

KISS BALÁZS

A bilaterális kisebbségvédelem tapasztalatai Magyarországon és a szomszédos államokban

Vizi Balázs (szerk.): *Magyarország és szomszédai. Kisebbségvédelem a kétoldalú szerződésekből*. Budapest: TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2021. 293 oldal

Magyarország 1990 után – Ausztria kivételével – mindegyik szomszédjával olyan kétoldalú szerződéseket kötött, amelyek a kisebbségek jogait érintették, és a többszintű európai kisebbségvédelmi rendszer kialakulásának folyamatába jól illeszkedtek.¹

A Vizi Balázs szerkesztésében és Tóth Norbert, Nagy Noémi, Szabó Tamás, Kántor Zoltán, Pászkan Zsolt, Varga Csilla, Korhecz Tamás és Fedinec Csilla közreműködésével megjelent kötet egy 2016-ban indult kutatás eredménye. A negyedszázad tanulságait vizsgáló kutatás, azokra a kérdésekre kereste a válaszokat, milyen módon érvényesülnek az államok által kötött kétoldalú kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmazó szerződések, azok milyen hatást gyakorolnak a kisebbségi közösségek életére, és segítenek-e a viták rendezésében. A kötetben három nemzetközi jogi tanulmány mellett, öt, a magyar-román, a magyar-szlovák, a magyar-serb és a magyar-ukrán szerződésekről és kétoldalú kapcsolatokról szóló esettanulmányt talál az olvasó.²

Az olvasóban a magyar-szlovén, illetve a magyar-horvát alapszerződések és kisebbségi szerződések elemzésének elmaradása miatt megfogalmazódó hiányérzetet csupán részben elégíti ki szerkesztő. Az előbbi témában 2019-ben önálló

* A szerző jogász, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala osztályvezetője. E-mail: dr.iur.kiss.balazs@gmail.com

¹ Vizi Balázs (szerk.): *Magyarország és szomszédai. Kisebbségvédelem a kétoldalú szerződésekből*. Budapest: TK Kisebbségkutató Intézet – L'Harmattan, 2021. 9.

² Uo. 10.

tanulmánykötet jelent meg,³ az utóbbi elemzésére azonban sajnálatos módon a világválság következtében meghíusuló horvátországi forrásgyűjtés miatt nem kerülhetett sor.⁴

Kétoldalú szerződések és a kisebbségek védelme a nemzetközi jogban című bevezető tanulmányában Vizi Balázs a nemzetközi kisebbségvédelmi normák kialakulásának rövid, ám találó példákkal tűzdelt történelmi áttekintését követően arra a körülményre mutat rá, hogy a kelet-közép-európai államok demokratikus átmenetével és az új államok létrejöttével egy időben megnőtt a kisebbségvédelem, azon belül is különösen a kétoldalú kapcsolatok jelentősége. Tanulmányában nem mulasztja el bemutatni, hogy milyen külső ösztönzői voltak a kisebbségvédelmi, illetve kétoldalú szerződések létrejöttének. E körben különösen az Európai Unióhoz való csatlakozásra, valamint az euroatlanti együttműködés jelentőségére hívja fel az olvasó figyelmét.

A szerző megállapítja, hogy „*az 1990-es években kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi normák univerzális, regionális és bilaterális szinten is egymásra épülnek*”, a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények e rendszer integráns elemei. Erre utal az is, hogy napjainkban több mint kétszáz kétoldalú szerződés, közös nyilatkozat van hatályban, amelyek legalább egy utalást tesznek a részes államok kisebbségvédelmi kötelezettségvállalásaira.⁵

Vizi Balázs szemléletesen mutatja be az anyaállam és a területi állam kölcsönös felelősségét a kisebbségvédelem területén. Az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képező kisebbségvédelemre alapozva azzal érvel, hogy „*nem tekinthető egyetlen állam kizárólagos belügyének a kisebbségek helyzete*”. Bár tanulmányában utal a szerző az anyaállamok korlátozott szerepére a területükön kívül élő kisebbségi közösségek védelmében,⁶ álláspontunk szerint kívánatos lett volna röviden kitérni arra a kérdésre is, hogy milyen, az államok szuverenitását érintő kérdések merül(het)nek fel ezen a területen, illetve azok milyen veszélyekkel jár(hat)nak.

A tanulmány szerzője részletesen foglalkozik a kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmazó kétoldalú szerződések jellegzetességeivel, amelyeket három fő kategóriába sorol: a) alapszerződések, b) kisebbségi szerződések és c) együttműködések, megállapodások.⁷

³ Komac, Miran – Vizi, Balázs (szerk.): *Bilaterális kisebbségvédelem. A magyar-szlovén kisebbségvédelmi egyezmény háttere és gyakorlata*. Budapest: L'Harmattan, 2019.

⁴ Vizi, 2021. 10.

⁵ Uo. 20–22.

⁶ Uo. 24.

⁷ Uo. 28.

Vizi Balázs – más példák bemutatása mellett – természetesen elsősorban a Magyarország és a szomszédai által kötött alapszerződések, kisebbségi szerződések és együttműködési megállapodások főbb jellegzetességeire fókuszál.⁸

Kurrens eleme a tanulmánynak a kétoldalú szerződések végrehajtásáról és annak ellenőrzéséről szóló fejezete. Vizi Balázs némileg lesújtó megítélése szerint, „[a]z alapszerződések kisebbségi klauzuláiban és az 1990-es években kötött kisebbségi szerződésekben alig találunk olyan konkrét intézkedésre szóló rendelkezést, amely könnyen számonkérhető lenne”.⁹ Ennek oka az is, hogy a kétoldalú szerződéses kötelezettségvállalások ritkán lépnek túl a szerződő államok multilaterális kötelezettségein.¹⁰

A kétoldalú szerződések végrehajtásának ellenőrzése a kisebbségi vegyes bizottságok feladata, amelyek tagjai között jellemzően a kisebbségi közösségek képviselői is helyet foglalnak. Vizi Balázs a kisebbségi vegyes bizottságok működésének anomáliáiként a tanácskozások rendszerességének és az általuk hozott döntéseknek az érintett állam kormányai által történő végrehajtásának hiányára utal,¹¹ amelyekről az érdeklődő kézzelfogható példákat olvashat a kötet esettanulmányai között.

A kétoldalú szerződéseknek a nemzetközi kisebbségvédelemben elfoglalt helyét vizsgálva Vizi Balázs arra a következtetésre jut, hogy bár azok jól kiegészíthetők az univerzális és regionális kisebbségi jogi standardokat, közvetlenül nem alkalmazhatóak a belső jogban, megsértésükkel szemben nem áll rendelkezésre tényleges jogorvoslati lehetőség.¹²

Kétoldalú szerződésekben ismétlődő szabályok, mint a nem kétoldalú szokásjogi norma azonosításának lehetséges bizonyítékai – különös figyelemmel a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekre című írásában Tóth Norbert arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen szerepük lehet a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződéseknek az azonos szabályozási körre vonatkozó nem kétoldalú szokásjogi normák kialakulásában, illetve azonosításában.¹³

A vizsgálat elvégzéséhez a szerző mindenekelőtt a nemzetközi szokásjogi norma azonosításának feltételeit és annak elméleti kérdéseit elemzi, bemutatva a Nemzetközi Jogi Bizottság és a Nemzetközi Bíróság gyakorlatát.¹⁴

Tóth Norbert elsőként azt vizsgálja, hogy volt-e korábban olyan kodifikációs folyamat, amelyben jelentős számú és azonos tárgykörben kötött kétoldalú szerződéseket is figyelembe vettek egy multilaterális nemzetközi szerződés megkötése

⁸ Uo. 28–39.

⁹ Uo. 40

¹⁰ Uo. 44.

¹¹ Uo. 41–43.

¹² Uo. 43., 45.

¹³ Uo. 47.

¹⁴ Uo. 50–55.

során, amely körülmény véleménye szerint a nemzetközi szokásjog meglétére utalhat az adott területen.¹⁵

A tanulmány szerzője szemléletes példaként a kétoldalú konzuli egyezményeknek a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény kodifikációjára gyakorolt hatását mutatja be vázlatosan.¹⁶ Ezzel együtt az olvasó némi rezignáltságot érezhet afelett a körülmény felett, hogy Tóth Norbert kutatása során nem vállalkozott a két európai kisebbségvédelmi egyezmény¹⁷ egyike kodifikációjának azonos módszertan mentén történő, hasonló mélységű vizsgálatára.

A szerző mindössze arra figyelmezteti az olvasót, hogy „*a nemzeti kisebbségek védelmére alkalmazandó szokásjogi normák zöme feltehetően nem általános, hanem inkább partikuláris szabályokat takar*”.¹⁸ Emellett olyan helyzetben, amikor a szerződéskötés tulajdonképpen a nemzetközi közösség elvárásának eredménye, amely a Kelet-Közép-Európában kötött kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekről általában megállapítható, Tóth Norbert arra a megállapításra jut, hogy „*az ilyen szerződések szokásjogképző hatásfoka – legalábbis eleinte – mérsékelt*”.¹⁹

A tanulmány szerzőjének megítélése szerint a kétoldalú szerződésekben foglalt kétoldalú szokásjogi norma azonosítására alkalmas szabálynak: a) ismétlődőnek, b) generalizálhatónak, c) normaalkotó jellegűnek és d) a gyakorlat által követettnek kell lennie. Azonban abban az esetben – írja a szerző –, „*ha a kétoldalú szerződésben foglalt konkrét szabály más két- vagy többoldalú szerződésben ismétlődik, generalizálható és normaalkotó jellegű, (...) vélelmeznünk kell, hogy nem kétoldalú szokásjogi normával állunk szemben*”.²⁰

E hivatkozott előfeltételeknek a szerző feltételezése szerint egy sor, jogi kötőerővel nem rendelkező *soft law* jellegű multilaterális kisebbségvédelmi dokumentum megfelel, hiszen azokra a kétoldalú szerződések többsége a kétoldalú kapcsolatokban alkalmazandó jogi kötelezettséggként hivatkozik. „*Vagyis ezek a puha jogi instrumentumok valószínűleg a kétoldalú szerződésekben alkalmazott renvoi-nak köszönhetően 'megszilárdulhattak' az idők során és normáik egy része a nemzetközi szokásjog részévé válhatott.*”²¹

A kelet-közép-európai államok által kötött kétoldalú kisebbségi szerződések a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény monitoringja tükrében: látszateszközök vagy valódi elköteleződés? című tanulmányában Nagy Noémi arra vállalkozik, hogy felmérje, az igazán hatékony kisebbségvédelem megteremtése érdekében létezik-e

¹⁵ Uo. 56.

¹⁶ Uo. 57., 58-68.

¹⁷ Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény; Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája.

¹⁸ Vizi, 2021. 57.

¹⁹ Uo. 78-79.

²⁰ Uo. 74.

²¹ Uo. 80.

szinergia a multilaterális nemzetközi szerződések monitoringja szintjén, és ha igen, annak milyen hatása van a kétoldalú szerződések végrehajtására. Ennek érdekében a szerző azt vizsgálja, hogy a Magyarország és szomszédos államai által egymással, valamint más államokkal között kétoldalú kisebbségi szerződések hogyan és milyen mértékben jelennek meg a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta monitoring anyagaiban.²²

A tanulmány erénye, hogy szerzőjének kutatási kérdései rendkívül széles spektrumot fognak át,²³ amelyek megválaszolása érdekében Nagy Noémi a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta eddigi monitoringciklusai során, a vizsgált hét ország²⁴ vonatkozásában közzétett országjelentéseket és bizottsági véleményeket, összesen 126 dokumentumot vizsgált meg.²⁵

A monitoringciklusok értő elemzését követően, a vizsgálat tanulságait összegezve arra a megállapításra jut a szerző, „*hogy noha a kétoldalú kisebbségi szerződések a jogi és politikai retorika szintjén jelentős szerepet játszanak a kelet-közép-európai kisebbségek védelmében, a gyakorlatban fontosságuk közel sem olyan kiemelkedő, alkalmazásuk pedig meglehetősen problematikus*”.²⁶

Nagy Noémi megítélése szerint a kétoldalú kisebbségi szerződések nem hoztak valódi áttörést a kisebbségvédelem terén, és hosszú távon nem voltak képesek beváltani a megkötésükkor hozzájuk fűzött reményeket. A szerző megállapítása, amely szerint „*a kétoldalú szerződések kínálta kisebbségvédelmi potenciált az államok nem aknázták ki eléggé, amihez a Keretegyezmény és – még kevésbé – a Nyelvi Karta sem ad megfelelő támogatást*”,²⁷ összecseng Vizi Balázs javaslatával, amely – többek között – az Európa Tanácsnak a tagállamok kisebbségvédelmi vállalásainak ellenőrzésére hivatott fórumai aktívabb szerepvállalására irányul, különösen a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések vonatkozásában.²⁸

A kötet második, bevezető tanulmányokat követő részében olvasható esettanulmányok a magyar-román,²⁹ a magyar-szlovák,³⁰ a magyar-szerb³¹ és a magyar-ukrán³²

²² Uo. 83–84.

²³ Uo. 84.

²⁴ Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna.

²⁵ Vizi, 2021. 85.

²⁶ Uo. 99–100.

²⁷ Uo. 101.

²⁸ Uo. 45.

²⁹ Szabó Tamás: *A román-magyar alapszerződés megkötése és az RMDSZ szerepe*. In: Vizi, 2021. 102–125. Kántor Zsolt – Pászkan Zsolt: *A magyar-román alapszerződés gyakorlatában tapasztalható anomáliákról*. In: Vizi, 2021. 127–146.

³⁰ Varga Csilla: *A magyar-szlovák alapszerződés gyakorlata: a kisebbségi vegyes bizottság munkája*. In: Vizi, 2021. 147–169.

³¹ Korhecz Tamás: *A szerb-magyar kisebbségvédelmi egyezmény gyakorlata*. In: Vizi, 2021. 171–184.

³² Fedinec Csilla: *A magyar-ukrán alapszerződés: merre visz a gyalogút?* In: Vizi, 2021. 185–214.

alapszerződések, kisebbségi szerződések és együttműködési megállapodások létrejöttének körülményeiről, azok megkötését megelőzően a Magyarország és szomszédai közötti tárgyalások menetéről, nehézségeiről, a szerződéskötések külső ösztönzőiről, az érintett kisebbségi közösségek szerződéskötésben játszott szerepéről, a kisebbségi vegyes bizottságok működésének dinamikájáról, szerepük hatékonyságáról és döntéseiknek a szerződő államok általi végrehajtásáról nyújtanak érzékletes és részletes képet az olvasó számára. Az esettanulmányok érdemét mutatja, hogy kutatásaikat a szerzők *primer* forrásokat, a kisebbségi vegyes bizottságok jegyzőkönyveit, korabeli sajtóhíreket, sok esetben levéltári és idegen nyelvű dokumentumokat elemezve végezték el.

Értékes eleme a kötetnek, hogy annak harmadik része teljes terjedelemben, magyar nyelven tartalmazza Magyarországnak a szomszédos államokkal, 1991 és 2003 között kötött alapszerződéseinek, kisebbségi szerződéseinek és együttműködési megállapodásainak szövegét.³³ Mindez lehetővé teszi, hogy az érdeklődő a kötet tanulmányainak olvasása mellett elsődleges forrásból maga tájékozódhasson a szerződések tartalmáról.

A kötetről összességében elmondható, hogy annak szerzői kutatásaik során a magyar és az idegen nyelvű szakirodalom, valamint az elsődleges források széleskörű bázisát használták fel, amelyet értő módon és kellő kritikával kezeltek.

Álláspontunk szerint a kötet, tekintettel annak széles vizsgálati spektrumára és összehasonlító jellegére is, egyedülálló összefoglalója a kétoldalú kisebbségvédelem negyedévszázados tapasztalatainak a térségünkben. Rendkívüli komplexitására figyelemmel e témakör, egészében és egyes kérdései vonatkozásában is további kutatások folytatásának alapjaként szolgálhat.

³³ Vizi, 2021. 215–293.