

AZ EURÓPAI KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZER: RENDSZERSZINTŰ PROBLÉMÁK ÉS BE NEM VÁLTOTT REMÉNYEK*

A modern európai kisebbségvédelmi rendszer létrejött meglehetősen új fejlemény, a berlini fal leomlása utánra datálható.¹ Előtte a nemzeti kisebbségek jogait csak általános emberi jogi egyezmények védtek, mint például az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EJEE) és az Európai Szociális Karta. Ezek nem tartalmaznak kisebbségspecifikus normákat, hanem az általános, mindenkire vonatkozó szabadságjogokat terjesztik ki a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre is. Ez a megközelítés összhangban állt az a globális trenddel, amely a második világháború után az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) mint az univerzális emberi jogok talaján álló szervezet létrehozásához vezetett. A két világháború közötti kisebbségvédelmi egyezmények kudarcra miatt, amelyek nem voltak képesek megakadályozni a nacionalista feszültségek eszkalálódását,² az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába nem került be kisebbségvédelmi cikkely.³ Az ENSZ máig nem fogadott el kisebbségvédelmi egyezményeket, hanem általános emberi jogi egyezményekkel próbálja rendezni a kisebbségek helyzetét.⁴

Nyugat-Európában az univerzális emberi jogi megközelítés ért el sikereket: a hidegháború korszakában több országban sikerült megoldást találni a nemzeti kisebbségek helyzetére. A közép- és kelet-európai rendszerváltások azonban új kihívás elé állították a nemzetközi rendszert: 1990-ben újult erővel tört fel az addig kordában tartott nacionalista feszültség, és konfliktusokhoz, háborúkhoz, államok szétszakadásához vezetett.⁵

Kétséges volt, hogy az általános emberi jogi egyezmények képesek-e kezelni a helyzetet, megfelelő módon biztosítják-e a nemzeti kisebbségek specifikus helyzetét. Ez a felismerés a kisebbségspecifikus egyezmények két világháború közötti gyakorlatának felélesztéséhez vezetett. Az Európai Unió⁶ és az Eu-

rópai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)⁷ kifejezetten a kisebbségek jogaira vonatkozó elvárásokat fogalmaztak meg; az Európa Tanács pedig a kisebbségi nyelveket védő Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája⁸ (a továbbiakban: Nyelvi Karta) 1992-es elfogadása után 1995-ben elfogadta az első⁹ multilaterális kisebbségi jogokat védő egyezményt is, a Kisebbségek Jogainak Védelméről szóló Keretegyezményt (a továbbiakban: Keretegyezmény).¹⁰ Jelenleg ezek a normák alkotják az európai kisebbségvédelmi rendszert.

A kisebbségspecifikus megközelítés azonban nem feltétlenül előnyös a kisebbségek számára. A nemzetközi jogban „speciális jogok tévedéseként” (‘special rights fallacy’) ismert az a jelenség, amikor egy csoport speciális védelmére létrejött egyezményről automatikusan feltételezzük, hogy az magasabb szintű védelmet nyújt, mint az általános egyezmények.¹¹ Amint arra Dwyer rámutat, ez csak bizonyos feltételek fennállása esetén van így, más

esetben a csoportspecifikus védelem akár hátrányos is lehet az érintettek szempontjából.¹²

Hogy az európai kisebbségvédelmi rendszer mennyire váltotta be a hozzá fűzött reményeket, arról megoszlanak a vélemények. Míg a szakirodalom alapvetően pozitívan értékeli a rendszert, és csak a létező normák nem megfelelő végrehajtására hívja fel a figyelmet, az érintett nemzeti kisebbségi közösségek sokkal kritikusabbak.¹³ Ez a tanulmány a Keretegyezmény végrehajtási dokumentumainak vizsgálatával próbálja megvilágítani a kérdést. Állításom szerint a kisebbségi kérdések megoldatlanságért nem egyszerűen a kisebbségvédelmi egyezmények gyenge végrehajtása felelős. A Keretegyezmény olyan strukturális problémákkal terhelt, amelyek lehetlenné teszik a hatékony válaszadást a kisebbségi jogokat illető kihívásokra. Az elemzés, amely három

* A tanulmány elkészítését segítette az NKFIH FK 124804 számú, „A kisebbségi jogok erősítése Európában a csoportos perlés lehetőségével” című pályázata.

területre összpontosít, a Keretegyezmény olyan hiányosságait tárja föl, amelyekről a szakirodalomban eddig nem esett szó, és amelyek súlyosan aláássák a rendszer hatékonyságát. A következő három területről lesz szó: a kisebbségi jogi normák mint emberi jogi normák struktúrája, a végrehajtás átláthatósága, valamint a konfliktusmegelőzési megközelítés emberi jogi mechanizmusokra gyakorolt hatása.

A NEMZETKÖZI KISEBBSÉGI JOGI NORMÁK STRUKTÚRÁJA

A kisebbségi jogokkal egyidős az egyéni vagy kollektív jellegűkről folytatott élénk vita, amelynek keretében ezen jellegek létezése és a felosztás is megkérdőjeleződött.¹⁴ A Keretegyezmény nem ismeri el a kollektív jogokat:¹⁵ a jogok címzettjei egyének, akik jogaikat „egyéniileg, valamint másokkal közösségben” gyakorolhatják.¹⁶ A tételes jogok ugyanakkor következetesen egyénekre hivatkoznak. Azokban az esetekben, amikor bizonyos lélekszám fölött gyakorolhatók a kisebbségi jogok, mint például a hivatalos feliratok feltüntetése kisebbségi nyelven, az egyezmény szövege az államok feladataként határozza meg ennek biztosítását, nem határozva meg a jogosultak személyét.¹⁷

A Keretegyezményben szereplő jogok kétségtől megfogalmazhatók egyéni jogként is, azonban a kollektív dimenzió háttérbe szorítása meglehetősen szűkíti azok tartalmát. Másik megfogalmazva: a csoportot alkotó egyének érdekeinek összessége nem feltétlenül azonos a csoport érdekeivel. Vannak érdekek, amelyeket egyéni jogként artikulálni nagyon nehéz. És ide nem csak a *par excellence* kollektív jogok tartoznak, mint az önrendelkezés, hanem az egyébként védett jogok egyes összetevői is. A kisebbségi jogi normák struktúrájából következik, hogy azok csak egy kis szeletét fedik le a jogok által védett társadalmi érdekeknek.

A kisebbségi jogi normák mint emberi jogi normák alapvetően az állam és a kisebbségi identitású személyek viszonyát szabályozzák: az egyént védik az állami beavatkozástól. Azonban a kisebbségi jogok gyakorlati alkalmazására az államon kívül sok más szereplőnek is hatása van, velük azonban a nemzetközi jogi normák nem foglalkoznak. A kulturális jogok általánosságban egy komplex társadalmi mátrixban érvényesülnek, amelynek az érintett kisebbségi hovatartozású személyen (a jog alanyán) kívül tagjai az ugyanazon kisebbséghez tartozó további

személyek, más kisebbségek tagjai, a többségi nemzet tagjai és az állam. Ezeknek a szereplőknek az interakciói hozzák létre azt a társadalmi környezetet, amely meghatározza a kisebbségi jogok érvényesülését. De a jogi normák ezeknek a kapcsolatoknak csak egy kis szeletét érintik. Például, ha az állam megtiltja a magánjellegű kisebbségi nyelvű feliratok feltüntetését az üzleteken, azzal sérül a nyelvhasználathoz fűződő jog.¹⁸ Ha azonban az üzletek tulajdonosai gondolják úgy, hogy nem tüntetik fel kisebbségi nyelven a feliratokat, formálisan senkinek nem sérülnek a jogai. Hasonlóképpen, ha az állam betiltja a kisebbségi nyelvű lapkiadást, az a Keretegyezménybe ütközik.¹⁹ Ugyanakkor, ha egy kisebbségi lap azért szűnik meg, mert nincs elég olvasója, azzal a kisebbségi jogi normák nem sérülnek.

Az eddigiekből mindössze annyi következik, hogy az állam nem köteles aktív lépésekkel kiegyensúlyozni a kisebbségek demográfiai hátrányát, illetve bárkit kötelezni a kisebbségi lapok vásárlására vagy a kisebbségi nyelven tanító iskolák látogatására. Ez önmagában helyénvalónak tűnhet. Azonban az ilyen közvetlen lépéseken túl az államnak számos eszköze van arra, hogy hatást fejtessen ki például a nyelvhasználatra. Az állam – többek között az oktatáspolitikájával – elérheti, hogy a többségi csoport tagjai ne ismerjék a kisebbségi nyelveket, ami jelentősen szűkíti a kisebbségi nyelvek használatának lehetőségeit. A többségi nyelv használatát különböző módon előnyben részesítheti, ami a nyelvek munkaerő-piaci presztízsében is megmutatkozik, és így az iskolaválasztásra is hatást fejt ki. Sőt, akár aktív propagandát is folytathat: a kisebbségi nyelveket másodrangúnak állíthatja be, a kisebbségi nyelvek használatát pedig ellenséges megnyilvánulásnak.

Ezek a lépések jelentősen befolyásolhatják a kisebbségi nyelvek társadalmi szerepét, és ezáltal a nyelvi jogok gyakorlati érvényesítését, ugyanakkor nem sértik közvetlenül a kisebbségi jogi normákat. Jó példa erre a magánfeliratokra vonatkozó szlovák jogi szabályozás: a Keretegyezményt felügyelő Tanácsadó Bizottság nem találta problematikusnak, hogy Szlovákiában a közterületeken lévő magánfeliratokat kötelező a többségi nyelven feltüntetni, kisebbségi nyelven azonban csupán megengedett a feltüntetésük.²⁰ Ez a szabályozás ugyanakkor egy olyan környezetben működik, ahol a kisebbségi nyelvű feliratok sokáig tiltva voltak, és a magyar nyelvű táblák kihelyezése még a magyar nemzetiségűek által többségben lakott községekben is rosszállást von maga

A KERETEGYEZMÉNY OLYAN STRUKTURÁLIS PROBLÉMÁKKAL TERHELT, AMELYEK LEHETLENNÉ TESZIK A HATÉKONY VÁLASZADÁST A KISEBBSÉGI JOGOKAT ILLETŐ KIHÍVÁSOKRA.

után. A szlovák mellett magyarul is feltüntetett feliratok aránya ezért messze elmarad a magyarul beszélő lakosok arányától.²¹

A nemzetközi jogi norma szempontjából irreleváns, hogy egy üzlettulajdonos – aki nem ritkán maga is magyar anyanyelvű – miért nem teszi ki a magyar feliratot, hiszen a magyar nyelvű vásárló Keretegyezmény szerinti jogait nem éri sérelem. Vitatható, hogy az államtól mi várható el a kisebbségi jogok elősegítése érdekében. Azonban az világos, hogy nem lényegtelen a társadalmi környezet egy adott kisebbségi jogi norma hatásának szempontjából. A kisebbségi nyelvű feliratokat megengedő szabály teljesen mást eredményezne egy olyan helyzetben, ahol a kisebbségi nyelvű feliratok (bármilyen oknál fogva) eleve dominánsak. A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer mégis agnosztikus ezt illetően – noha a kisebbségi nyelvek kedvezőtlen helyzete az állam hathatós közrehatásával jött létre és marad fenn.

A problémának része a „jog” kifejezés kétértelműsége is.²² Negatív megközelítés szerint, ha X-nek joga van Y-ra, az annyit tesz, hogy nem tilthatjuk meg neki, hogy Y-t megszerezze. Pozitív megközelítésben viszont azt jelentené, hogy valaki köteles biztosítani neki Y-t. Ez a kettősség a kisebbségi nyelvek esetében is megjelenik. A szlovák nyelvi szabályozás alapján például a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van (bizonyos körülmények között) anyanyelvüket használni a hivatalokban,²³ azonban a hivatalnokoknak nem kötelességük ismerni a kisebbségi nyelveket.²⁴ A kisebbségi személy „joga” így arra szűkül, hogy az állam nem tiltja meg számára a nyelve használatát, de hogy élni tud-e vele, annak eldöntése a hivatalnok „joga”. Teljesen mást eredményez ez a szabály, mint például a finnországi szabályozás, amely szerint az adott személy joga maga után vonja az állam kötelességét annak biztosítására, hogy az illető az általa választott nyelven beszélő hivatalnokkal érintkezhesen.²⁵

A kisebbségvédelmi egyezményeket felügyelő szervek ugyanakkor nem különböztetik meg érdemben a két helyzetet.²⁶ A nyelvhasználati jogok ellenőrzése így formális gyakorlattá válik. Az, hogy mire van „joga” egy személynek, nem terjed ki annak vizsgálatára, hogy ebből mennyit tud érvényesíteni. Ha keveset, azt a kommentátorok általában a jónak gondolt törvények nem kellő végrehajtásának tulajdonítják, vagy akár a kisebbségi nyelvhasználókat hibáztatják, amiért nem kellőképpen aktívak.²⁷ Ezek mind lehetnek valós problémák, de ahogy a fenti elemzés

mutatja, a gondok gyökere a kisebbségi jogi normák jellegéből fakad.

Mivel a nemzetközi rendszer a kisebbségekhez tartozó személyek jogait csak az állammal való viszonyukban vizsgálja, az államnak tág lehetőségi köre van aktív nyelvpolitikával úgy befolyásolni a társadalmi közeget, hogy a kisebbségi nyelvek minél inkább háttérbe szoruljanak. Ehhez nem kell közvetlenül korlátozni a kisebbségi nyelvek használóinak jogait, elég ösztönözni a többségi nyelv használatát, hogy a kisebbségi nyelv használatának színtere beszűküljön.

Az aktív nyelvpolitika – és általában az állam kulturális reprodukcióra való hatása – jelentősen befolyásolja tehát a kisebbségi nyelvhasználat lehetőségeit, de a nemzetközi kisebbségi jogi normák teljesen agnosztikusak ezzel kapcsolatban. Ezért nem is képesek kiegyenlíteni a többségi államalkotó csoportok erőfölényét. Természetesen nem minden állam használja ezt az erőfölényt – amely az állami intézmények többség általi ellenőrzéséből fakad – a kisebbségi kultúrák tevékeny háttérbe szorítására. Ha azonban mégis megteszi, az nem ütközik a kisebbségvédelmi egyezményekbe mindaddig, amíg az állam nem téved a kisebbségeket illetően a közvetlen tiltások területére. Ez komoly hiányossága a nemzetközi rendszernek. A kisebbségvédelmi egyezmények ennek folytán nem tudják megfelelően szolgálni azt a céljukat, hogy biztosítsák a kisebbségekhez tartozó személyek szabad identitásválasztáshoz való jogát,²⁸ és megakadályozzák a kisebbségek asszimilációját.²⁹ A különböző identitások között a valóságban nincs érdemi egyenlőség, a kisebbségi identitás (kultúra, nyelv, oktatás) választása különböző hátrányokkal jár. A rendszer saját deklarált céljával ellentétben nem egyenlőséget teremt,³⁰ hanem a legkirívóbb túlkapasokat korlátozza csak; anélkül, hogy ezt a szereplők nyíltan kimondanák.

Nem tárgya ennek a tanulmánynak annak tisztázása, hogy a pozitív jogvédelem milyen szintje lenne indokolható, illetve egyáltalán megvalósítható lenne-e a kisebbségi jogi egyezmények megfelelő alkalmazásával. Azt azonban érdemes figyelembe venni, hogy a nemzetközi emberi jogi szervezetek más területeken képesek a jogi normák társadalmi hatását különböző módon figyelembe venni, és az alapján meghatározni a jogvédelem elvárt szintjét. Az Emberi Jogok Európai Bírósága például sikerrel alkalmazta azt a hatékony jogvédelmi doktrínáját, amely túllép az elméleti, illuzórikus jogfelfogáson, és gyakorlati eredményeket követel meg az államoktól a

A KERETEGYEZMÉNY NEM ISMÉRI EL A KOLLEKTÍV JOGOKAT: A JOGOK CÍMZETTJEI EGYÉNEK, AKIK JOGAIKAT „EGYÉNILEG, VALAMINT MÁSOKKAL KÖZÖSSÉGBEN” GYAKOROLHATJÁK

normák végrehajtása terén.³¹ A kisebbségi jogi mechanizmusok ebből a szempontból nem érik el az emberi jogi mechanizmus általános szintjét.

A MONITOROZÁSI RENDSZER ÁTLÁTHATÓSÁGA

Gyakori kifogás a kisebbségvédelmi egyezményekkel szemben, hogy végrehajtásuk nem elég hatékony, mivel nem áll mögöttük egyéni panaszmechanizmus.³² Ez kétségteljesen így van – nem véletlenül születtek a múltban javaslatok a kisebbségi jogoknak az Emberi Jogok Európai Egyezményébe való beillesztésére.³³ Ha a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának lenne hatásköre ezen a területen, az komolyan előmozdíthatná a kisebbségi jogok fejlődését; például a fentebb elemzett szűk, formalista megközelítés is mást eredményezhetne a strasbourgi Bíróság hatékony jogvédelmi doktrínájának fényében. Az egyéni panaszmechanizmus hiánya azonban nem az egyetlen problematikus pontja a nemzetközi kisebbségi jogi egyezmények végrehajtásának. Ugyanilyen fontos a probléma a meglévő ellenőrzési mechanizmusok átláthatóságának alacsony szintje, ám ez az egyéni panaszmechanizmus létesítésének szükségessége körüli viták mellett kevés figyelmet kap.

Noha a kisebbségvédelmi egyezményekhez nem kapcsolódik egyéni panaszmechanizmus, az érintetteknek lehetőségük van árnyékjelentés formájában az egyezményeket ellenőrző szervek elé tárni álláspontjukat. Az árnyékjelentések a nemzetközi emberi jogi egyezmények monitorozásának megszokott eszközei: a kormányzattól független szervezetek vagy személyek nyújtanak be ilyen dokumentumokat, hogy a kormány jelentésében foglaltakat kiegészítsék, pontosítsák vagy kritizálják, felhívva a figyelmet a vitás kérdésekre.

A kisebbségvédelmi egyezmények monitorozásának eredménye egy szakértői jelentés, amely megállapítja, hogy miben sérti az adott ország a szóban forgó egyezményben foglaltakat. Egy ilyen jelentés tartalmát tekintve bírósági döntéshez, illetve sok döntés összességéhez hasonlítható. Nagy különbség azonban, hogy a szakértői jelentések nem ismertetik, hogy milyen információkra támaszkodtak, és azok közül melyeket találtak megalapozottnak és melyeket nem. Nem törekszenek a felmerülő vitás kérdések és a felek vonatkozó álláspontjának ismertetésére sem: ilyen kérdések csak példálózó jelleggel jelennek meg a jelentésekben, a szerkesztők döntése alapján. Az ár-

nyékjelentéseket a bizottságok – az ENSZ monitorozó bizottságaival ellentétben – nem teszik közzé, ezért ellenőrizhetetlen, hogy a szakértői jelentés megfelelő módon figyelembe vette-e az árnyékjelentésekben megjelenő érveket és információkat.

Ez időnként súlyos tévedésekhez, vagy akár visszaélésekhez is vezethet az egyezményeket monitorozó szervek részéről. Erre jó példa a Keretegyezményt felügyelő Tanácsadó Bizottság legutóbbi Szlovákiával kapcsolatos jelentése. Szerencsés ütemezési egybeesésnek köszönhetően közel egy időben készült el a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta alatti országjelentés, és egy civil szervezet mindkét jelentéshez nyilvánosan elérhető, és csaknem azonos tartalmú árnyékjelentést készített.³⁴ A két egyezmény között ugyanis sok átfedés van, ezért a felvetett problémák is nagyrészt megegyeztek. Ugyanakkor a két monitorozó bizottság teljesen eltérő módon értékelt néhány kérdést.³⁵

Az árnyékjelentésekből például kiderül, hogy a szlovák államnyelvtörvény alapján a kérdéses időszakban az állami szervek több alkalommal is büntetést szabtak ki a magyar nyelv használatáért.³⁶ Ezek közül néhány eljárás még folyamatban van. Míg a Kartát felügyelő Szakértői Bizottság aggályát fejezte ki a büntetések miatt,³⁷ a Keretegyezményt felügyelő Tanácsadó Bizottság nem csak ignorálta ezeket az eseteket, hanem egyenesen megállapította, hogy az államnyelvtörvény nem tartalmaz többé olyan rendelkezést, amely alapján magánszemélyekre büntetést lehetne kiszabni.³⁸ Érthetetlen ez a konklúzió, főleg annak fényében, hogy a Tanácsadó Bizottság rendelkezésére álltak azok a bírósági határozatok, amelyek megállapították a szóban forgó, magánszemélyeket érintő büntetéseket.³⁹

A kisebbségi kultúrák pénzügyi támogatásával kapcsolatban az árnyékjelentés az állami rendszer transzparenciáját kifogásolta, és komoly aránytalanságra mutatott rá a kisebb közösségeknek nyújtott támogatások között: például a morvákat az állam fele akkora támogatásban részesítette, mint a horvátokat, bár az előbbieket háromszor népesebb.⁴⁰ A Keretegyezmény jelentésében ugyanakkor ez a panasz olyan formában jelent meg, hogy egyes „nagy létszámú kisebbségek”, vagyis a magyarok, a nekik jutó támogatások alacsony szintjét kifogásolták – ami ugyanakkor a Tanácsadó Bizottság szerint elfogadható a kisebb csoportok pozitív diszkriminációja érdekében.⁴¹ A Tanácsadó Bizottság így figyelmen kívül hagyta a valós problémát, ahelyett hogy állást foglalt volna a kérdésben.

A KISEBBSÉGI JOGOK GYAKORLATI ALKALMAZÁSÁRA AZ ÁLLAMON KÍVÜL SOK MÁS SZEREPLŐNEK IS HATÁSA VAN. VELÜK AZONBAN A NEMZETKÖZI JOGI NORMÁK NEM FOGLALKOZNAK

Hasonlóképpen járt el a Tanácsadó Bizottság egy súlyos panasz esetében. Az érsekújvári kórház sürgősségi ügyeletén egy fiatal lánytól azzal az indoklással tagadta meg az orvos az ellátást, hogy nem beszél elég jól szlovákul – és ezt írásba is adta.⁴² A Szakértői Bizottság súlyosnak ítélte az esetet, és kérdést intézett ezzel kapcsolatban a szlovák kormányhoz.⁴³ A Tanácsadó Bizottság azonban meg sem említette az ügyet, mintha nem lenne relevanciája a Keretegyezmény szempontjából.⁴⁴

Ennél is különösebb eredményre vezetett a vasúti táblák kérdése. Az árnyékjelentésből kitűnik, hogy Szlovákiában a vasútállomások és vasúti megállók neve csak szlovákul szerepel a táblákon. A Szakértői Bizottság ezt kifogásolta is.⁴⁵ A Tanácsadó Bizottság ugyanakkor megdicsérte Szlovákiát, amiért lépéseket tett a probléma megoldására.⁴⁶ A jelentés nem említi, hogy mik voltak ezek a lépések, és a kormányjelentés sem tartalmaz információt ilyen lépésekről. Az árnyékjelentés alapján ugyanakkor az állam aktívan – a magyar feliratok leszerelésével és a megoldást jelentő törvénymódosítások következetes elutasításával – akadályozta a megoldást.⁴⁷ Elképzelhető, hogy a szakértői jelentés szerzőinek olyan információ volt a birtokában, ami a fenti kérdések valamelyikét más megvilágításba helyezné. Azonban összességében nehéz másnak értékelni a jelentést, mint a valós helyzet elkendőzésének. A Szakértői Bizottság néhány alkalommal bizonyíthatóan valótlan dolgokat állított, aminek hatása volt a jelentés eredményére.

Nehéz feltárni ennek a jelenségnek az okait, de az átláthatóság hiánya valószínűleg előkelő helyen szerepel ezek között. A monitoringeljárás olyan, mint egy fekete doboz: külső szemlélők nem tudhatják meg, hogy milyen információk alapján készül a szakértői jelentés. Ez nehéz helyzetbe hozza a kisebbségek érdekeit képviselő szervezeteket és személyeket: érveik ugyanis nem jelennek meg a nyilvánosság előtt, az államhoz képest nem egyenlő eséllyel vesznek részt az eljárásban. Ez különösen visszas annak fényében, hogy maga a Keretegyezmény garantálja a hatékony részvételhez való jogot.⁴⁸

Az átláthatóság ilyen fokú hiánya nem csak a bírósági eljárásokkal összehasonlítva példátlan, hanem más emberi jogi monitorozó szervek gyakorlatához képest is. Az ENSZ monitorozó bizottságai nyilvánosságra hozzák az árnyékjelentéseket: azok megismerhetők, vitathatók a nyilvánosság számára – beleértve a szakmai nyilvánosságot is –, és az értékelő jelentésekbe foglaltak összevethetők az árnyékjelentések

tartalmával. Ez kétségkívül arra ösztönzi a jelentések szerzőit, hogy ne írjanak le olyat, ami nyilvánvalóan nem igaz.

Az egyezmények maguk nem gátjai az átláthatóságnak. Sem a Keretegyezmény, sem a Nyelvi Karta nem tartalmaz olyan szabályt, amely akadályozná a pozitív gyakorlat kialakulását az érintett kisebbségek bevonását és érveik átlátható értékelését illetően. Az átláthatóság biztosítása a monitorozó bizottságok döntésén múlik csak, és azok egyelőre nem látták

szükségét annak, hogy nagyobb teret engedjenek a nyilvánosságnak. Ez sajnálatos, mert a nyilvánosság fokozása a jelentések minőségének javulásához és az ellenőrzés hatékonyabbá válásához vezethetne. A jelen elemzés csak egy konkrét jelentés hibáit tárta fel, de hasonló elemzések valószínűleg más országok esetében is találhatnak ilyen téves megállapításokat. Ebből esetleg kiderülhetne, hogy a kisebbségi jogok helyzete sokkal súlyosabb, mint azt a nyilvánosságra hozott jelentésekből eddig gondolhattuk.

EMBERI JOGI VÉDELEM VAGY KONFLIKTUSMEGELŐZÉS?

A nemzeti kisebbségeket érintő hátrányok nem csak emberi jogi normák megsértésében ölthetnek testet. Az európai kisebbségvédelmi rendszer másik lényeges összetevőjét jelentik a konfliktusmegelőző mechanizmusok, melyek közül kiemelt figyelmet élvez az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának hivatala. A konfliktusmegelőzés különösen annak fényében fontos, hogy sok nemzeti kisebbségnek anyaállama is van, ezért a kisebbségeket érintő feszültségek nemzetközi viszályhoz, vagy akár háborúhoz is vezethetnek, és erre Európa legújabb kori történelmében akad is számos példa.⁴⁹

A konfliktusmegelőző mechanizmusok célja az emberi jogi mechanizmusokkal szemben nem a kisebbségi jogok védelme, hanem a béke és a biztonság megteremtése. Ez a két cél általában nem mond egymásnak ellent, hiszen a béke előfeltétele az emberi jogok védelmének, a háború pedig az emberi jogok antitézise.⁵⁰ Azonban az egyes konfliktusok esetén könnyen előfordulhat, hogy a megegyezés a kisebbségi jogok csorbulásával jár. Egy ilyen megegyezés lehet legitim, és akár jó megoldás is, ugyanakkor mégis jogsértést jelenthet emberi jogi szempontból, amelyet akként is kellene értékelni.

Az utóbbi években a két megközelítés összefonódásának lehetünk a tanúi: a konfliktusmegelőző mechanizmusok keretében kialakított ajánlásokat emberi jogi normákra alapozzák, az emberi jogi mechanizmusok működtetése során pedig konfliktusmegelőzési szempontokat emelnek be.⁵¹ Ennek ellenére a két megközelítés számos szempontból eltér egymástól. A továbbiakban azt elemzem a mindkét mechanizmusban meglévő, de eltérően kezelt szempontok összehasonlításával, hogy az összefonódás hogyan hatott a kisebbségi jogi normákra.

A részes felek. A biztonsági konfliktusok tipikusan nemzetközi, és formálisan egyenlő felek között zajlanak. Ezzel szemben az emberi jogi konfliktusokban a felek helyzete egyenlőtlen: az állam mint (potenciális) jogsértő jelenik meg, az érintett fél pedig mint (potenciális) áldozat. Ezek a szerepek nem felcserélhetők. Bármit tesz is egyébként az áldozat az állam ellen, ez nem fosztja meg az utóbbit az emberi jogi egyezmények védelméről, az állam viszont nem élvezheti az egyezmények védelmét. Amennyiben a konfliktusnak esetleg vannak is olyan összetevői, amelyben az állam érdekei sérülnek, azok az emberi jogi mechanizmus hatáskörén kívül esnek.

A Keretegyezményt felügyelő Bizottság többször is elfogadta érvként egy-egy állam részéről azt, hogy a többségi csoporttól érkező panaszok szerint a kisebbségi nyelv túl domináns egy adott régióban, például azáltal, hogy köztéri táblákon szerepel.⁵² Ha igaz is lenne a panaszok ténye vagy az azok alapjául szolgáló tényállás, ami a konkrét esetben meglehetősen kétséges,⁵³ ez teljesen irreleváns abból a szempontból, hogy az állam beartja-e a kisebbségi jogi normákat vagy sem. A Bizottság azonban mégis kimentésként értékelte az ilyen érveket, mintha egyenlő felek közötti mediáció lenne a feladata, melynek során elfogadható az egyik fél (a kisebbség) jogainak korlátozása, ha a másik fél érdekeiben sértve érzi magát.

A vita tárgya. A konfliktusmegelőző mechanizmusok szempontjából az elfogadható követelések köre nincsen korlátozva. A felek bármilyen követelése legitim lehet, ha azt a másik fél elfogadja. Az számít, amit a felek szeretnének – a vita nagyon szubjektív. Az emberi jogi mechanizmusok ezzel szemben sokkal objektívebbek. A vita tárgya egy emberi jogi norma megsértése. Egy kisebbségnek lehetnek sérelmei, de ezek csak akkor számítanak, ha a védett jogok halmazába esnek. Hasonlóképpen, az állam egy konfliktusban bármilyen érvet felhozhat a korlátozás igazolására, de egy emberi jogi mechanizmus szempontjából csak azok legitimek, amelyeket az egyezmény annak fogad el.

A konfliktusmegelőző megközelítés megjelenésére az emberi jogi mechanizmusokban jó példa a nyelvhasználati szabályozások értékelése. A monitorozó bizottságok általánosságban legitimnek tartják, hogy az állam előnyben részesíti a többség nyelvét, és ennek folytán korlátozza a kisebbségi nyelvek használatát, annak alaposabb vizsgálata nélkül, hogy az egyes korlátozásoknak mi az indoka, milyen célt követnek, és elérhetőek lennének-e ezek a célok kevésbé korlátozó eszközökkel.⁵⁴ Ez legitimál olyan jogkorlátozásokat is, amelyeket emberi jogi megközelítéssel nem szabadna elfogadni. Nehéz lenne például megindokolni, hogy miért nem lehet kisebbségi nyelven feltüntetni az összes közintézmény feliratát a kisebbségek által lakott községekben. A jogkorlátozási teszt helyett azonban a monitorozó bizottságok egy közelebről meg nem határozott „egyensúlyt” keresnek a többségi nyelv és kisebbségi nyelvek védelme között, és ebbe az ilyen jogkorlátozások minden további nélkül beleférnek.⁵⁵

Megoldás. Egy biztonsági konfliktusban bármilyen, a felek által elfogadott kompromisszum megoldásnak számít, függetlenül annak tartalmától. Az emberi jogi konfliktusban csak az emberi jogi normákkal összhangban lévő megoldások elfogadhatók. Az állam és a sértett fél nem egyezhetnek meg olyan megoldásban, amely a normák további sérelmét jelenti. A sértett fél dönthet úgy, hogy nem folytatja az eljárást, de a jogsértés akkor is fennáll.

A monitorozó bizottságok eljárásában gyakori, hogy csak azokat a kérdéseket vizsgálják, amelyeket valamelyik kisebbségi közösség kifogásol. Ha a közösség képviselői elfogadják az adott kérdésben az állam megoldását, a monitorozó bizottság sem állapít meg jogsértést. Érzékletes példa a konfliktusmegelőző mechanizmusok hatására ezen a területen a kulturális támogatások fentebb már említett esete: a Tanácsadó Bizottság nem értékelte, hogy igazságos-e a rendszer a kisebb lélekszámú kisebbségek szempontjából, mert az utóbbiak nem vitatták azt.⁵⁶ Emberi jogi szempontból viszont egy közösség képviselőinek nincs joga beleegyezni a tagjaikat ért jogsértésekbe. Ha egy emberi jogi szervnek tudomására jut egy állítólagos jogsértés, azt vizsgálnia kell, hiszen a mérce nem az áldozat beleegyezése, hanem egy objektív norma sérelme.

A megoldás módja. A nemzetközi konfliktusokat tárgyalások útján oldják meg. Az emberi jogi konfliktusok tipikusan valamilyen döntőbírói beavatkozást kívánnak: külső fél általi meghatározását annak, hogy a norma sértült-e vagy nem. A konfliktus-

megelőző mechanizmusok hatása e téren abban mutatkozik meg, hogy a monitorozó bizottságok a probléma felismerése után az érintett feleket, tehát a kisebbségi közösséget és az államot, szólítják fel megoldás keresésére – ahelyett, hogy megállapítanák a jogsértést, és megoldást javasolnának.⁵⁷ Ez nagyon kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja a kisebbségi közösségeket, hiszen nem egyenrangú felek az állammal, főleg nem egy olyan kérdés tekintetében, amelyet illetően az állam már elutasította a normakövető megoldást. Az így kikényszerített megoldások megkapják a tárgyalás és kompromisszum által elért eredmény legitimitációját, akkor is, ha nincsenek is összhangban a nemzetközi normákkal.

A döntés megfogalmazása. A konfliktusmegelőző mechanizmusok diplomáciai nyelvezetet használnak, hiszen céljuk a békítés. Az emberi jogi szervek viszont a jogsértés tényét vagy hiányát állapítják meg, ami világos, egyértelmű megfogalmazást kíván. A kisebbségi jogi mechanizmusok ajánlásaiban ritkán találkozhatunk kategorikus megfogalmazással. A Tanácsadó Bizottság például a legkritikább esetben állapítja meg a Keretegyezmény megsértését. A jelentésekből sokszor nem derül ki, hogy milyen standardnak kellene megfelelni, csak az, hogy a Tanácsadó Bizottság „aggódik” bizonyos jelenségek miatt.⁵⁸ Lehet, hogy az ilyen nyelvezet elterjedésének nemes célja volt: a politikai konfliktusok lecsillapítása azok szitása helyett. Ezzel a megoldással azonban az emberi jogi ellenőrző szervek nem tudják betölteni szerepüket, nem tudnak irányt mutatni a vitás feleknek abban, hogy mi a nemzetközi közösség elvárása, és mi az, ami sérti a nemzetközi normákat.

Az összes fenti kérdésnek illusztratív példája a Vencei Bizottságnak az ukrán oktatási törvényről írt jelentése, amely hosszasan elemzi, hogyan vezet az elfogadott jogszabály a kisebbségi oktatás korlátozásához, majd arra a konklúzióra jut, hogy annak végrehajtása „csak akkor tartható kielégítőnek, ha garanciákat tartalmaz arra [...] hogy a kisebbségi nyelvek oktatásának mértéke elégséges lesz az ezen a nyelven elérhető magas szintű jártassághoz”, amit a kisebbségekkel való tárgyalások útján lehet biztosítani.⁵⁹ Ennél nyakatekertebben nehezen lehetne megfogalmazni, hogy a Bizottság jogsértésnek tartja, ha a kisebbségi nyelv oktatása nem ér el egy bizonyos mértéket, azon felül viszont nem lát problémát, még ha egyébként korlátozza is az állam a kisebbségi oktatást. Ráadásul a közelebről meg nem határozott „magas szintű jártasság” szintjét a kisebbségek képviselőivel való tárgyalások útján

határozzák meg, noha ez sérti a kisebbségi tanulók nemzetközi egyezményekben biztosított jogait.

A fenti elemzés alapján kimondhatjuk, hogy a konfliktusmegelőző mechanizmusok hatása több területen is megjelent a kisebbségi jogi egyezmények végrehajtásában. Ez csökkenti ezeknek az egyezményeknek a hatékonyságát, továbbá megkérdőjelezi, hogy továbbra is emberi jogi normáknak tarthatjuk-e ezeket. Ennek a fordulatnak, illetve az okainak a feltárásához mélyebb elemzésre lenne szükség, azonban két eredménye máris látszik: az emberi jogi standardok inflálódásában, ami illegitim érvek és érdekek elfogadásában mutatkozik meg, valamint abban a tényben, hogy az emberi jogi mechanizmusok nem tudják betölteni legfőbb szerepüket, nem tudnak hatékony iránymutatást adni olyan kérdésekben, hogy mi a nemzetközi normák tartalma, és hogy mikor állapítható meg a sérelmük. Az viszont nem látszik, hogy a diplomatikusabb hozzáállásuk eredményeképpen a kisebbségi jogi szervezetek – amelyek átvették a konfliktusmegelőző mechanizmusok elemeit – sikeresebben oldottak volna meg kisebbségi jogi konfliktusokat, vagy általánosságban hatékonyabban hajtánák végre a nemzetközi emberi jogi egyezményeket, mint a klasszikus emberi jogi megközelítést alkalmazó szervezetek.

KONKLÚZIÓ

Az európai kisebbségvédelmi rendszer jó példa a „speciális jogok tévedésére”: sok szempontból alacsonyabb fokú védelmet nyújt, mint az általános emberi jogi egyezmények. Ahogy a fenti elemzés megmutatta, a kisebbségi jogi normák végrehajtása komoly rendszerszintű hiányosságokkal küzd, amelyek miatt nem tudja hatékonyan betölteni funkcióját.

A normák struktúrájából következik, hogy azok a kisebbségi jogok érvényesítése szempontjából releváns társadalmi viszonyoknak csak egy szeletét szabályozzák: az állam és a kisebbséghez tartozó egyének kapcsolatát. Ez a szabályozás figyelmen kívül hagyja az adott ország társadalmi-kulturális közegét, amely nagyban meghatározza a jogokkal való élés lehetőségeit, és amelyet az állam ezáltal szabadon alakíthat a kisebbségek kárára.

Az egyezmények érvényesülésének monitorozása átláthatatlan, a nyilvánosság kizárásával zajlik, ami nagyban akadályozza a hatékony visszacsatolást és számonkérést. Ez a Keretegyezmény esetében hamis állítások sorozatához vezetett. További mélyelemzé-

A MONITORINGELJÁRÁS
OLYAN, MINT EGY FEKETE
DOBOZ: KÜLSŐ SZEMLÉLŐK
NEM TUDHATJÁK MEG, HOGY
MILYEN INFORMÁCIÓK ALAP-
JÁN KÉSZÜL A SZAKÉRTŐI
JELENTÉS

sekre van szükség annak feltárására, hogy mennyire elterjedt ez a jelenség. Ha több jelentést is érint, az az egész rendszer erkölcsi alapját is alááshatja.

Végül, a konfliktusmegelőzési szempontok emberi jogi mechanizmusban való megjelenése ahhoz vezetett, hogy az emberi jogi kisebbségi szervezetek nem tudják betölteni fő funkciójukat, nem tudnak irányt mutatni az emberi jogi normák értelmezése és a jogsértések kezelése terén. Ez egyben olyan kisebbségi jogsértések legitimálásához is vezetett, amelyek egy emberi jogi rendszerben elfogadhatatlanok.

A fenti problémák nem automatikus velejárói egy kisebbségi jogi rendszernek. Más emberi jogi mechanizmusok kezelni tudtak hasonló problémákat, ezért semmi sem indokolja, hogy ezen a területen a rendszer szükséges velejáróinak fogadjuk el ezeket. Nagy részük az egyezményeket végrehajtó szervek gyakorlatából következik, ezen problémák kiküszöbölésére nincs is szükség a dokumentumok szövegszerű módosítására.

A hiányosságok ugyanakkor nem kérdőjelezik meg a kisebbségspecifikus egyezmények szükségességét. A nemzeti kisebbségek védelmének vannak olyan egyedi szempontjai, amelyeket az általános egyezmények nem tudnak megfelelően kezelni. Az európai országok továbbra is nemzetállamok, amelyek egy vagy több kultúrát, nyelvet előnyben részesítenek a többi kárára – természetesen nem egyforma módon és mértékben. A nemzetállami berendezkedésből pedig automatikusan következik, hogy azok, akik nem a domináns csoporthoz tartoznak, hátrányban vannak a kulturális reprodukció szempontjából. Ebből következnek olyan érdeksérelmek, amelyek jelentős része emberi jogi jogsérelemként is megfogalmazható. A speciális jogokra szükség van ahhoz, hogy ezeket a hátrányokat ellensúlyozzák, hogy az eltérő kultúrájú csoportok a lehető legteljesebb körű, tényleges egyenlőséget élvezzenek az identitásuk megélését illetően. Ezeknek a speciális jogoknak azonban valódi emberi jogi megközelítésen kell alapulniuk, építve az általános emberi jogi mechanizmusok progresszív gyakorlatára.

Ha a kisebbségek helyzete rendezetlen marad, az súlyos következménnyel járhat Európa számára. Egyrészt az emberi jogok univerzalizmusába vetett hitet ássa alá, ha a társadalom egy jelentős részének problémáira nincs a rendszernek megfelelő válasza. Gyakorlati szempontból pedig a kezeletlen problémák rendszeres időközönként feszültségekhez, instabil időszakokban pedig komoly krízishelyzetekhez, vagy akár háborúkhöz is vezethetnek.⁶⁰ Ha a kisebbség-

védelmi rendszer nem tudja kezelni a helyzetet, a megoldást más ideológiák képviselői fogják kínálni, ami miatt az etnikumközi kapcsolatok egyre inkább az egymással versengő többségi és kisebbségi nacionalizmusok versengésévé válhatnak. Mindezek miatt szükséges, hogy a nemzetközi közösség megfelelő választ adjon a nemzeti kisebbségek különleges helyzetére, és érdekeiket az emberi jogi rendszeren belül kellő súllyal vegye figyelembe. Az európai kisebbségvédelmi rendszer jelenlegi formájában nem felel meg ennek az elvárásnak.

JEGYZETEK

1. Az Európai Nyelvi Kartát 1992-ben, a Kisebbségvédelmi Keretegyezményt 1995-ben fogadta el az Európa Tanács.
2. Patrick THORBERRY: *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1994, 25.
3. David WIPPMAN: The Evolution and Implementation of Minority Rights, *Fordham Law Review*, 1997/2, 597–626, 603.
4. Az ENSZ-nek csak egy 1992-es nem kötelező érvényű nyilatkozata foglalkozik a kisebbségi jogokkal, amelyet egyelőre nem követett nemzetközi egyezmény: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN General Assembly Resolution no. 47/135, 18 December 1992; továbbá kisebbségi jogokat véd a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikke, amely azonban nem tudja betölteni egy teljeskörű egyezmény szerepét – lásd: David KEANE – Joshua CASTELLINO: Is the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the De Facto Minority Rights Treaty?, in *Towards Convergence in International Human Rights Law*, eds. Carla M. BUCKLEY – Alice DONALD – Philip LEACH, Nottingham Studies on Human Rights, Volume: 5, Leiden, Brill Nijhoff, 2016, 278.
5. Emma LANTSCHNER – Roberta MEDDA: *Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*, European Academy of Bozen/Bolzano, 2001, 6.
6. Gwendolyn SASSE: *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*, Florence, European University Institute, EUI Working Papers, RSCAS No. 2005/16, March 2005.
7. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 29 June 1990.

8. European Charter for Regional or Minority Languages, Council of Europe, ETS 148, Strasbourg, 5 November 1992.
9. Alessia VACCA: A Comparative Approach Between the Council of Europe Treaties and the European Union. Framework in the Legal Protection of Minority Languages, *Revista de Llengua i Dret*, 2010, 111–136, 115.
10. Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, H(95)10, Strasbourg, 1 February 1995.
11. James G. DWYER: Inter-country adoption and the special rights fallacy, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 2013, 189–267.
12. Uo. 198.
13. Lásd például *Minorities, their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, eds. Tove H. MALLOY – Ugo CARUSO, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2013; *Synergies in Minority Protection*, eds. Kristin HENRARD – Robert DUNBAR, Cambridge, Cambridge University Press, 2008; Gudmundur ALFREDSSON: A frame with incomplete painting, *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000, 291–304, 296.
14. Lásd például: Rainer HOFMANN: Minority Rights: Individual or Group Rights? A Comparative View on European Legal Systems, *German Yearbook of International Law*, 1998, 356–382.
15. Lásd: Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, Strasbourg, 1 February 1995, para. 13.
16. Lásd Keretegyezmény 3(2) cikk. Az angol eredetiben: „may exercise the right [...] individually as well as in community with others”.
17. Lásd pl. Keretegyezmény 11(3) cikk.
18. Keretegyezmény 11(2) cikk.
19. Keretegyezmény 9(3) cikk.
20. *Fourth Opinion on the Slovak Republic*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2014) 004, 3 December 2014, para. 57.
21. Lásd a somorjai Fórum Kisebbségkutató Intézet Kétnyelvűségi Felmérő Körútjának eredményeit, http://kfk.adatbank.sk/page/857/?site_section.
22. Wesley N. HOHFELD: Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, *Yale Law Journal*, 1913, 16–59, 28.
23. Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín [A nemzeti kisebbségek nyelvének használatáról szóló törvény], § 2.
24. Uo. § 7 (1).
25. *Fourth Opinion on Finland*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2016)002, 6 October 2016, para. 63.
26. *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 50.
27. Ágnes VASS: If Yes, Why Not? Minority Language Use and Accommodation of Minority Language Rights in Slovakia, *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 2015, 43–56, 44.
28. Keretegyezmény 5(1) cikk.
29. Keretegyezmény 5(2) cikk.
30. Keretegyezmény 4(2) cikk.
31. Lásd pl. *Daud v. Portugal*, no. 22600/93, 21 April 1998, § 38: „The Court reiterates that the Convention is designed to guarantee not rights that are theoretical or illusory but rights that are practical and effective...”.
32. Gudmundur ALFREDSSON: A frame with incomplete painting, *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000, 291–374, 296.
33. *An additional protocol to the European Convention on Human Rights on national minorities*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, AS/Jur (2011) 46, 8 November 2011. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény elfogadása során felmerült kisebbségvédelmi rendelkezések javaslatairól lásd: Patrik THORBERRY – Martín ESTÉBANEZ: *Minority Rights in Europe*, Council of Europe, Strasbourg, 2004, 40.
34. *Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report submitted on 28 January 2014 by Slovakia on the implementation of the Framework Convention on the Protection of National Minorities for consideration by the Council of Europe’s Advisory Committee on the Framework Convention*, Roundtable of Hungarians in Slovakia, Somorja – Šamorín, 30 July 2014; *Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report by Slovakia on the implementation of the European Charter for Regional and Minority Languages, submitted on 30 March 2015, for consideration by the Council of Europe’s Committee of Experts on the Charter*, Roundtable of Hungarians in Slovakia, Somorja – Šamorín, 15 September 2015.
35. Erről bővebben lásd FIALA-BUTORÁ JÁNOS: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és az Európai Nyelvi Karta végrehajtása: egységes standard vagy szétfejlődés?, *Kisebbségi Szemle*, 2018, 57–69.
36. *Written Comments on the implementation of the Framework Convention* (34. vj.), para. 86–87 és 199.
37. *Application of the Charter in the Slovak Republic*, Committee of Experts of the European Charter of Regional and Minority Languages, ECRML(2016)2, Strasbourg, 27 April 2016, para. 89. D.
38. *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 5.
39. Lásd: *Written Comments on the implementation of the Framework Convention* (34. vj.), appendix 7.

40. *Written Comments on the implementation of the Framework Convention* (34. vj.), para. 38.
41. *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 28.
42. *Written Comments on the implementation of the Framework Convention* (34. vj.), para. 139.
43. *Application of the Charter in the Slovak Republic* (30. vj.), para. 198
44. Az egészségügyi ellátással általánosságban foglalkozott a jelentés, de nem annak nyelvi aspektusaival, és az érsekújvári esetet nem említette: *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 85.
45. *Application of the Charter in the Slovak Republic* (30. vj.), para. 144.
46. *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 57.
47. *Written Comments on the implementation of the Framework Convention* (34. vj.), para. 143–144.
48. Keretegyezmény 15. cikk.
49. Paul ROE: Securitization and Minority Rights: Conditions of Desecuritization, *Security Dialogue*, 2004, 279–294.
50. Natalie SABANADZE – Vincent DE GRAAF: Are Some States and Minorities More Equal Than Others? Double Standards and the Work of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in *Double Standards Pertaining to Minority Protection*, ed. Kristin HENRARD, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 132.
51. Merja PENTIKÄINEN: Social Integration of “Old” and “New” Minorities in Europe in Views of International Expert Bodies Relying on Human Rights: Contextual Balancing and Tailoring, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2015, 26–47.
52. *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 57.
53. Sem a kormányjelentés, sem a Bizottság nem jelölte meg a panasz vagy az annak alapjául szolgáló tényállás forrását.
54. *Third Opinion on Estonia*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/III(2011)004, 7 November 2011, para. 106.
55. *The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*, Thematic Comentary no. 3 of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/44DOC(2012)001 rev, Strasbourg, 5 July 2012, para. 53.
56. *Fourth Opinion on the Slovak Republic* (20. vj.), para. 28.
57. Lásd például: *Third Opinion on Azerbaijan*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/III(2012)005, 3 September 2013, para. 51.
58. Lásd például: *Fourth Opinion on Romania*, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2017)005, 16 February 2018, para 61.
59. *Ukraine – Opinion no. 902/2017 on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD(2017)030, 11 December 2017, para. 104.
60. Erről bővebben lásd János FIALA-BUTORA: Hungarians in Slovakia and the evolution of Hungarian-Slovakian bilateral relations – improvement or stalemate?, *European Yearbook of Minority Issues*, 2016, 156–194.