

A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény szakértőinek szlovákiai országlátogatása

2021. szeptember 6. és 10. között Szlovákiába látogatott a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának delegációja, hogy ellenőrizze az Európa Tanács égisze alatt elfogadott dokumentum végrehajtását, illetve ennek fényében értékelje a nemzeti kisebbségek helyzetét az országban. Az elmúlt években a strasbourgi székhelyű szervezet szakértői rendre figyelmen kívül hagyták a felvidéki magyar civil szervezetek által megfogalmazott aggályokat, ami alapjaiban kérdőjelezi meg az ellenőrzési rendszer értelmét. Most is volt miről beszámolniuk a felvidéki magyar jogvédőknek, akik azonban ettől az országlátogatástól sem várnak áttörést. Értelmetlen látszattervekenységgé silányodik az egykor szépreményű kisebbségvédelmi rendszer?

A délszláv háború hatására az Európa Tanács (ET) keretein belül fogadták el a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt*.¹ A Keretegyezmény az egyetlen jogi kötőerejű átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés. A dokumentum ugyanakkor nem tartalmaz közvetlenül végrehajtandó jogi kötelezettségeket, csupán normatív elveket, amelyeket a szerződő államok belső jogalkotásuk és jogalkalmazásuk útján kötelesek megvalósítani és végrehajtani. Bár a dokumentumokat számos ET-tagállam nem írta alá vagy ratifikálta (például Franciaország, Belgium, Görögország), Szlovákia aláírta és ratifikálta mindkét okmányt, így az országra nézve kötelező ereje van.

A Keretegyezmény végrehajtásának ellenőrzésére ötévente kerül sor, amelyet az ET részéről a 18 független szakértőből álló Tanácsadó Bizottság (Advisory Committee) végez.² Az ellenőrzési mechanizmus több mozzanatból áll:³

- előbb a részes államok nyújtanak be időszakos jelentést a meghozott intézkedésekről; amelyet

¹ Council of Europe: *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1995. február 1.).

² Council of Europe: *Current Composition of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. január 14.).

³ Council of Europe: *Monitoring the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (é. n.).

- a Tanácsadó Bizottság megvizsgál. Ennek keretén belül a testület küldöttsége meglátogatja az adott országot, konzultál kisebbségi nem kormányzati szervezetekkel és kormányzati hatóságokkal;
- az országlátogatás tapasztalatait alapul véve a Tanácsadó Bizottság elfogadja saját értékelési jelentését, amelyet az érintett államok véleményezhetnek;
- ezek után a Miniszteri Bizottság egy következtetéseket és javaslatokat tartalmazó állásfoglalást fogad el, amely határozattal kapcsolatban az egyes további államok és nem kormányzati szereplők is kifejtetik a véleményüket;
- végül a folyamatot az utánkövetési egyeztetések zárják, ami lehetőséget ad arra, hogy az állam és a nem kormányzati szereplők egyeztessenek a nemzeti kisebbségek helyzetéről és a Keretegyezmény jobb megvalósítása érdekében szükséges intézkedések megtételéről.

Szlovákia ellenőrzésére a Keretegyezmény vonatkozásában 1999 óta szintén ötévente került sor.⁴ A jelenleg is zajló ötödik vizsgálat 2019 elején indult a szlovák országjelentés benyújtásával.⁵ A Tanácsadó Bizottság országlátogatására rendszerint egy éven belül sor kerül, azonban a koronavírus-járvány miatt a folyamat jelentősen elhúzódott, így csak 2021 szeptemberében valósulhatott meg a helyszíni vizsgálat.⁶

A delegáció az ország több városába ellátogatott, így többek között Komáromba, Érsekújvárra és Galántára is. A magyar közösség képviselőivel – így többek között Tokár Gézával, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának szóvivőjével, Horony Ákos jogásszal, Bauer Edit egykori EP-képviselővel és a Selye János Egyetem vezetésével – szeptember 9-én találkoztak a szakértői delegáció tagjai.⁷

A felvidéki jogvédőknek és szakértőknek sajnos jócskán volt miről beszámolniuk az előző, 2014 és 2016 között megvalósult ellenőrzési ciklus óta eltelt évek tekintetében. Bár az elmúlt időszakban már nem tapasztalhatunk olyan számú és mértékű magyarellenés megnyilvánulást a szlovák politikai fősodor részéről, mint korábban Mečiar és Fico első kormánya idején, számos probléma

⁴ Lásd: www.coe.int/en/web/minorities/slovak-republic

⁵ Council of Europe: *Fifth Report Submitted by the Slovak Republic*. ACFC/SR/V(2019)002.

⁶ Council of Europe: *News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. szeptember 9.).

⁷ Pomichal Krisztián: Felvidéken jártak az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének ellenőrei, csak minek?! *Ma7.sk*, 2021. szeptember 10.

megoldatlan maradt, megőrizve a magyarokat érintő diszkriminatív állapotot. Továbbra is hatályban vannak a szlovák nyelvtörvény diszkriminatív rendelkezései, amelyek eltántorítják a felvidéki magyarokat az anyanyelvük használatától.⁸ A Beneš-dekrétumok alapján még mindig koboznak el földeket személyektől pusztán azon az alapon, hogy felmenőik magyar vagy német nemzetiségűek voltak, tehát a kollektív bűnösség elve továbbra is a szlovák jogrend szerves részét képezi.⁹ Ez csak két kiemelt példa a sok közül, amelyek jól szemléltetik, hogy mennyire távol áll Szlovákia attól az egyenlőség-eszményképtől,¹⁰ amely a szerencsésebb európai országoknak a sajátja.

A nem kormányzati és kisebbségi szervezeteknek kulcsszerepük van a Keretegyezmény nyomonkövetési mechanizmusában, hiszen hasznos információkkal láthatják el a Tanácsadó Bizottságot. A szervezetek az árnyékjelentésben véleményezhetik a tagállami jelentés egészét, annak egy részét, vagy kiegészíthetik azt. A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala rendszeresen nyújt be árnyékjelentéseket mind a Keretegyezmény, mind pedig a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája ellenőrzési mechanizmusa keretében.¹¹

Fiala-Butora János nemzetközi emberi jogi szakértő – a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala által korábban benyújtott árnyékjelentések szerzője – határozottan negatívan ítéli meg a Tanácsadó Bizottság utóbbi években végzett munkáját.¹² Szerinte az ET ma már nem is próbálja megváltoztatni az államok viselkedését; inkább saját normáikat igazítja az egyes tagországokhoz. Fiala-Butora szerint amíg korábban az ET szakértői szinte csak a nemzeti kisebbségek problémáira koncentráltak, addig mára az eredeti Keretegyezmény céljai helyett újakat találtak, egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a bevándorló vagy szexuális kisebbségek érdekvédelmére – „olyan területet keresnek, ahol még elérhetnek valami előrelépést. Az eredeti célját, ma már egyértelműen kijelenthető, a Keretegyezménynek nem sikerült elérnie.”

A Keretegyezmény tehát bár kötelező erejű az aláíró államokra nézve, tényleges erejét éppen a végrehajtási mechanizmusa csökkenti – ahogy Kardos Gábor fogalmaz: minden nemzetközi norma annyit ér, amennyit végrehajtanak

⁸ Tárnok Balázs: Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. július 14.

⁹ Tárnok Balázs: *Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 15.

¹⁰ Renczes Ágoston: Már a nemzetközi szervezetek számára sem annyira fontosak a kisebbségek jogai. *Azonnali*, 2021. szeptember 2.

¹¹ Fiala-Butora János: Árnyékjelentések Felvidéken. In *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019. 161–186.

¹² Pomichal (2021): i. m.

belőle.¹³ Az ellenőrzési mechanizmus legfőbb gyengesége, hogy hiányoznak az egyezményből a szankcionáló mechanizmusok; az Emberi Jogok Európai Egyezményével ellentétben nem áll mögöttük bíróság (Emberi Jogok Európai Bírósága, Strasbourg), csupán egy bizottság kormányzati jelentéseken alapuló időszakos vizsgálata. Ráadásul ezek az ellenőrzési eljárások – szemben a bírósági eljárásokkal – egyáltalán nem transzparenssek; nem nyilvános, hogy az ellenőrzést végző bizottság milyen arányban támaszkodott a különböző forrásokra, mely érveket és milyen súllyal vette figyelembe.¹⁴

Ezzel együtt túlzás lenne azt állítani, hogy a Tanácsadó Bizottság munkája teljesen értelmetlen lenne. Tokár Géza, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának szóvivője szerint bár a Keretegyezmény gyakorlati haszna a nemzeti közösségek helyzetére nézve valóban csekély, az aktuális látogatás arra mindenképpen jó, hogy a nemzeti kisebbségek értesüljenek arról, mely problémáik rezonálnak nemzetközi szinten is, és melyek nem. Tokár szerint míg a Beneš-dekrétumok kapcsán előállt jogsértések élénk érdeklődésre tartottak számot, addig például a magyar anyanyelvi oktatás kulcskérdéseit sosem értették az ET által felkért ellenőrök.¹⁵

Kardos Gábor úgy véli, hogy a 1990-es években elfogadott, kisebbségek védelmének minimumszabályait tartalmazó nemzetközi egyezmények a mai helyzetben már meg sem születnének, ugyanis ma már nincsenek súlyos etnikai konfliktusok Európában, ráadásul a bevándorolt közösségek kérdése árnyékba borítja a hagyományos nemzeti kisebbségek jogvédelmét is.¹⁶ Jelen helyzetben ugyanakkor már a meglévő nemzetközi szabályok jobb érvényesülése is jelentős eredményeket lenne képes elérni a szlovákiai (és egyéb határon túli) magyar nemzeti közösség számára.

Ehhez azonban az (is) szükséges lenne, hogy az ET és a Tanácsadó Bizottsága komolyabban vegye feladatát, nyitottabb legyen a civil szféra meglátásaira, és ténylegesen igyekezzen változást elérni az európai nemzeti kisebbségek helyzetében. Egyébiránt az ET kisebbségvédelmi mechanizmusai valóban értelmetlen látszattervékenységgé válhatnak.

2021. szeptember 14.

¹³ Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Karta. *Kisebbségi Szemle*, (2017), 3. 40.

¹⁴ Fiala-Butora (2019): i. m. 165.

¹⁵ Pomichal (2021): i. m.

¹⁶ Kardos (2017): i. m. 38.

Felhasznált irodalom

- Council of Europe: *Current Composition of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. január 14.). Online: www.coe.int/en/web/minorities/current-composition
- Council of Europe: *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1995. február 1.). Online: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cdac>
- Council of Europe: *Monitoring the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (é. n.). Online: www.coe.int/en/web/minorities/monitoring
- Council of Europe: *News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (2021. szeptember 9.). Online: www.coe.int/en/web/minorities/-/slovak-republic-visit-of-the-advisory-committee-on-the-framework-convention-for-the-protection-of-national-minoriti-1
- Európa Tanács: *Fifth Report Submitted by the Slovak Republic*. ACFC/SR/V(2019)002. Online: <https://rm.coe.int/5th-sr-slovak-republic-en/1680923d76>
- Fiala-Butora János: Árnýékjelentések Felvidéken. In *Magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében 2018*. Budapest, Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2019. 161–186. Online: www.kji.hu/wp-content/uploads/2019/08/KJI-Magyarok-Jogv%c3%a9delme-a-K%c3%a1rp%c3%a1t-medenc%c3%a9ben_2018-FINAL.pdf
- Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Karta. *Kisebbségi Szemle*, (2017), 3. 33–41. Online: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/NPKI_folyoiratok/kisebbsegi_szemle/2017_03/ks201703_5.Kardos.pdf
- Pomichal Krisztián: Felvidéken jártak az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének ellenőrei, csak minek?! *Ma7.sk*, 2021. szeptember 10. Online: <https://ma7.sk/aktualis/felvideken-jartak-az-europa-tanacs-kisebbsegvedelmi-keretegyezmenyenek-ellenorei-csak>
- Renczes Ágoston: Már a nemzetközi szervezetek számára sem annyira fontosak a kisebbségek jogai. *Azonnali*, 2021. szeptember 2. Online: https://azonnali.hu/cikk/20210901_mar-a-nemzetkozi-szervezetek-szamara-sem-annyira-fontosak-a-kisebbssegek-jogai
- Tárnok Balázs: *Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2020. július 15. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2020/07/15/slovakia-still-applying-the-benes-decrees-principle-of-collective-guilt-in-the-european-union>
- Tárnok Balázs: Újabb európai pofon a határon túli magyaroknak. *Ludovika Blogtér*, 2021. július 14. Online: https://ludovika.blog.hu/2021/07/14/ujabb-europai_pofon_a_hataron_tuli_magyaroknak