

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.<sup>1</sup> Sorrendben ez volt a negyedik tematikus kommentár,<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> ugyanis az a Tanácsadó Bizottság gyakorlatában és csak fokozatosan alakult ki.<sup>4</sup> Ugyanakkor egy nemzetközi szerződés kívánatos értelmezését elősegítendő, nem ritka más megállapodások esetében sem, hogy a monitoringszerv magyarázatokat készít az adott szerződés szövegével kapcsolatban,<sup>5</sup> 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](http://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](http://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](http://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 releváns<sup>6</sup> szerződésértelmezés feladatát a részes államok és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága látják el, utóbbit ennek során a Tanácsadó Bizottság segíti.<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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?<sup>10</sup> 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 szerződéses 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](http://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-iil.org](http://www.idi-iil.org); letöltés ideje: 2017. 07. 25.

9 2017. május 15-én. Letöltés helye: [www.coe.int](http://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 jelentés<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Valójában a joggal való visszaélés kötelezettségét tartalmazza áttételesen ez a cikk<sup>13</sup> és az ún. lojalitás komoly múltra visszatekintő kötelezettségével van összefüggésben.<sup>14</sup>
- 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.<sup>15</sup> A tematikus kommentár ezzel összefüggésben például megjegyzi, hogy az ún. fordított kisebbségeket<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Hilpold vitatható észrevétele szerint ez a rendelkezés a nagyobb kisebbségeket korrekt viszonyra kötelezi más kisebbségekkel szemben<sup>18</sup> 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.).<sup>19</sup>

- 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 van<sup>20</sup> – 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,<sup>21</sup> sőt, mivel a részes állam törvényeinek tiszteletét amúgy is előírja a *Keretegyezmény* (lásd *supra*), így szerepeltetése tulajdonképpen feleslegesnek tekinthető.<sup>22</sup> 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,<sup>23</sup> továbbá ösztönzi a kétoldalú együttműködést is<sup>24</sup> és ezekkel szoros kapcsolatot ápol a *Keretegyezmény* 21. cikkébe foglalt elvek katalógusa.<sup>25</sup>

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 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.”

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.<sup>26</sup> Ez lényegében *Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. évi római egyezmény* 53. cikkének megfelelő szabályozás.<sup>27</sup> Magától értetődő, hogy kétoldalú szerződésben vagy belső jogban jogszerűen biztosítható a *Keretegyezmény-nél* magasabb szintű jogvédelem is,<sup>28</sup> 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 büntetőeljárás garanciák.<sup>29</sup>

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.”<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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 csorbítja 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 preambulumát és mellékleteit.<sup>32</sup>
- 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* preambulumának 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;<sup>33</sup> végül
- valamely kifejezésnek különleges értelmet kell adni, ha megállapítható, hogy a részes feleknek ez volt a szándékuk.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> Természetesen a *Bécsi egyezmény* elfogadását illetve hatálybalépését követő évtizedekben is kialakulhatott az egyezmény releváns rendelkezéseivel egybevágó szokásjog.<sup>36</sup> Ezt látszik alátámasztani a Nemzetközi Bíróság esetjoga is.<sup>37</sup> Ráadásul a vizsgált kommentárban maga a Tanácsadó Bizottság állítja, hogy értelmezési tevékenysége során a *Bécsi egyezmény* interpretációs szabályaira támaszkodott.<sup>38</sup>

## 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.<sup>39</sup> Címzettjei pedig a részes államok, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, a nemzetközi szervezetek, az NGO-k, valamint a tudományos élet szereplői.<sup>40</sup> 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,<sup>41</sup> vagyis az „utolsó mohikánnak” például nincsenek kollektív dimenziójú kisebbségi jogai, esetleg vannak éppenséggel, csak azokat ténylegesen nem képes gyakorolni.<sup>42</sup> 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.*”<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> Nos, az említett 26. cikk éppen a *pacta sunt servanda* elvét tartalmazza, így magát az elvet felesleges is volt ismételtten, 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.<sup>45</sup>

A Tanácsadó Bizottság az ún. evolutív vagy más néven progresszív értelmezés módszerére támaszkodott (bár saját maga a „dinamikus értelmezés” kifejezést használja),<sup>46</sup> 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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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.”<sup>49</sup> Megjegyzés kívánkozik ide. A Tanácsadó Bizottság, szemben az Emberi Jogok Európai Bíróságával (EJEB), nem minősül nemzetközi bírói testületnek, sőt, még csak nem is kvázi-bírói 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 államoktól<sup>50</sup> kisebb mértékben a tudós közönségtől.<sup>51</sup> 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 – bizonyítani<sup>52</sup> 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,<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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.<sup>55</sup> Ennek megfelelően a Tanácsadó Bizottság – már a kezdetektől<sup>56</sup> – rögtön a *Keretegyezmény* szabad identitásválasztást rögzítő 3. cikkét úgy értelmezte, hogy az szükségképpen minden emberre vonatozik az államon belül.<sup>57</sup> 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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup> 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 megvallására kényszerítheti az embereket.<sup>60</sup> 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 alulméri a kisebbségek számát az adott országban.<sup>61</sup>

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* felülrírásával 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 fenntartása<sup>62</sup> a *Keretegyezményre* vonatkozóan, míg tizennyolc további részes fél egyéb nyilatkozatot fogadott el azzal kapcsolatban.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> Fenntartások amúgy fűzhetők a *Keretegyezményhez* és azoknak természetesen összhangban kell lenniük a fenntartásokra vonatkozó nemzetközi jogi normákkal.<sup>66</sup> Az összhang hiányát a Miniszteri Bizottság állapíthatja meg.<sup>67</sup> Helyes ugyanakkor a Tanácsadó Bizottságnak az a kérése, hogy a részes államok meghatározott időközönként vizsgálják felül a *Keretegyezménnyel* kapcsolatban tett nyilatkozataikat,<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Nos, ez igaz. Valójában minden fogalom meghatározás (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”<sup>70</sup> továbbá „[a] nemzeti kisebbség elismerése inkább

62 A fenntartás lényegileg olyan egyoldalú nyilatkozat, amelyet egy állam vagy más szerződés-kötési 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.<sup>71</sup> A Tanácsadó Bizottság szerint az állampolgársági kritériumnak diszkriminatív hatása lehet, mivel az kirekeszti a hazájukból elmenekült/elvándorolt személyeket a kisebbségi jogok élvezetéből.<sup>72</sup> Egyet lehet viszont érteni a tematikus kommentárnak az állampolgárságuktól megfosztott személyek – például a baltikumi oroszok – *Keretegyezmény* hatálya alá vonásának szándékával.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> A rugalmasság követelményének és a „dinamikus” értelmezés szükségességének gyakori hangoztatásával a Tanácsadó Bizottság azt állítja, hogy a jórészt az Európán kívüli térségekből érkezett személyek jelenlétével megváltozott társadalmi valóság, egy a korábbiakhoz képest befogadóbb nemzeti kisebbség definíció alkalmazását teszi szükségessé a *Keretegyezmény* kapcsán.<sup>77</sup> Ráadásul az anyaország támogatásának *implicit* helytelenítésével (vö. „a védelem felelőssége elsősorban azt az államot terheli, ahol a kisebbség lakik”)<sup>78</sup> 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 körültekintés 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,<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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,<sup>81</sup> egyértelműen és szó szerint kizárja hatálya alól a „migránsok nyelveit” és kizárólag az állampolgárok által tradicionálisan használt nyelvekre vonatkoztatja azt.<sup>82</sup> Arp szerint a *Nyelvi charta* és a *Keretegyezmény* között normatív interakció van, amely történetesen befolyásolja az utóbbi személyi hatályát is.<sup>83</sup> Emellett a *Keretegyezmény* preambulumának bizonyos fordulatai is inkább a részes államokkal való szorosabb, történelmi kapcsolatra utalnak.<sup>84</sup> 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,<sup>85</sup> továbbá a szakirodalomban is.<sup>86</sup> Az világos ugyan, hogy a *Keretegyezménynek* van két olyan cikke, amelyekből valamennyi, az ország területén élő (tartózkodó) személyt érintő állami kötelezettség keletkezik.<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup> 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 része<sup>89</sup> 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,<sup>90</sup> sőt, egyre inkább erősödik ez a vélemény<sup>91</sup> és a gyakorlatban is sokszor kiterjesztően értelmezik az egyes államok,<sup>92</sup> továbbá a téma iránt érzékeny NGO-k is ezt a megközelítést támogatják.<sup>93</sup> A *Keretegyezményt* 1994-1995-ben előkészítő és kidolgozó Ad Hoc Bizottság (CAHMIN)<sup>94</sup> konstataulta, 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.<sup>95</sup> Emiatt ún. pragmatikus megközelítést választva,<sup>96</sup> nyitva hagyták a kérdést és nyilván emiatt fűzött megannyi részes állam a saját gyakorlatát lehatároló egyoldalú nyilatkozatot a *Keretegyezményhez*.<sup>97</sup> 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.<sup>98</sup> A részes államok gyakorlatának jelentős szerepe van tehát a nemzeti kisebbség fogalmát illetően a *Keretegyezmény* végrehajtása során,<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> A Tanácsadó Bizottság kezdetben azon az állásponton volt, hogy definíció hiányában először a részes államoknak kell megvizsgálniuk saját országuk tekintetében a *Keretegyezmény* személyi hatályát.<sup>101</sup> Ugyanakkor ez az identitásválasztás szabadságának elve alapján nem lehet önkényes,<sup>102</sup> igaz meghatározás nélkül az önkényes-séget 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.<sup>103</sup> Ezt a jogot természetesen már a *Keretegyezmény* 22. cikke alapján sem lehet a részes államoktól elvitatni.<sup>104</sup> A személyi hatályt ugyanis a részes államok a hagyományoshoz képest kiterjesztően is értelmezhetik, így dönthetnek úgy, hogy a vallási kisebbségek, az őslakos népek,<sup>105</sup> vagy akár az „új kisebbségek” is ide tartozhatnak. Ha így tesznek, az ún. szerzett jogok elve alapján<sup>106</sup> a személyi körbe bekerült csoportok tagjaitól később a *Keretegyezményben* foglalt jogok élvezete nem tagadható meg. Abból a tényből viszont, hogy a részes államok belső joguk segítségével tágíthatják 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 fel<sup>107</sup> – az ún. kiegészítő eszközökhöz kell fordulnunk, melyek a szerződés előkészítése során keletkezett dokumentumok és a konkrét történelmi körülmények. A CAHMIN dokumentumaiból,<sup>108</sup> 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 állampolgárokra való korlátozása sértheti az emberi jogok egyetemességének elvét.

108 Letöltés helye: [www.coe.int](http://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 szerződéskötés kori természetes és közönséges értelméből kell kiindulni.<sup>109</sup> „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”.<sup>110</sup> 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.