

TÓTH-FERENCI ADRIENN

AZ EURÓPA TANÁCS KORMÁNYZATI KISEBBSÉGVÉDELMI MONITORING MECHANIZMUSÁNAK REFORMJA

Bevezetés

Ha nemzetközi kisebbségvédelmi normákról van szó, akkor az Európa Tanács megkerülhetetlen. Jogilag kötelező érvényű egyezményeivel, a nemzetközi szervezetekkel való összehasonlításban is viszonyítási pont. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió nem rendelkezik átfogó és egységes kisebbségvédelmi szabályozással¹, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa a bizalmas kétoldalú párbeszéd, illetve ajánlások és iránymutatások eszközeivel a nemzeti-etnikai konfliktusok minél korábbi szakaszban történő megelőzésére, a potenciálisan konfliktust hordozó helyzetek eszkalálódásának megakadályozására törekszik², az ENSZ emberi jogi egyezményei és kiegészítő jegyzőkönyvei mellett kisebbségvédelem tekintetében az Európa Tanács megkerülhetetlen nemzetközi intézménnyé vált.

A nemzeti kisebbségek védelmére az Európa Tanács változó intenzitással ugyan, de megalakulása óta kiemelt figyelmet fordított. Már az Emberi Jogok Európai Egyezményének (továbbiakban EJEÉ) aláírását és hatálybalépését³ is csupán első lépésnek szánta a szervezet, a továbbiakban azon polgári és politikai jogok gyakorlásának rögzítésére törekedett, melyeket az eredeti egyezmény és annak első jegyzőkönyve nem szabályoz.⁴ A kisebbségek kultúrához és anyanyelvhasználathoz, az anyanyelven való oktatáshoz, és anyanyelvű

¹ TÁRNOK Balázs: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2014, 1. p., <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12211/file/Kisebbs%C3%A9gv%C3%A9delem%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3ban_v%C3%A1zlat.pdf> (letöltve: 2020. 09. 23.).

² Mandate of the CSCE High Commissioner on National Minorities, CSCE Helsinki Document, The Challenge of Change, Helsinki Summit, 1992, <<https://www.osce.org/files/f/documents/7/c/39530.pdf>> (letöltve: 2020. 09. 24.).

³ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4. Elérhető: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf> (letöltve: 2020. 09. 24.).

⁴ ET Parlamenti Közgyűlés (továbbiakban PKGY) 234. sz. ajánlása az Emberi Jogi Egyezményhez fűzendő Második Kiegészítő Jegyzőkönyvről, 1960. Elérhető: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileId=14271>> (letöltve: 2020. 11. 24.).

vallásgyakorláshoz való jogának rögzítését szintén a Parlamenti Közgyűlés szorgalmazta már a hatvanas évek legelején.⁵

A Parlamenti Közgyűlés ajánlásaiban megfogalmazottak azonban ekkor még visszhang nélkül maradtak. A bipoláris világrend megszűnése világított rá arra, hogy az etnikai, kisebbségi kérdések rendezése elengedhetetlen a béke és stabilitás megőrzéséhez. „A hidegháború befejeződését követően egyértelműen kiderült, hogy a »történelem végével« a világ nem vált kevésbé konfliktusossá. Azok a konfliktusok, amelyekre árnyékot vetett a kelet-nyugati ellentét, újra a társadalmakon belüli és az államok közötti feszültségek forrásaivá váltak, új dimenziót kapott az eltérő kultúrkörök összeütközése.”⁶

Ez a felismerés vezetett az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata elfogadásához⁷, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményének létrehozásához⁸, és nem utolsósorban az Európa Tanács két kisebbségvédelmi egyezményének, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény⁹ (a továbbiakban Kisebbségvédelmi Keretegyezmény), illetve a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája¹⁰ (a továbbiakban Nyelvi Charta) kidolgozásához és elfogadásához.

Az Európa Tanács monitoring mechanizmusa

Az Európa Tanács (továbbiakban ET) felülvizsgálati mechanizmusa a szervezet kisebbségvédelmi normáinak és a tagállamok egyéb kötelezettségvállalá-

⁵ PKGY 285. sz. ajánlása, 1961. Elérhető: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=14322&lang=EN&search=MTk2MXxjYXRIZ29ye-V9zdHJfZW46IkFkb3B0ZWQgdGV4dCI=>> (letöltve: 2020. 09. 24.).

⁶ KARDOS Gábor: A nemzetközi jog a hidegháború után, In: RADA Péter (szerk.): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*, Grotius Könyvtár I. kötet, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete, Budapest, 2007, 2.p.

⁷ ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. határozata. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992. Elérhető: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>> (letöltve: 2020. 09. 27.).

⁸ CSCE Helsinki Document 1992.

⁹ Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (továbbiakban Kisebbségvédelmi Keretegyezmény), ETS 157, Strasbourg, 1995. Elérhető: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>> (letöltve: 2020. 09. 27.). A 12. ET tagállam csatlakozásával, 1998. február 1-jén lépett hatályba.

¹⁰ Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (továbbiakban Nyelvi Charta), ETS 148, Strasbourg, 1992. Elérhető: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>> (letöltve: 2020. 09. 27.). Öt ET tagállami ratifikációt követően 1998. március 1-jén lépett hatályba.

sai tekintetében több fórumon is zajlik. Az egyezmény alapú¹¹ kormányközi monitoring esetében a felülvizsgálatot maga az egyezmény intézményesíti, általában független szakértői testületet rendelve legfelsőbb fórumként, a Miniszteri Bizottság¹² által végzett monitoring mechanizmushoz. A felülvizsgálat kérdőív vagy előre megadott szempontrendszer¹³ alapján, sok esetben az előző felülvizsgálati kör során meghatározott ajánlások végrehajtásáról szóló beszámolót is tartalmazva, a nemzeti kormány által benyújtott országjelentéssel kezdődik, melyet általában a független szakértői testület által szervezett helyszíni látogatás, majd a szakértői vélemény elkészítése követ. A felülvizsgálat során az ET kiemelt figyelmet fordít a kormányzati tájékoztatás mellett a civil szervezetektől származó információk becsatornázására is. Az elkészült szakértői értékelést az érintett kormány mechanizmusonként meghatározott időtartamon belül véleményezi, észrevételeit csatolják a szakértői jelentéshez, majd az adott egyezmény minél hatékonyabb végrehajtása érdekében ajánlásokat fogalmaznak meg a kormány számára. Az ajánlások meghatározása már a kormányzati képviselők, az állandó képviseltek diplomatáinak részvételével zajlik és a vizsgált kérdések érzékenységtől függően húzódnak el annak szövegezése és elfogadása.¹⁴

A fenti, tematikus és bizalmas párbeszédre is alapuló kormányközi monitoring mellett az ET Parlamenti Közgyűlése (továbbiakban PKGY) szintén rendelkezik felülvizsgálati kompetenciával. Az Európa Tanács 1990 utáni nyitott ajtó politikája következtében a szervezet taglétszáma jelentősen megnőtt, miután soraiba fogadta a Szovjetunió felbomlását követően a szovjet befolyás alól felszabaduló kelet-közép-európai¹⁵ és kelet-európai államokat, abban biz-

¹¹ Az ET 223 egyezményén felül léteznek olyan monitoring eljárások is, amelyek nem egyezményben rögzített vállalkások felülvizsgálatát végzik. Ezek közül a legismertebb a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) melyet az ET állam- és kormányfőinek első csúcstalálkozóján elfogadott Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Terv hozott létre 1993-ban. Az ECRI általános politikai ajánlásaiban fogalmazza meg a bármilyen alapú diszkrimináció, rasszizmus, idegengyűlölet, antiszemitizmus elleni fellépéssel kapcsolatos sztenderdjeit melynek érvényesülésére külön monitoring eljárást hozott létre. Az ECRI monitoring az ET mind a 47 tagállamára kiterjed.

¹² A Miniszteri Bizottság az ET nevében eljáró döntéshozó fórum. Az Európa Tanács Alapokmánya, London, 1949. Elérhető: <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680935bd0>> (letöltve: 2020. 09. 27.). Szerző megjegyzése: tagjai a külügyminiszterek állandó képviselői, vagyis nagyköveti formáció.

¹³ Outline for State reports to be submitted under the fifth monitoring cycle of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2020. Elérhető: <<https://rm.coe.int/09000016809eb4fb>> (letöltve: 2020. 09. 27.).

¹⁴ Szerző saját tapasztalatai, Magyarország ET melletti Állandó Képviselőtételének diplomatajagként az ET Miniszteri Bizottság emberi jogi, jogi együttműködési, szociális-egészségügyi és oktatási-kulturális-sport-ifjúság-környezetvédelmi ügyekért felelős riportóri csoportjainak tevékenységében való 2011–2016 közötti részvétel alapján.

¹⁵ HERCZEG Géza: Kelet-Közép-Európa mint történelmi régió, *Magyar Szemle*, Új folyam VII., 9–10. szám, 1998. Elérhető: <http://www.magyszemle.hu/cikk/19980901_kelet-kozep-europa_mint_tortenelmi_regio> (letöltve: 2020. 09. 27.).

va, hogy az ET tagság hatékonyan segíti a demokratikus átmenetet.¹⁶ Utóbbi célt kívánta szolgálni a PKGY által a kilencvenes években intézményesített monitoring eljárás, mely során a PKGY illetékes bizottsága rendszeresen ellenőrizte az újonnan felvett tagállamok esetében a csatlakozáskor tett vállalások érvényesülését.¹⁷ Tekintettel arra, hogy az emberi jogi kötelezettségvállalásokon belül a nemzeti kisebbségek védelme is a csatlakozás általános előfeltétele volt¹⁸, a PKGY rendszeres felülvizsgálata ezen elvek érvényesülését is magában foglalta. A PKGY-n belüli monitoring intézményesülése 1993-ban, a már hivatkozott 488. sz. rendelettel kezdődött és Oroszország csatlakozását követő évben, 1997-ben született döntés egy állandó monitoring bizottság felállításáról.¹⁹ Ily módon az addig csupán írásos kérelem alapján indítható eljárás helyett, a 1997 után csatlakozó tagállamokat automatikus monitoring eljárás alá vonta a PKGY.

Kormányközi felülvizsgálat a Miniszteri Bizottság keretein belül a kisebbségvédelmi egyezmények alapján

Az Európa Tanács kisebbségvédelmi tevékenységével, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának elfogadását illető körülményekkel kapcsolatban széles irodalom áll rendelkezésre. Jelen tanulmány kifejezetten a két egyezményben foglaltak végrehajtását ellenőrző felülvizsgálati mechanizmus gyakorlati aspektusait, illetőleg a monitoring mechanizmus közelmúltban elfogadott reformját, annak hátterét és eddigi tapasztalatait kívánja vizsgálni. Emellett rövid áttekintést kíván adni a parlamenti monitoring kereteiről is.

¹⁶ 50 years and 104 session for building a greater Europe without dividing lines. 1999. Elérhető: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680531bd9#globalcontainer> (letöltve: 2020. 08. 04.).

¹⁷ PKGY 488. sz. rendelete, PACE Order No. 488 on Honouring of commitments entered into by new member states, 1993. Elérhető: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=13691&lang=EN&search=b3JkZXIgdG4fGNhdGVnb3J5X3N0c19lbjoiQWRvcHRIZCB0ZXh0Ilg==>> (letöltve: 2020. 08. 04.).

¹⁸ A csatlakozás kritériumainak meghatározása az Európa Tanács állam és kormányfőinek első csúcstalálkozóján, 1993-ban Bécsben került sor, melyet az elfogadott Bécsi Nyilatkozat is rögzít. Vienna Declaration and Action Plan, Council of Europe Summit, Vienna, 8–9 October 1993. Elérhető: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680536c83>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

¹⁹ PKGY 1115. sz. határozata, PACE Resolution 1115 on Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee), 1997. Elérhető: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16526>> (letöltve: 2020. 08. 04.).

Mindkét egyezmény 1998 tavaszán lépett hatályba²⁰, és az egyezményekben már rögzítésre kerültek a végrehajtás felülvizsgálatának, vagyis a monitoringnak a módozatai is. Az egyezményekhez csatlakozó tagállamok mindkét esetben az egyezmény részes állam vonatkozásában történő hatálybalépését követő egy éven belül a főtítkár felé benyújtott országjelentésben voltak kötelesek beszámolni a vonatkozó jogszabályi háttérrel, vagy egyéb, az egyezmény célkitűzéseinek, szellemiségének érvényesülését elősegítő intézkedéseikről.²¹ A Keretegyezményben foglaltak érvényesülésének vizsgálatában a Miniszteri Bizottság illetékes, melyet egy független, pártatlan szakértőkből álló ún. Tanácsadó Bizottság segít.²² A Nyelvi Charta esetében az Egyezmény hasonló eljárást rögzített, azonban a monitoringot a Szakértői Bizottság segíti.²³

A monitoring menetét a szakértői testületek által elfogadott és a Miniszteri Bizottság által megerősített eljárási szabályzatok²⁴ rögzítik részletesen. Mindkét felülvizsgálat alapja a periodikus országjelentés, melyet az egyezmények csatlakozó tagállam vonatkozásában történő hatálybalépését követően a Keretegyezmény esetében ötéves, a Charta esetében hároméves periódusban állapítottak meg. Az országjelentés benyújtását követően a Tanácsadó Bizottság és Szakértői Bizottság helyszíni látogatást szervez, melynek során találkozik az érintett tagállam kisebbségvédelméért, illetve az egyezményben foglaltak végrehajtásáért felelős központi hatóságaival, lehetőség szerint a nemzeti kisebbségek képviselőivel, valamint az illetékes civil szervezetek képviselőivel. Ezt követően kerül sor a szakértői jelentés elkészítésére²⁵ és az alapján a kormányzatnak címzett ajánlások megfogalmazására. Eljárási különbség a két egyezmény felülvizsgálata között, hogy a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának véleménye alapján megfogalmazott ajánlásokat egy külön határozat tartalmazza, míg a Charta esetében azok elvileg a szakértői értékelés szerves részeként jelennek meg, erre hivatkozva nehezebben módosíthatók a szövegezés során a riportóri csoportban. Mindkét dokumentumot

²⁰ A Keretegyezmény 1998. február 1-jén, a Nyelvi Charta 1998. március 1-jén lépett hatályba.

²¹ Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, 25. cikk.

²² Uo., 26. cikk.

²³ Nyelvi Charta, 16–17. cikk.

²⁴ A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága eljárási szabályzatának elfogadására 1998-ban, a Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága eljárási szabályzatának elfogadására 2001-ben került sor. Rules of Procedure of the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities as adopted by the Advisory Committee, 29 October 1998, a Miniszteri Bizottság az eljárási szabályzatot 1998. december 16–17-i ülésén hagyta jóvá. Elérhető: <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805e316f> (letöltve 2020. 09. 24.) Rules of procedure of the Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages. 2001. Elérhető: <<https://rm.coe.int/minlang-2019-07-comex-rules-of-procedure-final/1680954878>> (letöltve: 2020. 09. 24.).

²⁵ A Tanácsadó Bizottság véleményyt (opinion) a Szakértői Bizottság értékelést készít (evaluation).

a Miniszteri Bizottság erősíti meg, ezt megelőzően azonban a kormányképviselők részvételével működő raportóri csoportban kerülnek megvitatásra. A Keretegyezmény monitoring ajánlásait az emberi jogi raportóri csoport²⁶, a Charta ajánlásokat pedig a jogi ügyekért felelős raportóri csoport²⁷ vitatja meg. A felülvizsgálatnak ez képezi bizonyos esetekben a legidőigényesebb és legkényesebb részét, hiszen a szakértők által megfogalmazott ajánlásokat az érintett kormányok képviselői politikai mandátumok alapján szövegezik. Amennyiben nincs meg a politikai akarat a kompromisszumra, a szövegezés éveket is eltarthat, ezért fordulhatott elő egy-egy monitoring ciklus olyan mértékű elhúzódnása, hogy felborította a periodikus beszámolási rendszert. A csúszás adott esetben már az országjelentés több éves késedelmes benyújtásával jelentkezett, így előfordult, hogy a monitoring időnként olyan időszakra szólt mely az érintett ország jogszabálymódosításai következtében időközben már túlhaladottá vált.

Jó példa erre a Keretegyezmény végrehajtásának 4. körös ukrainai monitoringja, ahol az országjelentés kétéves késéssel, 2014. május 1-je helyett, 2016. május 30-án került benyújtásra, a Tanácsadó Bizottság helyszíni látogatására 2016. november 21–29. között, a szakértői vélemény elfogadására 2017. március 10-én került sor. A monitoring eljárás reformját megelőzően az elfogadott vélemény mindaddig nem került nyilvánosságra, amíg az érintett ország kormányzati észrevételei meg nem érkeztek, így az ukrainai szakértői vélemény csak egy évvel később, 2018. március 5-én vált publikussá. Időközben azonban, 2017. szeptember 5-én Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa elfogadta az oktatásról szóló kerettörvényt, mely gyökeresen új helyzetet teremtett a nemzeti kisebbségek anyanyelven való oktatásának lehetőségét illetően. A nemzetközi felháborodás ellenére Ukrajna folytatta a jogszűkítő szabályozást, az államnelyv védelméről szóló törvény elfogadására 2019. április 25-én került sor.²⁸ Ezen fejlemények ellenére a 4. körös ukrainai szakértői vélemény alapvetően az oktatási törvény elfogadását megelőző időszakot, és a 2013-ban elfogadott 3. körös határozat ajánlásainak végrehajtását vizsgálja. Ennek ellenére, vagy talán épp ezért²⁹ az új, 4. körös határozat szövegének elfogadására jelen tanulmány véglegesítésekor (2020. november) sem került sor.³⁰

²⁶ Rapporteur Group-Human Rights / Group de rapporteur – droits de l’homme (GR-H).

²⁷ Rapporteur Group-Legal Co-operation / Group de rapporteur – coopération juridique (GR-J).

²⁸ Interjú Fedinec Csillával, a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontjának kutatójával, Társadalomtudományi Kutatóközpont Magyar Tudományos Akadémia Kiváló Kutatóhely, 2019. április 29. Elérhető: <<https://tk.mta.hu/ukran-nyelvtorveny>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

²⁹ A magyar kormányzati álláspont sokáig szorgalmazta az időközben elfogadott, kisebbségi jogokat szűkítő törvényekre történő utalást.

³⁰ Kisebbségvédelmi Keretegyezmény országmonitoring. Elérhető: <<https://www.coe.int/en/web/minorities/ukraine>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

Többek között ezek a rendszeranomáliák vezettek annak az igénynek a megfogalmazásához, hogy szükség van a monitoring rendszer felülvizsgálatára. A Miniszteri Bizottságon belüli reformelképzeléseket erősítette a PKGY felől érkező jelzés is, hogy történjenek lépések a hatékony monitoringot hátráltató késedelmes országjelentések kiküszöbölésére, illetve egy olyan biztonsági mechanizmus beépítésére, amely lehetővé teszi a kisebbségi jogi szabályozás területén történő aggasztó jelenségek esetén a rendkívüli felülvizsgálatot.³¹

Parlamenti felülvizsgálat a tagállamok csatlakozáskor vállalt kötelezettségeinek teljesítéséről

Ahogy fentebb már említésre került, a kelet-európai rendszerváltás időszakában az Európa Tanácshoz csatlakozott új tagállamok általános átvilágítását, az ET alapvető normáival történő megfelelést a monitoring bizottság létrehozásáig a PKGY illetékes bizottságai végezték. A kisebbségvédelmi egyezmények hatálybalépését megelőzően alapvető elvárás volt az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett a PKGY 1201. sz. ajánlása melletti elköteleződés is.³² Az 1993. február 1-jén elfogadott 1201. sz. ajánlás amellet hogy szorgalmazza a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájához való csatlakozást³³, javasolja a Miniszteri Bizottság számára a nemzeti kisebbségi jogokról szóló, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzendő Kiegészítő Jegyzőkönyv mielőbbi kidolgozást. Ma már tudjuk, hogy ehelyett került sor a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény kidolgozására és elfogadásra. Az EJEÉ-hez fűzött kisebbségvédelmi jegyzőkönyv és az önálló Keretegyezmény közötti, a kisebbségvédelmi normák számon kérhetősége tekintetében fennálló különbség meglehetősen lényeges. Az EJEÉ-ben és jegyzőkönyveiben foglalt megsértése esetén, a nemzeti szintű jogorvoslati lehetőségek kimerítése

³¹ PKGY 2118. sz. ajánlásnak 4.2. pontja a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek védelméről és előmozdításáról, Recommendation 2118, The protection and promotion of regional or minority languages in Europe 2018. Elérhető: <<https://pace.coe.int/en/files/24412/html>> (letöltve: 2020. 09. 25.).

³² PKGY 508. sz. rendelete az ET tagállamok kötelezettségeinek teljesítéséről, Order 508 Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe, 1995. Elérhető: <<https://pace.coe.int/en/files/13711/html>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

³³ A Nyelvi Chartát a Miniszteri Bizottság már 1992-ben elfogadta, aláírásra való megnyitása 1992. november 5-én történt, azonban a szükséges öt tagállam ratifikációját követően csupán 1998. március 1-jén lépett hatályba. A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény MB általi elfogadására a Charta után három évvel, aláírásra megnyitására 1995. február 1-jén került sor, az előírt 12 tagállami ratifikációt követően a Charta előtt, 1998. február 1-jén lépett hatályba.

után van lehetőség az Emberi Jogi Bírósághoz fordulásra.³⁴ „Kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezés hiányában ezért ilyen tényállások az egyezmény keretei között nem is képesek bekerülni az emberi jogok védelmére kifejlesztett jogvédelmi mechanizmus rendszerébe, vagyis nem jutnak el az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg) elé.”³⁵

A PKGY 1997-re kialakított átfogó monitoring eljárása két kategóriában világitotta át az újonnan csatlakozókat. Az automatikusan megindított teljes monitoring eljárás lezárása után ún. poszt-monitoring párbeszéd keretében folytatta a testület a vizsgálódást azokon a területeken, ahol további előrelépést tartott szükségesnek. Az ET normákkal való megfelelés elvárása azonban a teljes vagy poszt monitoring eljárás alatt nem álló tagállamok vonatkozásában is egyre inkább előtérbe került, ezért a PKGY 2014-ben döntött arról, hogy periodikus vizsgálatot végez az összes tagállam vonatkozásában, alfabetikus sorrendben haladva.³⁶ A PKGY által folytatott monitoring negyedik típusát azok az esetek jelentik, ahol a demokratikus intézmények működésével kapcsolatban, menetközben aggályok fogalmazódnak meg, így a PKGY Monitoring Bizottsága³⁷ külön jelentést készít ezekben az esetekben.³⁸

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Charta monitoring mechanizmusának reformja

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága rendszeres, a bizottság általában kétéves tevékenységét bemutató jelentéseiben az évtized közepén jelent meg a kisebbségvédelem általános trendjét és a jelentkező kihívásokat is beazonosító fejezet.³⁹ A figyelem nem véletlenül irányult ekkor a hatékony kisebbségvédelmet veszélyeztető aggasztó fejleményekre. A

³⁴ Az EJEÉ által létrehozott Emberi Jogok Európai Bírósága, székhelye Strasbourg. Az EJEÉ 34. cikkelye rögzíti az ET tagállamok állampolgárai számára az egyéni panaszjogot, 35. cikkelye pedig az egyéni panaszok befogadhatósági kritériumait.

³⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Kisebbségi monográfiák III., Gondolat Kiadói Kör, MTA Kisebbségtudományi Intézet, Budapest, 2003, 213. p.

³⁶ A PKGY monitoring eljárásnak értékelő jelentése, Doc. 13595, The progress of the Assembly's monitoring procedure (October 2013 – September 2014), 2014. Elérhető: <<https://pace.coe.int/en/files/21129/html>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

³⁷ Committee on the honouring of obligations and commitments by members states of the Council of Europe (Monitoring Committee).

³⁸ AS/Mon/Inf (2020) 21, Monitoring Committee: Work overview, 2020, Elérhető: <<https://assembly.coe.int/LifeRay/MON/Pdf/DocsAndDecs/OverviewMON-EN.pdf>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

³⁹ A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság tevékenységének 9. jelentése (2012.06.01. – 2014.05.31). 2014. Ninth activity report covering the period from 1 June 2012 to 31 May 2014, Elérhető: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680097ec4>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

Krím-félsziget anektálása az Európa Tanácsban is beindította azokat a folyamatokat, amelyek többek között felvetették a meglévő ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságának kérdését. A Tanácsadó Bizottság 9. beszámoló jelentésében felhívja a figyelmet arra, hogy a Miniszteri Bizottság Keretegyezmény monitoring mechanizmusáról döntő határozata⁴⁰ eredetileg is tartalmaz olyan rendelkezést, amely a Miniszteri Bizottság felhatalmazása alapján lehetővé teszi a Tanácsadó Bizottság számára a periodikus monitoringeljáráson kívüli eseti vizsgálódást, azonban 2014-ig ennek a cikkelynek az alkalmazására egyszer sem került sor.

Bár fegyveres konfliktusra korábban is volt már példa az ET térségben⁴¹, a Krím anektálása és a kelet-ukrajnai konfliktus háborúvá szélesedése fordulópontot jelentett, olyan kihívásokat, melyek humanitárius és emberi jogi aspektusainak kezelésére egy emberi jogi nemzetközi szervezet is korlátozott eszközökkel rendelkezett. Az ukrán hatóságok kérésére a Miniszteri Bizottság ekkor hatalmazta fel a Tanácsadó Bizottságot egy ad hoc tényfeltáró misszió lefolytatására a Krím-félszigeten, hogy ellenőrizze a kisebbségi jogok érvényesülését az elfoglalt területen. A küldetésről jelentés készült, de arra hivatkozva, hogy nem a rendszeres monitoring eljárás keretében került sor az ad hoc misszióra, a szakértők nem fogalmaztak meg ajánlásokat. Tény, hogy azok címzése is problémás lett volna, figyelembe véve, hogy nem Ukrajna gyakorolta a de facto felügyeletet a terület felett, az orosz intervenciót pedig hivatalosan a mai napig egyetlen szervezet⁴², többek között az ET sem ismerte el.⁴³ Az ukrán parlament 2015. május 21-én fogadta el azt a határozatot, amely jóváhagyta a derogációs kérelmet az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, illetve az ET Emberi Jogi Egyezménye egyes rendelkezései alól. Ukrajna az ET főtitkár részére eljuttatott és 2017. február 2-án regisztrált nyilatkozatában az ideiglenesen megszállt Krím félszigeten és kelet-ukrajnai területen minden felelősséget a megszálló Orosz Föderációra hárít az emberi jogok és nemzetközi humanitárius jog érvényesülését illetően.⁴⁴

⁴⁰ Miniszteri Bizottság határozata. Resolution (97) 10, 1997. Elérhető: <<https://rm.coe.int/16804f9214>> (letöltve: 2020. 09. 26.).

⁴¹ 2008-as grúz-orosz háború Dél-Oszétia és Abházia függetlenségéért.

⁴² Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye. A Krím és Szevasztopol jogellenes anektálása: az EU egy évvel meghosszabbította a szankciók hatályát, 2020. június 18. Elérhető: <<https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2020/06/18/illegal-annexation-of-crimea-and-sevastopol-eu-renews-sanctions-by-one-year/>> (letöltve: 2020. 09. 28.).

⁴³ A PKGY 2020. január 30-i monitoring jelentésében megerősítette pozícióját a Krím illegális anektálását illetően. The progress of the Assembly's monitoring procedure (January–December 2019), Resolution 2325, 2020. Elérhető: <<https://pace.coe.int/en/files/28597/html>> (letöltve: 2020. 09. 28.).

⁴⁴ Declaration from the Permanent Representation of Ukraine, dated 31 January 2017, registered by the Secretariat General on 2 February 2017 – Or. Engl. Elérhető: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=SIKbqME1> (letöltve: 2020. 09. 27.).

A geopolitikai kihívások rámutattak egy egyre erősödő tendenciára, a multilateralizmus és az emberi jogi követelményrendszer iránti gyengülő tagállam elköteleződésre. Petra Roter a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának volt elnöke⁴⁵ a Bizottság 11. beszámoló jelentésében⁴⁶ hangsúlyozta, hogy az igazi kihívás a hatékony multilateralizmus hiánya. Rendkívül aggasztónak nevezte a geopolitikai érdekek kisebbségvédelemben való térnyerését, a kisebbségi jogok bilaterális viszonyrendszerben történő kezelését. Roter álláspontja szerint a napjainkban zajló etnikai alapú nemzetállam építéssel párhuzamosan újra megjelenik a kisebbségek biztonsági kockázatként való definiálása. Olyan politikai kontextusban törekszünk a kisebbségi jogok érvényesítésére, amikor a kisebbségeknek az államhoz való lojalitásukat kell bizonyítani, hiszen a nemzetállamépítés megosztja a társadalmat.

A két kisebbségvédelmi egyezmény reformjának szükségességét nemcsak a geopolitikai kontextus indokolta, bár a gyengülő multilaterális elköteleződés és a monitoring ciklusok elkezdéséhez szükséges országjelentések késedelmes benyújtása között felfedezhető a kapcsolat.

Az Európa Tanács normaalkotó tevékenysége a kisebbségi jogok területén általánosan elismert, azonban kormányközi szervezetként eleve komoly probléma azok eredményes számonkérése abban az esetben, ha nincs tényleges politikai akarat a végrehajtásra. A szakértői jelentések alapján szövegezett határozatok elhúzódása, átpolitizáltsága, a felülvizsgálat eredményeként megfogalmazott ajánlások hiányos végrehajtása mind hozzájárult ahhoz, hogy égetővé váljon a mechanizmus reformja.

Nyelvi Charta felülvizsgálati eljárásának reformja

A monitoring rendszer hatékonyságának felülvizsgálata először a Nyelvi Charta esetében kezdődött meg 2018 májusában azzal a kiemelt céllal, hogy a reform eredményeképpen a monitoring ciklus kiigazításra kerüljön, biztosítsa a periodikus országjelentések időben történő benyújtását, a szakértői értékelő jelentések tényszerűségét és az elfogadást követően minél előbbi nyilvánosságra hozatalát. A reform emellett célul tűzte ki a Szakértő Bizottságba delegált tagok fokozottabb rotációját is, hiszen a Nyelvi Charta 17. cikkelye csak a Szakértői Bizottság tagjainak hatéves mandátumát és az újraválaszthatóságát rögzítette, nem korlátozta ez utóbbiak számát. A Szakértői Bizott-

⁴⁵ A szlovén professzor 2016–2018 között töltötte be a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság elnöki posztját.

⁴⁶ A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság tevékenységének 11. jelentése (2016. 06. 01. – 2018. 05. 31). Eleventh activity report covering the period from 1 June 2016 to 31 May 2018. Elérhető: <<https://rm.coe.int/prems-113118-gbr-2568-11eraportd-activiteprotectionofnationalminoriti/16808df0ae>> (letöltve: 2020. 09. 27.).

ság hatékonyabbá tételéhez és új szempontok iránti nyitottságához azonban a tagság időnkénti megújítása is hozzájárul, nem utolsósorban pedig felmerült az igény az ET többi kormányközi monitoring mechanizmusához hasonló gyakorlattal való harmonizációra, amelyek a négy-hat éves mandátum betöltését egyszer, de legfeljebb kétszer teszik lehetővé.⁴⁷ Az egyeztetések eredményeként a Miniszteri Bizottság 2018 novemberében elfogadott döntésével módosította a Charta monitoring szabályait 2019. július 1-jétől kezdődően. A módosítások közül a legjelentősebb, hogy a beszámolási ciklust három év helyett öt évre emeli, azonban félidőben egy ún. időközi jelentés keretében az előző felülvizsgálati ciklus során elfogadott, azonnali intézkedést igénylő ajánlások végrehajtásáról kell a tagállamnak számot adnia. A módosítások eredményeképpen, az országjelentés 12 hónapot meghaladó elmaradása esetén a Szakértői Bizottság javasolhatja a Miniszteri Bizottság részére a monitoring ciklus megkezdését országjelentés hiányában is. Szintén újdonság a vizsgált tagállam és titkárság közötti bizalmas párbeszéd intézményesítése, mely két hónapos határidővel lehetőséget ad az érintett tagállam észrevételeinek becsatornázására. A kormányzati véleményezés lehetősége önmagában nem újdonság, azonban a reform következtében a bizalmas dialógus már a szakértői jelentés tervezetének véleményezését is lehetővé teszi, elvileg szigorúan ténybeli tévedések korrigálása céljából. Bár a Charta monitoring reformról szóló döntés nem fogalmaz egyértelműen, a határozat e és f pontjai, melyek utalnak a szakértői jelentés, majd a végleges jelentés szövegezésének lehetőségére, ezt a következtetést támasztják alá. A reformcsomag további elemeként a határozat a Szakértői Bizottságba választott független szakértők mandátumát maximalja, a 2019. július 1-je után a testületbe választott szakértők csak egyszer lesznek újraválaszthatók. A Charta Szakértői Bizottság által készítendő periodikus monitoring jelentések mellett a határozat megerősíti a Charta gyorsreagáló kapacitását, hogy indokolt esetben rendkívüli vizsgálódásra is sor kerülhessen. A más monitoring mechanizmusok által rendszeresen alkalmazott ad hoc felülvizsgálat intézménye erősíti a Charta hatékonyságát, különösen azokban az esetekben, amikor váratlan, a kisebbségi nyelvi jogok érvényesülését hátrányosan érintő jogalkotási fejlemények tapasztalhatók valamely részes államban. A rugalmas és gyors reagálás szélesebb körű alkalmazása kiegészíti az elfogadott reformintézkedéseket, hozzájárul a Charta eredményesebb számonkérési mechanizmusához és ezáltal a nyelvi jogok hatékonyabb érvényesüléséhez.

A Charta monitoring reformjáról szóló döntés az átmeneti időszakra vonatkozóan részletes menetrendet közöl a Charta és Keretegyezmény felül-

⁴⁷ Strengthening the monitoring mechanism of the European Charter for Regional or Minority Languages, GR-J(2018)8-rev2. 25 September 2018. Elérhető: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168078f3d4> (letöltve: 2020. 09. 27.).

vizsgálati ciklusa keretében benyújtandó országjelentések rendjéről és határidejéről.⁴⁸

Kisebbségvédelmi Keretegyezmény felülvizsgálati eljárásának reformja

A Nyelvi Charta reformcsomagjának elfogadását követően csak idő kérdése volt a két kisebbségvédelmi egyezmény felülvizsgálati eljárásának szinkronizálása. A Keretegyezmény ellenőrző mechanizmusának hatékonyságát célzó egyeztetések 2019 májusában meg is kezdődtek. A reformcsomag célja többek között a Keretegyezmény eszközrendszerének javítása, mellyel országjelentés hiányában is elindíthatja a felülvizsgálatot. A bizalmas párbeszéd intézményének bevezetésével a szakértői vélemények tárgyszerűségét kívánta javítani és azok mielőbbi publikálását biztosítani. Célul tűzte ki a Tanácsadói Bizottság által elfogadott jelentés és annak megállapításai alapján szövegezett határozattervezet raportóri csoport elé terjesztése közötti adminisztratív időszak csökkentését, a Tanácsadó Bizottság gyorsreagáló képességének erősítését, a szakértők kiválasztási rendszerének javítását, illetőleg a Miniszteri Bizottság monitoring eljárásokra vonatkozó dokumentumainak rendszerezését.⁴⁹

A Miniszteri Bizottság által 2019. december 11-én elfogadott, a monitoring mechanizmus erősítéséről szóló döntésében⁵⁰ a Charta monitoring reform főbb módosításai is tükröződtek. Ennek megfelelően ugyanúgy megjelent a felülvizsgálati ciklus megkezdésének lehetősége országjelentés hiányában, a bizalmas párbeszéd intézményének bevezetése, illetve a gyorsreagálási képesség erősítése, nem periodikus, azaz eseti látogatások szervezésének kiterjesztésével. A bizalmas párbeszéd esetében a Keretegyezmény monitoring reformjáról szóló határozat már sokkal egyértelműbben fogalmaz. A határozat 10. pontja világossá teszi, hogy a Tanácsadó Bizottság szakértői által elkészített vélemény tervezetét küldi meg az érintett kormánynak véleményezésre, majd a megtett észrevételek figyelembe vételével kerül sor a szakértői véle-

⁴⁸ Miniszteri Bizottság 2018. november 28-i döntése, „Strengthening the monitoring mechanism of the European Charter for Regional or Minority Languages”, CM/Del/Dec(2018)1330/10.4e, Elérhető: <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016808f22ea> (letöltve: 2020. 08. 04.).

⁴⁹ Strengthening the monitoring mechanism of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, May 2019, GR-H (2019)4-rev. Elérhető: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168094b299> (letöltve: 2020. 09. 26.).

⁵⁰ Miniszteri Bizottság CM/Res (2019)49 sz. 2019. december 11-i döntése. Framework for the Protection of National Minorities – Strengthening the monitoring mechanism. Elérhető: <https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680993ca0> (letöltve: 2020. 09. 26.).

mény elfogadásra. Ennek az eszköznek a bevezetése kapcsán nehéz elvonatkoztatni azoktól a kormányzati kritikáktól melyek a Tanácsadó Bizottságot az utóbbi időben érték. Egyesek csak számos pontatlanságot fedeztek fel a szakértői véleményekben⁵¹, a legkeményebb bírálat azonban egyenesen hatáskör túllépéssel, különböző árnyékjelentések megállapításainak kritika és az adatok minimális ellenőrzése nélküli átemelésével, a kormányzati intézkedések figyelmen kívül hagyásával vádolta meg a szakértőket.⁵² Utóbbi esetben az országjelentés beérkezése, vagyis a jelenlegi monitoring ciklus megkezdése óta majdnem öt év telt el, és még mindig nem látszik a határozat lezárásának esélye. Figyelembe véve azt, hogy a Keretegyezmény esetében a beszámolási ciklus a reformot követően is változatlanul öt év maradt, az új intézmény bevezetése mögött nyilvánvalóan az a szándék húzódik, hogy a szakértői jelentések ne legyenek vitathatók, ezáltal automatikusabbá válhasson az ajánlásokat megfogalmazó határozat szövegezése és elfogadása. Ez az intézkedés eljárásilag valóban felgyorsíthatja a monitoring ciklust, a monitoring hatékonyságát illetően azonban majd a jövőbeni tapasztalatok adják meg a választ. A határozat 2020. január 1-jével lépett hatályba.

Összegzés

Tekintettel arra, hogy az új monitoring szabályok bevezetése óta kevés idő telt el, ráadásul a Nyelvi Charta esetében egy ötéves átmeneti periódus is meghatározásra került, még korai az új rendszer értékelése. A reformintézkedések meghozatala mögött egyértelműen a rendszer gördülékenyebbé tételének szándéka húzódott, amely a monitoring ciklus szabályozásával, a felülvizsgálat könnyített elindításával, a jelentések időbeli publikálása révén az eljárás transzparenssebbé tételével bizonyára, legalábbis az adminisztrációt illetően, beváltja majd a hozzá fűzött reményeket. A Keretegyezmény országjelentés nélküli monitoringjának elindítására az új rendszer 12 hónapos türelmi időt ad, és jelenleg két tagállam esetében telt le a benyújtási határidő kevesebb, mint egy éve, de már az új rendszer élesítését követően. Jelen pillanatban tehát nem áll rendelkezésre információ azzal kapcsolatban, vajon e tekintetben

⁵¹ Comments of the Government of Norway on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Norway, 2017. Elérhető: <<https://rm.coe.int/comments-of-the-government-of-norway-on-the-fourth-opinion-of-the-adv/16807175a1>> (letöltve: 2020. 09. 28.).

⁵² Comments of the Government of Romania on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Romania 2018, 4-5. p. Elérhető: <<https://rm.coe.int/comments-of-the-government-of-romania-on-the-fourth-opinion-of-the-adv/168078acc7>> (letöltve: 2020. 09. 28.).

hatékonyak bizonyul-e a rendszer és legalább az eljárás elindítása nem okoz késedelmet a felülvizsgálati ciklusban.

Ennél valószínűleg komolyabb fejtörést okoz majd annak kezelése, hogy a reformintézkedések továbbra sem érintették a Keretegyezmény határozattervezetének, illetve a Charta ajánlástervezeteinek a riportóri csoportokban zajló szövegezési eljárását. Bár a bizalmas párbeszéd intézményének célja az, hogy a szakértői jelentés formális elfogadását megelőzően az érintett kormánynak időben legyen lehetősége tényszerű korrekciókat javasolni a szövegben, hogy a jelentés minél pontosabb legyen. Ezzel azokat az eseteket lehet kivédeni, ahol a monitoring alatt álló tagállam vitatja a szakértői vélemény egyes részeit. Az új intézmény azonban továbbra sem akadályozza meg az érzékenyebb relációkban a politikailag motivált fellépéseket a riportóri csoportokban. A monitoring eljárások elhúzódása az országjelentések késedelmes benyújtása mellett, éppen a riportóri csoportokban zajló, sok esetben átpolitizált vitáknak köszönhető, mely évekre blokkolhatja az előrelépést. Ezekben az esetekben a Tanácsadó Bizottság volt elnöke, Petra Roter által felhozott aggasztó jelenség, a kisebbségi kérdések kétoldalú viszonyrendszerben való kezelése áll az egymásnak feszülő, sokszor kibékíthetetlen álláspontok háttérében.

A Tanácsadó Bizottság jelenlegi elnöke, Marie B. Hagsgård⁵³ mindenesetre bizakodó a reform sikerét illetően. A 2020. november 25-én kiadott 12. beszámoló jelentésében úgy nyilatkozik, hogy a reform lehetővé teszi a Tanácsadó Bizottság számára a hatékony és időben történő fellépést és erősíti eszközrendszerét a nemzeti kisebbségek előtt felmerülő akadályok legyőzésében. A reformintézkedések éppen időben érkeztek, hiszen a precedens nélküli járványhelyzetben a kisebbségek még sérülékenyebbé váltak.⁵⁴

Akármilyenek lesznek azonban a reform tapasztalatai, a kormányközi, illetve parlamenti monitoring egyaránt arra a meggyőződésre épül, hogy hosszútávon a multilaterális együttműködés nem kiváltható vagy helyettesíthető. A kormányközi szervezetek szankcionálási képességeik hiányosságai mellett is, bizonyos szempontból megkerülhetetlenek, ugyanis egyre több olyan globális, transznacionális kihívással szembesülünk, amelyre nemzetközi együttműködéssel lehet hatékonyabb választ adni. Ezt támasztja alá a jelenlegi járványhelyzet is, amely további önreflexióra készíteti a nemzetközi szervezeteket.

⁵³ A Tanácsadó Bizottság svéd szakértője.

⁵⁴ A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság tevékenységének 12. jelentése (2018. 06. 01. - 2020. 05. 31.), 5. p. Twelfth activity report covering the period 1 June 2018 to 31 May 2020, <<https://rm.coe.int/12th-acfc-biennial-activity-report-en-final/1680a07db8>> (letöltve: 2020. 09. 26.).