

BARTA LEILA

## SZOMSZÉDSÁGI KAPCSOLATOK ÉS KISEBBSÉGEK

Vizi Balázs (szerk.): *Magyarország és szomszédai. Kisebbségvédelem a kétoldalú szerződésekben*, L'Harmattan, Budapest, 2021, 294 oldal

Vizi Balázs szerkesztésében *Magyarország és szomszédai. Kisebbségvédelem a kétoldalú szerződésekben* című tanulmánykötetben a szerzők Magyarországnak a szomszédos államokkal kötött alapszerződéseinek bemutatásán túl arra vállalkoztak, hogy választ találjanak azon kérdésekre, hogy a kétoldalú szerződések a politikai hozadékon kívül alkalmasak-e a kisebbségi jogok megerősítésére, valamint hogyan viszonyul az államok gyakorlata az alapszerződésekhez. A kötetben hét tanulmányt olvashatunk, amelyek szerkezetét tekintve jól elkülönülnek: a kisebbségvédelem nemzetközi jogban betöltött szerepén, valamint a bilaterális kisebbségvédelmi szerződések ismertetésén túl az egyes szerzők – fejezetenként – az alapszerződések megkötésétől egészen napjainkig megvalósuló eredményeit értékelték, források, jegyzőkönyvek felhasználása segítségével. A kötet mindemellett még kiegészül mellékletként Magyarország és a szomszédos országok közötti kisebbségvédelmi tárgyú szerződésekkel, ami a tanulmányok során említésre kerül.

Az első fejezet egy rövid történeti áttekintést tesz a nemzeti kisebbségek védelmének nemzetközi szintre terelődésének előzményeiről, mindezzel megalapozva a kisebbségvédelem keretrendszerét. Az előzmény az 1989–1990-es évek változásaiban keresendő, ugyanis az ekkoriban lezajlott események nagyban átalakították Európa térképét: Jugoszlávia és a Szovjetunió felbomlását kísérő háborúk, a súlyos etnikai konfliktusok a kisebbségek helyzetére, és azok problémáira irányították a nemzetközi közösség figyelmét. Ennek eredményeképp egy új szemléletmód következett be, ugyanis a problémák megoldását már nem a határok átrendezésében, hanem a kisebbségvédelmi rezsimek kiépítésében látták. Az új szemléletnek köszönhetően számos kétoldalú barátsági, jószomszédos szerződést írtak alá, sőt több, kifejezetten a kisebbségek jogait érintő kétoldalú szerződés is született. A biztonság és a kelet-közép-európai térség stabilitása elsődleges cél lett mind a nemzetközi közösség, mind pedig az államok számára.

A kelet-közép-európai térség megfelelő mintaalanyként szolgált a kisebbségvédelmi rezsimek kiépítésében, ahol egy többszintű jogvédelmi rendszer jött létre. A szerző a nemzeti kisebbségek védelmének ismertetésénél a nemzetközi jog forrásait tekinti kiindulópontnak, így növelve a kötet tudományos megalapozottságát. A rendszer kiépítésének gerincét ennek megfelelően el-

sősorban a *soft law* normák tették ki, napjainkban is ez dominál. A szerző viszont nem megy el azon fontos tény mellett sem, hogy Európában fogadták el az egyetlen kötelező erejű, ma is hatályos, többoldalú kisebbségvédelmi egyezményt, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt. Általánosságban elmondható, hogy a kisebbségi jogok védelme ma az emberi jogok részeként működik, így nemzetközi szinten elkülönült kisebbségvédelmi rezsim nem létezik.

Az ezt követő fejezetben szemléletesre kerülnek a kisebbségek jogait érintő szerződések, ami három kategóriába sorolható: baráti kapcsolatok és jószomszédságról szóló szerződések, kifejezetten a kisebbségek jogait rendező szerződések, valamint kormányközi együttműködések. A szerző az alapszerződések mellett felvázolja a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződéseket, az együttműködési megállapodásokat, valamint ezen szerződések végrehajtásának és ellenőrzésének általános szabályait is az államok gyakorlatában.

A harmadik fejezet a kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeknek a nemzetközi jogban elfoglalt helyéről és annak szerepéről szól. A szerző többek között azt vizsgálja, hogy milyen mértékben jelentek meg a már fent is említett Keretegyezményben a jelentéstevő államok bilaterális kisebbségi szerződések, valamint milyen következtetést lehet levonni a jelentések alapján a kétoldalú szerződések gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban. A szerző a források széles tárházát használja fel a kérdés megválaszolásához, ugyanis témérdek számú országjelentés, szakértői bizottsági vélemény – számszerűsítve 126 dokumentum – feldolgozására vállalkozott. Az elemzések alapján kirajzolódik, hogy az államok gyakorlata egymáshoz képest eltérő, de Magyarország töretlen lelkesedést mutat a bilaterális kisebbségvédelem iránt. Kiderül továbbá az is, 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. Az államok jelentéstételi gyakorlata következtelen, változó fontosságot tulajdonítanak a kétoldalú szerződéseknek. Következtetésként megállapítható, hogy a legtöbb országjelentés csak megemlíti azt a tényt, hogy az adott állam kötött a kisebbségek védelmére bilaterális szerződést, de kevés érdemi információt, konkrétumot tartalmaz annak tartalmára, működésére vonatkozóan.

A kisebbségek jogait érintő szerződések kategóriáján belül a kötet további része a baráti kapcsolatok és a jószomszédságról szóló szerződéseket mutatja be általánosságban, valamint specifikusan is. Az alapszerződések – amit jószomszédsági, baráti szerződésnek is neveznek – elsődleges célja, hogy egy új politikai helyzetben általános jelleggel rendezze két állam kapcsolatát. Így ezek univerzálisan tartalmazzák a határok sérthetetlenségét, a viták békés rendezésének módját, valamint az erőszak alkalmazása tilalmának elvét.

A kötet egyedülálló érdeme, hogy az alapszerződések értékelését történeti háttérükbe helyezi, érvelését pedig a legújabb politikai fejleményekre figyelemmel teszi meg. Magyarország és a szomszédos országok között létrejött alapszerződésekben közös pont, hogy mindegyike említi a határok sérthetlenségének elvét, de Ukrajna, Szlovákia, Románia viszonylatában a felek tovább mennek, és kijelentik, hogy egymással szemben a jövőben nem lesz területi követelésük. Mindegyik alapszerződésben találhatunk kisebbségvédelmi rendelkezéseket, ezek részletességük tekintetében eltérőek lehetnek, ezért előfordult, hogy a felek külön szerződést is kötöttek a kisebbségvédelmi rendelkezések kodifikációja céljából.

Az alapszerződések létrejöttében további együttes jellemzőként nevezhető meg, hogy a nemzetközi közösség ezek megkötésétől várta a térség biztonságát és stabilitását, továbbá nemzetközi szervezetek csatlakozási feltételként határozták meg a területi és etnikai konfliktusok békés rendezését, így már a szomszédos államok is érdekelték voltak a szerződések létrejöttében. A kényszerhelyzet és a nemzetközi közösség nyomásgyakorlása rányomta bélyegét az alapszerződések gyakorlati alkalmazására.

Az alapszerződések ismertetése a fejezetek tekintetében egységes struktúrát követ, de figyelembe veszi az adott ország ismérveit, az alapszerződés létrejöttét befolyásoló körülményeket is. Így minden alapszerződés elemzése során a szerzők részletesen szólnak a szerződések megkötésének előzményeiről, maga a szerződés rendelkezéséről, valamint annak gyakorlati megvalósulásáról.

A szerzők által is bemutatott alapszerződések egyik kitétele, hogy a felek vegyes bizottságot hoznak létre a kisebbségek jogainak hatékony biztosítása érdekében. A vegyes bizottságok működése minden vonatkozó alapszerződés során részletesen szemléltetésre kerülnek a bizottságok ülésein készült jegyzőkönyv által, valamint interjúk, személyes megszólalások adnak átfogó képet annak tevékenységéről. Egy-egy fejezet végén a szerzők egyéni következtetéseket vonnak le. Ezek egy része a problémákat foglalják össze általános jelleggel, másrészt olyan információkat is magukba hordoznak, amelyek eddigiek során nem kerültek tudomásra, mind az alapszerződések, mind pedig a vegyes bizottságok működése tekintetében.

A magyar-román alapszerződés két fejezetben kerül illusztrálásra, míg a többi szerződés egy-egy fejezetben kap helyet a kötetben. Előbbi a korábban megkötött barátsági szerződés megújításaként szolgált. A kisebbségi kérdéseknek a dokumentumban foglalt rendelkezései noha előremutatónak bizonyultak, azok gyakorlati alkalmazása nagyban függött a belpolitikai viszonyok alakulásától. Az alapszerződés gyakorlati alkalmazhatóságának nehézségét a szerző szerint meghatározta az, hogy nemzetközi nyomásgyakorlásra születtett meg, a román félnek pedig nem volt őszinte szándéka, hogy érdemben foglalkozzon a területén élő kisebbségek helyzetével. Mindez mutatja

azt, hogy az alapszerződésben rejlő potenciál – amit a nemzetközi közösség is fűzött hozzá – csak csekély mértékben tudott megvalósulni.

A magyar–szlovák alapszerződés jelentőségét a dokumentum által is létrehozott vegyes bizottság munkáján keresztül ismerteti a szerző. Az alapszerződés specifikumának is nevezhető, hogy szlovák oldalról a szerződés rendelkezései csupán az egyéni jogok elismerését jelenti, nem veszi figyelembe a jogok kollektív, közösségi természetét. E megfontolás mögött a szerző szerint az országok azon félelmei állnak, hogy a kollektív jogok elismerése a nemzeti kisebbségek számára a jövőben egy megfelelő hivatkozási alapot teremthet a kulturális vagy a területi autonómia kivívásához. A magyar–szlovák vegyes bizottság értékelésénél a bizottság működésében részt vevő személyekkel készült interjú mélyebb betekintést enged az olvasó számára a bizottság tevékenységébe, ezáltal a konklúzió is könnyen levonható annak hatékonyságáról. A vegyes bizottsági rendszerrel kapcsolatban a szerző megjegyzi, hogy működését elsősorban a két ország közötti politikai viszony határozza meg.

A magyar–szerb alapszerződés tulajdonságaként nevesíti a szerző, hogy szélesebb körű kötelezettségvállalást tartalmaz azon egyezményekhez képest, amit Szerbia kötött szomszédos országaival. A fejezetben a szerző összehasonlító módszer segítségével nem csak a magyar–szerb alapszerződést mutatta be, hanem ezen túlmenően vizsgálta Szerbia gyakorlatát más, szomszédos országokkal kötött alapszerződéssel összefüggésben.

Ami a magyar–ukrán alapszerződés illeti, a szerző ennek prezentálása előtt egy megfelelő kontextust kíván teremteni az értelmezéshez az olvasó számára, ennek okán a többi fejezettől eltérően részleteiben taglalja az ország sajátos etnikai megoszlását, egyes kisebbségi csoportok helyzetét Ukrajnában. Összességében tehát mindazt szemlélteti, ami a magyar–ukrán alapszerződés létrejöttének körülményeiben a megértést segíti elő. Sajátosságként értékelhető a többi fejezethez képest, hogy az alapszerződés magyar és ukrán változatai közötti különbségek is bemutatásra kerülnek: a szerző szerint a fordítási gyakorlatból az következik, hogy mindhárom szöveg esetében (ukrán, magyar, orosz) valószínűsíthető, hogy az eredeti szöveg az ukrán, a magyar pedig a fordítás. A tanulmány nem nélkülözi az összehasonlító módszert sem, így az olvasó ismereteket szerezhet az alapszerződések és vegyes bizottság működése kapcsán nemcsak a magyar–ukrán, de az ukrán–szlovák, valamint az ukrán–román vonatkozásában is. A tanulmány értékét tovább növeli az a tény, hogy nem csak a magyar, hanem az ukrán nyelvű források is feldolgozásra kerültek az alapszerződés elemzése során.

A kötetben foglalt tanulmányok alapján konstatálható, hogy a szerzők egyöntetűen arra a következtetésre jutottak, hogy a bilaterális kisebbségvédelmi egyezmények nem hoztak jelentős áttörést, az államok nem aknázták ki a kisebbségvédelmi potenciált a kétoldalú szerződésekben.

A szerzők tényként kezelik, hogy az elmúlt években lassulni látszik a szomszédos országokkal folytatott kétoldalú kooperáció, mivel a politikai figyelem elsősorban az uniós csatlakozásra irányul. Az európai integráció kellő ösztönzést adott a kisebbségi kérdés kétoldalú kezelésére, de az EU-hoz való csatlakozás után – vagy épp az integráció útján járó országok esetében – a kisebbségek helyzete gyakorlatilag lekerült a nemzetközi napirendről és az államok prioritása közül. Ennek megfelelően, a szerzők által a további fejlődési irány is kijelölve látszik a kétoldalú kisebbségvédelmi kapcsolatok területén.

A mű tudományos értékét nem lehet vitatni, ugyanis a kötet egy tágabb perspektívából járul hozzá a szomszédos nemzeti kisebbségek védelmének – sokszor számunkra érthetetlen – eseményeinek magyarázatához. Többszerzős mű ellenére a szerzők hasonló konklúzióra jutnak minden ország tekintetében az alapszerződések gyakorlatban megnyilvánuló eredményei tekintetében, így a szerzők által meghatározott kötelezettségvállalás – ti. a kétoldalú kisebbségvédelem gyakorlati hasznosulása – töretlenül teljesült. A mű szakmai megalapozottságát mindenképp növeli azon tény, hogy a kötetben található megállapítások a legfrissebb források alapján kerültek megjelenítésre, legyen szó akár a vegyes bizottság működésének jegyzőkönyveiről, vagy az aktuális politikai helyzetek figyelembe vételéről.