

## KOVÁCS PÉTER

### Az európai kisebbségvédelmi kodifikáció legújabb eredménye

#### Az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményének margójára

Mintha a történelem ismétlődne. Nehezen lehet napjainkban nem észrevenni a korábban elmúlásra ítélt kisebbségvédelem újraizmosodását: gyakorlatilag egy új kisebbségvédelmi *corpus juris* épül ki. Ez azonban messze nem magától értetődően és mindenki által üdvözölve történik: a politikusok, államférfiak, közírók, kutatók megoszlanak a pozitív és a negatív aspektusok mérlegelése során.

Vannak, akik a kisebbségek ezredfordulós ébredését egyenesen a 19. századi nemzetébredéshez hasonlítják, annyira meghatározónak érzik e folyamat hatását. E téren az lehet a nemzetközi jog funkciója, hogy intézményi mechanizmusokat szolgáltatva járuljon hozzá a problémakezeléshez, a feszültségek csillapításához, a konfliktusok rendezéséhez.

E jelenségnek azonban több olvasata van, és következésképpen eltérőek a benyomások is: az egyik tábor számára a nagy kihívás abban rejlik, hogy vajon lehetséges-e az objektív helyzet által indokolt komplex jogvédelmi rendszer kidolgozása. A másik tábor azonban még a kodifikációs eredmények láttán is inkább óvatos, s különösen az újabb kodifikációs kezdeményezések hallatán az, hiszen a Csipkerózsikaként szendergő kisebbségvédelem felébredése esetén a jól-rosszul begyógyult sebek felszakadásától tart. És akkor még nem is szóltunk azokról az államokról, amelyek a kisebbségvédelem területén nemhogy nem jeleskedtek, de közismerten részben éppen az ő magatartásuk szolgáltatta a bizonyító indokokat a kisebbségvédelmi kodifikáció szükségességéhez.

E megfontolások jól tetten érhetők az Európa Tanács legújabb kisebbségvédelmi kodifikációjának előkészítése során az egyes európai államok által tanúsított magatartásban. Ez a dokumentum az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. november 10-én elfogadott és a következő év januárjától aláírásra megnyitott úgynevezett *Nemzeti kisebbségek védelmének keretegyezménye*.

Tulajdonképpen az Európa Tanács állam- és kormányfőinek 1993. október 8-9-i bécsi csúcserkezte volt a szülőhelye annak a döntésnek, amely az előkészítő tárgyalások menetének vontatottsága után egyértelműen eldöntötte, hogy a kodifikációt folytatni kell, éspedig két irányban: egyrészt egy „olyan keretegyezmény kidolgozása irányában, amelyik pontosítja azokat az elveket, amelyek tiszteletben tarását a kisebbségek védelmében a szerződő államok vállalják”, másrészt pedig „az Emberi Jogok Európai Egyezményét a kultúra területén alkalmazandó, egyéni jogokkal kiegészítő jegyzőkönyv irányában, különös tekintettel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre.”<sup>1</sup> Az állam- és kormányfők ekkor tehát egyértelműen hitet tettek a kodifikáció mellett, sőt erre vonatkozó explicit mandátumot adtak. Ez annál is inkább fontos volt, mivel korábban a Miniszteri Bizottság az érdemi döntéstől húzódozva, az elvi jellegű döntés helyett<sup>2</sup> csak egy összehasonlító jogi, kompilatív dokumentumot eredményező munkára adott mandátumot.<sup>3</sup>

A bécsi csúcserkezte azonban leszögezte: „A történelem viharai által Európában szétszórt nemzeti kisebbségeket védeni és tisztelni kell, hogy ily módon is hozzájáruljunk a stabilitáshoz és a békéhez; (...) ezek a kisebbségek ugyanis társadalmaink életéhez különösen értékesen járulnak hozzá.”<sup>4</sup> Véletlen-e, hogy ez a

döntés néhány hónappal követte az úgynevezett Jugoszlávia Békekonferencia Döntőbíróságának (ismertebb nevén, elnökéről elnevezve a Badinter-bizottságnak) híressé vált *dictumát*? „Ha egy államban egy vagy több olyan csoport él, amelyek etnikai, vallási vagy nyelvi közösséget alkotnak, ezeknek a csoportoknak a nemzetközi jog értelmében joguk van identitásuk elismertetésére.”<sup>5</sup> „(...) az általános nemzetközi jog immár imperatív normái értelmében, az államok a kisebbségek jogait biztosítani kötelesek.”<sup>6</sup> Jóllehet e *dictum* a jogirodalomban számos kétkedő megjegyzést is kapott,<sup>7</sup> a Badinter-bizottság azt következetesen megismételte, s ebből arra is következtethetünk, hogy igen alaposan megfontolta az imperatív normák kategóriájának, *a jus cogensnek* az alkalmazását.

Melyek is ma a kodifikációkhoz kapcsolódó alapproblémák? Talán különösnek hat, de úgy tűnik, hogy a jogi katalógus tartalma kevesebb problémát jelent, mint jogtechnikai formulázása, azaz a választás az egyéni és a kollektív jogok között. De vajon valóban elengedhetetlen-e a döntés e két csoport között? Mielőtt az érdemi vizsgálatba belebocsátkoznánk, utalunk arra, hogy a tényleges választás valójában az európai köztudatban elterjedtnél jóval kevésbé kötődik az alkotmányos tradíciókhoz. Általában a többség - és a dolgok logikájánál fogva az állam - magától értetődő természetességgel nyúl az egyéni kisebbségi jogok koncepciójához - kiegészítve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével. A kisebbség pedig helyzetéből fakadóan és történelmileg alátámaszthatóan a kollektív jogi megközelítés eléréséért is küzd. Ez azonban olyan *párfordulatokat* eredményezhet, amelyek bármennyire meglepőek is, nem nélkülözik a logikát: e fordulatokra általában akkor kerül sor, amikor a korábban kollektív jogokért küzdő kisebbség a történelem fordulatainak eredményeként államalkotó többséggé válik, avagy ilyen többséghez csapódik. Szerfelett tanulságos lenne ebből a szempontból kiadni például a századfordulás magyar parlamenti viták jegyzőkönyveit, mindenekelőtt az erdélyi román képviselő Juliu Maniu felszólalásait.

Alkalmanként ugyanakkor a mai nemzetközi jogközösség is felhatalmazottnak érezte magát, hogy adott esetben az állam elismerését a kollektív jogi megközelítés alkalmazásától tegye függővé, anélkül azonban, hogy minden államra kiterjedő, *erga omnes* hatályt tulajdonítana ezen elvnek.<sup>8</sup>

### **Melyek a mai pozitív jogi megközelítések?**

A magunk részéről úgy gondoljuk, hogy indokolt különbséget tenni a közvetlen, egyértelmű, kisebbségvédelmi formák és az indirekt, álcázott védelmi mechanizmusok között, amelyekre jobb híján a „szégyenlős kisebbségvédelem” elnevezést lehet aggatni. A szó szoros értelmében vett, azaz közvetlen kisebbségvédelem pedig vagy az egyéni jogi megközelítésre, vagy a kollektív jogi koncepcióra épül, esetleg a kettő ötvözetére.

A fent szégyenlős kisebbségvédelemnek nevezett technika lényege abban foglalható össze, hogy *expressis verbis* nem vállalják ugyan fel a kisebbségi jogok védelmét, de olyan problémákat szabályoznak, amelyek szorosan összefüggnek a kisebbségi lét mindennapjaival. A mai pozitív jogban ennek három formáját lehet elkülöníteni:

Az első típus a kisebbségi nyelvhasználat védelmét kívánja biztosítani, alaptípusa a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*.<sup>9</sup>

A második típus filozófiája mindenekelőtt a helyi vagy regionális autonómiák különböző formáihoz kapcsolódik. Ezek a jogtechnikai intézmények általában kedvezően hatnak a kisebbségi lét mindennapjaira,<sup>10</sup> bár számos esetben

vezérmotívumuk független ettől a problematikától. A közigazgatásnak a decentralizáció szellemében történő szerkezeti átalakítása a tapasztalat szerint és a dolgok logikája okán akkor is javítani tudja a kisebbségek helyzetét, ha látószöge végső soron különböző. Ebből a perspektívából - és aligha megkérdőjelezhetően - hangsúlyozta az Európa Tanács egyik dokumentumában: „Számos európai állam gyakorlata mutatja, hogy a kisebbségek problémái a helyi vagy regionális autonómia erősítésével is megoldhatók (...) Egyébként is, a Helyi Önkormányzat Európai Chartájában szereplő helyi autonómia, az egyes helyzetek egyediségéhez megfelelően adaptálva, komoly erőforrássá válhat a kisebbségvédelemben, valamint a békés és civilizált együttélésben.

A harmadik forma olyan *terminus technicusok* használatával jellemezhető, amelyek szintén kerülnek a *stricto sensu* jogokra való utalást oly módon, hogy a hangsúlyt vagy az államokat terhelő, pozitív kötelezettségek gyakran program jellegű megfogalmazására helyezik („*az állam elősegíti, hogy...*”), vagy pedig a tartózkodási kötelezettséget („*az állam nem akadályozhatja meg, hogy...*”) hangsúlyozzák. Ez a technika vagy az érintett kisebbség, vagy - ami meglepőbb - a jóhiszeműen eljáró állam akaratára vezethető vissza, jelesül akkor, amikor az adott alkotmányos rendszer nem képes befogadni a kollektív jogi megközelítést, ily módon lehetővé válik a legitim követelésnek az adott alkotmányos tradíciókkal való összeegyeztetése. E technika alkalmazása egyszersmind ezen túlmenő, s nem lebecsülhető előnnyel jár az állam szempontjából: formái természetükből fakadóan, szélesebb körű manőverezési vagy akciószabadságot hagynak az állam számára, mint azok, amelyek a kisebbségvédelem hagyományos mechanizmusainak keretei közül erednek. Eljuthatunk tehát a kézenfekvő következtetéshez: abban az esetben, ha megvan az állam részéről a jóindulat és a kisebbség oldaláról az együttműködési készség, mindig meg lehet találni a megfelelő jogi megoldásokat, amelyek jogtechnikai formulázása önmagában - eltekintve a politikai összefüggésektől és csak a jog logikumára építve - nem eredményezhet feloldhatatlan ellentéteket.

### **Hogyan tükröződnek ezek a tendenciák az újabb európai kodifikációkban?**

Eltekintve most az immár klasszikus érvényűnek<sup>12</sup> minősülő megoldásoktól, illetve az újabb, de egyoldalú<sup>13</sup> (azaz pusztán a belső jogrendszeren alapuló) vagy kétoldalú (s e keretek között a tisztán individualista,<sup>14</sup> a tisztán kollektivista<sup>15</sup> és a vegyes<sup>16</sup> típusra egyaránt példát szolgáltató) intézménykomplexumoktól, az Európa Tanács legújabb kodifikációját annak fényében kell szemlélünk, hogy az előző két komolyabb kísérlet, azaz a *Demokráciával a Jogért Bizottság* (ismertebb nevén *Velencei Bizottság*) által az ET felkérésére kidolgozott *Európai kisebbségvédelmi egyezménytervezet*,<sup>17</sup> illetve az *ET Parlamenti Közgyűlése* által elfogadott kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyvtervezet,<sup>18</sup> amely az *Emberi Jogok Európai Egyezményéhez* kapcsolódott volna, nem nyerte el az érdemi döntéshozó szerv, a Miniszteri Bizottság tetszését. Ennek okait e helyütt nincs mód részletesebben elemezni, s egyértelmű, hivatalos döntés híján az elutasítás is inkább csak logikailag állapítható meg. A legújabb, CAHMIN<sup>19</sup> betűjelű kormányszakértői bizottságnak adott mandátum<sup>20</sup> gyakorlatilag sejtetni engedte e két tervezet végleges „elejtését”,<sup>21</sup> azzal azonban hogy eredményeiket az új kodifikációba beépíteni rendelte. Mint ahogy azt az alábbiakban egy táblázat is szemléltetni fogja, a jogok katalógusa valóban hasonló, de jó néhány jog esetében a megfogalmazás változott. Pusztán stílusgyakorlatról van-e szó, vagy érdemi változásokról?

Mielőtt a jogokat összevetnénk, rá kell mutatni arra, hogy a keretegyezmény nem tartalmazza a kisebbségek definícióját, s ebből a szempontból sem követi a Velencei Bizottság dokumentumának vagy az 1201-es ajánlásnak a példáját. A kodifikáció DH-MIN-beli szakaszának tapasztalatai alapján a CAHMIN számára egyértelművé vált, hogy mivel minden állam számára egyaránt elfogadható meghatározás kidolgozása nem lehetséges, a definíció erőltetése zsákutcába vezetne. A húzódozást növelte az, hogy a bécsi csúcsertekezlet döntése alapján olyan keretegyezményt kellett kidolgozni, amelyhez az Európa Tanácson kívül álló államok is csatlakozhatnak.

A táblázat világosan mutatja, hogy az Európa Tanács három kodifikációja, illetve kodifikációs kísérlete a katalógus tartalma tekintetében alapvetően nem különbözik egymástól. Ugyanakkor láthatóan megnövekedett a fentebb „szégyenlősnek” nevezett klauzulák aránya, bár láthatóan a Velencei Bizottság, illetve a n° 1201 ajánlás is helytel-közzel engedett e kísértésnek. Jellemző, hogy nem csak a kollektív jogi megközelítéseket öltöztették át a szégyenlős formába - ami önmagában még logikus lett volna, tekintettel a kodifikációk páneurópaiságának igényére, illetve arra, hogy az *egyéni jogi -kollektív jogi megközelítés*

A kisebbségvédelmi kodifikációk összehasonlító táblázata

A kisebbségi jogok védelme az egyes nemzetközi dokumentumokban				
A védett jogok	Keretegyezmény 1994	Velencei Bizottság 1991	1201 .sz. ajánlás 1993	ENSZ: 135/47.sz nyilatkozat 1993
identitásválasztás	3. cikk: ind	2. cikk 3§: ind	2. cikk 1-2§: ind	3. cikk 2§: ind
egyenlőség, non- diszkrimináció	4. cikk 1§: ind	4. cikk 1§: ind	4. cikk: ind	3. cikk 1§: ind
esetleges pozitív diszkrimináció	4. cikk 2-3§: prüd	4. cikk 2§: ind+koll	12. cikk 2§: koll	4. cikk 1§:, 8. cikk 3§: prüd
identitásvédelem	5. cikk 1§: prüd	3. cikk 2§: koll	3. cikk 1§: ind	4. cikk 2§: prüd
védelem a nem önkéntes asszimilációval szemben	5. cikk 2§: prüd	3. cikk 1§: koll 6. cikk: ind 13. cikk: prüd	3. cikk 1§: ind	nincs
egyesülési szabadság	7. cikk: ind	5. cikk: ind	6. cikk: ind	2. cikk 4§: ind
gondolati és vallásszabadság	7-8. cikk: ind	10. cikk: ind+koll	3. cikk: ind	2. cikk 1§: ind
határokon átnyúló információs szabadság	9. cikk 1§: ind	6. cikk 2§: ind	10. cikk: ind	nincs
médiák	9. cikk 1-4§: prüd	6. cikk 2§: ind	7. cikk 1§: ind	nincs
kisebbségi nyelvhasználat, általában	10. cikk 1§: ind	7. cikk: ind	7. cikk 1§: ind	2. cikk 1§: ind
közigazgatási nyelvhasználat	10. cikk 2§: prüd	8. cikk: ind	7. cikk 3§: ind	nincs
büntető eljárásbeli nyelvhasználat	10. cikk 3§: ind	8. cikk: ind	7. cikk 3§: ind	nincs
vezeték- és keresztnév kisebbségi nyelven	11. cikk 1 §: ind	nincs	7. cikk 2§: ind	nincs
helység- és utcanév kisebbségi nyelven	11. cikk 3§: prüd	nincs	7. cikk 4§: ind	nincs
nyilvános feliratok kisebbségi nyelven	11. cikk 2§: ind	6. cikk: 1§ 7. cikk: ind	7. cikk 4§: ind	nincs
iskola és toleranciára nevelés	6. cikk 1§: prüd	nincs	nincs	nincs
iskola: kisebbségi nyelv és kultúra	12. cikk 1 §: prüd	nincs	nincs	4. cikk 4§: prüd
képzés, tankönyvek	12. cikk 2§: prüd	nincs	8. cikk 2§: ind	nincs
saját kisebbségi oktatási intézmények	13. cikk 1§: ind	9. cikk: ind	8. cikk 2§: ind	nincs

Regio – Kisebbség, politika, társadalom 1994. 5. évf. 4.sz.

kisebbségi nyelvet tanulni	14. cikk 1§: ind	9. cikk: ind	8. cikk 1§: ind	4. cikk 3§: prüd
kisebbségi nyelvet tanulni állami iskolában	14. cikk 2§: prüd	9. cikk: ind	8. cikk 1§: ind	nincs
kisebbségi nyelvet tanulni magániskolában	13. cikk: ind	9. cikk: ind	8. cikk 2§: ind	nincs
részleges kisebbségi nyelvű oktatás magániskolában	13. cikk: ind	9. cikk: ind	8. cikk 2§: ind	4. cikk 3§: prüd
részleges kisebbségi nyelvű oktatás állami iskolában	14. cikk 2§: prüd	9. cikk: ind	nincs	4. cikk 3§: prüd
tényleges részvétel a kulturális, társadalmi, gazdasági életben	15. cikk: prüd	nincs	12. cikk 2§: koll	2. cikk 2§: ind 2. cikk 3§: ind 4. cikk §: prüd
tényleges részvétel a közéletben	15. cikk: prüd	14. cikk: prüd	11. cikk: ind	2. cikk 2§: ind
esetleges helyi, területi vagy regionális autonómia	nincs	nincs	11. cikk: ind	2. cikk 3§: ind
mozgásszabadság	nincs	5. cikk: ind	nincs	nincs
a lakossági arányok célzatos megváltoztatásának tilalma	16. cikk: prüd	13. cikk: prüd	5. cikk: prüd	nincs
az etnikai tisztogatás tilalma	reambulom prüd	nincs	3. cikk 1§: ind	1. cikk 1§: koll
határokon átnyúló kapcsolatok	17. cikk: ind	5. cikk: ind	10. cikk: ind	2. cikk 5§: ind
kétoldalú megállapodások és államközi együttműködés	18. cikk: prüd	1. cikk 3§: prüd	nincs	nincs
jogorvoslati lehetőség	nincs	11. cikk: ind	9. cikk: ind+koll	nincs
a kisebbségek érdekeinek figyelembevétele	nincs	nincs	nincs	5. cikk 1§: ind

Rövidítések magyarázata:

ind = közvetlen, egyéni jogi kisebbségvédelem

koll = közvetlen, kollektív jogi kisebbségvédelem

ind+koll = közvetlen, vegyes típusú kisebbségvédelem

prüd = közvetett, szégyentős, prüd kisebbségvédelem

párharcban egyik fél sem tette le a fegyvert. A táblázat tanulsága szerint azonban számos egyéni jogi megközelítés is ugyanerre a sorsra jutott.

Minden kodifikációban a kontrollmechanizmus legalább olyan fontos, mint maga a jogi katalógus. A Velencei Bizottság tervezete független szakértők bizottsága mellett tette le a voksát, az 1201-es ajánlás viszont - hiszen az Emberi Jogok Európai Egyezményének kiegészítő jegyzőkönyvének szánták - az Emberi Jogok Európai Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága mellett tört lándzsát. A Keretegyezmény által felvázolt mechanizmus értékelése során azt is szem előtt kell tartani, hogy a kisebbségvédelem másik szelete, a bécsi mandátumnak megfelelően, valóban az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez kapcsolódó, a kulturális szférában alkalmazandó bizonyos egyéni jogok kiegészítő jegyzőkönyvében kerül szabályozásra.

A Keretegyezményben foglalt mechanizmus tehát meglehetősen konzervatív, amikor a periodikus jelentéstételi kötelezettségre épít, igaz, azt összekapcsolva egy *prima facie* meglehetősen homályos (vagy szándékoltan kétértelmű?) természetű kontrollal, amelyet az Európa Tanács központi politikai szerve végez. Az országok lépéseiről számot adó első általános jelentés és az azt követő időszakos jelentések áttekintése révén a Miniszteri Bizottság végzi ugyanis a vállalt kötelezettségek végrehajtása ellenőrzésének a feladatát: munkájában egy konzultatív bizottság segíti.

amely közreműködik „a Keretegyezményben meghirdetett elvek megvalósításának érdekében tett tagállami lépések adekvát voltának megítélésében”.<sup>22</sup>

E bizottság létrehozása („*amelynek tagjai a kisebbségvédelemben elismert jártassággal bírnak*”), bár nem szükségképpen független személyiségek, a Miniszteri Bizottság által végrehajtott politikai arbitrázs gyümölcse: a testületnek választania kellett a különböző javasolt változatok között.<sup>23</sup> A CAHMIN a lépés politikai súlyára és arra való tekintettel, hogy csaknem mindegyik variáció néhány szavazatnyi támogatást kapott, s logikailag nem mindegyik zárta ki az összes többit, nem vállalta a döntés felelősségét. A Miniszteri Bizottság ülésén hozott döntés aligha lehetett könnyű, még ha az elfogadott variáns tulajdonképpen nem áll távol attól, amit a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában is megtalálunk. A megfelelő mechanizmus kiválasztásának nehézsége azonban csak részben mutatott vissza a politikára, részben magához a Keretegyezménynek a természetéhez kapcsolódott.

Márpedig a dokumentum egyszerre tartalmaz jogi elveket (amelyek belső jogi normává való átültetésének terhe az államra hárul) és már létező, tételes jogokat, amelyek önmagukban vagy más nemzetközi jogi érvényű dokumentumokban megtalálhatók, vagy esetleg a strasbourgi bíróság ítélkezési gyakorlatából vezethetők le. E kompilatív technikát és ebből fakadóan a katalógus normáinak eltérő természetét, a CAHMIN-kormányszakértők egy része rendszeresen támadta, mások védtek, a harmadik csoport pedig nem volt hajlandó felismerni. E tekintetben a preambulum egyáltalán nem tisztázza a helyzetet, amikor „*az elvekre és az azokból folyó kötelezettségekre*” utal, a kommentár pedig az elvek végrehajtásának magyarázatát alapvetően a közvetlen alkalmazhatóság hiányára hivatkozva adja meg.<sup>24</sup>

A Keretegyezmény szövegébe pillantva nem lehet nem észrevenni minden szövegtechnikai ravaszkodás ellenére a tételes jogokat. De hogyan lehet egységes kontrollmechanizmus alá helyezni jogi elveket, program jellegű normákat és a máshonnan átvett pozitív jogokat?

A kodifikátorok dilemmája hasonlóképpen jelentkezett a 19. cikkely megfogalmazása során is, amely a jogok esetleges állami korlátozásának nemzetközi jogi korlátait járja körül. Nyilvánvaló, hogy a „korlátozás korlátozása” nélkül a kodifikációs tevékenység csak igen kétes értékű és hatékonyságában megkérdőjelezhető tartalmú dokumentumot eredményezett volna: e helyütt elegendő a kisebbségvédelmi kodifikációban ellenérdekelt államok immár több mint félévszázados gyakorlatára utalni. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéből is ismert és bevált korlátozási klauzuláknak szó szerinti átvétele azonban azoknak az államoknak az ellenállásán hiúsult meg, amelyek a Keretegyezmény és az EJEE közé legszívesebben áthághatatlan válaszfalat húztak volna fel.

Másrészt azonban veszélyes lett volna arra módot adni, hogy analóg korlátozási klauzuláknak két, adott esetben divergáló értelmezése alakulhasson ki. Ugyanakkor az is igaz, hogy korlátozási klauzuláknak csak igazi jogok, s nem pedig jogi elvek mellett van helyük. Több órás vita eredményeként egy akkor mindenki számára elfogadhatónk tűnő, amalgámszerű cikkely került be a végleges szövegbe, amely szemléletesen mutatja mindazokat az ijesztő, körmönfont szóhasználati technikákat, amelyek a kodifikációk kulcselemeit fémjelzik.<sup>25</sup>

Ugyanez a kétértelműség jelentkezett az államoknak az esetleges fenntartások megengedhetőségéhez kapcsolódó magatartásában is: a fenntartásokat generálisan tiltó cikkelytervezetet végül törölték: jóllehet a szerződés szövege ekként hallgat a fenntartásokról, a kommentár pedig azok megengedhetőségét a nemzetközi jog

általános szabályaihoz kapcsolja.<sup>26</sup> A szerződések jogának nemzetközi jogi szabályai csak korlátozottan nyújtanak fogódzót, és az emberi jogi tartalmú szerződésekhez kapcsolódó gyakorlat fenntartásokat csak konkrét jogok, nem pedig jogi elvek kapcsán fogadott el. A reálpolitikának tett pragmatikus engedmény előnyei és esetleges hátrányai csak a Keretegyezmény érvényesülése során tisztázódhatnak: ekkor dől el, hogy vajon valóban megkönnyíti-e a kodifikált normák elfogadását. Másrészt azt is, hogy az államok valóban szigorúan figyelik-e majd a többiek fenntartásait, s ellenkezésüket adott esetben a kifogások intézményével fogják-e nyomatékosítani? Közismert, hogy az államok az Európa Tanácson belül gyakorlatilag nem kifogásolták egymás fenntartásait. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének keretei között az Emberi Jogok Európai Bírósága a Belilos-ügyben hozott ítéletében<sup>27</sup> a tagállami fenntartás kapcsán is hangsúlyozta saját, széles körű kompetenciájának fontosságát. Minthogy a Keretegyezmény eljárása nem kapcsolódik a Bírósághoz, inkább szkeptikusak vagyunk a tekintetben, vajon valóban visszafogottan fordulnak-e majd az államok a fenntartások intézményéhez.

Ma még túl korai részletesebben belefogni az aláírásra éppen hogy csak megnyitott legújabb kodifikáció eredményeinek és hibáinak taglalásába. A CAHMIN-kormányszakértői bizottság mindenestre elkészült a bécsi csúcsértekezlet által igényelt tervezetek közül az egyiknek a szövegével, anélkül, hogy túlzottan kicsúszott volna a mandátum rögzítette határidőből. A kiegészítő jegyzőkönyv kapcsán azonban úgy tűnik, a késés látványosabb lesz.

Konklúzió gyanánt talán az szűrhető le a kisebbségi jogok legújabb katalógusából, hogy abban a korábbiaknál jóval markánsabban jelennek meg a lágy, gyakran program jellegű formulák. Azt természetesen csak a tényleges hatálybalépés után lehet megállapítani, hogy ez a technika valóban megkönnyítette-e a szélesebb körű elfogadhatóságot, és ugyanakkor valóban adekvát védelmet biztosít-e az érintett kisebbségeknek. A fenti táblázat bizonyítja, hogy az autonómiára való jogot leszámítva, koncepcionális veszteség nem történt. Bár ez mint veszteség önmagában igen jelentős, ne felejtjük el azt a tényt, hogy ha egy adott jog a jogok katalógusában nem szerepel, nem jelenti a jog tagadását, hanem pusztán a legkisebb közös nevező aktuális szintjéről tanúskodik.

Van azonban érdemi előrelépés is, s ez az úgynevezett pozitív diszkrimináció koncepciójának megerősítéséhez kapcsolódik: ennek megengedhetőségén túl ugyanis, amely az Emberi Jogok Európai Bíróságának a belga nyelvi ügyben hozott ítélete óta,<sup>28</sup> valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája,<sup>29</sup> illetve az ENSZ Közgyűlésnek a kisebbségvédelmi deklarációja<sup>30</sup> szerint is szerves kiegészítése a kisebbségvédelemben az emberi jogoknak, a Keretegyezmény egy bizonyos látens kötelezettséget is előír: „4. cikkely(...) 2. paragrafus: *A Felek vállalják, hogy - ha az szükséges - , megfelelő intézkedéseket tesznek avégett, hogy elősegítsék a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális téren a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti tényleges egyenlőséget. E tekintetben megfelelően figyelembe veszik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyedi feltételeit.*

3. paragrafus: *A 2. paragrafusnak megfelelően elfogadott intézkedések , nem tekinthetők diszkriminatív aktusnak.*”

Egy valami nyilvánvaló: kodifikálni mindig könnyebb, mint a kész kodifikációt az államokkal elfogadtatni. A Velencei Bizottság tervezetének és az Európa Tanács 1201-es ajánlásának sikertelensége e téren is szolgál tanulságokkal.

- 1 Bécsi csúcserkekezet dokumentuma - II. melléklet: A nemzeti kisebbségek.
- 2 CM/535/210592. sz. (az ET emberi jogi igazgatók kormányzati bizottságának [CDDH] adott mandátum): Tanulmányozzák annak a lehetőségét, szem előtt tartva az Európa Tanács és az EREÉ tevékenységének egymást kiegészítő jellegét, hogy meg lehet-e fogalmazni az Emberi Jogok Európai Egyezményének szellemében a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó speciális jogi normákat. A Bizottság munkáját a Demokráciával a Jogért Bizottság által elkészített európai kisebbségvédelmi egyezménytervezet, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye kiegészítő jegyzőkönyve gyanánt készített osztrák tervezet és más jogi megoldásjavaslatok fényében végezze. Ezt a mandátumot később CM/554/090393. sz. döntésével Miniszteri Bizottság Parlamenti Gyűlés 1201. sz. (1993) ajánlására is kiterjesztette. Lásd: *Protection des minorités nationales-rapport final d'activité du CDDH à l'attention du Comité des Ministres*. CM(93) 164. 3.
- 3 A fenti mandátum alapján a CDDH által életre hívott *ad hoc* kormányzati bizottság (DH-MIN) által elfogadott dokumentumok jelentőségét hiba volna alábecsülni, de gyakorlatilag a kisebbségvédelemben alkalmazott jogintézmények, jogi megfogalmazási technikák és *terminus technicusok* összegyűjtésére korlátozódott. A DH-MIN-t saját mandátuma zárta a csapdába: a jogok csoportosítását részben azon az alapon is végeznie kellett, hogy melyek azok, amelyek egy EJE kiegészítő jegyzőkönyvbe kerülhetnek (egyéni, peresíthető jogok), s melyek azok, amelyek inkább egy *sui generis* szerződésbe, például egy keretegyezménybe illenek inkább.
- 4 A bécsi csúcserkekezet dokumentuma.
- 5 Jugoszlávia Békekonferencia Döntőbírósága: 2. számú tanácsadó vélemény 2. paragrafus (1.).
- 6 Uo. ld. továbbá a 9. számú tanácsadó vélemény 2. paragrafusát (2.) és a 10. számú tanácsadó vélemény 4. paragrafusát (2.).
- 7 A várható hűvös reakcióra az az Alain Pellet is felhívta a figyelmet, aki nemzetközi jogi szakértőként maga is részt vett a Badinter-bizottság munkájában. Ld.: Pellet, Alain: *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A second Breath for the Self-determination of Peoples*. *European Journal of International Law* Vol. 3. 1. 1992. 179.  
Pellet, Alain: Commission d'Arbitrage pour la Yougoslavie. *Annuaire Français pour le Droit International* XXXVIII. 1992. 228.
- 8 Ld. erről részletesebben a Badinter-bizottságnak Horvátország elismerése ügyében adott 5. számú tanácsadó véleményét: „A Bizottság 1992. január 10-én a Horvát Köztársaságtól azt kérte, hogy erősítse meg, hogy elfogadja a Békekonferencia 1991. november 4-i egyezménytervezetének összes rendelkezését és különösen azokat, amelyeket a II. fejezet 2-c cikkelye („Különleges státus”) tartalmaz.  
(...) a Bizottság úgy véli, hogy  
- az 1991. december 4-i alkotmánytörvény nem fedi le teljeskörűen az 1991. november 4-i Egyezménytervezet összes rendelkezését, és különösen azokat nem, amelyeket a II. fejezet 2-c („Különleges státus”) elnevezés alatt tartalmaz;  
- következésképpen tehát a Horvát Köztársaság hatóságaira hárul, hogy egészítsék ki az 1991. december 4-i alkotmánytörvényt avégett, hogy az az említett szerződéstervezet rendelkezéseinek elébe menjen;  
- ennek fenntartásával, a Horvát Köztársaság teljesíti azokat a feltételeket, amelyek az Európai Közösség tagállamai részéről - az Európai Unió Minisztertanácsa által 1991. december 16-án elfogadott, a Szovjetunióbéli és kelet-európai új államok elismerésének irányelveiről szóló nyilatkozat, valamint a Jugoszláviáról szóló nyilatkozat értelmében elismeréséhez szükségesek.” -5. számú tanácsadó vélemény (1992. január 11) 2-3 paragrafus (2-3.).
- 9 Ld. erről: Kovács Péter. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. *MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének Közleményei* 3. 1993.; Kovács Péter. A nemzetközi jogi kisebbségvédelem a 90-es években. *Magyarország és Európa* 1994 5. III. fejezet. A teljes szöveget lásd *Magyarország és Európa* 1994. 2. 7.
- 10 Ahogyan a bécsi csúcserkekezet dokumentumának kisebbségvédelmi fejezete is hangsúlyozta: „A tolerancia légkörének megteremtése nélkülözhetetlen ahhoz, hogy mindenki részt vegyen a közügyekben. A regionális és a helyi közösségeknek ehhez hasznosan kell hozzájárulniuk.” (A bécsi csúcserkekezet dokumentuma: II. melléklet: A nemzeti kisebbségek.)
- 11 Ld. az Európa Tanácsnak egy 1993-as varsói EBEE-szemináriumára készített dokumentumát: *Contribution du Conseil de 14 Europe au séminaire de la CSCE sur la protection des minorités: Études des cas concernant des minorités nationales: résultats positifs*. Varsovie 24-28 mai 1993. Strasbourg le 19 mai 1993 hdsemmin. cf
- 12 Ld. például az Åland-szigetek, a Feröer-szigetek, Grönland, a Man-sziget, Guernsey, . Schleswig-Holstein vagy Dél-Tirol státusát.

- 13 Ld. például Korzika, az olaszországi Valle d'Aosta Katalónia vagy Baszkföld státusát. Az osztrák, a magyar, a horvát és a szlovén kodifikációk elismerik a kisebbségek védelmének bizonyos kollektív jogi intézményeit is.
- 14 Ld. például az 1991. 6. 17-i lengyel-német alapszerződést.
- 15 Egyezmény a Magyar Köztársaság területén élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaság területén élő magyar nemzeti kisebbség különjogainak biztosításáról. Ljubljana, 1992. 11. 6.
- 16 Nyilatkozat a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság kisebbségvédelmi együttműködésének alapelveiről. Budapest 1991. 5. 31 és ennek ugyanazon a napon aláírt jegyzőkönyvét.
- 17 CDL-MIN (93) 6-7.
- 18 Rec. n°1201 de l'Assemblée parlementaire; Doc. 6742 de l'Assemblée parlementaire.
- 19 Comité ad hoc pour la Protection des Minorités Nationales 20n° CM/575/041193: a mandátum rendelkező részének szövege tulajdonképpen csak idézte a bécsi dokumentum megfelelő mondatait. A Keretegyezmény határidejéül 1994. június 30-át, a kiegészítő jegyzőkönyv határidejéül 1994. december 31-ét szabta meg.
- 21 A CDDH és a DH-MIN-bizottságoknak adott, idézett mandátum óta számolni kellett azzal, hogy a Miniszteri Bizottság aligha fogja elfogadnia két tervezetet.
- 22 Ld. a Keretegyezmény 22. cikkelyét! A hivatalos kommentár (*Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* - Strasbourg, novembre 1994 H[94] 10) megelőlszik egy tautologikus magyarázattal: „A konzultatív bizottság feladata abban áll, hogy segítse a Miniszteri Bizottságot, amikor az azt vizsgálja, hogy adekvátak-e a fél által a Keretegyezményben meghirdetett elvek végrehajtására tett intézkedések.”(91. paragrafus)
- 23 E variációk a következők voltak: - a tagállamok informálják a Miniszteri Bizottságot a tett lépésekről. (Anélkül, hogy bármilyen kontrollt előre rögzítenének.); - a Miniszteri Bizottság ellenőriz, egy független szakértői bizottság közreműködése révén;  
a Miniszteri Bizottság ellenőriz, egy kormányközi szakértői bizottság közreműködése révén;  
- az Európa Tanács már létező vagy egy újonnan létrehozandó kormányközi bizottsága végzi a kontrollt;  
- tanácsadó vélemény: ez két variációban is felmerült, és pedig vagy az Emberi Jogok Európai Bíróságára telepítve, vagy egy speciális kormányközi bizottságra ruházva a jogkört.
- 24 Ld. a kommentár 29. paragrafusát!
- 25 19. cikkely: A Felek vállalják, hogy tiszteletben tartják és megvalósítják a jelen Keretegyezményben foglalt elveket, fenntartva, ha szükséges, -és kizárólag-azon korlátozásokat, megszorításokat vagy eltéréseket, amelyeket a nemzetközi jogi szerződések és különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye és jegyzőkönyvei tartalmaznak, és mindezeket is csak annyiban, amennyiben valóban érvényesíthetők az említett elvekből folyó jogok és szabadságok tekintetében.”
- 26 Kommentár 98. paragrafusa: „Nincs a fenntartásokra vonatkozó cikkely; ezek mindazonáltal annyiban megengedhetők, amennyiben a nemzetközi jog lehetőséget nyújt erre.”
- 27 Arrêt rendu le 29. 4. 1988, dans l'affaire Belilos.
- 28 Arrêt rendu le 23. 7. 1968, dans l'affaire linguistique belge (fond).
- 29 Ld. a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 7. cikkelyének 2. paragrafusát: „A regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekét szolgáló különleges intézkedések meghozatala, amelyek célja, hogy az ezeket a nyelveket használók és a lakosság többi része közötti egyenlőség kiteljesedjen, vagy hogy különleges helyzetük figyelembe legyen véve, nem minősül az elterjedtebb nyelveket használókkal szemben hátrányos megkülönböztetésnek.”
- 30 135/47. sz. közgyűlési határozat (Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól) 8. cikkely 3. paragrafus: „Az államok által a jelen Nyilatkozatban rögzített jogok tényleges érvényesítése, biztosítása érdekében tett intézkedések nem tekinthetők az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt egyenlőség elvébe ütközőnek.”

## PÉTER KOVÁCS

### RECENT RESULT OF THE CODIFICATION OF THE PROTECTION OF EUROPEAN MINORITIES

During the last years the role of national minorities played in the maintenance of peace, internal policy of individual countries as well as in the interrelations of two or

more countries has become more and more unambiguous and generally accepted. In our days it is no more possible to, disregard the recent strengthening the protection of minorities having been neglected earlier. An important turn of this process has been the document adopted by the C'ommittee of Ministers of the Council of Europe on 10 November 1994 having been opened for signature by January 1995: The author describes the process resulting this document. The study mentions the various interests hardly reconcilable for the countries the representatives of which treated the problem according to their relation with their own minorities. According to the opinion of the author, although the renouncement of the right for autonomy means a loss, still some mild formulae sometimes of program character appear more markedly in the document. Moreover, he assumes as an advance the strengthening of the concept of positive discrimination.