

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 *Keretegyezményhez* 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 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 jogsértések 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 eszközeivel 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 szóhasználata 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: harminckettől 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 keretjellegetűnek szánta* a szövegészést 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 egyrésztől 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. Másrésztől ugyanez az adottság viszont azt is jelenti, hogy a szerződő államok nem kötelesek közvetlenül a saját hatóságaik és bíróságai 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 bíróságai 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 jogukat 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 rábírní, 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 egyezmény-szöveg 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 változáson a Tanácsadó Bizottság eljárása ment át: a negyedik

26 Lásd a szkeptikusok 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 évente 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 Lettországra 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 utótalálkozó, 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 utótalálkozóra. 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 rációfalva – képes volt az európai kisebbségvédelem számára standardokat kialakítani, az államok jogalkotása és jogalkalmazása számára minimumszinteket 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 értékeknek 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 aspektsaival összefüggő jogok,
- nyelvi jogok,
- oktatással összefüggő jogok,
- gazdasági, kulturális és közéletben való részvételi jogok,
- határon átívelő 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, Zdzislaw – 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. Konkrétumok ezzel 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 mérccével 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.