

Nagy Noémi¹

A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés?

1. A kétoldalú szerződések szerepe a kisebbségvédelem többszintű rendszerében

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme – amint az emberi jogok védelme általában – annak az államnak az elsődleges felelőssége, amelynek területén az adott kisebbség él. Ezt a védelmet egészíti ki a nemzetközi jog többszintű rendszere. A teljes egészében kisebbségvédelmi tárgyú univerzális dokumentumok között kötelező erejű szerződést² nem, csupán ajánlás értékű deklarációkat találunk, melyek közül a legfontosabbnak az 1992-ben elfogadott, a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló ENSZ közgyűlési nyilatkozata³ tekinthető.

A kisebbségvédelem kontinentális rendszerei közül több szempontból is kiemelendő az európai. Egyrészt a hagyományos értelemben felfogott⁴ kisebb-

¹ Egyetemi adjunktus – NKE ÁNTK Nemzetközi Jogi Tanszék; tudományos munkatárs – MTA-ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport

² Az univerzális nemzetközi szerződések közül azonban kiemelésre kívánkozik az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet), amelynek 27. cikke kisebbségi jogokat rögzít.

³ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Adopted by UN General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992.

⁴ Noha a nemzeti kisebbségeknek nincs egyetemesen elfogadott jogi definíciója, ma is irányadónak tekinthető a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó ENSZ albizottság különleges jelentésvetője által 1979-ben adott meghatározás: „Olyan csoport, amely számbelileg kisebb, mint az állam lakosságának a többi része, nincs domináns pozícióban, tagjai – akik az illető állam polgárai – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, amelyek eltérnek a lakosság többi részétől, és – akár közvetett módon – egyfajta szolidaritást mutatnak fel, amelynek célja kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzése”. (A szerző saját fordítása.) Capotorti, Francesco (1979): *Study on the rights of persons*

ségi probléma kifejezetten európai jelenség, másrészt a kisebbségvédelem Európában rendelkezik a legrégebbi hagyományokkal, harmadrészt három kormányközi szervezet – az Európa Tanács, az Európai Unió, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – is aktív szerepet vállal a kisebbségi jogok biztosításában, nem utolsósorban pedig Európában fogadták el az egyetlen kötelező erejű, ma is hatályos, többoldalú kisebbségi szerződést, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt⁵ (a továbbiakban: Keretegyezmény). A kisebbségek (nyelvi) jogait közvetetten, de szintén kötelező erejű nemzetközi szerződés formájában védi a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája⁶ (a továbbiakban: Karta).

Ebben a többszintű jogvédelmi rendszerben különösen a kelet- és közép-európai régió vonatkozásában kiemelt helyet foglalnak el a kétoldalú nemzetközi szerződések.⁷ A kisebbségi kérdések kétoldalú kezelése azért praktikus, mert a szerződő felek között rendszerint érdekazonosság áll fenn: az egyik ország területén a másik állam (az ún. anyaország, *kin-state*) domináns etnikai közösségéhez tartozó, azzal közös nyelvet és kultúrát ápoló kisebbségi csoport él, és fordítva. Ebből a tényből ered az a széles körben elterjedt elképzelés, hogy a kisebbségek a két állam között hidat képeznek.⁸ Az anyaállam érthető módon törekszik a külhonban élő nemzettársai védelmére, egyoldalú fellépése viszont könnyen államközi feszültséghez vezet, ezért is indokolt a bilaterális szerződéskötés eszközához folyamodni.⁹

belonging to ethnic, religious and linguistic minorities. New York, United Nations, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, para. 568.

⁵ Strasbourg, 1995. február 1., ETS No. 157. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXIV. törvény.

⁶ Strasbourg, 1992. november 5., ETS No. 148. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XL. törvény.

⁷ A témához lásd: Arp, Björn (2008): *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary.* Leiden–Boston, Martinus Nijhoff. 1–77.; Bloed, Arie – van Dijk, Peter szerk. (1999): *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe.* The Hague, Kluwer Law International. Természetesen a bilaterális szerződések nemcsak a régióknak kisebbségei számára rendkívül fontosak, de kétoldalú egyezmények biztosítják például az Åland-szigetek és Dél-Tirol autonómiáját is. Lásd: Tóth Norbert (2014): *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis.* Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – L'Harmattan. 55–67.

⁸ Roter, Petra (2019): Határon átnyúló együttműködések és kétoldalú kapcsolatok: a kétoldalú kisebbségvédelem esélyei és kelepcei. In: Komac, Miran – Vizi Balázs szerk.: *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata.* Budapest, L'Harmattan. 14–15.

⁹ Vizi Balázs (2019): Anyaállami felelősség és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések a nemzetközi jogban. In: Komac–Vizi szerk. (2019): *i. m.* 49–67.

A kétoldalú államközi együttműködésnek több fajtája létezik: 1. az ún. *alapszerződések*, melyek a baráti kapcsolatok, együttműködés és jószomszédság jegyében a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznak; 2. a kifejezetten csak a kisebbségek védelmével foglalkozó szerződések (*kisebbségi szerződések*); 3. a kisebbségvédelem egyes *részterületeit* (az oktatást, a kultúrát, a határon átnyúló kapcsolatokat, stb.) szabályozó *kormányközi megállapodások*; 4. a kormánynál alacsonyabb szinten – minisztériumok, regionális intézmények, települési önkormányzatok, egyetemek között – kötött szerződések (*intézményközi megállapodások*), illetve az azok alapján rendszeresen megújított, egy vagy többéves programok, munkatervék. Az utóbbi két kategóriába sorolható, határozott időre kötött ágazati szerződések száma csak a kelet-közép-európai régióban több százra tehető. Noha ezek jelentősége egyáltalán nem elhanyagolható, jelen tanulmányban csak a kifejezetten a kisebbségek védelméről szóló szerződésekre (ezek hiányában az alapszerződésekre) vonatkozó kutatási eredményeimet mutatom be.

Az igazán hatékony kisebbségvédelemhez elengedhetetlen, hogy e többszintű, hosszú évtizedek alatt kimunkált, szofisztikált rendszer elemei összhangban működjenek, egymás hatékonyságát kölcsönösen erősítsék. A megfelelő harmónia hiányában felesleges párhuzamosságok, redundanciák, rosszabb esetben szétartató, egymás hatékonyságát lerontó megoldások alakulhatnak ki. A jogi szabályozás szintjén ez az együttműködési szándék egyértelműen megjelenik, hiszen a Keretegyezmény 18. cikkének első bekezdése,¹⁰ valamint a Karta 14. cikkének a) pontja¹¹ kifejezetten bátorítja a részes államokat kétoldalú szerződések megkötésére és alkalmazására, és fordítva, az 1990-es években és azt követően kötött kétoldalú kisebbségi egyezmények szövege expressis verbis utal az Európa tanácsi és egyéb nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokra. Jelen tanulmány keretei között arra vállalkozom, hogy felmérjem: létezik-e ilyen szinergia a multilaterális nemzetközi szerződések monitoringja szintjén, és ha igen, milyen hatása van a kétoldalú szerződések végrehajtására. Egészen pontosan azt vizsgálom, hogy a Magyarország és szomszédos államai – Szlovákia, Ukrajna, Románia, Szerbia, Horvátország és

¹⁰ „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.”

¹¹ A Felek vállalják, hogy „[...] olyan módon alkalmazzák a létező és olyan államokkal szemben fennálló kötelezettséget tartalmazó két- és többoldalú megállapodásokat, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják, vagy – ha szükséges – olyanok megkötésére törekednek, hogy azok segítsék elő az érintett államokban élő, azonos nyelvet használók közötti kapcsolatokat a kultúra, az oktatás, az információ, a szakképzés és a továbbképzés területén”.

Szlovénia¹² – által egymással, valamint egyéb államokkal kötött bilaterális kisebbségi szerződések milyen mértékben és hogyan jelennek meg a Keretegyezmény és a Karta monitoring anyagaiban egyrészt a jelentéstevő államok, másrészt az egyezmények végrehajtását felügyelő bizottságok jelentéseiben, és hogy e jelentések alapján milyen következtetések vonhatók le a bilaterális kisebbségi szerződések gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban.¹³

A kutatás során az érintett hét államra vonatkozó, a Karta és a Keretegyezmény eddigi monitoringciklusai során keletkezett összes országjelentést, valamint az ezek alapján kiadott bizottsági véleményt feldolgoztam. Ez a Karta esetében 33 országjelentést és 31 szakértői bizottsági jelentést, míg a Keretegyezmény esetében 33 országjelentést és 28 tanácsadó bizottsági véleményt, összesen tehát 126 dokumentumot jelent.¹⁴ (A Miniszteri Bizottság vonatkozó ha-

¹² Ausztria azért nem szerepel a vizsgált országok között, mert sem kifejezetten kisebbségvédelmi egyezményt, sem alapszerződést nem kötött a szomszédos államokkal. Kivételt képez az 1946. szeptember 5-én, a párizsi békekonferencia keretében Olaszországgal kötött Gruber–De Gaspari egyezmény, amely Dél-Tirol német kisebbségének jogait biztosítja, az Ausztriában élő kisebbségekre viszont nem vonatkozik, így értelemszerűen nem jelenik meg az Ausztriára vonatkozó monitoringanyagokban.

¹³ A kutatás etekintetben teljesen új. Noha mind a Kartáról, mind a Keretegyezményről több kommentár, illetve a gyakorlati alkalmazásukat vizsgáló tanulmánykötet áll rendelkezésre, ezek többsége több mint tíz évvel ezelőtt született, és/vagy a kétoldalú kisebbségi szerződések szempontjából nagyon kevés releváns információt tartalmaz. Lásd például: de Beco, Gauthier szerk. (2012): *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*. London–New York, Routledge. 100–126., 150–170.; Dunbar, Robert – Parry, Gwynedd–Klinge, Simone szerk. (2008): *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*. Strasbourg, Council of Europe; Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo szerk. (2013): *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Leiden, Koninklijke Brill NV; Verstichel, Annelies – Alen, André – de Witte, Bruno – Lemmens, Paul szerk. (2008): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Useful Pan-European Instrument?* Antwerp, Intersentia; Weller, Marc szerk. (2005): *The Rights of Minorities in Europe: a Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford, Oxford University Press. 487–506., 507–518.; Woehrling, Jean-Marie (2005): *The European Charter for Regional or Minority Languages: a Critical Commentary*. Strasbourg, Council of Europe Publishing. Kivételt képez két szerkesztett kötet, melyekre alább még hivatkozom: Hofmann, Rainer – Malloy, Tove H. – Rein: Detlev szerk. (2018): *The Framework Convention for the Protection of National Minorities. A Commentary*. Leiden–Boston, Brill-Nijhoff; Nogueira López, Alba–Ruiz Vиейtez, Eduardo J. – Urrutia Libarona, Inigo szerk. (2012): *Shaping Language Rights: Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.

¹⁴ A jelentések hivatkozása során az alábbi formulát követtem: 1. országjelentéseknél: szerződés angol címének rövidítése: FCNM (Keretegyezmény) vagy ECRML (Karta), jelentéstevő ország angol megnevezése, monitoringciklus száma (PR₁, PR₂, stb., ahol PR a *periodic report* = időközi jelentés rövidítése), jelentés elfogadásának éve, pontos oldalszám (p.) vagy bekezdésszám (para.);

tározatait is áttekintettem, ezek azonban nem tartalmaztak a bilaterális szerződésekre vonatkozó megállapítást.) A bőséges kutatási anyag elemzése során az alábbi kérdésekre kerestem a választ: Milyen fontosságot tulajdonítanak az egyes államok a kétoldalú kisebbségi szerződéseknek? Van-e szó, s ha igen, milyen részletességgel a szerződések végrehajtását felügyelő vegyes bizottságok¹⁵ tevékenységéről? Mennyire (ön)kritikusak az egyes államok a kisebbségi szerződések és a vegyes bizottságok működésével kapcsolatban? Mennyiben és hogyan reflektál a kétoldalú szerződésekkel kapcsolatos megállapításokra (vagy éppen azok hiányára) a Szakértői, illetve a Tanácsadó Bizottság? Van-e különbség a bilaterális kisebbségi szerződések hangsúlyát és bemutatásának módját tekintve a Karta és a Keretegyezmény monitoringja között? Mindezek alapján sikeresnek tekinthetők-e a kétoldalú kisebbségi szerződések a régió államainak gyakorlatában?

2. A kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések és a kisebbségi vegyes bizottságok megjelenése az országjelentésekben

A Karta-jelentések tapasztalatai

A legszembetűnőbb megállapítás, hogy a vizsgált államok jellemzően sokkal nagyobb terjedelemben és hangsúllyal számolnak be kétoldalú kisebbségi szerződéseikről, illetve jószomszédi megállapodásaikról a Keretegyezmény végrehajtásáról készített országjelentéseikben, mint a Karta-jelentésekben. Míg a Keretegyezmény gyakorlatilag összes érdemi rendelkezésének bemutatásánál találkozhatunk a kisebbségi szerződésekkel, addig a Karta-jelentésekben a bilaterális szerződések „emléktáblája” jóval kötöttebb. Az államok túlnyomó

2. bizottsági jelentéseknél: bizottság angol nevének rövidítése: ACFC (Tanácsadó Bizottság) vagy COMEX (Szakértői Bizottság), jelentéssel érintett ország angol megnevezése, monitoringciklus száma (1, 2, stb.), jelentés elfogadásának éve, pontos oldalszám (p.) vagy bekezdésszám (para.). A Keretegyezményhez, illetve a Kartához kapcsolódó monitoringanyagok elérhetők: <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (A letöltés dátuma: 2020. május 16.); <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations> (A letöltés dátuma: 2020. május 16.)

¹⁵ A vegyes bizottságokba mindkét érintett állam azonos számú tagot delegál, rendszerint az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek köréből is. E bizottságok feladata a vonatkozó kétoldalú szerződés végrehajtásának figyelemmel kísérése, a szerződés hatékony alkalmazására vonatkozó ajánlások tétele. Lásd hozzá: Lantschner, Emma (2014): *Bilateral agreements and their implementation*. In: *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*. Strasbourg, Council of Europe. 203–224.

többsége a jogszabályi keret bemutatásánál, a már idézett 14. cikk a) pontjánál, továbbá az ugyancsak a határon túli cserekapcsolatok előmozdításáról szóló, de a kétoldalú szerződésekre való kifejezett utalást nem tartalmazó 14. cikk b) pontja¹⁶ és a 7. cikk 1. bekezdés i) pontja¹⁷ kapcsán számol be létező kétoldalú szerződéseiről, ritkábban az oktatást, a médiát és a kultúrát érintő 8., 11. és 12. cikkek vonatkozásában (is).¹⁸

Mivel a Karta fenti rendelkezései kifejezetten a határon túli cserekapcsolatokra, azon belül is elsősorban a kultúrára, az oktatásra és a médiára vonatkoznak, ezért az országjelentések jórészt az ezen témaköröket szabályozó, szektorális kormány- és intézményközi megállapodásaikat sorolják fel, alapszerződéseiket vagy kisebbségvédelmi egyezményeiket sokkal ritkábban említik. Ha mégis említést tesznek ezekről, a Szakértői Bizottság akkor is arra kérdez rá, hogy ezek milyen mértékben segítik elő az érintett államokban élő, azonos nyelvet használók közötti kapcsolatokat a Karta 14. cikke által szabályozott területeken,¹⁹ és a következő országjelentés gyakran már csak erre reflektál.

A tendencia jól érzékelhető Horvátországnál, amely első három jelentésében még beszámolt a szomszédos államokkal kötött kisebbségi szerződéseiről (igaz, inkább csak az említés szintjén), a következő három ciklusban azonban már nem is utalt ezekre, kizárólag a monitoringgal érintett időszakban aláírt kulturális megállapodásokat listázta.²⁰ Az eddig mindössze két ciklust teljesített Romániánál ugyanez a helyzet: míg az első jelentés meglepően részletesen értekezik a kisebbségi szerződésekről és említést tesz az azok alapján felállított vegyes bizottságokról is, a második jelentés már egy szót sem szól ezekről.²¹

¹⁶ „A Felek vállalják, hogy [...] a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekében megkönnyítik és/vagy támogatják a határokon túli együttműködést, különösen annak a területnek a regionális vagy helyi szervei közötti együttműködést, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják.”

¹⁷ „A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják: [...] a jelen Karta által szabályozott területeken a nemzetközi cserek megfelelő formáinak támogatása két vagy több államban azonos vagy hasonló formában használt regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában.”

¹⁸ Még ritkább kivétel Horvátország első és második jelentése, amelyekből megtudjuk, hogy a bilaterális szerződések hatálya alá tartozó területeken az olaszok az állami és helyi *közigazgatásban* használhatják saját nyelvüket. ECRML Croatia PR1 1999, p. 34, 42; PR2 2003, p. 37.

¹⁹ Vö. Pons Parera, Eva (2012): Article 14. Transfrontier exchanges. In: Nogueira López – Ruiz Vieitez – Urrutia Libarona szerk.: *i. m.* 498, 505–506.

²⁰ ECRML Croatia PR1 1999, pp. 4, 6, 9, 34, 42, 60; PR2 2003, pp. 4, 37, 65–71.; PR3 2006, p. 49; PR4 2010, pp. 103–104.; PR5 2014, p. 101; PR6 2019, pp. 101–102.

²¹ ECRML Romania PR1 2010, p. 8–9., 27, 184, 218, 266; PR2 2016. Vö. COMEX Romania 1 2011, para. 611–612.

Szlovákia hasonlóképpen járt el: első három jelentésében még tudósított az alapszerződésekről és az ezek keretében működő vegyes bizottságokról, negyedik és ötödik jelentésében azonban már csak a Szakértői Bizottság által felvetett problémákra reflektált (a negyedik jelentésbe még belefért a szlovák–magyar vegyes bizottságra való rövid utalás, az ötödik jelentés viszont már egyáltalán nem érinti a témakört).²² A fentieknek ugyanakkor ellentmond Magyarország, Szerbia és Szlovénia gyakorlata, ezek ugyanis – több-kevesebb konkrétummal szolgálva – az összes ciklusban kitértek a kisebbségi egyezmények problematikájának bemutatására.²³ A képet tovább bonyolítja, hogy Ukrajna első Karta-jelentésében említi a kisebbségi és alapszerződéseket, a többi jelentésében nem, a kisebbségi vegyes bizottságokról ugyanakkor a negyedik jelentésben szót ejt (a vonatkozó szerződések megjelölése nélkül).²⁴ Ami tehát bizonyos, hogy az államok jelentéstételi gyakorlata a Karta alapján közel sem mondható következetesnek.

A következő kérdés az, hogy mit tudunk meg az országjelentésekből a bilaterális kisebbségi egyezmények tartalmáról – azon túl, amit mindegyik jelentés közöl, miszerint ezek a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Az egyes szerződések átfogó, részletekbe menő ismertetése ritka, gyakorlatilag csak Magyarország és Szerbia jelentéseiben találkozunk ilyesmivel. Utóbbiakból megtudhatjuk, hogy a kisebbségi szerződések a kisebbségi jogok széles körét és a határon túli együttműködés változatos területeit szabályozzák, beleértve a szóbeli és írásbeli anyanyelvhasználatot, a tanár- és diákcsereprogramokat, az anyanyelvi oktatást és továbbképzést, a tananyagok átvételét, a kultúrát, a médiát, közéleti részvételi jogokat, a véleménynyilvánítás és az egyesülés szabadságát.²⁵ A fentiekén túl Magyarország kiemelte, hogy a Szerbia-Montenegróval 2003-ban kötött kisebbségi egyezmény értelmében a kormányzervek, intézmények és magánszemélyek támogatást nyújthatnak a másik ország területén élő kisebbség szervezeteinek, valamint a szerződő felek tartózkodni fognak a nemzeti kisebbségek beolvasztására irányuló politikától.²⁶ Szerbia több szerződés vonatkozásában külön nevesítette a kisebbséghez tartozók jogát nevük saját nyelvükön és írásmódjukkal való feltüntetésére a hiva-

²² ECRML Slovakia PR1 2003, p. 50, 80, 105; PR2 2008, p. 79–80., 110; PR3 2012, p. 57, 85; PR4 2015, para. 815; PR5 2018.

²³ A magyar, szerb és szlovén országjelentésekről az alábbiakban részletesen lesz szó.

²⁴ ECRML Ukraine PR1 2007, p. 82–89.; PR2 2012; PR3 2016; PR4 2019, p. 15–17, 55–56.

²⁵ ECRML Hungary PR1 1999, p. 65–68.; PR3 2005, p. 16; ECRML Serbia PR1 2007, p. 110–111.; PR2 2010, p. 50; PR3 2015, para. 519; PR4 2017, para. 72.

²⁶ ECRML Hungary PR3 2005, p. 56.

talos okmányokban,²⁷ a kisebbségek nyelvi identitásának ösztönzését,²⁸ valamint a Magyarországgal 2003-ban aláírt szerződés vonatkozásában azt, hogy a felek kötelesek tiszteletben tartani a kisebbségi nyelv földrajzi körzetét.²⁹ Szlovénia a magyar és olasz nyelvű oktatásban és médiában, valamint a kisebbséghez tartozók anyaországukkal való kapcsolattartásában hangsúlyozta több alkalommal a bilaterális szerződések szerepét.³⁰ Románia két jelentése közül az elsőben öt kisebbségi szerződés oktatásra vonatkozó rendelkezéseit idézte.³¹ Horvátország hat jelentése közül csak az egyikben közölt érdemi információt, mégpedig a Szerbia-Montenegróval 2004-ben kötött kisebbségi szerződés tartalmára vonatkozóan. Ebben az alábbi területeket emelte ki: véleménynyilvánítási jog, a kisebbségek nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitása megőrzésének és fejlesztésének joga, kisebbségi nyelvű oktatás és média, a kisebbségek sajátos érdekeinek előmozdítása.³²

Ami a kisebbségi egyes bizottságokat illeti, ezekről az országjelentések csupán harmada tesz említést. Feladataikat az egyes államok hasonlóan mutatják be: a kisebbségi szerződések és a vegyes bizottsági ajánlások végrehajtásának ellenőrzése;³³ az érintett kisebbségi közösségek helyzetének figyelemmel kísérése, a kisebbségeket érintő aktuális kérdések, problémák megvitatása;³⁴ a szerződő felek kormányainak címzett ajánlások készítése a kisebbségi szerződések alkalmazására vonatkozóan.³⁵ Egyedül Magyarország tér ki a vegyes bizottságok jelentőségére, jelesül arra, hogy azok a bilaterális kapcsolatok intézményesítését szolgálják, és a kétoldalú együttműködés alapintézményeiként rendkívül fontos szerepet játszanak a nemzetpolitikában. A vegyes bizottsági ajánlások teljesítése a nemzetpolitika és a diplomácia kiemelt feladata, ami stratégiai jelentőségű lehet a nemzetiségek és szülőföldjük közötti viszony szempontjából.³⁶

²⁷ ECRML Serbia PR1 2007, p. 110–111.; PR4 2017, para. 72.

²⁸ ECRML Serbia PR3 2015, para. 522.

²⁹ ECRML Serbia PR1 2007, p. 94.

³⁰ ECRML Slovenia PR1 2002, p. 12, 23, 30–31.; PR2 2005, p. 27, 29–31., 33–34., 47–48., 51, 59–60.; PR3 2009, p. 53–54., 61–62., 95, 100, 118, 120; PR4 2013, p. 46, 50–51.; PR5 2019, p. 47, 65.

³¹ ECRML Romania PR1 2010, p. 8–9.

³² ECRML Croatia PR3 2006, p. 49.

³³ ECRML Hungary PR1 1999, p. 66; ECRML Serbia PR2 2010, p. 51; PR3 2015, para. 522; PR4 2017, para. 314, 429, 657; ECRML Slovenia PR2 2005, p. 16; PR3 2009, p. 34; PR4 2013, p. 8.

³⁴ ECRML Hungary PR3 2005, p. 27; ECRML Romania PR1 2010, p. 184; ECRML Serbia PR2 2010, p. 51; PR4 2017, para. 430.

³⁵ ECRML Hungary PR4 2009, p. 79; PR5 2012, p. 111; ECRML Serbia PR2 2010, p. 51; PR3 2015, para. 522; ECRML Slovenia PR2 2005, p. 16; PR3 2009, p. 34; PR4 2013, p. 8.

³⁶ ECRML Hungary PR3 2005, p. 27; PR6 2015, p. 35; PR7 2018, p. 21–22.

Az országjelentések mindössze egynegyede – Magyarország³⁷ négy, Szerbia³⁸ három, Ukrajna³⁹ egy alkalommal, a többi állam egyszer sem – foglalkozik a bizottságok konkrét tevékenységével, az üléseken elhangzottakkal, az elfogadott ajánlásokkal. Ezekből a jelentésekből kiderül, hogy a bizottságok mennyire sokrétű munkát folytatnak. A 2002-es magyar országjelentés mind az öt kisebbségi vegyes bizottság munkájáról részletesen értekezett, konkrétan megjelölve az ajánlásokat jóváhagyó kormányhatározatokat is. A magyar–szlovák bizottság első ülésén például azt javasolta a magyar kormánynak, hogy biztosítsa a szlovák nyelv tanításához szükséges feltételeket, és mozdítsa elő a szlovák közszolgálati televízióadások vételét azokon a területeken, ahol jelentős számú szlovák kisebbség él. A magyar–szlovén bizottság felkérte az érintett miniszteriumokat, hogy tegyenek nagyobb erőfeszítéseket a nyelvhasználati jogok hatékony érvényesítése érdekében, különös tekintettel a kétnyelvű dokumentumokra. A magyar–horvát bizottság azt javasolta, hogy azokban a régiókban, ahol jelentősebb létszámú kisebbség él, a kisebbségek tagjait nagyobb számban alkalmazzák az államigazgatási szervezetekben és az állami tulajdonú vállalatokban, tükrözve a helyi lakosságon belüli arányokat.⁴⁰ Néhány példát említve Szerbia jelentéseiből: a szerb–magyar vegyes bizottság 2016-os ülésén dicsérte a két ország kulturális intézményeinek együttműködését, az anyanyelv szabad használatának és az anyanyelvű eljárások lefolytatásának a lehetőségét a szerb, illetve magyar kisebbség tagjai számára. A 2009-ben felállt szerb–román bizottság 2011-es (második) ülésén a két kisebbséget érdeklő rádió- és televíziós műsorok átvételének kezdeményezését indítványozta, aminek eredményeként még abban az évben megkezdődött a vajdasági RTV és Románia temesvári regionális stúdiója közötti együttműködés. A szerb–horvát bizottság nyolcadik, 2019 márciusában tartott ülésén többek között horvát, illetve szerb tanszék felállítását irányozta elő a másik ország területén a kisebbségi nyelvű tanárképzés céljaira.⁴¹ Ukrajna utolsó, 2019-ben benyújtott jelentésében említi először a vegyes bizottságok munkáját (pontosabban, a magyar–ukrán vegyes bizottságról csak az derül ki, hogy működik). A jelentés szerint például az ukrán–szlovák vegyes bizottság 14. ülésén a pedagógiai szakképzési programokkal, a kisebbségi oktatással, valamint a kisebbségi nyelvű színházi előadásokkal kapcsolatos kér-

³⁷ ECRML Hungary PR1 1999, p. 63–64.; PR2 2002, p. 18–20.; PR5 2012, p. 65; PR6 2015, p. 103.

³⁸ ECRML Serbia PR2 2010, para. 222; PR4 2017, para. 314–316., 429–433., 657–660.; PR5 2020, para. 1383.

³⁹ ECRML Ukraine PR4 2019, p. 15–17, 55–56.

⁴⁰ ECRML Hungary PR2 2002, p. 18–20.

⁴¹ ECRML Serbia PR4 2017, para. 314, 429–431.; PR5 2020, para. 1383.

déseket vitattak meg, míg az ukrán–román bizottság 6. ülésén meghatározták a két ország állami hatóságai, helyi önkormányzatai és egyéb intézményei közötti további együttműködés lehetőségeit a kisebbségek oktatási, kulturális és információs igényeire vonatkozóan.⁴²

2.1. A Keretegyezmény-jelentések tapasztalatai

A Keretegyezményhez kapcsolódó országjelentések zöme (33-ból 30) beszámol a kisebbségi szerződésekről, sőt, a kisebbségi vegyes bizottságok munkájáról is (33-ból 24), mégpedig jellemzően jóval részletesebben, mint azt a Karta esetében láthattuk. Ezenkívül a Keretegyezmény szinte összes érdemi rendelkezésének bemutatásánál találkozunk a kisebbségvédelmi egyezményekkel és a vegyes bizottságok munkájával, noha tipikusan a határon átnyúló együttműködéssel foglalkozó 17. és 18. cikkeknel fordulnak elő. E két tényezőnek köszönhető, hogy a Keretegyezmény-jelentésekből sokkal többet megtudhatunk a kisebbségi szerződések konkrét tartalmáról és a vegyes bizottságok szerteágazó tevékenységéről, mint a Karta-jelentésekből.

Magyarország, Szerbia és Ukrajna már a kisebbségi jogok védelmét az emberi jogok védelmének szerves részeként meghatározó és ekként a nemzetközi együttműködés keretébe utaló 1. cikknel megemlítette bilaterális szerződéseit.⁴³ A legtöbb ország szerint a kétoldalú szerződések léte bizonyíték arra, hogy a Keretegyezmény rendelkezéseit az államok közötti jószomszédság és együttműködés elveivel összhangban alkalmazzák (2. cikk).⁴⁴ Szerbia a Tanácsadó Bizottságnak az identitásvállalás szabadságával (3. cikk) kapcsolatos észrevételére reflektálva kifejtette, hogy azért nem hagyhatja ki az állampolgársági kritériumot a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározásából, mivel azt a kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodások is tartalmazzák.⁴⁵ Magyarország első jelentésében az egyenlő bánásmódról szóló 4. cikk kapcsán fontosnak tartotta megemlíteni, hogy a kisebbségek kulturális ellátásának jogi hátterét a

⁴² ECRML Ukraine PR4 2019, p. 15–17.

⁴³ FCNM Hungary PR1 1999, p. 22; PR2 2004, p. 20; PR4 2015, p. 71; PR5 2009, p. 46; Serbia PR1 2002, p. 24; PR2 2008, p. 46; Ukraine PR1 1999, p. 9; PR4 2016, p. 10–11. (Magyarország második, harmadik és ötödik jelentésnél az oldalszámokat a magyar nyelvű verzió alapján adom meg; az első és negyedik országjelentésnek nem készült magyar változata.)

⁴⁴ FCNM Croatia PR1 1999 p. 28; Hungary PR1 1999, p. 23; PR2 2004, p. 21; PR3 2009, p. 48; PR4 2015, p. 72; PR5 2009, p. 47; Serbia PR1 2002, p. 28–29.; PR2 2008, p. 50; Slovakia PR1 1999, p. 6–7; PR2 2005, p. 8; PR3 2009, p. 9–10.; Slovenia PR1 2000, para. 19–23.

⁴⁵ FCNM Serbia PR3 2013, p. 46.

kétoldalú szerződések rendelkezései biztosítják, Szlovénia pedig egy ízben ugyancsak itt tért ki arra, hogy az olasz és a magyar nemzeti közösségek védelmét többek között bilaterális megállapodások rögzítik.⁴⁶ Több ország előszere-ttel mutatta be a kétoldalú szerződéseknek a kisebbségi kultúra és identitás támogatásában (5. cikk),⁴⁷ valamint a toleráns, diszkriminációmentes légkör megteremtésében betöltött szerepét (6. cikk).⁴⁸ Magyarország második jelentése a vallásszabadság (8. cikk) vonatkozásában számolt be a magyar–román kisebbségi vegyes bizottság javaslatáról, miszerint a román kormány támogassa a Nagyváradon készülő román nyelvű baptista rádióadás felerősítését, hogy az a dél-magyarországi román baptisták számára is hallható legyen;⁴⁹ harmadik jelentése pedig a 11. cikk alatt rögzítette, hogy a kisebbségek közéleti anyanyelv-használatát elősegítő programok kormányzati támogatása a kisebbségi vegyes bizottságok dokumentumaiban is szerepel.⁵⁰ Számos jelentés részletesen taglalta a bilaterális kisebbségi szerződések szerepét a tanítóképzésben és a tankönyvellátásban (12. cikk),⁵¹ valamint a kisebbségi nyelvű oktatás különböző szintjein (14. cikk).⁵² Három jelentés a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben való részvétel (15. cikk) kapcsán is említést tett a kétoldalú szerződésekről (sőt, Szerbia második jelentése a vegyes bizottságok munkájáról is itt számolt be).⁵³ Szlovákia első jelentése a 16. cikk kapcsán felidézte a magyar–szlovák alapszerződés vonatkozó rendelkezését, miszerint a felek tartózkodni kötelesek az asszimilációs politikáktól és gyakorlatoktól.⁵⁴

⁴⁶ FCNM Hungary PR1 1999, p. 35; Slovenia PR3 2010, p. 15.

⁴⁷ FCNM Croatia PR1 1999, p. 50.; PR2 2004, p. 20–22.; PR3 2009, p. 31–32.; PR4 2014, p. 43–45., 49; PR5 2019, p. 72; Szlovákia PR2 2005, p. 23–24.; Slovenia PR2 2004, p. 22–23., 25, 26; PR4 2017, p. 27–28. A második és a harmadik horvát jelentés az 5., 6. és 9. cikkeket összevonva mutatta be, így a felsorolt programok között találunk a kisebbségi nyelvű médiához (9. cikk) kapcsolódókat is.

⁴⁸ FCNM Slovakia PR1 1999, p. 18; Serbia PR2 2008, p. 135; Croatia PR2 2004, p. 20–21.; PR3 2009, p. 31–32. Szlovákia első jelentésében még idézte is a szlovák–magyar jószomszédi megállapodás vonatkozó cikkét.

⁴⁹ FCNM Hungary PR2 2004, p. 49.

⁵⁰ FCNM Hungary PR3 2009, p. 87.

⁵¹ FCNM Croatia PR1 1999, p. 122; Hungary PR2 2004, p. 67–69.; PR3 2009, p. 90–91.; Serbia PR3 2013, p. 248.; PR4 2018, p. 83, 185; Slovenia PR1 2000, p. 47, 51–52.; PR2 2004, p. 40.

⁵² FCNM Hungary PR3 2009, p. 98–99.; Romania PR5 2019, p. 46; Slovenia PR3 2010, p. 63; PR4 2017, p. 74.

⁵³ FCNM Croatia PR4 2014, p. 88; Hungary PR5 2009, p. 77–78.; Serbia PR2 2008, p. 365–367.

⁵⁴ FCNM Slovakia PR1 1999, p. 44.

A kétoldalú szerződésekről és a vegyes bizottságokról leggyakrabban és leg-részletesebben a 17. és 18. cikkek kapcsán olvashatunk.⁵⁵

Ami kifejezetten a vegyes bizottságokat illeti, ezek feladatait a Karta-ország-jelentésekkel megegyező módon összegzik az államok.⁵⁶ A testületek jelentőségére itt is csak Magyarország tér ki („a nemzetiségek anyaországi kapcsolatait érintő kétoldalú együttműködés alapintézményei”, „mindkét irányban kiemelt nemzetpolitikai szerepet töltenek be”, ajánlásaik teljesítése „stratégiai fontosságú”),⁵⁷ valamint második jelentésében Ukrajna („a más országokkal folytatott hatékony stratégiai partnerség egyik fő feltétele a nemzeti kisebbségek jogainak védelme terén”).⁵⁸ Ritkán, de találunk a bizottságok működésével kapcsolatos (ön)kritikus megállapításokat is. Magyarország például bevallotta, hogy a magyar–román vegyes bizottság működése nem problémamentes, az ülések gyakran konszenzusos jegyzőkönyv elfogadása nélkül zárulnak,⁵⁹ Ukrajna negyedik jelentése pedig elismerte, hogy az ukrán–román és az ukrán–magyar kisebbségi bizottságok ülésein felmerült nézeteltérések miatt működésüket felfüggesztették.⁶⁰ Szerbia 2018-ban számot adott arról, hogy a szerb–macedón vegyes bizottság még mindig nem ült össze, holott mindkét részes állam megválasztotta delegáltjait,⁶¹ ugyanakkor például Horvátország egy szóval sem reflektált arra, hogy a horvát–macedón vegyes bizottság második és harmadik ülése között nyolc év telt el.⁶² Horvátország első jelentése viszont – a horvát–magyar vegyes bizottság eredménytelen ajánlásainak ismertetése után – módot talált arra is, hogy az 1996. évi horvát–olasz kisebbségi egyezmény alapján értékelje a horvát (!) kisebbség helyzetét Olaszországban:

⁵⁵ A 17–18. cikkeknel összevontan: FCNM Croatia PR3 2009, p. 74–79.; PR4 2014, p. 107–108.; PR5 2019, p. 150–153.; Slovakia PR4 2014, para. 250–251. A 17. cikknél: FCNM Hungary PR1 1999, p. 105–108.; PR2 2004, p. 76–77.; PR4 2015, p. 116–118.; Romania PR1 1999, p. 63; PR3 2011, p. 94–96.; PR4 2016, p. 51–52.; Slovakia PR1 1999, p. 45–46. A 18. cikknél: FCNM Croatia PR1 1999, p. 151–153.; Hungary PR1 1999, p. 108–110.; PR2 2004, 78–81.; PR3 2009, p. 108–110.; PR4 2015, p. 118–120.; PR5 2009, p. 83–85.; Romania PR1 1999, p. 63; PR5 2019, p. 51–56.; Serbia PR1 2002, p. 113; PR2 2008, p. 390; PR3 2013, p. 373–375.; PR4 2018, p. 207–209.; Slovakia PR1 1999, p. 46; PR2 2005, p. 48. (és külön dokumentumban a 15–16. sz. mellékletek 31–40. oldalain); Slovenia PR1 2000, p. 62–63.; PR2 2004, p. 50; PR3 2010, p. 79–80.; Ukraine PR1 1999, p. 32–33.; PR2 2006, p. 42; PR3 2009, p. 51–53.; PR4 2016, p. 60–61.

⁵⁶ Lásd pl. FCNM Croatia PR3 2009, p. 77; Hungary PR5 2019, p. 83; Slovakia PR3 2009, p. 10; Slovenia PR2 2004, p. 26; Ukraine PR2 2006, p. 42; Ukraine PR3 2009, p. 52.

⁵⁷ FCNM Hungary PR4 2015, p. 71; PR5 2019, p. 46, 83.

⁵⁸ FCNM Ukraine PR2 2006, p. 42.

⁵⁹ FCNM Hungary PR4 2015, p. 119.

⁶⁰ FCNM Ukraine PR4 2016, p. 10.

⁶¹ FCNM Serbia PR4 2018, p. 207.

⁶² FCNM Croatia PR5 2019, p. 150–153.

úgy tűnik, nincs előrehaladás.⁶³ Az előző példákkal szemben a legtöbb jelentés pozitív fényben tünteti fel a vegyes bizottságok munkáját, és néha kiemelkedő sikerekről is számot ad. Példának okáért a magyar státustörvény (kedvezménytörvény)⁶⁴ vitás kérdéseit rendező szlovák–magyar megállapodás szövegét a kisebbségi vegyes bizottság dolgozta ki és felügyeli végrehajtását is.⁶⁵

A fenti példák alapján is jól látszik, hogy a legaktívabb jelentéstevő Magyarország, amely mindegyik ciklusban, részletekbe menően kitért a kisebbségi szerződésekre és a vegyes bizottságokra. A „legérdektelenebb” állam a Keret-egyezmény-jelentések alapján Románia: az első országjelentés futólag szólt a Magyarországgal és Ukrajnával kötött alapszerződésekről, a második, harmadik és negyedik pedig általános jelleggel utalt arra, hogy a nemzeti kisebbségek anyaországaival kötött kétoldalú szerződések alapján számos kormány- és minisztériumközi megállapodás szabályozza az oktatás, a kultúra, az ifjúság és a sport területén való együttműködést. A vegyes bizottságok munkájáról egyedül az utolsó jelentésben esik szó.⁶⁶

Az egyes államok gyakorlata nemcsak egymáshoz képest eltérő, de a Keret-egyezmény és a Karta vonatkozásában is; egyedül Magyarország mutat töretlen lelkesedést a bilaterális kisebbségvédelem iránt. Még ha figyelembe is vesszük, hogy a monitoringgal érintett időszakok nem esnek egybe, így sok esetben más-más személyek működnek közre az egyes jelentések készítésénél, akkor is nehezen érthető, miért nem használták fel a már meglévő információkat mindkét jelentéstételi mechanizmus során.

3. A monitoringbizottságok értékelési gyakorlata

3.1. A Nyelvi Karta Szakértői Bizottságának reflexiói

A vonatkozó 31 jelentés alapján a Szakértői Bizottság értékelési gyakorlata az országjelentésekhez hasonlóan következetlen. Logikusan kétfajta elvárásunk lehet: az egyik szerint, ha az országjelentés hosszabban értekezik a kisebbségi szerződésekről és/vagy a vegyes bizottságokról, akkor a Szakértői Bizottság is bővebben reflektál ezekre, rövid vagy hiányos ismertetésnél pedig maga is rö-

⁶³ FCNM Croatia PR1 1999, p. 152–153.

⁶⁴ 2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról.

⁶⁵ FCNM Slovakia PR2 2005, p. 55–56.

⁶⁶ FCNM Romania PR1 1999, p. 11, 63; PR2 2005, p. 9, 23; PR3 2011, p. 94–96.; PR4 2016, p. 51–52.; PR5 2019, p. 51–56.

videbb visszajelzést ad (hiszen nincs mire). A másik ésszerű lehetőség, hogy a Bizottság a hosszú bemutatásokat röviden, elismerően nyugtázza, ha pedig kevés adat áll rendelkezésre, akkor felhívja az állam figyelmét az információnyújtás fontosságára, illetve részletesebb ajánlásokat tesz. Ugyan mindkét opció előfordul a bizottsági jelentésekben, de ugyanilyen gyakran ezek kombinációi is.

Több esetben a kisebbségi szerződésekre vonatkozó megállapításokat, de akár a 14. cikk a) és/vagy b) pontját teljes egészében észrevétel nélkül hagyja a Bizottság. Utóbbi akkor szokott előfordulni, ha a korábbi értékelő jelentés készítésénél a Bizottságnak nem merültek fel komolyabb aggályai a vállalás teljesítésével kapcsolatban, vagy nem értesült olyan információról, amely a korábbi értékelés felülvizsgálatát tenné szükségessé.⁶⁷ A pár éve bevezetett táblázatos értékelési forma alkalmazása esetén a Bizottság még ritkábban tesz szövegszerű megjegyzést a kisebbségi szerződésekkel kapcsolatban, legtöbbször csak az adott vállalásra vonatkozó értékelés eredményét rögzíti (teljesült, részben teljesült, formálisan teljesült, nem teljesült, nincs következtetés).⁶⁸ Az egyes államok tekintetében is találunk eltéréseket: amíg a Horvátországra vonatkozó bizottsági jelentések szinte teljesen reflexió nélkül hagyják a kisebbségi szerződéseket, addig a Szerbiára vonatkozó négy jelentés mindegyike megemlíti őket. Gondolhatnánk, hogy ennek az az oka, hogy Szerbia országjelentéseiben sokkal részletesebb adatokat közölt a témáról, de ugyanez a helyzet a magyarországi országjelentésekkel is, ahol viszont a Szakértői Bizottság hétből három alkalommal teljesen mellőzte a 14. cikk értékelését. A Bizottság értékelése tehát esetleges.

A kisebbségvédelmi egyezmények pusztán ténymegállapításként jelennek meg a bizottsági jelentésekben: a Bizottság az országjelentés alapján felsorolja, hogy mely államokkal kötött ilyen szerződést az illető állam, és nagy ritkán nyugtázza, hogy ezek alapján működnek egyes bizottságok. Mindehhez különösebb értékelő megjegyzést nem fűz⁶⁹ (ellentétben a Keretegyezmény Ta-

⁶⁷ COMEX Croatia 2 2004, 4 2010, 5 2014; COMEX Hungary 2 2003, 3 2006, 4 2009; COMEX Slovenia 2 2006, 3 2009, 4 2013. Nem értékelte a 14. cikket a Magyarországra vonatkozó ötödik és hatodik jelentés sem a horvát, német, szerb, szlovák, szlovén és román nyelvek vonatkozásában (COMEX Hungary 5 2012, 6 2016), a Szlovákiára vonatkozó harmadik és negyedik jelentés a magyar, ukrán és cseh nyelvek vonatkozásában (COMEX Slovakia 3 2012, 4 2015), valamint az Ukrajnára vonatkozó második jelentés a magyar, román és orosz nyelvek vonatkozásában (COMEX Ukraine 2 2012).

⁶⁸ Ilyen típusú értékeléssel találkozunk a következő jelentéseknél: COMEX Croatia 6 2019, COMEX Hungary 7 2018, COMEX Romania 2 2017, COMEX Serbia 4 2018, COMEX Slovakia 5 2019, COMEX Ukraine 3 2017.

⁶⁹ Egy tipikusnak tekinthető példa a Horvátországra vonatkozó első jelentésből: „The information received states that the bilateral agreements with Italy and Hungary regulate different aspects

nácsadó Bizottságával). Természetesen abból, hogy a kisebbségi szerződések felsorolása után a 14. cikk alatti vállalást teljesítettnek minősíti, következtetünk arra, hogy a Bizottság e szerződésekhez pozitívan viszonyul, de arra már nem, hogy mennyire tartja ezeket fontosnak, „stratégiai jelentőségűnek” az államok kisebbségi jogi szabályozásában, kisebbségpolitikájában.

A teljes neutralitásból a Bizottság jellemzően két okból lép ki: egyrészt, amikor további államokkal történő szerződéskötésre buzdítja a hatóságokat, vagy azt firtatja, hogy egy adott állammal létezik-e kétoldalú kisebbségi szerződés;⁷⁰ másrészt, amikor az iránt érdeklődik, hogy a bilaterális kisebbségi egyezmények hogyan segítik elő az anyaállammal nem rendelkező kisebbségi nyelvek (beás, romani, rutén, jiddis) védelmét, illetve bátorítja az államokat, hogy meglévő szerződéseiket ezen nyelvek vonatkozásában is alkalmazzák.⁷¹ Egyetlenegyszer ösztönözte a Bizottság a hatóságokat, hogy tegyenek lépéseket a kisebbségi egyes bizottságok felállítása érdekében,⁷² ugyancsak egyszer kérte az érintett államot, hogy számoljon be a egyes bizottságok észrevételeiről,⁷³ és két esetben hívta fel a figyelmet a egyes bizottságok működésével kapcsolatos problémákra.⁷⁴ Ezek a kivételek mind Szerbiához és Ukrajnához kötődnek. Úgy tűnik, ez a két ország más tekintetben is kilóg a sorból. Tudniillik, míg a 14. cikk teljesítéséhez a Szakértői Bizottság általában megelégszik a kisebbségi szerződés (és esetleg a egyes bizottságok) létének megállapításával, addig Szerbiától a harmadik jelentésben számon kérte a Horvátországgal, Magyarországgal és Romániával kötött egyezmények gyakorlati végrehajtására vonatkozó információkat, és csak formálisan teljesítettnek értékelte a vonatkozó vállalásokat.⁷⁵ Egy ízben

of minority rights and that joint bodies monitor their application. Croatia is taking steps to conclude bilateral agreements with other States that are interested in co-operating at this level. Certain steps have been taken in co-operation with the Czech Republic, the Slovak Republic and Ukraine. The Committee concludes that this obligation is fulfilled.” COMEX Croatia 1 2000, para. 108. Lásd még pl. COMEX Croatia 3 2007, p. 29; COMEX Hungary 7 2018, para. 41; COMEX Romania 1 2011, para. 1095–1096; COMEX Slovakia 1 2005, para. 291; COMEX Slovenia 1 2003, para. 165, 239.

⁷⁰ COMEX Hungary 1 2001, para. 77; COMEX Romania 1 2011, para. 195, 705; COMEX Serbia 1 2008, para. 295; Serbia 2 2011, para. 59, 295; Serbia 3 2015, para. 145–147; COMEX Slovakia 1 2005, para. 376–377; Slovakia 2 2009, para. 856. Vö. Pons Parera (2012): *i. m.* 506–507.

⁷¹ COMEX Hungary 5 2012, para. 185–186., 570–571.; 6 2016, para. 184–186., 447–449.; 7 2018, para. 2.2.2. II. n, 2.8.2. II. o.; COMEX Serbia 3 2015, para. 501–503.; COMEX Slovakia 1 2005, para. 182, 460; 2 2009, para. 566–567.; 3 2012, para. 361, 665; 4 2015, para. 315–317., 518; 5 2019, para. 49.; COMEX Ukraine 2 2012, para. 1776; 3 2017, para. 2.17.2. h.

⁷² COMEX Serbia 1 2008, para. 296.

⁷³ COMEX Ukraine 1 2008, para. 710.

⁷⁴ COMEX Serbia 2 2011, para. 292; COMEX Ukraine 1 2008, para. 711.

⁷⁵ COMEX Serbia 3 2015, para. 366–368., 417–419., 567–569.

még azt is hozzátette, hogy meglévő szerződéseit Szerbia nem használja szisztematikusan, a kisebbségi nyelveket támogató tevékenységek keretében.⁷⁶ Az Ukrajnára vonatkozó első jelentésben pedig a Bizottság négy teljes oldalt szentelt a kétoldalú kisebbségi szerződések tartalmának részletes bemutatására.⁷⁷

További fontos észrevétel, hogy míg a bilaterális kisebbségvédelmi egyezmények számos, a kisebbségi nyelvhasználat szempontjából releváns kérdést szabályoznak, elméletben tehát a Karta valamennyi cikkéhez kapcsolódhatnak, a legtöbb országjelentés csak a 14. cikk vonatkozásában tesz említést róluk. Ha esetleg más vállalásaik vonatkozásában is említik a kisebbségi szerződéseket, a Szakértői Bizottság e megállapításokat figyelmen kívül hagyja és csak a 14. cikk⁷⁸ végrehajtásánál veszi őket figyelembe.⁷⁹ Mivel pedig a 14. cikk kifejezetten a határokon túli cserekapcsolatokra, tehát a kétoldalú kisebbségi szerződések rendelkezéseinek és a vegyes bizottságok tevékenységének viszonylag szűk körére korlátozódik, ezzel a megszorító hozzáállással a Szakértői Bizottság nem teszi lehetővé a kisebbségi szerződések érdemi értékelését a Nyelvi Karta monitoringja keretében.⁸⁰

⁷⁶ COMEX Serbia 4 2018, para. 33.

⁷⁷ COMEX Ukraine 1 2008, p. 87–90.

⁷⁸ Értelmszerűen, amikor adott kisebbségi nyelv vonatkozásában az állam nem vállalta a 14. cikket, a Szakértői Bizottság csak a minden kisebbségi nyelvre vonatkozó 7. cikk 1. i pontját tudja értékelni. Az, hogy egy nyelv vonatkozásában az állam nem vállalja a 14. cikket, általában azt is jelenti, hogy az adott nyelvet egyáltalán nem vonja a Karta III. részének hatálya alá, tehát nem akarja magasabb szintű védelemben részesíteni. Ilyenkor kicsi a valószínűsége annak is, hogy adott nyelv tekintetében bilaterális kisebbségi egyezményt köt. Mégis lehet erre vonatkozó példát találni: a Szerbia és Macedónia között 2004-ben létrejött szerződésre és az annak alapján felállítandó vegyes bizottságra a Szakértői Bizottság is hivatkozott (COMEX Serbia 1 2008, para. 68).

⁷⁹ A ritka kivételek közé tartozik a Magyarországra vonatkozó hetedik jelentés, ahol a kisebbségi nyelvek általános helyzetének értékelésénél említette meg a Bizottság, hogy a magyar–szlovén kisebbségvédelmi egyezmény keretében nyári nyelvtanfolyamokat szerveznek (COMEX Hungary 7 2018, para. 54). A Szerbiára vonatkozó első jelentés a 7. cikk 1. b. pontjánál utalt arra, hogy a kisebbségi nyelvek földrajzi területének tiszteletben tartását a nemzeti kisebbségek védelméről szóló kétoldalú megállapodások is garantálják (COMEX Serbia 1 2008, para. 39), a második jelentés pedig a 8. cikkben említette meg, hogy a tanárhiány megoldását a hatóságok a kétoldalú kisebbségi egyezmények révén látják megoldhatónak (COMEX Serbia 2 2011, para. 72). A Szlovéniára vonatkozó első és második jelentés ugyancsak a 8. cikk kapcsán értékelte, hogy a szlovén–magyar kisebbségi szerződés lehetővé teszi a magyar egyetemeken való tanulást, illetve a Magyarországon történő tanárképzést és -továbbképzést (COMEX Slovenia 1 2003, para. 103; 2 2006, para. 80).

⁸⁰ Tegyük ehhez még hozzá azt is, hogy a Szakértői Bizottság a 14. cikket egyébként is kevesebb intenzitással monitorozza, mint az „érdeminek” tekintett 8–13. cikkeket. Vö. Pons Parera (2012): *i. m.* 510–512.

3.2. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának reflexiói

A Tanácsadó Bizottság szinte mindegyik véleményében,⁸¹ a Szakértői Bizottságnál jóval aktívabban és következetesebben foglalkozik a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények kérdésével. Az országjelentésektől eltérően ezek a reflexiók szinte kizárólag a 18. cikkekre korlátozódnak. Tartalmukat tekintve üdvözik a már meglévő szerződéseket,⁸² valamint arra ösztönzik a hatóságokat, hogy ezeket a jószomszédság, a baráti kapcsolatok és az államok közötti együttműködés szellemében, a multilaterális eljárások és normák sérelme nélkül alkalmazzák.⁸³ A Tanácsadó Bizottság több alkalommal sürgette is új bilaterális kisebbségi egyezmények megkötését: Horvátországot Szerbia-Montenegróval és Szlovéniával, Szerbiát Horvátországgal, Bosznia-Hercegovinával, Montenegróval, Bulgáriával és Albániával, Szlovéniát pedig a Magyarországon és Olaszországon kívüli szomszédos országokkal való szerződéskötésre bátorította.⁸⁴

A Bizottság gyakran kitér a kétoldalú szerződések alkalmazására, a vegyes bizottságok tevékenységére is: ezek munkáját hasznosnak tartja, hiszen szerepet játszhatnak a közös érdekű kérdések megoldásában.⁸⁵ Ezért szorgalmazza a vegyes bizottságok haladéktalan felállítását, ahol ez még nem történt meg,⁸⁶ a bizottságok rendszeres működésének ösztönzését és javítását, valamint a bizottsági ajánlások teljesítését.⁸⁷ Az előrehaladást figyelemmel kíséri és arra általában reflektál is. A Magyarországra vonatkozó 2010-es véleményében például örömmel fogadta, hogy a Szerbiával kötött kétoldalú szerződés alapján a vegyes bizottságokat végre felállították és ezek szabályos időközönként ülésez-

⁸¹ Kivételt csak a Horvátországra vonatkozó harmadik és a Romániára vonatkozó második vélemény jelent, amelyek egyáltalán nem értékelték a 17–18. cikkek végrehajtását. ACFC Croatia 3 2010, Romania 2 2015.

⁸² ACFC Croatia 1 2001, para. 68; 4 2015, para. 99; Hungary 1 2000, para. 57; 2 2004, para. 121; Romania 1 2001, para. 74; Serbia 1 2003, para. 116; 2 2009, para. 264; Slovakia 1 2000, para. 51; 4 2014, para. 89–90.; Slovenia 1 2002, para. 79; Ukraine 1 2002, para. 79.

⁸³ ACFC Hungary 4 2016, para. 176; Romania 3 2012, para. 195; 4 2017, para. 162; Slovakia 2 2005, para. 128; Ukraine 3 2012, para. 154; 4 2017, para. 186; Croatia 4 2015, para. 100.

⁸⁴ ACFC Croatia 2 2004, p. 36; Serbia 1 2003, para. 116; 2 2009, para. 265–266.; 3 2013, para. 210–211.; Slovenia 2 2005, para. 181–182.

⁸⁵ ACFC Serbia 2 2009, para. 265.

⁸⁶ ACFC Hungary 2 2004, para. 123. (a magyar–szerb bizottságra vonatkozóan); Serbia 2 2009, para. 265–266. (a szerb–román és a szerb–horvát bizottságra vonatkozóan).

⁸⁷ ACFC Hungary 1 2000, para. 57.; Slovakia 1 2000, para. 51; 3 2010, para. 196. (mindhárom a magyar–szlovák bizottságra vonatkozóan); Romania 1 2001, para. 74. (a román–magyar bizottságra vonatkozóan).

nek, míg Szerbia kapcsán 2019-ben sajnálattal állapította meg, hogy a szerb–magyar (és a szerb–horvát) vegyes bizottság a jelentéssel érintett időszakban mindössze egyszer ülésezett (az Észak-Macedónia és Románia részvételével felállított bizottságok pedig egyszer sem).⁸⁸ 2008-ban a Tanácsadó Bizottság még elégedetten nyugtázta a 2006-ban létrejött ukrán–román vegyes bizottság – nemzetközi megfigyelők bevonásával zajló – működését, négy évvel később viszont már sajnálkozását fejezte ki afölött, hogy a vegyes bizottság 2008-ban felfüggesztette tevékenységét, a Románia és Ukrajna közötti kétoldalú megállapodás működése pedig annak ellenére is problémás, hogy a hivatalos kapcsolatok 2011-ben felújultak.⁸⁹ A Tanácsadó Bizottság figyelmét nem kerülte el az sem, hogy az ukrán–oroszl kapcsolatok megromlása a kisebbségi vegyes bizottság működésére is kihatott, és a hatóságokat a kétoldalú együttműködés lehetőségeinek felderítésére szólította fel.⁹⁰

A Bizottság fontosnak tartja, hogy a kisebbségi szerződéseket az érintettek részvételével és sajátos érdekeik figyelembevételével alkalmazzák. Ennek kapcsán Magyarországot megdicsérte, hogy a vegyes bizottságok tagjai között a nemzeti kisebbségek képviselői is helyet kapnak,⁹¹ Szlovákiát pedig felszólította, hogy a nemzeti kisebbségek képviselőit vonja be a közösségüket érintő kétoldalú projektek végrehajtásába.⁹²

A véleményekből összességében az tükröződik, hogy a Tanácsadó Bizottság a bilaterális kisebbségi szerződéseket fontos és hatékony eszközöknek tekinti a kisebbségi jogok védelmére, valamint az anyaállamok és a külföldi kisebbségek közti kapcsolatok erősítésére, amelyek hozzájárulhatnak a tolerancia, a jólét, a stabilitás, a béke és a gazdasági fejlődés előmozdításához a térségben.⁹³ Ugyanakkor azt a véleményét is határozottan kifejezésre juttatta, hogy a kisebbségi jogok védelme minden esetben elsősorban a honos állam felelőssége, és semmiképpen sem lehet a szomszédos országokkal fennálló kétoldalú kapcsolatok függvénye. (Ezzel gyakorlatilag az emberi jogok nemzetközi védelmének egyik alapelvét, a reciprocitás tilalmát fogalmazta meg a kisebbségvédelem

⁸⁸ ACFC Hungary 3 2010, para. 147; Serbia 4 2019, para. 137.

⁸⁹ ACFC Ukraine 2 2008, para. 233, 3 2012, para. 153; Romania 3 2012, para. 195.

⁹⁰ ACFC Ukraine 2 2008, para. 235, 237.

⁹¹ ACFC Hungary 4 2016, para. 175.

⁹² ACFC Slovakia 3 2010, para. 199. Vö. Lantschner, Emma (2010): *Minority Participation in Bilateral and International Reporting and Monitoring Process*. In: Weller, Mark – Nobbs, Katherine szerk.: *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford, Oxford University Press. 705–734., különösen 721–729.

⁹³ ACFC Serbia 3 2013, para. 211; Serbia 4 2019, para. 138. Vö. FCNM Explanatory Report, H (95)10, Strasbourg, 1995, para. 85.

területén.) A Bizottság azt is kimondta, hogy az anyaországok által nyújtott támogatás nem helyettesítheti a honos állam védelmét.⁹⁴

Az anyaország túlzott aktivitását a Tanácsadó Bizottság egyébként is aggályosnak tartja, amint az a magyar státustörvény kapcsán kiderült. A testület szerint a törvény elfogadását követő heves reakció megelőzhető lett volna az érintett államokkal való előzetes konzultáció révén, és noha a felek utólag a tárgyalásztal mellett rendezték félreértéseiket, a Bizottság a jövőre nézve leszögezte: „A határokon túl élő magyarok legitim jogvédelmének érvényre juttatásakor Magyarországnak a jövőben törekednie kell a területet érintő nemzetközi jogelvekkel összhangban lévő cselekvésre, különös tekintettel a határon átnyúló kapcsolatok, a jószomszédi kapcsolatok és a baráti együttműködés elvére.”⁹⁵ Nem kétséges, hogy ezt a megállapítást általános érvényűnek kell tekintenünk.

Az, hogy az államok kétoldalú egyezmények révén „kiszervezik” a kisebbségeik védelmével kapcsolatos feladataikat, más szempontból is problematikus lehet, amint arra a Bizottság Szerbiára vonatkozó harmadik véleménye felhívta a figyelmet: amikor a központi hatóságok nem foglalkoznak kellőképpen a kisebbségi jogok előmozdításával (különösen a peremterületeken), gyakran előfordul, hogy a kisebbségek erősebb kötődést éreznek anyaállamuk, mintsem honos államuk irányába.⁹⁶ Mindez pedig semmiképp sem segíti elő a társadalmi integrációt és kohéziót, amit a Tanácsadó Bizottság a Keretegyezmény egyik legfontosabb céljának tekint.⁹⁷

4. A Keretegyezmény és a Karta monitoringjának tanulságai

A Kartához és a Keretegyezményhez kapcsolódó 126 jelentés elemzése alapján kiderül, hogy noha a kétoldalú kisebbségi szerződések a jogi és politikai retorika szintjén jelentős szerepet játszanak a kelet-közép-európai kisebbségek

⁹⁴ ACFC Hungary 4 2016, para. 175; Romania 4 2017, para. 161; Slovenia 3 2011, para. 20, 139–140.; Ukraine 4 2017, para. 185.

⁹⁵ ACFC Hungary 2 2004, para. 122–123.

⁹⁶ ACFC Serbia 3 2013, para. 13, 92.

⁹⁷ Lásd a Tanácsadó Bizottság negyedik tematikus kommentárját a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alkalmazási területéről. Strasbourg, 2016. május 27., ACFC/56DOC(2016)001, különösen: Vezetői összefoglaló és 3. pont. A kommentár magyar nyelven olvasható a jelen tanulmány szerzőjének fordításában: *Pro Minoritate*, 2016/ősz. 85–127. Vö. Roter (2019): *i. m.* 25–26.

védelmében, a gyakorlatban fontosságuk közel sem olyan kiemelkedő, alkalmazásuk pedig meglehetősen problematikus.

Az államok jelentéstételi gyakorlata következetlen, akár az egyes ciklusokat, akár a Karta és a Keretegyezmény monitoringját hasonlítjuk össze. Az egyes államok változó fontosságot tulajdonítanak a kétoldalú szerződésnek, egyedül Magyarország emeli ki ezeket mindegyik jelentésében. Összességében azonban a legtöbb országjelentés csak megemlíti aényt, hogy az adott állam kötött a kisebbségek védelmére vonatkozó bilaterális szerződést, illetve, hogy működnek ezek működését ellenőrizni hivatott vegyes bizottságok, de viszonylag kevés konkrétumot, érdemi információt ad ezek tartalmára, működésére vonatkozóan. E tekintetben hasznosabbak a Keretegyezményhez készített országjelentések, amelyek a legtöbb cikknél említést tesznek a kétoldalú szerződésekről, míg a Kartánál többnyire csak a 14. cikk kapcsán.

Ami a monitoringbizottságokat illeti, ezek összességében kedvezően viszonyulnak a kétoldalú kisebbségi szerződéshez és azokat a kisebbségvédelem legitim eszközeinek tekintik,⁹⁸ noha elsősorban a kisebbségi jogok védelmének megvalósulásával foglalkoznak, mintsem bilaterális kérdésekkel.⁹⁹ A Szakértői Bizottság gyakorlata az államokéhoz hasonlóan következetlen, esetleges és kevés elvi jellegű megállapítást tartalmaz. A Tanácsadó Bizottság ezzel szemben konzervensen, mindegyik véleményében kiemeli a kétoldalú szerződések fontosságát, az államokat a szerződések hatékony és a baráti együttműködés jegyében való alkalmazására bátorítja, a vegyes bizottságok működését ösztönzi. Hangsúlyozza a kétoldalú szerződéseknek az anyaállamok és a külhoni kisebbségek közti kapcsolatok erősítésében, valamint a tolerancia, a jólét, a stabilitás és a béke előmozdításában játszott szerepét, ugyanakkor felhívja a figyelmet a kétoldalú szerződések lehetséges árnyoldalaira, az anyaállam túlzott beavatkozásának veszélyeire is. Aktívan nyomon követi a szerződések végrehajtását, és a Szakértői Bizottságtól eltérően nem csak az országjelentésekre támaszkodik következtetései megfogalmazásánál. Olyan esetekben is, amikor az államok mélyen hallgattak a kérdéstről, a Tanácsadó Bizottság begyűjtötte a szükséges információt és rámutatott a vegyes bizottságok működésével kapcsolatos ne-

⁹⁸ Nem osztom és a Tanácsadó Bizottság véleményei sem támasztják alá Hofmann álláspontját, miszerint a kisebbségek védelmének kétoldalú kezelése („bilateralisation”) összeegyeztethetetlen volna a Keretegyezmény multilaterális megközelítésével. Hofmann, Rainer (2018): Commentary of Article 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: Hofmann–Malloy–Rein szerk. (2018): *i. m.* 85.

⁹⁹ Lantschner, Emma (2018): Commentary of Articles 17 and 18 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: Hofmann–Malloy–Rein szerk. (2018): *i. m.* 308.

hézségekre, felszólítva a hatóságokat a problémák mielőbbi orvoslására. A Miniszteri Bizottság ellenben, amely vitathatatlanul politikai jellegű testület, abszolút tartózkodik attól, hogy a bilaterális szerződések szenzitív kérdésébe beleavatkozzon.

Összefoglalásként megállapítható, hogy a Karta és a Keretegyezmény monitoringjának együttes tapasztalatai alapján a bilaterális kisebbségi egyezmények nem hoztak valódi áttörést a kisebbségi jogok védelme terén, és hosszú távon nem váltották be a hozzájuk fűzött kezdeti reményeket.¹⁰⁰ Ezzel egybecseng a Tanácsadó Bizottság 2019-ben Szerbia vonatkozásában adott véleménye, miszerint bár a kisebbségi kérdések kiemelkedő szerepet játszanak Szerbia szomszédos EU-tagországokkal folytatott kétoldalú kapcsolataiban, ez nem feltétlenül vezet formális együttműködéshez, a vegyes bizottságok hatékony működéséhez. Az elmúlt években lassulni látszik a szomszédos országokkal folytatott kétoldalú kooperáció, mivel a politikai figyelem elsősorban az uniós csatlakozási folyamatra irányul.¹⁰¹ Más országoknál ennek épp az ellenkezőjét tapasztalhattuk: az európai integráció kellő külső ösztönzést adott a kisebbségi kérdés kétoldalú kezelésre, míg az EU-hoz való csatlakozás *után* a kisebbségek helyzete gyakorlatilag lekerült a nemzetközi napirendről.¹⁰² Akárhogy is, a kétoldalú szerződések kínálta kisebbségvédelmi potenciált az államok nem aknázzák ki eléggé, amihez a Keretegyezmény és – még kevésbé – a Nyelvi Karta monitoringja sem ad megfelelő támogatást. A Szakértői Bizottság jelentései témánk szempontjából eleve kevés fogódzót kínálnak, így a tanulmány elején felvázolt szinergiát alig segítik elő, inkább csak párhuzamos védelmet biztosítanak. Ehhez képest a Tanácsadó Bizottság ugyan érdemben beemeli a kétoldalú szerződéseket a Keretegyezmény monitoringjába, de ajánlásai nem kötelező erejűek, tehát végső soron a bilaterális (és a multilaterális) szerződések végrehajtása az egyes államok belátásán múlik.

¹⁰⁰ Vö. Roter (2019): *i. m.* 24.

¹⁰¹ ACFC Serbia 4 2019, para. 137.

¹⁰² Vizi (2019): *i. m.* 64.