

VIZI BALÁZS

A KISEBBSÉGEK VÉDELME
AZ OLASZ–HORVÁT ÉS AZ OLASZ–SZLOVÉN
KÉTOLDALÚ KAPCSOLATOKBAN¹

Az 1990-es években megnőtt a kisebbségek nemzetközi védelmének a jelentősége és ez nemcsak az ENSZ, az EBESZ, vagy az Európa Tanács keretében megfogalmazott multilaterális kezdeményezésekben mutatkozott meg, hanem abban is, hogy az egykori szocialista országokban élő kisebbségek helyzetét kétoldalú szerződésekkel is rendezni próbálták. Közismert, hogy az európai integráció hatására, elsősorban a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozás keretében a nyugati hatalmak komoly nyomást gyakoroltak a közép- és kelet-európai államokra, hogy azok – egyebek mellett a kisebbségeket érintő – vitás kérdéseiket kétoldalú szerződésekben rendezzék. Magyarország és szomszédjai között az 1990-es évek első felében megkötött alapszerződések (Ukrajna, Horvátország, Szlovénia esetében) és külön kisebbségi szerződések nem voltak egyedülállóak ebben az időszakban. Jugoszlávia felbomlását követően Olaszország és a frissen függetlenné vált Horvátország és Szlovénia között is napirendre került a kisebbségek jogainak rendezése a kétoldalú kapcsolatokban. Ez a tanulmány arra vállalkozik, hogy bemutassa azokat a bilaterális nemzetközi jogi szerződéseket és kezdeményezéseket, amelyek a két jugoszláv utódállam és Olaszország között jöttek létre. Ezért itt most nem térünk ki arra részletesen, hogy a gyakorlatban milyen kormányközi együttműködések működnek az érintett országok között, milyen anyaállami támogatásokat nyújtanak az államok külhoni kisebbségeik számára és arra sem, hogy milyen gyakorlati problémákat vet fel ezeknek a kétoldalú megállapodásoknak a végrehajtása.

1 A tanulmány az NKFI Alap K120469 – *Kétoldalú szerződéses kapcsolatok és kisebbségvédelem Közép- és Délkelet-Európában* c. kutatási projekt keretében és támogatásával készült.

Történelmi előzmények

A második világháborúban vesztes Olaszországnak az 1947-es békeszerződés² értelmében jelentős területeket kellett átadnia Jugoszláviának, ahol történelmileg nagy lélekszámú olasz közösségek éltek. Ennek ellenére a békeszerződés nem tartalmazott külön rendelkezéseket a kisebbségek jogairól, pusztán megerősítette a diszkrimináció tilalmát és az alapvető emberi jogok védelmének elvét (19. cikk 4. bek.). Ezenfelül a Jugoszláviának átadott területeken élő olasz állampolgároknak optálási jogot kínáltak: áttelepülhettek Olaszországba, amennyiben meg kívánták őrizni olasz állampolgárságukat, illetve dönthettek úgy, hogy olasz állampolgárságukat elveszítve, jugoszláv állampolgárként szülőföldükön maradnak (19. cikk 1. bek.). A szerződés aláírását követően az olasz lakosság döntő többsége elhagyta a Jugoszláviához került Isztria, Fiume/Rijeka és Zára/Zadar térségét. A békeszerződés külön rendelkezett Triesztről és környékéről, amelyet Trieszti Szabad Terület néven független entitásként határoztak meg, amely ekkor részben angol-amerikai, részben jugoszláv katonai megszállás alatt állt, de a független Triesztre vonatkozó rendelkezések sosem léptek végül életbe. Később, az ún. londoni memorandum – amelyet Olaszország és Jugoszlávia mellett Nagy-Britannia és az Egyesült Államok képviselői írtak alá –, megszüntette a katonai igazgatást és a területet két részre osztotta: a korábban brit és amerikai katonai igazgatás alatt álló rész (az ún. „A” körzet – Trieszt és közvetlen környéke) olasz polgári igazgatás alá került, míg a terület nagyobbik része (az ún. „B” körzet – Isztria nyugati fele) jugoszláv igazgatás alatt maradt. A memorandum aláírását a „B” körzetben élő olaszok túlnyomó többsége végzetes katasztrófaként élte meg és legtöbbször 1954 után Olaszországba költözött. Az 1954-es megállapodást végül az osimói szerződés véglegesítette 1975-ben.³ Mivel már 1945 és 1954 között megközelítőleg 250–300 ezer olasz hagyta el a Jugoszláviához került területeket, majd 1954 után is több tízezren távoztak Olaszországba, az 1975-ös szerződés megkötésekor a korábbi olasz közösség töredéke élt csak Jugoszláviában.⁴

Mivel a békeszerződés hallgatott a kisebbségek jogairól, az 1954-es memorandum tartalmazta a kisebbségek helyzetével kapcsolatos első rendelkezéseket: elismerte a „jugoszláv etnikai csoport tagjainak” és az „olasz etnikai csoport tagjainak” jogait.⁵ A me-

2 *UN Treaty Series*, Vol. 49.

3 Treaty on the delimitation of the frontier for the part not indicated as such in the Peace Treaty of 10 February 1947 (with annexes, exchanges of letters and final act). Signed at Osimo, Ancona, on 10 November 1975. *UN Treaty Series*, Vol. 1466, I-24848.

4 Ronzitti, Natalino: Il Trattato sulle minoranze tra Italia e Croazia e la sua attuazione nell'ordinamento italiano. In: Ronzitti, N. (szerk.): *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*. LUISS – Giuffrè: Roma, 2005. 33.

5 Memorandum of Understanding regarding the Free Territory of Trieste, *UN Treaty Series*, No. 3297.

morandum külön (II.) mellékletében egy különleges statútumot fogadtak el a területre vonatkozóan, amely részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az ott élő kisebbségek számára. Először is a terület polgári igazgatását ellátó két kormány (az olasz és a jugoszláv) kötelezettséget vállalt arra, hogy tiszteletben tartja az ENSZ Közgyűlése által elfogadott, 1948-as *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának* elveit. Ezenkívül a részes államok különleges nyelvi kisebbségi jogokat is elismertek (a kisebbségi nyelv használatáról az oktatástól a közigazgatásig számos területen). A statútumhoz egy külön listát csatoltak az akkor létező iskolákról – amelyek a kisebbségi nyelvet oktatási nyelvként használhatták.

1975-ben, az úgynevezett osimói szerződés, amelyet Olaszország és Jugoszlávia írt alá, megszüntette az átmeneti területi rendezést, és meghatározta a két állam közös határát.⁶ Mivel a szerződés hatályon kívül helyezte a memorandum különleges statútumát, a kisebbségek helyzetére vonatkozó új rendelkezéseket vezetett be, és megerősítette védelmük szintjét. Fontos megjegyezni, hogy a memorandum helyébe lépett osimói szerződés, annak kisebbségvédelmi rendelkezései csak az „A” és a „B” körzetben voltak érvényesek (így például az Udine környékén élő szlovén közösségekre nem vonatkoztak). Horvátország és Szlovénia 1991. június 25-én kinyilvánította függetlenségét a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságtól. Az aktus jogkövetkezményei hatással voltak a korábbi olasz–jugoszláv egyezményekre is.

Horvátország és Szlovénia államutódlásának kérdése a kétoldalú szerződésekben

Mindenekelőtt érdemes rögzítenünk, hogy a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság utódállamainak a multilaterális emberi jogi szerződésekben való utódlását, mind az érintett államok, mind a nemzetközi közösség evidenciaként kezelte. Szlovénia és Horvátország függetlenségének kinyilvánításakor a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* (PPJNE) 27. cikke volt az egyetlen multilaterális nemzetközi szerződéses rendelkezés, amely a kisebbségek jogaira vonatkozott. A Jugoszlávia felbomlásával született új államokra az Emberi Jogi Bizottság megállapította, hogy „*az egykori Jugoszlávia területén élő minden nép jogosult az Egyezségokmány [PPJNE] garanciáira*” mivel, megállapítása szerint, az egykori Jugoszlávia határain belül létrejött új államokat utódállamként a saját területük tekintetében az egykori Jugoszlávia által az *Egyezségokmány* hatálya alatt vállalt kötelezettségei kötik. A Bizottság értelmezése szerint az egykori jugoszláv

6 Treaty on the delimitation of frontier for the part not indicated as such in the Peace Treaty of 10 February 1947. *UN Treaty Series*, Vol. 1466, 25–118. (No. 24848)

tagköztársaságokat és az egykori Szovjetunió tagköztársaságait „*az Egyezségokmány hatálya alatti kötelezettségek függetlenségük dátumától kezdve kötik*”.⁷ Az Emberi Jogi Bizottság érvelése nyilvánvalóan az egyetemes és oszthatatlan emberi jogok nemzetközi jogi doktrínáját követte. Később az Emberi Jogi Bizottság, 26. általános kommentárjában megerősítette, hogy „*az Egyezségokmányban foglalt jogok a részes állam területén élő embereket illetik meg. Az Emberi Jogi Bizottság következetes álláspontja, amint régóta fennálló gyakorlat is bizonyítja, ha egyszer elismerik az emberek jogainak védelmét az Egyezségokmány hatálya alatt, a védelem a területhez kötődve továbbra is megilleti őket, függetlenül a Részes Államban bekövetkező kormányváltástól, beleértve az Állam több államra való felbomlását vagy az államutódlást vagy a Részes Állam bármilyen későbbi intézkedését, amelynek célja, hogy az Egyezségokmányban biztosított jogokat megvonja tőlük.*”⁸

Értelemszerűen a helyzet jóval bonyolultabb, ha kétoldalú szerződésekről van szó: ez olyan, a két állam között fennálló bizalmi viszonyt feltételez, amely az államutódlással automatikusan nem feloldható kérdéseket is felvet. Elviekben a kétoldalú szerződésekben való államutódlás kérdéseiben eligazítást adhat a szerződésekben való államutódlásról szóló 1978. évi bécsi egyezmény.⁹ A titói Jugoszlávia az elsők között írta alá és ratifikálta az egyezményt, ugyanakkor komoly érvek szólnak amellett, hogy az itt tárgyalt esetben az 1978-as egyezmény mégsem lehet irányadó. Először is Olaszország sosem ratifikálta az egyezményt, másodsorban pedig az egyezmény nem alkalmazható (*ratione temporis*) olyan helyzetekre, amelyek hatályba lépése (1996. november 6.) előtt merültek fel. A közvetlen alkalmazásának nehézségei ellenére, mivel az 1978-as bécsi egyezmény egy koherens megközelítést tükröz az államutódlás jogkövetkezményeinek értelmezésében, úgyis tekinthetjük, mint a korábbi szokásjog kodifikációjának eredményét, amely ebben az esetben is hasznos útmutatóul szolgálhat. Máskülönben az 1978-as bécsi egyezményre a jól ismert Badinter Bizottság is hivatkozott az egykori Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság felbomlásával összefüggésben.¹⁰ Az 1978-as bécsi egyezményben megjelenő utódlás fogalma a római jogi öröklés intézményének modelljét követi, amely szerint az örökös tulajdonképpen az örökhatyó helyébe lép, minden jogát és kötelezettségét megszerzi.¹¹ Tág értelemben ez a logika tükröződik a bécsi egyezmény 34. cikk 1. bekezdé-

7 HRC Report, GAOR, Suppl. No. 40 (Doc. A/48/40) Vol. 1. 15 (1993)

8 UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 26: Continuity of Obligations*, 8 December 1997, CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1

9 *UN Treaty Series*, Vol. 1946. 3. Vö: Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris: Budapest, 2011. 145.

10 Az Európai Gazdasági Közösség Miniszterek Tanácsa 1991. augusztus 27-én döntött (az elnökéről közkeletűen csak Badinter Bizottságnak nevezett) döntőbizottság felállításáról, hogy a Jugoszlávia Konferencia számára jogi tanácsadó véleményt adjon. A Badinter Bizottság tizenöt véleményt fogalmazott a „főbb jogi kérdésekben”. Vö: Pellet, Alain: *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples In: European Journal of International Law* 3, 1992. 178–185.

11 Vö: Craven, Matthew: *The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law*. In: *European Journal of International Law* 9, 1998. 147.

sében, amely kimondja, hogy „amikor egy Állam területének egy vagy több része, egy vagy több államot alkotva elválnak, akár tovább létezik az elődállam, akár nem: a) bármely szerződés, amely az államutódlás idején az elődállam egész területére vonatkozóan hatályban volt, az utódállamok alakulásától függetlenül továbbra is hatályban marad; b) bármely szerződés, amely az államutódlás idején az elődállam területének csak azon a részén volt hatályban, amely utódállam lett, továbbra is hatályban marad az utódállam egyoldalú szándékától függetlenül.” (Meg kell viszont jegyezni, hogy a 34. cikk 2. bekezdése szerint általános kivételt jelent a szabály alól, „ha az államok másképp egyeznek meg”).

Horvátországnak és Szlovéniának a korábban Jugoszlávia és Olaszország között kötött kétoldalú szerződésekben való utódlása tekintetében a két szerződő állam között komoly különbségek vannak. Szlovénia 1992. július 31-én hivatalos nyilatkozatban foglalkozott a kétoldalú szerződésekben való utódlás kérdésével, a római szlovén nagykövetség által kiadott kommunikében. A nagykövetség több szóbeli jegyzéket adott ki, amelyekben Szlovénia kinyilvánította államutódlását a korábban Jugoszláviával kötött, megnevezett szerződésekben (és az esetlegesen a szerződések szerint felállított vegyes bizottságokban).¹² Az olasz fél hivatalosan nem reagált ezekre a nyilatkozatokra és nem kérte sem egyes szerződések felvételét, sem egyes szerződések levételét a listáról. Valójában Szlovénia nem egy teljes és kizárólagos listát adott át a szóbeli jegyzékekben az olasz félnek, egyéb mellett azért, mert egyes esetekben a szerződéses kötelezettségek értelmezésében nagy különbség mutatkozott az olasz és a szlovén fél között és eleve nem zárták ki az egyes dokumentumok újratárgyalásának lehetőségét.¹³ Mindettől függetlenül ebben a tágabb kontextusban értelmezhető, hogy Szlovénia az osimói szerződésben való utódlásáról is szóbeli jegyzéket adott ki és ezt a nyilatkozatot az olasz fél is tudomásul vette.

Horvátország viszonylatában a helyzet ennél összetettebb volt. Először is, a horvát parlament 1991. június 25-én állásfoglalást fogadott el arról, hogy Horvátország a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság által megkötött szerződésekből eredő nemzetközi kötelezettségeinek tiszteletben tartására kötelezi magát – amennyiben ezek a kötelezettségvállalások nem összeegyeztethetetlenek a horvát alkotmánnyal. Egy másik határozatot később, 1991. október 8-án fogadtak el, amely egyszerűen kimondja Horvátország azon szándékát, hogy tiszteletben tartsa az elődje által vállalt nemzetközi

12 Škrik, Mirjam: Slovenian Views on the Succession of States. *Journal of International Relations* 14, 1996. és Škrik, M. – Polak Petric, A. – Rakovec, M.: The Agreement on Succession Issues and Some Dilemmas Regarding Its Implementation In: *Zbornik znanstvenih razprav* 75 (2015) / October 2015. 213–256.

13 Pustorino, Pietro: La successione di Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia nei trattati bilaterali conclusi tra Italia e Repubblica Socialista Federative di Iugoslavia In: Ronzitti, N. (szerk.): *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*. LUISS – Giuffrè: Roma, 2005. 11–28.

kötelezettségeket.¹⁴ Ezen egyoldalú nyilatkozatok mellett Olaszország és Horvátország 1992-ben megállapodást írt alá a kétoldalú szerződésben való utódlásról, amely 1993. január 22-én lépett hatályba.¹⁵ A megállapodás ellenére a két állam képviselői csak 1999-ben jutottak egyetértésre az 1992-es megállapodásban érintett szerződések teljes listájáról. De Horvátország ebben az időszakban sem kérdőjelezte meg az osimói szerződésben való jogutódlását.

Következtetésként levonhatjuk, hogy, annak ellenére, hogy az olasz–szlovén és olasz–horvát kétoldalú szerződésben Szlovénia, illetve Horvátország utódlása felvetett jogi kérdéseket, ezek egyik esetben sem érintették az osimói szerződést és az ebből fakadó kisebbségvédelmi kötelezettségeket. Ezenfelül elfogadható az az érv is, hogy az 1978-as bécsi egyezményben foglalt elvek Horvátországot és Szlovéniát is kötik, így teljesíteniük kell az egyezmény általános feltételei alapján fennálló kötelezettségeiket is; így az osimói szerződés kisebbségi jogi vállalásait is.

Az 1992-es memorandum

Horvátország és Szlovénia függetlenségének kikiáltását követően az olasz kormány aggodalmát fejezte ki az olasz kisebbségek sorsa miatt mindkét országban. Olasz kezdeményezésre 1992. január 15-én a három ország, Olaszország, Horvátország és Szlovénia elfogadott egy memorandumot azokról az alapvető elvekről, amelyek alapján a későbbiekben kétoldalú szerződésben részletesebb rendelkezéseket írhatnak majd elő a kétoldalú szerződésekben.¹⁶ Valójában a memorandumot *pactum de contrahendo* fogadták el, azaz, azzal a szándékkal, hogy az adott országokban élő olasz kisebbségek védelmére vonatkozóan külön kétoldalú szerződéseket kötnek majd. A memorandum az általános alapelvek (mint például a vonatkozó EBESZ-dokumentumok tiszteletben tartása) elismerésén kívül további iránymutatásokat is feljajánlott a jövőbeni szerződések megkötésére:

- az olasz kisebbség „öshonos” kisebbségként és egységes közösségként való elismerése, a Horvátországban és Szlovéniában élő olasz kisebbségek egyenlő védelme;

14 Lásd bővebben Degan, Vladimir-Djuro: La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux (issus de l'ex-Yugoslavie) *Annuaire français de droit international* 1996. Vol. 42. Persee Editions, Paris: 1996. 222–224.

15 Lásd a horvát külügyminisztérium honlapján: www.mvep.hr; letöltés ideje: 2018. május 31.

16 A teljes szöveget lásd: *Rivista di diritto internazionale*, 1997. 865–880.

- az Olasz Unió (az olaszok képviseleti szervezete) jogi személyiségének elismerése mindkét államban, mint a kisebbség egyetlen legitim képviseleti szervezete;
- az olasz kisebbséghez fűződő egyenlő bánásmód megerősítése a) a már megszerzett kisebbségi jogok biztosításával, ideértve a nemzetközi okmányokból származó jogokat, valamint b) a Horvátország és Szlovénia alkotmányos jogszabályaiból és egyéb belső jogi normáiból eredő „új” kisebbségi jogok biztosításával.

Különleges intézkedésekként a memorandum felkérte a feleket, hogy tartsák tiszteltben és biztosítsák: a) az olasz származású szlovén és horvát állampolgárok szabad mozgását a két állam között; b) a két kisebbséghez tartozó állampolgárok számára a foglalkoztatás szabadságát a „kisebbségi tevékenységekben” (kisebbségi nyelvű oktatási, kulturális intézmények, stb.); c) az állampolgárságon alapuló megkülönböztetéssel szembeni védelmet.

A memorandum 1992. január 15-én lépett hatályba, miután az olasz és a horvát külügyminiszter Rómában aláírta. Szlovénia képviselője soha nem írta alá a jegyzőkönyvet, mégsem akadályozhatta meg annak hatálybalépését, mivel ezt két ország aláírásához kötötték. Később a horvát kormány megkísérelte megkérdőjelezni a memorandum érvényességét azzal érvelve, hogy a szlovén fél aláírása nélkül az nem léphetett volna hatályba. Egy másik érvet is felvetett a horvát kormány, miszerint a memorandumot a horvát parlament soha nem fogadta el, és nem tették közzé a horvát hivatalos közlönyben, így Horvátországban az érvénytelen.¹⁷ Azonban az ilyen politikai megjegyzések mellett Horvátország soha nem hivatkozott a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 46. cikkére,¹⁸ amely alapján a nemzetközi jogi érvénytelenség kérdése felmerülhetett volna. Sőt, később, 1996-ban még a kisebbségek jogairól szóló olasz–horvát szerződésben is hivatkoztak a felek a memorandumra, ami egyértelműen azt jelenti, hogy 1996-ban a horvát félnek semmilyen kifogása nem volt ezzel kapcsolatban.¹⁹ Véleményem szerint ilyen módon a memorandum érvényességére vonatkozó kételyek jogilag nem tekinthetők megalapozottnak.

17 A szerzőnek az olasz külügyminisztérium Balkáni és Adriai Főosztálya munkatársával készített interjúja. 2018. május 29.

18 A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. tvr.), 46. cikke így szól: „1. Az állam arra a tényre, hogy a szerződést magára nézve kötelező hatályúként a szerződéskötési hatáskörre vonatkozó belső jogi rendelkezés megsértésével ismerte el, ezen elismerés érvénytelenítése céljából nem hivatkozhat, kivéve, ha a jogsértés szemmel látható volt és alapvető fontosságú belső jogi szabályra vonatkozott. 2. A jogsértés szemmel látható, ha az ügyben a normális gyakorlattal összhangban és jóhiszeműen eljáró bármely állam számára objektíve nyilvánvaló lenne.”

19 Ronzitti, Natalino: Il Trattato tra Italia e Croazia sulle minoranze, In: *Rivista di diritto internazionale*, 1997. 688.

Igaz, hogy a memorandum aláírása idején Horvátország háborúban állt Szerbiával, és nagy szüksége volt a nemzetközi támogatásra, így Olaszországra is; mindazonáltal ez a politikai helyzet semmilyen módon nem tekinthető olyan külső nyomásnak, amely korlátozta volna a horvát kormány szerződésalkötési szabadságát. A memorandum kizárólag az olasz kisebbségi közösségek helyzetével foglalkozott, és nem tartalmaz kölcsönös vállalásokat. Nyilvánvaló, hogy ez a kiegyensúlyozatlan kötelezettségvállalás nemcsak a hatalmi és nemzetközi politikai viszonyok eredménye volt, hanem a két érintett kisebbség tényleges helyzete közötti különbséget is tükrözte.

A horvátországi olasz kisebbség és az olaszországi horvát kisebbség

Mint már említettük, az 1954-es londoni memorandum megkötését követően az olasz lakosság nagy része elhagyta Jugoszláviát. Ma Horvátországban a hagyományos olasz kisebbség lélekszáma mintegy 30 ezer fő, akik főleg Isztrián és a Kvarner régióban, valamint Dalmáciában élnek.²⁰

Az olaszországi horvát közösség gyökerei a XV–XVI. századra nyúlnak vissza, amikor az oszmán török terjeszkedés elől sok horvát elmenekült Dalmáciából és az olasz félszigeten telepedett le, főleg a mai Molise tartományban. Napjainkban mintegy 2500-3000 horvát él Moliseben, néhány kis hegyi faluban. Ezt a közösséget kisebbségi közösségként ismeri el mind Olaszország, mind Horvátország. A horvát kormány álláspontja szerint azonban a Trieszt környékén élő horvátokat, a molise-i horvátokkal együtt, egy nemzeti kisebbség részének kell tekinteni. Az olasz kormány fenntartja, hogy a trieszti horvátok nem egy őshonos kisebbség tagjai, hanem bevándorlók, akik az utóbbi évtizedekben telepedtek csak le Olaszországban.²¹ A jogvita jogalapja természetesen a londoni memorandum kétértelmű megfogalmazása, amely „jugoszláv etnikai csoport” kifejezést alkalmazta, ami ma egyaránt vonatkoztatható lenne a szlovén, a horvát vagy más délszláv közösségekre is.

20 Letöltés helye: www.esteri.it; lásd még *MRG Report Minorities in Croatia*. Minority Rights Group: London, 2003.

21 Letöltés helye: www.hrvatiizvanrh.hr; letöltés ideje: 2018. május 30.

Az 1996-os olasz–horvát szerződés a kisebbségek jogairól

Az említett 1992-es memorandum aláírását követő hosszú tárgyalások után Olaszország és Horvátország között külön szerződés jött létre a kisebbségek jogairól, amit 1996. november 5-én írtak alá Zágrábban. A szükséges ratifikációkat követően a szerződés 1998. július 8-án lépett hatályba.²² A szerződés angol nyelven készült és viszonylag rövid szöveg, amely egy hosszabb preambulum mellett mindössze 9 cikkből áll. A preambulum ebben az esetben rendkívül fontos, hiszen sorra veszi azokat a (mind a jogilag kötelező érvényű, mind a jogilag nem kötelező erejű) dokumentumokat, amelyek a két részes állam számára a szerződés kisebbségvédelmi normáinak értelmezésében irányadók lesznek. E tekintetben a legfontosabb elem, hogy a jogilag nem kötelező erejű, *soft law* normák is megjelennek, például az „*alapvető EBESZ-dokumentumok, különösen az emberi dimenzióval és a kisebbségek védelmével kapcsolatos dokumentumok*” és az 1994-ben Torinóban elfogadott *Közép-Európai Kezdeményezés kisebbségvédelmi okmánya*. Amint a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény (31. cikk 2. bek.) világosan kimondja, egy szerződés értelmezésének összefüggésében a preambulum a nemzetközi szerződés szerves részének tekintendő. Az olasz–horvát kisebbségi szerződés 3. cikke kifejezetten is hivatkozik a preambulumban felsorolt dokumentumokra, amikor kimondja, hogy ezeket Horvátországnak figyelembe kell vennie a területén élő olasz kisebbségek védelmében. Ebben a vonatkozásban a szerződés jól illeszkedik az 1990-es évek más (pl. Magyarország és szomszédjai között megkötött) kétoldalú kisebbségvédelmi vonatkozású szerződések gyakorlatához, amellyel a felek szerződéses kötelezettségeinek értelmezésében az amúgy jogilag nem kötelező dokumentumok is jogilag kötelező erejű forrásként jelennek meg. Valójában teljesen világos, hogy a szerződést az 1992. évi memorandum végrehajtására kötötték meg, az 1-7. cikkek egyedül a horvátországi olasz kisebbség jogait és helyzetét érintik. Az olaszországi horvát kisebbséggel foglalkozó 8. cikket csak a horvát fél erőteljes kérésére illesztették be, hogy valamennyire kiegyensúlyozottabb legyen a szöveg az 1992-es memorandumhoz képest.²³ A szerződésnek az olasz kisebbség helyzetére vonatkozó rendelkezései több kérdést is érintenek.

Először is Horvátország elismerte az olasz kisebbség sajátos helyzetét, mint egy egyéges, „*öshonos*” és „*sajátos jellemzőkkel*” rendelkező kisebbséget (1. cikk). Az olasz szerzők azzal érvelnek, hogy ez az elismerés annak a ténynek az elismerése is, hogy a ma

22 Treaty between the Republic of Italy and the Republic of Croatia concerning Minority Rights, *Gazzetta Ufficiale*, 7/05/1998, n. 104. A szerződést Olaszországban kihirdető jogszabályra pedig *Gazzetta Ufficiale*, 18/08/1998, n. 191.

23 A szerzőnek az olasz külügyminisztérium Balkáni és Adriai Főosztálya munkatársával készített interjúja. 2018. május 29.

Horvátországban élő olasz kisebbség egy nagyobb olasz közösség utóda, amely a Jugoszlávia 1947-es területi terjeszkedése előtt ezen a területen élt.²⁴ Horvátország kötelezi magát arra, hogy megfelelő intézkedéseket tesz ennek a kisebbségi közösségnek a védelme érdekében. A történelmi folytonosság jogi elismerése fontos elem volt Olaszország számára, mivel az olaszok tömeges és gyakran kényszerített kivándorlása a II. világháború után Isztriából és Dalmáciából ma is vitatott kérdés Olaszország és Horvátország között.²⁵ Az 1996-os szerződés egyértelmű álláspontot képvisel az Olaszország és az egykori Jugoszlávia között megkötött kétoldalú szerződésekben való államutódlás kérdéséről is. Anélkül, hogy megnevezné az 1954-es londoni memorandumot vagy az 1975-ös osimói szerződést, a 2. cikk kimondja, hogy „*a Horvát Köztársaság vállalja, az olasz kisebbségnek az elődállam belső jogi szabályozása és a nemzetközi szerződések alapján szerzett jogainak tiszteletben tartását [...], éppúgy, mint az olasz kisebbség Horvát Köztársaság belső jogrendjében biztosított új jogainak tiszteletben tartását.*”

Fontos új rendelkezést tartalmaz a szerződés 3. cikke, amikor rögzíti, hogy a belföldi és a nemzetközi normák által a korábbi „B” körzetben biztosított védelem meglévő szintjét kiterjeszti más területekre is Horvátországban, ahol az olasz kisebbség él. Ily módon a magasabb szintű védelmet garantálják a „*Horvát Köztársaság azon területeire, ahol az [olasz kisebbség] hagyományosan él*”. Akárcsak az 1992-es memorandum, a szerződés elismeri, hogy olasz kisebbség legitim képviselői szerve az Olasz Unió (*Unione Italiana*) (4. cikk). Ezenkívül a horvát fél biztosítja az olasz kisebbséghez tartozó személyek szabad mozgását Horvátország és Szlovénia között. A két ország között az olasz kisebbséghez tartozó személyek számára is elismerik a foglalkoztatás szabadságát, különösen a „*kisebbségi tevékenységekhez*” kapcsolódva (5–7. cikk).

A horvát kormány kérésére beillesztett 8. cikk kimondja, hogy „*az Olasz Köztársaság vállalja, hogy a hagyományosan az őshonos horvát kisebbség által lakott területen, ahol [a kisebbség] jelenléte megállapítható, biztosítja kulturális identitásának és örökségének megőrzését és szabad kifejezését, anyanyelvének nyilvános és magánéleti használatát, valamint kulturális intézményeinek és egyesületeinek alapítását és fenntartását.*” Fontos megjegyezni, hogy ez a rendelkezés a Molise tartomány státúmára is utal, és ebben az értelemben általában az olasz jogászok úgy értelmezik, hogy ez az adott régióban élő horvát közösséggel szembeni kizárólagos kötelezettség. Ronzitti azzal érvel, hogy annak ellenére, hogy az olasz nemzeti jogszabályok értelmében a nyelvi kisebbségekről szóló 1999/482-es törvény megfogalmaz területi korlátokat a horvát kisebbségi nyelvre vonatkozóan, de

24 Ronzitti, 1997. Il Trattato tra Italia e Croazia sulle minoranze, i.m.

25 Lásd ezzel kapcsolatban a két ország képviselői között 2007-ben kibontakozott éles vitát, Croazia, il presidente Mesic tuona di nuovo contro l'Italia, *Il Giornale*, 13 febbraio 2007. Letöltés helye: www.ilgiornale.it; letöltés ideje: 2018. május 31.

mivel az 1996-os szerződés egyértelműen csak a molise-i státútumra hivatkozik, így az erre a tartományra korlátozza a horvátok védelmét és a közelmúltban bevándorló horvát közösségek nem minősülnek az 1. cikk szerinti kisebbséghez tartozónak.²⁶ Ez a megközelítés azonban problematikus, mivel az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (HRC) a PPJNE 27. cikkéhez fűzött magyarázatában²⁷ egyértelműen azt a meglehetősen liberális álláspontot fogadta el, hogy a 27. cikk szerinti jogok gyakorlásához nem szükséges követelmény, hogy a kisebbségi csoport tagjai a lakóhely szerinti állam állampolgárai legyenek. Ehelyett a lakóhely szerinti országgal való tartós kapcsolatokra vonatkozó követelmény látszik inkább elfogadhatónak, de az utóbbi időben ezt is gyakran megkérdőjelezzik. Ennek ellenére az olasz álláspont az európai államok nagy részében uralkodó nézetet tükrözi, amely egyértelműen a kisebbségi jogokat az állampolgársággal és az államhoz való történelmi kapcsolatokkal köti össze. Egy további fontos kérdés a 8. cikk szerint az Olaszország által garantált jogok meglehetősen homályosak; könnyen a vállalásokat lerontó értelmezésre adhatnak lehetőséget. A kisebbségi kultúra fenntartására és a kisebbségi nyelv használatára vonatkozó jog általános elismerése nem lép túl a PPJNE 27. cikkében megfogalmazott szerény kötelezettségeken. Mindazonáltal az 1996-os szerződés preambuluma segítséget nyújthat ebben a tekintetben is, hogy ezeket a jogokat konkrétabb formában értelmezze, inspirációt nyerjen az EBESZ különböző dokumentumaiból (különösen az EBESZ nemzeti kisebbségek főbiztosának ajánlásaiból és iránymutatásaiból).

Azt is el kell ismerni, hogy Molise tartomány a szerződés aláírását követően külön tartományi törvényben rögzítette a tartományban élő kisebbségek, így a horvát közösség jogait.²⁸ A tartományi rendelkezések pedig a kulturális intézmények fenntartásában, a kisebbségi nyelvű sajtó támogatásában és a kisebbségi nyelv iskolai oktatásában is igen kedvező feltételeket fogalmaznak meg. A tartományi törvény legnagyobb előnye talán az, hogy a kisebbségeket és jogaikat érintő programokról, intézkedésekről és a finanszírozásról szóló döntések előkészítésére és értékelésére egy külön bizottságot állít fel, amelynek a horvát kisebbség képviselői is tagjai.

2008. október 16-án a Horvát Köztársaság kormánya és az Olasz Köztársaság kormánya között Zágrábban külön megállapodás jött létre a kulturális és oktatási együttműködésről. A megállapodás 2012. szeptember 29-én lépett hatályba, és az olasz és horvát kisebbségek oktatásának és nyelvi jogainak védelmében a két állam közötti hatékony

26 Ronzitti, 2005. Il Trattato sulle minoranze, i.m. 39–40.

27 A dokumentumot az Emberi Jogi Bizottság 1994. április 6-án fogadta el, jogi kötelező erővel nem rendelkező ajánlasként. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 1994.

28 Legge Regionale del 14 Maggio 1997, n°15 sulla Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche nel Molise. *Bollettino Ufficiale* n° 10 del 16/05/97

együttműködést erősíti.²⁹ Érdekes, hogy a megállapodás nem korlátozza a kulturális együttműködést a Molise tartományban élő horvát kisebbségre, annak ellenére, hogy preambuluma az 1996-os szerződést tekinti a megállapodás alapjának. A horvát és az olasz kormány egyetértett abban, hogy együttműködik az oktatás területén, amelynek célja a horvátországi olasz kisebbség és az olaszországi horvát kisebbség nyelvi identitásának megőrzése. A felek egyetértettek abban, hogy elősegítik az anyanyelvtanulást, különösen azokon a területeken, ahol a kisebbségek élnek, és elősegítik a diákok és tanárok cseréjét az oktatás minden szintjén (3. cikk). A kulturális megállapodásban előírt programok fontos lehetőséget adnak a kisebbségek anyai állami támogatására is. A megállapodás létrehozott egy vegyes bizottságot (12. cikk), amelynek e többéves kulturális programok kidolgozása a feladata. Annak ellenére, hogy a molise-i horvát közösség egy kb. 2-3000 fős mikrokisebbség, a horvát kormány külön megbízottat nevezett ki a kisebbségi kezdeményezések felkarolására és értékelésére, amely nagyban segíti a kormányt, hogy az életképesnek tartott programokat anyagilag is megfelelően támogassa.³⁰

Az olasz kisebbség Szlovéniában és a szlovén kisebbség Olaszországban

Mint már említettük, Jugoszlávia összeomlását követően az olasz kisebbség kisebb része Szlovéniában maradt, főként Koper/Capodistria környékén az isztriai félszigetén. A 2002-es népszámlálás szerint 2,258 (0,11%) szlovén állampolgár vallotta magát az olasz kisebbségi közösség tagjának. Az olaszok (mint a magyarok és a romák) az 1991-es új szlovén alkotmánnyal különleges kisebbségi jogokat kaptak. Más kisebbségekhez képest az olaszok és a magyarok már az 1974-es kommunista alkotmány (250f. bek.) alapján is különleges jogokat élveztek. Az évszázadok óta ott élő olaszok és a magyarok különleges helyzetét az új szlovén alkotmány is elismerte, amikor „*őshonos nemzeti közösségként*” határozta meg őket. Az alkotmány 5. § (1) bek. megállapítja: „*Az állam saját területén védi az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. Megvédi és garantálja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösségek jogait.*”³¹

29 Accordo tra Italia e Croazia in materia di cooperazione culturale e d'istruzione Legge 31. 08. 2012.; *Gazzetta Ufficiale*, n° 164, 28. 09. 2012

30 Antonella D'Antuono, a horvát kormány olaszországi horvátokért felelős megbízottjának hozzászólása az olasz miniszterelnökség nyelvi kisebbségekkel foglalkozó konferenciáján, 2017. november 22. Letöltés helye: www.affariregionali.gov.it; letöltés ideje: 2018. május 20.

31 *Official Gazette of the Republic of Slovenia*, Nos. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, and 47/13 az idézet fordításának alapjául szolgáló angol változat elérhető itt: www.us-rs.si; letöltés ideje: 2018. május 20.

Olaszországban a szlovének az északkelet-olaszországi Friuli-Venezia Giulia tartomány Trieszt, Gorizia, Udine és Pordenone megyéinek 39 településén élnek. A szlovén nyelven beszélők száma becslések szerint 50 000 és 183 ezer között van az 1,2 milliós lakosú tartományban. A legtöbb szlovén olyan területeken él, amelyek kétnyelvűek vagy háromnyelvűek. A szlovén közösség jellemzően az olasz–szlovén határ menti sávban él. A Friuli-Venezia Giulia tartomány, mint közigazgatási entitás 1948-ban jött létre, és 1963-ban lett különleges autonómiával rendelkező tartomány. Friuli 1866 óta Olaszország része, de a Gorizia és Trieszt megyék az I. világháború végéig az osztrák tenger mellékéhez tartoztak, és kulturálisan, gazdaságilag, politikailag a közép-európai történelmi és politikai örökség volt itt a meghatározó. A két megye 1920-ban a párizsi békeszerződéssel került Olaszországhoz. A Friuli-Venezia Giulia tartományban négy különböző elismert nyelvi közösség – az olasz, a friuli, a német és a szlovén – élt és él a mai napig. Az Udine környéki szlovén közösség jellemzői és identitása nagyban különbözik a Gorizia és Trieszt megyében élő szlovén kisebbségétől. Míg utóbbi erős és jól szervezett, kulturális és gazdasági intézményekkel rendelkező városias környezetben élő közösség és szoros kapcsolatokat tart fenn a szlovén állampolgárságával, addig az Udine megyében élő szlovének vidékies környezetben és nagyrészt elszigetelt hegyi falvakban élnek.³²

Az Olaszország és Szlovénia közötti kétoldalú kapcsolatok és a kisebbségek helyzete

Mint már említettük, Szlovénia megtagadta az 1992. évi háromoldalú memorandum aláírását, mivel elutasította, hogy az kizárólag a volt Jugoszlávia területén élő olasz kisebbségre vonatkozott. Figyelembe véve az olaszországi szlovén kisebbséghez tartozó személyek számát, természetes, hogy miért szeretett volna Szlovénia egy olyan kiegyensúlyozottabb dokumentumhoz csatlakozni, amely kölcsönös garanciákat biztosított volna a részes államok területén élő nemzeti kisebbségek számára. 1994-ben a szlovén kormány kifejezte azon szándékát, hogy tiszteletben tartja a memorandumban megfogalmazott elveket, valamint nyitottságát, hogy kétoldalú megállapodást kössön Olaszországgal a kisebbségek helyzetéről. Annak ellenére, hogy a kisebbségek helyzetére vonatkozó kétoldalú megállapodás megkötésére irányuló kezdeményezések sikertelenek voltak és ilyen kétoldalú szerződés azóta sem született, mint azt korábban említettük, a szlovén kormány szóbeli jegyzékben többek között az 1975-ös osimói szerződésben való államutódlását is

32 Coceancig, Aron: Az olaszországi szlovén kisebbség jogi védelmi rendszere. *Pro Minoritate*, 2016 ősze, 70–83.

elismerte, amelyet Olaszország külön közleményben nyugtázott.³³ Szlovénia az Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően sem történt előrelépés a kisebbségi védelem területén a formális kétoldalú kötelezettségvállalások kialakításában. Olaszország és Szlovénia közötti kapcsolatot továbbra is megzavarták a megoldatlan kisebbségi kérdések, és csak a második Berlusconi-kormány bukása után sikerült a két ország közötti kulturális együttműködésre irányuló programot elindítani, ami megerősített együttműködéshez vezetett, az oktatás (például a tanárok, a diákok cseréje), a kultúra és a média területén.³⁴ A két kormány végül 2007-ben aláírta a kormányközi együttműködésről szóló memorandumot. A memorandum preambuluma aláhúzza a felek közös érdekét a szlovéniai olasz kisebbség és az olaszországi szlovén kisebbség „*jogainak, kultúrájának és jólétének védelmében*”.³⁵

A memorandum létrehozta a miniszterek koordinációs bizottságát (*Comitato di Coordinamento dei Ministri*), amely évente legalább egyszer ülésezik a kétoldalú kapcsolatokban vagy az európai integráció és az EU-n belüli együttműködés területén felmerülő aktuális kérdések megvitatására. Mindazonáltal az olasz belpolitikai bizonytalanságok miatt a bizottság nem minden évben ülésezett, de a kisebbségek helyzete rendszerint napirendre kerül találkozókon. Nyilvánvaló, hogy mindkét kormány elfogadja az aktív anyaországi szerepvállalást és támogatja a saját kisebbségeit, még akkor is, ha ezt kétoldalú szerződésben eddig nem formalizálták.

A kétoldalú egyezmények hiányában a multilaterális szerződéses kötelezettségek és a hazai jogszabályok maradnak irányadók a kisebbségek jogaira vonatkozóan. Szlovénia – amint azt korábban említettük – Jugoszlávia utódállamaként több multilaterális szerződés, így a PPJNE részesévé vált, és a PPJNE 27. cikk értelmében kötelezettséget vállalt a kisebbségek védelmére. 1993 óta Szlovénia a PPJNE első fakultatív jegyzőkönyvéhez is csatlakozott, amely megnyitja az utat az az Emberi Jogi Bizottsághoz benyújtható egyéni panaszok előtt. Az EU-csatlakozás előtt pedig Szlovénia aláírta és ratifikálta az Európa Tanács két vonatkozó egyezményét is (a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt* és a *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartáját*).

33 Comunicato del Ministero degli Affari Esteri, *Gazzetta Ufficiale*, 08/09/1992, n. 211.

34 Marko, Joseph: *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten: Slowenien, Kroatien und Mazedonien sowie die Bundesrepublik Jugoslawien mit Serbien und Montenegro*. Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen: Bonn, 1996. 149.

35 Memorandum sulla cooperazione tra il governo della Repubblica Italiana ed il governo della Repubblica Slovenia, signed in Brussels on 14 May 2007. *Gazzetta Ufficiale*, Supplemento Ordinario, 27/10/2007 n. 251. Letöltés helye: www.unimc.it; letöltés ideje: 2018. május 20.

Záró gondolatok

A két jugoszláv utódállam és Olaszország közötti kapcsolatok fejlődéséből egyértelműen látszik, hogy a kisebbségek helyzetére vonatkozó normák tekintetében meghatározó szerepe volt a történelmi előzményeknek. Az 1954-es londoni memorandum, majd az 1975-ös osimói szerződés már lefektette azokat az alapokat, amelyekre az 1990-es években az olasz–szlovén és az olasz–horvát kisebbségvédelmi együttműködések építhettek. Közrejátszott ebben az is, hogy az egykori Jugoszlávia támogató kisebbségpolitikája olyan politikai és jogi örökséget hagyott maga után, amely már a függetlenség kikiáltásakor kedvező helyzetet teremtett a Szlovéniában és Horvátországban élő olasz kisebbség számára. A másik oldalon pedig az 1990-es években indult meg Olaszországban az a nemzeti és tartományi jogalkotás, amely megteremtette a nyelvi kisebbségek hatékony védelmének lehetőségét.³⁶ A belső jog fejlődése ebben a tekintetben szerencsésen segítette a korábbi kétoldalú szerződések alkalmazását és új megállapodások megkötését. Így annak ellenére, hogy Szlovénia és Olaszország között a mai napig nem jött létre kétoldalú kisebbségvédelmi szerződés, a belső jogi szabályozás kellő alapot és nyitottságot ad az érintett kisebbségek jogainak védelmében és helyzetének javítása érdekében a kétoldalú politikai együttműködéshez.

Az 1992-es memorandum és különösen az 1996-os olasz–horvát szerződés is részben azt a modellt követi, amelyet a Magyarország és szomszédjai között ebben az időszakban létrejött szerződések is: a jogilag nem kötelező erejű nemzetközi kisebbségvédelmi okmányokat (EBESZ-dokumentumok, stb.) a szerződő felek a kétoldalú viszonyban jogilag kötelező érvényűnek vagy irányadónak ismerik el. Egyik megállapodás sem biztosít „*védhatalmi*” pozíciót az anyaállam számára, azaz a kisebbségek védelme kizárólag annak az államnak a belügye marad, amelynek területén élnek. Ugyanakkor az EU-csatlakozás előtt és után az olasz–horvát és az olasz–szlovén viszonyban is megerősödött a politikai együttműködés a szerződéses kereteken kívül is, ez sokszor hatékonyabb eszköznek tűnik a kisebbségek védelme szempontjából, mint a kétoldalú normatív szabályozás. Egyedi sajátossága azonban az 1996-os olasz–horvát szerződésnek, hogy az egyáltalán nem tükrözi a kölcsönösség elvét. Az olasz kormány szándéka világos volt, biztosítani és bővíteni akarta a nemrég függetlenné vált, háborúból kikászálódó jugoszláv utódállamban élő olaszok számára a korábban, a szocialista Jugoszláviában élvezett kisebbségi jogokat – ez az olasz törekvés ebben az esetben sikeres is volt.

36 Vö: van der Jeught, Stefaan: The Protection of Linguistic Minorities in Italy: a clean break with the past. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2016. (3). Letöltés helye: www.ecmi.de; letöltés ideje: 2018. 05. 30.