítheti a helyi változatot használókat, hiszen nem a saját nyelvükön, hanem annak minőségi változatát tanulják. Igaz, hogy a Szakértői Bizottság egyes esetekben kifejezetten a dialektusok védelmét is számon kéri, ahogy ez például a számi nyelv különböző változatai kapcsán előfordult.

A *Charta* 1. cikkének a) pontja hangsúlyozza, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvként való védelem előfeltétele a területi jelleg. Ennek oka, hogy az európai regionális vagy kisebbségi nyelvek főként ilyen jellegűek, egy földrajzi értelemben meghatározható területen, – általában a részes állam területének egy részén, – használják őket. Amint az 1. cikk b) pontja megfogalmazza, a kisebbségi nyelvet kifejezési módként használók számának kell indokolnia a *Charta* által tartalmazott védő és támogató intézkedések alkalmazását. Ez a követelmény azonban nem jelenti azt, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelv használóinak az adott területen helyi többségben kellene lennie.⁹ Noha nincs tiszta fogalmi elhatárolás a

7 Woehrling, Jean-Marie: *The European Charter for Regional or Minority Languages. A critical commentary.* Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2007, 79–80.

8 Explanatory Report, para 32.

9 Explanatory Report, para 33.

regionális vagy a kisebbségi nyelv között, az előbbi kifejezés alkalmazható, ha az azt használók helyi többséget alkotnak.¹⁰

A kisebbségi nyelvek használatának feltételei és a Szakértői Bizottság attitűdje

A *Charta* végrehajtását ellenőrző Szakértői Bizottság a kormányzati jelentések kapcsán a tényleges kisebbségi nyelvhasználat feltételei meglétének vizsgálatát végzi. Francois Grin szerint, ahhoz, hogy a kisebbségi nyelvi közösség tagjai használják az anyanyelvüket három dolog szükséges, a képesség, a lehetőség és az erre irányuló vágy.¹¹ A képességhez a *Charta*ba foglalt kötelezettségek közül az oktatás áll a legközelebb, míg a lehetőséghez a nyelvhasználatot lehetővé tévő jogi szabályozás mellett, feltétlenül szükséges a használat gyakorlati előfeltételeinek biztosítása is, amely fontos az erre irányuló vágy meglétéhez is, hiszen amint Grin rámutat, az egyébként általában kétnyelvű kisebbségi személyek készsége anyanyelvük használatára akkor van meg, ha azt tartják a legmegfelelőbbnek az adott szituációban a feladat ellátására.¹²

A Szakértői Bizottság következetesen hű felfogásához, amely szerint a részes államnak a *Charta* végrehajtása során, a jogi szabályozás mellett, mintegy infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak, azaz kötelezettségének lényege nem a formális, hanem a tényleges megvalósítás. Ennek fényében érthető, hogy még azokban az esetekben is, amikor a kötelezettség megfogalmazása szűkebb értelmezést is megengedne, akkor is ragaszkodik a gyakorlati érvényesülés bizonyítékaihoz a teljesítés megállapítása kapcsán. Ha a részes állam kötelezettsége bátorítás, a Bizottság a megfelelő jogi keret és a gyakorlat megléte mellett, ragaszkodik a bátorítást célzó intézkedések megtételéhez is. Ilyen, például a közigazgatásban ajtóablak használata, amelyek tájékoztatnak arról, hogy az adott kisebbségi nyelvet itt beszélik, nyelvtanfolyam szervezése a tisztviselők számára, vagy a kisebbségi nyelvtudásnak azon a területen, ahol használják, alkalmazási feltételnek tekintése a közigazgatásban, a közszolgáltatásokban, illetve a bíróságokon. Igaza van tehát Robert Dunbarnak, aki rámutat, a Szakértői Bizottság a jogi formalizmus meghaladásával, megfelelő figyelmet szentel a szociolingvisztikai összefüggéseknek.¹³

10 Ibid. para 18.

11 Grin, Francois: *Language Policy Evaluation and the European Charter for Regional or Minority Languages*. Palgrave Macmillan: New York, 2003, 43–44.

12 Uo. 43–44.

13 Dunbar, Robert: Definitely interpreting the European Charter for Regional or Minority Languages: the legal challenges. In: *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*. *Regional or Minority Languages*, No. 5, Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2008, 60.

Az ellenőrzési folyamat problémái

A kormányzati jelentésekre épülő ellenőrzési folyamat nem csupán a részes államok, a Szakértői Bizottság illetve a nyelvvédő szervezetek közötti folyamatos párbeszéd lehetőségét biztosítja, de objektív tükröt tart az adott állam kisebbségpolitikája elé, és proaktív magatartást kívánó nemzetközi elvárásokat fogalmaz meg vele szemben. A nemzetközi szabályozás sohasem veheti át a belső alkotmányos garanciák szerepét, elvárásai azonban megfelelő irányba terelhetik az államok kisebbségpolitikáját. A *Charta* végrehajtását ellenőrző felülvizsgálati eljárás végén születő nemzetközi jogilag nem kötelező ajánlások nem jelentik azt, hogy ne lenne politikai tétje a folyamatnak. Ezt a legjobban azzal lehet bizonyítani, hogy az érintett államok Ukrajnától Spanyolországig az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának diplomataszintű ülésein egyre gyakrabban küzdenek az értékelést végző bizottságok ajánlástervezeteinek megváltoztatásáért, vagy teljes elhagyásáért.

A *Charta* végrehajtása felett őrködő ellenőrzési rendszer számos problémával küzd. Ezek nagy része azzal függ össze, hogy az ellenőrzés kizárólagos módszere az időszaki kormányzati jelentések vizsgálata, és nincs lehetőség egyéni vagy kollektív panaszra. Sőt, annak esélye is igen csekélynek tűnik, hogy az ezt tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyv megszülessen, noha az utóbbi időkben még az ENSZ *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* is kiegészült ilyen jegyzőkönyvvel. Ez azért van így, mert – amint ezt az Európa Tanácsban többen informálisan megfogalmazták – a mai helyzetben még maguk az egyezmények sem születnének meg. Ennek számos oka van. Ma nincsenek olyan súlyos etnikai konfliktusok Európában, mint a kilencvenes években voltak. Emellett az is fontos, hogy a menedékkeresők, és a bevándorolt közösségek kérdése árnyékba borítja a történetileg együtt élő nemzeti kisebbségek jogvédelmét, és az utóbbi évek komoly kiválási kísérletei (Skócia, Katalónia) is növelték a többségi államok visszakozó hajlamát.

A létező rendszer gyakorlati működésével kapcsolatban négy fő problémát látok: ezek a kormányzati késedelmek a jelentések beterjesztésében; a politikai nyomásgyakorlás, hogy az ellenőrző testületek által készített ajánlástervezetek ne vagy megváltozott tartalommal kerüljenek elfogadásra; továbbá az elfogadott ajánlások végre nem hajtása; illetve a felülvizsgálati mechanizmus inaktivitása két jelentéstételi forduló között.

Ami a késedelmet illeti, a kormányzati szervek olyan okokra hivatkoznak, mint a túl sok nemzetközi jelentéstétel, az apparátusban dolgozók kis száma, vagy a kormányváltás. A legfőbb gondot a jelentéstételi időszakok egybecsúszásának veszélye jelenti, hiszen az ellenőrző testületek a helyszíni látogatáson szembesülnek azzal, hogy a helyzet közben megváltozott, és így az értékelés egy évvel korábbi helyzetre reagál. A Szakértői Bizottság informális és politikai nyomással próbálja a kormányokat sürgetni, ami nem igazán

hatékony. Arra lenne szükség, hogy késedelem esetén a testület jelentés híján a beérkezett civil szervezeti anyagokra és saját vizsgálódásaikra alapozhassák az értékelést, és az alapján az ajánlások tervezetének kidolgozását. Ezt azonban eddig nem tették lehetővé az ellenőrző testületek számára, ennek az oka egyébként aligha lehet más, mint, hogy az államok nagyon is tisztában vannak vele, hogy „ma nekem, holnap neked.”

Noha nemzetközi jogi értelemben a részes államok kormányainak minden joguk megvan arra, hogy a Miniszteri Bizottság diplomáciai szintjén alakítsák az ajánlások szövegét, a felülvizsgálat végső értelme, – a független szakmai jellegű ellenőrzés – a gyakori beleszólásokkal, módosításokkal, illetve bizonyos ajánlástervek törlésének elérésével súlyosan sérül.

A *Chartát* nem tervezték olyannak, hogy az belső bírósági eljárás útján közvetlenül kikényszeríthető lehessen, ezért a végrehajtás érdekében belső jogalkotásra van szükség, amely adott esetben hiányos, nem megfelelő, de arra mégis alkalmas, hogy a részes államok arra hivatkozzanak, hogy esetleges megváltoztatásuk nehézkes belső jogalkotási folyamat. Emellett az ajánlások figyelmen kívül hagyásának kérdést illetően, a részes államok változatos módon próbálják igazolni magatartásukat. Hivatkoznak arra, hogy a szükséges változás megfontolása hosszabb időt igényel, vagy hogy időközben új kormány került hatalomra, amelynek időre van szüksége, és egyébként is, más prioritásai vannak. Egy másik megközelítés, hogy felidézük, a jogszabályi helyzet mennyire felel meg az elvárásoknak, figyelmen kívül hagyva, hogy az esetek jelentős részében nem a jogi szabályozás, hanem annak végrehajtása, a szükséges humán és materiális infrastruktúra hiányossága a fő gond. A kormányok természetesen szívesen utalnak arra, hogy az adott kérdés önkormányzati hatáskör, elfeledkezve arról, hogy nemzetközi jogi szempontból az állam egységes egész, és felelős, amit a kormányzat képvisel más államok és a nemzetközi szervezetek felé. Arról sem feledkeznek meg, hogy a gazdasági és pénzügyi válság következményeire, továbbá a kedvezőtlen demográfiai folyamatokra hivatkozzanak, azt hangsúlyozva, hogy bizonyos fejlesztésekre, beruházásokra nincs valódi igény.

Problémát jelenthet, hogy a felülvizsgálati mechanizmus két jelentéstételi forduló között inaktív. Márpedig – ahogyan ezt az Ukrajnában bevezetett oktatási jogalkotás, különösen annak elhíresült 7. cikke mutatja – súlyos dolgok történhetnek, amelyek esetében indokolt lehetne az eseti felülvizsgálat.

Minden nemzetközi jogi norma annyit ér, amennyit végrehajtanak belőle

Ami a *Charta* kapcsán azt jelenti, hogy a részes államoknak meg kell alkotniuk a vállalt kötelezettségeknek megfelelő belső szabályozást és a gyakorlati végrehajtáshoz szükséges infrastruktúrát.

Minden időben gondot jelentő társadalmi-politikai ügy a kisebbségi nyelvi infrastruktúra fenntartásának gyakran költségesnek ítélt jellege. Úgy is fogalmazhatunk, hogy valójában az állami költségvetéstől való függés jelenti a gondot, amelyet korunk divatos allokációs mechanizmusai is nehezítenek. Elsősorban ilyen a pályáztatási rendszer, amely egyre inkább nem csupán az egyes projektek, de a fenntartási költségek finanszírozásra is kiterjed.

A Szakértői Bizottság a magyar nyelvvel kapcsolatos, III. rész szerinti kötelezettségvállalást, tehát a ratifikációt, két esetben bírálta. A baj csak az – amint erről már volt szó –, hogy a Szakértői Bizottság megállapításai nemzetközi jogilag nem kötelezőek, ráadásul a ratifikáció tekintetében *post festa* jellegűek: Ukrajna esetében az oktatással és a médiával, Szerbia kapcsán az oktatással összefüggésben állapította meg, hogy az érintett államoknak magasabb szintű kötelezettségeket kellett volna vállalnia a magyar nyelv tekintetében, mivel a létező infrastruktúra ezt lehetővé tette volna. Így a *Charta* nehezebben tudja azt a minimális célját – amely gazdasági válság idején különösen fontos – elérni, hogy legalább a meglévő intézményrendszert védelemben részesítse. A magyar nyelvet is érintő strukturális kérdés a hivatali nyelvhasználathoz megkívánt túlzottan magas minimális települési arányszám Szlovákiában, Romániában és Ukrajnában.

Románia esetében a Bizottság reflektált a csángó magyar nyelv különösen veszélyeztetett helyzetére és a közigazgatási reform esetleges negatív hatásaira a magyar nyelvi közösség helyi arányára. Az oktatás területén a folyamatosság fenntartása az egyes szintek között, a tanárképzés, a tankönyvekkel és tananyaggal való ellátás valamennyi környező állam tekintetében bírálat tárgya volt. Románia és Szlovákia esetében a magyar nyelv televíziós jelenlétének korlátozott jellege, Szerbia esetében a névtáblák és a családnevek problémája, a magyar nyelvet megfelelően ismerő közigazgatási tisztviselők hiánya, és mindenütt a közszolgáltatási magyar nyelvhasználat hiánya került megállapításra. Így ez utóbbi, és a gazdasági, társadalmi életben történő magyar nyelvhasználat minimális mértéke Szlovéniában is gond. Románia kapcsán probléma az is, hogy a bírósági magyar nyelvhasználat sok esetben csupán formálisan, csak a jogszabályban, de nem a gyakorlatban biztosított.

Ami a hazai kisebbségi nyelvek védelmét illeti, a Szakértői Bizottság eredményt ért el a büntető, a polgári és a közigazgatási eljárásnak a kisebbségi nyelvre vonatkozó szabályainak

megváltoztatásában, létrejött a kisebbségi nyelveken sugárzó MR4 rádiócsatorna, és az utóbbi években a testület ösztönzésétől nem függetlenül jelentősen bővült a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozása. A tanárképzést, a tényleges bírósági illetve közigazgatósági kisebbségi nyelvhasználatot, a kisebbségi nyelvek televíziós jelenlétét, továbbá a roma nyelvek védelmét illetően azonban az értékelő jelentések és az ajánlások még nem vagy csupán részben érték el a célt.

SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET

A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY
HÚSZ ÉV UTÁN – TAPASZTALATOK A NEGYEDIK
MONITORING CIKLUS VÉGÉN

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. november 10. napján fogadta el a *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* címet viselő dokumentum szövegét. A nemzetközi szerződés 1995. február 1. napján nyílt meg aláírásra, majd 1998. február 1. napján lépett hatályba. Az angol és francia nyelven egyformán hiteles szerződés 27. cikke értelmében nemcsak az Európa Tanács tagállamai számára állt nyitva, hanem – a Miniszteri Bizottság meghívása nyomán – más államok számára is, a *Keretegyezmény*hez csatolt magyarázó megjegyzések¹ szerint a korabeli európai biztonsági és együttműködési folyamatban részes államok számára. Az azóta eltelt pontosan húsz év alatt az Európa Tanács jelenlegi 47 tagállama közül 43 állam aláírta, 39 állam ratifikálta is, ezzel a *Keretegyezmény* az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott 222 szerződés sorrendjében *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény*² mögött a második helyen áll a ratifikációk számát tekintve. Négy állam aláírta, de nem ratifikálta: Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg, míg négy további állam alá sem írta: Andorra, Franciaország, Monaco és Törökország. Koszovó területén is kötelező a *Keretegyezmény*, az Európa Tanács és az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) speciális koszovói missziója között kötött megállapodás alapján.³ Magyarország az elsők között írta alá és ratifikálta a *Keretegyezményt*.⁴

Az 1998–2018 között lefolytatott, eddig összesen négy monitoring ciklus során a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága 148 országjelentést vizsgált meg, 127 országlátogatást hajtott végre és 139 jelentést fogadott el, 57 esetben került sor ún. *follow-up dialogue*

1 Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

2 A magyar Országgyűlés az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményt az 1993. március 23-i ülésén az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki.

3 Az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1244 (1999) határozata alapján létrehozott speciális ENSZ-misszió és az Európa Tanács között létrehozott 2004-ben aláírt megállapodás a Keretegyezmény alkalmazásáról Koszovó területén. Letöltés helye: www.search.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

4 A magyar Országgyűlés a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt az 1999. március 31-i ülésén az 1999. évi XXXIV. törvénnyel hirdette ki, alkalmazását azonban 1998. február 1-jétől tette kötelezővé.

lebonyolítására,⁵ sőt *ad-hoc jelentés* készítésére is sor került a Miniszteri Bizottság határozata nyomán Ukrajna vonatkozásában 2014 folyamán.⁶

A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között – a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* mellett – a *Keretegyezmény* központi szerepet játszik. A fentiekben említett adatok önmagukban is beszédesek, sokkal meghatározóbb azonban az a tény, hogy húsz év után az európai jogi térben a *Keretegyezmény* kiemelt viszonyítási pont lett, az egyetlen jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés, ún. *key binding European instrument*.⁷ A védeni rendelt kisebbségi jogok végrehajtásának ellenőrzése során a Tanácsadó Bizottság értelmezési kereteket alakított ki, amelyekre döntéseik során más nemzetközi szervezetek és intézmények, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettől (EBESZ) az Európai Unió⁸ át az Emberi Jogok Európai Bíróságáig, visszatérő jelleggel, egyre gyakrabban hivatkoznak. A szerződő államok nemzeti jogrendszerei szempontjából pedig feltételezhetjük, de legalábbis remélhetjük, hogy a *Keretegyezményben* foglalt kisebbségi jogok ezen államok alkotmányos hagyományainak részévé váltak.

Az ötödik monitoring ciklus megkezdése előtt, húszéves működés és négy monitoring ciklus után megalapozottan lehet a *Keretegyezmény* mélységekre menő elemzésére is vállalkozni. A nemzetközi jogirodalom fel is tud mutatni kiváló, részletes tudományos értékeléseket.⁹ A jelen tanulmány természetesen csak nagyvonalakban alkalmas a feladatra, ezért ebben az írásomban pusztán arra vállalkozom, hogy a *Keretegyezmény* körüli, későbbiek szempontjából releváns szakmai viták rövid felvillantása után a *Keretegyezmény* explicit és immanens adottságairól, az egyes kisebbségi jogcsoportokhoz kialakított értelmezési

5 Lásd az ún. *Status of Monitoring* nyilvántartást, 2018. január 2-i állapot szerint. Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

6 A Keretegyezmény 25. cikkének második pontja értelmében a Miniszteri Bizottság határozata alapján, monitoring ciklustól függetlenül is sor kerülhet a *Keretegyezményben* foglalt jogok végrehajtásának ellenőrzésére. Letöltés helye: www.search.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

7 Lásd: OSCE, Ukraine, Human Rights Assessment Mission: Report on the Human Rights and Minority Rights Situation, March–April 2014. Letöltés helye: www.osce.org; letöltés ideje: 2018. 01. 07., 87.

8 Lásd erről részletesebben: Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan Kiadó: Budapest, 2013. 69–73.

9 A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány példa: Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford UP: New York, 2005.; Weller, Marc (ed.): *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford UP: New York, 2007.; Alen, André – de Witte, Bruno – Lemmens, Paul – Verstichel, Annelies (eds.): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* Intersentia: Antwerp-Oxford-Portland, 2008.; Caruso, Ugo – Malloy, Tove (eds.): *Minorities, their Rights and the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Essays in Honour of Rainer Hofmann*. Brill NV: Leiden, 2013.; Angst, Doris – Hofmann, Rainer – Lantschner, Emma – Rautz, Günther – Rein, Detlev (Eds.): *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar*. Nomos: Baden-Baden, 2015.

gyakorlatról, a megoldatlannak tekinthető eljárásjogi és tartalmi kérdésekről, majd végül a hatékony jogalkalmazást befolyásoló tényezőkről tegyek említést.

Az indulás időszaka – a *Keretegyezmény* körüli szakmai viták

A *Keretegyezmény* kidolgozása, létrejöttének idején, önmagában is diplomáciai bravúrnak számított – és egyértelműen összefüggött az 1990-es évek legelején újra felfedezett és pozitív értelemben véve újrafogalmazott nemzetközi emberi jogi és kisebbségi jogi törekvésekkel – úgy a nemzetközi jogi szakirodalomban, mint a tényleges bel- és külpolitikai aktivitás során. Mire azonban a felkért európai szakértők és szakmai testületek a fajsúlyos *hard-jurisprudence-based-on-hard-law*-típusú nemzetközi jogi megoldások kidolgozásának illetve elfogadtatásának szintjére érhetek volna, alapjaiban változott meg a politikai helyzet. Etnikai indíttatású fegyveres konfliktusok egész sora rázta meg Európát: a Szovjetunió felbomlása illetve az egykori Jugoszlávia szétesése során elkövetett, elborzasztó mértékű, etnikai alapon végrehajtott emberi jogszértések azt eredményezték, hogy az európai közvélemény a kisebbségi kérdést, az etnikai, nemzeti kisebbségek ügyét vitán felül az európai békét és stabilitást meghatározó veszélyforrásnak tekintette. Csehszlovákia kettéválása, a kelet-közép-európai államok kisebbségi vonatkozású, hol egymás érdekében, hol pedig egymás ellenében is megmutatkozó politikai útkeresése tovább árnyalta az 1990-es évek első felének európai közhangulatát.

A fentiekben is jelzett konfliktusok hátterét az egyes államokban, illetve társadalmakban legfőképpen a többség és a kisebbség közti nemzeti, etnikai alapú feszültségek alkották. Ilyen előzmények után Európa meghatározó politikai erői arra a következtetésre jutottak, hogy a béke és stabilitás számára kockázatot jelentő helyzetet nemcsak politikai módszerekkel, hanem a jog eszközével is kezelni kell.

A korabeli nemzetközi jogi kisebbségvédelem egyetlen kötelező elemet tudott felmutatni: a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 27. cikkét,¹⁰ amely bizonytalan szóhasználat miatt nem tudta érdemben szolgálni a kisebbséghez tartozó személyek jogait, hasonlóképpen kevés jogi segítséget lehetett a jogi kötőerővel nem rendelkező, 1992-ben elfogadott *ENSZ közgyűlési nyilatkozattól*¹¹ remélni. A helsinki folyamat záródokumentumai és az EBESZ, majd a kisebbségi főbiztos intézménye sokkal inkább preventív, előrejelző, semmint tényleges jogi védelmet volt hivatott szolgáltatni a kisebbségi közösségek illetve

10 Az 1966-ban elfogadott *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát* Magyarországon az 1978. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki. Letöltés helye: www.net.jogtar.hu; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

11 Magyar szövegét lásd: Böszörményi Jenő (ford. és szerk.): *Az ENSZ kisebbségi kézikönyve*. EÖKK: Budapest, 2004. Letöltés helye: www.hunsor.se; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

tagjaik számára.¹² A *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájának* 1989 előtt megindult szövegezése is ekkor, 1992-ben zárult, hatályba lépésére 1998. március 1-ig kellett várni.¹³ Bár nem kétséges, hogy a kisebbségi nyelvek magán- és közéletben való használata számos konfliktus forrása volt és az is maradt, az a tény általánosan elfogadott volt, hogy az etnikai alapú konfliktusok és viták nem korlátozódnak a nyelvi kérdésre, hanem komplexebb körülményekre vezethetők vissza, ezért a nemzetközi kezdeményezések is az átfogóbb megoldások felé fordultak. Erre a folyamatra legnagyobb hatással az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993 februárjában elfogadott 1201-es számú ajánlása volt,¹⁴ amely az *Emberi jogok európai egyezményéhez* egy átfogó kisebbségi jogi tartalmú kiegészítő jegyzőkönyv elkészítését javasolta a tagállamoknak. Sem akkor – mint ahogy azóta sem és jelenleg sem – kívánják azonban a tagállamok a kisebbségvédelmi rendszereiket nemzetközi bírói kontroll, vagyis az Emberi Jogok Európai Bíróságának joghatósága alá helyezni. Számos államban a kisebbségi élethelyzetek olyan strukturális hiányosságokban, államszervezési problémákban, nem egyszer megszilárdult történelmi hagyományokban gyökereznek, amelyeket egyéni panasz nyomán indított nemzetközi bírósági eljárásokkal nem valószínű, hogy ésszerűen és ténylegesen meg lehet oldani.

Mindezeknek a felismeréseknek és a sokrétű politikai aktivitásnak az eredménye az Európa Tanács 1993-as bécsi csúcstalálkozóján született meg: harminckettő szakértőből álló szövegező bizottságot (CAHMIN)¹⁵ állítottak fel, amelynek feladata az általános kisebbségi jogi tárgyú *Keretegyezmény* kidolgozása volt. A szöveg így 1994 novemberében elkészült, két hónappal később aláírásra megnyílt és végül a szükséges tizenkét ratifikációs okmány letétbe helyezését követően 1998. február 1. napján hatályba lépett.¹⁶

12 Az 1990-es évek kisebbségi tárgyú történéseinek, eredményeinek elemzése könyvtárnyi szakirodalmat eredményezett. Kiváló olvasmány ebben a tárgykörben a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága későbbi (2012–2014) elnökének egyik korai munkája. Lásd: Spiliopoulou Åkermark, Athanasia: *Justifications of Minority Protection in International Law*. Kluwer Law International: The Hague, 1997.

13 Magyarország a 35/1995. (IV.7.) OGY határozattal ratifikálta, majd az 1999. évi XL. törvénnyel kihirdette a chartát.

14 Letöltés helye: www.assembly.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

15 Letöltés helye: www.search.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

16 A hatályba lépés napjáig összesen tizenhét ratifikációs okmány érkezett be. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

Az első évek – a *Keretegyezmény* explicit és immanens sajátosságai

A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogait védő *Keretegyezmény*, ebben a tárgykörben az első multilaterális, jogi kötőerővel rendelkező nemzetközi szerződésként, preambulumában elismeri a kontinens stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából is a nemzeti kisebbségek védelmének alapvető fontosságát valamint hitet tesz az emberi jogok védelme és továbbfejlesztése mellett. A preambulum és az 1. cikk¹⁷ együttes olvasata arra enged következtetni, hogy a *Keretegyezmény* az európai jogi térben létező emberi jogi szerződésrendszer integráns része, annak elemei nélkül vagy azoktól függetlenül nem értelmezhető: olyan dinamikus jogvédelmi eszköz, *living instrument*,¹⁸ amelynek értelmezése során folyamatosan figyelemmel kell lenni az emberi jogok mindenkori állapotára, fejlődésére, változásaira is.

Az egyezményt, amint azt a neve is elárulja, *tudatosan keretjellegűnek szánta* a szövegezést végző CAHMIN és a szerződő államok is: a *Keretegyezmény* nem tartalmaz közvetlenül végrehajtandó jogi kötelezettségeket – viszont normatív elveket igen, amelyeket a szerződő államok belső jogalkotásuk és jogalkalmazásuk útján kötelesek megvalósítani és végrehajtani. A *Keretegyezmény* II. fejezete egyrészről tevésre, tartózkodásra illetve előmozdításra irányuló rendelkezéseket fogalmaz meg, javarészt tehát a kisebbségi jogokat illetően olyan operatív tartalmakat hordoz, amelyek az államokat arra kötelezik, hogy belső jogrendszerüket és releváns intézményrendszerüket a *Keretegyezménnyel* összhangban alakítsák ki. Másrészről ugyanez az adottság viszont azt is jelenti, hogy a szerződő államok nem kötelesek közvetlenül a saját hatóságaik és bíróságaik előtt az egyes keretegyezményes rendelkezések alkalmazhatóságát garantálni. Dönthetnek a szerződő államok természetesen ellenkezően is: megnyithatják a közvetlen alkalmazás lehetőségét a kisebbségekhez tartozó személyek számára – vagyis megadhatják a *Keretegyezményre* közvetlenül alapított kisebbségi jogvédelem lehetőségét saját nemzeti hatóságaik és bíróságaik előtt. Erre a megoldásra egyelőre nem szolgáltatott példát a *Keretegyezmény* húszéves gyakorlata.

17 *Keretegyezmény* 1.cikk: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.”

18 Az *Emberi jogok európai egyezménye*, mint *living instrument* értelmezése az Emberi Jogok Európai Bírósága állandósult gyakorlatának tekinthető. Lásd: *Case of Soering v. The United Kingdom*, Application no. 14038/88, Judgment of 07 July 1989, 87. széljegy. Letöltés helye: www.hudoc.echr.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.; Lásd még: Hofmann, Rainer: *The Framework Convention for the Protection of National Minorities, An Introduction*. In: Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford UP: New York, 2005, 20.

A *Keretegyezmény* által védeni rendelt kisebbségi jogok individuális jogokként vannak megfogalmazva, még akkor is, ha a gyakorlásuk – kollektív jellegük miatt – legtöbb esetben nem csak egyénileg történik, hanem számos esetben a közösség többi tagjával együttesen valósul meg, vagy éppenséggel csak úgy valósulhat meg. A védeni rendelt jogok individuális jellegét egyértelműen igazolja a 3. cikk 2. pontja.¹⁹

A *Keretegyezményt* szövegező szakemberek sem tudták – és vélhetően nem is akarták – leküzdeni a nemzetközileg elfogadott kisebbség-definíció-hiány akadályát: a nemzeti kisebbség konszenzuson alapuló fogalmának hiánya miatt így a *Keretegyezmény* személyi hatálya is bizonytalan maradt. A *Keretegyezmény* ellenőrző mechanizmusának két főszereplője, a Miniszteri Bizottság és a független szakértőkből álló Tanácsadó Bizottság ilyen formán a *Keretegyezménnyel* védeni rendelt személyi kör tekintetében világos, szigorúan rögzített útmutatás nélkül maradt. Számos szerződő állam erre a körülményre alapozva ratifikációs okmányához olyan nyilatkozatot fűzött, amellyel a *Keretegyezmény* személyi hatályát a hagyományos, ún. őshonos kisebbségekhez tartozó személyekre kívánta korlátozni.²⁰ A *Keretegyezmény* alkalmazási körének, vagyis a kisebbségi jogoknak az állam területén több generáció óta élő és a területi állam állampolgárságával rendelkező személyekre való korlátozása folyamatos szakmai és politikai viták tárgya azóta is.²¹ A *Keretegyezmény* Tanácsadó Bizottsága mindazonáltal húsz éve következetesen fenntartja magának azt a jogot, hogy az államok által a személyi hatályra vonatkozóan tett fenntartásokat illetve korlátozásokat felülvizsgálja – mindeddig pusztán azzal a szándékkal, hogy az önkényes és diszkriminatív korlátozásoknak elejét vegye.²² A Tanácsadó Bizottság által alkalmazott szóhasználat

19 A *Keretegyezmény* 3. cikk 2. pontja értelmében: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen *Keretegyezményben* foglalt elvekből származó jogaikat és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják.” A 3. cikk 1. pontja egyébként az egyetlen olyan rendelkezés, amely nem a szerződő állam számára állapít meg operatív jogalkotási vagy jogalkalmazási feladatot, hanem a kisebbséghez tartozó személy számára nyitja meg az identitásválasztás szabadságát, vagyis annak lehetőségét, hogy őt valamely kisebbséghez tartozó személyként kezeljék-e vagy ne kezeljék ilyenként.

20 Lásd ehhez a hatályos ratifikációs táblázatot. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 07.

21 Közvetlenül a *Keretegyezmény* hatályba lépése után a *rationae personae*, vagyis a *Keretegyezmény* alkalmazási körének kérdése megszólalásra késztette a nemzetközi jogtudomány egyik meghatározó személyiségét is. Lásd: Bank, Roland – Frowein, Jochen Abr.: The Effect of Member State's Declarations Defining National Minorities upon Signature or Ratification of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. *ZaÖRV* 1999. 59. 649–675. Letöltés helye: www.zaoerv.de; letöltés ideje: 2018. 01. 08.; A *Keretegyezmény* Tanácsadó Bizottságának negyedik tematikus kommentárja (2016) is a személyi hatály kérdését tárgyalja, erről a tanulmány következő részében lesz szó.

22 Ilyen tartalmú felhívást találunk már az első monitoring ciklusban kiadott jelentésekben is. Például: a 2000-ben a Dániára (12. és köv. széljegy) kiadott jelentés kiterjeszteni javasolja a Grönlandon és a Feröerszigeteken élő kisebbségekre is a *Keretegyezmény* védelmét. A jelentések letöltésének helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08. Lásd továbbá a monitoring ciklusok jelentéseinek *article-by-article*-típusú rendszerezését tartalmazó kompilációt, amely segítséget nyújt a *Keretegyezmény* négy monitoring ciklusa során elfogadott megállapítások összehasonlításához, így 3. cikkhez kapcsolódó megállapítások országokénti összevetéséhez (is). Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

ilyenkor alapvetően konstruktív dialógusra törekvő szóhasználat, amellyel a bizottság az érintett országot arra igyekszik rábírni, hogy a fenntartással a kisebbségi jogok védelme alól kivett személyi kört vonja be vagy helyezze vissza a jogok élvezetébe. A Tanácsadó Bizottság állandó gyakorlata értelmében a *Keretegyezmény* eleve többféle személyi körre vonatkozóan rendeli alkalmazni az egyes kisebbségi jogcsoportokat. Így például a 6. cikk (diszkrimináció tilalma) kifejezetten a „minden területükön élő személy” vonatkozásában állapít meg az államok számára kötelezettséget, ezzel szemben a 10. cikk 2. pontja (kisebbségi nyelv használata a közigazgatásban), a 11. cikk 3. pontja (topográfiai jelek kisebbségi nyelven) vagy a 14. cikk 2. pontja (kisebbségi nyelv oktatása) által említett kisebbségi jogokat kifejezetten „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken...” kell az államnak garantálnia, tehát az „új” kisebbségek körére nem köteles kiterjeszteni ez utóbbiakban említett kisebbségi jogok biztosítását.

Ellentmondásos volt a megítélése a *Keretegyezmény* olyan szövegrészeinek, amelyek *kevésbé konkrétak*, helyenként *túl széles mérlegelési lehetőséget* adtak illetve adnak a végrehajtásra kötelezett tagállamoknak. Tipikusan a „felek törekednek”, „erőfeszítéseket tesznek”, „lehetőségeik szerint” típusú megfogalmazások ilyenek²³ – másrésztől azonban a szöveg rugalmas értelmezésére adnak lehetőséget a végrehajtást ellenőrző Miniszteri Bizottság és a Tanácsadó Bizottság számára is. Vitathatatlan, hogy a nemzeti kisebbségek igen eltérő tényleges és jogi helyzetben vannak az egyes államokban, egy rugalmatlan, rigid szerződés-szöveg éppen ezért kevésbé lett volna célravezető. A pozitivista szemléletmód itt szembe találta magát a pragmatikusabb, megoldásra törekvő megoldással – a *Keretegyezmény* szövege ez utóbbi változatot képviseli, az eddigi tapasztalatok szerint eredménnyel.

A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzésére sajátos monitoring mechanizmust fogadtak el a tagállamok. Maga az egyezménysszöveg nem tartalmaz részletes monitoring szabályokat, azokat a Miniszteri Bizottság a szerződésből kapott felhatalmazás alapján maga alkotta meg a Res(97)10 számú határozatával.²⁴ A *Keretegyezmény* IV. fejezete rendelkezik arról, hogy a Miniszteri Bizottság figyelemmel kíséri a szerződő felek általi végrehajtást (24. cikk), ebben olyan Tanácsadó Bizottság segíti, amelynek tagjai a nemzeti kisebbségek védelme terén elismert szakértelemmel rendelkeznek (26. cikk). A Tanácsadó Bizottság pedig megalkotta a saját eljárási rendjét.²⁵ Feladata a Miniszteri Bizottság viszonylag szűkre szabott határozata és a saját eljárási rendjének szövege szerint a beérkezett országjelentések vizsgálata és írásbeli vélemény készítése volt, amihez az államoktól kiegészítő információkat

23 Lásd például a *Keretegyezmény* 10. cikk 2. pontját, a 11. cikk 3. pontját vagy a 14. cikk 2. pontját.

24 Lásd: Rules adopted on 17 September 1997 by the Committee of Ministers on the monitoring arrangements under Article 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Letöltés helye: www.rm.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

25 Lásd Rules of Procedure of the ACFC adopted on 29 October 1998. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

kérhetett, illetve befogadhatott nem kormányzati szereplőktől érkező információkat is, továbbá találkozókat bonyolíthatott le kormányzati és nem-kormányzati szereplőkkel egyaránt. A rá vonatkozó, aránytalanul kevés írott szabályból úgy tűnt, hogy a Tanácsadó Bizottságnak kezdetben másodlagos szerepet szántak: a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzése során a meghatározó szerepet a Miniszteri Bizottságra osztották – annak ellenére, hogy a Tanácsadó Bizottságot független szakértőkből kívánták összeállítani. A monitoring eljárás két főszereplője egymással – messziről nézve legalábbis – egyfajta alá-fölérendeltségi viszonyban volt, úgy tűnhetett: a kisebbségvédelem jogi aspektusai háttérbe fognak szorulni a politikai szempontok mögött – hiszen számos szerződő államban a kisebbségi ügyek amúgy is érzékeny politikai kérdésnek számítottak. A kezdeti időszakban, az előzőekben említettek miatt, csekély remény fűződött ahhoz, hogy az Európa Tanács a *Keretegyezmény* ellenőrző mechanizmusán keresztül kisebbségvédelmi standardokat tud majd kialakítani, illetve, hogy minden állam számára kötelező elvárhatósági szinteket tud majd beállítani. A papíron kialakított monitoring mechanizmus nem tűnt alkalmasnak erre a feladatra. Szkeptikusak voltak még az elismert, ENSZ-mechanizmusokon edződött nemzetközi kisebbségi szakértők is – szemben a Tanácsadó Bizottság első néhány véleményének megszületése utáni helyzetet elemző, pragmatikusabb szemléletű szakértőkkel. Ez utóbbiak a *Keretegyezményt* és a monitoring mechanizmust nem félbemaradt mesterműnek, hanem sokkal inkább aktivitásra ösztönző „szerszámnak” tekintették.²⁶

Húsz év után – a negyedik monitoring ciklus végére kialakított gyakorlat

A monitoring mechanizmus szabályai

Az európai kisebbségvédelem számára a *Keretegyezmény* az elmúlt húsz évben központi intézménnyé, megkerülhetetlen mércévé és elfogadott kontrollmechanizmussá nőtte ki magát. A tanulmány előző részeiben vázolt adottságok folyamatos változásokon mentek át – eljárási és anyagi jogi értelemben egyaránt.

A legnyilvánvalóbb, és a kisebbségvédelmi kötelezettségek ellenőrzése szempontjából legmeghatározóbb változás a Tanácsadó Bizottság eljárása ment át: a negyedik

26 Lásd a skeptikusok közül legfőképpen: Alfredsson, Gudmundur: A Framework with an Incomplete Painting. Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and monitoring Procedures. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000. 7 (4). 291–304. Vele szemben optimistábban nyilatkozott például Steketee, Frank: The Framework Convention: a Piece of Art or a Tool for Action? *International Journal on Minority and Group Rights*, 2001. 8 (1). 1–15.

monitoring ciklus végére eljutott odáig, hogy a monitoring eljárás stabil, jól kialakított mechanizmussá vált, amely a következő lépések mentén zajlik:

- a *Keretegyezményben* rögzített kisebbségvédelmi kötelezettségek végrehajtásának előrehaladásáról az államok ötévente benyújtják az ún. országjelentést (*state report*)²⁷ – ideális esetben az érintett nemzeti kisebbségek szervezeteinek kiegészítésével együtt;
- a Tanácsadó Bizottság saját tagjai köréből összeállítja az általában háromfős munkacsoportokat (*working group*)²⁸ – lehetőség szerint legalább egy fő ismerje a vizsgálandó állam hivatalos nyelvét, szomszédos állam illetve anyaországából származó szakértő nem kerülhet a csoportba, mint ahogy a vizsgált állam által jelölt tanácsadó bizottsági tag sem lehet az érintett országot vizsgáló munkacsoport tagja, de tájékoztatással segítheti a munkát, végül lényeges körülmény, hogy saját országával kapcsolatos írásbeli vélemény végső szavazásában sem vehet részt a Tanácsadó Bizottság tagja;
- a következő lépésben a *Keretegyezmény* titkársága széles körű kutatást végez és összeállítja az érintett országgal kapcsolatos dokumentációt, beleértve az alternatív, ill. párhuzamos jelentéseket, releváns és aktuális adatokat, továbbá más nemzetközi szervezetek (többek között az ENSZ, EBESZ, EU, Minority Rights Group) és nemkormányzati szervezetek dokumentumait, a kisebbségi szervezetek anyagait;
- az országjelentés és a dokumentáció alapján elkészül egy kérdőív (*list of questions*), amelyet az országlátogatás előkészítése érdekében a Tanácsadó Bizottság kiküld az érintett kormánynak, a kisebbségeknek valamint mindazoknak a szereplőknek, intézményeknek, amelyekkel találkozni fog;
- a Tanácsadó Bizottság megbízása alapján a kijelölt munkacsoport általában egyhetes országlátogatásra (*country-visit*) indul, ennek során minden releváns partnerrel és érintett intézménnyel tárgyalásokat folytat lehetőség szerint a fővároson kívül az ország minden olyan régiójában, ahol nemzeti kisebbségek élnek;
- az országlátogatás után a munkacsoport tagjai a *Keretegyezmény* titkárságának

27 A Tanácsadó Bizottság minden monitoring ciklus előtt közzéteszi az ún. *outline*-t, az országjelentés elkészítéséhez használatos, kormányoknak szánt útmutatót, amely nem pusztán formai szempontból követendő, hanem jelzi azokat a tartalmi elemeket is, amelyek abban az adott monitoring ciklusban különös figyelmet érdemelnek. Jelenleg a negyedik monitoring ciklus utolsó évében vagyunk, az ötödik monitoring ciklus 2019. február 1. napján kezdődik, a Tanácsadó Bizottság várhatóan 2018 februári ülésén fogadja el az ötödik monitoring ciklus számára az *outline*-t. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

28 A legutóbbi munkacsoport Lettországbán járt 2017 decemberében. Általában az országlátogatást követően a Keretegyezmény titkársága közzéteszi a munkacsoport személyi összetételét a honlapján. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

hathatós támogatása mellett kidolgozzák a vélemény-tervezetet, ezt a Tanácsadó Bizottság plénuma zárt ülésen, betűről-betűre haladva, általában legalább két olvasatban megtárgyalja, és a kialakult gyakorlat szerint a rendes tagok egyhangú szavazatával elfogadja;²⁹

- ezt követően megtörténik az elfogadott és még nem nyilvános vélemény kommunikálása az érintett kormánnyal, amely általában három hónapos határidővel megjegyzéseket illetve észrevételeket fűzhet hozzá (*government comments*) – ezek a későbbiekben a véleménnyel együtt nyilvánosságot kapnak, kivéve, ha a kormány ehhez nem járul hozzá;
- utolsó előtti lépésként a Tanácsadó Bizottság elnöke előterjeszti és bemutatja a véleményt a Miniszteri Bizottságnak, amely azt az érintett kormány észrevételeivel együtt megtárgyalja, és a kialakult gyakorlatnak megfelelően a véleményben foglalt záró következtetéseken (*conclusions*) alapuló ajánlásokat (*recommendations*) tartalmazó végső határozatot (*resolution*) hoz;
- ideális esetben az adott monitoring ciklus utolsó lépése egy utótálalkozó, az ún. *follow-up dialogue* lefolytatása az érintett országban (általában egy *follow-up seminar* kíséretében) azzal a céllal, hogy a véleményben foglalt ajánlások közvetlen párbeszéd útján pontosíthatók legyenek, esetleges újabb fejlemények már a következő monitoring ciklus előtt, félidőben értékelhetők legyenek;³⁰

A Tanácsadó Bizottság két évente beszámolót készít a tevékenységéről, lényegében elnökségének az üteméhez igazodva. A transzparencia jegyében a beszámolók nyilvánosak, szabadon hozzáférhetőek, és a plenáris ülések zárt dokumentumainak kivételével minden érdemi információt tartalmaznak a Tanácsadó Bizottság működéséről.³¹

Húsz év alatt a Tanácsadó Bizottság az európai kisebbségvédelmi célú monitoring mechanizmusok elismert intézményévé vált, a kisebbségek jogi helyzetéről megbízható képet felmutató szakmai grémiumként tartják számon, amelynek egyes országokról alkotott véleményeit egyre gyakrabban hivatkozzák a kisebbségek szervezetei, az államok egymás közötti tárgyalásaik során, a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi bírói fórumok is. Nem

29 A Tanácsadó Bizottság eljárási szabályzata értelmében a határozatképességhez a rendes tagok többségének jelenléte szükséges, a szavazáshoz pedig elegendő a jelenlévő rendes tagok többsége. A gyakorlat azonban az, hogy egy-egy vélemény elfogadása a plenáris héten jelen lévő rendes tagok egyhangú szavazatával történik. Ennek érdekében nem ritka a tervezett napi időbeosztáson jóval túlnyúló egyeztetés a plenáris heteken. Lásd a Rules of Procedure 20–23. pontjait. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

30 A *follow-up* párbeszédre nem minden esetben került sor, a húsz év alatt eddig elfogadott 139 vélemény után csak 57 esetben került sor utótálalkozóra. A legutóbbit Szlovákiában tartották 2017 decemberében. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

31 Eddig tíz beszámoló készült, a következő 2018 tavaszán esedékes. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

véletlen, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is egyre többször használja döntéseinek alátámasztásához az Tanácsadó Bizottság írásos véleményeit.³²

Értelmezési elvek és általános szabályok

Az ellenőrzési mechanizmus fentiekben vázolt, kialakultnak, sőt rögzültnek is nevezhető gyakorlata mellett a *Keretegyezmény*, hatályba lépésétől számított húsz év alatt – a korábbi szkeptikus hangokra rációzva – képes volt az európai kisebbségvédelem számára standardokat kialakítani, az államok jogalkotása és jogalkalmazása számára minimum-szinteket megfogalmazni, vagyis a nemzetközi szervezetek világában ismert ún. *standard-setting*³³ feladatot is ellátni. A 2017 végéig elfogadott 139 országspecifikus vélemény és a négy ún. tematikus kommentár (*thematic commentaries*) igazolja, hogy a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzése során a Tanácsadó Bizottság független szakemberekből álló tagságával az európai kisebbségvédelem számára képes volt azokat a jogcsoportokat azonosítani és bizonyos mértékig „szabványosítani”, amelyek a leginkább védendő értéknek számítanak a kisebbségek számára létük és önazonosságuk megőrzése érdekében. Ezek a jogcsoportok a következők:

- az identitásválasztás szabadsága és annak feltétlen tiszteletben tartása,
- a megkülönböztetés tilalma és az effektív egyenlőség megteremtése,
- interkulturális párbeszéd és tolerancia,
- vallásszabadság és politikai jogok,
- a média különböző aspektusaival összefüggő jogok,
- nyelvi jogok,
- oktatással összefüggő jogok,
- gazdasági, kulturális és közéletben való részvételi jogok,
- határon átvelő kapcsolatok létesítésének és fenntartásának joga.

32 Lásd többek között az Oršuš and Others v. Croatia ügyben (Appl.no.15766/03) 2010. március 16-án meghozott ítélet 68-70. pontjait. Az ügy tárgya roma gyermekek iskolai szegregációja volt. Letöltés helye: www.hudoc.echr.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 08.

33 A kisebbségvédelemre vonatkozó standard-setting kérdéséről lásd Hofmann, Rainer: *Minority Protection in Europe: Standard-Setting by the Council of Europe and the OSCE*. In: Kedzia, Zdzisław – Thürer, Daniel (eds.): *Managing Diversity. Protection of Minorities in International Law*. Schulthess: Zürich, 2009. 31.

A felsorolásban szereplő jogcsoportok monitoring ciklusokon és országokon átívelő vizsgálatát megkönnyítendő a Tanácsadó Bizottság megbízta a *Keretegyezmény* titkárságát az eddig elfogadott országvélemények megállapításainak rendszerezett kigyűjtésével. A *compilation article-by-article* a hivatalos honlapon szabadon hozzáférhető, folyamatosan frissül.³⁴ A tematikus kommentárok³⁵ a második, harmadik és negyedik monitoring ciklusban születtek négy olyan tárgykörben, amelyek egyrészt a legtöbb problémát és bizonytalanságot jelentették az első két monitoring ciklus során, másrészt pedig a szerzett tapasztalatok alapján alkalmasak voltak arra, hogy általános – bizonyos értelemben keresztülfekvő, horizontális értelemben véve – irányt szabjanak az európai kisebbségvédelem érintett szereplői számára:

- oktatáshoz való jog – első tematikus kommentár (2006)
- részvételi jogok – második tematikus kommentár (2008)
- nyelvi jogok – harmadik tematikus kommentár (2012)
- a *Keretegyezmény* alkalmazási köre – a sokszínűség kezelése kisebbségi jogok védelmén keresztül (*managing diversity*) – negyedik tematikus kommentár (2016).

A tematikus kommentárok sorát a Tanácsadó Bizottság folytatni kívánja, több olyan témakör is felmerült a negyedik monitoring ciklus vége felé, amelyek esetében összegyűlt a megfelelő tapasztalat egy vagy több tematikus kommentár elkészítéséhez. Konkrétumokkal összefüggésben még nem nyilvánosak.

Az egyes speciális jogcsoportokhoz kialakított, vertikális értelmezési gyakorlat részletes elemzése nem fér a jelen tanulmány keretei közé, nagyságrendjénél és jelentőségénél fogva külön foglalkozást igényel. Célszerűnek látszik viszont legalább azokra az értelmezési elvekre és általános szabályokra figyelmet fordítani a jelen tanulmányban, amelyeket a Tanácsadó Bizottság az elmúlt húsz év alatt saját maga számára kialakított és igyekezett esetről-esetre következetesen alkalmazni.

34 Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018. 01. 09.

35 Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2018.01. 08. Megjegyzendő, hogy a kommentárok angol nyelven készültek, a különböző egyéb nyelvi változatok, amelyek a honlapon elérhetőek, a szerződő államok által, saját belátásuk alapján készített fordítások. Magyar részről kizárólag a második tematikus kommentár érhető el a Tanácsadó Bizottság honlapjáról, a negyedik tematikus kommentár magyar nyelvű változata egy kutatási projekt keretében készült: letöltés helye: www.prominoritate.hu; letöltés ideje: 2018. 01. 08. Az a körülmény, miszerint a kommentárok magyarul nem érhetőek el a hivatalos weblapról azért sem szerencsés, mert így a magyarországi nemzetiségek és a különböző államokban élő magyar anyanyelvű közösségek tagjai nem férnek hozzá (egységes, ellenőrzött) magyar fordításban azokhoz a tartalmakhoz, amelyek az ő jogaik védelmét hivatottak szolgálni. Az Európa Tanács illetve a *Keretegyezmény* pedig nem rendelkezik azokkal az erőforrásokkal, amelyek szükségesek lennének a fordítások elkészítéséhez.

Az első ilyen elv és gyakorlat a régi és új, másképpen fogalmazva a nyugat-európai és a kelet-, délkelet-európai államok irányába tanúsított *egyenlő bánásmód politikája*, a kettős mérce alkalmazásának elkerülése végig fő szempont volt a monitoring eljárások során. Az országvélemények alapos tanulmányozása arra enged következtetni, hogy a Tanácsadó Bizottság nyilvánvalóan tudatában volt az említett országcsoportok gazdasági, szociális teljesítőképességéből adódó különbségekre, mint amelyek kétséget kizáróan nagymértékben meghatározták az egyes államok kisebbségvédelmi lehetőségeit, de mindig törekedett arra, hogy az elvárások megfogalmazásakor még a látszatát is elkerülje annak, hogy a *Keretegyezmény* célja pusztán az új demokráciák kisebbségi viszonyainak ellenőrzése volna.³⁶

A második, következetesen alkalmazott gyakorlata szerint a Tanácsadó Bizottság nem tetszelgett egyfajta quasi-bíróság képében, sokkal inkább ahhoz kívánt hozzájárulni, hogy a többség és kisebbség között állandó és konstruktív párbeszéd alakuljon ki. Ez a hozzáállás minden bizonnyal hathatósan hozzájárult ahhoz, hogy a Tanácsadó Bizottság hatékony kontroll-intézménnyé tudott válni, viszonylag széles körben el tudta fogadtatni magát és hitelesen tudta képviselni a *Keretegyezmény* célkitűzéseit.³⁷

Zárszó – konklúziók helyett

Húsz év eltelte után egyre több jel mutat arra, hogy a *Keretegyezmény* nem maradt meg a programjellegű elvek szintjén, hanem olyan nemzetközi emberi jogi eszközzé kezdett válni, amely a kisebbségekhez tartozó személyek számára individuális jogokat képes garantálni. A folyamat időnként megtorpanni látszik, időnként megoldatlan eljárásjogi és tartalmi kérdések merülnek fel, sőt, a hatékony alkalmazást befolyásoló kihívások száma és súlya sem feltétlenül csökkent az utóbbi években – mégis, vagy talán éppen ezért van szükség a *Keretegyezmény* végrehajtásának folyamatos kontrolljára. Az ötödik monitoring ciklus időszaka számos előre meg nem jósolható változást hozhat a *Keretegyezmény* tagállamai és a Tanácsadó Bizottság számára is: az európai politikai viszonyok és az általános közhangulat változásai, pálfordulásai olyan bizonytalansági tényezők, amelyek kérdésessé teszik

36 A *Keretegyezmény* kezdeti időszakában voltak ilyen félelmek. Bíró Gáspár, a magyar kormány által jelölt független szakemberként a Tanácsadó Bizottság legelső tagjai között volt, második elnökhelyettesként is szolgált, ő foglalta össze a kettős mérccel kapcsolatos aggályokat egy írásában. Lásd: Bíró Gáspár: *Advancing the Mandate in the Post-Communist Countries*. In: Caruso, Ugo – Malloy, Tove (eds.): *Minorities, their Rights and the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Essays in Honour of Rainer Hofmann*. Brill NV: Leiden, 2013. 63–78.

37 Korkeakivi, Antti: *The Role of Dialogue in the Monitoring Process of the Framework Convention*. In: Caruso, Ugo – Malloy, Tove (eds.): *Minorities, their Rights and the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, Essays in Honour of Rainer Hofmann*. Brill NV: Leiden, 2013. 83–96.

az elmúlt húsz év során elért kisebbségvédelmi mechanizmus további változatlan ütemű fejlődését, de még a változatlan fenntarthatóságát is. A kisebbségek mindig is rendkívül érzékeny szeizmográfként jelezték a politikai kilengéseket. Biztató körülmény a fentiek ellenére az a tény, hogy az Európa Tanács nem kívánja csökkenteni vagy visszafogni a létező monitoring mechanizmusait, így továbbra is változatlanul támogatja a *Keretegyezmény* végrehajtását ellenőrző Tanácsadó Bizottság munkáját.

FIALA-BUTORA JÁNOS

A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY
ÉS A NYELVI CHARTA VÉGREHAJTÁSA
– EGYSÉGES STANDARD VAGY SZÉTFEJLŐDÉS?

Az Európa Tanács kisebbségvédelmi rendszerének két fő eleme az 1995-ben elfogadott *Kisebbségvédelmi keretegyezmény* (a továbbiakban: *Keretegyezmény*) és az 1992-ben elfogadott *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* (a továbbiakban: *Charta*). A két egyezmény tartalmát és hatását számos tanulmány vizsgálta már, melyek eltérő álláspontra helyezkedtek hatékonyságukkal kapcsolatban.¹ Jelen elemzés célja, hogy a két egyezményt az azt végrehajtó szakmai bizottságok egyes kérdésekben kifejtett álláspontja alapján hasonlítsa össze, és ez alapján vonjon le következtetéseket az egyezmények kisebbségi jogokra kifejtett hatásáról.

A két egyezmény végrehajtásának monitoringját két szakmai testület végzi, a *Keretegyezmény* esetében a Tanácsadó Bizottság (*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*), a *Charta* esetében a Szakértői Bizottság (*Committee of Experts*), amelyek rendszeres időközönként készítenek részletes jelentést az egyezménynek az egyes államok által történő megfelelő vagy nem megfelelő alkalmazásáról. A bizottságok megállapíthatják az egyezmény sérelmét és ajánlásokat, illetve sürgős ajánlásokat tehetnek a helyzet orvoslására. Jelentéseik fontos iránymutatóul, egyfajta objektív tükörként szolgálnak a nemzetközi és hazai fórumokon a kisebbségi jogok helyzetével kapcsolatban: a kisebbségi jogok mércéjéről sokszor nem maga az egyezmények szövege, hanem annak a bizottságok által elfogadott értelmezése szolgál.

A két bizottság álláspontjának összehasonlítása a gyakorlatban számos nehézségbe ütközik, hiszen azt több tényező is befolyásolja: egyrészt, bár a két egyezmény között sok átfedés van, azok nem azonosak, ezért az eltérő álláspontot az alapul szolgáló jogi norma eltérései is okozhatják. Másrészt a bizottságok nem egyszerre értékelik az egyes államokat, ezért a különböző időpontban bekövetkezett jogsértések közül nem mindegyikkel foglalkozhatnak. Ezen

1 Lásd például Caruso, Ugo – Malloy, Tove Hansen (eds.): *Minorities, their Rights and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Martinus Nijhoff: Leiden – Boston, 2013.; Dunbar, Robert – Henrard, Kristin (eds.): *Synergies in Minority Protection*. Cambridge University Press: Cambridge, 2008.; Alfredsson, Gudmundar: A frame within complete painting. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000. 07. 04. Itt: 296.

kívül eltérő információkkal is rendelkezhetnek az egyes problémákról, ezért ha egy bizottság nem mond véleményt egy adott kérdésről, annak oka lehet az is, hogy nem ismerte azt, nem jelentették neki.

A fenti problémákat egy szerencsés egybeesésnek köszönhetően sikerült áthidalnom. A legutóbbi jelentési ciklus során mindkét bizottság kevesebb, mint egy év eltéréssel fogadta el Szlovákiával kapcsolatos jelentést: a Tanácsadó Bizottság 2014. december 3-án,² a Szakértői Bizottság 2015. november 4-én.³ A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala mindkét esetben részletes árnyékjelentést juttatott el a bizottságokhoz, amelyek nyilvánosak, ezért tudhatjuk, milyen információk álltak biztosan a bizottságok rendelkezésére.⁴ Az árnyékjelentések a nemzetközi emberi jogi egyezmények, így a két kisebbségvédelmi egyezmény monitorozásának megszokott eszközei: a kormányzattól független szervezetek vagy személyek nyújtják be őket, hogy a kormány jelentésében foglaltakat kiegészítsék, pontosítsák vagy kritizálják, felhívva az egyezményeket felügyelő szervek figyelmét a vitás kérdésekre. A két említett árnyékjelentés a két egyezmény hatályának megfelelően eltérő kérdésekkel is foglalkozik, de elemzésemet azokra a kérdésekre szűkítettem, amelyeket a két egyezmény hasonló módon szabályoz. A vizsgált területeken szinte teljesen azonos problémákat felvető és azonos információkat közlő két árnyékjelentés egyfajta természetes kísérletnek is felfogható: az eltérő bizottsági reakciók nagy valószínűséggel a bizottságok eltérő szubjektív véleményének az eredményei.

A továbbiakban a kiválasztott jogterületeken bemutatom a bizottságok elé tárt helyzetet, úgy ahogy azt a bizottságok az árnyékjelentésből megismerhették. Nem célom a helyzet pontos feltárása, melyet máshol már elvégeztem,⁵ és nem foglalkozom az azóta eltelt változásokkal sem, mivel azokat a bizottságok sem tudták figyelembe venni. A probléma ismertetése után a két bizottság arra adott válaszát hasonlítom össze, ahogy az jelentésükből megállapítható. Célom tehát nem a szlovákiai gyakorlat értékelése a nemzetközi jogi normákkal való összhang szempontjából, hanem kifejezetten a két bizottság véleményének összehasonlítása.

2 Fourth Opinion on the Slovak Republic, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2014)004, 2014. 12. 03. (továbbiakban *Keretegyezmény jelentés*).

3 Application of the Charter in the Slovak Republic. European Charter of Regional and Minority Languages, ECRML (2016) 2, Strasbourg, 2016. 04. 27. (továbbiakban *Charta jelentés*).

4 Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report submitted on 28 January 2014 by Slovakia on the implementation of the Framework Convention on the Protection of National Minorities for consideration by the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention. Somorja – Šamorín, 2014. 07. 30.; Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report by Slovakia on the implementation of the European Charter for Regional and Minority Languages, submitted on 30 March 2015, for consideration by the Council of Europe's Committee of Experts on the Charter, Somorja – Šamorín, 2015. 09. 15.

5 Lásd Fiala-Butora János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában. In: Eplényi Kata – Kántor Zoltán (szerk.): *Tervezés és határtalanítás*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Lucidus Kiadó: Budapest, 2012.

A kisebbségi nyelvek használatának szankcionálása

A kisebbségi nyelvek használatáért kirótt szankciók a szlovák nyelvhasználati szabályozás legneuralgikusabb, legtöbb vitát kiváltó pontjai közé tartoznak. Nem nehéz belátni ennek okát: a pénzbírság kiszabása súlyosan stigmatizálja a vétséget elkövető nyelvhasználót, és elrettentően hat a többi, hasonló helyzetben lévő kisebbségi nyelvű beszélőre. Mivel a szabályozás átláthatatlan, maga a bírság lehetősége sokkal szélesebb körben fejt ki hatását, mint az magából a tényleges jogi helyzetből következne: olyanok is a szlovák nyelvű kommunikáció mellett dönthetnek, akik ugyan az adott esetben a magyar nyelv használatával sem sértenének törvényt, de mivel ezzel nincsenek tisztában, az óvatosság kedvéért biztosra mennek.

A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottságnak, illetve a *Charta* esetében a Szakértői Bizottságnak a vizsgált időszakban számos olyan esetről volt tudomása, amikor a szlovák hatóságok a magyar nyelv használata miatt bírságoztak. 2010-ben a *My Nitrians kenoviny* regionális lap kapott az Országos Kereskedelmi Felügyeletről (*Slovenská obchodná inšpekcia*) a reklámtörvény alapján 1500 eurós bírságot a lapban egy magyarországi hirdető által megjelentetett magyar nyelvű hirdetésért. A Felügyelet a reklámtörvény⁶ alapján rótt ki a bírságot, annak anyagi jogi alapjául az államnyelvtörvény rendelkezéseinek megsértése szolgált.⁷ 2010. augusztus 31-én az Országos Frekvenciatanács (*Rada pre vysielanie a retransmisiu*) a Komáromi TV-t sújtotta 165 eurós büntetéssel egy magyar hirdetésért, amely a komáromi regionális lapot, a magyarul megjelenő, magyar olvasóknak szóló Deltát reklámozta magyarul. Két évvel később a Párkányi TV is kapott egy büntetést egy magyarországi hirdető magyarul közölt ingatlanhirdetéséért, illetve egy magyarországi vendéglő magyar nyelvű hirdetéséért. 2013. február 26-án ismét a Párkányi TV-re rótt ki 165 eurós bírságot a Frekvenciatanács, mert egy közlekedési baleset helyszínén készült riportban két magyar mondat is elhangzott a magyarul beszélő tanúktól szlovák fordítás nélkül.

A büntetések hatására jó példaként szolgál másik két eset is, amelyekben végül nem került sor bírság kiszabására. Komárom városa 2013 során felújította a turisták informálására szolgáló táblákat, a törvénynek megfelelően csak szlovák nyelven feltüntetve a helyi látványosságokról szóló információkat. Egy helyi polgári kezdeményezés, a Fontos Vagy! mozgalom saját költségen készített magyar és angol nyelvű fordításokat ezekhez a táblákhoz, és azokat a város engedélyével a szlovák táblák alatt helyezték el. 2014-ben azonban a Nyitrai Járási Hivatal felszólította a Komáromi Városi Hivatalt, hogy távolítsa el a magyar

6 Zákon č. 147/2001 Z. z. o reklame a zmene a doplneníektorychzákonov.

7 Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky.

és angol táblákat, ellenkező esetben a Járási Hivatal 33 900 euróig terjedő bírságot fog kiszabni nem engedélyezett közlekedési tábla elhelyezése miatt. A Komáromi Városi Hivatal nem várta meg a büntetést, a magyar és angol táblákat levették. Mivel így büntetésre nem, csak az azzal való fenyegetésre került sor, az érintett Fontos Vagy! mozgalom nem is tudott jogorvoslattal élni.

A másik esetben a 2014-es Gombaszögi Nyári Tábor reklámplakátjai miatt indított vizsgálatot az Országos Kereskedelmi Felügyelet a párkányi autóbusz-vállalat, illetve a Kulturális Minisztérium a Szlovák Államvasutak ellen, mivel hirdetőként járműveikre és megállóikra, illetve az érsekújvári vasútállomásra helyeztek el a plakátokat, amelyeken a tábor magyar nevén kívül egy magyar mondat is szerepelt. Bírságot végül nem szabtak ki, mivel az érintettek beleegyeztek a plakátok eltávolításába. Ezzel lehetetlenné vált, hogy a Gombaszögi Nyári Tábor szervezői az elkövetkező években ezeken a hirdetőkön keresztül népszerűsítsék rendezvényüket. Mivel azonban – az előző bekezdésben említett esethez hasonlóan – a tábor szervezőit nem érte konkrét szankció, jogorvoslattal sem tudtak élni az eljárás során.

A fenti példák jól mutatják, hogy a magyar nyelv használatáért kirótt pénzbírságok részei a szlovák gyakorlatnak. A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság meg is állapította, hogy az államnyelvtörvény és más törvények rendelkezései, amelyek a kisebbségi nyelvek használatát szankcionálják, nincsenek összhangban a *Chartával*.⁸ Jelentésében megemlítette mind a kiszabott büntetések esetét, mind az azokkal való fenyegetést a komáromi turisztikai táblák esetében. Egyben felszólította Szlovákiát a vonatkozó törvények módosítására a *Charta* elveivel összhangban, amelyek a kisebbségi nyelvek használatát segítik elő és támogatják.⁹

Ezzel szemben a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottság említést sem tett a kiszabott büntetésekről. A Bizottság úgy értékelte, hogy Szlovákia komoly lépéseket tett az államnyelv és a kisebbségi nyelvek védelme közötti egyensúly megeremtése érdekében, és a 2011-es törvénymódosítások óta az államnyelvtörvény 9a paragrafusa alapján csak közigazgatási szervekre lehet büntetést kiszabni a nem megfelelő szlovák nyelvű tájékoztatásért.¹⁰

Érthetetlen, hogy ugyanazt a tényállást miért értékelt ennyire eltérően a két bizottság. Nehezen lehet logikus magyarázatot találni arra, hogy a Tanácsadó Bizottság – az erre vonatkozó információk birtokában – miért tekintett el a konkrétan kiszabott bírságok figyelembevételétől, amelyek nyilvánvalóan nem közigazgatási szerveket sújtottak. A két

⁸ *Charta jelentés*, supra 3, 89. D.

⁹ Uo.

¹⁰ *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 5. § 5.

egyezmény szövege közötti eltérések nem indokolnak ilyen különbséget: a nyelvhasználatért kirótt bírságokat a Tanácsadó Bizottság is komoly problémának találta a múltban a *Keretegyezmény* szempontjából.¹¹

A Tanácsadó Bizottság álláspontja értelmezésének egy lehetséges módja, hogy a Bizottság kifejezetten csak az államnyelvtörvény 9a paragrafusa alapján kirótt szankciókat véleményezte, mivel az előző jelentése azzal kapcsolatban tett ajánlásokat Szlovákia számára. Így a Bizottság nem állított valótlanul a büntetésekről, hiszen a 9a paragrafus valóban csak azokra az esetekre vonatkozik, amiket említett – egyszerűen csak figyelmen kívül hagyta a többi jogszabályt, ami alapján szélesebb körben is ki lehet szabni büntetéseket. Ez a probléma egy rendkívül formalisztikus és rosszindulatú megközelítése lenne, máshogy azonban nem nagyon lehet megmagyarázni, miért nem kifogásolta a Tanácsadó Bizottság azokat a jogsértéseket, amikről tudott.

Hivatali nyelvhasználat

2011 során a Radičová-kormány módosította a kisebbségi nyelvhasználati törvényt,¹² azonban a hivatali nyelvhasználat lehetőségét a koalíciós pártok ellenállása miatt nem sikerült érdemben bővíteni. Új elemként a törvény nevesítette az anyakönyvi kivonatot, mint olyan dokumentumot, amit kisebbségi nyelven is elérhetővé kell tenni. Ennek gyakorlati végrehajtása azonban megbicsaklott: a Belügyminisztérium utasítására az anyakönyvi hivatalok csak szlovákul tölthetik ki az egyébként kétnyelvű nyomtatványokat.

A törvénymódosítás ugyanakkor visszalépést is hozott: míg azelőtt a magyar nyelvű ügyintézés elvileg időkorlátozás nélkül megengedett volt, a hivatalok most lehetőséget kaptak arra, hogy időkeretet vezessenek be a kisebbségi nyelvű ügyintézésre. Ennek ugyanakkor nincs gyakorlati jelentősége. A szlovák nyelvhasználati szabályozás sajátossága, hogy a hivatalok nem kötelesek magyarul beszélő hivatalnokokat alkalmazni, vagy más módon elősegíteni a magyar nyelvű kommunikációt. Bár a gyakorlatban természetesen vannak magyar nyelvű alkalmazottaik, ez nem a kisebbségi nyelvhasználati törvénynek köszönhető. A törvény csupán megengedi, tehát nem tiltja, a magyar nyelvű kommunikációt, de nem ír elő kötelezettségeket ennek biztosítására.

A fentiek miatt is irreleváns a nyelvhasználati küszöb kérdése: bár az új módosítás 2021-i kezdettel 20-ról 15%-ra szállítja le a helyi kisebbségi nyelvhasználatához szükséges

11 Third Opinion on the Slovak Republic, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/III(2010)004, 2010.5.28., 8. § 23.

12 Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín.

kisebbségi nemzetiségű lakosság arányát, ez hivatali kötelezettségek nélkül továbbra is „üres” jog marad. A magyarul beszélő hivatalnokok számának alakulására nincs hatással a törvény, sem a nyelvhasználati küszöb fölött, sem alatta.

A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság jelentése megállapította, hogy a szlovák nyelvhasználati szabályozás továbbra is akadály a kisebbségi hivatali nyelvhasználatnak.¹³ A *Charta* alapján az állam kötelessége biztosítani, hogy a hivatali alkalmazottak használják a magyar nyelvet.¹⁴ Ezzel szemben a szabályozás ezt lehetővé teszi a hivatalnokok számára. A bevezetett időkeret pedig tovább szűkítheti a magyar nyelvű hivatali ügyintézés lehetőségét. A Szakértői Bizottság kitért a magyar hivatali nyelvhasználat gyakorlati problémáira is, megemlítve az anyakönyvi kivonatok kitöltésének gyakorlatát, valamint kiemelve a rendőrséget és adóhivatalokat, ahol különösen szűk a magyar nyelvhasználat lehetősége.¹⁵

A Szakértői Bizottsággal szemben a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottság üdvözölte a 2011-es módosítást, és megállapította, hogy a kisebbségi nyelvhasználatnak a magánszférában semmilyen akadály nincs, míg a hivatali nyelvhasználat a nyelvküszöbhez kötött.¹⁶ A magánszférára vonatkozó megjegyzés egyértelműen téves, ahogy ez az előző részben részletezett büntetésekből is látszik. A Bizottság értékelése szerint az állam jelentős lépéseket tett az államnyelv és a kisebbségi nyelvek használata közötti egyensúly megteremtésére, köztük a közalkalmazottak nyelvtudásának növelésére is.¹⁷ Hogy ezek a lépések mik voltak, azt a jelentés nem említi.

A kisebbségi kultúrák támogatásának aránytalanságai

Szlovákiában az összes nemzeti kisebbség kultúráját az állam egy közös pályázati rendszeren keresztül támogatja. Évente politikai döntés eredménye, hogy milyen összeg kerül kiosztásra, és abból mennyit kapnak az egyes kisebbségek. A vizsgált időszakban a teljes összeg fokozatosan csökkent: 2012-ben 4 500 000 euró, 2013-ban 4 250 000, és 2014-ben 3 830 000 euró állt rendelkezésre. Ezen belül a magyar kultúrára szánt pénz aránya is visszaesett, a 2012-es 55 és a 2013-as 61%-ról a 2014-es 51,7%-ra. A magyar kisebbséghez tartozó személyek ugyanakkor az összes kisebbség mintegy 70%-át teszik ki.

2014-ben a kisebb létszámú közösségek támogatása között is kirívó aránytalanságok

13 *Charta jelentés*, supra 3, 89. C.

14 Uo. 20. § 122., kiemelés az eredetiben.

15 Uo. 20. § 121. és 21. § 127.

16 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 19. § 50.

17 Uo. 5. § 5.

voltak megfigyelhetők. Az egy főre jutó támogatás a zsidó kisebbség esetén 88 euró, a horvátok esetén 48,31 euró, a szerbek esetében 39,7 euró volt, míg például a csehekre 6,8 euró, a morvákra 8,5 euró, az ukránokra 14,6 euró jutott fejenként. A nagy létszámú magyar közösség esetében a támogatás 4,33 euró volt fejenként, a romák esetében 6 euró, a ruszinok esetében 7,9 euró.

Bár érthető, hogy a kisebb létszámú kisebbségeket a rendszer előnyben részesíti, így ők egy főre számítva nagyobb támogatásban részesülnek, mint a nagyobb létszámú kisebbségek, a megítélt összegek közötti különbségek ezzel az érveléssel nem magyarázhatók. A morvák például abszolút értékben csak a felét kapták a horvátoknak megítélt támogatásnak, miközben háromszor népesebbek az utóbbiaknál. A lengyelek ugyanakkor kevesebben vannak, mint a morvák, mégis kétszer akkora támogatást kaptak.

A Charta Szakértői Bizottsága jelentésében nem foglalkozott a támogatások aránytalanságaival. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a támogatások mértéke alacsony, és azokat késve ítélik meg, ami nagyon megnehezíti a kisebbségi kulturális szervezetek működését.¹⁸

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága foglalkozott a támogatások kisebbségek közötti elosztásával. Megjegyezte, hogy a nagyobb létszámú kisebbségek bírálták, hogy a kisebb létszámú közösségek nagyobb egy főre jutó támogatást kapnak. Erre válaszul a Bizottság megjegyezte, hogy a kisebb kisebbségeknek nagyobb egy főre jutó támogatásra van szükségük, hogy kultúrájukat a társadalomban megjeleníthessék.¹⁹

A Tanácsadó Bizottság megjegyzése nem a magyar árnyékjelentésben felvetett problémára ad választ. Az árnyékjelentés és – tudomásom szerint – egyetlen más szlovákiai kisebbség sem azt kritizálta, hogy a kisebb kisebbségek nagyobb támogatásban részesülnek, hanem ennek az előnyben részesítésnek az arányát, valamint azt, hogy a kisebb létszámú közösségek között is teljesen véletlenszerűen oszlanak meg a támogatások. Ezek nem igazolhatók olyan objektív szempontrendszerrel, amelyekre a Tanácsadó Bizottság hivatkozik.²⁰ A nagy és kis létszámú kisebbségek közötti előnyben részesítésnek is meg kell felelnie valamilyen objektív mércének. Ha a különbség hússzoros, az legalábbis kérdéseket vet fel a támogatások elosztásának önkényességével és politikai motiváltságával kapcsolatban. A kisebb létszámú kisebbségek közötti aránytalanságok pedig nehezen magyarázhatók bármilyen objektív mércével.

A Tanácsadó Bizottság nem egyszerűen elmulasztotta, hogy útmutatással szolgáljon azzal kapcsolatban, milyen elosztási rendszer felelne meg a *Keretegyezmény* elvárásainak. A felvetett torzulásokat nem objektív problémaként mutatta be, hanem az egyes kisebbségek

18 *Charta jelentés*, supra 3, 10. § 49.

19 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 12. § 28.

20 Uo. 12. § 29.

szubjektív véleményeként, amivel szemben a Bizottság nem talált kivetni valót az elosztásban. Ezzel legitimálta azt a rendszert, amely Szlovákiában állandó kritika tárgya volt, és végül 2017-ben fel is váltotta egy objektívabb, törvényi garanciákon alapuló mechanizmus.

Egészségügy

A szlovák jogrend rendkívül kaotikusan szabályozza az egészségügyi ellátás nyelvét. A kisebbségi nyelvhasználati törvény §(5)3. bekezdése önmagának is ellentmond, ráadásul csak az államnyelvtörvény rendelkezéseivel összhangban alkalmazható. Általánosságban a törvény megengedi, hogy a kisebbségi nyelvek beszélői használják nyelvüket az egészségügyi személyzettel való kommunikáció során. Az intézmény és alkalmazottai azonban nem kötelesek használni a kisebbségi nyelveket, és csak akkor kell lehetővé tenniük a kisebbségi nyelvű kommunikációt, „ha azt feltételeik lehetővé teszik”.

A szabályozás részletes bemutatásától eltekintek, mivel semmilyen érdemi hatása nincs a gyakorlati nyelvhasználatra. A kórházakat nem kötelezi semmire, úgyhogy a kommunikáció továbbra is a személyzet és a páciens közötti megegyezés eredménye.

A vizsgált időszakban a sajtó több esetet is bemutatott, amikor a kórházak dolgozói megaláztak betegeket azért, mert nem beszéltek a szlovák nyelvet.²¹ 2013. november 3-án egy különösen súlyos esetre került sor az érsekújvári kórházban. Egy magyar lány hasi fájdalmakkal érkezett a sürgősségi osztályra. Bár beszélt szlovákul, az ügyeletes bolgár származású orvos kiejtését nehezen értette. A lány szlovák anyanyelvű párja felajánlotta, hogy tolmácsolni fog, de az orvos ezzel nem kívánt élni. A lányt lehordta, amiért nem beszél rendesen szlovákul, és elutasította kivizsgálását.

Az egészségügyi ellátással mindkét kisebbségvédelmi egyezmény csak érintőlegesen foglalkozik, és a múltban egyik bizottságnak sem alakult ki részletes gyakorlata az egészségügyi intézményekben való nyelvhasználattal kapcsolatban. Az érsekújvári eset ezért különösen jelentős volt abban a tekintetben, hogy először adott lehetőséget az egyezmények rendelkezéseinek alkalmazására ilyen súlyos jogsértés esetében.

A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság jelentésében ismertette az esetet, és felszólította a szlovák kormányt, hogy fejtse ki álláspontját az esettel kapcsolatban, amit ez utóbbi elmulasztott.²² A Bizottság továbbá kihangsúlyozta, hogy a *Charta* alapján nem elégséges, ha az állam egyszerűen megengedi a kisebbségi nyelvek használatát;

21 Mezey Márta: Beteg bánásmód. Új Szó, 2007. 10. 11.; Pšenák, Oto: Na slovensku po slovensky. Érsekújvár és vidéke, 2013. 07. 31.

22 *Charta jelentés*, supra 3, 29. § 198.

célzott intézkedésekre van szükség például a személyzeti politikában, amivel az egészségügyi intézmények biztosítják a kisebbségi nyelvű kommunikációt ügyfeleik számára.²³

A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottság egyáltalán nem említette meg a jelentésében az érsekújvári esetet, sem más, a kisebbségi nyelvek használatával összefüggő panaszt. Az egészségügyi ellátás kapcsán csak a romák rossz egészségügyi helyzetére tért ki és az ellátáshoz való hozzáférés nehézségeire, amik között azonban nem jelölt meg nyelvi problémákat.²⁴

A Tanácsadó Bizottság álláspontja azt a látszatot kelti, mintha az egészségügyi ellátás nyelvvel kapcsolatos kérdések nem tartoznának a *Keretegyezmény* hatálya alá. Ez nincs így, ugyanakkor nehéz más magyarázatot elképzelni arra, miért nem tartotta fontosnak a Bizottság kifejezni az álláspontját az esettel vagy általában az egészségügyi nyelvhasználattal kapcsolatban.

Vasúti és közúti táblák

A kisebbségi nyelvhasználati törvény 2011-es módosítása lehetővé tette a vasútállomások kétnyelvű táblával való megjelölését. Ez a lehetőség ugyanakkor ellentétben állt a hatályos vasúti törvénnyel,²⁵ amely nem tette lehetővé a kisebbségi nyelvű feliratokat.

A vizsgált időszakban a vasútállomásokat és megállókat jelölő táblák nagy figyelmet kaptak. A Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom aktivistái 2012 júniusában önkéntesen felújították az ekeli vasúti megálló épületét, és kétnyelvű táblával látták el. A hatóságok a magyar feliratot két napon belül eltávolították. Az aktivisták akciójukat többször megismételték, a hatóságok pedig minden esetben eltávolították a magyar táblát.

2013 januárjában és februárjában az érintett 92 magyar község fele, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának biztatására és formanyomtatványát használva, a Szlovák Államvasutakhoz fordult, kérve hogy a területükön található vasútállomás kapjon szlovák–magyar nevet. A Vasút először jogi nehézségekre hivatkozott, majd a felvilágosító válaszlevél után nem keresett kifogásokat, egyszerűen közölte, hogy nem kötelessége eleget tenni a kérésnek, és ezért nem is látja okát, hogy ezt megtegye. 2013 márciusában a Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom biztatására több száz polgár küldött kérvényt a Közlekedési Minisztériumba a törvény módosítása érdekében. A minisztérium elutasította kérvényüket. Törvénymódosítást dolgozott ki a Kisebbségi Kormánybiztos is, amit a kormány nem fogadott el. Ez

23 Uo. 29. § 197, kiemelés az eredetiben.

24 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 29. § 85.

25 Zákon č. 513/2009 z. z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

később a kormánybiztos lemondásához vezetett, jelezvén a kérdés súlyát. A törvénymódosítást végül a Híd párt képviselői terjesztették a parlament elé, de a kormánytöbbség nem szavazta azt meg.

A vasúti táblák mellett gondot jelent a buszállomások magyar felirattal való ellátása is. Ez a községek vagy a busztársaságok hatáskörébe tartozik, és ez utóbbiak sokszor nem tartják fontosnak a kétnyelvű feliratozást. 2012 decemberében a Losonci busztársaság utasította el 60 érintett község és több civil szervezet kérését, hogy a régió felújított buszállomásaira kerüljön magyar felirat.

Továbbra is megoldatlan problémát jelent a közúti táblák kérdése. Csak a község elejét és végét jelző tábla alatt jelenhet meg a magyar tábla, a többin, például az irányjelző táblán nem. A magyar szöveg kisebb, mint a szlovák, és sokszor nehezen olvasható. Ráadásul a magyar táblákat gyakran vandálok rongálják meg, és az útkezelő nem pótolja őket. A Fórum Intézet felmérése szerint a magyar községek 33%-ának volt tapasztalata ilyen vandalizmussal, és a Kétnyelvű Dél-Szlovákia aktivistái 2011 októberében 34 községben 76 hiányzó táblát dokumentáltak.

A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság részletesen bemutatta a vasúti táblák helyzetét, idézve a jogi szabályozást és a szlovák hatóságok elutasító álláspontját.²⁶ A vasúti táblák mellett a Bizottság részletesen kitért egyéb problémákra is, mint például a losonci busztársaság elutasító álláspontjára a régió buszállomásainak magyar tábláival kapcsolatban, vagy a községek nevét jelző tábla kis méretére. A Bizottság beszámolt Pered község esetéről is, ahol az érvényes helyi népszavazás ellenére a kormány megtagadta, hogy a falu hivatalos szlovák neve Tešedíkovóról Peredre változzon. Ajánlásában a Bizottság kihangsúlyozta, hogy a *Charta* alapján minden helyi megnevezést a kisebbségi nyelveken is elérhetővé kell tenni, beleértve a tömegközlekedéssel kapcsolatos táblákat is, és a magyar feliratok a szlovákkal egyforma méretűek kell, hogy legyenek.

A *Keretegyezményt* felügyelő Tanácsadó Bizottság ezzel gyökeresen ellentétes álláspontot fogadott el. A jogi szabályozásnak csak azt az elemét ismertette, mely szerint a kisebbségi nyelvhasználati törvény megengedi kisebbségi nyelvű felirat elhelyezését a vasútállomásokon és buszállomásokon.²⁷ Ez azt a látszatot kelti, mintha a szabályozás kérdése megoldódott volna, holott maguk az állami hatóságok hivatkoznak e törvény és a Vasúti törvény közti ellentmondásra. A Bizottság „értékelte a hatóságok erőfeszítéseit ezen rendelkezések végrehajtásánál, ahol ez lehetséges”. A Bizottság ugyanakkor egy példát sem említett a hatóságok erőfeszítéseire, valószínűleg azért, mert erőfeszítést csak a rendelkezés végrehajtásának megakadályozására fejtettek ki. Az „ahol ez lehetséges” kitételt a Bizottság egy lábjegyzetben

²⁶ *Charta jelentés*, supra 3, 23. § 144.

²⁷ *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 21. § 57.

azzal magyarázta, hogy a buszállomások magánkézből vannak, azt a látszatot keltve, mint ha a buszállomások felirataiért az állam nem lenne felelős.

A közúti és különösen a vasúti táblák esete egy jó példája annak, ahol tevékeny magyar civil, önkormányzati és politikai összefogás alakult ki a kérdés rendezése érdekében, aminek az állam aktívan ellenszegült és minden kezdeményezést blokkolt. Ezért megdicsérni a szlovák hatóságokat meglehetősen abszurd.

Az iskolahálózat racionalizálása

A vizsgált időszak több politikai vitát és civil tüntetést is kiváltó érzékeny kérdése volt az „iskolahálózat racionalizálása”. Az eufemizmus tulajdonképpen a kis létszámú iskolák kötelező megszűnését jelentette. Mivel a magyarok által lakott településeken a diákok megoszlának a magyar és szlovák iskolák között, a magyar iskolák különösen veszélyeztetett helyzetbe kerültek. Az előzetes tervek szerint a megszüntetésre ítélt 441 iskolából 81 volt magyar tannyelvű; míg a szlovák tannyelvű iskolák 19%-át, a magyar iskoláknak 31%-át érintette a változás.

A Chartát felügyelő Szakértői Bizottság kiemelt módon foglalkozott a kérdéssel. Megemlítette a magyar iskolák nehéz helyzetét, hangsúlyozva, hogy az elmúlt években egyébként is csökkent ezek száma.²⁸ A Bizottság felszólította a szlovák kormányt, hogy tegyen meg mindent az anyanyelvi oktatás biztosítása érdekében.²⁹ Konkrét rendelkezésként megemlítette, hogy az állam választhatja például azt, hogy jelentősen alacsonyabb létszámú osztályokat is elfogad a kisebbségi nyelven tanító iskolákban, vagy jelentősen magasabb egy főre jutó támogatást nyújt a kisebbségi nyelven tanító iskoláknak.

A *Keretegyzményt* felügyelő Tanácsadó Bizottság ezzel szemben megnyugvással vette tudomásul, hogy a kisebbségi nyelvű iskolákra vonatkozó osztálylétszám 2 fővel kisebb, mint a szlovák nyelvű iskolákban.³⁰ A Bizottság megjegyezte, hogy az iskolák jelentős részét, 25%-át be kell majd zárni a racionalizáció következtében, köztük sok magyar iskolát is, azt azonban már nem említette, hogy a magyar iskolákat aránytalanul érintik ezek a megszorítások. A Bizottság szerint a kis létszámú magyar iskolák bezárása „nem szabad, hogy asszimilációhoz vezessen”, hanem a két- és többnyelvű oktatási módszerek elterjesztésével elősegítheti, hogy különböző nyelvi környezetből származó gyerekek együtt tanuljanak,

²⁸ *Charta jelentés*, supra 2, 15. § 80-81.

²⁹ *Keretegyzmény jelentés*, supra 2, 12. § 62.

³⁰ Uo. 25. § 72.

ami elősegíti az interkulturális megértést.³¹

A Tanácsadó Bizottság ezek szerint nem tartja aggasztónak a magyar iskolák 30%-ának a bezárását, és azt javasolja, hogy az innen kikerülő magyar gyerekek a szlovák gyerekekkel együtt tanulva többnyelvű oktatásban részesüljenek. Teljesen irreális elképzelés a jelenlegi szlovákiai viszonyok között az a felvetés, hogy a szlovák gyerekek is tanuljanak magyarul. Ezt a hatóságok minden esetben elutasították, még az önkéntes magyarnyelv-tanulásra sincs lehetőség. Még ha elméletileg meg is valósulhatna egy ilyen terv, akkor is nehezen értelmezhető, hogy ez hogyan akadályozná meg az asszimilációt. Az asszimiláció elkerülése szempontjából a magyar nyelvű oktatás hatékonyabb a kétnyelvű oktatásnál, különösen, ha az utóbbi dominánsan szlovák nyelvű lenne. Ha a Bizottság mégis a közös oktatást részesíti előnyben az interkulturális megértés céljából, akkor ezt ekként kellene előadni, nem pedig azt sugallni, hogy ez az asszimiláció megállításának is eszköze, legitimálva a magyar iskolák bezárását.

Összegzés és tanulságok

A két jelentés elemzése meglepő eredményekre vezetett. Bár az egyezmények szövege ezt nem indokolja, a két végrehajtásért felelős szakértői bizottság jelentősen eltér egymástól a szlovákiai helyzet megítélésében. A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzéséért felelős Tanácsadó Bizottság jelentése számos kérdésben pontatlanul, vagy hiányosan idézi a jogszabályi helyzetet. Más esetekben rendkívül formalisztikusan jár el, a vizsgált kérdést leszűkítve például egyes konkrét jogszabályok vizsgálatára, nem firtatva azok más jogszabályokkal való kapcsolatát vagy ezek a tényleges nyelvi helyzetre közösen gyakorolt hatását. A *Charta* végrehajtásának ellenőrzéséért felelős Szakértői Bizottság komplexebben és pontosabban fogalmaz, bővebben támaszkodva az árnyékjelentésekben elé tárt információkra.

Jelentős különbség, hogy a Szakértői Bizottság részletesen idézi az elé tárt jogszétséket, és a hatóságok lépéseit is. Így mikor állást foglal az adott kérdéssel kapcsolatban, egyértelmű, hogy mi az a konkrét probléma, amit a Bizottság kifogásol, mi az a hatósági lépés, amit dicsér, illetve mi az ajánlásainak a kontextusa, milyen problémákat kell megoldani a *Charta* hatékony végrehajtása érdekében. A Tanácsadó Bizottság általánosságban utal csak panaszokra, és pozitív vagy negatív lépésekre. Ez rendkívül megnehezíti a Bizottság álláspontjának értelmezését és ajánlásainak hatékony végrehajtását.

31 Uo.

Összességében megállapítható, hogy a *Charta* végrehajtásának ellenőrzése sokkal közelebb áll a kisebbségek képviselőinek álláspontjához, és szigorúbban ítéli meg a kormány lépéseit. Ez konkrét hatékony javaslatokban is megnyilvánul. A *Keretegyezmény* esetében a Tanácsadó Bizottság viszont rendkívüli mértékben azonosul a kormány álláspontjával. Ez megnyilvánul például egyes fontos kérdések teljes elhallgatásában, vagy a kisebbségek véleményének eltorzításában, és az azzal szembeni nyílt állásfoglalásban.

További kutatásra van szükség annak megállapítására, hogy általános jelenségről van-e szó, vagy az itt feltárt nézetkülönbségek csak a Szlovákiával kapcsolatos véleményekre korlátozódnak, például a bizottságok személyi összetétele miatt. Annyi azonban nyugodtan kijelenthető, hogy legalábbis Szlovákia esetében a *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság sokkal magasabbra teszi a mércét az állammal szembeni elvárások meghatározásánál és végrehajtásánál. A két európai egyezmény jelenleg nem egy közös európai kisebbségvédelmi standard kialakítása felé halad, hanem két külön standard felé, amiből az egyik inkább kisebbségbarát, a másik inkább kormánybarát. Ezt a témával foglalkozó kutatóknak, a döntéshozóknak, és a kisebbségi jogok bővítésében érdekelt szereplőknek is érdemes lesz a jövőben figyelembe venni.³²

32 Fontos megemlíteni, hogy az elemzett jelentésekhez képest egyes kérdésekben a szlovákiai helyzet azóta jelentősen változott. A kis létszámú iskolákat végül nem zárták be, bár helyzetük továbbra is bizonytalan. A vasútállomásokra, de nem a vasúti megállókra, 2017 során kikerültek a magyar feliratok. A kisebbségi kultúrák finanszírozására 2017-ben új törvény született. Az említett büntetésekkel kapcsolatban pedig jelenleg több peres eljárás is folyamatban van, ezért azok sem tekinthetők lezárt ügynek. Azonban ennek a tanulmánynak nem volt célja a szlovákiai helyzet elemzése, ezért ezekre a változásokra nem tértem ki.

TÓTH NORBERT

FÁBÓL VASKARIKA, AVAGY REFLEXIÓK
A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY
TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGÁNAK
ÚN. 4. TEMATIKUS KOMMENTÁRJÁRA
VONATKOZÓAN

2016. május 27-én *Az 1995. évi nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény* (a továbbiakban: *Keretegyezmény*) Tanácsadó Bizottsága ún. tematikus kommentárt fogadott el a *Keretegyezmény* hatályára vonatkozóan.¹ Sorrendben ez volt a negyedik tematikus kommentár,² és mint olyanban, a Tanácsadó Bizottság támaszkodott a korábbi monitoring ciklusok során szerzett tapasztalataira és megtett észrevételeire is. A tematikus kommentár mint műfaj nem szerepel sem a *Keretegyezményben*, sem pedig az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által a *Keretegyezmény* alapján elfogadott és a Tanácsadó Bizottságra vonatkozó határozatokban,³ ugyanis az a Tanácsadó Bizottság gyakorlatában és csak fokozatosan alakult ki.⁴ Ugyanakkor egy nemzetközi szerződés kívánatos értelmezését elősegítendő, nem ritka más megállapodások esetében sem, hogy a monitoringszerv magyarázatokat készít az adott szerződés szövegével kapcsolatban,⁵ viszont önmagában ez természetesen nem keletkeztet nemzetközi jogi normán alapuló jogokat vagy kötelezettségeket, lévén azt maga a

-
- 1 *The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights. Thematic commentary no. 4 the scope of application of the framework convention for the protection of national minorities.* ACFC/56DOC(2016)001. Letöltés helye: rm.coe.int; letöltés ideje: 2017. 06. 27. A tematikus kommentár magyar nyelvű változatát lásd: Pro Minoritate 2016/Ősz. Fordította: Nagy Noémi. Letöltés helye: www.prominoritate.hu; letöltés ideje: 2017. 06. 27. A lábjegyzetekben az egyszerűség kedvéért a továbbiakban, mint 4. tematikus kommentár fogok hivatkozni a fenti dokumentumra.
 - 2 A korábbi kommentárok az oktatással (2006), a részvétellel (2008), és a nyelvi jogokkal (2012) foglalkoztak. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2017. 06. 27.
 - 3 Lásd különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (97) 10. számú a monitoringgal kapcsolatban tett intézkedésekre vonatkozó határozatát és a Tanácsadó Bizottság Miniszteri Bizottság által jóváhagyott ACFC/INF (98) 2. számú ügyrendjét.
 - 4 Természetesen ez más módon nem is igazán működhetett volna. A Tanácsadó Bizottságnak ugyanis időre volt szüksége, részben az első-két monitoring-ciklus „lefuttatásához”, azaz egyfajta gyakorlat kialakításához, részben pedig a tapasztalatok összegzéséhez, feldolgozásához.
 - 5 Ez a megállapítás fokozottan igaz az emberi jogi tárgyú egyezmények végrehajtását monitoringozó szervekre.

megállapodás teszi. A *Keretegyezmény* értelmében a releváns⁶ szerződésértelmezés feladatát a részes államok és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága látják el, utóbbit ennek során a Tanácsadó Bizottság segíti.⁷ Természetesen a Tanácsadó Bizottság csak úgy képes a Miniszteri Bizottságot és a részes feleket segítő funkcióját hatékonyan betölteni, ha maga is értelmezi a *Keretegyezményt*, vagyis szükségképpen alkalmaznia kell a nemzetközi szerződések értelmezésére rendelkezésre álló szabályokat és módszereket.

A nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozóan léteznek multilaterális megállapodásokban rögzített szerződéses szabályok,⁸ amelyek közül ehelyütt *A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezményt* (a továbbiakban: *Bécsi egyezmény*) kell megemlíteni. Ez az egyezmény ugyanis kizárólag az államok között kötött nemzetközi megállapodásokra vonatkozik, amilyen például a *Keretegyezmény* is. A következő lépésben azt kell megvizsgálni, hogy a *Keretegyezmény* valamennyi részes állama részese-e egyúttal a *Bécsi egyezménynek* is, mivel ennek hiányában az utóbbi értelmezésre vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók közvetlenül az előbbi interpretációja során, legalábbis valamennyi *Keretegyezményben* részes félre vonatkozóan. A *Keretegyezménynek* jelenleg harminckilenc részes állama van,⁹ ezek közül négyen (Azerbajdzsán, Norvégia, Románia és San Marino) viszont nem részesei a *Bécsi egyezménynek*. Emiatt a következő lépésben két dolgot kell megvizsgálni. Tartalmaz-e a *Keretegyezmény* a saját értelmezésére vonatkozóan szabályokat?¹⁰ Továbbá a *Bécsi egyezménybe* foglalt nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó cikkekről kijelenthető-e, hogy nemzetközi szokásjogi normának is minősülnek egyúttal? Természetesen, azokban az esetekben, amelyekben a *Bécsi egyezmény* és a *Keretegyezmény* részes felei között átfedés van (mint például Magyarország kapcsán), az előbbi szerződésértelmezési cikkei szerződéses

6 Nemzetközi szerződést természetesen bárki értelmezhet – jelen sorok szerzője is pontosan ezt teszi ebben a tanulmányban –, de igazi jelentősége a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező alanyai közreműködésével végzett szerződésértelmezésnek van. Ezzel kapcsolatban lásd: Haraszti György: *A nemzetközi szerződések értelmezésének alapvető kérdései*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó: Budapest, 1965. 82–122.

7 Lásd a *Keretegyezmény* 26. cikk (1) bekezdését.

8 A szövegben említett szerződés mellett ilyen még az államok és nemzetközi szervezetek, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződésai jogára vonatkozó 1986. évi *bécsi egyezmény*, amely nincs még hatályban. A hatálybalépéshez a tanulmány írásának idején még négy állam ratifikációja szükséges. Letöltés helye: treaties.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 25. E szerződés 31–32. cikkei amúgy megegyeznek az 1969. évi *bécsi egyezmény* szerződésértelmezésre vonatkozó 31–32. cikkeivel. A hivatásos kodifikáció eredményei mellett még megemlíthetők a tudományos kodifikáció olyan XX. századi eredményei, mint amilyen a University of Harvard szerződések jogára vonatkozó 1935. évi egyezménytervezete vagy a Nemzetközi Jogi Intézet a szerződésértelmezésre vonatkozóan 1956-ban elfogadott határozata. Míg az előbbi inkább a szerződések teleologikus értelmezését részesíti előnyben (lásd az egyezménytervezet 19. cikk (a) pontját) – megnyitva ezzel a lehetőséget a dinamikus jogértelmezés felé – az utóbbi a nemzetközi szerződés szövegéből indul ki. A Harvard egyezménytervezetét lásd: *American Journal of International Law. Volume 29, Issue S2 (Supplement. Research in International Law Part III & Index)* January 1935, 657–665. A Nemzetközi Jogi Intézet hivatkozott határozatát lásd: www.idi-il.org; letöltés ideje: 2017. 07. 25.

9 2017. május 15-én. Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2017. 05. 15.

10 Ezt a *Bécsi egyezménytől* függetlenül is meg kell tenni.

szabályként, vagyis közvetlenül is alkalmazhatók a *Keretegyezményre* vonatkozóan. Igaz, ez – elméletileg – azzal a nem kívánatos következménnyel is járhat, hogy a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó szerződéses, illetve szokásjogi szabályok, amennyiben a kettő között különbség mutatkozna, a *Keretegyezmény* eltérő értelmezéséhez vezethetnének attól függően, hogy melyik részes állammal kapcsolatban alkalmazzuk azokat.

A *Keretegyezmény* III. fejezete (20–23. cikkek) tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket a szerződés szövegének értelmezésekor a jogalkalmazóknak és a Tanácsadó Bizottságnak, illetve a Miniszteri Bizottságnak is figyelembe kell vennie. Eszerint a *Keretegyezménybe* foglalt jogok gyakorlása során a jogosultaknak tiszteletben kell tartaniuk a következőket:

- a részes állam törvényei (szó szerint: nemzeti törvények [national legislation/ législation nationale]; a kihirdető magyar jogszabály szerint helytelenül: „nemzeti törvényhozás”);
- A *Keretegyezményhez* fűzött magyarázó jelentés¹¹ szerint a nemzeti törvények alatt az alkotmányt és más törvényeket kell érteni, ugyanakkor ez nem jelentheti azt, hogy a részes államok figyelmen kívül hagyhatnák a *Keretegyezmény* rendelkezéseit.¹² Valójában a joggal való visszaélés kötelezettségét tartalmazza áttételesen ez a cikk¹³ és az ún. lojalitás komoly múltra visszatekintő kötelezettségével van összefüggésben.¹⁴
- mások jogai, ideértve különösen a többséghez, valamint más nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait;

Ezzel kapcsolatban a magyarázó jelentés az ún. kisebbségen belüli kisebbségek jelenségének egy sajátos esetére hívja fel a figyelmet, azaz, amikor egy nemzeti kisebbség egy meghatározott földrajzi térségben többséget alkot, míg más közösségekhez tartozó és ugyanott élő személyek kisebbségi helyzetben vannak.¹⁵ A tematikus kommentár ezzel összefüggésben például megjegyzi, hogy az ún. fordított kisebbségeket¹⁶ a Tanácsadó Bizottság praexisa több esetben is figyelembe vette a *Keretegyezmény* által biztosított oktatási jogokkal

11 Letöltés helye: rm.coe.int; letöltés ideje: 2017. 07. 06.

12 Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 89.

13 Hilpold, Peter: Article 20. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 542–543.

14 Uo. 538–540.

15 Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 89.

16 Fordított kisebbségnek szokás nevezni azokat a helyzeteket, amikor az államalkotó többségi nemzet egy adott körzetben helyi kisebbséget képez. Ezzel és általában a kisebbségen belüli kisebbségek nemzetközi jogi helyzetével kapcsolatban részletesen lásd: Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis*. L'Harmattan Kiadó: Budapest, 2014. 103–109.

összefüggésben.¹⁷ Hilpold vitatható észrevétele szerint ez a rendelkezés a nagyobb kisebbségeket korrekt viszonyra kötelezi más kisebbségekkel szemben¹⁸ és a „mások jogai” fordulatba beleértendők az ún. „kettős diszkrimináció” esetei is, vagyis az ugyanazon kisebbségi közösségen belül is értelmezendő az egyes személyek között (pl. kisebbségi nők stb.).¹⁹

- nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely a nemzetközi jog alapvető elveivel, köztük különösen az államok szuverén egyenlőségének elvével, az államok területi integritásának elvével, valamint az államok politikai függetlenségének elvével ellentétes.

Ez a jogszabályhely – amely a 2. cikkel is összefüggésben van²⁰ – tulajdonképpen az államok területváltozását előírányzó törekvéseket, így például az elszakadási intenciókat nem tartja jogszerűnek a *Keretegyezmény* szempontjából és szinte valamennyi kisebbségvédelmi tárgyú nemzetközi szerződés vagy más dokumentum „kötelező” tartalmi eleme,²¹ sőt, mivel a részes állam törvényeinek tiszteletét amúgy is előírja a *Keretegyezmény* (lásd *supra*), így szerepeltetése tulajdonképpen feleslegesnek tekinthető.²² Amúgy ennek a cikknek a „léte” is azt igazolja közvetett módon, hogy a *Keretegyezmény* az ún. hagyományos nemzeti kisebbségek védelme érdekében jött létre, mivel az „új kisebbségek” kapcsán kevésbé merülhet fel a cikkben foglalt elvek veszélyeztetése. Ráadásul a *Keretegyezmény* nagy hangsúlyt fektet a nemzeti kisebbségek határokon átívelő együttműködése lehetőségének elismerésére,²³ továbbá ösztönzi a kétoldali együttműködést is²⁴ és ezekkel szoros kapcsolatot ápol a *Keretegyezmény* 21. cikkébe foglalt elvek katalógusa.²⁵

17 4. tematikus kommentár 46.

18 Hilpold, 2005. Article 20, i.m. 543–544. Hilpold megjegyzése azért vitatható, mert a *Keretegyezmény* nem kollektivitások, hanem egyének jogait védi, így kollektív kisebbségi kötelezettségeket sem, hanem csak individuális kötelezettségeket tartalmazhat.

19 Hilpold, 2005. Article 20, i.m. 544.

20 Hilpold, Peter: Article 21. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 549. A *Keretegyezmény* 2. cikke így hangzik: „A jelen *Keretegyezmény* rendelkezéseit jóhiszeműen, a megértés és a türelmesség szellemében, valamint az Államok közötti jószomszédság, baráti kapcsolatok és együttműködés elveivel összhangban kell alkalmazni.”

21 Hilpold, 2005. Article 21, i.m. 547.

22 Hilpold, 2005. Article 20, i.m. 540.

23 Lásd a *Keretegyezmény* 17. cikkének (1) bekezdését: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.”

24 Lásd a *Keretegyezmény* 18. cikkének (1)–(2) bekezdését: „1. A Felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldali egyezményeket kössenek más Államokkal, kiváltképpen a szomszédos Államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét. 2. Adott esetben a Felek megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés bátorítására.”

25 Hilpold, 2005. Article 21, i.m. 549.

- a *Keretegyezmény* nem sértheti vagy korlátozhatja a nemzetközi szerződéssel vagy belső jogi eszközökkel promulgált emberi jogokat.
- Ez a rendelkezés csupán azt jelenti, hogy egy konkrét esetben a nemzeti kisebbséghez tartozó személy érdekében azt a szabályt kell alkalmazni, amely az érintett számára kedvezőbb: vagy a *Keretegyezmény*, vagy a másik emberi jogi norma rendelkezését.²⁶ Ez lényegében *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezmény* 53. cikkének megfelelő szabályozás.²⁷ Magától értetődő, hogy kétoldalú szerződésben vagy belső jogban jogszerűen biztosítható a *Keretegyezménynél* magasabb szintű jogvédelem is,²⁸ igaz a részes államok erre nem kötelezhetők.
- ha a *Keretegyezményben* foglalt jogok és *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezmény* és jegyzőkönyveinek valamely rendelkezése tartalmilag megfeleltethető egymásnak, a vonatkozó strasbourgi esetjognak is lehet jelentősége az értelmezés során.

Mindössze néhány ilyen rendelkezése van a *Keretegyezménynek*, így a békés gyülekezés, az egyesülés, a gondolat, a lelkiismeret, a vallás, és a véleménynyilvánítás szabadsága, a vallási intézmények, szervezetek és egyesületek létrehozásának szabadsága, a valamennyi nemzeti kisebbséghez tartozó személy joga vallásának vagy hitének nyilvános megvallásához, valamint bizonyos nyelvhasználattal kapcsolatos büntetőeljárási garanciák.²⁹

A *Bécsi egyezmény* értelmében a szerződésértelmezésnek általános szabálya és kiegészítő eszközei is vannak. Az általános szabály azt jelenti, hogy a „szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.”³⁰ Amennyiben az interpretáció általános szabálya segítségével nem lehetett egyértelmű eredményre jutni, mivel az így kapott értelmezés homályos vagy félreérthető, esetleg nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen, a szerződésértelmezés ún. kiegészítő eszközeihez kell fordulni, amelynek a *Bécsi egyezmény* alapján elsősorban a szerződést előkészítő munkálatok és az egyezmény megkötésének körülményei, vagyis az ún. *travaux préparatoires* és a konkrét történelmi helyzet minősülnek.³¹ Szintén a *Bécsi*

26 Hannikainen, Lauri: Article 22. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 557–558.

27 Hannikainen, 2005. Article 22, i.m. 558. Eszerint: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbitja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely Magas Szerződő Fél joga vagy az olyan egyezmény biztosít, melynek ez a Magas Szerződő Fél részese.”

28 Hannikainen, 2005. Article 22, i.m. 559–560.

29 Hilpold, Peter: Article 23. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 568.

30 Lásd *A szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény* 31. cikk (1) bekezdését.

31 Lásd uo. 32. cikkét.

egyezmény értelmében, az adott nemzetközi szerződés értelmezése során a szövegösszefüggés szempontjából figyelembe kell venni:

- bármely, a szerződéssel összefüggő olyan megállapodást, amely valamennyi részes fél között a szerződés megkötésével kapcsolatban jött létre; illetve
- bármely okmányt, amelyet egy vagy több részes fél készített a szerződés megkötésével kapcsolatban és amelyet a többi részes fél a szerződésre vonatkozó okmánynak ismer el; valamint
- a szerződés preambuluma és mellékleteit.³²
- A *Keretegyezménnyel* kapcsolatban a részes államok nem kötöttek megállapodást, viszont néhány ország a megerősítés időpontjában – vagy korábban – fűzött ahhoz értelmező nyilatkozatot illetve fenntartást, amelyeket az egyezmény értelmezésekor a *Bécsi egyezmény* alapján figyelembe kell venni. Természetesen ugyanez a „sorsa” a *Keretegyezmény* preambuluma is. A szerződés értelmezésekor ugyancsak tekintettel kell lenni:
- a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodásra;
- a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatra, amely a szerződés értelmezését illetően a részes felek megegyezését jelenti; valamint
- a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazható bármely idevonatkozó szabályára;³³ végül
- valamely kifejezésnek különleges értelmet kell adni, ha megállapítható, hogy a részes feleknek ez volt a szándékuk.³⁴

A *Keretegyezmény* kapcsán a fenti szempontok közül kizárólag az utolsó háromnak lehet érdemi szerepe. Már csak azt kell eldönteni, hogy alkalmazhatók-e a *Bécsi egyezmény* szerződésértelmezési szabályai a *Keretegyezmény* interpretációjára? Magyarul, kijelenthető-e, hogy a szerződésértelmezésre vonatkozó fentebb hivatkozott rendelkezések megfeleltethetők a nemzetközi szokásjog szabályainak? Erre a kérdésre ugyanakkor most mégsem adom meg a választ, hanem az egyszerűség kedvéért vélelmezni fogom, hogy igen, a *Bécsi egyezmény* idézett cikkei és a nemzetközi szokásjog vonatkozó szabályai egyezést mutatnak, így az előbbibe foglalt rendelkezések felhasználhatók a *Keretegyezmény* értelmezése során. Annak ellenére teszek így, hogy a vonatkozó szakirodalomból esetleg az is következhet,

³² Lásd uo. 31. cikk (2) bekezdését.

³³ Lásd uo. 31. cikk (3) bekezdését.

³⁴ Lásd uo. 31. cikk (4) bekezdését.

hogy a *Bécsi egyezmény* kodifikációja idején nem alakult ki a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó egyetemes szokásjogi norma, mivel annak tartalmát illetően nem volt az államok között konszenzus.³⁵ Természetesen a *Bécsi egyezmény* elfogadását illetve hatálybalépését követő évtizedekben is kialakulhatott az egyezmény releváns rendelkezéseivel egybevágó szokásjog.³⁶ Ezt látszik alátámasztani a Nemzetközi Bíróság esetjoga is.³⁷ Ráadásul a vizsgált kommentárban maga a Tanácsadó Bizottság állítja, hogy értelmezési tevékenysége során a *Bécsi egyezmény* interpretációs szabályaira támaszkodott.³⁸

Kritikai észrevételek a tematikus kommentárra vonatkozóan

A Tanácsadó Bizottság szerint a tematikus kommentár célja, hogy iránymutatásul szolgáljon a *Keretegyezmény* hatályáról szóló jelenleg is folyamatban lévő vitában.³⁹ Címzettjei pedig a részes államok, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, a nemzetközi szervezetek, az NGO-k, valamint a tudományos élet szereplői.⁴⁰ A Tanácsadó Bizottság bevezető soraiban leszögezi, hogy a kisebbségi jogok – a *Keretegyezmény* értelmében – olyan egyéni jogok, amelyeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részére biztosít a szóban forgó szerződés. Ezeknek az egyéni jogoknak azonban az egyéni mellett társadalmi és kollektív dimenziója is van, mivel a jogok egy részét nem lehetséges egyedül gyakorolni,⁴¹ vagyis az „utolsó mohikánnak” például nincsenek kollektív dimenziójú kisebbségi jogai, esetleg vannak éppenséggel, csak azokat ténylegesen nem képes gyakorolni.⁴² Jóllehet a *Keretegyezmény* személyi hatálya a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozik, a nemzeti kisebbség fogalmát az egyezmény nem határozza meg, ahogyan azt más nemzetközi szerződések sem teszik meg. A tematikus kommentár ezt a problémát meglehetősen pontatlanul úgy közelíti meg, hogy „*soha nem született egyetemesen elfogadott meghatározás.*”⁴³ Ez így nyilvánvalóan nem pontos, mivel ez kizárólag a szerződéses nemzetközi jogra vonatkozhat, a nemzetközi szokásjogra például nem. Bár ez utóbbit a nemzetközi jog alanyai kétségkívül nem a nemzetközi szerződések létrehozásához hasonló módon fogadják el, pontosabban

35 Haraszi György, 1965. A nemzetközi szerződések, i.m. 42. és Villiger, Mark E.: *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden-Boston, 2009. 439–440.

36 Villiger, 2009. *Commentary on the 1969 Vienna Convention*, i.m. 440.

37 „[...] a szerződésértelmezésnek a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. és 32. cikkében visszatükröződő szokásjogi szabályai megfelelően.” *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, *Judgment*, I. C. J. Reports 2004, 83.

38 4. tematikus kommentár 5. és 20.

39 4. tematikus kommentár 1.

40 Uo. 1.

41 Uo. 2.

42 Kérdés egyáltalán, hogy mennyiben tekinthető valami jognak, amit ténylegesen nem lehet gyakorolni.

43 Uo. 2.

csak azt fogadják el, hogy a köztük kialakult gyakorlatból nemzetközi jogi értelemben vett jogok és kötelezettségek származnak, mégis, a Tanácsadó Bizottságnak erre az „apróságra” is figyelemmel kellett volna lennie. Másrészt, és ez tulajdonképpen jó hír a Tanácsadó Bizottság részére, a *Keretegyezmény* szempontjából egyáltalán nem volna szükség egyetemesen elfogadott nemzeti kisebbség definícióra, mivel bőven elég volna egy regionális, európai szerződéses meghatározás is. Persze ilyennel sem rendelkezünk, így a Tanácsadó Bizottság úgy vélte, hogy itt az ideje orientálni a fentebb említett címzetteket és evégből tematikus kommentárjában körvonalazni próbál egy nemzeti kisebbség definíciót. Ennek során rögtön erős felütéssel indít (ti. a Tanácsadó Bizottság). Jelesül azt állítja, hogy a nemzeti kisebbség fogalma meghatározásának hiányából a részes államok esetleg azt a következtetést vonják le, hogy a definíció megalkotása a saját (ti. a részes államok) belátásukra van bízva. Holott ez nincs így – véli a Tanácsadó Bizottság, ugyanis ez például a *Bécsi egyezmény* 26. cikkével és a *pacta sunt servanda* elvével is ellentétes.⁴⁴ Nos, az említett 26. cikk éppen a *pacta sunt servanda* elvét tartalmazza, így magát az elvet felesleges is volt ismételten, egy és ugyanazon mondaton belül megemlíteni, de a Tanácsadó Bizottság így gondolhatta nyomtatékosítani nyilvánvalóan paradigmaváltás (ti. a nemlétező nemzeti kisebbség definíciót illetően) elérését célzó szándékát. Arról nem is beszélve, hogy nem világos, miért volna a részes államok hozzáállása ellentétes a *Bécsi egyezmény* 26. cikkével? Leegyszerűsítve itt arról van szó, hogy a Tanácsadó Bizottság álláspontja szerint a részes felek egy része nem helyesen értelmezi, illetve túlságosan szűkre szabottan értelmezi a nemzeti kisebbség fogalmát, mivel a tekintélyes testület véleménye szerint ennél kiterjesztőbb interpretáció következik a *Keretegyezmény* szövegéből. Csakhogy az államokkal szemben a Tanácsadó Bizottság nem a nemzetközi jog alanya. Ráadásul az államok – a *Keretegyezmény* szempontjából annak részes államai érdemelnek különös figyelmet ebben a tekintetben – a szerződésértelmezés legfontosabb alanyainak tekinthetők, mivel aki képes az adott nemzetközi szerződés létrehozására és megszüntetésére, a szerződés „uraként” jogosult annak szövegét értelmezni is. Igaz, a *Keretegyezmény* vonatkozásában még értelmezési alany a Miniszteri Bizottság (abban is az államok képviselői ülnek!), amelynek szerződésértelmezési munkáját a Tanácsadó Bizottság segíti, ez utóbbi persze maga is a szerződésértelmezés segítségével tudja leginkább betölteni ezt a funkcióját. Természetesen mindebből nem az következik, hogy a Tanácsadó Bizottság tematikus kommentárjainak a *Keretegyezmény* értelmezése és alkalmazása szempontjából ne volna jelentősége, de azért érdemes minden a szerződésértelmezésre vonatkozó szempontot együttesen mérlegelve értékelni azok relevanciáját. Ami egyértelműnek látszik, az a Tanácsadó Bizottság monitoring funkciójának érdemi része, vagyis az országjelentések és más forrásokból beszerzett releváns információk értékelése, az azokra tett észrevételek, az állami válaszok értékelése és összegzése, végül a Miniszteri Bizottságnak benyújtott

44 Uo. 5.

állásfoglalás, amelyre támaszkodva utóbbi megfogalmazza ajánlásait a felülvizsgált részes állam számára. Ez a folyamat persze szükségképpen szerződésértelmezést jelent, amelynek vannak nemzetközi jogi és szakmai szabályai is, emiatt helyeselhető volna, ha a Tanácsadó Bizottság tagjaitól a nemzetközi jogban való jártasságot is megkövetelné a jelöltek alkalmasságáról döntő szerv.⁴⁵

A Tanácsadó Bizottság az ún. evolutív vagy más néven progresszív értelmezés módszerére támaszkodott (bár saját maga a „dinamikus értelmezés” kifejezést használja),⁴⁶ amelynek lényege az, hogy a nemzetközi szerződés szövegének értelmezése során koronként és helyenként más-más értelemre juthatunk. Ez az értelmezési módszer a célkutató (teleologikus) értelmezésből vezethető le.⁴⁷ Noha a *Bécsi egyezményben* valóban vannak a célkutató interpretációra utaló rendelkezések, abban egyértelműen a szerződés szövegét (vö. *textual approach*) és így logikusan a szerződő felek szándékát előtérbe helyező nyelvtani, logikai, rendszertani, és történelmi értelmezési módszerek dominálnak. Sőt, olyan álláspont is létezik, hogy a *Bécsi egyezmény* kizárólag a szerződés szövegéhez ragaszkodó értelmezési módszert ismerte el.⁴⁸ A Tanácsadó Bizottság viszont úgy véli, hogy „[a] *Keretegyezményt* szándékosan élő eszközként alkották meg, amelynek értelmezését fejleszteni és rendszeresen alakítani kell az új társadalmi kihívásokhoz. (...) Ez a megközelítés teljes mértékben összhangban van a dinamikus értelmezés elvével, amelyet az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán fejlesztett ki.”⁴⁹ Megjegyzés kívánczik ide. A Tanácsadó Bizottság, szemben az Emberi Jogok Európai Bíróságával (EJEB), nem minősül nemzetközi bírói testületnek, sőt, még csak nem is kvázi-bírósági fórum. A konkrét ügyeket eldöntő EJEB esetében valamelyest védhetőbb a progresszív szerződésértelmezési módszer, noha kap kritikát emiatt

45 A *Keretegyezmény* értelmében ugyanis a Tanácsadó Bizottság tagjai olyan személyek, akik jártasak a nemzeti kisebbségek védelmében. Amúgy egy ehhez hasonló előfeltételnek („emberi jogi jogász”) a szerződés szövegébe való beillesztése már a *Keretegyezmény* szövegének kidolgozásakor is felmerült, akkor az államok végül azt elvetették és a multidiszciplinaritást preferálták. Lásd: Phillips, Alan: *The Beginning*. In: Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo (eds.): *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Essays in Honour of Rainer Hofmann*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden – Boston, 2013. 23. Sőt, később sem támogatták ezt a megközelítést, amikor a Miniszteri Bizottság 1997-ben meghatározta a monitoring tevékenységre irányadó szabályokat. Pentassuglia, Gaetano: *Monitoring Minority Rights in Europe: The Implementation Machinery of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – With Special Reference to the Role of the Advisory Committee*. *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 6, No. 4, 1999. 429.

46 4. tematikus kommentár 5.

47 Nagyon érdekes, hogy a szokásjogi norma azonosítására vonatkozóan is van egy hasonló filozófiára épülő módszer, amely a jogalanyok egymás közötti gyakorlatával szemben az ún. jogi meggyőződésnek biztosít elsőbbséget. Vö. „instant szokásjog”. Kajtár Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban*. ELTE – Eötvös Kiadó: Budapest, 2015. 129–130.

48 Crawford, James: *Brownlie's Principles of Public International Law. 8th Edition*. Oxford University Press: Oxford, 2012. 379.

49 4. tematikus kommentár 5.

a részes államoktól⁵⁰ kisebb mértékben a tudós közönségtől.⁵¹ Feltételezhető, hogy a progresszív szerződésértelmezés az ember nemzetközi jogalanyisága fokozatos elismerésével jelent meg a nemzetközi jogban, és az emberi jogok nemzetközi jogvédelmének elismerésével vált egyre nagyobb jelentőségűvé. Ez viszont egyértelműen az angolszász jog hatását látszik – ahol a bírósági jogalkalmazás gyakran jogalkotás is egyúttal – bizonyítani⁵² egy olyan jogrendben, amely klasszikus formájában inkább kontinentális jogi alapokra támaszkodott és így logikusan a szerződés szövegének biztosít/biztosított elsőbbséget. Az emberi jogok nemzetközi jogi szabályozása abban az értelemben rendszeridegen, hogy nem a nemzetközi jogi jogalanyok egymás közötti viszonyait szabályozza, hanem belső jogi jellegű kérdéseket és így inkább tekinthető egyfajta globális alkotmányjog-kezdeménynek (kiegészítve például a nemzetközi *ius cogens*-szel), mint hagyományos értelemben vett nemzetközi jognak. Mindez a II. világháború utáni évtizedek jogfejlődésének terméke, amikor az angolszász hatalmak erősen befolyásolták az új nemzetközi jog tartalmát. Logikus hát, hogy a nem-angolszász jogi kultúrájú és a nemzetközi szerződések „hagyományos” értelmezését valló államok nehezebben fogadják el a nemzetközi szerződések progresszív jogértelmezését,⁵³ a kivételt ez alól talán a hidegháború idején angolszász szövetséges nyugat-európai államok gyakorlata és azok tudományos közege jelentheti.

A Tanácsadó Bizottság elismerte, hogy a részes államoknak – szerződéses definíció hiányában – van mérlegelési joguk a jogalanyok meghatározását illetően, másrészt a *Keretegyezmény* ún. nem önvégrehajtó szerződés, vagyis végrehajtásához belső jogi jogalkotás is szükséges.⁵⁴ A Tanácsadó Bizottság megközelítése szerint a Keretegyezmény valamennyi, az érintetteknek jogot biztosító cikke kapcsán mérlegelni kell, hogy az adott rendelkezés pontosan kikre kell alkalmazni, ennek során pedig „befogadó” (vagyis kiterjesztő) értelmezést kell alkalmazni.⁵⁵ Ennek megfelelően a Tanácsadó Bizottság – már a kezdetektől⁵⁶ – rögtön a *Keretegyezmény* szabad identitásválasztást rögzítő 3. cikkét úgy értelmezte, hogy az szükségképpen minden emberre vonatozik az államon belül.⁵⁷ Véleményem szerint ez

50 Említhető az Egyesült Királyság vagy éppen Magyarország is ebben a tekintetben.

51 Az akadémiai szféra inkább az evolutív értelmezést támogatja. A kevés kivételek egyike: Istrefi, Kushtrim: *R.M.T. v. The UK: Expanding Article 11 of the ECHR Through Systemic Integration*. Letöltés helye: www.ejiltalk.org; letöltés ideje: 2017. 07. 24.

52 Lásd ezzel kapcsolatban a 8. sz. lábjegyzetet.

53 Lényegében erre utal Julian Udich is. Lásd: Udich, Julian: *Human Rights and Interpretation: Limits and Demands of Harmonizing Interpretation of International Law*. In: Weiß, Norman – Thouvenin, Jean-Marc (eds.): *The Influence of Human Rights of International Law*. Springer: Heidelberg, 2015. 49.

54 4. tematikus kommentár 6.

55 Uo. 7–8.

56 Vertischel, Annelies: *Elaborating A Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of The Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*. In: *European Yearbook of Minority Issues*, Volume 2 2002/2003. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden – Boston, 2004. 170.

57 4. tematikus kommentár 9.

tévedés. A 3. cikk ugyanis nem „mindenki”, hanem „minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy” jogaként határozza meg az identitás szabad megválasztását, azaz egy a többségi nemzethez tartozó személynek *elvileg* nincs joga ahhoz, hogy kisebbségiként kezeljék. Ebből az is következik, hogy a *Keretegyezmény* szövege – amúgy helytelenül – nem ismeri el a többes nemzeti kötődés lehetőségét, igaz e tekintetben a Tanácsadó Bizottság nem ennyire szigorú.⁵⁸ A *Keretegyezmény* tárgya ugyanis nem valamennyi ember, hanem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme. A kisebbségi jogok pedig a nemzetközi jogon belül az emberi jogok rendszerén belül, meghatározott különjogokat biztosítanak az ilyen identitással rendelkező és azt felvállaló alanyoknak. Érdekes megközelítés továbbá az is, hogy a Tanácsadó Bizottság szerint a részes feleknek tájékoztatniuk kell minden személyt és csoportot a *Keretegyezményben* foglalt jogokról és lehetőségről.⁵⁹ Nem világos ugyanakkor az, hogy az állam ezt hogyan tehetné meg anélkül, hogy előbb valamilyen módon nemzeti kisebbséghez tartozó személyként azonosítaná az érintettet/érintetteket, így viszont a szabad identitásválasztás elve csorbul(hat)na. Végül életszerűtlennek vagyok kénytelen tekinteni a Tanácsadó Bizottságnak azt a meglátását, hogy a kisebbségi jogok élvezetéhez előírt számszerű küszöbértékkel az lehet a baj, hogy az közvetett módon identitásuk megvállására kényszerítheti az embereket.⁶⁰ A numerikus küszöbökkel ebben a kontextusban nem ez a legnagyobb baj. Sokkal inkább az, hogy valaki, bár a kisebbségi identitását vállalja, az ahhoz kapcsolódó jogosítványokkal a meglévő számbeli küszöb miatt esetleg nem tud élni. Természetesen az érem másik oldalát annak a kérdésnek a feltétele és megválaszolása jelenti, hogy milyen szintű anyagi és más terhet köteles a részes állam vállalni annak érdekében, hogy a *Keretegyezményt* megfelelően végrehajtsa? Ezzel kapcsolatban egyet lehet érteni a Tanácsadó Bizottságnak a hivatalos statisztikák kizárólagos használatát helytelenítő álláspontjával, mivel a gyakorlatban az állami adatsorok sokszor alulmérik a kisebbségek számát az adott országban.⁶¹

A tematikus kommentár kitér a részes államok vonatkozó gyakorlatára és a *Keretegyezménnyel* kapcsolatban megfogalmazott egyoldalú állami aktusokra is. A Tanácsadó Bizottság

58 Meg kell jegyeznem, hogy a Tanácsadó Bizottságnak nincs joga ezt a szabályozási hiányosságot ilyen módon – tulajdonképpen a *Keretegyezmény* felülírásával vagy módosításával – kiküszöbölni, még akkor sem, ha e sorok szerzője szerint a morális értelemben vett igazság a Tanácsadó Bizottság oldalán áll. Az egyetlen lehetőség az volna, ha a 3. cikk értelmezése során a *Bécsi egyezmény* segítségével nyilvánvalóan képtelen vagy ésszerűtlen eredményre jutnánk. Ez fennáll véleményem szerint, viszont a szerződésértelmezés ebben az esetben alkalmazandó kiegészítő eszközei valószínűleg nem vezetnek a Tanácsadó Bizottság által szándékolt eredményhez.

59 4. tematikus kommentár 14.

60 Uo. 12.

61 Uo. 18.

szerint a kommentár készítésének idején két részes államnak volt hatályos fenntartása⁶² a *Keretegyezményre* vonatkozóan, míg tizennyolc további részes fél egyéb nyilatkozatot fogadott el azzal kapcsolatban.⁶³ Ez megint csak pontatlanság. Közismert ugyanis, hogy nem attól fenntartás egy egyoldalú nyilatkozat, mert annak nevezik. Kizárólag az alapos tartalmi elemzés alapján dönthető el az, hogy valamely bárhogyan is nevezett egyoldalú nyilatkozat fenntartásnak minősül-e vagy sem. Így természetesen az is előfordulhat, hogy egy fenntartásnak nevezett nyilatkozat nem fenntartásként, hanem értelmező deklarációként interpretálandó.⁶⁴ Két lett nyilatkozat például egyértelműen fenntartásként és nem pedig „közönséges” nyilatkozatként értékelhető, mivel azok a *Keretegyezmény* két rendelkezését is alárendelik a lett alkotmánynak és nyelvtörvénynek.⁶⁵ Fenntartások amúgy fűzhetők a *Keretegyezményhez* és azoknak természetesen összhangban kell lenniük a fenntartásokra vonatkozó nemzetközi jogi normákkal.⁶⁶ Az összhang hiányát a Miniszteri Bizottság állapíthatja meg.⁶⁷ Helyes ugyanakkor a Tanácsadó Bizottságnak az a kérése, hogy a részes államok meghatározott időközönként vizsgálják felül a *Keretegyezménnyel* kapcsolatban tett nyilatkozataikat,⁶⁸ még akkor is, ha ennek eredményeképpen nyilvánvalóan nem kötelesek azokat módosítani vagy visszavonni. Helytelenítendő viszont – legalábbis nemzetközi jogi aspektusból –, ahogyan a Tanácsadó Bizottság a *Keretegyezménnyel* kapcsolatban tett és a személyi hatályra vonatkozó egyoldalú állami nyilatkozatokhoz közelít. A grémium ugyanis bírálja (ez természetesen nem baj) és *ab ovo* elutasítja (ez már igen) azokat a deklarációkat, amelyek a *Keretegyezmény* végrehajtása érdekében meghatározzák a személyi hatályt vagy úgy, hogy definíciót tartalmaznak, vagy pedig úgy, hogy *expressis verbis* nevesítik a kedvezményezetteket, mivel a Tanácsadó Bizottság szerint ez a megoldás kizáró jellegű.⁶⁹ Nos, ez igaz. Valójában minden fogalommeghatározás (vö. lehatárolás) *per definitionem* kizáró jellegű. Ugyanakkor a jogban nehezen lehet definíciók nélkül boldogulni. A kicsit „műkedvelő” alapállást választó Tanácsadó Bizottság szerint a *Keretegyezmény* „nem alkalmas statikus definíciókra vagy kritériumokra”⁷⁰ továbbá „[a] nemzeti kisebbség elismerése inkább

62 A fenntartás lényegileg olyan egyoldalú nyilatkozat, amelyet egy állam vagy más szerződéskötési képességgel rendelkező nemzetközi jogi jogalany valamely szerződéssel szemben fogalmaz meg, és pedig legkésőbb annak megerősítéskor annak érdekében, hogy az adott szerződés valamely számára kedvezőtlen rendelkezésének hatását módosítsa vagy kizárja.

63 4. tematikus kommentár 18.

64 Lásd ezzel kapcsolatban Nemzetközi Jogi Bizottság 2011-ben elfogadott szerződésekhez fűzött fenntartásokra vonatkozó gyakorlati iránymutatását. Letöltés helye: legal.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 05.

65 A lett fenntartások szövegét lásd: www.coe.int; letöltés ideje: 2017. 07. 05.

66 Frowein, Jochen Abr. – Bank, Roland: The Effect of Member States' Declarations Defining „National Minorities” upon Signature or Ratification of the Council of Europe's Framework Convention. *Zeitschrift für Ausländisches und Öffentliches Recht*. 1999. 674–675.

67 Frowein – Bank, 1999. The Effect of Member States, i.m. 675.

68 4. tematikus kommentár 24.

69 Uo. 27.

70 Uo. 27.

deklaratív, semmint konstitutív jellegű. A kisebbségi jogokhoz való hozzáférés tehát nem függ a hivatalos elismeréstől.”⁷¹ A Tanácsadó Bizottság szerint az állampolgársági kritériumnak diszkriminatív hatása lehet, mivel az kirekeszti a hazájukból elmenekült/elvándorolt személyeket a kisebbségi jogok élvezetéből.⁷² Egyet lehet viszont érteni a tematikus kommentárnak az állampolgárságuktól megfosztott személyek – például a baltikumi oroszok – *Keretegyezmény* hatálya alá vonásának szándékával.⁷³ A fentiekén kívül a Tanácsadó Bizottság más szempontokat is azonosított a részes államok által a *Keretegyezmény* kapcsán megfogalmazott egyoldalú nyilatkozatai összehasonlító elemzése során. Így ismétlődő fogalmi elem még az állam területén való éléshez meghatározott időtartam előírása, a területiség és a közösség jelentős számának megkövetelése és az anyaország támogatásának lehetősége. Az utóbbi kivételével a Tanácsadó Bizottság szerint ezeket az előfeltételeket „rugalmasan” kell kezelni.⁷⁴ Ezt valószínűleg úgy kell érteni, hogy a részes államok hatályra vonatkozó egyoldalú nyilatkozatait illetve belső jogi gyakorlatait a *Keretegyezmény* szempontjából nem kell figyelembe venni, sőt, figyelembevételük a *Keretegyezmény* „szellemének” illetve „elveinek” megsértését jelenti.⁷⁵ A negyedik tematikus kommentár szövegéből indirekt módon az következik, hogy a Tanácsadó Bizottság véleménye szerint, míg a *Keretegyezmény* elfogadása idején akár helytálló is lehetett az államok egyfajta tradicionalista és ezért exkluzív megközelítése, az azóta eltelt két évtizedben, a részes államokban ebben a tekintetben lényegesen megváltoztak a körülmények.⁷⁶ A rugalmasság követelményének és a „dinamikus” értelmezés szükségességének gyakori hangoztatásával a Tanácsadó Bizottság azt állítja, hogy a jó-részt az Európán kívüli térségekből érkezett személyek jelenlétével megváltozott társadalmi valóság, egy a korábbiakhoz képest befogadóbb nemzeti kisebbség definíció alkalmazását teszi szükségessé a *Keretegyezmény* kapcsán.⁷⁷ Ráadásul az anyaország támogatásának *implicit* helytelenítésével (vö. „a védelem felelőssége elsősorban azt az államot terheli, ahol a kisebbség lakik”)⁷⁸ tulajdonképpen azt is sugallja, hogy – a nemzeti kisebbség „tradicionális” felfogása idejétmúlt, mivel kedvez a nacionalizmusnak. Nem vizsgálhatom ehelyütt ennek az etikai természetű verdiktnek a valóságtartalmát. Csupán arra szorítkoznék, hogy a nemzetközi szerződések értelmezése során nagyfokú körületekintés indokolt és e tevékenység gyakorlója kell, hogy függetleníteni tudja magát saját morális meggyőződésétől. A *Keretegyezmény* pedig kétségkívül nemzetközi szerződés, így az azzal kapcsolatban tett részes állami nyilatkozatokat nem lehet félvállról venni és pusztán morális alapállásból lesöpörni

71 Uo. 28.

72 Uo. 29.

73 Uo. 30.

74 Uo. 31–32.

75 Uo. 27.

76 Uo. 24.

77 Uo. 84–85.

78 Uo. 36.

oly módon, ahogyan azt a Tanácsadó Bizottság tette. A *Keretegyezmény* rendelkezéseiből,⁷⁹ az azzal kapcsolatban tett egyoldalú állami aktusokból (fenntartások és egyéb nyilatkozatok), a részes felek releváns belső jogi aktusaiból, valamint az államok egymás között kötött – részben vagy egészben kisebbségvédelmi tárgyú – kétoldalú nemzetközi szerződéseiből, de tulajdonképpen még a *soft law* idevágó dokumentumaiból összességében az következik, hogy a nemzeti kisebbség fogalmának bizonyos elemei regionális vagy szubregionális szokásjogi formában, de kialakulhattak az elmúlt évtizedek során.⁸⁰ Ezek a fogalmi elemek pedig inkább a nemzeti kisebbség tradicionális meghatározását látszanak alátámasztani. Ráadásul a *Keretegyezmény* 18. cikke leszögezi, hogy:

1. A Felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldalú egyezményeket kössenek más államokkal, kiváltképpen a szomszédos államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét.

2. Adott esetben a Felek megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés bátorítására.

Teljesen világos ennek a cikknek a megfogalmazásából is, hogy a *Keretegyezmény* az ún. hagyományos nemzeti kisebbségek védelme érdekében jött létre. Ezenfelül a *Regionális vagy nyelvi kisebbségek 1992. évi európai chartája* (*Nyelvi charta*), amelynek a Tanácsadó Bizottság értékelése szerint a *Keretegyezményt* kiegészítő szerepe van,⁸¹ egyértelműen és szó szerint kizárja hatálya alól a „migránsok nyelveit” és kizárólag az állampolgárok által tradicionálisan használt nyelvekre vonatkoztatja azt.⁸² Arp szerint a *Nyelvi charta* és a *Keretegyezmény* között normatív interakció van, amely történetesen befolyásolja az utóbbi személyi hatályát is.⁸³ Emellett a *Keretegyezmény* preambulumának bizonyos fordulatai is inkább a részes államokkal való szorosabb, történelmi kapcsolatra utalnak.⁸⁴ Ezekre a szempontokra pedig még a Tanácsadó Bizottságnak is figyelemmel kell lennie, feltéve, hogy valóban alkalmazandónak tartja a *Bécsi egyezmény* szerződésértelmezésre vonatkozó

79 Heintze, Hans-Joachim: Article 1. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 84.

80 Hans-Joachim Heintze 2005-ben úgy vélte, hogy a *Keretegyezmény* idővel az európai regionális szokásjog részévé válhat. Heintze, 2005. Article 1., i.m. 84. A szokásjogi norma azonosításával kapcsolatban lásd még a Nemzetközi Jog Bizottság jelenleg is zajló munkájának legfrissebb részeredményeit: letöltés helye: legal.un.org; letöltés ideje: 2017. 07. 30.

81 4. tematikus kommentár 21.

82 Lásd különösen a *Regionális vagy nyelvi kisebbségek 1992. évi európai chartájának* 1. cikk (a) és (c) pontjait ebben a vonatkozásban.

83 Arp, Björn: *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Martinus-Nijhoff Publishers: Boston – Leiden, 2008. 25.

84 Pl: „ (...) az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából (...)” illetve „ (...) abban az elhatározásban, hogy saját területeiken védelmezzék a nemzeti kisebbségek fennmaradását (...)”.

és korábban már ismertetett szabályait (a feleknek a *Keretegyezmény* kapcsán elfogadott okmányai, a nemzetközi jog más szabályai, az idevágó gyakorlat stb.).

A negyedik tematikus kommentár IV-VII. részeiben a *Keretegyezménybe* foglalt jogsultságokat a Tanácsadó Bizottság az érintett személyi kör alapján osztályozza és ebben a vonatkozásban különbséget tesz mindenki által élvezhető, széles alkalmazási, valamint sajátos alkalmazási területtel rendelkező jogok között. Sajnos ez a felosztás is a fentebb ismertetett tévedés eredménye még akkor is, ha ez a gondolat már az első monitoring ciklusban felbukkant a Tanácsadó Bizottság gyakorlatában,⁸⁵ továbbá a szakirodalomban is.⁸⁶ Az világos ugyan, hogy a *Keretegyezménynek* van két olyan cikke, amelyekből valamennyi, az ország területén élő (tartózkodó) személyt érintő állami kötelezettség keletkezik.⁸⁷ A többi cikk azonban egyértelműen a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeket nevezi meg jogsultként. Emiatt nincs igazán sem elméleti, sem gyakorlati relevanciája a *Keretegyezmény* cikkei közötti különbségtételnek vagy azok ily módon történő osztályozásának.

Összegző megjegyzések

A *Bécsi egyezmény* szerződésértelmezésre vonatkozó általános szabálya alapján nem lehet egyértelmű eredményre jutni a tekintetben, hogy a *Keretegyezmény* alkalmazásában pontosan mit kell érteni nemzeti kisebbség alatt, bár a nyelvtani, logikai és rendszertani értelmezés, figyelemmel a *Keretegyezmény* saját értelmezési elveire (lásd *supra*) inkább a megszorító értelmezést valószínűsítik.⁸⁸ Eszerint, vagyis a nemzetközi jogban hagyományosnak tekinthető módszer alapján inkább a nemzeti kisebbség egyfajta tradicionális értelméhez juthatunk, a Tanácsadó Bizottság által is választott evolutív vagy progresszív/dinamikus jogértelmezés alapján pedig a *Keretegyezmény* személyi hatálya, vagy legalább szerződés rendelkezéseinek nagy része⁸⁹ kiterjesztően értelmezendő és magában foglalhatja például az ún. új kisebbségeket is, vagyis az egyes európai országok területére a II. világháború után a kontinensen kívülről érkezett személyek csoportjait. A kérdéssel foglalkozó szerzők

85 Åkermark, Sia Spiliopoulou – Huss, Leena – Oeter, Stefan – Walker, Alastair: *Introduction*. In: Åkermark, Sia Spiliopoulou (ed.): *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea*. The Åland Islands Peace Institute: Mariehamn, 2006. 24.; Hofmann, Rainer: The Framework Convention at the End of the first cycle of monitoring. In: *Filling the Frame. Five Years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2004. 22.

86 Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó: Budapest, 2007. 79–80.

87 Lásd a *Keretegyezmény* 6. és 12. cikkét.

88 Hilpold, 2005. Article 21., i.m. 550.

89 Hofmann, Rainer: *Introduction*. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 18.

egy része amúgy egyetért ezzel a progresszív megközelítéssel,⁹⁰ sőt, egyre inkább erősödik ez a vélemény⁹¹ és a gyakorlatban is sokszor kiterjesztően értelmezik az egyes államok,⁹² továbbá a téma iránt érzékeny NGO-k is ezt a megközelítést támogatják.⁹³ A *Keretegyezményt* 1994-1995-ben előkészítő és kidolgozó Ad Hoc Bizottság (CAHMIN)⁹⁴ konstatálta, hogy a fogalom szűk (tradicionális nemzeti kisebbségek) és tág (tradicionális kisebbségek + „új” kisebbségek) értelmezése miatti különbség miatt akkor nem volt lehetséges konszenzusos nemzeti kisebbség definíció elfogadására.⁹⁵ Emiatt ún. pragmatikus megközelítést választva,⁹⁶ nyitva hagyták a kérdést és nyilván emiatt fűzött megannyi részes állam a saját gyakorlatát lehatároló egyoldalú nyilatkozatot a *Keretegyezményhez*.⁹⁷ Könnyen belátható, hogy elsősorban azok a részes államok fogadtak el ilyen egyoldalú aktusokat, amelyek nem kívánták/kívánják biztosítani a *Keretegyezmény* jogvédelmét a nem-hagyományos nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek.⁹⁸ A részes államok gyakorlatának jelentős szerepe van tehát a nemzeti kisebbség fogalmát illetően a *Keretegyezmény* végrehajtása során,⁹⁹ de természetesen a monitoringszerv (Miniszteri Bizottság) álláspontja is lényeges, míg a

- 90 Lásd például: Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Gondolat Kiadó: Budapest, 2007. 121.; Hofmann, Rainer: The Work of the Advisory Committee under the Framework Convention for the Protection National Minorities, with Particular Emphasis on the Case of Germany. In: Scheinin, Martin – Toivanen, Reeta (eds.): *Rethinking Non-Discrimination and Minority Rights*. Institute for Human Rights. Åbo Akademi University: Turku/Åbo, German Institute for Human Rights: Berlin, 2004. 61–62.; Craig, Elizabeth: The Framework Convention for the Protection of National Minorities and a Development of a 'Generic' Approach to the Protection of Minority Rights in Europe? *International Journal on Minority and Group Rights*, 17 (2). 307–325.; Craig, Elizabeth: Who are the minorities? The role of the right to self-identity within the European minority rights framework. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues*, 2016. 15 (2). 6–30.
- 91 Kardos Gábor, 2007. Kisebbségek, i.m. 79.
- 92 Malloy, Tove H.: Title and Preamble. In: Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 16. 51.
- 93 Wei, Hanna H.: *A Dialogical Concept of Minority Rights*. Brill-Nijhoff: Leiden-Boston, 2016. 25.
- 94 A Bizottság francia elnevezésének („Comité Ad Hoc pour la Protection des Minorités Nationales”) rövidítése.
- 95 Aarnio, Eero J.: Minority Rights in the Council of Europe: Current Developments. In: Phillips, Alan – Rosas, Allan (eds.): *Universal Minority Rights*. Åbo Akademi University Institute for Human Rights – Minority Rights Group (International): Turku/Åbo and London, 1995. 131.; Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Pro Minoritate Könyvek – Osiris Kiadó: Budapest, 1996. 115. és *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. 12.
- 96 Åkermark – Huss – Oeter – Walker, 2006. International Obligations and National Debates, i.m. 24.
- 97 Majtényi, 2007. A nemzetállam új ruhája, i.m. 121.
- 98 Hofmann, 2004. The Work of the Advisory Committee, i.m. 61.; Hofmann: Declarations to the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities: Practice of the Advisory Committee. In: Ineta Ziemele (ed.): *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime. Conflict, Harmony or Reconciliation*. Springer Science + Business Media: Dordrecht, 2004. 136–137.
- 99 Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör: Budapest, 2003. 223.; Vizi Balázs: Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme. In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme*. SZTE ÁJTK NRTI: Szeged, 2016. 63.

tudományos irodalom legjelesebb képviselőinek véleménye a jogszabályok megállapítása segédeszközének tekinthető.¹⁰⁰ A Tanácsadó Bizottság kezdetben azon az állásponton volt, hogy definíció hiányában először a részes államoknak kell megvizsgálniuk saját országuk tekintetében a *Keretegyezmény* személyi hatályát.¹⁰¹ Ugyanakkor ez az identitásválasztás szabadságának elve alapján nem lehet önkényes,¹⁰² igaz meghatározás nélkül az önkényességet nagyon nehéz bizonyítani különösen amiatt is, mert a *pacta sunt servanda* elve miatt feltételezhetjük, hogy a kisebbségi problematikával szemben tartózkodó államok inkább eleve nem válnak részeseivé a *Keretegyezménynek*. Heintze szerint a részes államok törvényhozása döntheti el, hogy ki tartozik a nemzeti kisebbség körébe és így ahhoz is joga van, hogy a „hagyományos” értelmű nemzeti kisebbségektől különböző csoportokat is a *Keretegyezmény* személyi hatálya alá vonjon.¹⁰³ Ezt a jogot természetesen már a *Keretegyezmény* 22. cikke alapján sem lehet a részes államoktól elvitatni.¹⁰⁴ A személyi hatályt ugyanis a részes államok a hagyományoshoz képest kiterjesztően is értelmezhetik, így dönthetnek úgy, hogy a vallási kisebbségek, az őslakos népek,¹⁰⁵ vagy akár az „új kisebbségek” is ide tartozhatnak. Ha így tesznek, az ún. szerzett jogok elve alapján¹⁰⁶ a személyi körbe beke-
rült csoportok tagjaitól később a *Keretegyezményben* foglalt jogok élvezete nem tagadható meg. Abból a tényből viszont, hogy a részes államok belső joguk segítségével tághatják a *Keretegyezmény* hatályát még nem következik, hogy nemzetközi jogi értelemben kötelesek is volnának így tenni. Ismételten feltételezve, hogy a nemzetközi szerződések értelmezésének általános szabálya és a *Keretegyezmény* általános értelmezési elvei alapján nem juthatunk kielégítő eredményre – noha a személyi hatály megszorító értelmezése mellett több bizonyíték sorakoztatható fel¹⁰⁷ – az ún. kiegészítő eszközökhöz kell fordulnunk, melyek a szerződés előkészítése során keletkezett dokumentumok és a konkrét történelmi körülmények. A CAHMIN dokumentumaiból,¹⁰⁸ továbbá a történelmi miliőből az állapítható meg, hogy véleménykülönbség volt a kodifikációban résztvevő államok között és nem volt

100 Kiemelés tőlem. Lásd a *Nemzetközi Bíróság Alapszabálya* 38. cikke (1) bekezdésének d) pontját.

101 Hofmann, 2005. Introduction, i.m. 16.; Heintze, Hans-Joachim: Article 3. In: Marc Weller (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press: Oxford, 2005. 111.

102 Hofmann, 2004. The Work of the Advisory Committee, i.m. 16-17.

103 Heintze, 2005. Article 3., i.m. 112.

104 Lásd a 27. sz. lábjegyzetet ezzel kapcsolatban.

105 Hofmann, 2004. The Work of the Advisory Committee, i.m. 20.

106 A szerzett jogok elvéről kisebbségi kontextusban lásd például Tóth Norbert: A tool for an effective participation in the decision-making process? The case of the national councils of national minorities in Serbia. In: Vizi, Balázs – Tóth, Norbert – Dobos, Edgár (eds.): *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Nomos: Baden-Baden, 2017. 237–240.

107 Ezzel szemben a kiterjesztő értelmezés mellett felhozható érv például az, hogy a kisebbségvédelem az emberi jogok keretei közé tartozik és így az állampolgárookra való korlátozása sértheti az emberi jogok egyetemességének elvét.

108 Letöltés helye: www.coe.int; letöltés ideje: 2017. 07. 26.

lehetséges konszenzusos nemzeti kisebbség-meghatározás elfogadására. A *Keretegyezmény* hatálybalépése óta eltelt időszak országjelentésekben, belső jogi jogalkotásban, vagy éppen a szerződéshez fűzött egyoldalú nyilatkozatokban tetten érhető részes állami gyakorlata azt látszik bizonyítani, hogy a korábban meglévő véleménykülönbség nem változott számottevően. A nemzetközi jog nyelvtani értelmezési szabályai alapján a szavak szerződéskötéskori természetes és közönséges értelméből kell kiindulni.¹⁰⁹ *„Ha tehát az idő elteltével az egyes szavak közhasznú jelentésében változás következik be, amire sok példa van, a szerződés rendelkezéseinek értelmezésénél az eredeti jelentésből kell kiindulni, mert csak ez felelhet meg a szerződéskötő államok szándékának, minthogy annak idején csak ezzel a jelentéssel számolhattak”*.¹¹⁰ A *Keretegyezmény* kapcsán ennek az a jelentősége, hogy a személyi hatály dinamikus értelmezése kizárólagossága esetén nem biztos, hogy minden jelenlegi részes állam vállalta volna a szerződéses kötelezettségeket. Másrészt, a dinamikus értelmezés és a jogalkotás között – adott esetben – elmosódik a határ, és míg az államok alkothatnak nemzetközi jogi normát, addig a Tanácsadó Bizottság nem. Még pontosabban fogalmazva, a Tanácsadó Bizottság nem döntheti el ezt a részes államok között régóta fennálló véleménykülönbséget. Ehhez hozzátéhető még az is, hogy a progresszív/dinamikus értelmezés azzal a – nem kívánt – következménnyel is járhat, hogy az államok a továbbiakban nem szívesen vállalnak majd újabb szerződéses emberi jogi/kisebbségi jogi kötelezettségeket, arról már nem is beszélve, hogy valószínűleg sérti a jogbiztonság követelményét is. A Tanácsadó Bizottság negyedik kommentárjának a sorsát majd a jövő eldönti persze, de könnyen lehet, hogy az államok, vagy azok egy része nem fogja azt figyelembe venni azt és egy más összetételű testület később újra elővéve a hatály kérdését, realistább megközelítést választ majd.

109 Haraszti György, 1965. A nemzetközi szerződések, i.m. 133.

110 Uo. 133.

VARGA PÉTER – TÁRNOK BALÁZS

EURÓPAI POLGÁRI KEZDEMÉNYEZÉSEK
A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEBEN

Az európai polgári kezdeményezés az európai uniós részvételi demokrácia 2012 áprilisától hatályba lépő új eszköze, amelyet a nemzeti alkotmányfejlődés inspirált¹ és a Lisszaboni Szerződés vezetett be az uniós jogba. Az új jogintézmény nyújtotta lehetőségekkel a nemzeti kisebbségek jogainak védelmével és előmozdításával foglalkozó szervezetek tagjainak sorából alakult polgári bizottságok is élni kívántak. A tanulmány az eddig benyújtott két ilyen tárgyú polgári kezdeményezés tartalmát, illetve jogi sorsát mutatja be, külön kitérve az azokkal kapcsolatos uniós bírósági ítéletek jogfejlesztő hatására.

Az európai polgári kezdeményezésről

Az európai polgári kezdeményezés célja, hogy megerősítse az uniós polgárság intézményét, és tovább fokozza az Unió demokratikus működését többek között azért, hogy kimondja, minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében az európai polgári kezdeményezés révén.² Az európai polgári kezdeményezés elsődleges európai uniós jogi keretét az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 11. cikk (4) bekezdése jelenti. Ennek értelmében *„legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.”* Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó legfontosabb másodlagos uniós jogforrás a polgári kezdeményezésről szóló rendelet (továbbiakban: EPK-rendelet),³ amely a jogintézmény részletszabályait tartalmazza.

1 Cuesta-López, Victor: A Comparative Approach to the Regulation of the European Citizens' Initiative. *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy? Perspectives on European Politics and Society*, Special Issue, 2012. 13 (3). 257–269, itt: 258.

2 Az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet (1) preambulumbekkezdés.

3 Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről, HL L 65, 2011. 03. 11.

Az Európai Unióban jogalkotási aktusra irányuló javaslatot kizárólag az Európai Bizottság terjeszthet az uniós törvényhozó elé. Az európai polgári kezdeményezés lényegében az Európai Bizottság rendes jogalkotási eljárás megindításában betöltött monopol szerepét hivatott árnyalni azzal, hogy egymillió uniós polgár támogató aláírása esetén a Bizottságnak foglalkoznia kell egy kérdéssel, habár nincs semmilyen tekintetben kötve ezekhez a javaslatokhoz. Az Európai Unióban ugyanis kizárólag a Bizottság terjeszthet be a jogalkotó elé jogalkotási aktus elfogadására irányuló javaslatot, ekképpen kizárólag bizottsági döntés függvénye, hogy egy adott kérdésben megindul-e a jogalkotási eljárás. Az európai polgári kezdeményezés által az Európai Parlament⁴ és a Tanács⁵ mellett immár az uniós polgárok is kezdeményezhetik, hogy a Bizottság foglalkozzon egy adott kérdéssel és terjesszen elő javaslatot abban az uniós jogalkotó részére. A két uniós intézmény felkéréséhez hasonlóan az európai polgárok felhívása sem köti a Bizottságot, tehát a jogalkotási eljárásban betöltött monopol helyzete – a gyakorlati működést tekintve – továbbra is töretlen. Ennek megfelelően a polgári kezdeményezést inkább napirendet meghatározó és politikaformáló eszköznek⁶ tekintjük.

A polgári kezdeményezés első lépése egy polgári bizottság felállítása, amelynek legalább hét tagállamból származó természetes személyekből kell állnia. Ezt követi a polgári kezdeményezés Európai Bizottság általi bejegyzése. A nyilvántartásba vételhez szükséges, hogy a szervezők az EPK-rendelet mellékletében meghatározott kötelezően benyújtandó információkat a Bizottság rendelkezésére bocsájtásuk.⁷ A kötelezően benyújtandó információk megküldése után a Bizottság elvégzi a javasolt polgári kezdeményezés előzetes befordíthatósági ellenőrzését, vagyis megvizsgálja, hogy a polgári kezdeményezés megfelel-e az

4 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 225. cikk: „Az Európai Parlament tagjainak többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja az Európai Parlamentet.”

5 EUMSZ 241. cikk: „A Tanács egyszerű többséggel felkérheti a Bizottságot, hogy végezze el a Tanács által a közös célkitűzések eléréséhez szükségesnek tartott vizsgálatokat, és terjesszen be hozzá megfelelő javaslatokat. Ha a Bizottság nem terjeszt elő javaslatot, ennek okairól tájékoztatja a Tanácsot.”

6 Głogowski, Paweł – Maurer, Andreas: The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. *Political Science Series*. Institute for Advanced Studies: Vienna, 2013., itt: 9.

7 A javasolt polgári kezdeményezés címe, tárgya, céljainak leírása, a Szerződések azon rendelkezései, amelyek a szervezők megítélése szerint a javasolt fellépésre vonatkoznak, a polgári bizottság hét tagjának személyes adatai, valamint a javasolt polgári kezdeményezés támogatási és finanszírozási forrásai a nyilvántartásba vétel időpontjában. A rendelet ezen felül lehetőséget ad arra, hogy a szervezők bővebb információkat is megadhassanak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban, illetve a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

EPK-rendelet 4. cikk (2) bekezdésében foglalt befogadhatósági feltételeknek.⁸ Amennyiben a Bizottság meglátása szerint a kezdeményezés megfelel a befogadhatósági feltételeknek, a benyújtást követő két hónapon belül a javasolt polgári kezdeményezést nyilvántartásba veszi, ellenben, ha meglátása szerint valamelyik feltétel nem teljesül, úgy visszautasítja a kezdeményezés bejegyzését. A bejegyzést követően a szervezőknek egy év áll a rendelkezésükre, hogy legalább 7 uniós tagállamból – az egyes tagállamokra irányadó minimális aláírásszámmra vonatkozó feltételeknek megfelelően⁹ – összegyűjtsék a kezdeményezés érvényességéhez szükséges egymillió támogató aláírást. A támogató nyilatkozatokat papírformátumban és online is lehet gyűjteni. Az egyéves határidő leteltét követően az egyes tagállami hatóságok – a nemzeti joggal és gyakorlattal összhangban – három hónapon belül ellenőrzik és igazolják az összegyűjtött aláírásokat, melynek végén a Bizottság részére kibocsátanak egy, az érvényes támogató nyilatkozatok számát igazoló dokumentumot.¹⁰ A szervezők ezt követően benyújthatják a polgári kezdeményezést a Bizottságnak, amelyhez csatolniuk kell a kezdeményezéshez kapott támogatásra és finanszírozásra vonatkozó információkat. A Bizottság megfelelő szinten fogadja a szervezőket, lehetővé téve számukra, hogy polgári kezdeményezésüket közmeghallgatáson ismertethessék. A Bizottságnak ezt követően meg kell vizsgálnia a polgári kezdeményezést, és külön-külön meg kell határoznia az arra vonatkozó jogi, illetve politikai következtetéseit. Bár a Bizottság nem köteles a polgári kezdeményezés eredményeként jogalkotási aktusra irányuló javaslatot benyújtani, három hónapon belül nyilatkoznia kell, hogyan szándékozik eljárni az ügyben.

8 Ezek a következők: (1) megalakult a polgári bizottság és a 3. cikk (2) bekezdésének megfelelően kijelölték a kapcsolattartó személyeket; (2) a javasolt polgári kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan a Bizottság azon hatáskörén kívül, hogy a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be; (3) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan visszaélészerű, komolytalan vagy zaklató jellegű; (4) a javasolt polgári kezdeményezés nem nyilvánvalóan ellentétes az Uniónak az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeivel.

9 Az EPK-rendelet 1. melléklete.

10 Ennek megfelelően a támogató aláírások ellenőrzésének módja eltérhet az egyes tagállamokban.

A nemzeti kisebbségek védelme érdekében indított európai polgári kezdeményezések

Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért

A Székely Nemzeti Tanács által létrehozott polgári bizottság¹¹ 2013. június 18-án nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a *Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért* elnevezésű európai polgári kezdeményezését, amelynek megindításáról a szervezet már 2011-ben határozott. A polgári kezdeményezés tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.¹² Az Európai Bizottság elutasította¹³ a polgári kezdeményezés bejegyzését azzal az indoklással, hogy a kezdeményezés nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be. A kezdeményezők a Bizottság e döntése ellen semmissé nyilvánítás iránti keresetet¹⁴ nyújtottak be az Európai Unió Bíróságához.¹⁵ A Törvényszék 2016. május 10-én tette közzé ítéletét,¹⁶ amelyben teljes egészében elutasította a felperesek keresetét. Az ítélet ellen a kezdeményezők a Bírósághoz fellebbeztek.¹⁷ A kezdeményezés egyfajta csalódottságból fakadó reakciónak tekinthető, hiszen az európai uniós csatlakozás kapcsán az EU-s intézményektől a régiók megerősítése kérdésében várt segítség elmaradt,¹⁸ a kezdeményezés által felvetett problémák azonban ma is kézzelfoghatóak.¹⁹

11 Képviselők: Izsák Balázs, a Székely Nemzeti Tanács elnöke (Románia) és Dabis Attila, a Székely Nemzeti Tanács külügyi megbízottja (Magyarország).

12 A kezdeményezéshez csatolt kiegészítő tájékoztatás részletes indoklást nyújt a felvetett szabályozási kérdések szükségességéről, a nemzeti régiók koncepciójának alátámasztása érdekében megjelöli a releváns nemzetközi jogi forrásokat, valamint kitér a javasolt jogalkotási aktus szükséges tartalmi elemeire is. Letöltés helye: www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatasi; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

13 C (2013) 4975 végleges bizottsági határozat.

14 Izsák és Dabis k. Bizottság T-529/13. sz. ügy.

15 A perbe beavatkozóként csatlakozott az alperes oldalán Románia, Szlovákia és Görögország, míg Magyarországon a felperes szervezeteket támogatta. A felperes oldalán nem tagállami beavatkozók is jelezték beavatkozási igényüket: Kovászna megye (Románia), Debrőd község (Szlovákia), a baszk nemzeti párt, Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV, Spanyolország), valamint a Brétagne réunie társaság (Franciaország). Utóbbi nem tagállami beavatkozási kérelmeket a Törvényszék maradéktalanul elutasította, így érveiket is figyelmen kívül hagyta az ítélet meghozatala során.

16 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügyben 2016. május 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:282).

17 C-420/16 P sz. ügy Izsák és Dabis kontra Bizottság.

18 Manzinger Krisztián: Nemzetiségi többségű régiók és az Európai Unió, avagy a Brexit egyik lehetséges politikai következménye. Külügyi és Külgazdasági Intézet: *Külügyi Szemle*, 2016. 15 (4)., itt: 11.

19 Ahogy ezt az Izsák-Dabis k. Bizottság ügyben Kovászna megye és Debrőd község beavatkozási kérelme is szemlélteti.

Az ítélet egyik kulcskérdése volt a nemzeti kisebbségi régió fogalmának meghatározása. A Törvényszék ítéletében megállapította, hogy – a felperesek érveivel ellentétben – a Bizottság a befogadhatósági vizsgálat során helyesen vette figyelembe a bővebb tájékoztatásban foglaltakat. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy a kezdeményezők egyértelműen megfogalmazták elvárásait a javasolt jogi aktussal kapcsolatban, e követeléseket pedig nem lehet figyelmen kívül hagyni az ügy érdemének eldöntésénél.²⁰ Az ítélet kiemelte: a bővebb tájékoztatás értelmében a javasolt jogalkotási aktusnak meg kell határoznia a „nemzeti kisebbségi régió” fogalmát, és fel kellene sorolnia a definíciónak megfelelő, összes létező nemzeti kisebbségi régiót az Európai Unión belül. E jogalkotási aktusnak továbbá elő kellene írnia, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell a nemzetközi jogi megállapodásokból származó kötelezettségeiket.²¹ A per során a Bizottság fő érve – amelyet ítéletében a Törvényszék is elfogadott – a „régio” fogalmának európai uniós jogban meggyökeresedett változata volt. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy az EU kohéziós politikájának vonatkozásában a „régio” fogalmát a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi rendnek megfelelően kell értelmezni, a javasolt jogalkotási aktus a nemzeti régiókat azonban a jelenleg fennálló adminisztratív egységektől eltérően határozza meg. A régiók ilyen, a kezdeményezők által felvázolt új meghatározása viszont kizárólag e régiók számára biztosított valódi jogi státusz garantálásával valósulhatna meg. Ez a kíváncsi a Törvényszék szerint egyértelműen ellentét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének azon követelményével, amely alapján a kohéziós politikának tiszteletben kell tartania a tagállamokban fennálló politikai, közigazgatási és intézményi helyzetet.²² Hozzá kell tennünk, hogy a nemzeti régiók fogalma sem a nemzetközi jog,²³ sem pedig a jogtudomány²⁴ számára nem új fogalom, így normatív és elméleti támpontok is segíthetik a nemzeti régió szervezők által javasolt definíciójának meghatározását.

Egy másik kardinális nézetkülönbség volt a felek között, hogy súlyos demográfiai hátrányt valósít-e meg az a tény, hogy egy adott régió lakosságát egy nemzeti kisebbség alkotja. A felperesek ugyanis azzal érveltek, amely egyben a kezdeményezés alapfeltevése, hogy a nemzeti kisebbségek által lakott régiók, amelyek több esetben nem azonosak a tagállamokban fennálló közigazgatási területekkel, azon tulajdonságukból adódóan, hogy lakosságuk túlnyomó többségét nemzeti kisebbségek alkotják, hátrányos helyzetbe kerülnek a szomszédos régiókhoz képest. Végül soron ez a felperesek szerint azt jelenti, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyezteti a nemzeti kisebbségi régiók

20 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 53. p.

21 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 7–8. p.

22 Uo. 68–76. p.

23 Ld. a Bővebb tájékoztatást.

24 Pl. Malloy, Tove H.: National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Paper* 24. July 2005.

fennmaradását, ekképpen pedig az Európai Unió kulturális sokszínűségét is. Ebből következik a szervezők szerint, hogy a Bizottságnak mint az uniós szerződések őrének jogalkotási aktus benyújtására irányuló kötelezettsége áll fenn a kohéziós politika jelenlegi végrehajtásának megreformálása céljából. A Szerződések rendelkezéseit ugyanis együttesen kell értelmezni, és mivel az egyik szakpolitika végrehajtása veszélyezteti az Európai Unió kulturális sokszínűségét, e mechanizmus módosításra szorul.²⁵ A Bizottság ugyanakkor nem látott összefüggést a nemzeti sajátosság és a hátrányos helyzet között. Érvelése szerint egy régió gazdasági fejlettsége nem szükségszerűen van összefüggésben a kulturális, nemzeti vagy nyelvi sajátosságaival, nem feltétlenül e sajátosságok léte okozza az adott régió más régiókhoz viszonyított hátrányosabb helyzetét. A Törvényszék elutasította a felperesek érveit, mivel meglátása szerint a felperesek *a fortiori* nem tudták bizonyítani állításait, vagyis, hogy a kohéziós politika jelenlegi végrehajtása veszélyeztetné a nemzeti régiók sajátos jegyeit,²⁶ sőt, a Törvényszék szerint e jellegzetességek akár előnyt is jelenthetnek az adott régió számára a turizmus erősítése és a többnyelvűség előnyeiként.²⁷ Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a beavatkozó felvidéki Debrőd község és az erdélyi Kovászna megye is részletes, adatsorokkal alátámasztott érvelést nyújtott be arra vonatkozóan, hogy Székelyföldön és Dél-Felvidéken kimutatható egyes, nemzeti kisebbségek által lakott régiók hátrányos megkülönböztetése, azonban mivel a Törvényszék elutasította a nem tagállami entitások beavatkozási kérelmét, így érveiket sem vette figyelembe. A Törvényszék tehát a beavatkozók által benyújtott tételes bizonyítás mellőzésével jutott arra a következtetésre, hogy a felperesek nem tudták bizonyítani a kapcsolatot a demográfiai lemaradás és a nemzeti jelleg között. Ezen felül az ítéletből az sem derült ki, hogy a demográfiai hátrány hivatkozható-e a kohéziós politika keretében, vagyis hogy EUMSZ 174. cikke (3) bekezdésében foglalt, hátrányos helyzetű régiókat felsoroló lista kimerítő vagy példálózó jellegű felsorolás.²⁸ Amíg a felperesek szerint a felsorolás nyílt végű, így bővíthető például a demográfiai hátránnyal is, addig a Bizottság szerint a lista nem értelmezhető bővíthető felsorolásként, mivel a bekezdés második fele csupán a harmadik, tehát a súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiók tekintetében határoz meg kimerítő jelleggel és pontosan meghatározott kiegészítéseket,²⁹ következésképpen, a lista egészében értelmezve egy taxatív felsorolás.³⁰ A Törvényszék

25 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 79. p.

26 Uo. 80. p.

27 Uo. 85–89. p.

28 EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „Az érintett régiók közül kiemelt figyelemmel kell kezelni a vidéki térségeket, az ipari átalakulás által érintett térségeket és az olyan súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókat, mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

29 EUMSZ 174. cikk (3) bekezdés: „(...) mint a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók.”

30 A T-529/13. sz. ügyben Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 64. p.

ugyanakkor nem nyilatkozott arról, hogy a listát nyílt vagy zárt végű felsorolásként kellene értelmezni, kizárólag azt állapította meg, hogy a felperesek nem tudták megfelelően bizonyítani, hogy önmagában egy régió nemzeti jellege szükségszerűen súlyos demográfiai hátrányt jelent a régió számára.³¹ Ebből arra következtethetünk, hogy mivel a Törvényszék megkövetelte a hátrányos helyzet bizonyítását, megállja a helyét az az érvelés, hogy elvi szinten egy régió nemzeti jellege jelenthet súlyos demográfiai hátrányt.³²

Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért

A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés³³ polgári bizottsága³⁴ 2013. július 15-én nyújtotta be az Európai Bizottsághoz a *Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért* című európai polgári kezdeményezést, amely 8 szakpolitikai területen 11 javaslatot fogalmazott meg, és amelyet a FUEN, az RMDSZ, a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága (YEN) kezdeményezett a FUEN 2012-es moszkvai kongresszusán.³⁵ A polgári kezdeményezés tárgya, hogy az Európai Unió növelje a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és támogassa az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. A kezdeményezés fő célja, hogy az Európai Unió fogadjon el a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét növelő és az Unió kulturális és nyelvi sokféleségét erősítő jogi aktusokat. A kezdeményezés intézkedések elfogadását irányozta elő a regionális és kisebbségi nyelvek, művelődés és oktatás, regionális politika, közképviselés, egyenlőség, audiovizuális és egyéb médiatartalom valamint regionális (állami) támogatás szakpolitikai területeken.³⁶ Az Európai Bizottság elutasította³⁷ a kezdeményezés bejegyzését, mivel meglátása szerint a javaslat nyilvánvalóan kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, így nem kezdődhetett meg az aláírások gyűjtése.

31 Gordos Árpád a 174. cikkben foglalt kategóriákkal kapcsolatos meglátása szerint, ha e kategóriák kapcsán a lemaradás felszámolását, mint okot értelmezzük, az egyes kiemelt figyelemben részesítendő régiótípusokat, mint például a határon átnyúló régiót pedig okságként, úgy a kettő közti kapcsolat nem evidens, így joggal merül fel a kategóriák bővítésének további igénye. Gordos 2014, 141.

32 Tárnok Balázs: Az Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy az Európai Unió Bíróságán. *Jogesetek Magyarázata*, 2016. (4)., itt: 46.

33 Letöltés helye: www.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

34 Tagjai: Hans Heinrich Hansen (Dánia), Kelemen Hunor (Románia), Karl Heinz Lambertz (Belgium), Jannewietske Annie De Vries (Hollandia), Valentin Inzko (Ausztria), Alois Durnwalder (Olaszország) és Anke Spoorendonk (Németország).

35 Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, 2017. nyár. 3–21., itt: 10.

36 Letöltés helye: www.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

37 C (2013) 5969 végleges határozat.

A felperesek keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez a Bizottság határozatának semmissé nyilvánítása érdekében.³⁸

A felperesek keresetükben azt kifogásolták, hogy a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét. Bár a bejegyzést elutasító határozatban a Bizottság maga is elismeri, hogy egyes témakörök európai uniós hatáskörbe tartoznak, mivel – a Bizottság akkori értelmezése szerint – a polgári kezdeményezések egyes részeinek bejegyzését az EPK-rendelet nem teszi lehetővé, az egész kezdeményezést elutasította. A Bizottság a tizenegy témakörből nem nevezte meg azokat, amelyek a véleménye szerint a jelzett hatáskörön kívül esnek, ezzel kapcsolatban indokolást nem nyújtott; valamint nem ismertette, hogy meglátása szerint az EPK-rendelet miért nem jogosítja fel a kezdeményezés részleges bejegyzésére. A Törvényszék 2017. február 3-ai ítéletében³⁹ helyt adott a felperesek kérelmének, megsemmisítve a Bizottság elutasító határozatát,⁴⁰ első ízben helybenhagyva a felperesek kérelmét egy polgári kezdeményezés bejegyzését elutasító bizottsági döntés semmissé nyilvánításának tárgyában.⁴¹ Az ítélet eljárásjogi szempontból bír relevanciával, mivel a Törvényszék az indokolási kötelezettség megsértésére alapozta ítéletét. Tekintettel arra, hogy a Törvényszék helyt adott a felperesek kérelmének az ítélet ezen alaki jogi problémájával kapcsolatban, a felperesek által felhozott, anyagi jogi jogsértésre vonatkozó érvet, vagyis hogy a kezdeményezés nem esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be, már szükségtelennek tartotta megvizsgálni. Ebből következik, hogy az anyagi jogkérdés tekintetében – így arról, hogy a javasolt témakörök közül melyik esik uniós hatáskörön kívül, valamint magának a nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés fogalmáról – a Törvényszék nem folytatott vizsgálatot. A Törvényszék szerint ugyanis azzal, hogy a Bizottság nem teljesítette indokolási kötelezettségét, a szervezők számára nem tette lehetővé a meglátása szerint hatáskörön kívül eső javaslatok beazonosítását, sem az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, így azon túl, hogy a szervezők sem tudták vitatni az értékelést, a Törvényszék sem tudott felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.⁴²

A megsemmisítés következtében a Bizottságnak új határozatot kellett hoznia, amellyel már – korábbi álláspontjával szembemelve – részlegesen bejegyezte a Minority SafePack

38 T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe k. Európai Bizottság ügy.

39 A Törvényszék ítélete (2017. február 3.) a T-646/13. sz., Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe k. Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:59.

40 C(2013) 5969 végleges határozat.

41 Azóta a polgári kezdeményezés szervezői szempontjából másik pozitív ítélet is született – A Törvényszék 2017. május 10-ei ítélete a T-754/14. számú, Michael Efler és társai kontra Európai Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2017:323.

42 A T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet 29. p.

európai polgári kezdeményezést. Ez jelentős előrelépést eredményezett nem csupán a Minority SafePack polgári kezdeményezés sikerre vitelében, hanem a Bizottság indokolási kötelezettségének tartalmi részleteinek megszilárdításában és a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése lehetőségének megalapozásában is.⁴³ A szervezőknek – 2017. április 3-tól, a polgári kezdeményezés bejegyzésének napjától – egy év áll a rendelkezésére, hogy a Bizottság által bejegyzett részek tekintetében legalább 7 uniós tagállamból összegyűjtsék a polgári kezdeményezés eredményességéhez szükséges egymillió támogató aláírást.

Az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos jogfejlődés

Az indokolási kötelezettség

Az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos eljárások korai szakaszában a Bizottság meglehetősen rövid, bejegyzést elutasító határozataiban az indokolás is rendszerint szűkszavú volt. Mindössze annak rögzítésére szorítkozott, hogy a megfelelő jogalapokat olyannak találta, amelyek alapján megállapítható, hogy a kezdeményezés nem felel meg a bejegyzési feltételeknek. Az ezzel kapcsolatos törvényszéki eljárások egyik visszatérő eleme volt annak vizsgálata, hogy milyen részletességgel kell a Bizottságnak indokolnia döntéseit. Az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis az uniós szervek jogi aktusainak indokolást kell tartalmazniuk. Az EPK-rendelet szövege kevés támaszpontot ad ebben a vonatkozásban. Mindössze azt írja elő, hogy a polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételének elutasítása esetén a Bizottság tájékoztatja a szervezőket az elutasítás okairól.⁴⁴ A már bejegyzett és kellő számú aláírással támogatott kezdeményezés esetére viszont már előírja a világot, érthető és részletes indokolási kötelezettséget.⁴⁵

A bejegyzési határozat indokolásával kapcsolatos követelmények meghatározása az ítélezési gyakorlatra maradt, amely azonban érdemben viszonylag kevés újat hoz. A Törvényszék már a polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos első ítéletében⁴⁶ lényegében az egyedi határozatokra vonatkozó korábbi gyakorlatában kibontott tételeket ismételte meg. Az indokolási kötelezettség célja kettős: egyrészt elegendő tájékoztatást nyújtani annak eldöntéséhez, hogy a határozat megalapozott-e vagy érvényességének vitatását lehetővé tevő hibája van, másrészt lehetővé tenni, hogy az uniós bíróság gyakorolja a határozat jogszerűsége feletti

43 C (2017) 2200 végleges határozat.

44 EPK-rendelet 4. cikk (3) bekezdés 2. mondata.

45 EPK-rendelet (20) preambulumbekkezdés.

46 T-450/12. sz. Anagnostakis kontra Bizottság ügyben 2015. szeptember 30-án hozott ítélet. (ECLI:EU:T:2015:739).

felülvizsgálatot.⁴⁷ Az indokolásnak nem kell kitérnie valamennyi releváns tény- és jogkérdésre, hanem azt az eset körülményeire, különösen a jogi aktus tartalmára és a hivatkozott indokok jellegére tekintettel kell vizsgálni. Így például a szükségállapot elvének szabályozására irányuló kezdeményezés⁴⁸ esetében – amely rövid és nem egyértelmű módon, a jogalapul szolgáló cikkekre mindössze utalást tartalmazott, külön magyarázat nélkül – elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy a Bizottság is mindössze azzal érveljen, hogy sem a kezdeményező által említett, sem bármely egyéb jogalap nem hatalmazza fel arra, hogy a kitűzött cél elérését lehetővé tevő jogi aktusra irányuló javaslatot tegyen. Más volt a helyzet a *Minority SafePack* ügyben, amelyben a javaslat nyolc fejezetre tagolt, tizenegy intézkedést jelölt meg és részletes kiegészítő információkat is tartalmazott. A Bizottság elutasító határozatában nem jelölte meg, hogy a tizenegy, jogi aktusra irányuló javaslata közül melyek azok, amelyek hatáskörén kívül esnek és ezzel kapcsolatban semmilyen indokolást sem adott. Elutasító határozat esetén azonban lehetővé kell tenni a szervezők számára, hogy javaslataik közül beazonosíthassák azokat, amelyek a Bizottság szerint kívül esnek hatáskörén, valamint az ezen értékelést eredményező indokok megismerését. Ennek hiányában ugyanis – amint arra korábban már utaltunk – a kezdeményezők nem tudják vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a bíróság sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett. Az indokolás hiányosságát alátámasztó további érv, hogy megfelelő indokolás hiányában a kezdeményezők komoly nehézségekbe ütköznének a Bizottság álláspontját figyelembe vevő új európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslatot benyújtása során.⁴⁹

Az ítélkezési gyakorlat rámutatott arra is, hogy a határozatok indokolására vonatkozó kötelezettség olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amit külön kell választania az indokolás megalapozottságának kérdésétől. Az esetleges tartalmában hibás indokolás legfeljebb a határozat érdemi jogszerűségét érintheti, magának az indokolásnak a meglétét azonban nem.⁵⁰

Az indokolási kötelezettséghez, illetve a hatáskör megállapításához kapcsolódó lényeges eljárási kérdés, hogy melyek azok az információk, amelyeket a Bizottság köteles megvizsgálni a nyilvántartásba vételről szóló döntés során. Pontosabban, mennyire köti a Bizottságot a kezdeményezők által benyújtott úgynevezett *Bővebb tájékoztatás*.⁵¹ A Bizottságnak az ezzel kapcsolatos korábbi következetlen gyakorlatára utal a nemzeti kisebbségekkel kapcsol-

47 C-589/15. P. sz. Anagnostakis kontra Bizottság ügyben 2017. március 7-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:663) 28. és 29. bek. valamint az ott hivatkozott további ügyek.

48 One million signatures for „A Europe of Solidarity” elnevezésű kezdeményezés, elérhető: www.ec.europa.eu

49 A T-646/13. sz. *Minority SafePack* ügyben hozott ítélet 29. p.

50 A T-450/12. sz. Anagnostakis kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, 33. p. és az ott hivatkozott további ügyek.

51 A rendelet II. melléklete szerint a szervezők mellékletben bővebb információkat is megadhatnak a javasolt polgári kezdeményezés tárgyával, céljaival és hátterével kapcsolatban. Ha úgy kívánják, a beadványhoz jogszabálytervezetet is mellékelhetnek.

latos két ügyben képviselt diametrikusan ellentétes álláspontja.⁵² Az Izsák és Dabis ügyben a Bizottság akként érvelt, hogy a bővebb tájékoztatásban foglaltakat ugyanolyan módon kell megvizsgálni, mint a rendelet melléklete alapján benyújtott bármely más információt, ennél fogva köteles volt megvizsgálni a bővebb tájékoztatást.⁵³ A Minority SafePack ügy írásbeli szakaszában ezzel szemben még azzal érvelt, hogy kizárólag a nyilvántartásba vételi kérelem szövegtörzsében szereplő információkat veheti figyelembe hatáskörének vizsgálata során,⁵⁴ ettől az álláspontjától csak a tárgyaláson állt el. A Törvényszék az Izsák és Dabis ügyben hozott ítéletében az előző érvelést fogadta el – amit később, a Minority SafePack ügyben hozott döntésében is fenntartott – megállapítva, hogy ugyanolyan módon kell megvizsgálni a bővebb tájékoztatásban foglalt információkat, mint a kezdeményezés tartalmát meghatározó melléklet alapján benyújtott bármely más információt.⁵⁵ Ezen álláspont teljes mértékben érthető, hiszen az EPK-rendelet II. melléklete a javasolt polgári kezdeményezés tárgyának leírását legfeljebb 200 karakter, a céljának leírását pedig legfeljebb 500 karakter terjedelemben határozza meg. A megjelölt terjedelmi korlátok nem teszik lehetővé, hogy a szervezők egy komplex kezdeményezés minden vonatkozását részletesen ismertessék. A Minority SafePack kezdeményezői például a fő célkitűzések leírásánál egyértelműen megjelölték, hogy kezdeményezés által előterjeszteni javasolt jogi aktusoknak a regionális és kisebbségi nyelvek, az oktatás és a kultúra, a regionális politika, a részvétel, az egyenlőség, az audiovizuális és egyéb médiatartalom, illetve a regionális (állami) támogatás terén kellene magukba foglalniuk szakpolitikai intézkedéseket. Ezek kifejtésére csak a bővebb tájékoztatóban volt lehetőségük.

A jogalkotási javaslat előterjesztésével kapcsolatos hatáskör nyilvánvalósága

A rendeletben meghatározott feltételek⁵⁶ teljesülése esetén a Bizottság nyilvántartásba veszi a kezdeményezést. A nyilvántartásba vételi feltétel teljesüléséhez szükséges, hogy a kezdeményezők kellő pontossággal és világosan megjelöljék a kezdeményezés tárgyát és célját annak érdekében, hogy a Bizottság be tudja azonosítani azokat a jogi aktusokat, amelyek előterjesztésére a szervezők javaslatot tesznek, és amelyekre vonatkozóan a Szerződések

52 A kérdésnek azért van különös jelentősége, mert a bővebb információk figyelembevétele, illetve figyelmen kívül hagyása döntő hatással volt a Bizottságnak a bejegyzést elutasító döntésére.

53 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet, 49–50. p.

54 A T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet, 30., 32. p.

55 A T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet 49.p., a T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet 32. p.

56 Ld. a 12. sz. lábjegyzetet.

megfelelő jogalapot szolgáltatnak.⁵⁷ Az eddigi gyakorlat során az elutasító határozatok alapjául, hogy a Bizottság úgy találta, hogy a kezdeményezés nyilvánvalóan azon hatáskörén kívül esik, hogy a szerződések végrehajtására uniós jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtson be.⁵⁸ A Bizottságnak az európai polgári kezdeményezéssel foglalkozó honlapja szerint a Bizottság hatáskörébe tartozik a jogalkotási javaslatok előterjesztése, ha a cikkben szerepel a „*jogalkotási eljárás*” kifejezés – feltéve, hogy a cikk erről nem rendelkezik másképpen – vagy a cikk konkrétan említi azt, hogy a Bizottság feladata, hogy javaslatot tegyen.⁵⁹

A kezdeményezők a bírósági eljárásokban a nyilvánvalóság követelményével kapcsolatban rendszerint arra hivatkoznak, hogy egy átlagos uniós polgár nem rendelkezik az uniós jogban nagyfokú jártassággal, a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárásnak pedig felhasználóbarátnak kell lenni, így a Bizottság sem alkalmazhat túl szigorú szűrőt a bejegyzéskor. A kezdeményezők érvelése szerint a bejegyzéshez lényegében elegendő, ha maga a kezdeményezés olyan tárgykörre vonatkozik, amely esetében az Unió rendelkezik jogalkotói hatáskörrel. A Bizottság nem osztja ezt az álláspontot. Értelmezése szerint a hatáskör hiánya akkor nyilvánvaló, ha annak megállapítása, hogy az alapító szerződések egyetlen rendelkezése sem szolgálhat a kezdeményezés tárgyát érintő aktus jogalapjaként, nem függ ténybeli tényezőktől.⁶⁰ A bejegyzés során végzett vizsgálatnak pedig teljesnek kell lennie, ellenkező esetben ugyanis könnyen előfordulhat, hogy a bejegyzett kezdeményezésről csak az eljárás végén derül ki, hogy a Bizottság nem kezdeményezheti az abban megjelölt jogi aktus elfogadását,⁶¹ és a kezdeményezés megtevesztő lehet az aláíró uniós polgárokkal szemben.

A Törvényszék annak vizsgálatakor, hogy a kezdeményezés nyilvánvalóan a Bizottság uniós jogi aktus kezdeményezésére irányuló hatáskörén kívül esik, az alapító szerződésekben foglalt hatáskör-átruházás elvéből indul ki, amely szerint az egyes intézmények az alapító szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül járnak el. A Törvényszék nem fogadta el a Bizottság érvelését, miszerint már ebben a fázisban teljes vizsgálatot kell

57 Ld. mutatis mutandis a T-361/14. sz. HB kontra Bizottság ügyben 2017. április 5-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2017:252) 32., 39. és 47. pontját.

58 A Bizottság ilyen irányú hatásköreinek hiányával foglalkozó kritikai elemzés három kategóriát különböztetett meg: a javasolt kezdeményezés egyértelműen a Bizottság hatáskörén kívül esik; mérlegeléstől függ, hogy a Bizottság hatáskörén kívül esik-e az egyébként uniós szabályozási szakpolitikával kapcsolatos ügy; valószínűsíthető, hogy a kezdeményezés a Bizottság hatáskörébe tartozik, mert a Szerződések értelmezésétől függ, hogy az adott javaslat az Unió által szabályozott körbe tartozik-e. Lásd: The European Citizens' Initiative Registration: Fall in fat The Firts Hurdle? analysis of the registration requirements and the „subject matters” of the rejected ECIs. ACAS Brussels, December 2014. Letöltés helye: www.democracy-international.org; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

59 Letöltés helye: www.ec.europa.eu; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

60 T-44/14. sz. Constantini kontra Bizottság ügyben 2016. április 19-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:2016:223) 12. pont.

61 Uo. 13. p.

végezni, hanem úgy látta, hogy a nyilvántartásba vételkor csupán egy első vizsgálatot kell végezni, és csak nyilvántartásba vétel esetében kerül sor teljesebb vizsgálatra.⁶² Erre a következtetésre annak alapján jutott a Törvényszék, hogy a rendelet három hónapos határidőt szab a Bizottságnak arra, hogy a kezdeményezés benyújtását követően közleményben foglalja össze az arról alkotott jogi és politikai következtetéseit.⁶³

Meglátásunk szerint a Törvényszék ítélkezési gyakorlata egyelőre nem válaszolta meg egyértelműen – amennyiben ez egyáltalán lehetséges – a dilemmát, hogy a „*nyilvánvalóan*” jelző mennyiben változtat az alkalmazandó teszten. Vagyis: miben lenne eltérő a Bizottság által alkalmazott teszt, ha a rendelet csak az „*azon hatáskörén kívül esik*” fordulatot használná. A „*nyilvánvalóan*” jelző használatának egyik magyarázata lehet, hogy az lehetővé teszi, hogy a Bizottság a bejegyzést követően is módosíthatja ezzel kapcsolatos álláspontját.

Végeredményben a Törvényszék a vitatott jogalapok érdemi vizsgálatába bocsátkozik, a felperes és az alperes érveinek szembeállítása után saját elemzést végez és levonja következtetéseit arra vonatkozóan, hogy a Bizottság helyesen alkalmazta-e a jogalkotási javaslat előterjesztésével kapcsolatos hatáskör megvizsgálásának követelményét. A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó kezdeményezéseket illetően megjegyezzük, hogy véleményünk szerint önmagában az a körülmény, hogy az EUSZ 2. cikke nem szolgáltat jogalapot uniós jogalkotásra nem jelenti azt, hogy ne lehetne uniós jogi aktust elfogadni az ott megjelölt értékek – például a kisebbségek jogainak – védelme és előmozdítása céljából a Szerződések által egyébként biztosított jogalapok szerint. A jogalkotás során az Európai Uniónak tekintettel kell lennie az *Alapjogi chartára*, így annak 22. cikkelyében meghatározott nyelvi és kulturális sokféleségre is. A nemzeti kisebbségek helyzetének javítása nem csak olyan jogi eszközökkel érhető el, amelyek kifejezetten és kizárólag az adott közösségekre vagy a hozzájuk tartozó egyénekre vonatkoznak ebben a minőségükben, hanem olyanokkal is, amelyek a nemzeti kisebbségi lét fontos színtereire, mint például a nyelv, kulturális örökség vagy társadalmi kohézióra vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Ezt a megközelítést tükrözi a Minority SafePack elnevezésű kezdeményezés is, amely az uniós szakpolitikák 11 területére vonatkozóan tartalmaz intézkedési javaslatokat. Példa az ilyen jellegű jogalkotásra a strukturális alapokról szóló EU rendelet,⁶⁴ amely a romák befogadására vonatkozó nemzeti

62 Uo. 17. p., a T-529/13. sz. Izsák és Dabis ügyben hozott ítélet 60–61. p.

63 T-44/14. sz. Constantini kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 17. pontja. A bíróság azt is jelezte, hogy a hatáskör kérdésének vizsgálatát le kell választani a javasolt jogi aktus szükségességének vizsgálatáról. Előbbinek a nyilvántartásba vételi szakaszban van helye, utóbbinak ezt követően, a kezdeményezéssel kapcsolatos jogi, illetve politikai következtetésekről szóló közleményben.

64 Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

stratégiai szakpolitikai keretet előzetes feltétellé nyilvánítja a strukturális alapok vonatkozásában. Az EU Alapjogi Ügynökségének értékelése szerint ez az első eset, hogy egy beruházási prioritás a romák, mint marginalizálódott közösségek befogadására fókuszál.⁶⁵

Az Európai Bizottság változó gyakorlata és a polgári kezdeményezések részleges bejegyzése

A polgári kezdeményezések részleges bejegyzésének lehetőségét a Bizottság a Minority SafePack kezdeményezésről hozott második, immár a kezdeményezést bejegyző határozata alapozta meg. A Bizottság első, a Törvényszék által megsemmisített határozatában még úgy érvelt, hogy bár a kezdeményezés egyes részei az Európai Unió hatáskörébe tartoznak, a kezdeményezés nem jegyezhető be, mivel az EPK-rendelet nem teszi lehetővé az európai polgári kezdeményezések részleges bejegyzését. A Bizottság új határozata értelmében ugyanakkor a 11 javasolt témakör közül csupán kettő esik nyilvánvalóan kívül a Bizottság azon hatáskörén, hogy jogalkotási aktusra irányuló javaslatot nyújtson be,⁶⁶ a maradék 9 az Unió hatáskörébe tartozik,⁶⁷ így a polgári kezdeményezést ezekre vonatkozóan a Bizottság részlegesen bejegyezte. Erre azért volt lehetősége a Bizottságnak, mert a Törvényszék megtámadott határozatot megsemmisítő ítélete a javasolt intézkedéseket érdemben nem vizsgálta, és abban a kérdésben sem foglalt állást, hogy van-e lehetőség a kezdeményezés egyes részeinek bejegyzésére.⁶⁸ A Törvényszék részleges bejegyzéssel kapcsolatos érdemi

65 Ld. ezzel kapcsolatban a FRA Fundamental rights: challenges and achievements in 2013 – Annual report 2013. kiadványának 7.2.4. pontját a 173. oldalon.

66 A Bizottság kizárólag az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 25. cikkének módosítására irányuló, az Európai Parlament képviselőinek megválasztásakor a nemzeti kisebbséghez tartozó polgárok jogos kívánalmainak figyelembe szóló, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni és az egyenlő bánásmódot elősegítő hatékony intézkedésekre vonatkozó, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdésének felülvizsgálatát célzó javaslatokat tartotta nyilvánvalóan európai uniós hatáskörön kívül eső felvetéseknek. Ld. A Bizottság erre vonatkozó indoklását a C(2017) 2200 végleges határozat (7) és (8) preambulumbekkezdésében.

67 A Bizottság a többi pont tekintetében a benyújtott javaslatok szövegét átvette, csupán a strukturális alapok feladataira vonatkozó javaslat szövegében eszközölt egy fontosabb kiegészítést, az eredeti javaslat szövegét kiegészítve a következő – valószínűsíthetően saját, későbbi döntésének biztosítására szolgáló – toldalékkal: „amennyiben a támogatandó fellépés hozzájárul az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának erősítéséhez.” Ld. C (2017) 2200 végleges határozat 1. cikk (2) bekezdés 4. pont.

68 A Törvényszék ítéletében a felek ezzel kapcsolatos érveire csupán annyiban nyilatkozik, hogy „még ha feltételezhető is a Bizottság által képviselt azon érdemi álláspont megalapozottsága, amely szerint tartalmától függetlenül nem vehető nyilvántartásba az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat, ha azt ezen intézmény részlegesen elfogadhatatlannak minősíti, a szervezők számára nem tették lehetővé az európai polgári kezdeményezésre irányuló javaslat mellékletében megfogalmazott javaslatok közül azok beazonosítását, amelyek ezen intézmény szerint a 211/2011 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében kívül estek a hatáskörén, sem pedig az ezen értékelést eredményező indokok megismerését, és következésképpen nem tudták vitatni az említett értékelés megalapozottságát, mint ahogy a Törvényszék sem tud felülvizsgálatot gyakorolni a Bizottság értékelésének jogszerűsége felett.” – a T-646/13. sz. Minority SafePack ügyben hozott ítélet, 29.p.

döntésének hiánya a Bizottság előtt mindkét értelmezési lehetőséget nyitva hagyta, és a Bizottság újabb határozatban módosított korábbi álláspontján és hallgatólagosan elfogadta a részleges bejegyzés lehetőségét.

Az elmúlt hónapokban egyértelműen megfigyelhető egyfajta pozitív eltolódás a Bizottság gyakorlatában a kezdeményezések bejegyzésével kapcsolatban, különös tekintettel a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegét előíró rendeleti követelményre. Ennek legékebb példája a polgári kezdeményezések részleges bejegyezhetőségének lehetővé tétele, hiszen a *Minority SafePack* ügyben precedensteremtő jelleggel alkalmazott részleges bejegyzést a Bizottság azóta alkalmazta a *Stop TTIP*⁶⁹ és a bérunióról szóló polgári kezdeményezések esetében is. A kezdeményezések részleges bejegyzése ugyanakkor magában rejti azt a veszélyt, hogy a kezdeményezés ennek következtében elveszíti jellegét meghatározó javaslatait, a kezdeményezés „kiüresedik”. Ez figyelhető meg a béruniós kezdeményezésnél, amely bár a bérunió megvalósítását határozza meg legfőbb céljaként, a Bizottság bejegyző határozatában⁷⁰ kizárta a bérek európai uniós összehangolásának kérdését a kezdeményezés tárgyköréből, mivel az nem uniós hatáskör.

Véleményünk szerint sem a hatáskörmegosztás elvéből, sem az indokolási kötelezettségből nem vonható le olyan következtetés, hogy a Bizottság ne élhetne a részleges nyilvántartásba vétel lehetőségével az európai polgári kezdeményezések esetében. A Bizottság ezzel kapcsolatos korábbi álláspontja megváltozott, ami az európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos gyakorlat folyamatos alakulásának fényében teljes mértékben érthető. Ezt a következtetést támasztja alá a polgári kezdeményezés intézményének bíróság általi értelmezése is, amely szerint a kezdeményezés mechanizmusát, annak elemeit tágan kell értelmezni annak érdekében, hogy az minden polgárnak általános jogot biztosítson a demokratikus életben való részvételre.⁷¹ Amennyiben a szervezők egy adott ügyben úgy ítélik meg, hogy a kezdeményezés abban a változatban, ahogy azt a Bizottság nyilvántartásba vette, nem járul hozzá a szervezők által megjelölt átfogó célhoz, lehetőségük adott, hogy a kezdeményezést visszavonják és új, módosított kezdeményezést nyújtsanak be, vagy a bejegyző határozat egyes tartalmi elemeit a bíróság előtt megtámadják.

69 A *Stop TTIP* bejegyzését a Törvényszék ítélete előzte meg, melyben – a *Minority SafePack* ügghöz hasonlóan – megsemmisítette a Bizottság kezdemény bejegyzését elutasító határozatát. – Ld. T-754/14. sz. Efler és társai k. Bizottság ügyet, valamint a kezdeményezés bejegyzéséről szóló C (2017) 4725 végleges határozatot.

70 C (2017) 3328 végleges.

71 Lásd a T-754/14. sz. Efler és társai kontra Bizottság ügyben 2017. május 10-én hozott ítéletnek (ECLI:EU:T:2017:323) a jogi aktus fogalmának értelmezésére vonatkozó megállapításokat és különösen az ítélet 37. pontját.

A Bizottság (vitatott) diszkrecionális jogköre a jogalkotási javaslat benyújtásával kapcsolatban

Az EPK-rendelet előírja a Bizottság számára, hogy – az egymillió aláírás benyújtását követően – közleményben foglalja össze a polgári kezdeményezésről alkotott jogi és politikai következtetéseit, az esetlegesen megtenni kívánt lépéseit és ezek okait, illetve ha nem kíván lépéseket tenni, ennek okait,⁷² ami tulajdonképpen azt jelenti, hogy a kezdeményezés, pontosabban az abban javasolt intézkedések további sorsa alapvetően a Bizottság akaratának függvénye. Különösen szembetűnő ez az *Egy közülünk* elnevezésű polgári kezdeményezés esetében, amelynél a Bizottság úgy döntött, hogy nem nyújt be jogalkotási javaslatot, mivel megfelelőnek tartotta a meglévő uniós jogi keretet.⁷³ A Bizottság döntését a szervezők megtámadták a Törvényszéken és a folyamatban lévő ügy során folytatódik a vita a részvételi demokrácia mibenlétéről az európai polgári kezdeményezések vonatkozásában⁷⁴. A kereset⁷⁵ szerint a Bizottság – a Szerződéseknek az intézményközi párbeszédre vonatkozó előírásaival szembehelyezkedve – monopóliumot tart fenn a jogalkotási eljárásban, és jogi érvekkel is alá kellett volna támasztania, hogy miért nem továbbította a kezdeményezés szerinti javaslatait az Európai Parlamentnek. A Bizottság kötelezettségeinek körvonalazása mellett az ügy lényeges hozadéka lehet annak megállapítása, hogy meddig terjed a bírói felülvizsgálat terjedelme a Bizottságnak a kezdeményezéssel kapcsolatos eljárást lezáró közleményének felülvizsgálatával kapcsolatban, tekintettel arra, hogy a Bizottság nemcsak jogi, hanem politikai következtetéseit is kifejti a közleményben.

Záró gondolatok

Öt évvel az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet hatályba lépését követően továbbra is kérdéses, milyen sikerrel járt az uniós polgárság megerősítése, illetve az Unió demokratikus működésének fokozására hivatott európai polgári kezdeményezés. A kép meglehetősen felemás. A kezdeményezések esetenkénti, eljárásjogi értelemben vett eredményes lezárásától eltekintve kérdés, hogy egy-egy polgári kezdeményezés meg tudja-e ténylegesen határozni az uniós jogalkotás napirendjét, vagy csak a Bizottság napirendjén

72 Az EPK-rendelet 10. cikke.

73 A Bizottság COM (2014) 355 final közleménye.

74 A kézirat lezárása után ebben az ügyben is megszületett az ítélet: A Törvényszék 2018. április 23-i ítélete a T-561/14. sz. European Citizens' Initiative One of Us k. Bizottság ügyben, ECLI:EU:T:2018:210

75 Lásd a T-561/14 sz. One of Us és mások kontra Parlament és mások ügyben 2014. július 25-én benyújtott keresetet (2014/C 409/65).

egyébként is szereplő jogalkotási elképzelésekhez nyújt további legitimációt. A mérleget javíthatja a Minority SafePack elnevezésű kezdeményezéssel kapcsolatos eljárás, amely az elegendő számú aláírás összegyűjtését követően⁷⁶ az első olyan kezdeményezések egyike lehet, amelyben a Bizottság kifejezetten az uniós polgárok kérésétől indítva tesz javaslatot uniós jogalkotásra.

A kezdeményezések sorsát tekintve alapvető szerep jutott az Európai Unió Bíróságának, amely folyamatosan alakítja kezdeményezésekkel kapcsolatos gyakorlatot, elsősorban annak eljárási vonatkozásait. A tartalmi kérdéseket, a kezdeményezések érdemi vonatkozásait illetően meglehetősen visszafogott hozzáállást tanúsított. Az eddigi tapasztalatok alapján a Bizottság a kezdeményezések által javasolt intézkedések sorsának kizárólagos alakítója, pedig a kezdeményezés egyik célja éppen az lenne, hogy olyan témákat is sikerüljön az uniós jogalkotók napirendjére tűzni, amelyek eredetileg nem, vagy nem ilyen tartalommal szerepeltek a Bizottság napirendjén. Az elutasított bejegyzések nagy száma nemcsak annak tudható be – noha kétségtelenül ez is releváns tényező –, hogy a szervezők járatlanok az uniós jogban. Az uniós jogalkotó, illetve jogalkotási aktusok kezdeményezője eleve számolhatott azzal, hogy a napirendjükön nem szereplő témakörökkel, illetve eltérő vagy részben eltérő politikai elképzelésekkel rendelkező polgárok is élni fognak a kezdeményezés nyújtotta lehetőségekkel.

A részleges bejegyzéssel kapcsolatos új megközelítés előnyös mind a Bizottság, mind pedig a kezdeményezés szervezői számára, hiszen előbbi érvényesíteni tudja a polgári kezdeményezés felhasználóbarát jellegére vonatkozó követelményt, ráadásul ekképpen koránt sem garantált, hogy érzékeny politikai kérdésekben egyáltalán állást kell foglalnia,⁷⁷ a kezdeményezők pedig elkezdhetik az aláírások gyűjtését, és ezzel egyidejűleg széleskörű európai konzultációt indíthatnak a kérdésben. Így bár érvényesül a polgári kezdeményezés szabadsága, szélesedik és mélyül az európai közbeszéd egy adott probléma kapcsán, vitatható, hogy a polgári kezdeményezés teljesíti-e eredendő célját, vagyis hogy a polgárokat közelebb hozza az Unióhoz. Ha ugyanis egy kiüresített kezdeményezés végül összegyűjti a szükséges számú aláírást, és a Bizottság – jogosan – nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot egy olyan kérdésben, amit bár a bejegyző határozatában kivett a kezdeményezés tárgyi hatálya alól,

76 A kézirat lezárásakor még folyt a támogató aláírások gyűjtése.

77 Sikertelen aláírásgyűjtés esetén a Bizottságnak egyáltalán nem kell foglalkoznia az adott kérdéssel, ugyanakkor sikeres aláírásgyűjtés után is megtagadhatja a jogalkotási aktusra irányuló javaslat beterjesztését. A polgári kezdeményezés első 5 éve alatt mindössze 4 polgári kezdeményezés érte el az egymillió támogató aláírást. Ezzel szemben a Bizottság a polgári kezdeményezés működésének első 3 évében viszonylag nagyszámú polgári kezdeményezés bejegyzését utasította el a befogadhatósági teszt során. Több erre vonatkozó döntést – így mindkét, jelen értekezéssel érintett ügy elutasító határozatát – az Európai Unió Bírósága előtt támadták meg a kezdeményezők. A Bizottság részéről tehát észszerű ez az előzékeny hatást keltő, ugyanakkor számára a gyakorlati érvényesülés miatt munkateher és politikai érzékenység szempontjából is kedvező „módszerváltás”.

de ezt a szervezők a kampányban rejlő politikai népszerűsítés miatt nem kommunikálták megfelelően a közvélemény felé, a nem kellőképpen tájékozott uniós polgárok könnyen az Európai Uniót találhatják a kezdeményezés érdemi érvényesülése megakadályozójának, ezzel pedig tovább nőhet a szakadék az Unió és polgárai között.

NYILAS MIHÁLY – MACKÓ ZSUZSANNA

SZERBIA AKCIÓTERVE A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK MEGVALÓSÍTÁSÁRA

Jelen tanulmány a szerb kormány által 2016. március 3-án elfogadott, *A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó akciótervet*¹ mutatja be és elemzi. A kérdések, amelyekre válaszokat keres: Miért kellett Szerbiának kisebbségi akciótervet kidolgoznia és elfogadnia? Hogyan zajlott a megszövegezése? Milyen lényeges magyar vonatkozású tartalmakat, célokat és tevékenységeket ölel fel? Hogyan értékelhető a tartalma és hogyan halad a megvalósítása, melyek ennek az akciótervnek a további előfeltételei és mik a vonatkozó teendők?

Az akcióterv megalkotása

Ha egy országban kemény munkával, tárcaközi koordinációval és – egy kivétellel² – az összes ott élő nemzeti kisebbség³ képviselőinek bevonásával több évre szóló akciótervet dolgoznak ki, amely a kisebbségi jogok védelmét, bővítését és hatékonyabb érvényesítését célozza, mint ahogy ez Szerbiában történt, az első ezzel kapcsolatos kérdés az lehet, hogy miként kerülhetett erre sor?

A fő tényező kétségtől az volt, hogy Szerbia az Európai Unióhoz való csatlakozás útját járja és komoly szándéka, hogy mielőbb tagállammá váljon. Az EU elvárásait követve az ország számos kérdésben változtatott korábbi álláspontján. Ilyen kérdésnek bizonyult a kisebbségi kérdés is, ahol a régi, megváltoztathatatlanak tűnő hozzáállás az volt, hogy a helyzet ideális és semmit nem kell rajta változtatni, mert az alkotmány, a törvények és más jogszabályok olyan megoldásokat tartalmaznak, amelyek több jogot nyújtanak a nemzeti kisebbségeknek, mint bármely másik európai országban. A valóság azonban az, hogy

1 Letöltés helye: www.vajma.info; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

2 Részben kivétel a bosnyák kisebbség, mivel a Bosnyák Nemzeti Tanács képviselői közvetlenül a munka befejezése előtt kiléptek a munkacsoportból, arra hivatkozva, hogy különböző javaslatokat, főleg a Szandzsák területi autonómiájára vonatkozókat, nem fogadták el.

3 A 2011-es népszámlálási adatok szerint Szerbiában 21 olyan etnikai közösség él, amelynek a létszáma meghaladja a 2000 főt. Letöltés helye: www.stat.gov.rs; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

jelentős számú érvényesített és érvényesíthető jog mellett, a jogok egy része, mint például a részarányos foglalkoztatás a közszférában, csak papírra vetett deklaráció, mások – például egyes nyelvi jogok – csak részlegesen valósulnak meg, és vannak olyanok – mint például az állam nyelve, a szerb nyelv mint nem anyanyelv oktatása –, ahol a megvalósítás módján kell változtatni a jogérvényesítés hatékonyságának érdekében.

Szerbia álláspontjának megváltozását az EU által megfogalmazott elvárások váltották ki, amelyeknek Szerbia pozitív változásokat előirányzó cselekvési terv kidolgozásával tett eleget. A csatlakozási folyamat során, és jelentős mértékben annak köszönhetően vált tehát Szerbia kötelezettségévé a kisebbségi akcióterv kidolgozása, melynek tartalmát az EU elvárásai körvonalazták, egyes fontos részleteiben pedig meghatározták. Az EU ezzel a cselekvési terv további sorsának, valamint megvalósításának is egyik legjelentősebb meghatározójává és befolyásolójává lépett elő. Az EU tagállamai közül többen, elsősorban Magyarország, mint a Szerbiában élő legnagyobb létszámú nemzeti kisebbség anyaországa, jelentősen hozzájárultak ezen elvárások és kötelezettségek rögzítéséhez. A vajdasági magyarok politikai érdekképviselőt eredményesen ellátó Vajdasági Magyar Szövetség a közösség meglátásait és igényeit folyamatosan közvetítette az anyaország felé, Magyarország pedig célzott erőfeszítéseket tett Brüsszelben, hogy ezek az EU elvárásainak részeivé váljanak.

A brüsszeli elvárások és Szerbia kötelezettségei létrejöttek, valamint az akcióterv kidolgozásának kronológiája és fontosabb állomásai a következők voltak: az ország 2009-ben nyújtotta be felvételi kérelmét, 2012-ben kapta meg a tagjelölti státuszt, 2013 ősze és 2014 tavasza között történt meg a screening, 2014. január 21-én megkezdődtek a 35 tárgyalási fejezetet felölelő csatlakozási tárgyalások, amelyekből eddig tíz fejezet nyílt meg. A kisebbségi jogokat magába foglaló Igazságszolgáltatás és alapjogok 23. fejezet megnyitására a csatlakozási konferencia 2016. július 18-án megtartott negyedik miniszteri szintű ülésén került sor. Már a fejezet screening jelentése⁴ szorgalmazta a kisebbségi jogok hatékony érvényesítését célzó külön akcióterv kidolgozását Szerbiában, figyelembe véve az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Szerbiáról szóló harmadik véleményében megfogalmazott ajánlásokat. A szerb csatlakozási tárgyalásokra irányadó *Tárgyalási keret*⁵ pedig a 23. fejezetre tárgyalásnyitó feltételt (*opening benchmark*) tartalmazott, amely szerint az országnak az egész fejezetre vonatkozó akciótervet kell kidolgoznia és elfogadnia, amit a tagállamok egyhangúlag hagynak jóvá. E kötelezettségek értelmében Szerbia 2014 folyamán kidolgozta a teljes 23-as fejezet akciótervét⁶ – az úgynevezett „nagy” akciótervet, amely kisebbségi kérdéseket is taglal. Többszöri brüsszeli összehangolás és a végleges jóváhagyás után a szerb kormány 2016. április 27-én fogadta el, akkor már ügyvivő kormányként (április

4 Letöltés helye: www.mpravde.gov.rs; letöltés ideje: 2017.10.09.

5 Uo.

6 Uo.

24-én voltak a parlamenti választások), érdekes módon majdnem két hónappal a „kis”, vagyis a jelen tanulmány tárgyát képező kisebbségi akcióterv elfogadása után. Ennek az az oka, hogy 2015-től párhuzamosan folyt a munka mindkét terven: a „nagy terv” összehangolásán és a „kis terv” kidolgozásán, és bár később készült el, a „kis terv” előbb ért célba.

Szerbia Igazságügyi Minisztériuma, mint a 23. fejezet csatlakozási tárgyalásainak felelőse, 2015. február 29-én alakította meg tárcaközi munkacsoportját az akcióterv kidolgozására, melynek tagjai az érintett minisztériumok és tartományi titkárságok, a kisebbségi nemzeti tanácsok, a civil szféra és bizonyos nemzetközi szervezetek képviselői voltak. A munkacsoportban a vajdasági magyarságot Hajnal Jenő, a Magyar Nemzeti Tanács elnöke és Nyilas Mihály, a Tartományi Kormány alelnöke és tartományi oktatási, jogalkotási, közigazgatási és nemzeti közösségi titkár képviselte. A munkacsoport a 2015-ös év folyamán összesen kilenc alkalommal ülésezett és 2015 decemberének végére kidolgozta az akciótervet, amelyet az EU jóváhagyása után, a szerb kormány 2016. március 3-án megtartott ülésén fogadott el.

Az akcióterv felépítése és tartalmának vázlata

Az akcióterv 11 fejezetben tárgyalja a nemzeti kisebbségek számára fontos kérdéseket, felölelve a nemzeti kisebbségek szinte minden alkotmánnyal szavatolt egyéni és kollektív jogát:

- I. Személyi státuszbeli kérdések
- II. A hátrányos megkülönböztetés tilalma
- III. Művelődés és tájékoztatás
- IV. Szabad vallásgyakorlás
- V. Nyelv- és íráshasználat
- VI. Oktatás
- VII. Demokratikus részvétel
- VIII. A nemzeti kisebbségek tagjainak arányos alkalmazása a közszférában
- IX. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai
- X. A kisebbségi közösségek tagjainak gazdasági helyzete
- XI. Nemzetközi együttműködés

Az egyes fejezetek első része az akcióterv elfogadásakor fennálló helyzet áttekintését tartalmazza a hatályos jogszabályok felsorolásával és tartalmának rövid ismertetésével, valamint a nemzeti kisebbségek jogai megvalósulásának értékelését az adott területen. Itt találjuk a kijelölt stratégiai célokat, melyek minden fejezetnél elsősorban a már említett Tanácsadó Bizottság Szerbiáról szóló harmadik véleményében megfogalmazott konkrét ajánlásain alapulnak. A *Keretegyezményre* való következetes akciótervi hivatkozások biztosítják, hogy a valóban lényeges és már évek, vagy évtizedek óta azonosított és nem megoldott kisebbségvédelmi kérdések képezzék az egyes fejezetek és az egész akcióterv témáit. Ez a hozzáállás kifejezetten pozitívan értékelhető és magyar szempontból eredménynek tekinthető, hogy Szerbia az akcióterv megalkotásakor az említett ajánlásokat figyelembe vette.⁷ A fejezet a stratégiai célok mellett tartalmazza azt az átfogó eredményt is, amely a fejezetbe foglalt tevékenységek által valósul meg, és amelyhez hatásmutatók és hitelesítési források kapcsolódnak.

A fejezet második része az adott területhez tartozó tevékenységeket tartalmazza, amelyek révén megvalósul a fejezet első részében megfogalmazott stratégiai cél. Minden tevékenység, annak leírása mellett, tartalmazza a cselekmény felelőst, a megvalósításra kijelölt határidőt, a megvalósulás ellenőrzését lehetővé tevő eredménymutatókat és a pénzügyi forrást. A 11 fejezet 115 különböző tevékenységet tartalmaz, amelyek lehetnek jogszabálmódosítások és azok végrehajtása, elemzések készítése, kerekasztalok, nyilvános viták, médiatartalmak, intézményi reformok, ösztönző és egyéb konkrét tevékenységek, melyek az adott fejezet stratégiai céljának elérését szolgálják. Minden egyes tevékenység kóddal rendelkezik, amely a fejezet és a tevékenység adott fejezeten belüli sorszámából áll (pl. a 8.21 azt jelenti, hogy a VIII. fejezeten belüli 21-es sorszámú tevékenységről van szó).

Ahogy ezt az akcióterv bevezetője leírja,⁸ a tevékenységek meghatározásánál ügyeltek a normatív és intézményi keret módosításainak világos és pontos megjelölésére, az adminisztratív kapacitások előmozdítására, valamint a gyakorlat tökéletesítésének és a tudatosság növelésének hangsúlyos fejlesztésére. A szereplők meghatározása a lehető legnagyobb pontossággal történt, hogy hatékony és felelős megvalósítási rendszer álljon fel. Az eredménymutatók biztosítják a kifejtett tevékenységekre vonatkozó hatásmérési mechanizmusát, illetve az eredmények elért szintjébe való betekintést. A mutatók, különösen a mennyiségi mutatók, minden olyan tevékenység (vagy azok részei) esetében meghatározásra kerültek, ahol ez lehetséges. Az akcióterv általában rövid, de teljesíthető határidőket szab meg a tevékenységek megvalósítására. Ezekkel függ össze a reformlépések logikai sorrendje is, amelynek meghatározásánál az intézményi, az adminisztratív és az évenkénti költségvetési

7 Horváth László: Parlamenti, tartományi és helyi önkormányzati választások Szerbiában – megőrizte befolyását a vajdasági magyarság. *Kisebbségi Szemle*, 2016. 2. 53–76, itt: 74.

8 Letöltés helye: www.vajma.info; letöltés ideje: 2017. 10. 09., 3.

terhelésekre is tekintettel voltak. A határidők megállapítása általában negyedévenkénti bontásban történt, a „folyamatosan” határidő pedig olyan tevékenységeknél szerepel, amelyek időszakosan ismétlődnek, vagy valóban folyamatosan valósulnak meg.

Az akcióterv nyelvezetét, stílusát és egyes elemeinek összehangoltságát komoly bírálatok érhetik. Tény, hogy szövege nem eléggé egységes és összehangolt. Egyes részek túl részletesen, mások túl tömören, vagy általánosan vannak megfogalmazva, a fejezeteknek, vagy akár fejezetrészeknek különböző a nyelvezete, gyakran ugyanazokra a fogalmakra különböző terminusokat használ, a fejezetek stílusa eltérő, az előre definiált forma ellenére az egyes fejezetek bevezető részeinek és tevékenységeinek szerkezetei különbözőek. A hiányosságok okait egyrészt a munkacsoport tárcaköziségében és az ebből eredő sokszínűségben kell keresni, hiszen a dokumentum igen összetett munka eredményeként jött létre. Az akciótervnek több szerzője volt, akik különböző szakterületet képviseltek, nagy viták is keletkeztek egyes szövegrészek kapcsán, aminek következtében többször is változott a szöveg. Az alkotás ilyen folyamata okozta az említett hiányosságokat, amelyhez gyakran az adminisztráció szervezetlensége is társult. A másik tényező az időszűke volt, hiszen 2015 novemberének elején derült ki, hogy az év végére el kell készülnie az akciótervnek, addig viszont alig volt kész valami belőle. Ez abból is látszik, hogy a munkacsoport az összesen kilenc üléséből hetet 2015 novemberében és decemberében tartott meg, gyakorlatilag tehát az egész terv ebben a rövid időszakban készült el. Nem végezték el az ilyen dokumentum esetén szükséges végső, egységes szerkezetbe foglalást, a tartalmi, stílusbeli és terminológiai összehangolást. A mulasztásokat később sem pótolták. A vázolt hiányosságok és bírálatok mégsem csökkentik a terv jelentőségét, mert mindezek ellenére, figyelmes olvasással egyértelműen kiolvasható minden egyes elemének tartalma.

Az akcióterv tartalma, különös tekintettel a vajdasági magyarság helyzetére, igényeire

A terv kidolgozása során fontos szempont volt, hogy felölelje mindazokat a területeket, amelyek a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek számára jelentősek. A magyar közösség szempontjából természetesen nem minden fejezet bír egyforma jelentőséggel. Egyes fejezetek vagy fejezetrészek különösen fontosak számukra, mások kevésbé, mert olyan kérdésekkel foglalkoznak, amelyek más kisebbségi közösségeket érintenek.

A továbbiakban a magyar közösség szempontjából két legfontosabb, az oktatásra (VI.) és a részarányos foglalkoztatásra (VIII.) vonatkozó fejezetet mutatjuk be részletesebben, a többi kilenc fejezet tartalmát pedig röviden ismertetjük.

Az oktatásra vonatkozó fejezet

Az oktatással kapcsolatos VI. fejezet az egyik legfontosabb és legérzékenyebb része az akciótervnek, mert arra a területre vonatkozik, amely közvetlenül befolyásolja a nemzeti kisebbségi közösség társadalomban betöltött helyzetét, identitástudatát és végső soron a megmaradását. Az akciótervben kiemelt fontosságot kapott ez a terület, hiszen olyan évtizedek óta fennálló gondok terhelik, amelyek több nemzedékre voltak kihatással, a megoldásukra tett kísérletek viszont mindeddig sikertelennek bizonyultak. Három fő problémakör mentén közelíthetjük meg a szerbiai kisebbségi, ezen belül is a magyar oktatást: a kisebbségi nyelven oktató pedagógusok szakmai felkészítése, továbbképzése körüli nehézségek; a kisebbségi nyelvű tankönyvek hiánya és minőségbeli hiányossága, valamint a szerb nyelv nem kielégítő ismerete az anyanyelvi oktatásban részt vevő tanulók és néha a tanárok részéről is. A cselekvési terv oktatásra vonatkozó 22 tevékenysége elsősorban ezeken a területeken kíván jelentősebb előrelépést elérni.

A pedagógusok felkészültsége tekintetében elmondható, hogy a magyar nyelven oktató pedagógusok nagy része szerb nyelvű felsőfokú képzésben vett részt, ebből kifolyólag magyar szakterminológiai ismereteik részben hiányosak, szakmai továbbképzésük pedig eddig nem volt megoldott. A terv több pontja ezen állapot javítását célozza. A tanárképzés területén hangsúlyt helyez a kisebbségi nyelven tanító pedagógusok olyan szakmai továbbképzésére, amely egyszerre biztosítja a kisebbségi és a szerb nyelvi kompetenciákat is. Előíranyozza, hogy az anyaországgal kötött nemzetközi egyezmény rögzítse az anyaországban akkreditált továbbképzések elismerését és csereprogramok beindítását. A felsőoktatásban oly módon erősödne a nyelvi kapacitások, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó hallgatók számára a magyar szakterminológia kisebbségi nyelven történő elsajátítását nyelvi lektorátusok létesítésével és szaknyelvi gyakorlatokkal biztosítják.

A legtöbb felsorolt tevékenységnél az akcióterv megvalósítása egyelőre késik. Jelentős előrelépés csak a pedagógusok továbbképzési programjainak fejlesztésében történt. Itt meg kell említeni a Vajdasági Pedagógiai Intézetet, amely ezeknek a programoknak az akkreditációját végzi, és az elmúlt időszakban mennyiségi és minőségi javulást is sikerült elérniük. A terv másik lényeges hozadéka e területen, hogy 2015. október 1-jén megkezdte működését az Enic – Naric Külföldi Tanulmányi Program Értékelő Központ. Azoknak, akik az anyaországban szereztek meg a diplomájukat és a tanulmányaik befejeztével visszatértek Szerbiába, gondot okozott az oklevélhonosítás nehézsége. A központ létrejöttével egyszerűsödött a külföldi oklevelek elismerése.

A kisebbségi nyelvű tankönyvek hozzáférhetősége a másik alapvető akadály a kisebbségi nyelvű oktatásban. Egyes nyelveken teljesen hiányoznak a tankönyvek, de a meglévőknek

sem mindig kielégítő a minősége. A magyar nyelvű oktatásban a tankönyvellátottság elfogadhatónak mondható, csupán egyes középiskolai szakok esetében beszélhetünk tankönyvhiányról. Más kérdés, hogy a meglévő tankönyvek nem mindig színvonalasak és fordításuk minősége sem minden esetben elfogadható. A felsorolt akadályok áthidalására 2015 júliusában elfogadták a tankönyvekről szóló új törvényt,⁹ amely több megoldási módot tartalmaz az iskoláskor előtti, általános és középiskolai tankönyvek problémájára. A törvény alkalmazása pozitív eredményeket hozott. Az akciótervvel összhangban az oktatásért felelős minisztérium, a Szerbiai Tankönyvkiadó Intézet és a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai 2016. március 1-jén megállapodást írtak alá, amely leegyszerűsíti és felgyorsítja a kisebbségi nyelvű tankönyvek kiadását.

Végül ki kell emelni azt a kérdést, amely jelenős mértékben befolyásolja, hogy a kisebbségi közösséghez tartozó fiatalok a tanulmányaikat befejezve, hogyan tudnak érvényesülni Szerbiában. A középiskolát befejező egyes nemzeti kisebbségi tanulóknál a szerb nyelv nem megfelelő ismerete észlelhető. Kifejezetten érvényes ez azokra a magyar tanulókra, akik a többségből, tehát a többségében magyarok által lakott területekről származnak. A szerb nyelv ismeretének hiánya megnehezíti a későbbiekben a szülőföldön való továbbtanulást és érvényesülést. A terv a kérdésre három tevékenységi pontban külön is kitér, amelyek az általános és középiskolákban a szerb nyelv mint nem anyanyelv tanítását merőben új oldalról közelítik meg, figyelemmel a tanulók előtudása közti különbségekre. A korábbi tanterv egységes volt és nem vette figyelembe, hogy a szláv nyelvcsaládhoz tartozó nyelvet beszélő könnyebben sajátítja el a szerb nyelvet, mint az, aki ettől teljesen eltérő nyelvet, például a magyart beszél. Ismert az is, hogy a szórványban és a tömbben élő magyar diákok előtudása is teljesen más, mert míg az egyik mind a két nyelvvel napi szinten kapcsolatban van, addig a másik csak időnként érintkezik a szerb nyelvvel. Ennek tükrében az Oktatásügyi, Tudományos és Technológiai Fejlesztésügyi Minisztérium 2017 harmadik negyedévének végéig új tantervet fogad el, amely a leírt különbségeket mind figyelembe veszi. Az első lépés a tantárgyoktatás eredményeinek szabványaira vonatkozó szabályzat¹⁰ elfogadása volt, amelyre 2017. június 10-én került sor. A tanterv kidolgozása az utolsó fázisban van, és hamarosan elfogadásra kerülhet. A tankönyvet csak a tanterv elfogadása után lehet elkészíteni, ezért ez a cselekvési tervben előirányzottakhoz képest késik. Az új tanterv azonban önmagában nem oldja meg a szerb nyelv hiányos ismeretének gondjait, nagy szerepük lesz a tantárgyat oktató tanároknak is. Miután elkészült a tantárgy oktatásának minőségi elemzése, a felsőoktatási intézmények ezzel összhangban alakítják a szaktanárok képzését. Szintén fontos kiemelni azokat az iskolai és iskolán kívüli tevékenységeket, amelyek a szerb nyelv elsajátítását segítik. Az akcióterv ezek bevezetését egy

9 A tankönyvekről szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 68/2015. szám).

10 A kötelező oktatás első és második ciklusa, az általános középiskolai oktatás és az általános iskolai felnőttoktatás végén elért eredmények általános szabványairól szóló szabályzat (a SZK Hivatalos Közlönye, 55/2017. szám).

későbbi időszakra teszi, de az Oktatási és Nevelési Minőségellenőrző Intézet már elkészítette tervét, amely alapján a szükséges felméréseket ezen a területen elvégzik.

Az oktatás területén az akciótér emellett kitér az olyan sajátos kérdések pótlólagos szabályozására is, mint amilyen a kis létszámú kisebbségi osztályok jóváhagyása. Ezek megőrzéséhez az iskolahálózatra vonatkozó szabályzat és a finanszírozást szabályozó rendeletek olyan módosításait látja elő, amelyek a megfelelő mércék rögzítésével tartósan megoldják a kérdést.

A részarányos foglalkoztatás

Az akciótér kétségkívül legérdekesebb és újdonságot jelentő része *A nemzeti kisebbségek megfelelő számú alkalmazása a közszférában* című VIII. fejezete, amely a részarányos foglalkoztatással foglalkozik.

Szerbiában az alkotmány biztosítja,¹¹ hogy a közszféra minden szintjén és területén szem előtt kell tartani a lakosság nemzeti összetételét és a nemzeti kisebbségek tagjainak megfelelő képviseletét. Ugyanakkor a cél elérésére azon általános rendelkezése is lehetőséget nyújt, amely szerint nem számítanak hátrányos megkülönböztetésnek azok a külön intézkedések, amelyeket az állam olyan személyek és csoportok egyenlőségének elérése érdekében vezet be, akik egyenlőtlen helyzetben vannak a többi polgárhoz viszonyítva.¹² Meg kell azonban jegyezni, hogy ez nem valósul meg. Az alkotmányos rendelkezéssel ellentétben, a közszféra foglalkoztatottjainak struktúrája nem tükrözi a lakosság nemzeti struktúráját és az eltérés szinte minden esetben a nemzeti kisebbségek kárára jelentkezik. Ráadásul az elmúlt öt évben, mióta az adatvédelmi törvényt¹³ az adatvédelmi biztos szűkítve értelmezi, a foglalkoztatottak nemzeti hovatartozására vonatkozó adatok gyűjtése is megnehezült, ami miatt már azt sem tudtuk pontosan, hogyan is állunk a számokkal valójában. Az akciótér kidolgozásának idején a problémát orvosló, a kisebbségekhez tartozók foglalkoztatását elősegítő és ösztönző kötelező erejű szabályok még nem léteztek Szerbiában, egyedül az adatgyűjtés problémája látszott lassan megoldódni a közszférában alkalmazott személyek központi nyilvántartását szabályozó törvény¹⁴ megalkotásával, amely a nemzeti kisebbségi hovatartozás nyilvántartásba vételéről¹⁵ is rendelkezik.

11 A Szerb Köztársaság alkotmánya, 77. szakasz (a SZK Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám).

12 Uo. 21. szak. 4. bek.

13 A személyi adatok védelméről szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 97/2008., 104/2009. – törvény, 68/2012. – Alkotmánybírósági döntés és 107/2012. szám).

14 A közpénzek igénybe vevőinél foglalkoztatott, választott, kinevezett, munkakörbe helyezett és alkalmazott személyek nyilvántartásáról szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 68/2015. és 79/2015. szám).

15 Uo. 4. szakasz

Mindezt felismerve, az akcióterv stratégiai célként fogalmazta meg, hogy a teljes közsférában, a hierarchia minden szintjén határozott lépések történjenek a nemzeti kisebbségek képviseltségére vonatkozó információk begyűjtésére és foglalkoztatásuk növelésére megfelelő részarányuk eléréséig. Mindezt olyan megerősítő (affirmatív) tevékenységek teszik lehetővé, amelyek növelik a nemzeti kisebbségek számarányát és ezt a lakosság nemzeti arányával hozzák egyensúlyba. Az összetett jogi keret, amelynek kialakítására a fejezet 21 tevékenysége közül 6 vonatkozik, a kisebbségi kerettörvény,¹⁶ a munkajogi és egyéb jogszabályok módosításával teremthető meg, amelynek során rögzítik és részleteiben kidolgozzák azt a szabályt, hogy mindaddig, amíg el nem érik megfelelő részarányukat, a nemzeti kisebbség tagjai előnyt élveznek a foglalkoztatáskor, valamint védelemben részesülnek a racionalizálások és átszervezések miatti elbocsátásoknál. A fejezet számos, az igazságügy különböző ágazataira vonatkozó tevékenységet tartalmaz. Így többek között előíranyozza az ügyészi, ügyészhelyettesi, bírói és a bírósági elnöki tisztségekre való jelölésre és megválasztására vonatkozó szabályzatok kidolgozását és elfogadását olyan értelemben, ahogyan azt az ügyészségekre és a bírákra vonatkozó törvények szabályozzák,¹⁷ vagyis, hogy ennek során szem előtt kell tartani a lakosság nemzeti összetételét, a nemzeti kisebbségek megfelelő képviselését és a bíróságon hivatalos használatban levő nyelvek jogi szakterminológiájának ismereteit.

Külön, egymással összefüggő tevékenységek biztosítják, hogy a nemzeti hovatartozás szerinti arányos struktúra a központi foglalkoztatotti nyilvántartás létrejötte után négy éven belül, külön erre a célra összeállított és elfogadott foglalkoztatási terv végrehajtásának eredményeként helyreálljon. A központi nyilvántartás bevezetése révén ehhez teljes és megbízható adatok lesznek elérhetőek a nemzeti kisebbségek arányáról a közsférában és általa lehet folyamatosan nyomon követni a részarányos foglalkoztatás megvalósulását. A nyilvántartás felállítását az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium végzi, és 2017 végére kell elkészülnie. A foglalkoztatási terv 2018 első féléve végéig készül el és a megerősítő tevékenységekkel összhangban célja a megfelelő foglalkoztatási szerkezet elérése a közsférában.

16 A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvény (A JSZK Hivatalos Lapja, 11/2002. szám, Szerbia és Montenegró Hivatalos Lapja, 1/2003. – Alkotmányos Alapokmány és a SZK Hivatalos Közlönye, 72/2009. – törvény, 97/2013. – Alkotmánybíróság határozata).

17 Az Ügyészségről szóló törvény 82. szakasza (a SZK Hivatalos Közlönye, 116/2008., 104/2009., 101/2010., 78/2011. – törvény, 101/2011., 38/2012. – az Alkotmánybíróság határozata, 121/2012., 101/2013., 111/2014. – az Alkotmánybíróság határozata és 117/2014. szám), A bírákról szóló törvény 46. szakasza (a SZK Hivatalos Közlönye, 116/2008., 58/2009. – az Alkotmánybíróság határozata, 104/2009., 101/2010., 8/2012. – az Alkotmánybíróság határozata, 121/2012., 124/2012. – az Alkotmánybíróság határozata, 101/2013., 111/2014. – az Alkotmánybíróság határozata, 117/2014., 40/2015. és 63/2015. – az Alkotmánybíróság határozata).

A vajdasági magyarság szempontjából kétségkívül az akcióterv egyik legfontosabb fejezetéről van szó. Politikai döntéshozói, tisztségviselői és vezetői jelenlétük akkor hatékony, ha ezt arányos alkalmazotti jelenlétük egészíti ki a közsféra minden területén, beleértve a rendőrséget, a bíróságot, a tanügyet, az egészségügyi és szociális ellátást, az önkormányzatokat, a köztársaságokat és az élet egyéb területeit. Különösen lényeges ez a nyelvi jogaink megvalósításakor, hiszen abban a hivatalban lehet magyarul beszélni és magyarul ügyet intézni, ahol magyar nyelven beszélő alkalmazottak dolgoznak. Az akcióterv kidolgozását célzó munka kezdetén a téma még nem kapott külön fejezetet, hanem a demokratikus részvételt tárgyaló fejezet részét képezte, de fontossága miatt a magyar közösség képviselői külön fejezetbe való kerülését kezdeményezték, ami sikerrel járt.

Ami a megvalósulást illeti, a kisebbségi kerettörvény¹⁸ módosításának és kiegészítésének javaslatát elkészítette ugyan az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium munkacsoportja, de a szerb parlament még nem fogadta el. A cselekvési tervhez képest ez késést jelent, mert 2016 második negyedévére kellett volna elfogadnia, de minden bizonnyal 2017 végéig megtörténik. Kidolgozás alatt állnak a munkajogi státust rendező jogszabályok is, de ezek elfogadására csak a kerettörvény elfogadása után kerülhet sor.

Az akcióterv eddigi megvalósításában komoly előrelépést jelentett a 2016 decemberében hatályba lépett tartományi és önkormányzati foglalkoztatást szabályzó törvény,¹⁹ amely előírta, hogy a tartományi és önkormányzati személyzeti nyilvántartás tartalmazza a nemzeti hovatartozásra vonatkozó adatokat. Azt is fel kell tüntetni benne, hogy az alkalmazott milyen nyelven fejezte be általános és középiskolai tanulmányait, valamint, hogy a munkaköri besorolási szabályzatok kötelezően tartalmazzák a nemzeti kisebbségi nyelv és írás ismeretét, amely külön kritériumot képez azon munkahelyek betöltésénél, amelyek a polgároknak a nemzeti kisebbségek nyelvének és írásának hivatalos használatához való jogérvényesítésekor relevánsak. A törvény kimondja, hogy a nemzeti kisebbségek megfelelő arányú képviseletének, valamint a nemzeti kisebbségi és a többségi nemzethez tartozó polgárok teljes egyenrangúságának elérése érdekében a munkahelyek betöltésére kiírt pályázatoknál az azonos képzettséggel rendelkező nemzeti kisebbségi jelöltek élveznek elsőbbséget.

Az említett jogszabálykeret egyik hozadéka, hogy az adatvédelmi akadályok elhárultával a Tartományi Oktatási, Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi – Nemzeti Közföldi Titkárság a 2010/11-es felmérések után 2017-ben készíthetett először felmérést a tartományi és önkormányzati közigazgatás alkalmazottainak nemzeti struktúrájáról. A

18 A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvény (a JSZK Hivatalos Lapja, 11/2002. szám, Szerbia és Montenegró Hivatalos Lapja, 1/2003. – Alkotmányos Alapokmány és a SZK Hivatalos Közlönye, 72/2009. – törvény, 97/2013. – Alkotmánybíróság határozata)

19 Az autonóm tartományokban és a helyi önkormányzatokban foglalkoztatottokról szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 21/2016. szám)

felmérés a 2016. év végi állapottal készült és a továbbiakban ennek eredményeit ismertetjük.

A tartományi adminisztráció foglalkoztatási adatai arról tanúskodnak, hogy habár a 2011-es népszámlálási adatok szerint Vajdaság lakosságának 13%-a magyar, 2010-ben az alkalmazottak mindössze 6,44%-a volt magyar nemzetiségű. A friss adatok azt mutatják, hogy 2016-ra az arány tovább romlott és a tartományi adminisztráció 1180 alkalmazottjából 66 személy, vagyis 5,59% magyar, ami 0,85%-os csökkenés hat év alatt. 2010-ben 6,56, 2016-ban pedig 7,41 százalékponttal kevesebb magyar foglalkoztatott volt a tartományi szervezetben az elvártnál. Ez azt jelenti, hogy az akcióterv megvalósítása során, ha az 1180-as foglalkoztatotti létszám marad, a meglévő 66 mellett további 87 magyart kell foglalkoztatni ahhoz, hogy elérjük a 13%-ot, ami 153 alkalmazott jelent.

A helyi önkormányzatok – városok és községek – esetében összetettebb a helyzet, mivel itt az egész tartomány összesített adatainak kimutatása mellett, egyenként kell összehasonlítani az adott önkormányzati egység lakossági struktúráját az önkormányzati közigazgatás foglalkoztatotti struktúrájával. Az önkormányzatokra vonatkozó 2016. év végi állapottal begyűjtött adatokat az alábbi táblázat tartalmazza:

Önkormányzat (város/község)	Magyar lakosság % (2011)	Összes foglalk. (2016)	Magyar foglalk. (2016)	Magyar foglalk. aránya %	Eltérés az elvárt aránytól % %	Eltérés az elvárt aránytól
Magyarkanizsa	85,14	51	47	92,2	7,06	4
Zenta	79,09	74	65	87,8	8,71	6
Ada	75,04	53	36	67,9	-7,14	-4
Topolya	57,94	75	44	58,6	0,66	1
Kishegyes	53,90	57	22	38,6	-15,3	-9
Csóka	49,67	43	17	39,5	-10,17	-4
Óbecse	46,30	104	35	33,6	-12,7	-13
Szabadka	35,65	335	95	28,4	-7,25	-24
Törökkanizsa	28,55	36	7	19,5	-9,05	-3
Temerin	26,37	79	10	12,7	-13,67	-11
Szenttamás	20,76	57	7	12,3	-8,46	-5
Bégaszentgyörgy	20,02	50	5	10	-10,02	-5
Törökbecse	18,00	60	6	10	-8	-5
Magyarcsernye	17,70	38	7	18,4	0,7	0

Szecsény	12,75	72	4	5,6	-7,15	-5
Nagykikinda	12,23	172	13	7,5	-4,73	-8
Zombor	11,50	183	21	11,5	0	0
Zichyfalva	11,29	47	3	6,4	-4,89	-2
Ápatin	10,72	98	5	5,1	-5,62	-6
Nagybecskerek	10,01	338	36	10,7	0,69	2
Antalfalva	9,98	75	8	10,6	0,62	1
Kevevéra	8,90	97	5	5,1	-3,8	-4
Kúla	7,90	115	5	4,3	-3,6	-4
Ürög	7,00	53	0	0	-7	-4
Bács	6,65	43	3	6,9	0,25	0
Verbász	5,85	178	8	4,5	-1,35	-2
Titel	5,22	46	1	2,2	-3,02	-1
Versec	4,35	155	2	1,3	-3,05	-5
Hódság	3,94	101	0	0	-3,94	-4
Újvidék	3,88	1121	19	1,7	-2,18	-25
Pancsova	2,77	272	2	0,7	-2,07	-6
Fehértemplom	2,45	49	0	0	-2,45	-1
Palánka	2,44	133	1	0,7	-1,74	-2
Karlóca	2,08	54	1	1,9	-0,18	0
Belcsény	1,88	52	1	1,9	0,02	0
Ingyia	1,75	123	1	0,8	-0,95	-1
Alibunar	1,13	69	0	0	-1,13	-1
Zsabya	1,04	86	0	0	-1,04	-1
Szávaszentdemeter	0,87	224	0	0	-0,87	-2
Petrőc	0,55	40	0	0	-0,55	0
Ópáva	0,52	38	0	0	-0,52	0
Sid	0,52	108	0	0	-0,52	-1
Ópazova	0,20	152	0	0	-0,2	0
Pecsince	0,11	52	0	0	-0,11	0
Összesen	13,00	5458	542	9,93	-3,07	-154

1. táblázat: Magyar foglalkoztatottak száma és aránya az egyes önkormányzatokban

A 2011-es előző felmérés a 45 vajdasági önkormányzatból 40-et ölelt fel, Szabadka, Kevevára, Pancsova, Zsablya és Ruma adatai nem szerepeltek benne. A vizsgált önkormányzatok alkalmazottainak 11,57%-a volt magyar. A 2016-os felmérésben, ahogy a fentiekben látható, a 45-ből 44 önkormányzat vett részt és csak Ruma adatai nem szerepeltek benne. Az önkormányzatok 5458 alkalmazottjának 9,93%-a, vagyis 542 volt magyar nemzetiségű, ami 154-gyel kevesebb az elvártnál. Egyenként vizsgálva az önkormányzatokat megállapítható, hogy 14 esetben kedvezőek az adatok. Ezek Zenta (+8,71%), Magyarkanizsa (+7,06%), Nagybecskerek (+0,69%), Topolya (+0,66%), Antalfalva (+0,62%), Magyarcsernye (+0,7%), Bács (+0,25), Belcsény (+0,02%) és Zombor (0), ahol a magyar nemzetiségű alkalmazottak felülreprezentáltak, vagy pontosan reprezentáltak, valamint Pecsince (-0,11%), Karlóca (-0,18%), Ópazova (-0,2%), Ópáva (-0,52%) és Petróc (-0,55%), ahol minimális az alulreprezentáltság. Az utóbbi öt önkormányzatban csak Karlóca közigazgatásában van egy magyar alkalmazott, a másik négyben egyetlen sincs, de erre nincs is szükség, annyira kisszámú a magyarok aránya a lakosság struktúrájában, Karlóca esetében viszont az egy magyar alkalmazott biztosítja a részarányosság megtartását. 32 önkormányzatban az elvártnál kevesebb a magyar alkalmazottak száma (lásd az 1. táblázatban).

A nagyobb adminisztrációs apparátussal rendelkező városok közül Újvidéken, Szabadkán és Nagyikindán jelentős a magyarok alulreprezentáltsága. Újvidék esetében az arány -2,18% (a lakosság 3,88%-a magyar), ami 25 magyar alkalmazott hiányát jelenti. Meg kell jegyezni, hogy a legnagyobb vajdasági városról van szó, 1121 közigazgatási alkalmazottal, melyből csak 19, vagyis az alkalmazottak 1,7%-a magyar nemzetiségű. Újvidék helyzetét külön nehezíti, hogy nemcsak a városi hivatalokból hiányzik a magyar munkaerő, de a tartományi szervekből hiányzó magyar munkaerő egy részét szintén Újvidékről kell majd feltölteni. Szabadkán az alulreprezentáltság aránya 7,28% (a lakosság 35,65%-a magyar), így itt 24 foglalkoztatott hiányzik, mivel összesen 335 alkalmazottból 95, vagyis 28,4% magyar. Nagyikindán, annak ellenére, hogy az elmúlt öt évben öttel növekedett, a magyar alkalmazottak száma csak 13, vagyis 7,5% (a lakosság 12,23%-a magyar) és így itt is 4,73%-os alulreprezentáltság mellett még 8 foglalkoztatott hiányzik. Óbecse, Temerin és Kishegyes területén nagyszámú magyar él, összesen mégis 33 magyar alkalmazott hiányzik a három önkormányzatban. Kishegyes a tömbmagyarsághoz tartozik, hiszen a lakosság 53,90%-a magyar, ezért a 15,3%-os alulreprezentáltság semmiképp sem indokolt, habár itt észrevehető, hogy igen magas, 28%-os a nemzetiségükről nem nyilatkozók aránya, ami szintén hozzájárulhatott a kedvezőtlen adatokhoz. Óbecsén, ahol a lakosság 46,3%-a magyar, a hiány az önkormányzati alkalmazottaknál 12,7%.

Temerinben, ahol a lakosság 26,37%-a magyar, a hiány 13,67%. Apatin, Pancsova, Szenttamás, Bégaszentgyörgy, Törökbecse, Szecsény, Versec, Ada, Csóka, Kevevára, Ürög, Hódság és Törökkanizsa esetében különböző alulreprézantáltsági arány mellett, önkormányzatunként 3–6 magyar alkalmazott hiányzik, összesen 64 alkalmazott a 13 önkormányzatban. Az utolsó csoportba olyan önkormányzatok tartoznak (Zichyfalva, Verbász, Palánka, Szávaszentdemeter, Titel, Fehértemplom, Ingyija, Alibunar, Zsablya és Sid), ahol 1–2 magyar alkalmazottunk hiányzik, összesen 14 ebben a 10 önkormányzatban.

Megállapíthatjuk, hogy kedvezőtlen helyzet egyrészt néhány jobbra tömbhöz tartozó önkormányzatban alakult ki (Szabadka, Óbecse, Kishegyes, Ada, Csóka), ahol viszonylag nagyszámú magyar lakosság él, az anyanyelvi oktatás biztosított és van elegendő magyar szakember. Az akcióterv megvalósításakor a legnagyobb odafigyelést ezek az önkormányzatok igénylik és változtatni is itt lesz a legkönnyebb. Azokban az önkormányzatokban viszont, ahol alulreprézantált a magyarság és amelyek a szórványhoz tartoznak, 10%-os vagy az alatti magyar lakossággal, gyengébb magyar nyelvű oktatással, vagy akár anélkül, nehezebb lesz magyar alkalmazottakat találni. Itt szintén fokozott erőfeszítéseket kell tenni, mert – véleményünk szerint – a vajdasági magyarság nem engedheti meg, hogy a munkaerőhiány legyen az oka annak, hogy ne éljen a jogaival. Azokban a kisebb önkormányzatokban, ahol a magyarság szórványban él, egy-két magyar alkalmazott munkaviszonyba helyezésével gyorsan meg tudjuk valósítani a részarányosság elvét, és mivel itt kevés számú alkalmazottról van szó, ez nem kell, hogy gondot okozzon.

A tartományi és önkormányzati közigazgatásban foglalkoztatottak adatait összesítve, érdekes áttekinteni a vajdasági magyarok foglalkoztatását a Vajdaságban élő többi kisebbséghez és a többségi szerb nemzethez viszonyítva:

	A nemzetiségek száma (fő)	A nemzetiségek aránya (%)	Tartományi és önkormányzati alkalmazottak száma	Az alkalmazottak aránya	Eltérés az elvárt aránytól	Eltérés az elvárt aránytól %
magyar	251.136	13 %	608	9,2 %	- 240	-3,8%
roma	42.391	2,2 %	14	0,2 %	- 129	-2,0%
szlovák	50.321	2,6 %	133	2 %	- 37	-0,6%
horvát	47.033	2,4 %	116	1,8 %	- 40	-0,6%
bunjevác	16.469	0,8 %	15	0,2 %	- 37	-0,6%
román	25.410	1,3 %	79	1,2%	- 6	-0,1%
ruszin	13.928	0,7 %	40	0,6 %	- 6	-0,1%
montenegrói	22.141	1,1 %	127	1,9 %	+ 55	+0,8%
szerb	1.289.635	66,7 %	4.480	67,8 %	+ 131	+1,1%
nem nyilatkozott	81.018	4,2%	908	13,7 %		+9,5%
Egyéb	92.327	4,8%	88	1,3 %		

2. táblázat: Az egyes nemzeti közösségek és a többségi nemzet száma és aránya a vajdasági tartományi és önkormányzati közigazgatásban

Látható, hogy a magyarok alulreprezentáltsága 3,8%-kal a legmagasabb a vajdasági nemzeti kisebbségek között: 240-nel kevesebb a magyar foglalkoztatott, mint ami a közösséget megilletné. A többi kisebbségnél kiemelkedően alulreprezentáltak még 2,0%-kal a romák, ami 129 fővel kevesebb alkalmazottat jelent. A többi kisebbség is alulreprezentált, de számottevően kisebb mértékben: 0,6% a szlovákoknál, horvátoknál és bunjevácoknál és 0,1% a románoknál és a ruszinoknál. A montenegróiaknál felülreprezentáltság tapasztalható (+0,8). Felülreprezentált a többségi, szerb nemzet is (+1,1%).

Továbbra is magas, 13,7%-os azoknak az aránya, akik az önkéntesség elve alapján éltek jogukkal és nem nyilatkoztak nemzeti hovatartozásukról, ami viszont jelentősen, 9,5%-kal több azokhoz képest, akik a 2011-es népszámláláskor így nyilatkoztak (4,8%). Ennek oka abban keresendő, hogy sokan még nem tartják előnyösnek munkahelyükön felvállalni nemzeti hovatartozásukat. Várhatóan a jelenség megszűnik, amint tudatosodik a nemzeti

kisebbség tagjaiban, hogy a részarányos foglalkoztatás szabályai és egyéb kisebbségi jogok miatt inkább előnyös, mint hátrányos megvallani kisebbségi hovatartozásukat. Felvetődik viszont a logikus kérdés, hogy a 2016-os adatok esetében a 908 alkalmazott közül (13,7%), aki nem nyilatkozott nemzeti hovatartozásáról, hányan tartoznak valamely kisebbséghez, ezen belül közülük mennyi a magyar nemzetiségű és a kitérő nyilatkozatok mennyiben befolyásolták a felmérés alkalmával megállapított arányokat. Kishegyes esetében már utaltunk arra, hogy minden bizonnyal létezik ilyen jellegű hatás. Csak további vizsgálat és kutatás adhat végleges választ a kérdésre, amelynek során egyenként kell megvizsgálni a tartományi szerveket, illetve önkormányzatokat, ahol az ilyen nyilatkozatok tömegesen előfordultak.

A reprezentáltságot illetően az is látható, hogy a magyarok a legnagyobb létszámú nemzeti kisebbségként, akiket ez alapján a többi kisebbséghez viszonyítva a legtöbb munkahely illeti meg, a betölthető (6608x13%) 859 munkahelyből 608-at, tehát a rendelkezésre álló munkahelyek 70,7%-át be is töltötték, ami jónak mondható teljesítmény.

Az elemzett adatok a jéghegy csúcsát képezik, mivel a közszféra csak egy kis részére vonatkoznak. A jelek szerint a közszféra többi részében – a köztársasági részben és a még nem vizsgált tartományi és önkormányzati közzállalati és intézményi részben – ennél rosszabb a helyzet, amiről hamarosan, amint az akcióterv minden elemében megvalósul, pontos adatok birtokába jutva, meggyőződhetünk. Az adatgyűjtés és -elemzés fontos előfeltétele a további lépéseknek, amelyek az akcióterv alapján végső soron a megoldást, tehát a struktúra megváltoztatását eredményezik.

Az akciótervben felvázolt tevékenységek fokozatos életbe lépését a magyar közösségnek és politikai elitjének felkészülten és szervezeten kell várnia és hatékonyan ki kell használnia a most kínákozó lehetőséget. Ehhez, amint ez lehetséges, pontosan meg kell határozni, hogy a közszféra különböző szintjein és területein pontosan hol, hány és milyen szakképesítésű magyar alkalmazottra van szükség. Folyamatosan követni és elemezni kell az adatokat, és ennek segítségével biztosítani az olyan foglalkoztatást, amely a magyarságra vonatkozóan megvalósítja az akciótervet. Az alulreprezentáltság állapotáról és a részarányos foglalkoztatás szabályairól folyamatosan tájékoztatni kell a magyar közösséget, a közvéleményt, a humán erőforrás kérdésekben döntéshozókat és mindannyiukban tudatosítani kell a kisebbség, ezen belül a magyarok jogait és lehetőségeit. A délvidéki magyar politikumnak különösen fokozott erőfeszítéseket kell tennie a részarányos foglalkoztatás megvalósítására, folyamatosan követve és maradéktalanul számonkérve a jogszabályok betartását és az akcióterv megvalósulását.

A magyarság szempontjából jelentős egyéb kérdések

Az I. fejezet a személyes státuszbeli kérdésekkel foglalkozik, és a definiált stratégiai cél – a nemzeti hovatartozás szabad kinyilvánításának további erősítése és a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó statisztikai és egyéb adatok begyűjtésének biztosítása – érdekében két alapvető tevékenységet irányoz elő. Az egyik a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény módosítása a kisebbségek tagjai nemzeti hovatartozásáról szóló adatoknak a közokiratokba, hivatalos nyilvántartásokba és a személyi adatok gyűjteményeibe való bejegyzéshez való jogának szabályozása céljából, a nemzeti hovatartozás szabad kinyilvánításának alkotmányos elvével összhangban. A másik az anyakönyvekről szóló törvény és a vonatkozó egyéb alacsonyabb rendű jogszabályok módosításai, ami lehetővé teszi a nemzeti hovatartozás személyes kérelemre történő bejegyzését a törzsnylvántartásba. A fejezet fontos elemei továbbá a kisebbségi nemzeti tanácsok megválasztásában szerepet játszó külön választói névjegyzék folyamatos és hatékony frissítését célzó informatikai fejlesztési és képzési tevékenységek.

A II. fejezet, a hátrányos megkülönböztetés megakadályozása érdekében stratégiai célként kijelöli a jogok és szabadságjogok azonos feltételekkel való érvényesítését a nemzeti kisebbségek tagjai számára Szerbia egész területén, továbbá a tolerancia fejlesztését és a diszkrimináció megakadályozását, amely érdekében aktív tevékenységeket lát elő a társadalmi élet számos területén. A tevékenységet a köztársasági polgári jogvédő, a köztársasági egyenlőségvédelmi biztos és a tartományi ombudsman ajánlásaihoz kapcsolódó eljárások teljes körű lebonyolítása képezi. A tevékenység arra irányul, hogy tréningekkel, nyilvános vitákkal, médiatartalmakkal és egyéb módon tudatosítsa a tisztségviselőkben, a közszférában és a széleskörű nyilvánossággal, hogy a nemzeti kisebbségek a társadalom javát szolgálják és nem megosztó, hanem éppen ellenkezőleg, egyesítő elemként szerves részei a társadalomnak és biztosítani kell számukra az őket megillető jogokat. Fontosak még a médiában jelenlévő gyűlöletbeszéd megszüntetését célzó cselekmények, valamint a nemzeti gyűlöletből elkövetett bűncselekmények helyes minősítését és megfelelő szankcionálását célzó, az igazságügyi rendszert érintő cselekmények, mint külön definiált és részletesen kidolgozott tevékenységek.

A művelődésről és tájékoztatásról szóló III. fejezet stratégiai célja a kisebbségi média helyzetének javítása és a médiatartalmak fejlesztése, oly módon, hogy mind mennyiségi és minőségi, mind pedig földrajzi tekintetben hozzáférhető, állami támogatással fenntartható tájékoztatást biztosítson a kisebbségek nyelvén. A művelődés területén a stratégiai cél a kisebbségi művelődés fellendítése és a kultúrák közötti párbeszéd előmozdítása, valamint a kisebbségek kiemelt jelentőségű kulturális javainak, épített és szellemi kulturális

örökségének védelme, a kölcsönös tisztelet és megértés kultúrájának fejlesztése, az előítéletek és az elkülönülés megakadályozása, különösen a vegyes etnikumú környezetben és a fiatalok között. A tevékenységek sorában a legfontosabbak, hogy az önkormányzati, tartományi és köztársasági költségvetésben elkülönített céleszközök útján biztosítva legyen a kisebbségi művelődés és média megfelelő finanszírozása, a kisebbségi művelődésre és a médiumok számára kiírt pályázatokon pedig vegyék figyelembe a nemzeti tanácsok véleményét a pénzeszközök odaítélésekor, továbbá a köztársasági költségvetés terhére legyen biztosítva az anyaországban kiadott könyvek beszerzése könyvtáraink számára.

A IV. fejezet témája a szabad vallásgyakorlással, amely a megfogalmazott stratégiai céllal – a vallásszabadság tiszteletben tartása a vallási szervezetek létrehozásakor és bejegyzésekor, valamint az állam semlegességének elve az állam és a vallási közösségek különvált működésével – összhangban tevékenységként összehasonlító jogi szakértői elemzés készítését irányozza elő a téma szabályozásáról a régióbeli uniós tagországokban, valamint ennek alapján a legjobb gyakorlatok és megoldások átvételét. Külön tevékenységeket fogalmaz meg a román és a szerb ortodox egyház viszonyának rendezésére.

A nyelv- és íráshasználattal foglalkozó V. fejezet stratégiai célként az anyanyelv és írás használatához való jog maradéktalan tiszteletben tartását fogalmazza meg. Tevékenységként előírja annak lehetőségét, hogy az önkormányzat részét képező településeken akkor is hivatalosan használható legyen a nemzeti kisebbség nyelve a helynevek és más megjelölések kiírásánál (közterületi megnevezések, információs táblák stb.), ha az önkormányzat egész területére vonatkozóan egyébként nem teljesül a nyelvhasználat feltétele). További tevékenység az eljárási törvények²⁰ olyan irányú módosítása az igazságügyi és közigazgatási reformok során, amely könnyíti és ösztönzi a kisebbségi nyelvek hivatalos használatát, valamint a nyelvhasználati törvény²¹ büntető jellegű rendelkezéseinek szigorítása, a nyelvhasználat finanszírozásának projektalapú és közvetlen költségvetési eszközökből való egyidejű biztosításával. A tevékenységek között szerepel még a tartós jogszabályi keret megteremtése annak biztosítására, hogy az ügyfél kérelmére a személyneveket kötelező jelleggel az ügyfél anyanyelvén és írásmódja szerint jegyezze be az anyakönyvi hivatal, a fontosabb törvényeket lefordítsák a kisebbségi nyelvekre és azokat közzétegyék a hivatalos lapban,

20 Az általános közigazgatási eljárásról szóló törvény (a JSZK Hivatalos Lapja, 33/97. és 31/2001. szám, a Szerb SZK Hivatalos Közlönye, 30/2010. szám); A polgári perrendtartásról szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 72/2011., 49/2013. – az Alkotmánybíróság határozata, 74/2013. – az Alkotmánybíróság határozata és 55/2014. szám); A nemperes eljárásról szóló törvény (Az SZSZK Hivatalos Közlönye, 25/82. és 48/88. szám és a SZK Hivatalos Közlönye, 46/95. – más törvény, 18/2005. – más törvény, 85/2012., 45/2013. – más törvény és 55/2014. szám); A büntetőeljárásról szóló törvénykönyv (Az SZK Hivatalos Közlönye, 72/2011., 101/2011., 121/2012., 32/2013., 45/2013. és 55/2014. szám), A szabálysértési törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 65/2013. szám).

21 A hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 45/91., 53/93., 67/93., 48/94., 101/2005. és 30/2010. szám).

valamint a bírósági hálózat következő felülvizsgálata és átalakítása során a bírósági székhelyek meghatározásakor vegyék figyelembe a lakosság nemzeti összetételét.

A demokratikus részvételt taglaló VII. fejezet a nemzeti kisebbségek a köztársasági parlamentben, tartományi képviselőházban és az önkormányzati képviselő-testületekben való képviseltségével foglalkozik és elsődleges célja a kis létszámú nemzeti kisebbségek részvétele ezen testületekben, ami jelenleg nem biztosított. Magyar vonatkozása nincs a kérdésnek, mivel a jelenlegi jogszabálykeret, amely a kisebbségi pártok esetében a természetes küszöb eléréséhez köti a mandátumszerzést, biztosítja a magyarság jelenlétét a képviseleti szervezetben.

A IX. fejezet a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsaira vonatkozik és szintén kiemelt jelentőségű. A nemzeti tanácsokról rendelkező törvény²² három alapvető kérdéscsoportot szabályoz, amelyek elengedhetetlenül szükségesek az alkotmányban és a kisebbségi keret-törvényben²³ biztosított kisebbségi önkormányzathoz való jog, a nem területi alapú kulturális autonómia érvényesítéséhez. Ezek a tanács hatásköre, a tanácstagok megválasztásának eljárása és a tanács tevékenységének finanszírozása. Az Alkotmánybíróság 2014. évi határozata megállapította, hogy a Nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény egyes rendelkezései nincsenek összhangban az alkotmánnyal, és ezeket a rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.²⁴ A döntés következtében bizonyos kérdések rendezetlenül maradtak, továbbá a törvény több helyen nincs összhangolva az ágazati törvényekkel, így annak alkalmazásában nehézségek merülnek fel. Mivel a nemzeti tanácsok olyan fontos területeken döntenek, vagy vesznek részt a döntéshozatalban, mint az oktatás, a kultúra, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és íráshasználát, az akcióterv elsősorban az új törvény megalkotására, vagy a meglévő módosítására összpontosít. Ennek során a kollíziók megszüntetése mellett a nemzeti tanácsok jogállását és hatásköreinek pontosítását is el kell végezni. A fejezetben megfogalmazott stratégiai cél – a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai helyzetének és működésének erősítése – érdekében, tevékenységként tartalmazza a nemzeti tanács intézményrendszerének erősítését a hatáskörök és finanszírozás terén, valamint a nemzeti kisebbségek kultúrájának finanszírozásra alapított költségvetési alap működtetésének beindítását.

A X. fejezet a kisebbségi közösségekhez tartozók gazdasági helyzetével foglalkozik, és a romák, valamint az albánok gazdasági helyzetének javítását célzó tevékenységek mellett megerősítő intézkedéseket irányoz elő azokban az önkormányzatokban is, amelyek

22 A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény (a SZK Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014. – az Alkotmánybíróság határozata és 55/2014. szám).

23 A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény (a JSZK Hivatalos Lapja, 11/2002. szám, Szerbia és Montenegró Hivatalos Lapja, 1/2003. – Alkotmányos Alapokmány és a SZK Hivatalos Közlönye, 72/2009. – más törvény és 97/2013. szám – az Alkotmánybíróság határozata).

24 Az Alkotmánybíróság 2014. január 16-án meghozott IUz-882/2010 számú határozata (a SZK Hivatalos Közlönye, 20/2014. szám).

a köztársasági besorolás szerint fejlettségüket illetően a harmadik és negyedik csoportba tartoznak – ezek között magyarulakta önkormányzatok is vannak.²⁵ Nagy jelentősége van annak a külön kategóriaként kezelt tevékenységnek is, amely a nemzeti kisebbségek anyaországai, így Magyarország azon gazdasági szereplőinek ösztönzését irányozza elő, akik a kisebbség foglalkoztatási arányának növelése érdekében a kisebbségek lakta környezetekben ruháznak be.

Az akcióterv utolsó, XI. fejezete a nemzetközi együttműködésről szól, és stratégiai célként fogalmazza meg a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek anyaországaival való együttműködés megszilárdítását a kisebbségek helyzetének erősítése érdekében. A tevékenységek, amelyeket ennek érdekében az akcióterv tartalmaz, olyan – Magyarország és Szerbia viszonyában is – fontos kérdéseket old meg, mint például a bilaterális megállapodások alapján létrehozott kisebbségvédelmi vegyes bizottságok rendszeres ülésének kérdése, valamint előirányozza, hogy a bizottságok teljes mértékben éljenek a kétoldalú egyezményekben lefektetett hatáskörükkel, ajánlásaik megvalósuljanak és számonkérhetőek legyenek. A fejezet külön hangsúlyt fektet a regionális együttműködés előmozdítására, a helyi önkormányzatok közötti határon átvéelő együttműködési lehetőségeket is kihasználva.

Az akcióterv értékelése

A kisebbségi akcióterv legnagyobb hozadéka, hogy politikai dokumentumként nem egy kisebbségi vagy más párt, illetve más kisebbségi szervezet, hanem a Szerb Köztársaság kormánya és az EU által elfogadott és jóváhagyott akcióterv. A két tényező együtt és korrelációban, miszerint a jelenlegi szerbiai hatalmi többség politikai akarát képezi és megvalósítása az EU-csatlakozási eljárás eleme, nagy valószínűséggel biztosítja, hogy – ha nehézségek árán is – de ténylegesen megvalósul. Teljes körű megvalósításához, ahogyan a megalkotásához is, elengedhetetlenek olyan tényezők, mint Szerbia politikai stabilitása és elkötelezettsége az EU-hoz való csatlakozás iránt, Szerbia és Magyarország további kitűnő kapcsolata, valamint a vajdasági magyar közösség szervezett és eredményes politikai érdekképviselése Szerbiában és az érdekképviselő eredményes koordinációja az anyaország nemzetpolitikájával és uniós politikájával.

Úgy értékeljük, hogy az akcióterv őrzi a nemzeti kisebbségek, így a magyarok kisebbségi jogainak elért szintjét Szerbiában, ami – a múlt tapasztalataiból okulva – még alkotmányos garanciák²⁶ ellenére sem mindig biztosított. Néhány jelentős területen, ahogyan ezt a

25 Harmadik kategóriába tartozik Kishegyes, Csóka, Magyarcsernye, Kevevára, Szenttamás, Antalfalva, Zsablya, Titel, Ürög, Alibunár, Petrőc, Opáva, Sid és Fehértemplom.

26 A Szerb Köztársaság alkotmánya, 20. szak. 2. bek. (a SZK Hivatalos Közlönye, 98/2006. szám).

tanulmányban kifejtettük, bővíti kisebbségi jogainkat, vagy gyakorlatban is érvényesíthetővé teszi a csak papíron létező jogokat. Ha minden kérdésre nem is találjuk meg a részletes választ és vannak tartalmilag kevésbé feldolgozott területek, az akcióterv a kisebbségi magyar politika egyik jelentős alappillére az elkövetkező években Szerbiában, főképpen az EU-csatlakozási folyamat befejezéséig. Olyan dokumentumról van szó, amely áttörést jelent az elmúlt évek, sőt évtizedek szerbiai kisebbségpolitikájában és megvalósítása lényegesen javíthat a szerbiai nemzeti kisebbségek helyzetén. Az akciótervnek köszönhetően a magyar közösség szempontjából máris komoly eredményeket értünk el olyan évek óta megoldhatatlannak tűnő problémák megoldásában, mint a részarányos foglalkoztatás, vagy a szerb nyelv mint nem anyanyelv oktatása. Az akcióterv teljeskörű megvalósítása jelentősen javítana a szerbiai magyar kisebbség szülőföldön való megmaradásának és boldogulásának jogi és egyéb feltételein.

Az akcióterv megvalósítása

Közhelyszámba menő megállapítás, hogy egy dokumentum annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Ez fokozottan érvényes az akciótervekre, melyeknek célja a cselekvés, az akció, a tett, amelynek akkor van értelme, ha megvalósul. Ennek tudatában a kisebbségi akcióterv mint stratégiai jelentőségű dokumentum elfogadása csak jelentős kezdő lépése volt egy hosszú és nehéz folyamatnak, amelynek a végén az akciótervben foglaltak remélhetőleg a vajdasági magyarság mindennapjainak részévé válnak.

Amikor egy terv megvalósításáról beszélünk, két lényeges és jól elhatárolható részét kell megkülönböztetnünk: az előirányzott tevékenységek tényleges megvalósítását és a terv megvalósulásának utókövetését. Ahhoz, hogy a 23. csatlakozási fejezet lezárásával Szerbiában a kisebbségi jogok valóban egy magasabb szintre kerüljenek, mindkettőre hatványozottan oda kell figyelni. A megfelelő utókövetés különösen azokban az esetekben segíti hatékonyan a megvalósítást, ha időközben megállapítható, hogy valami nem, vagy nem megfelelően valósul meg.

Maga az akcióterv mechanizust állít fel valamennyi tevékenység végrehajtásának, a megvalósítás szakaszainak és ütemének nyomon követésére. Minden tevékenységhez hozzárendelték a feladat végrehajtásával megbízottakat és a megvalósításhoz szükséges finanszírozási forrásokat. Erről minden felelősnek negyedévenként jelentést kell tennie. A megvalósítás folyamatát a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa követi nyomon, amely abban az esetben, ha egy bizonyos tevékenység megvalósításában több szereplő vesz részt, koordinálja ezek munkáját. A Tanács a szerb kormány munkatestülete, amelynek az érintett minisztériumok és más

állami szervek képviselői, valamint a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak elnökei a tagjai. Az akcióterv végrehajtásának utókövetését adminisztratív és technikai szempontból az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium keretében működő Emberi és Kisebbségi Jogi Iroda végzi. Minden tevékenységfelelős kapcsolattartó személyt nevezett ki, akinek feladata az Iroda folyamatos tájékoztatása a feladatok megvalósításáról. Az Iroda negyedévenként begyűjti a jelentéseket és beszámolót készít, amit megküld a Tanácsnak.

Az elmúlt másfél év azt mutatja, hogy a vázolt ütemet az Iroda eleinte nem tartotta és ma is nehezen tartja. Első beszámolóját 2016 novemberében mutatta be és ez a teljes 2015. évet, valamint a 2016. év első és második negyedévét ölelte fel (annak ellenére, hogy az akcióterv 2016 márciusában került elfogadásra, számos olyan tevékenységet tartalmaz, melyek határideje még e dátum előtti). A második beszámoló a 2016-os év harmadik és negyedik negyedévére vonatkozott. 2017-ben a beszámolók már negyedévenként követik egymást: a 2017. év első negyedévére vonatkozó harmadik beszámoló 2017. június 8-án, a másik negyedévre vonatkozó negyedik jelentés pedig 2017. szeptember 13-án jelent meg²⁷. A 2017. év harmadik negyedévében megvalósuló tevékenységekről a tevékenységfelelősöknek 2017. október 2-ig kellett leadniuk jelentéseiket.

A késések mellett más negatív jelenségek is megfigyelhetők. Az Iroda, amely a terv megvalósítását nemcsak technikai és adminisztratív szempontból, hanem tartalmilag is követi, nem rendelkezik kellő kapacitással, hogy a munkát megfelelően el tudja látni, a Szerbiában egyelőre életben lévő létszámstop pedig szinte kizárja a létszámbővítést. Az ezzel foglalkozó osztálynak jelenleg mindössze három alkalmazottja van, akik más teendőket is végeznek. Tekintettel arra, hogy 76 különböző tevékenységfelelős jelentésének összesítését végzik negyedévenként, nincs idő, sem szakember arra, hogy a jelentéseket az adminisztratív munka mellett még alapos elemzésnek vessék alá, ezért ezeket különösebb kritikai hozzáállás és elemzés nélkül csak egyszerűen átveszik és beépítik a negyedéves beszámolóba. Az Iroda egységesíteni próbálja ugyan a jelentéseket és a kapcsolattartó személyek számára folyamatosan képzéseket szervez, ami hozott némi javulást, a rendszer azonban még így sem elég hatékony. A másik gond, hogy számos tevékenységfelelős egyáltalán nem küld jelentést, illetve nem teljes vagy csak formális jelentést küld, amely nem tartalmazza a szükséges elemeket, és amely alapján nem állapítható meg, hogy a tevékenység valóban megvalósult-e, illetve megfelelő módon valósult-e meg. Egyesek többszöri felszólításra sem tesznek eleget jelentéstételi kötelezettségüknek. Ilyen esetben az Iroda negyedéves beszámolójában nem szerepelnek adatok arról, hogy az adott területen történt-e, illetve milyen előrelépés történt, hiszen nincs hozzáférése az információkhoz.

27 Letöltés helye: www.ljudskaprava.gov.rs; letöltés ideje: 2017. 10. 09.

A felsorolt gondokat elemezve olyan megoldási javaslat fogalmazódott meg, amely remélhetőleg a közeljövőben elfogadásra kerül, és melynek értelmében egy külső szakemberekből álló munkacsoport szakmailag segíti az Iroda munkáját, hatékonyabbá és egységesebbé teszi a tevékenységek követését, szervezettebbé az egyes jelentések feldolgozását. Ez a megoldás nagyobb átláthatóságot hoz és lehetővé teszi az építő jellegű párbeszéd megindulását a politikai szereplők között, ha fennakadás lép fel egy-egy tevékenység megvalósításában. A kibővített új folyamat úgy működne, hogy az Iroda negyedéves beszámolójának összeállítása előtt a munkacsoport kielemez, hogy egy-egy tevékenység abban a szellemben valósult-e meg, vagy abba az irányba tart-e, amelyet az akcióterv előír, vagy csupán formálisan tesz eleget a kívánalmaknak, de a gyakorlatban nem alkalmazható, vagy nem az elvárt eredmények felé tart. Az így kapott anyagot az Iroda integrálja a negyedévi beszámolóba, ilyen módon azonnal és időben azonosíthatóak lennének a hiányosságok és mulasztások.

A megfelelő utókövetési mechanizmus bevezetése azért is elengedhetetlen, mert az akciótervbe foglalt tevékenységek megvalósítása a rögzített határidőkhöz képest jelentősen késik. Az akcióterv két megvalósítási folyamatot tartalmaz: azokat a tevékenységeket, amelyek a jogi keret megváltoztatására irányulnak és azokat, amelyek az új jogi keret alkalmazására összpontosítanak. Mivel az egyes tevékenységek egymásra épülnek, az egyik tevékenység késése a többiek késését eredményezi. Ilyen esetben az egész folyamat nem a tervezett ütemben halad, ezzel veszélyeztetve számos egyéb fontos feladat megvalósulását. A késések okai részben érthetőek. Az akciótervet 2016. március 3-án fogadta el a szerb kormány. Az ezt követő egyéves időszak politikailag nagyon aktív volt, mivel 2016. április 27-én tartották a köztársasági, a tartományi és a helyhatósági választásokat, majd 2017 áprilisában a köztársasági elnökválasztást. Ebben az egyéves időszakban kétszer alakult újra a szerb kormány. Mindez politikai vákuumot hozott létre, amely megbénította a parlament munkáját, ellehetetlenítve a jogalkotási folyamatokat és korlátozta a minisztériumok hatékonyságát. Az akcióterv megvalósításában ez jelentős megtorpanást idézett elő, ami jól látható a cselekmények felelőseinek negyedéves jelentéseiből és az Iroda beszámolóiból.

A vázolt bíráló észrevételeket fontos figyelembe venni és a hibákat a most folyó időszakban kiküszöbölni, hatékonyabbá téve a követést és a megvalósítást. Útközben a késések is behozhatóak, a határidők pedig reális keretek között újra definiálhatóak és az akcióterv, ha némi késéssel is, de teljes egészében megvalósulhat. Várhatóan 2017 őszétől kap nagyobb lendületet a megvalósítás folyamata.

Összegzés

Szerbia változtatott korábbi álláspontján, miszerint a nemzeti kisebbségek helyzete az országban ideális és azon már nem szükséges tovább javítani. 2016-ban tárcaközi koordinációval és az összes ott élő kisebbség képviselőinek bevonásával a kisebbségi jogok őrzését, kiszélesítését és hatékonyabb érvényesítését célzó akcióttervet alkotott meg és fogadott el.

Az akciótterv 11 fejezetben tárgyalja a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek számára fontos kérdéseket, felölelve szinte minden, a kisebbségek alkotmánnyal szavatolt egyéni és kollektív jogait. A magyar közösség szempontjából különösen fontosak a nyelv- és íráshasználat, az oktatással, a részarányos foglalkoztatással és a kisebbségi nemzeti tanácsokkal foglalkozó fejezetek.

A részarányos foglalkoztatás terén fontos kiemelni, hogy a magyarság jelenléte a politikai döntéshozói és vezetői területen akkor válhat hatékonyabbá, ha ezt arányos alkalmazotti jelenlét egészíti ki a közsféra minden területén és szintjén, beleértve a rendőrséget, a bíróságot, a tanügyet, az egészségügyi és szociális ellátást, az önkormányzatokat, közvállalatokat, illetve az élet minden egyéb területét. Ehhez az akciótterv biztosítja a feltételeket.

Az akciótterv legnagyobb hozadéka, hogy a Szerb Köztársaság kormánya és az EU által elfogadott és jóváhagyott dokumentum. Áttörést jelent az elmúlt évek, sőt évtizedek szerbiai kisebbségpolitikájában. Őrzi a nemzeti kisebbségek, így a magyarok kisebbségi jogainak elért szintjét, néhány területen bővítve azokat, valamint megteremti annak lehetőségét, hogy a csak papíron létező jogok ténylegesen is megvalósuljanak. A kisebbségi magyar politizálás egyik alappilléreivé válhat az elkövetkező években, egészen Szerbia EU-hoz való csatlakozásáig, megteremtve ezzel a magyar közösség szülőföldön való megmaradásának és boldogulásának jogi és egyéb feltételeit.

Az akciótterv elfogadása óta eltelt másfél év tapasztalatai azt mutatják, hogy megvalósításában késések, szervezési és más nehézségek mutatkoztak, de ezek kiküszöbölése folyamatban van és a megvalósítás várhatóan 2017 őszétől kap igazán lendületet. A vajdasági magyarság számára fontos akcióttervelemek megvalósításához jelentősen hozzájárulhat Szerbia és Magyarország kitűnő kapcsolata, illetve az is, ha a vajdasági magyar politikum a közösség érdekeit továbbra is felelősen képviseli Szerbiában, valamint azokat hatékonyan közvetíti az anyaország és az EU felé, Magyarország pedig Szerbia és az EU felé.

RESUME

István LAKATOS

The UN Minority Protection System

This paper intends to give a comprehensive overview about the approach and related measures of the United Nations to address—in a completely different way as it was done previously in the League of Nations—the plight of national, ethnic and religious minorities. The author aims to introduce the development and the transformation of the minority protection mechanisms during the history of the United Nations, always taking into account existing political realities in the world, which cannot be ignored in such a sensitive area. In the interest of the above mentioned aims, the paper goes through the process in a chronological order, leading to the establishment of the mandate of the UN Special Rapporteur on Minority Issues and of the Forum on Minority Issues, which constitute the two main pillars of the UN minority protection system today.

Gábor KARDOS

Minority Language Charter on the Balance Sheet

This paper analyses certain inherent problems of the European Charter for Regional or Minority Languages, such as its effort to separate from politics the protection of minority languages as a part of the European cultural heritage, its relationship with official languages and the issue of dialects. This paper also deals with the delays of submitting governmental reports, the political debates over draft recommendations in the Council of Ministers, the reduction of efforts to implement recommendations and the inadequacies of the monitoring process between governmental reports.

Elisabeth SZALAY-SÁNDOR**The Framework Convention for the Protection of National Minorities
Twenty Years After: Experiences at the End of the Fourth Monitoring
Cycle**

Twenty years have passed since the introduction of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Framework Convention), and there are increasingly more indications that the Framework Convention has become an international human rights instrument able to set standards for the protection of the rights of persons belonging to national minorities. This process requires periodically the solution of procedural and substantive questions. Moreover, the number and the gravity of the challenges affecting the effective application of the Framework Convention has not diminished in recent years – still, or indeed for this very reason, the implementation of the convention by the states needs to be continuously monitored. This paper aims, at the advent of the fifth monitoring cycle, to highlight the features that were developed during the first two decades of the mechanism.

János FIALA-BUTORA**The Implementation of the Framework Convention for the Protection
of National Minorities and of the European Charter of Regional and
Minority Languages: Common Standards or Diverging Practice?**

This paper analyses the effectiveness of the European minority protection system through the opinions of Council of Europe's monitoring bodies. It shows that the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (AC FCNM) and the Committee of Experts of the European Charter of Regional and Minority Languages (CoE ECRML) have evaluated Slovakia's performance under these two treaties very differently in the last monitoring cycles. These divergences cannot be explained by differences in the two treaties or by inadequate sources of information, since both bodies received almost identical shadow reports from civil society. This paper concludes that in the examined cases, the CoE ECRML is taking a stricter position on violations of minority rights, while the AC FCNM is much more deferential towards the government's opinions and formalistic, superficial and dismissive with regard to concerns of the minority communities.

Norbert TÓTH

**Changing the Leopard's Spots: Reflections on the Fourth Thematic
Commentary of the Advisory Committee on the Framework
Convention for the Protection of National Minorities**

The Advisory Committee on the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities (Framework Convention) adopted a thematic commentary on the scope of the Framework Convention on May 27, 2016. This was the fourth thematic commentary in a row, and as such, the committee relied on its experiences and observations made during the previous monitoring cycles. This text aims at analysing the thematic commentary in question by using strictly the methods for interpreting international treaties. By doing so and as a conclusion, this paper studies the gap between the text of the Framework Convention and the interpretation provided within the thematic commentary.

Péter VARGA – Balázs TÁRNOK

European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities

The European Citizens' Initiative, which has been in operation since April 2012, is a new instrument of the European participatory democracy, inspired by the constitutional development of member states and incorporated into EU Law by the Lisbon Treaty. Citizens' committees established by members of national minority organisations have attempted to make use of the opportunities provided by this new instrument. This paper analyses the two initiatives that national minorities launched so far and their legal fates, with special emphasis on the impact they had on the evolution of the ECJ's case law.

Mihály NYILAS – Zsuzsanna MACKÓ

**Action Plan of the Republic of Serbia for the Realisation of the Rights
of National Minorities**

This paper provides a presentation and analysis of the Action Plan for the Realisation of the Rights of National Minorities adopted by the government of Serbia on May 3, 2016. The analysed topics include: reasons that led Serbia to elaborate and adopt an action plan for the protection of minority rights; the drafting process; topics, objectives and activities with special relevance for the Hungarian community; an evaluation of the plan's content and the process of its implementation; other considerations and activities envisaged under the plan.

SZÁMUNK SZERZŐI

FIALA-BUTORA János

Jogász, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

KARDOS Gábor

Jogász, egyetemi tanár, ELTE ÁJK, a Nyelvi Charta Szakértői Bizottság tagja

LAKATOS István

Jogász, a Külgazdasági és Külügyminisztérium munkatársa, egykori emberi jogi nagykövet, jelenleg a montenegrói Emberi és Kisebbségi Jogi Minisztérium EU csatlakozást elősegítő szakértője

MACKÓ Zsuzsanna

Magyar nyelv és irodalom szakos tanár, a vajdasági Tartományi Oktatási, Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi - Nemzeti Közösségi Titkárság kisebbségi oktatással megbízott munkatársa, a kisebbségi osztály vezetője

NYILAS Mihály

Jogász, a Vajdasági Kormány alelnöke, tartományi oktatási, jogalkotási, közigazgatási és nemzeti kisebbségi - nemzeti közösségi titkár

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet

Jogász, egyetemi tanár, PTE ÁJK Nemzetközi- és Európajogi Tanszék, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes, a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának tagja

TÁRNOK Balázs

Jogász, PhD hallgató, PPKE JÁK Doktori Iskola

TÓTH Norbert

Jogász, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem

VARGA Péter

Jogász, PhD hallgató, ELTE ÁJK; a Miniszterelnökség Nemzetpolitikai Államtitkárságának munkatársa