

KISEBBSÉGI ADATTÁR

KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK



Teleki László Alapítvány

KISEBBSÉGVÉDELEM
ÉS A
NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

KISEBBSÉGI ADATTÁR
XI.

Szerkeszti:
BÁRDI NÁNDOR

KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK

Dokumentumok a Minority Rights Group
kisebbségjogi publikációiból

Összeállította
BÍRÓ ANNA-MÁRIA



Teleki László Alapítvány
Budapest 2002

A kiadvány megjelenését
az Oktatási Minisztérium Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Program
„Kulturális külpolitika és nemzeti identitás” alprogramja,
az Illyés Közalapítvány, a Minority Rights Group International
és a Nemzeti Kulturális Alapprogram támogatta



NEMZETI KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG
MINISZTERIUMA

A fordították:

Kriza Borbála, Lőrincz D. József,
Sályi Tamás, Vidra Zsuzsa

A fordításokat az eredetivel egybevetette:

Görömbei Sára

Olvasószerkesztő:

Fedinec Csilla

© Minority Rights Group International
© Teleki László Alapítvány
© Kriza Borbála, Lőrincz D. József,
Sályi Tamás, Vidra Zsuzsa

ISSN: 1218-0297
ISBN: 963 86291 2 6

TARTALOM

Bevezető	7
PATRICK THORNBERRY	
Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata:	
hátér, elemzés, megjegyzések és a legújabb fejlemények	9
1. Bevezetés	9
2. A Nemzetek Szövetsége, az Egyesült Nemzetek és a kisebbségi kérdés	10
3. A kisebbségi jog jelenlegi okmányai	14
4. Rövid kommentár a 27. cikkelyhez	17
5. A Nyilatkozat rövid története	23
6. A Nyilatkozat széles támogatottsága	24
7. A Nyilatkozat szövege	26
8. A rendelkező cikkelyek	38
9. Általános áttekintés	53
10. A nyilatkozat népszerűsítése és a kisebbségi jogok további fejlődése	56
11. Összegzés	62
GUDMUNDUR ALFREDSSON – ERIKA FERRER	
Kisebbségi jogi kalauz: eljárások és intézmények az ENSZ-ben	75
A szövegben szereplő rövidítések és szakkifejezések	75
1. Bevezetés	77
2. A felhasználható nemzetközi normák áttekintése	80
3. Az egyezmények betartását megfigyelő testületek általános megjegyzései	83
4. A rendelkezésre álló megfigyelési eljárások áttekintése	89
5. Az államok jelentései a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel kapcsolatban	93
6. Az egyezmények hatálya alá eső panaszok	98
7. Az 1503-as eljárás hatálya alá eső panaszok	103
8. Az Emberi Jogok Bizottságának különleges eljárásai	104
9. Nemzetközi büntető bíróságok	114
10. Jószerológati tevékenység	115
11. Az Emberi Jogok Bizottsága	116
12. A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság	117
13. Kisebbségi Munkacsoport és az Albizottság más munkacsoportjai	118
14. Kutatás és tanulmányok	121
15. Szakmai együttműködés	124
16. NGO-k szerepe és tevékenysége	125
17. Záró megjegyzések	127

ARIE BLOED

Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek	130
1. Bevezetés	130
2. Az EBESZ humán dimenziója és a kisebbségek: normaalkotás és ellenőrzés	130
3. A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos	133
4. EBESZ és más nemzetközi szervezetek	136

A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény:

útmutató nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) számára	140
1. Bevezetés	140
Miért kellene kisebbségi jogok?	141
Mi az Európa Tanács?	141
Az Európa Tanács felépítése	142
Az Európa Tanács emberi jogi okmányai	143
2. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény tartalma	144
Cikkek	145
A Keretegyezmény értelmezése	148
A „nemzeti kisebbség” fogalma	149
3. Az Egyezmény alkalmazása: az ellenőrző mechanizmus	150
Országjelentések	151
A Tanácsadó Bizottság és a Miniszteri Bizottság szerepe	152
4. NGO tevékenység	154

DOKUMENTUMOK

1. A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966)	167
2. Az Emberi Jogok Bizottságának a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikkéhez fűzött 1994. évi általános magyarázata	169
3. Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992)	173
4. Az EBEE emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.)	178
5. Az 1992. évi Helsinki dokumentum. II. Helsinki határozat	199
6. Helyi önkormányzatok európai chartája	205
7. A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája	213
8. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201. (1993) Ajánlás az Emberi jogok európai egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvvel kapcsolatban	232
9. Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről	239

Bevezető

Ezzel a kötettel arra vállalkoztunk, hogy a Minority Rights Groups International (MRG) kisebbségvédelmi – kisebbségi jogi publikációiból adjunk közre magyarul olyan tanulmányokat, amelyek az érdeklődő egyetemi hallgatók, szakemberek és a kisebbségvédelemmel foglalkozók számára hasznosak lehetnek.

A MRG 1969-ben alakult, londoni központú nem-kormányzati szervezet, amely ma mintegy 60 országban 130 partnerszervezettel dolgozik együtt. E világszervezet alapfeladata a kisebbségek és az őslakók jogainak védelme. Az MRG ma négy kulcskérdésre összpontosít: a kisebbségek és az őslakók részvételére a rájuk vonatkozó döntésekben; a nemzetközi normák betartásának biztosítására; a konfliktuskezelés támogatására; a kisebbségi jogok integrálására a fejlesztési és modernizációs programokban. Mindezt három egymástól eltérő eszközrendszeren keresztül próbálja érvényesíteni. 1. A *képzési* programokban a kisebbségi és a többségi csoportok képviselőit oktatják az emberi és kisebbségi jogi normák számonkérésére illetve a civil szervezetek menedzselésére. 2. A különböző *tájékoztató programokban* egyrészt problémákat tárnak fel, helyzetjelentéseket publikálnak, másrészt a kisebbségek felé a nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi mechanizmusait, a nemzetközi jogi normákat közvetítik. 3. Az MRG *monitorizáló* tevékenysége: a kisebbségi jogi normák betartását közvetíti az ENSZ Emberi Jogi munkacsoportjában, az Európa Tanács által létrehozott Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény érvényesülését követi nyomon valamint az Európai Unió és az EBESZ szakmai fórumainak munkájában van jelen.

Európában és Közép-Ázsiában jelenleg négy program van folyamatban. 1. A dél-kelet-európai sokszínűség megőrzése és a demokratikus viszonyok megteremtése érdekében konfliktusmegelőző helyi partneri – együttműködési programok kialakítása (Albánia, Bulgária, Görögország, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró, Szerbia, Koszovó, Horvátország). 2. Roma programok, amelyek döntően a közösségi intézményesülést segítő képzésből áll. Ez Bulgáriában, Macedóniában és Görögországban zajlik és az oktatás, a média, az emberi jogok és a civil szervezetek menedzselését szolgálják. 3. A kisebbségi Keretegyezmény monitorizálásával az aláíró országokban a vállalt kötelezettségek minél hatékonyabb végrehajtását szorgalmazták. 4. Bulgáriában, Romániában és Szlovákiában az MRG munkatársai különböző emberei jogi képzési programokat szervez.

A csendes-óceáni programok a helyi és a törzsi népek jogainak elismertetésére illetve az ázsiai vallási kisebbségek sajátos jogvédelmére irányulnak. Az afrikai programok (Kenya, Eritrea, Etiópia) az állattenyésztők, nomád népek jogvédelmére, intézményes képviselők képzésére valamint a különböző törzsi közösségek (pl. pigmeusok) elismertetésére, intézményesítésére irányul (Kongó, Ruanda, Uganda).

Természetesen ez a kötet csak egy nagyon szűk terület bemutatására vállalkozhat. Ez a terület a nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi tevékenysége. Itt az ENSZ, EBEÉ/EBESZ és az ET munkájára vonatkozó dokumentumértékű elemzéseket közlünk. A tanulmányok a kilencvenes évek második feléig tartó kisebbségvédelmi-kisebbségjogi „reneszánsz” eredményei. A kötet tanulmányainak aktualizálása részben új elemzéseket kívánt volna, ám a közölt tanulmányok jogértelmezései nem veszítették el szakmai jelentőségüket. E kötet alapját az *Universal Minority Rights*, Alan Phillips és Allan Rosas szerkesztette MRG kötet képezi. Ebből vettük át a legtöbb tanulmányt. Ezeket a tanulmányokat egészítik ki az MRG releváns önálló kiadványainak fordításai valamint a magyar nyelven fellelhető nemzetközi kisebbségjogi dokumentumok. A dokumentumok esetében a hivatalos fordítás közlésére törekedtünk de néhány esetben ettől eltér az elemzésben használt magyar szöveg.

A kisebbségvédelem egyik oldala a politikai érdekvédelem és a jogvédelem, a másik a kisebbségi társadalomépítés. A kettő egymástól elválaszthatatlan. Mindkettő esetében alapkövetelmény, hogy belső szakmai logikák alapján működjenek. Az itt közölt szövegekkel ehhez szeretnénk hozzájárulni.

A szerkesztők

Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata: háttér, elemzés, megjegyzések és a legújabb fejlemények

1. Bevezetés

A kisebbségek jogaira és kötelezettségeire, helyzetére és jövőjére vonatkozó kérdések fontos helyet foglalnak el az ENSZ,¹ az EBESZ,² az Európa Tanács,³ az Európai Unió,⁴ illetve más kormányzati és nem kormányzati szervezetek napirendjében. A volt Szovjetunióban és Jugoszláviában lejátszódott események a kisebbségeket a nemzetközi érdeklődés középpontjába állították. A kisebbségi kérdés egyszerre van jelen Nyugat-Európában, Ázsiában, Afrikában és a két amerikai kontinensen.⁵ Az őshonos népeknek a modern világban való megmaradását célzó hasonló kérdések szintén globális jellegűek.⁶ Az Emberi jogi Világkonferencia Bécsi Nyilatkozata és Cselekvési Terve részletesen foglalkozott mind a kisebbségekkel, mind a bennszülött népekkel.⁷

A nemzetközi kapcsolatokban a „modernitást” a bipolaritás, illetve a fejlődés rivális – kapitalista és kommunista – utópiáinak ideológiai patthelyzete jellemezte. A társadalmak gazdasági osztályokra bomlottak és az egyéni vagy csoportidentitás etnikai összetevői többnyire jelentéktelenek voltak a két nagy kozmopolita eszmekör részére, bár bizonyos államok – például Jugoszlávia vagy a Szovjetunió – figyelemreméltó kijelentéseket tettek sajátos nemzetiségi politikájukról.⁸ A nemzetközi kapcsolatokban a „dekonstruált” posztmodern kort szemmel láthatólag ellentétes irányzatok jellemzik. Egyrészt a környezetvédelmi, az erőforrás-, a humanitárius és az emberi jogi problémák, a hidegháború megszorításait levetkőzve, egyre inkább nemzetközivé válnak, globalizálódnak.

* A szerző a Centre for Minority Rights Research igazgatója, a nemzetközi jog professzora (Keele University, UK). Thornberry professzor tanulmányát a Minority Rights Group (International) felkérésére írta, és eredetileg A. Philips és A. Rosas (szerk.): *The UN Minority Rights Declaration* (1993) című kötetben jelent meg, illetve külön is kiadta a MRG 1993 nyarán. Az itt publikált magyar szöveg eredeti változata: Patrick Thornberry: *The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update*, In: A. Philips és A. Rosas (szerk.): *The Universal Minority Rights*. Åbo Akademi University Institute for Human Rights – Minority Rights Group (International), Turku/Åbo – London, 1995, 13–76.

Másrészt annak vagyunk tanúi, hogy heveny formában jelenik meg, újul ki bizonyos államokon belül, illetve bizonyos államok közt az etnocentrizmus, a másság gyűlölete, előkerülnek a rég eltemetett ellentétek, megjelent az „etnikai tisztogatás” ocsmánysága.⁹

A kisebbségi kérdés elválaszthatatlanul kapcsolódik ezekhez a tágabb fejleményekhez. Pozitívumként értékelhető, hogy a jogokhoz kapcsolódó problémák nemzetközivé válása magában foglalja a kisebbségek jogait is, amiről ez a tanulmány szól. Viszont negatívum, hogy az etno-nacionalizmus,¹⁰ vagy a nemzetállam ideológiájának feléledése a kisebbségeket ennek és az előző századoknak a legsötétebb korszakaira emlékeztető módon érinti, amikor az új totalitárius vezetők új áldozatokat keresnek.¹¹ Világos, hogy az elnyomás és a diszkrimináció gyakorlata, a kultúrák megsemmisítésére és az etnikai homogenizálásra tett szándékos kísérletek az erkölcs alapvető szabályait sértik. Az is világos, bár ritkábban szokták emlegetni, hogy ezek a tettek a sérelmek jövőendő tárházát töltik fel, és így a mai áldozatok gyerekei a holnapi bosszúállók lesznek. A diszkrimináció elburjánzása a kölcsönös visszavágás ördögi köréhez vezet. Ezért az emberi jogok – mindenekelőtt pedig a kisebbségi jogok – nemzetközivé válásának föltétlenül sikeres folyamatnak kell lennie. Humanitárius és pragmatikus szempontból tulajdonképpen nincs más alternatíva. Az ENSZ Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, amit a Közgyűlés 1992. december 18-án a 47/135. számú határozatban fogadott el, fontos előrelépés a kisebbségi jogok nemzetközivé válásában.

2. A Nemzetek Szövetsége, az Egyesült Nemzetek és a kisebbségi kérdés

Elmúlt történelme során az ENSZ nem szentelt nagy figyelmet a kisebbségeknek.¹² Más emberi jogi kérdések – köztük az önrendelkezés kivívása, a faji diszkrimináció és az apartheid törvényen kívül helyezése, a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok kidolgozása, valamint a harmadik generációs jogok megfogalmazása – bizonyos időszakokban sürgetőbbnek tűnt. A legújabb politikai fejlemények azonban mindezt megváltoztatták. Ma a kisebbségeket a modern államok mélystruktúrájának részeként, és az államok közti viszonyokat befolyásoló jelentős tényezőkként fogják fel. Nincs olyan kérdés, amely alkalmasabb lenne a nemzetközi közösség szabályozására, mint a kisebbségi jogok. A szemléletmód és a paradigma változásait követve, a nemzetközi jogi és a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szakirodalom újkéletű és komoly érdeklődést tükröz a kisebbségi és csoportjogok iránt.¹³

Ezzel szembeállítva megjegyezzük, hogy egy további „világrendben” a Nemzetek Szövetsége a kisebbségvédelmet programja egyik kulcselemévé

tette. Ezt nem a Népszövetség Egyességokmányának általános rendelkezései révén akarták elérni, hanem a békeszerződésekbe, a kisebbségi szerződésekbe és nyilatkozatokba illesztették be az intézkedések komplex hálózatát. Az okmányok ugyanarra a közép- és kelet-európai régióra vonatkoztak, amely ma a konfliktusok és az „etnikai tisztogatások” színtere.¹⁴ A mai események tükrében, a sajátos esetekre való összpontosítás módszertana, összekapcsolva a jogok intézményes népszövetségi garanciájával, jelentős érdeklődésre számíthat. A rendszer kulcsfontosságú elemei a következők voltak:

- Elismerték, hogy a kisebbségi kérdés sajátos jellegzetességekkel rendelkezik, és nemzetközi érdekű ügy. A lengyel kisebbségi szerződésnek¹⁵ a kisebbségi jogok nemzetköziesítéséről szóló részét más okmányok egy az egyben megismételték: „Lengyelország hozzájárul ahhoz, hogy amennyiben a megelőző cikkek rendelkezései oly személyeket érintenek, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, ezek a rendelkezések nemzetközi érdekű kötelezettségek és a Nemzetek Szövetségének védelme alatt fognak állni.” (12. cikkely).
- Megpróbálták szavatolni a kisebbségek jogait humanitárius és pragmatikus okokból. Woodrow Wilson elnök például megjegyezte: „Bátorkodom kijelenteni, hogy valószínűleg semmi sem zavarná meg jobban a világ békéjét, mint az a bánásmód, amellyel bizonyos körülmények közt a kisebbségeket sújtják.”¹⁶
- Eljárások, többek közt az egyének és csoportok számára a kérvényezés lehetősége, garantálták a népszövetségi védelmet. Modern mércével mérve a kérvényezési rendszer liberális volt: nem követelték meg a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítését, és elfogadták azokat a kérvényeket is, amelyek olyan személyektől vagy szervezetektől jöttek, amelyek nem tartoztak az illető kisebbségekhez, feltéve, ha a forrás megnevezte magát és hiteles volt.¹⁷
- Bátorította az emberi jogok kodifikálását az államok törvényeiben és alkotmányaiban.
- A rendszer a jogok egy általános katalógusát tartalmazta, melyet az egyes csoportok körülményeitől függően változtattak. A jogok a következő csoportokba oszlottak: az államok minden lakosára érvényes jogok: általában az élethez és szabadsághoz való jog minden megkülönböztetés nélküli élvezete, a vallás szabad gyakorlása nyilvánosan vagy a magánéletben; az államok polgárainak jogai: a törvény előtti egyenlőség, polgári és politikai jogok, nyelvi jogok; és sajátos kisebbségi jogok, mint például az amelyiket a lengyel szerződés 8. cikkelye rögzített: „Azok a lengyel állampolgárok,

akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezik, mint a többi lengyel állampolgár. Nevezetesen egyenlő joguk van saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és nevelőintézeteket létesíteni, igazgatni és azokra felügyelni, azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják.” Oktatási vagy jótékonyági célokra ugyanakkor a közvagyon terhére „méltányos részt” biztosítottak azon körzetek számára, ahol „jelentékeny arányban” éltek kisebbségi állampolgárok.

- A kisebbségek koncentrációjában mutatkozó különbségek az autonómiához való jog kinyilvánításához vezettek, például az Åland-szigetek, a csehszlovákiai rutének, Görögországban a pindusi vlahok, az erdélyi szászok és székelyek esetében.¹⁸ A szerződések és nyilatkozatok tehát a kisebbségi jogoknak mind az egyéni, mind a kollektív oldalát érintették.

Amennyire a destruktív politika megengedte a rendszernek, a Népszövetség egyre tapasztaltabb lett a panaszok feldolgozásában és kezelésében, és bizonyos szerény eredményeket is elért az egyéni vagy kollektív sérelmek orvoslásában. A mai problémák vonatkozásában még fontosabb, hogy a kisebbségi rendszer lényeges alapelveit kiválóan összefoglalta az Állandó Nemzetközi Bíróság az *Albániai kisebbségi iskolák* esetben. A bíróság szerint a rendszer célja az volt, hogy:

Biztosítsa az államot alkotó bizonyos olyan elemek számára, amelyek különböznek fajilag, vallásilag, nyelviileg, azt a lehetőséget, hogy békésen együtt éljenek a [többségi] lakossággal és barátságosan együttműködjenek vele, míg ugyanakkor megtartják azokat a jellegzetességeiket, amelyek megkülönböztetik őket a többségtől, és biztosítják az ebből következő jellegzetes szükségleteiket.

Ezen cél elérése érdekében két dolgot tartottak föltétlenül szükségesnek [...] Az első: biztosítani kellett, hogy a faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó állampolgárok minden tekintetben tökéletesen egyenlők legyenek az állam más állampolgáraival. A második: a kisebbségi elemek számára biztosítani kellett faji jellegzetességeik, hagyományaik, és egyéb nemzeti sajátosságaik megőrzését.

Ez a két követelmény szorosan összekapcsolódik, mivel nem lenne igazi egyenlőség többség és kisebbség között, ha az utóbbiakat megfosztanák intézményeiktől, és következésképpen arra kényszerülnének, hogy lemondjanak arról, ami kisebbségi létüknek a lényege.¹⁹

Az Állandó Nemzetközi Bíróság nem határozta meg a „kisebbség” fogalmát, viszont – a *Görög-bolgár közösségek* esete kapcsán – rátapintott a „közösség” fogalmának a lényegére, ugyanis az emigrációra vonatkozó Görög–Bolgár Egyezményt összekapcsolták az általános kisebbségvédelmi szabályokkal:

Hagyományosan [...] a „közösség” egy adott országban vagy településen élő embercsoport, amely saját nyelvvel és hagyományokkal rendelkezik, és amelyet ez a fajban, vallásban, nyelvben, hagyományokban megnyilvánuló identitás összetartozásra, szolidaritásra ösztönöz; azzal a céllal, hogy megőrizték hagyományait és vallásukat, hogy biztosítsák gyerekeik tanítását és nevelését fajuk szelleme és hagyományai szerint, és hogy egymást kölcsönösen segíthessék.²⁰

A Népszövetség kísérletei nem bizonyultak teljesen jótékony hatásúaknak az 1945 után kialakult helyzetben. A kisebbségi jogokat aláasta a Szövetség összeomlása. A veszélyeztetett csoportok iránti nemzetközi aggodalmat elnyomta többek között az a mód, ahogy a náciok felhasználták a német kisebbségeket arra, hogy aláássák a versailles-i békeszerződést. Az Egyesült Nemzetek Titkárságának egy 1950-es tanulmánya szerint az általános és egyetemes emberi jogok védelmének az eszméje meghaladottá tette a részleges Népszövetség rendszerét; emiatt a kisebbségi jogokat megkülönböztette az „emberi jogok és alapvető szabadságok általános és egyetemes védelmétől”. Ez a különbségtétel éles volt, nyers, és pontatlan, és emiatt a tanulmány eredményeit jogosan bírálták. Az egyik szerző szerint a Titkárság tanulmánya „a nemzetközi kisebbségvédelmet katasztrofálisan befolyásolta”.²¹

Az ENSZ Alapokmánya vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata semmilyen formában nem hivatkozik a kisebbségekre, bár az előbbi megtiltja a faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetést. Az utóbbira részletesen is kitér a 2. cikkelyben. A mulasztás szándékos volt: a második világháború után a megkülönböztetések elutasításán alapuló egyetemes egyéni emberi jogok elismerését és kihangsúlyozását tartották az új „világrendszer” legmegfelelőbb alapkövének. Mégis, a Közgyűlés 217 C (III) számú határozata kijelentette, hogy az ENSZ „nem lehet közömbös” a kisebbségek sorsa iránt. Ugyanakkor a Közgyűlés elutasította Dánia, Jugoszlávia és a Szovjetunió küldöttségeinek azon javaslatát, amely szerint az Egyetemes Nyilatkozatba be kellett volna venni olyan cikkelyeket is, amelyek a kisebbségekre vonatkoznak.²² Ahelyett, hogy elfogadták volna a kisebbségekre vonatkozó javaslatot, a Közgyűlés a kérdést a Gazdasági és Szociális Tanács figyelmébe utalta azzal a javaslattal, hogy dolgozzanak ki „egy alapos tanulmányt a kisebbségi kérdésről” azért, hogy „az ENSZ hatékonyan védelmezhesse a faji, nemzeti, vallási, vagy nyelvi kisebbségeket”. Az ENSZ tehát sohasem volt teljesen „közömbös”

a kisebbségi kérdés iránt: ezt az ENSZ Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottságának²³ a pusztta léte is igazolja (az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa egy adott pillanatban megbízta a Bizottságot, hogy hozzon létre egy külön Kisebbségvédelmi Albizottságot),²⁴ noha az Albizottság megbízatásának „diszkrimináció megelőzésére” vonatkozó aspektusával behatóbban foglalkoztak.²⁵

1945 óta más tényezők is a kisebbségekre helyezett különleges hangsúly ellen dolgoztak. Negatív szerepet játszottak a dél-afrikai kisebbségi uralom tapasztalatai, illetve a gyarmatosítás alól felszabadult államok beolvasztó, nemzetépítő tervei. Az önrendelkezésre vonatkozó jogot általában úgy értelmezték, hogy az államokká váló gyarmati területek minden népére vonatkozik, és nem a „nép” etnikai elemeire.²⁶ A kisebbségi jogokat visszautasították, mert állítólag önrendelkezési követelésekhez vezetnek, ezt pedig általában egy függetlenséghez vezető folyamatként értelmezik. Az önrendelkezés elmélete továbbra is viszonylag primitív. A „népek jogainak” az újragondolása, például a belső vagy demokratikus önrendelkezés, illetve a bennszülött jogok kontextusában, segíthetnek abban, hogy önrendelkezés-szemléletünk „kisebbségbaráttá” váljon. *De minimis* alá kell húzni, hogy bármilyen jogokkal is rendelkeznének a kisebbségek vagy tagjaik, ezekbe az önrendelkezés is beletartozik, lévén, hogy „a néphez mint egészhez” tartoznak – eszerint pedig nem lehet őket kizárni az emberjogi mérlegelésekből.²⁷ Ez még nem jelenti azt, hogy egy kisebbségnek mint olyanak joga van az önrendelkezésre.²⁸

3. A kisebbségi jog jelenlegi okmányai

Mindezen nehézségek dacára, kidolgozásra kerültek olyan nemzetközi dokumentumok, amelyek a kisebbségjog bizonyos vetületeit tárgyalják. Ezek közül némelyek, mint például az 1948-as Egyezmény a népirtás büntetésének megelőzéséről és megbüntetéséről, nem érinti közvetlenül a kisebbségi kérdést, de magában foglal néhány kulcsfogalmat az ENSZ Kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatából, mint például a léthez való jogot: az egyezmény büntetendővé nyilvánítja „azokat a tevékenységeket, amelyek egy nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport teljes vagy részleges elpusztítására irányulnak” (II. cikk).²⁹ A hátrányos megkülönböztetés tilalma elítélő elv szintén lényeges eleme a kisebbségi jognak, egy csoport védelmének a szükséges, ha nem is elégséges feltétele. Az Albizottság által a két fogalom közti különbségre adott magyarázat nem üt el a Nemzetközi Jogi Állandó Bíróság értelmezésétől:

1. A hátrányos megkülönböztetés megelőzése minden olyan tevékenységnek a megelőzése, amely megtagadja az egyénektől vagy népcsoportoktól azt az egyenlő bánásmódot, amelyre esetleg igényt tartanak.

2. A kisebbségvédelem azokra a nem-domináns csoportokra vonatkozik, amelyek nemcsak a többséggel egyenlő bánásmódot akarnak, hanem ugyanakkor bizonyos megkülönböztetett bánásmódot is igényelnek azért, hogy megőrizzenek bizonyos alapvető jellegzetességeket, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többségétől. [...] Tehát az ilyen csoportokra, vagy ilyen csoportokhoz tartozó egyénekre vonatkozó megkülönböztetett bánásmód jogos, ha az megalapozásukat és a közösségnek mint egésznek a jólétét szolgálja.³⁰

A hátrányos megkülönböztetést tiltó elv ugyanakkor magában foglal olyan, csoportokra vonatkozó különleges rendszabályokat, mint például a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1966-os Nemzetközi Egyezmény 1(4). cikke:³¹

Nem tekinthetők faji diszkriminációnak azok a különleges rendszabályok, amelyeknek az az egyedüli célja, hogy lehetővé tegyék a megfelelő fejlődést olyan faji vagy etnikai csoportok számára, amelyeknek azért van szüksége bizonyos védelemre, hogy így biztosítva legyen ilyen csoportok vagy egyének számára az emberi jogok és alapvető szabadságok [fundamental freedoms] egyenlő gyakorlata; azzal a feltétellel, hogy ezek a rendszabályok, következményeikben, nem vezetnek ahhoz, hogy különböző faji csoportok eltérő jogokkal rendelkeznek; továbbá, hogy ezek a rendszabályok megszűnnek, miután elérték eredeti céljukat.

A vallási kisebbségek is részesülnek az ENSZ valláson és meggyőződésen alapuló türelmetlenség és megkülönböztetés minden formája kiküszöböléséről szóló nyilatkozatának rendelkezéseiből.³² Az őshonosként osztályozható kisebbségeket védik az 1957-ben hozott 107-es³³, és az 1989-ben hozott 169-es³⁴ ILO Egyezmény rendelkezései, míg a kisebbségek vagy őshonos népek gyerekeivel a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 30. cikkelye foglalkozik (ld. alább).

Regionális szinten, a kisebbségi jogokra vonatkozó legfejlettebb dokumentumegyüttest az EBESZ folyamatán belül dolgozták ki: főleg miután a Bécsi Utókonferencia véget ért 1989-ben.³⁵ Az EBESZ rendelkezései – amelyekre többször is utalni fog a jelen szöveg –, komolyan megnövelték a nemzetközi közösség számára elérhető alapelvek tárházát, bár szem előtt kell tartanunk „európai” származásukat, mielőtt eldöntenénk, hogy mennyire tekinthetők globális érvényességű okmányoknak. Ezt a problémát viszonylag élesen fogalmazta meg a kínai képviselő az Emberi Jogok Bizottsága azon Munkacsoportjában, amely a kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat tervezetét kidolgozta.³⁶

Globális szinten viszonylag ritkák azok a szövegek, amelyek közvetlenül a kisebbségekről szólnak, és különböző kontextusokban jelennek meg. A legfontosabb példák a következők:

1. Az UNESCO 1960-as az Oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló Egyezményének 5(1)(c). cikkelye:

- (c) el kell ismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját oktatási tevékenység folytatására, beleértve iskolák fenntartását is, valamint – az illető állam oktatási politikájától függően – saját nyelvük használatára vagy oktatására, feltéve azonban,
 - (I) hogy ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, amely akadályozza a kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megértésében és tevékenységében való részvételben, vagy amely veszélyezteti a nemzeti szuverenitást;
 - (II) hogy ezekben az iskolákban az oktatás színvonala nem alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy elfogadott általános színvonnál;
 - (III) hogy ezeknek az iskoláknak a látogatása szabadon választható.³⁷

2. Az ENSZ 1989-es a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 30. cikkelye [article]:

Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, illetőleg őslakosságból származó személyek léteznek, az őslakossághoz vagy az említett kisebbséghez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy saját kulturális életét élje, vallását vallja és gyakorolja, illetőleg csoportjának többi tagjával együtt saját nyelvét használja.³⁸

3. Az 1993-as bécsi Emberjogi Világkonferencia ismételten kijelentette – egy olyan nyelvezetet használva, amely a Kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat és a Polgári és politikai jogok Egyezségokmánya 27. cikkelyére emlékeztet –, hogy:

az államok kötelesek biztosítani a kisebbségekhez tartozó személyek számára minden emberi jog és alapvető szabadságok teljes és tényleges gyakorlását, bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül, teljes jogegyenlőségben, [az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának] megfelelően [...] [és] a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van saját kultúrájukhoz [enjoy their own culture], saját vallásuk vallásához és gyakorlásához, saját nyelvük használatához a magán- és a közéletben, szabadon és bármilyen hátrányos megkülönböztetés nélkül.³⁹

4. A Polgári és politikai jogok Egyezségokmányának 27. cikkelye a legfontosabb globális szerződéses norma, amelyhez viszonyítva mérhető a kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó Nyilatkozat bármilyen előrelépése:

Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.⁴⁰

4. Rövid kommentár a 27. cikkelyhez⁴¹

A következőkben nem a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 27. cikkelyének teljes kommentárját nyújtjuk, hanem lehetőségeinek és korlátainak a vázlatát: az illető cikkely és az ENSZ kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatának az összehasonlítása később kerül tárgyalásra. Az Emberi Jogi Bizottság 1994-ben kiadott egy Általános Megjegyzést a 27. cikkelyhez.⁴² A Megjegyzés a Bizottság gyakorlatát összegzi, és szándéka szerint az államokat kalauzsolná az Egyezmény gyakorlatba ültetésében.

A 27. cikkely kimondatlanul is a kisebbségek identitáshoz való jogával foglalkozik.⁴³ Sok szempontból az identitáshoz való jog a kisebbségek ügyének a lényege az emberi jogok rendszerén belül: a különbözőség igénye, és egy kultúra sajátos hozzájárulása az emberiség kulturális örökségéhez. Egy ilyen identitás elemei lehetnek etnikaiak, vallásokak, nyelvek, vagy akár mind a három egyszerre. A javasolt fogalom nem vezet a kultúrák „múzeummá válásához”, hiszen azok elkerülhetetlenül a történelmi változás tárgyát képezik. A nemzetközi jog célja épp ellenkezőleg az, hogy a változási folyamatokat az emberi jogok oltalmazó keretébe helyezze, azért, hogy a kisebbségek tagjai részt vehessenek kultúrájuk fejlesztésében, és eldönthessék, hogy milyen alapon akarnak a világhoz alkalmazkodni. Az erőszakos asszimiláció ezt az identitáshoz való jogot sértené.

A 27. cikkely és minden más kisebbségvédelmi okmány lényegét gyakran félreértik. Így például a *Bernard Ominayak and the Lubicon Lake Band v. Canada* esetben az Emberi Jogi Bizottság egyik tagja a következőket jegyezte meg azokkal a kijelentésekkel kapcsolatosan, hogy a források ipari hasznosítása veszélyezteti a csoport életvitelét:

[...] ha egy csoport nyíltan elutasítja, hogy megváltoztassa életvitelét, akkor ezzel a társadalom egészének a gazdasági fejlődését is megakadályozhatja.⁴⁴

Ez egy óriási félreértés, mivel a 27. cikkely egész értelme az, hogy a „fejlődést” a csoportok igazi választásaihoz kapcsolja, és ne engedje meg, hogy az államok szabadon pusztítsanak a „társadalom mérnöke” utópia nevében.

A dokumentumok bizonytalankodva fejezik ki a jogokat. A kezdőmondat – „Olyan államokban, ahol [...] kisebbségek élnek” – majdhogynem felkéri az államokat, hogy tagadják kisebbségek létét a területükön. Egyesek eleget is tettek a „felkérésnek”. Mégis csak Franciaország ment el addig, hogy „hivatalosan” is tagadja a kisebbségek létét: „A 27. cikkely nem alkalmazható a [Francia] Köztársaságban.”⁴⁵ A példát követve, az ENSZ-nek a Gyermekek jogairól szóló Egyezménye 30. cikkelye (ld. feljebb) kapcsán fenntartásokat és nyilatkozatokat fogalmazott meg aláírásakor és ratifikálásakor Franciaország és Venezuela, illetve aláírásakor Törökország.⁴⁶ „Nyilatkozata” révén Franciaország eredményesen megakadályozta a kisebbségi nyelvekkel szembeni bánásmód ellenőrzését. Két esetben, *T. K. v. France* és *M. K. v. France*, az Emberjogi Bizottság a francia „nyilatkozatot” fenntartásként értelmezte, és így elfogadhatatlannak minősítette a breton nyelvet beszélők által benyújtott keresetet, amely azt nehezítette, hogy az Egyezményt megsértették, mivel jogilag korlátozták a breton nyelvű kommunikációhoz való jogot a közigazgatási bíróságon.⁴⁷ A magánvélemények előterjesztése során a Bizottság angol tagja erőteljesen megkérdőjelezte a cikkely franciaországi értelmezését, amely szerint a kisebbségek léte valamiként a diszkrimináció elismerésén alapszik.⁴⁸ Sőt, a Bizottság hangsúlyozta, „hogy a 27. cikkely értelmében vett kisebbségek léte tény; és az is hogy ilyen kisebbségek igenis létezhetnek azokban a részes államokban, amelyek mind jogilag, mind a valóságban elkötelezték magukat amellett, hogy fennhatóságuk alatt minden személy egyenlő”. A Bizottság tagja által a kisebbségek létének a tényszerű kritériumaira helyezett hangsúly az Általános megjegyzésben is kifejeződik: „Egy adott államon belül egy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség létét [...] objektív kritériumok alapján kell megállapítani.”⁴⁹ Ez könnyedén áthelyezhető az ENSZ Nyilatkozatba. A létkritériumok „tényszerű” természetét a nemzetközi jog már legalább a *Görög-bolgár közösségek* esete óta elismeri. A közösségek léte ténykérdés, nem jogi kérdés.⁵⁰

Az, hogy egy állam belső joga „elismeri” vagy nem a kisebbségek létét, nem lehet meghatározó a nemzetközi jog számára: „Minden államnak kötelessége jóhiszeműen eleget tenni a szerződésekből és egyéb, a nemzetközi jogból származó kötelezettségeinek, és nem hivatkozhat alkotmánybeli vagy törvénybeli kikötésekre, amikor elmulasztja kötelessége teljesítését” (Az államok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó nyilatkozat tervezete, 13. cikkely, 1949). Visszatérve az előbbi esethez, az Állandó Nemzetközi Bíróságot idézzük: A [görög-bolgár] egyezmény szempontjából nem kell foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy a helyi törvények szerint egy közösséget elismernek-e jogi személyként”.⁵¹ Az Általános Megjegyzés nyelvezete szerint valaminek a „léte” „nem

[egy] félként megjelenő állam döntésétől függ”.⁵² A 27. cikkely nem tartalmazza a „kisebbség” meghatározását. A cikkely alapját alkotó jogi és ténybeli elvekről szóló fontos tanulmányában az Albizottság különmegbízottja, Capotorti javaslata szerint a „kisebbség” kifejezés a következőt jelenthetné:

Olyan csoport, amely számbelileg kisebb mint egy állam lakosságának a többi része, nincs domináns pozícióban, tagjai – akik egyúttal az illető állam polgárai (*nationals*) – olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, amelyek eltérnek a lakosság többi részétől, és – akár közvetett módon – egyfajta szolidaritást mutatnak fel, amelynek célja kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzése.⁵³

Az Általános megjegyzés nem határozza meg a „kisebbséget”; a lét „objektív kritériumaira” vonatkozó utalást nem dolgozza ki (lásd alább a Bizottságnak a kisebbségek állampolgárságára/nemzetiségére vonatkozó gondolatait). A *Ballantyne, Davidson és McIntyre v. Canada*⁵⁴ esetben a Bizottság többsége úgy döntött, hogy a többségi kanadai angol nyelvű közösséget nem lehetett kisebbségként kezelni, még akkor sem, ha az egyik tartományban (Québec) kisebbségben vannak: a 27. cikkely „az államokban élő kisebbségekre vonatkozik [...] ez a ratifikáló államokra vonatkozik [...] [A] kisebbségek [...] egy ilyen államban és nem valamelyik tartományban kisebbségek.”⁵⁵ A Bizottság más tagjai határozottan más véleményen voltak. Szerintük, „azokat a kritériumokat, amelyek szerint meghatározzák, hogy mi egy kisebbség egy államon belül [...] a Bizottság még nem elemezte, így azokat nem kell egy, a jelen ügyben hozott döntéssel kizárni.”⁵⁶ A „kisebbség” jelentésének ilyen korlátozásával, amely kizárja a bizonyos vidékeken vagy autonóm területeken kisebbségi helyzetben élő többségi személyeket, a Bizottság megközelítése eltávolodik attól a szemlélettől, amely egyes „európai” szövegekben fellelhető.⁵⁷

A 27. cikkelyben megfogalmazott jogok „kisebbségekhez tartozó személyekre” vonatkoznak, és nem egy kulturális vagy vallási csoportra. Mint olyan, nem közösségi jogok. A 27. cikkely úgy írható le, mint a feltehetően egy közösségben élő egyének joga, illetve mint közösségben gyakorolt egyéni jog. Ermacora szerint a 27. cikkely egy olyan „rendelkezés, amely csoportok védelmére vonatkozik”.⁵⁸ A cikkely frazeológiája nem társít nemzetközi személyiséget a kisebbséghez mint olyanhoz. Nincs semmi utalás arra, hogy egy csoport „tagságát” hogyan kell meghatározni.

A *Lovelace v. Canada*⁵⁹ esetben az Emberi Jogi Bizottság a következőt jelentette ki azzal kapcsolatosan, hogy egy nőnek megtagadták, hogy a Tobique indián törzs tagja legyen, mert házasságot kötött egy nem indiánnal:

Azokat a személyeket, akik rezervátumban születtek és nőttek fel, és akik fenntartották és továbbra is fenn akarják tartani kapcsolataikat a közösségükkel, alapvetően a kisebbség tagjaként kell kezelni[...]”⁶⁰

Az általános tagsági kritériumok, amelyek ebből a lakonikus kijelentésből kihámozhatók, tényre, szándékra vagy kívánságra vonatkoznak, bár az „alapvetően” kifejezés azt mutatja, hogy ezek a tényezők nem mindig meghatározók. Noha ezen kijelentés alapján „a kisebbség tagjaként való önmeghatározás” használható kiindulópontként, ez a kritérium nem abszolút.

A cikkelyben felfedhető egy másik kollektív dimenzió is: a kisebbségek tagjai „csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolják jogaikat”. A jogoknak az állam általi teljes „individualizációját” a cikkely megtiltja – védelmébe veszi a kultúra, a vallás és a nyelv alapvetően társadalmi, közösségi természetét. Ez magában foglalhatja azt a jogot, hogy egy bizonyos helyen lakjunk: a *Lovelace* esetben, azáltal, hogy a nőt megakadályozták abban a jogában, hogy a Tobique Rezervátumban lakjon, rendszeresen megsértették a 27. cikkelyt, „mert a Tobique Rezervátumon kívül nincs más hely, ahol ez a közösség létezne” – vagyis az a közösség, amelyhez tartozik.⁶¹ Az Emberi Jogi Bizottság azt is kimutatta, hogy ami a 27. cikkelybe foglalt jogok gyakorlását illeti, korlátozni lehet az egyéneknek az a jogát, hogy részt vegyenek a közösségi élet bizonyos megnyilvánulásaiban, de csak akkor, ha ezek a törvények a kisebbségi csoport fennmaradásának és jólétének legitim célját tükrözik, és ha az egyén jogának korlátozása arányban van ezzel a céllal. A *Lovelace* ügyet követően, a *Kitok v. Svédország*⁶² ügyben, amely arra vonatkozott, hogy Kitoktól megtagadták a hagyományos Sami jogokat, mivel elveszítette tagságát egy Sami faluban, az Emberi Jogi Bizottság leszögezte, hogy „egy kisebbség egyedi tagjának a jogait érintő korlátozásról ki kell mutatni, hogy ésszerű és objektív indoklason alapul, és hogy a kisebbségnek mint egésznek a fennmaradásához és jólétéhez szükséges”. Ezt az érvet azonban nem szabad túlzásba vinni. Az „arányosság” nem mindig megoldás, mivel azt a látszatot kelti, hogy minél nemesebb a cél (a kulturális fennmaradás), annál nagyobbak az egyéni jogokat érintő potenciális korlátozások. A kollektív és egyéni dimenziókkal bíró rendelkezések esetében az érdeket meg kell próbálni egységbe foglalni, és a 27. cikkelyben található egyéni jogokra vonatkozó elvet amennyire csak lehet tiszteletben kell tartani. A *Kitok*-eset „individualista” indoklása szerint ha a csoport fennmaradása nem biztosított, akkor a panaszos mellett másoknak is meg fogják tagadni a jogaikat azáltal, hogy megszüntetik a kultúrát hordozó kifejezési formákat. Amint Brownlie megjegyezte: „Amikor elvész vagy meggyengül a kulturális és nyelvi jellegzetesség vagy identitás, a változás rendszerint visszafordíthatatlan”.⁶³

Látszólag az államnak csak az a kötelessége, hogy ne avatkozzon bele a kisebbségi jogok –, amelyeket „nem szabad megtagadni” – gyakorlásába és nem az, hogy gyakorlatilag is támogassa ezek érvényesülését. Az állam, mondhatni, csak szemlélője annak, ahogy a kisebbség igyekszik megakadályozni az asszimilációt. Mégis, a teljes Egyezségokmány kontextusában ez nem a megfelelő olvasat: a szerződések értelmezésére vonatkozó hatékonyság elve arra utal, hogy a cikkelyeket valódi súlyuk szerint kell értelmezni, és a 27. cikkely keveset toldana a hátrányos megkülönböztetést tiltó (2. cikkely), az egyenlőséget (26. cikkely), a gondolkodási, lelkiismereti és vallásszabadságot (18. cikkely), a vélemény- és véleménynyilvánítási szabadságot (19. cikkely) előíró rendelkezésekhez, ha nem a kisebbségek hátrányos helyzetére vonatkozna, és ha nem foglalná magába az államok gyakorlati tevékenységét is. Az Emberi Jogi Bizottság liberális Általános Megjegyzése a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról és az egyenlőségről ezt a véleményt támasztja alá, mivel „az egyenlőség elve néha megköveteli az államoktól, hogy pozitív diszkriminációt alkalmazzanak azért, hogy csökkentsék vagy megszüntessék azokat a feltételeket, amelyek az Egyezmény által tiltott diszkriminációs formákat létrehozzák, vagy elősegítik. [Így] azokban az államokban, amelyekben a lakosság egy részének az általános helyzete megakadályozza vagy megnehezíti az emberi jogok gyakorlását [általában], az államnak intézkednie kell, hogy ezeket a viszonyokat javítsa.”⁶⁴ A Megjegyzés azt is kimutatja, hogy a diszkrimináció megelőzésére és az egyenlőségre vonatkozó cikkelyek egyszerre önállóak és összefüggőek, tehát mindegyiket a maga teljességében kell értelmezni, mint ahogy a 27. cikket is. Ha az asszimilációs nyomásoknak kitett kisebbségi kultúrák és vallások fennmaradásának elvét értelemmel akarjuk kitölteni, akkor az államoknak olyan mértékben kell megfelelő lépéseket tenniük, amely szükséges ahhoz, hogy biztosítsák: a kisebbségi státus hátrányai nem vezetnek az illető jog megtagadásához. A védelmező állami beavatkozás mindaddig szükséges, amíg a kisebbségi státus fennmarad.

A 27. cikkely nem mondja meg, hogy milyen cselekvési módokatokra van szükség. Capotorti különleges megbízott mellett érvelt, hogy a cikkely megköveteli az államok részéről „az aktív és következetes intézkedéseket”, beleértve a források biztosítását;⁶⁵ másfelől viszont Crawford szerint nem világos, hogy „milyen mértékben kényszeríti a 27. cikkely az államokat arra, hogy forrásokat biztosítsanak, ha az ütközik a törvényes jogokkal és engedélyekkel”.⁶⁶ A 3(13)-as Általános Megjegyzésben, amely arra vonatkozik, hogy melyek az állam kötelezettségei az Egyezségokmány értelmében, az Emberi Jogi Bizottság rámutat:

[...] a végrehajtás nemcsak az alkotmányos vagy jogi rendelkezésektől függ, amelyek sokszor önmagukban nem elégségesek [...] [Az] Egyezségokmány által előírt

kötelezettségek nem korlátozódnak az emberi jogok tiszteletére, hanem [...] a részes államok azt a kötelezettséget is vállalták, hogy ezen jogok gyakorlását minden fennhatóságuk alá tartozó egyén számára biztosítják. E tekintetben sajátos cselekvésekre van szükség[...]⁶⁷

Az egyszerű „rendelkezéseket” meghaladó „sajátos tevékenységek” elvárása kétségtelenül jelenthet forrásokat is, mivel a „tevékenységeknek” kapcsolódniuk kell azokhoz a gyakorlati egyenlőtlenségekhez, amelyekkel egy kisebbségi csoport tagjai szembesülnek. Mindenesetre, az emberi jogok forrásokat emésztnek fel: vonatkozik ez a civil és politikai jogokra ugyanúgy, mint a gazdasági, szociális és kulturális jogokra, mivel még a leginkább elfogadott és legalapvetőbb jog, mint például a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog is feltételez egy állami infrastruktúrát, amely a gyakorlatban biztosítja az érvényesülést. A 27. cikkely „pozitív” olvasatát explicit módon elfogadta néhány állam, jelesen az északi államok: Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország.⁶⁸ A 27. cikkelyre vonatkozó általános megjegyzés alátámasztja ezt az érvelést azáltal, hogy hangsúlyozza a cikkely állító jellegét – noha nyelvezete tagadó –, továbbá annak „horizontális” hatásait: „Pozitív védelmi intézkedések [...] nemcsak a félként megjelenő állam cselekedeteivel szemben, hanem az államban élő más személyek cselekedeteivel szemben is szükségesek.”⁶⁹ A „pozitív intézkedések” jellege és célja nincs kifejtve, noha a bizottság figyelmeztet, hogy „az ilyen pozitív intézkedéseknek tiszteletben kell tartania az Egyezségokmány 2(1) és 26. cikkelyének rendelkezéseit mind a különböző kisebbségek közötti bánásmód, mind az azokhoz tartozó személyek és a lakosság fennmaradó része közötti bánásmód tekintetében”.⁷⁰

Elsősorban ehhez a korlátozott cikkelyhez fogják viszonyítani a kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatot, noha az ENSZ Közgyűlés 41/120. határozata, amely nemzetközi normák felállításáról szól az emberi jogok területén, „az emberi jogok területén a nemzetközi normák kiterjedt hálózata” hivatkozik és megszabja, hogy az új okmányoknak „összhangban kell állniuk a már létező nemzetközi emberjogi törvényekkel”.⁷¹ Ebből az következik, hogy a tervezetet is át kell tekinteni egy sor norma tükrében és annak értelmezésével a meglévő jogokat nem gyengíteni, hanem erősíteni szükséges. Szem előtt tartva azt, hogy a határozat tartalmilag normák *felállítását* célozta meg, a Nyilatkozatnak követnie kell a nemzetközi jog folyamatos fejlődését.⁷²

5. A Nyilatkozat rövid története

A már említett etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló tanulmányban Capotorti, az ENSZ albizottság különleges megbízottja javasolta: „[...] az albizottság megfontolhatná, hogy tanácsolja a felsőbb szervek számára egy a kisebbségi csoportok tagjainak jogairól szóló nyilatkozattervezet elkészítését azon elvek keretében, amelyeket a Polgári és politikai jogokról Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkelyében már előírányoztak”.⁷³ Ennek megfelelően, az 5. (XXX) számú határozatban az Albizottság azt ajánlotta az Emberi Jogok Bizottságának, hogy mérlegelje egy Nyilatkozat lehetőségét, szintén a 27. cikkely által meghatározott kereteken belül. 1978-ban, a harmincnyedik ülészakán, a Bizottság felállított egy nyitott munkacsoportot, hogy előmozdítsa a Nyilatkozatot, és Jugoszlávia be is nyújtott egy tervezetet.⁷⁴ A Bizottság 1980. március 12-én hozott 37. (XXXVI) számú határozata után a Bizottság harminchatodik ülészakán létrehozott munkacsoport elnök-megbízottja, M. Toševski egy módosított és egységesített tervezetet készített el, és a Bizottság elé tárta 1981-ben.⁷⁵ Az 1984. március 15-i 1984/62. számú határozatban a Bizottság arra kérte az Albizottságot, hogy készítsen el egy szöveget, amely meghatározza a „kisebbség” fogalmát. Harmincnegyedik ülészakán az Albizottság megvitatta J. Deschênes jelentését a „kisebbség” meghatározásának kérdéséről,⁷⁶ és meghozta az 1985/6. számú határozatot, amely szerint a Bizottságnak eljuttatja a Deschênes-jelentést és -javaslatot, az Albizottság munkálatainak a jegyzőkönyveivel egyetemben.⁷⁷ Az Albizottság képtelen volt konszenzusra jutni a Deschênes-féle meghatározás fölött, amely szerint a kisebbség:

Egy állam polgárainak olyan csoportja, amely az illető államban számbeli kisebbséget alkot és nincs domináns pozícióban, és amely olyan etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel bír, amelyek eltérnek a lakosság többségének hasonló jellegzetességeitől, továbbá amely, hacsak implicit módon is, az egymással való szolidaritás érzésével bír, amit a túlélés kollektív akarata vált ki, és célja, hogy mind a valóságban, mind a törvény előtt a többséggel egyenlővé váljon.⁷⁸

Az 1986-os ülészakon a munkacsoport elhatározta, hogy elhalasztja a meghatározás kérdését, és folytatja a munkát a tervezeten.⁷⁹ A munkacsoport évi ülészakáin tovább dolgoztak a tervezeten, és a Bizottság negyvenhatodik ülészakán, 1990-ben megegyeztek egy első tervezetben, amely egy címet, egy fontos preambulomot és kilenc cikkelyt tartalmazott, továbbá azokat az alkalmazáshoz szükséges intézkedéseket, amelyek a tervek szerint a Nyilatkozathoz kapcsolódó majdani határozat részét fogják képezni.⁸⁰ 1991. februárjában,

a Bizottság negyvenhetedik ülészakán, a munkacsoport elkészítette a cím, a preambulum, az első és a második cikkely első paragrafusának a második szövegváltozatát.⁸¹ A második szövegváltozatot a munkacsoport tizenhárom munkailésen dolgozta ki 1991. december 2–13. között egy intenzív ülészakon, amely az informális tervezet-előkészítő csoportok segítségét is jelentős mértékben felhasználta.⁸² A címen és a preambulumon kívül a tervezet még kilenc cikkelyt is tartalmaz: megváltozott az 1991. februári tervezet cikkelyeinek a sorrendje, és elfogadták a többi cikkelyt is. Azt, hogy a munkacsoport erőfeszítései viszonylag hamar elérték céljukat az is elősegítette, hogy 1990. december 18-án a Közgyűlés határozatban biztatta az Emberi Jogok Bizottságát: „minél hamarabb [fejezze be a szöveget] és továbbítsa a Közgyűlésnek a Gazdasági és Szociális Tanácson keresztül”.⁸³ A szöveget az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága az 1992. február 21-i 1992/16. számú határozatában hagyta jóvá.⁸⁴ A határozattervezetet (UN Doc. E/CN.4/1992/L.16) Jugoszlávia képviselője nyújtotta be a támogató országok – Ausztrália, Ausztria, a Cseh és Szlovák Föderatív Köztársaság, Finnország, Görögország, Hollandia, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Olaszország, az Orosz Föderáció, Svédország, Uruguay és Jugoszlávia – nevében, amelyekhez később csatlakozott Burundi, Costa Rica, Gabon, Sao Tome és Príncipe, illetve Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága.⁸⁵ A beleegyező határozat megerősíti az ötvenhárom tagországból álló Bizottság elhatározását, hogy a következő ülészakában folytatja a kisebbségi jogra vonatkozó munkát, „főleg azokra az intézkedésekre összpontosítva, amelyek a határozattervezetet, elfogadása esetén, életbe léptetik”.

A határozattervezetet az 1992/4-es határozattal a Gazdasági és Szociális Tanács elfogadta, és továbbította a Közgyűlésnek. A Közgyűlés Harmadik Bizottsága⁸⁶ által hozott határozat támogatói a következő országok voltak: az Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Ausztria, Bulgária, a Cseh és Szlovák Föderatív Köztársaság, Dánia, Észtország, Fehér-oroszország, Finnország, Görögország, Guatemala, Hollandia, Horvátország, Kanada, Lengyelország, Lettorság, Liechtenstein, Litvánia, Magyarország, Marokkó, Norvégia, Olaszország, az Orosz Föderáció, Örményország, Románia, Ruanda, Svédország, Szlovénia, Ukrajna, Zöldfok, és velük együtt Malawi, a Koreai Köztársaság, Samoa, Sri Lanka, Tadzsisikisztán és Moldova.

6. A Nyilatkozat széles támogatottsága

Föltétlenül szólni kell azon kormányképviselőkről, akik nagy számban helyeselték a Nyilatkozatot és akik támogatták a tervezetet a kidolgozás és a továbbítás különböző szakaszaiban. Az Emberi Jogok Bizottságában több

ország is támogatta a tervezetet, beleértve Ausztráliát, Ausztriát, Bulgáriát, az északi államokat, Hollandiát, Kínát, Lengyelországot, Magyarországot, Nigériát, Olaszországot és az Orosz Föderációt.⁸⁷ A tervezet elkészítéséért felelős Bizottság munkacsoportjának az 1991. decemberi ülészakán huszonkilenc ország vett részt, így a Bizottság tagságának a teljes földrajzi spektrumát képviselték. Az Európán kívüli országok jelentősen hozzájárultak egy olyan normateremtő okmányról szóló vitához, amelyet globális alkalmazásra szántak.⁸⁸ A Közgyűlés 41/120. határozata (ld. feljebb) hangsúlyozta, hogy az új okmányoknak, többek között, „széles nemzetközi támogatottságra” kellene szert tenniük. Az új normák számára nyújtott támogatás tükrözi az államok stabilitásteremtő képességét. A megfelelő érzékkel megállapított normák hozzájárulnak a csoportok és az államok közötti bizalom kialakításához azáltal, hogy csökkentik egyrészt a csoportok megsemmisülésének, másrészt pedig az államok területi felbomlásának a veszélyét. Ráadásul meg kell említenünk: annak ellenére, hogy egyes országok (például Törökország) kifejezték elégedetlenségüket a Bizottság munkájának eredményével kapcsolatban, egyetlen ország sem törte meg explicit módon a konszenzust. Ez a tény jelentősen növeli a Nyilatkozat jelentőségét.⁸⁹ Az ENSZ Közgyűlésének határozatai inkább akkor járulnak hozzá a nemzetközi jog fejlődéséhez, ha kinyilvánítják és nem pedig javasolják a jogi normákat, továbbá, ha a nyilatkozatot konszenzussal, vagy ellenszavazat nélkül fogadják el, mint a jelen Nyilatkozat esetében is. Lengyelország nyilatkozata az Emberi Jogok Bizottságában jól képviseli az állami véleményt, és általánosan elfogadott elképzeléseket foglal magába:

Még akkor is, ha a szöveg, mint minden tervezet-szöveg, nem volt tökéletes, két lényeges követelményt teljesített: elsősorban átfogó nemzetközi okmányként jelent meg a kisebbségvédelem területén, minden jogot világosan körülírt, másodszorban pedig világosan meghatározta mindazokat a kötelezettségeket, amelyeknek az államok univerzálisan alávetették magukat egy ilyen érzékeny kérdéskörben. Tehát egy alapos dokumentum volt, amely megegyezett a kisebbségi jogok védelmének az általános nemzetközi normáival, és amely kielégítő egyensúlyt biztosított a kisebbségi jogok és az államok kötelezettségei között, és végső soron biztosította a nemzetnek mint egésznek az érdekeit. Ezek után arra volt szükség, hogy fontolóra vegyük azokat a gyakorlati megoldásokat, amelyek lehetővé teszik a Nyilatkozat gyakorlatba ültetését[...]”⁹⁰

A Nyilatkozat jövőjére célzott Ausztria képviselője is a Közgyűlés Harmadik Bizottsága előtt:

Miután elfogadjuk ezt a Nyilatkozatot[...], nem szabad csupán iktatni és elfelejteni, hanem alkalmazni kell, és étellel kell megtölteni, hogy legyőzzük a kisebbségekkel kapcsolatos feszültségeket.⁹¹

A Nyilatkozat alapossága, az általa tartalmazott jogok célja és jellegzetessége, és az, hogy hogyan „tölthető fel étellel”, mindezek a jelen fejezet témáját képezik.

7. A Nyilatkozat szövege

7. 1. A cím és néhány általános téma

A jogok a kisebbségekhez „tartozó személyekre” vonatkoznak, nem pedig kisebbségekre mint olyanokra. A „személyek” kifejezés huszonnégyszer fordul elő a szövegben. Ez megfelel a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 27. cikkelyének, amely inkább az egyének, mint a csoportok jogait írja le. Ennek megfelelően az Egyesült Államok kifejezte megelégedését a tervezettel, „amely helyesen állítja, hogy a jogokkal a kisebbségek egyedi tagjai és nem maguk a csoportok rendelkeznek”.⁹²

Mint a 27. cikkelyre vonatkozó előbbi elemzés is mutatja, a „csoport-tagság” kényes egyensúlyt jelenthet az önazonosulás és a csoport általi elfogadottság között. Az, hogy az állam elismeri az illető személy tagságát, elősegítheti olyan intézkedések alkalmazását, amelyek a csoportok javára válhatnak, de ez nem lehet a Nyilatkozat elfogadásának a meghatározó tényezője. Viszont a csoportok vagy az államok sem kényszeríthetik a kisebbséghez tartozást az egyénekre, ugyanis a Nyilatkozat és az általános emberi jogi normák nem engedélyezik a „kulturális determinizmus” ilyen gyakorlatát. A csoportok jogai nem csökkenthetik ilyen mértékben az egyéni jogokat. Ezt az elvet az EBEE Koppenhágai Konferenciája az Emberi Dimenzióról világosan megfogalmazta:

Az, hogy valaki egy nemzeti kisebbséghez tartozik, az illető személy egyéni döntésétől függ, és semmilyen hátrány nem származhat egy ilyen döntésből.⁹³

A fenti megjegyzések alapján elmondható, hogy a nemzetközi jog mai fejlődési irányvonala egyre inkább az önmeghatározást tartja azon kritériumnak, amely meghatározza a kisebbségi jogok nemzetközi normáinak alkalmazását. Az ILO 169. számú, az Őshonos és Törzsi Népekről szóló Egyezményének 1(2). cikkelye kijelenti: „A bennszülöttként vagy törzstagként való önmeghatározást kell alapvető kritériumként tekinteni annak megállapításában, hogy mely csoportokra vonatkoznak a jelen Egyezmény rendelkezései”.⁹⁴ Ezen elv kifejezése az Egyezményben nem elegáns, nem ragadja meg pontosan az egyéni önmeghatározó cselekedetek fogalmát, azonban az érvelés iránya elég világos.⁹⁵

Az önmeghatározás egyes kétoldalú megállapodásokban is megjelenik, mint például a németországi dánokra és a dániai németekre vonatkozó, Németország és Dánia által kötött szerződésben: a dél-jutlandi német kisebbséghez tartozó személyek jogairól szóló dán Nyilatkozat azt tartalmazza, hogy: „A német nemzetiség és a német kultúra vállalása szabad, és a hatóságoknak ezt nem szabad megkérdőjelezniük, vagy vizsgálat tárgyává tenniük”; a dán nemzetiségű vagy kultúrájú személyek javára a német Nyilatkozat ugyanezt az elvet tartalmazza.⁹⁶ Az önmeghatározási elv aránytalan kiterjesztése hátrányos lehet, mert eltérítheti az államokat attól, hogy olyan csoportoknak nyújtson kedvező szolgáltatásokat, amelyeknek a tagsága „meghatározatlan”. A Népszövetség szerződése létező problémaként kezelték ezt a kérdést. Az Állandó Nemzetközi Bíróság megközelítése kiegyensúlyozott volt:

Nem egyezne meg a Kisebbségi Szerződések rendelkezéseinek az igazi céljával[...], ha a kisebbségekre vonatkozó védelem előnyeinek a kiterjesztését megtagadnánk azoktól a személyektől, akik tulajdonképpen nem tartoznak egy kisebbséghez. Másrészt azonban egy ilyen kiterjesztés nem feltételezhető.⁹⁷

A kisebbségi jogok területén valamelyes bizonytalanság figyelhető meg arra vonatkozóan, hogy a fogalom mennyire vonatkozik azokra, akik nem rendelkeznek az illető ország állampolgárságával. A Nyilatkozat címe a „nemzeti” jelzőt csatolja a 27. cikkelyben felsorolt kisebbségekhez, amely csak fokozza a zűrzavart, bár annak nem föltétlenül az elsődleges oka. Kisebbségi kontextusban a „nemzeti” legnyilvánvalóbb jelentése az, hogy inkább személyi, mint jogi jellegzetességekhez kapcsolódik, ugyanúgy, mint az „etnikai, vallási és nyelvi”, és nem jelenti föltétlenül azt, hogy a normák csak azokra vonatkoznak, akik az illető ország állampolgárai. Második jelentésében Eide különleges megbízott, a Kisebbségekre vonatkozó problémák békés és konstruktív megoldásának a lehetséges útjait és eszközeit vizsgáló Albizottság elnöke megjegyzi, hogy:

[...] a „nemzeti kisebbség” kifejezésben a „nemzeti” nem vonatkozhat az állampolgárságra, hacsak nem az a cél, hogy minden (azaz vallási, kulturális és etnikai) kisebbséget magába foglaljon, amely állampolgára annak az országnak, amelyben él. Mivel nem ez a cél, a „nemzeti kisebbség” fogalmának az etnicitást kell jelölnie.⁹⁸

Elfogadhatjuk ugyan, hogy ez a vélemény lényegében helyes, de az is világos, hogy sok ország azt a véleményt fogja osztani, amely szerint a Nyilatkozat jogai csak azon államok állampolgáraitra vonatkoznak, ahol a kisebbségek „léteznek”. Félreteve a „nemzeti” fogalmából származó zűrzavart, sok szakértő szerint a „kisebbség” kifejezés önmagában is túlságosan szűken szabja meg

a Nyilatkozat haszonélvezőinek a körét. Mind Capotorti, mind Deschênes „kisebbség”-meghatározása (ld. feljebb) hangsúlyozza, hogy a kisebbségi csoportok tagjainak az állampolgárság a jellemzője. A Kisebbségvédelmi Európai Egyezmény tervezete, amelyet az Európa Tanács számára a Jog Általi Demokrácia Európai Bizottsága (a Velencei Bizottság) dolgozott ki, egy hasonló megfogalmazást javasolt a különmegbízottaknak:

A jelen egyezmény céljaira a „kisebbség” kifejezés egy olyan csoportot fog jelölni, amely számbelileg kisebb, mint egy állam lakosságának a többi része, és amelynek a tagjai – akik az ország állampolgárai – olyan etnikai, vallási, vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek, amelyek eltérnek a lakosság többi részétől, és akiknek célja kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzése.⁹⁹

Az Emberi Jogok Bizottságának Nyilatkozattervezetére leadott szavazatához fűzött magyarázatában Németország világosan kifejtette, hogy „a kisebbségi jogok az illető országban élő állampolgárookra vonatkoznak”; a jogokat „nem szabad úgy értelmezni, hogy azok az ország területén élő személyek bármilyen csoportosulását – például a bevándorlási törvények szerint az illető országban élő idegen állampolgárokat – feljogosítsák arra, hogy az államon belül különálló közösségeket hozzanak létre”.¹⁰⁰ A német korlátozó értelmezést a munkacsoport feljegyzései is tükrözik, bár a nyilatkozatok bizonyos pontokon eltérnek: így például a korábbi jegyzet szerint a tervezet nem szabad úgy alkalmazni, hogy „megakadályozza az asszimilációs folyamatot”; a szavazathoz fűzött magyarázat ezt „a *bevándorlók* asszimilációs folyamatára” szűkíti. Bár a német szemlélet sehol sem utal világosan az állam által támogatott asszimilációra, mégis nehéz a szöveg egészével egyeztetni. Az sem világos, hogy milyen alapon tiltható meg a „különálló közösségek” kialakulása egy olyan országban, amely tiszteletben tartja az emberi jogokat, lévén, hogy ebben az esetben nem a faji megkülönböztetés gyakorlatáról van szó.

Számos állam nem támogatja a Nyilatkozat céljairól vallott német felfogást, amely nyilvánvalóan a vendégmunkásokhoz kapcsolódó gondokat tükrözi, bár paradox módon az ENSZ Vendégmunkásokról szóló Egyezménye szintén biztosít valamilyen minimális védelmet az állam beolvasztó politikája ellen:

1. A részes államoknak biztosítaniuk kell a vendégmunkások és családtagjaik kulturális identitása iránti tiszteletet, viszont megakadályozhatják őket abban, hogy fenntartsák kulturális kapcsolataikat azokkal az államokkal, ahonnan származnak.
2. A részes államok megfelelő intézkedéseket tehetnek azért, hogy elősegítsék és bátorítsák az erre irányuló erőfeszítéseket.¹⁰¹

Nigéria Németországgal homlokegyenest ellenkező hozzáállást tanúsított, előre látva a Nyilatkozat lehetséges hozzájárulását olyan kérdésekhez, mint „[...] a bevándorlók iránti potenciális intolerancia (beleértve a menekülteket); a széles körben elterjedt idegengyűlölet, amely sokszor a külföldiek elleni támadásokhoz vezet”.¹⁰² Ezt az álláspontot Nigéria az Emberi Jogi Bizottság 1993-as ülésén megismételte, és kifejezte reményét, hogy a Nyilatkozat:

elégleges keretet fog biztosítani a világ számos helyén kisebbségekkel szemben még mindig létező diszkrimináció kezelésére, beleértve azt, hogy egyes csoportokat a származásuk miatt továbbra is kirekesztenek.¹⁰³

A nyilatkozat azt is megjegyzi az európai fejleményekkel kapcsolatban, hogy olyan kisebbségi bevándorlókat „zaklatnak és diszkriminálnak a munkahelyükön, iskolákban és lakónegyedeikben, akik már évtizedek óta Európában élnek”.¹⁰⁴

A Nyilatkozatról folyó vitát ha nem is meghatározzák, de befolyásolják majd az Emberi Jogi Bizottságnak a kisebbségek állampolgárságáról vallott világos elképzelései:

A részes államoknak nem szabad [...] a 27. cikkelyben meghatározott jogokat állampolgáraikra korlátozniuk.¹⁰⁵

Ugyanúgy, ahogy [a kisebbségek tagjainak] nem kell állampolgároknak lenniük, nem kell állandó jelleggel ott lakniuk. Eszerint a részes államokban azoknak a vendégmunkásoknak, vagy akár látogatóknak, akik ilyen kisebbségeket alkotnak, nem szabad megtiltani a jogok gyakorlását.¹⁰⁶

Majd kiderül, hogy ez a felfogás elfogadottá válik-e az államok gyakorlatában. Anélkül, hogy kétségbe vonnánk a Bizottság érvelésének általános érvényességét, meg kell jegyeznünk, hogy az „akár látogatók”¹⁰⁷ kisebbségi jogaira történő utalás a gyakorlatban leértékelheti a jogokat; az utalás fölösleges és hasznos lett volna kihagyni. A Megjegyzés teljes hatóköre meghatározatlan marad a „kisebbség” további definíciója nélkül, különösen, ha hiányzik a fogalom megértéséhez a szubjektív „közösségi” tényezők fontosságának kiemelése.

Azon államokra nézve, amelyek továbbra is ragaszkodnak ahhoz az állásponthoz, miszerint a Nyilatkozat kizárja az állampolgársággal nem rendelkezőket, figyelemre méltóak a Genfben 1993. február 2. és 4. között tartott Kisebbségi Szakértők Szakmai Találkozója (az Eide Szeminárium) által készített jelentésben olvasható egyes megjegyzések:

A résztvevők hosszan beszéltek az állampolgársági törvény kérdéséről a függetlenség vagy a visszaállított függetlenség esetében és megjegyezték, komoly kisebbsé-

gi problémák merülhetnek fel a hiányos állampolgársági törvények miatt. Ezért szorgalmazták, hogy fogadjanak el nemzetközi normákat ezen a téren.¹⁰⁸

A „függetlenségre vagy a visszaállított függetlenségre” való utalás minden bizonnyal a balti államok esetére is vonatkozik, ahol a második világháború előtti állampolgársági törvény újbóli alkalmazása azzal a hatással járt, hogy például megnyirbálták számos orosz származású lakos szavazati jogát azokon a választásokon, amelyek érdemben befolyásolják a köztársaságok jövőjét. Az általánosabb érv azonban az, hogy az államok szabadságát az állampolgárság kérdésében nem lehet arra használni, hogy aláássák a kisebbségi csoportok alapjogait. Az 1919-es lengyel kisebbségi szerződés¹⁰⁹ egyes rendelkezései tanulsággal szolgálnak:

3. cikkely

Lengyelország elismeri és kijelenti, hogy azok a német, osztrák, magyar és orosz állampolgárok *ipse facto* és bármilyen formáság megkövetelése nélkül lengyel állampolgárok, akik a jelen szerződés hatálybalépésének időpontjában azon a területen élnek, amely Lengyelország része vagy annak részévé válhat.

A 6. cikkely rendelkezései szintén figyelemre méltóak:

Minden lengyel területen született személy, aki születésétől fogva nem állampolgára egy másik államnak *ipse facto* lengyel állampolgárrá válik.¹¹⁰

A népszövetségi szerződések más drákói szempontjai azt jelentették, hogy ha az állampolgárság „felkínálását” visszautasította, az érintett egyént arra kötelezték, hogy meghatározott időtartamon belül telepedjen át egy másik kiválasztott államba. Ez megingatja, de nem tagadja meg az állampolgársági ajánlat alapvető nagylelkűségét. Függetlenül attól, hogy az állampolgárság egy ilyen tág megközelítést elfogadja-e az állam, melegen üdvözlendő az az Eide Szemináriumon felvetődött gondolat, hogy szükséges volna rögzíteni az állampolgársági jogok nemzetközi normáit. A kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat rendelkezéseit jelentős mértékben gyengíteni fogja az, ha például a részvételtől szóló elveket (lásd alább) nem úgy kezelik, hogy azokat a csoportok légszélésebb körére lehessen alkalmazni. Az emberi jogoknak a nemzetközi jog által kifejlesztett „univerzális” fogalma nem szüntette meg minden különbséget az idegenek és az állampolgárok jogai között például a politikai jogok terén.¹¹¹ Miután aligha valószínű, hogy az eltérés teljesen felszámolódik,¹¹² helyén való, ha legalább az állampolgársági és nemzetiségi jogokat úgy fogalmazzuk

meg, hogy azok tükrözzék egy állam és annak lakosai között lévő kötődés gyakorlati és etikai szempontjait.

A legnagyobb zavart a „nemzeti” kifejezéssel kapcsolatban az okozza, hogy nincs egyértelmű álláspont arra vonatkozóan, hogy az miként viszonyul az „etnikai” kifejezéshez. Nyilvánvaló, hogy más régiók nemzetközi okmányaitól és alkotmányjától eltérően Európában a „nemzeti” sokkal inkább kulturális, mint sem jogi értelemben használják. 1973-ban az Európai Emberi Jogi Egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvének megvitatása során az Európa Tanács Kormányzati Szakértők Bizottsága ezt írta:

Néhány szakértő úgy vélekedett, hogy amennyiben a „nemzeti kisebbség” fogalmát használnák a kiegészítő jegyzőkönyvben, azt a lehető legtágabb értelemben kellene értelmezni, úgy, hogy a sajátosan „nemzeti” kisebbségek mellett abba minden etnikai, vallási és nyelvi kisebbség is beletartozzon.¹¹³

Capotorti azt állította, hogy a 27. cikkely kontextusában a „nemzetivel” szemben az „etnikai” kifejezés használata tükrözte azt az igényt, hogy megtalálják a legtágabb elnevezést.¹¹⁴ Deschênes alaposan körüljárta ezt a kérdést, amikor azon fáradozott, hogy egy definíciót illesszen az ENSZ Nyilatkozat vázlatába. A hatóságokat felülvizsgálva megállapította, hogy a hivatalos gondolkodásban is jelentős zűrzavar uralkodik és e két utóbbi megfigyeléshez a következő megjegyzést fűzte: „Egész egyszerűen arról van szó, hogy Capotorti az etnikai-ba beleérti a nemzeti, míg az Európa Tanács a nemzetibe érti bele a etnikait.”¹¹⁵ Noha Deschênes azt javasolta, hogy annak bizonytalan jelentése miatt töröljék a „nemzeti” kifejezést, a tanácsát nem fogadták meg. A Nyilatkozattal foglalkozó Munkacsoport ezt az összefoglalót készítette:

Elhangzott olyan vélemény, amely a 27. cikkelyben felsorolt kisebbségek mellé a nemzeti kisebbségeket is odahelyezte volna [...] Egyfelől kifejezésre jutott az az igény, hogy csak a nemzeti kisebbségekre vonatkozó garanciákra összpontosítsanak [...] Másfelől pedig megfogalmazódott az is, hogy nehéz, sőt lehetetlen volna nemzeti és etnikai csoportokat jogilag megkülönböztetni, valamint az, hogy az „etnikai” kifejezés valószínűleg magába foglalja a „nemzeti”, és a különböző igazságszolgáltatásokban felmerülő zavarokat elkerülendő a Munkacsoportnak egy olyan szövegezést kell készítenie, amely tartalmazza mindezeket az elemeket.¹¹⁶

A Csoport utalása arra a felhívásra, hogy csak a nemzeti kisebbségekre összpontosítsanak, Franciaországnak szólt, amely a következő megjegyzéseket terjesztette a Bizottság Munkacsoportjának 1991. februári ülése elé (kiemelés az eredetiben):

[...] léteznek [...] *adott területeken* olyan közösségek, amelynek tagjai jellegzetes kulturális, vallási és nyelvi örökséggel rendelkeznek, és amelyek a *sajátos történelmi körülmények* fényében „nemzeti kisebbségként” *juttatták kifejezésre* létezésüket.

[...] Figyelmünket arra kellene fordítanunk, hogy garantáljuk egy adott területen történelmileg jelenlévő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az identitásuk védelméhez szükséges feltételeket [...] ¹¹⁷

Ebben az értelmezésben a nemzeti kisebbségi státusz sajátos örökségen, területi elhelyezkedésen, történelmi jelenlétén és a túlélés akarátának kinyilvánításán alapul. A kritériumok szempontjai vitathatóak, mint ahogy a szószaporító utalás a nemzeti kisebbségként való létezésre, valamint az állítás leíró szóhasználatának (Franciaország részéről) furcsa távolságtartó tartalma is. A Munkacsoport nem fogadta el Franciaország felhívását és nem szűkítette le a kérdést, hanem továbbra is a kisebbségeknek a címben megjelenő összes kategóriájával foglalkozott. Ebből az következik, hogy a rendelkezések érvényesek, bármely csoporttulajdonságokat ír le vagy értelmez egy adott állam. Továbbá az előkészítő munkát figyelembe véve a Nyilatkozat megfelelő értelmezése azt jelenti, hogy annak elvei a négy kategória bármelyikéhez tartozó egyénekre vonatkoznak.

A fenti nehézségek és ellentmondások ellenére a Nyilatkozatban nincs a „kisebbségre” vonatkozó definíció. A Munkacsoport jelentése a következő megjegyzéseket tartalmazza:

Megfogalmazódott az az álláspont, mely szerint ennek a nyilatkozatnak nem kell mindenképpen meghatároznia a „kisebbség” fogalmát, miután ilyen definíció nem volt más emberjogi okmányban sem. Megállapítást nyert, hogy a tervezet a kifejezés előtti *nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi* jelzők használatával már meghatározta, milyen hatókörrel rendelkezik és kiknek a javát kívánja szolgálni [...] Az is elhangzott, hogy a nyilatkozat tökéletesen működhet anélkül, hogy pontosan meghatároznánk a kifejezést, mivel világos [...], hogy konkrét esetekben mely csoportokra vonatkozik. ¹¹⁸

Ahogy korábban már megjegyeztük, Törökország aggodalmát, Magyarország küldöttsége pedig sajnálatát fejezte ki a definíció kudarca miatt. ¹¹⁹ Másrészt Ausztria képviselője leszögezte, hogy mivel „a nemzetközi jog nem határozta meg a kisebbségek fogalmát, az államokra hárul az a feladat, hogy kidolgozzák erre vonatkozó saját fogalmaikat”. ¹²⁰

A „fogalmak kidolgozásának” azonban a nemzetközi jog hagyományait és nyelvi integritását is tiszteletben kellene tartania a kisebbségi jogok elismerése, leírása és védelmezése során. Egy olyan nemzetközi mechanizmus kidolgo-

zása, amely tartalmazza az „összehasonlítást” és ha szükséges, megkérdőjelezi az államok „értelmezéseit”, hasznosan egészítené ki a szöveget. Emlékezhetünk az Emberi Jogi Bizottság tagjának Franciaországhoz címzett felhívására ebben a kérdésben, amely arra vonatkozott, hogy hasonlítsák össze a 27. cikkellyel kapcsolatos értelmezéseiket.¹²¹ A kisebbségi fogalom kialakításának az egyes államokban mindig a Nyilatkozat betűjét és szellemét kellene követnie. A definíció hiánya mentség a statisztikai népirtásra [statistical ethnocide].

A normák sértetlenségéről álljon itt egy általános felvetés. Az Emberi Jogok Bizottságában Ausztria fenti kijelentésével szemben Bulgária képviselője eltérő megállapítást tett, amelyben figyelmeztet:

[...] tekintve a különböző országok bonyolult és eltérő viszonyait, oda kell figyelni arra, hogy a nyilatkozat rendelkezéseit ne lehessen különbözőképpen értelmezni.¹²²

Ez egy tágabb kérdés, mint a „kisebbség” definiálása és annak a félelemnek ad hangot, hogy a Nyilatkozat által egységesített nemzetközi norma esetleg darabokra hullik. A következő megjegyzéseket fűznénk ehhez a megállapításhoz:

- Az államoknak nincs joguk egyéni módon alkalmazni azokat a normákat, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezete gondosan elkészített és konszenzussal elfogadott; csak egy szűk mozgástér áll rendelkezésükre, hogy a Nyilatkozatot annak tárgya és céljai figyelembevételével értékeljék.
- A fentiek vonatkoznak az okmány sérthetlenségére, miután az átfogó elveire nézve egy egészet alkot. Az államokban a végső és részletes alkalmazást tekintve annak eredményessége a hely és az idő függvényében eltérő lesz. Például a kisebbségek tagjainak a közügyekben való részvételi joga (lentebb, a Nyilatkozat 2(3). cikkelye) különbözőképpen strukturált intézményeket fog eredményezni, amelyeknek az a célja, hogy biztosítsák a részvételt a különböző államokban. Azonban a Nyilatkozat minden sajátos alkalmazási formájának tiszteletben kell tartania azt a követelményt, hogy a részvétel „hatékony” legyen.
- Hozzátehetjük, hogy a szöveg részletes „alkalmazásai” az egyes országokban akkor lesznek a legsikeresebbek, ha azt úgy fogják fel, mint egy adott kultúra vagy politikai hagyomány természetes következményét vagy fejlődését. Ezen kultúra vagy hagyomány elemeinek tiszteletben kell tartania az alapvető emberi jogokat.

Ez utóbbit tekintve tanulságos az Emberjogi Világkonferencia megállapítása:

Miközben nem szabad megfeledkeznünk a nemzeti és regionális sajátosságokról és a különféle történelmi, kulturális és vallási háttérrel, az államok kötelessége – függetlenül azok politikai gazdasági és kulturális rendszerétől –, hogy minden emberi jogot és alapvető szabadságot támogassanak és védelmezzenek.¹²³

7.2 A Bevezető (*Preambulum*)

7.2.1 *A Bevezető szerepe az értelmezésben.* • A bevezető egyik fontos funkciója, hogy meghatározza egy nemzetközi okmány tartalmát és célját. A bevezető a szöveget az emberi jogok vagy más téma körébe helyezi és felvázolja, mit szándékozik az okmány elérni. A preambulum tartalmával és struktúrájával kapcsolatos vita gyakran ugyanolyan élénk, mint a rendelkező cikkelyek esetében. Egy világosan értelmező eljárás különösen fontos azoknál a dokumentumoknál, amelyeket konszenzusos eljárással vitatnak meg. Így olyan szövegek készülnek, amelyek talán nem eléggé részletesek vagy pontosak és ennek következtében a bevezető megállapítások hangsúlyossá válnak. Azonban az is igaz, hogy az emberjogi okmányok rendszerint valamilyen elvont stílusban fogalmazzák meg a gondolatokat: éppen ezért, ha az előkészítő munka mellett minden lehetséges szövegárgyalatot felhasználunk, védhető értelmezések érhetők el. Az értelmezési folyamat nem áll itt meg: a normarögzítő rendelkezések nem elvek nélküli légtüres térben működnek – ezért szükséges a Nyilatkozatnak az emberjogi okmányok családjához való viszonyát folyamatosan vizsgálni. Ez egy olyan szempont, mely összhangban áll a Közgyűlés 41/120. számú határozatával.

A nemzetközi jogban a szöveg jelentése összefügg a nemzetközi közösség szereplőinek a felfogásával is. A kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatot kormányok, kormányközi és nem kormányzati szervezetek (NGO-k) szakértői, tudósok, számos országban a tájékozott közvélemény és talán mindenekelőtt a kisebbségi csoportok tagjai fogják elolvasni. A szöveg csak a kezdet. A teljes hatása egy idő múlva válik majd nyilvánvalóvá és ideális esetben tükrözi majd a kisebbségek és az államok között folytatott párbeszéd és a közös értelmezések kimenetelét. Ahogy fentebb már jeleztük, az alkalmazás eredményei nem lesznek a világ minden régiójában és államában egyformák, noha a megengedhető értelmezések terjedelme korlátozott.

7.2.2 *A preambulum lényeges elemei.* • Az első bekezdés, mint minden mai emberi jogi szöveg, az ENSZ Alapokmányának kulcsszakaszáig vezethető vissza, ahol az a lényeges szöveg található, miszerint bármilyen jogokat dolgozzon is ki a nemzetközi közösség, azok „mindenki számára, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra tekintet nélkül” érvényesek.

A preambulum 2. bekezdésében a „megerősíteni” a hitet az alapvető szabadságokban, stb., maradt meg a „[Megerősíteni] [Megújítani] [Kinyilvánítani]” változatokból az első olvasatkor elfogadott szövegben. Azért ezt választották, „mert a nyilatkozat célja az volt, hogy előrelépést hozzon a kisebbségekhez tartozó egyének jogainak megerősítésében”.¹²⁴ Ez illeszkedik az értelmező stratégiákra vonatkozó fenti általános megjegyzésekhez. A „megerősítés” világosan kifejezi azt, hogy a Nyilatkozat létező jogokra épül.

Az első olvasatkor elfogadott szöveg az ENSZ Alapokmányra, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára, a Népiártás büntetvények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló Egyezményre és a Faji megkülönböztetésről szóló Egyezményre vonatkozó utalásokat tartalmazott. Az Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmányai, a Vallási türelmetlenségről szóló Nyilatkozat és a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény beillesztése a bevezető 3. bekezdésébe azt a szándékot tükrözi, hogy „hangsúlyozza a folytonosságot ezen okmányok és a [...] Nyilatkozat között”.¹²⁵ A kiegészítő utalások – nem számítva az idevágó okmányok listájának frissítését – bővítik azon elvek készletét, amelyek közvetlenül kapcsolódtak a Nyilatkozathoz és annak értelmezését egy asszimiláció-ellenes irányba mozdítják. A Munkacsoport 1991. februárjában tartott megbeszélésén az Egyesült Államok küldöttsége különösen ragaszkodott ahhoz, hogy bekerüljön a Vallási türelmetlenség és megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló Nyilatkozatra történő utalás, és a bevezetőhöz fűzött megjegyzésük leszögezi, hogy a Nyilatkozatban megfogalmazott elvek „különös jelentőségűek olyan személyekre nézve, akik több kisebbségi csoporthoz tartoznak”.¹²⁶ Az utalás egyúttal annak az álláspontnak az elvetését is jelenti, hogy a vallási kisebbségek egy, a többi csoporttól eltérő kategóriában találhatók.

A Gyermekek jogairól szóló Egyezmény, különösen 30. cikkelyének (fent idézett) rendelkezései köszönnek vissza a bevezetőben és arra az igazságra emlékeztetnek, hogy a gyermekek a kultúrák hordozói és végső soron nélkülözhetetlenek azok túléléséhez és virágzásához, így jogaik különleges védelmet igényelnek. A nemzetközi jog más rendelkezései is hasonlóképpen vélekednek. Így a kulturális népiártás fogalma csak halványan jelenik meg a Népiártásról szóló Egyezményben, bár helyénvaló, hogy legalább tartalmazza „a csoport gyermekeinek más csoporthoz való erőszakos átvitele” kitételt (II(e). cikkely): a tiltás arra az előfeltevésre épül, hogy a kultúra lerombolható a gyerekek erőszakos asszimilációján keresztül is, miközben életüket megkímélik.

A 27. cikkely „lelekesítette” a Nyilatkozatot, nem egyszerűen azon „alapul”. Mindkét kifejezés felmerült mint alternatíva az első olvasatkor elfogadott szövegben. A „fellelkesedvén” választásához túl rövid magyarázat található a Munkacsoport jelentésében, mondván, hogy jobban tükrözi a Csoport mun-

káját.¹²⁷ A lényeges érv azonban az, hogy amíg a 27. cikkely értelmezése figyelembe veheti a tervezetet, a Nyilatkozatnak nem kell a cikkely korlátai között maradnia. A szöveg egy folytonosságot és egy új kezdetet képvisel, hiszen a szerződésgyűjteményektől elvárják, hogy új normákat vegyenek figyelembe – így szól egy érv, amely többek között a Nyilatkozatot kísérő Közgyűlési határozatban (később foglalkozunk vele) is olvasható.¹²⁸ Ez az Emberi Jogi Bizottságra is vonatkozna, de nem kizárólag arra. A normák elterjedése a Faji megkülönböztetésről szóló Egyezményt is érintené, különösen az olyan államok politikájának értékelésénél, amelyek hivatalosan az integrációt, gyakorlatban azonban az asszimilációt támogatják.¹²⁹

A preambulum ötödik bekezdése felidézi, mennyire értékes a kisebbségi jogok rendszere az államok stabilitására nézve. Ezt a fontos elvet továbbra is fenn kell tartani azokkal az ellenvetésekkel szemben, amelyek szerint a kisebbségek veszélyeztetik az stabilitást. A kisebbségek folyamatosan jelen lesznek az államok életében. Nem számít hány szétválásnak leszünk még tanúi, továbbra is multi-etnikus/többnemzetiségű stb. társadalmakban fogunk élni. Az államoknak figyelembe kell venniük ezt a valóságot, amikor politikájukat kialakítják. A kisebbségeket nem lehet kívánságra eltüntetni, minden okunk megvan azt hinni, hogy a velük szemben tanúsított igazságos bánásmód elősegíti egy erős állam kialakulását. Aristide Briand szavaival: a kisebbségek „egy kisebb család” az állam „nagyobb családján belül” és, ha igazságosan bánunk velük, azzal „a nemzet egészének nagyságához járulunk hozzá”.¹³⁰

A következő bekezdés a kisebbségi jogokat a népek és az államok közötti barátság megerősítésével kapcsolja össze. A kisebbségi jogok így az ENSZ Alapokmány önrendelkezési és az emberi jogi elveivel megegyező pozícióba kerülnek, és összekapcsolódnak az 55. cikkelyben megfogalmazott „nemzetek közötti békés és baráti viszonyokkal”. A bevezető 6. bekezdése szintén arra utal, hogy folyamatos haladásra van szükség a kisebbségi jogok előmozdítása és megvalósítása terén, összekapcsolva ezt a folyamatot a társadalom egésze és a demokratikus értékek fejlődésével. E bekezdés jóváhagyását az 1990-es tervezetben lévő megfogalmazásról szóló vita kísérte, amely arról folyt, hogy a kisebbségi jogok előmozdítása és megvalósítása „alkotmányos kereteken belül” történjen.¹³¹ E kitétel megőrzése jelentősen korlátozta volna a Nyilatkozatot, egy nemzetközi jogi okmányt azzal, hogy azt az államok alkotmányos jogai alá rendeli. A módosított kitétel, mely így szól: „a jog uralmán alapuló demokratikus keretben”, nem lehet indokoltan úgy értelmezni, hogy az szűkítse a Nyilatkozat céljait; éppen ellenkezőleg, a nyelvezet beemeli a demokratikus pluralizmus fogalmát, amelyről akár az is elmondható, hogy megerősíti a szöveg egészét. A jogok előmozdítása számára a demokrácia és jogállam biz-

tosítja a keretet és nem egy adott alkotmányos rendszer, amely esetleg ezek egyikét sem tartja tiszteletben. A demokrácia, a jogállam és a pluralizmus, valamint a kisebbségi jogok összekapcsolása majdhogynem közhely az EBESZ-okmányok együttesében, így a Nyilatkozat csupán tükrözi és megerősíti azokat a nagyhatású áramlatokat, amelyek jelen vannak a mai politikai gondolkodásban és a kiegészítő emberjogi normákban.

Az ENSZ kisebbségi jogok védelmében betöltött szerepére a 7. bekezdés is emlékeztet. Ez a bekezdés korszerűsíti a Közgyűlés 217 C (III) számú határozatát, amelyre korábban már utaltunk.¹³² Ezzel a határozattal kapcsolatban Ausztria benyújtott egy javaslatot a Munkacsoportnak.¹³³ A Munkacsoport elutasította a javaslatot azon az alapon, hogy bármi volt is a helyzet 1948-ban, az Egyesült Nemzetek Szervezete tevékenységén keresztül nyilvánvalóvá tette, hogy túllépett a „közömbösségen”.¹³⁴ A bekezdés ezért hangsúlyozza az Egyesült Nemzetek folyamatos szerepvállalását a kisebbségi kérdésekben, amit a Nyilatkozat kihirdetésével nemhogy kimerített volna, de tovább is fejlesztett. A „folyamatos szerepvállalás” kétségtelenül beletartozik a kisebbségek védelmére szolgáló mechanizmusok tökéletesítésébe, és miután ez a megállapítás a bevezető utolsó előtti paragrafusában már részben megfogalmazódott, mód nyílik a normák további fejlesztésére.

A 8. bekezdés nem váltott ki különösebb vitát. Egy javaslat kezdeményezte, hogy terjesszék ki a kormányközi és nem kormányzati szervezetekre vonatkoztatva, így a Kisebbségi Jogi Csoport indítványára egy külön bekezdés született, ami a jelenlegi 9. bekezdés.¹³⁵ Görögország bírálta a „kisebbség védelme” megfogalmazást a bekezdésben, azon az alapon, hogy felesleges és kollektív szemléletet tükröz. Válaszképpen rámutattak arra, hogy a megfogalmazás nem a csoportot mint olyat ruházza fel jogokkal.¹³⁶ A kollektív szemlélet megtartása fontos, különösen az 1. cikkelyt is figyelembe véve, mivel kiemeli azt a tényt, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkelyéhez hasonlóan a Nyilatkozat is egy csoportvédelmi okmány.

Az utolsó előtti bekezdés elismeri azt, hogy a rendszernek a kisebbségekre nézve áldásos működésében alapvető követelmény az, hogy a normákat hatékonyan ültessék át a gyakorlatba. Minden emberjogi norma hatékony működést feltételez és ebbe ez a szöveg is beletartozik. A „hatékonyság” követelménye azt jelenti, hogy azzal az állandó követelménnyel vagy normával fordulunk a nemzetközi szervezetekhez, a szervezetekkel együttműködő államokhoz és végső soron az államok belső jogalkotásához, hogy a normákat tegye „hatékonyá” az egyének mindennapi életében.

8. A rendelkező cikkelyek

8.1

1. cikkely

Az 1(1). cikkely biztosítja, hogy az államok védelmezik a területükön élő „kisebbségek nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását”. Az államok egyben „öszönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit”. Ez túllép a 27. cikk (fent) kísérleti megfogalmazásán és az identitást, valamint a létezést javasolja, mint alapvető csoportattribútumokat. A Nyilatkozat „csoportot védő” jellege nagyon is magától értetődően következik ebből a rendelkezésből, és a létezés, valamint az identitás védelmének kötelezettsége feltétlenül betartandó. Lényeges, hogy ez a Nyilatkozat első cikkelye. A Munkacsoport 1991. februári ülése ezt a bekezdést még 2(1). cikkelynek hagyta meg, azonban a decemberi ülésen áthelyezte jelenlegi helyére.¹³⁷ A Nyilatkozatban elfoglalt helye több mint pusztá szörendi kérdés, logikai sorrendet tükröz. Az államok világosan felismerték a rendelkezés fontosságát és nem kevesebb, mint tizenegy javaslat szerepelt a Munkacsoport februári feljegyzésében.¹³⁸

A „létezés” és az „identitás” nincs részletesebben meghatározva. A „létezés” legalább a következőket jelentheti:

- Alapvető joga a népirtással szembeni védelem. Amíg a létezéshez való jog nincs nyíltan megemlítve a Népirtásról szóló Egyezményben, az 1946. december 11-i 96 (I) számú közgyűlési határozat, amelyre az Egyezmény épült, a népirtással kapcsolatban használja a „létezés”-t; amely bűncselekményt úgy ír le, mint „egy egész emberi csoport létezéshez való jogának megtagadását”. A népirtással szembeni védelem az Egyezményben a „nemzeti, etnikai, faji vagy vallási” csoportokra alkalmazható – a szóhasználat egyértelmű rokonságot mutat a Nyilatkozatával.
- A kifejezés használható az alapvető fennmaradáshoz való jogokkal kapcsolatban is. Ha egy csoportot megfosztanak a létfenntartáshoz szükséges alapvető gazdasági forrásaitól, megsértenék a Nyilatkozatot, mégha a Népirtásról szóló Egyezmény „szándékosságot feltételező” rendelkezései nem is tudnák szankcionálni ezeket. A Nyilatkozat meghaladja egy csoport életére törő támadások megtiltását és az államokat arra kötelezi, hogy aktív védelemre dolgozzanak ki programot.
- A létezés kulturális és szellemi oldalai szintén alapvetőek a Nyilatkozat számára, mivel egy kisebbségi csoport „létezését” maradéktalanul meggátolhatják erőszakos asszimilációs politikával vagy etnocidiummal. Amel-

- lett, hogy az ilyen politika egyéni jogokat sért, a Nyilatkozat kollektív szemlélete a csoportokra nézve is elfogadhatatlannak tartja. A kormányoknak szem előtt kell tartaniuk azt az UNESCO irányelvet, miszerint „minden kultúra méltósággal és értékkel bír, amit tisztelni és óvni kell”.¹³⁹
- Az Egyezségokmány 27. cikkelyében a „létezés” egy adott államban való létezéshez kapcsolódik és itt is ugyanazt az értelmet kell hordoznia, hiszen a Nyilatkozat nyíltan utal az államoknak arra a kötelességére, hogy védelmezzék a létezést „területükön belül”. Az „etnikai tisztogatás” és a lakosság erőszakos kitelepítésének gyakorlata tehát sérti a Nyilatkozat normáit a létezés tekintetében, de sok más szempontból is.
 - A kisebbségi lét védelme leszűkíti a kisebbségek jogai és a népek jogai – ideértve az őshonos népek jogait is – között fennálló távolságot. Az Emberi jogokról és a népek jogairól szóló Afrikai Alapokmány 20. cikkelye¹⁴⁰ biztosítja, hogy a létezés a népek egyik joga (a sok között).

Az identitás fogalmát az Egyezmény 27. cikkelye alapján értelmezték. Ma már a nemzetközi okmányokban az identitásra vonatkozó rendelkezések egész sora fellelhető, amelyek a kulturális sokszínűség védelmének és előmozdításának fejlődését tükrözik. Ezek között megtalálható a gyermekek (Egyezmény a Gyermekek jogairól, 29. és 30. cikkely), a vendégmunkások (az ENSZ vendégmunkásokra vonatkozó Egyezményének 31. cikkelye), az őshonos népek (a 169. számú ILO Egyezmény, amely „társadalmi és kulturális identitásuk, szokásaik és hagyományaik, valamint intézményeik” tiszteletben tartására vonatkozik) vagy egyszerűen az „emberek” (UNESCO Nyilatkozat a fajról és a faji előítéletekről, 1(3). cikkely¹⁴¹) javát célzó rendelkezések. Az EBESZ okmányokban, nevezetesen az 1990-es koppenhágai Emberi Dimenzió Konferencia és az 1991-es nemzeti kisebbségi szakértők genfi találkozója anyagában szintén számos, a kulturális és más identitásokra vonatkozó utalás található. Az emberi jogi diskurzusban az identitáshoz való jog kiemelkedő helyet kapott, így az Emberi Jogok Bizottsága előtt az Egyesült Arab Emírátsok képviselője a „kulturális identitáshoz [...] való jogot” „a legalapvetőbb emberi jogok” közé sorolta.¹⁴²

Amíg a „kultúra” vonatkozásában a csoport „létezése” és „identitása” között átfedés lehet, van egy olyan értelmezés is, amelyben a létezés a minimális biztonságot jelenti, miközben az identitást nagyban jellemzi a folyamatos fejlődés; ezért helyénvalónak tűnik az a választás, amely a létezést „védi”, az identitást pedig „védi” és „előmozdítja”. Az előmozdítandó identitás lehet „nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi”. A „feltételek ösztönzése” megköveteli:

- a kulturális fejlődés jogi akadályainak megszüntetését;
- egy virágzó kultúra megalapozásához szükséges intézmények növekedését is magába foglaló fejlődés megkönnyítését;
- kisebbségek eltérő jellegzetességeinek és az állam életében az összes felsorolt területen való részvételének tiszteletben tartását; és
- egyes esetekben, mint például a bennszülött csoportoknál, a hagyományos területekkel történő, a kultúrát és a vallást keresztező egyesülés tiszteletben tartását; továbbá,
- az állami források biztosítása nem zárható ki a „feltételek” közül.

A nyilatkozat a továbbiakban természetesen lényegét tekintve ezeknek a témáknak az illusztrációja, de egy bizonyos értelemben a létezéshez és az identitáshoz való jogok átívelnek a Nyilatkozaton és létrehoznak, ha kidolgozatlanul is, egy alapvető, általános normát a Nyilatkozat egészére nézve. Ez különösen fontos a kötelező intézkedésekről szóló 1(2). cikkellyel kapcsolatban. Az a kötelezettség, amely az identitásra és a létezésre vonatkozik, egyértelmű, szemben a Nyilatkozat későbbi, sajátosabb céljaira vonatkozó kötelezettséggel, amely gyakran nehézkesen meghatározott. Ezért az állami cselekvés 4. cikkelyben olvasható a létezéshez és identitáshoz ugyanúgy kapcsolódó alacsonyabb normáin túlmutató eseteknek igazodniuk kell a 1(2). cikkely szigorúbb normáihoz.

A 1(2). cikkely megköveteli a „megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket”, viszont a korábbi tervezetek a „vagy” szót használták az „és” helyett. A küldöttségek egy része jelezte, hogy a „vagy” szó megtartását pártolná, azon az alapon, hogy az államoknak kellene az eszközök felől dönteniük.¹⁴³ Más küldöttségek kiemelték, hogy a választást a „megfelelő” kifejezés használata biztosítja. A szó szerinti olvasat azonban jelzi, hogy a törvényhozás elengedhetetlen az egyéb intézkedések mellett. Egy megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedések elfogadására vonatkozó rendelkezés nem azonos egy olyan rendelkezéssel, amely azt írja elő, hogy ott fogadjanak el intézkedéseket, „ahol megfelelő”. Ez utóbbi kifejezés az „intézkedések elfogadásának” teljes kitételére vonatkozik, amíg a szövegben lévő kifejezés csak az elfogadásra szánt „intézkedésekhez” tartozik.

8.2

2. cikkely

A 2. cikkelyben vannak felsorolva a kisebbségekhez tartozó személyek jogai. Ez részletesebben kifejti a 27. cikkelyt. A 2(1). cikkely ennek a továbbfejlesztett változata nem utolsó sorban azért, hogy a „nem lehet megtagadni azt a jogot”

megfogalmazást a kijelentő módban lévő „joguk van” formula váltja fel. Továbbá bekerült a szövegbe, hogy a kultúrához stb. való jogokat „szabadon és beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan” gyakorolhatják. A 2(1). cikkely szövegét többnyire konszenzus övezte, tekintettel arra, hogy hasonló a 27. cikkely szövegéhez.

A 2(2). *cikkely* bevezeti a részvételhez való jogok fogalmát. Kisebbségi csoportok részvételi jogainak széles spektrumát részletezi, ide értve azt, hogy „joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben”, valamint hatékonyan részt venni a rájuk (a kisebbségekre) vonatkozó helyi döntésekben „a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon” (2(3). *cikkely*). Ausztria emelte ki a jogok jelentőségét: azok „egyértelmű leírása” a szövegben azt jelentette, hogy a kisebbségek tagjai:

[...] országukban a közélet minden formájában részt vehetnek, ezáltal segítve saját sorsuk formálását [...] hozzájárulva ahhoz a politikai környezethez, amelyben élnek.¹⁴⁴

Ausztria a tervezet azon értékére utalt, amely elismeri „a társadalomban és az állam gazdasági fejlődésében való teljes részvétel” jogát.¹⁴⁵ A részvétel fogalma jól kiépült a nemzetközi jogban¹⁴⁶ és most közvetlenül a kisebbségekre vonatkozik. Ez a jogosultság nem rendelkezik megkötésekkel és nincs jelzés arra vonatkozóan, hogy a részvétel valamely célját korlátoznák. A tervezet a „politikai élettel” szemben a „közéletet” részesítette előnyben. A Munkacsoport jelentése arról tanúskodik, hogy voltak, akik nem értettek ezzel egyet. Elhangzott az az értékes vélemény is, miszerint a „közélet” átfogóbb, mint a „politikai élet”, mivel abba egyaránt beletartozik a politikai és a közigazgatási „élet”.¹⁴⁷ A részvétel módozatai továbbra sincsenek pontosan meghatározva, de a közvetítő kisebbségi szervezetek fejlődése sincs kizárva, mivel a 2(4). *cikkely* kinyilvánítja a kisebbségi egyesületek megalakításának és fenntartásának jogát. A részvétel így jelentheti az etnikai, kulturális és vallási egyesületek és társaságok, valamint politikai pártok megalakítását is az államon belül. Az is valószínűsíthető, hogy egy összetett társadalomban a kisebbségek számára biztosított hatékony részvétel elvezet egy nagyobb decentralizáció, a folyamatos „hatékony” részvételnek megfelelő kormányzati szintek irányába. A közéletben való részvétel kisebbségnek megfelelő formáiról tárgyaltak az EBEÉ 1991-es Nemzeti Kisebbségi Szakértők Genfi Találkozásán. Megállapították, hogy egyes résztvevő országokban pozitív eredményt hoztak többek között az alábbiak:

- Olyan tanácsadó és döntéshozó testületek, amelyekben a kisebbségek is képviseltették magukat, különös tekintettel az oktatásra, kultúrára és vallásra;
- Nemzeti kisebbségi ügyek választott testületei és gyűlései;

- Helyi és autonóm közigazgatás, valamint területi alapon működő autonómia, ideértve a rendszeres és szabad választásokon megválasztott tanácskozó törvényhozó és végrehajtó testületeket;
- Öngazgatás a nemzeti kisebbség identitását érintő kérdésekben olyan helyzetekben, ahol a területi alapú autonómia nem alkalmazható;
- Kormányzás helyi vagy decentralizált formái.¹⁴⁸

Mindezek mellett a választási törvény módosításai, csoportok által a végrehajtó hatalomban betöltött szerep, szövetségi rendszerek, területi felosztások stb. a megfelelő esetekben mind növelhetik a nemzet ügyeiben való kisebbségi részvételt. A Nyilatkozatban a részvétel szintjei országosak és helyiek is. A Nyilatkozat nem ír elő sajátos mintát: viszont megköveteli, hogy ezek az eszközök „hatékonyak” legyenek a csoport körülményeire tekintettel. Szintén nem tartalmazza a Nyilatkozat az autonómiához való különleges jogot, a helyi és országos szervezeteken keresztül történő „hatékony” részvétel azonban megkövetelheti az autonómia létrehozását, hogy ezáltal eleget tegyen a Nyilatkozat normájának. A részvétel és az autonómia közötti kapcsolatot Kína tette nyilvánvalóvá az Emberi Jogok Bizottsága 1993-as ülésén, amikor kijelentette:

Kína minden [...] nemzetisége politikai egyenlőséget élvez méretükre és társadalmi fejlődési szintjükre való tekintet nélkül. A különböző szintű állami szervekben lévő képviselőiken keresztül az ország gazdáiként vesznek részt az államigazgatási ügyekben [...] A nemzetiségi problémákkal való foglalkozás terén a Regionális Nemzeti Autonómia Kína alapvető politikája.¹⁴⁹

A jól kiválasztott „gazdáként vesznek részt” szóhasználat rátapint a részvétel szellemére. A részvételi folyamat minden esetben megköveteli majd a csoportok és az államok közötti párbeszédet és partneri viszonyt. A teljes részvétel kihívást jelenthet majd egyes államok számára: például némely iszlám államban a részvétel esetleg nehezebben elérhető, mint az autonómia a nem muzulmánok vagy *dhimmisek* esetében. Egy szerző szerint egyes vallási kisebbségek (a főként keresztényekből és zsidókból álló Könyv népe) a *shari'ah* (muszlim vallási törvények – a ford. megj.) alatt állnak:

Személyi és vagyoni biztonságot élvezhetnek, vallásukat szabadon gyakorolhatják és rendelkezhetnek egy bizonyos fokú belső közösségi autonómiával, hogy magánéletüket vallási törvényeikkel és szokásaikkal összhangban élhessék.

Másrészt:

A *shari'ah* tanítása szerint a *dhimmisek* számára nem megengedett az iszlám állam közügyeiben való részvétel.¹⁵⁰

Azok számára, akiket hitetlenekként tartanak számon, még ez a korlátozott „állampolgárság” sem elérhető.

A shari'ah-t a modern államokban eltérő módon alkalmazzák és egyes iszlám államok a saját és az állam ügyeiben való különböző fokú részvételt biztosíthatnak a vallási kisebbségi közösségek tagjai számára.¹⁵¹

Az autonómiának, mint egy, a kisebbségek részére biztosított különleges jognak a hiánya nem jelent feltétlenül veszteséget a Nyilatkozat számára. Sok minden elérhető azáltal, ha kiépül a részvétel elve, amely azzal az előnnyel bír, hogy a kisebbséget a társadalom egésze felé fordítja és befogadó, nem pedig elszigetelő elgondolás.

A 2(4). cikkelyben található „egyesületek” elnevezés és ahogyan az összefüggésben áll az intézményekkel és szervezetekkel, élénk vitát váltott ki a Munkacsoportban – a EBEE Koppenhágai Dokumentumának 32.2. paragrafusa mind a három elnevezést használja, az elnevezéseket oktatási, kulturális és vallási jelzők pontosítják, míg a 32.6. paragrafusban jelző nélkül állnak. Az egyesület tűnik a legtagabb értelmű kifejezésnek és alkalmas lehet arra, hogy magában hordozza a többi elnevezést is, mivel a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 13(4). cikkelye már utal arra, hogy egyének és jogi személyek szabadon létesíthetnek és igazgathatnak oktatási intézményeket. Továbbá a vallási csoportokra vonatkozóan az ENSZ Vallási türelmetlenségről szóló Nyilatkozatának 6(b). cikkelye kitér arra, hogy a vallás vagy a meggyőződés szabadsága a „megfelelő karitatív vagy humanitárius intézmények létrehozását és fenntartását” is jelenti.¹⁵² A nemzetközi jog már régóta elismeri, hogy szükség van kisebbségi egyesületekre a csoportok államon belüli egyenlőtlen társadalmi, gazdasági és kulturális helyzetével szemben. Így már az 1919-es (1920-ban hatályba lépő) lengyel kisebbségi szerződés biztosította, hogy:

Azok a lengyel állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, ugyanazt a bánásmódot és biztonságot élvezhetik jogilag és a gyakorlatban, mint a többi lengyel állampolgár. Nevezetesen egyenlő joguk van arra, hogy saját költségükön létrehozzanak, igazgassanak és felügyeljenek karitatív, vallási vagy társadalmi intézményeket, iskolákat vagy más oktatási intézményeket, együttáll ezekben joguk van saját nyelvüket használni és vallásukat gyakorolni.¹⁵³

Az egyesülési szabadság egy jelentős egyéni emberi jog, amely ebben a Nyilatkozatban lévő jognak is erőt kölcsönöz. A 2(4). cikkelyben lévő jog nincsen meghatározva, így az egyesületek tárgyai nem korlátozódnak a kisebbségi kultúrák, vallás vagy nyelv körére.

A kisebbségek tagjainak az a joga, hogy saját egyesületeket hozzanak létre és tartsanak fenn, kiegészül a 2(5). *cikkelyben* megfogalmazott, szabad és békés kapcsolatok kiépítésének és fenntartásának jogaival, ideértve „a határon túli kapcsolatokat más államok polgáraival, akikhez [a kisebbségek tagjai] nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelékekkel kapcsolódnak”. A kapcsolatok joga háromoldalú: lehető teszi (a) a kisebbségen belüli kapcsolatokat; (b) a kisebbségek közötti kapcsolatokat; és (c) a határon túli kapcsolatokat. Az (a) jog feltétlenül szükséges bármilyen egyesülési fogalomhoz. A (b) jog a cikkely szempontjait bővíti és a tapasztalat az információ megosztása, valamint egy államon belüli „kisebbségi platform” megalakítása révén fontos szerepet játszik az elnyomott csoportok közötti szolidaritás fejlődésében.

A (c) jog jóval több vitát váltott ki, mint a bekezdés többi része. A Munkacsoportban az egyik képviselő csak a más államok polgáraival való „kapcsolatokra” történő utalás mellett érvelt, kihagyva a „határok említését”.¹⁵⁴ A „határok” kifejezés azonban megmaradt, mivel az oly módon emelte ki a jog „külföldi” vonatkozásait, hogy azt más államok polgáraira való utalással nem lehetett volna elérni, hiszen az ilyen kapcsolatok természetesen a kisebbségek államának határain belül is létrejöhetnek. A szövegben egyedül a 2(5). cikkely tartalmaz utalást a „polgárookra” és aggodalmat keltett a gondolat, hogy kapcsolat létesül azokkal a külföldi polgárokkal, akikhez a kisebbségeket „nemzeti [...] kötelékek” fűzik. A Munkacsoportban az egyik képviselő óvott attól, hogy az anyaország fogalma bekerüljön a nemzetközi jogba.¹⁵⁵ A cikkely mindazonáltal nem a kisebbségek tagjai és a külföldi kormányok közötti kapcsolatokon, hanem egyének közötti kapcsolatokon alapul. A Munkacsoport jelentése valamelyest eltérő álláspontot tükröz. Rámutatott, hogy főleg Európában fordul elő az, hogy a kisebbségek tagjait egymáshoz nemzeti kötelékek fűzik,¹⁵⁶ és ennek megfelelően kérdések merültek fel azzal kapcsolatban, hogy történjen-e erre az esetre való utalás egy egyetemes okmányban. Úgy tűnik azonban, hogy szétszakadt csoportok nem csak Európában vannak, továbbá a Nyilatkozatban a határontúli kapcsolat joga világos és egyértelmű. Az állam számára a legfőbb biztosíték az, hogy az ilyen kapcsolatoknak „szabadoknak és békéseknek” kell lenniük.

8.3

3. cikkely

A 3. cikkely továbbfejleszti a kollektív megközelítést azáltal, hogy a 3. cikkely 1. bekezdésében a kisebbségek tagjai számára biztosítja, hogy jogukat „egyénileg, valamint csoportjuk más tagjaival közösen, bármilyen megkülönbözte-

tés nélkül gyakorolhatják”, továbbá 3. cikkely 2. bekezdésében gondoskodik arról, hogy jogaik gyakorlásából vagy nem gyakorlásából semmilyen hátrány nem származhat. Az új 3(1). cikkely az 1990-es tervezetben megfogalmazott rendelkezések jóval kiforrottabb változata. Abban ugyanis a kisebbségek tagjai olyan jogokkal rendelkeztek, amelyeket „egyénilag vagy [a szerző kiemelése] csoportjuk más tagjaival közösen” élvezhettek. Felületesen szemlélve a korábbi megfogalmazás úgy tűnt, megadta az egyén számára a választás lehetőségét, hogyan gyakorolja jogait, azonban az állam részéről olyan kijelentésekhez vezethetett volna, hogy a magán nyelvhasználat stb. biztosításával eleget tett a Nyilatkozatnak. A „vagy” szó elfogadása visszalépést jelentett volna a 27. cikkelyhez képest, ellentmondva ezzel a Nyilatkozat céljainak. A Munkacsoport 1991. februári ülésén „orvosolta” az ügyet azzal, hogy beillesztette a „valamint” szót az „egyénilag” és a „csoportjuk más tagjaival közösen” kifejezések közé. A „valamint” kifejezés az EBEÉ Koppenhágai Dokumentum a 32. cikkében is megtalálható.¹⁵⁷

A „gyakorlást” egy, a jogok élvezetére vonatkozó átfogó elnevezésként használták. A gyakorolható jogok nem korlátozódnak a Nyilatkozatban megfogalmazottakra, hanem az összes emberi jogot (3(1). cikkely) jelentik, és feltételezhetően a nemzetközi jogban megszokott értelmét hordozza a „bármilyen megkülönböztetés nélkül” kifejezés.¹⁵⁸

Kisebb vita övezte a 3(2). cikkelyt. Franciaország javasolta, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek szabadon dönthessenek arról, hogy gyakorolják vagy ne gyakorolják jogaikat,¹⁵⁹ és ennek egy változatát be is mutatták egy informális szövegező csoportnak.¹⁶⁰ Egy későbbi szövegező csoport javasolta a végleges szöveget.¹⁶¹ Amíg érdemes az államokat arra emlékeztetni, hogy az emberi jogok egy csoportjának egyéni gyakorlásából nem kellene, hogy hátrány származzon, ennek az elvnek a „nem gyakorlásra” való alkalmazása más elvi szabályt eredményez. A jogok „nem gyakorlásának” megőrzése felszínesen a „kulturális determinizmus” ellen véd, de miután meglehetősen egyértelmű, hogy személyeket nem lehet a kisebbségi jogok gyakorlására kényszeríteni, a szabály logikailag redundáns. A szabállyal az a gond, hogy úgy tűnik egy kelletlen, kísérleti jelleget, vagyis azok alapvető jellemzőjével ellentétes tulajdonságot kölcsönöz a kisebbségi jogoknak. A végleges szöveg jobb a Franciaország által javasoltnál, amely a nem gyakorlás szabad választásának magasrendű elvét alkalmazta.

Ahogy az Egyezségokmány 27. cikkelyében is, a közösségi gyakorlásra vonatkozó rendelkezés a Nyilatkozat lényeges eleme, és a Nyilatkozat megfogalmazása a kettő közül kis mértékben erősebb, a fent említett „nem gyakorlásal” kapcsolatos *kifogás* ellenére is. A kultúrának, vallásnak, nyelvnek stb.

nincs sok értelme, ha azok kizárólag „magántevékenységek” – például nem léteznek olyan, hogy magánnyelv. Az emberi jogi okmányok különbséget tesznek mondjuk a gondolati, a lelkiismereti és a vallásszabadság és ezen szabadságok megnyilvánulása között. Az államok számára mindig a jogok kifejeződése, azok gyakorlata, a nyilvánosság jelent kihívást. A kisebbségi jogok közösségi szemléletének megőrzése a Nyilatkozat céljaira nézve feltétlenül alapvető. A közös gyakorlás úgy is értelmezhető, hogy megerősíti és kiemeli a 2(4). cikkelyben megfogalmazott egyesüléshez való jogot, noha a 3. cikkelyben szereplő „gyakorlás” nem csupán hivatalos egyesületek megalakítására korlátozódik, hanem az informális társadalmi hálózatok minden elképzelhető formáját feltételezi.

8.4

4. cikkely

A 4. cikkely felsorolja a „kisebbségekhez tartozó személyek” érdekében hozandó állami intézkedéseket. Amíg a kötelezettség nyelvezete az intézkedések, a csoportos élet fontos szempontjaival szembesítenek és a Nemzetközi Egyezségokmányok rendelkezéseinek mintájára „körültekintően, pontosan és a lehető legvilágosabban a felismert kötelezettségek teljesítését kell megelőzniük [...]”.¹⁶² Az államok nem egyforma forrásokkal rendelkeznek és feltehető az a jogos kérdés, milyen szintű támogatás szükséges ahhoz, hogy a Nyilatkozat céljainak megfeleljenek. A Nyilatkozat védelmező elemei azonnali cselekvést igényelnek. Ami az előmozdításról szóló elemeket illeti, egy, a gazdasági, szociális és kulturális jogok általános területéről vett analóg megközelítés alkalmazható ebben az esetben. A gazdagabb államoktól elvárják, hogy magas szinten teljesítsenek. A kevésbé tehetős államok esetében a kötelezettség arra irányul, hogy minden erőfeszítést megtegyenek az adott körülmények között, hogy a lehető legszélesebb körben élvezhessék a jogokat. Továbbá egy állam számára elérhető forrásokba a nemzetközi együttműködés és segítségnyújtás révén a nemzetközi közösség által biztosított forrásokat is be kell számítani; a forrás ezen fogalma világosan megjelenik az 5., 6., 7. és 9. cikkelyekben.¹⁶³

A kötelező nyelvezet használatával a 4(1). cikkely megadja a kisebbségek tagjai számára azt a reményt, hogy „teljeskörűen és hatékonyan”, minden megkülönböztetés nélkül és az egyenlőség talaján gyakorolhatják minden emberi jogukat. Az intézkedésekre vonatkozó követelmények kiegészítik a 3. cikkelyben megfogalmazott jogokra való hivatkozásokat. A „minden emberi jog” fogalmába bele kell tartozniuk a Nyilatkozatban felsorolt jogoknak is. Az álla-

mok intézkedéseket tesznek, „ahol szükséges”, azonban ilyen esetben biztosítaniuk kell a jogok gyakorlását. A „biztosítani” egy különlegesen erős kifejezés, megtalálható például a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányának 2(1). cikkelyében. Az intézkedések nincsenek meghatározva, de az elnevezés megfelelően lefedi a törvényhozói és nem törvényhozói intézkedéseket.

A 4(1). cikkelyben pontosan tükröződik a megkülönböztetés tilalmának alapvető követelménye az emberi jogok élvezésében, és a „törvény előtti egyenlőség” előtt álló „teljes” jelző rámutat arra, hogy az előbbi kitétel nem kaphat korlátozott jelentést. A „teljes egyenlőség” nyilvánvalóan logikailag egyenértékű a Népszövetség kisebbségi okmányaiban szereplő jelenlévő „egyenlőség a gyakorlatban” eszméjével. Az Emberi Jogi Bizottság diszkrimináció kizárásáról szóló Általános Megjegyzése, ideértve az Egyezségokmány (egyenlőségről szóló) 26. cikkelyét, elfogadható lehet a Nyilatkozat számára. A Megjegyzés megállapítja, hogy a 26. cikkely:

megtiltja a diszkriminációt a jogban és a gyakorlatban a közhivatalok által irányított és a védelmük alá eső minden területen. Így a jogalkotást és annak alkalmazását illetően a részes államokra hárulnak a kötelezettségek. Amikor tehát a részes állam jogszabályt alkot, alkalmazkodnia kell ahhoz a követelményhez [...], hogy annak tartalma ne legyen megkülönböztető.¹⁶⁴

A „teljes egyenlőség” hatása így beépíthet egy ilyen programot és alárendelheti az állam törvényhozását az egyenlőség követelményének még azokon a területeken is, amelyekkel a Nyilatkozat nem foglalkozik külön.

A 4(2). cikkely felhívja a figyelmet arra, hogy az államoknak meg kell könnyíteni a kisebbségi kultúra, hagyományok és szokások stb. fejlődését és kifejeződését, „kivéve, ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal”. A kitétel szükséges és megfelel a kisebbségekkel szemben előforduló kifogásnak: a csoporthagyományok olyan gyakorlatokat is magukba foglalhatnak, amelyek ellentmondanak az emberi jogoknak. Conor Cruise O’Brien író erőlesen fogalmazta meg fenntartásait:

Amikor azt mondják nekünk, hogy tiszteljük a csoportok kultúráját, egyúttal azt mondják, tiszteljük olyan dolgokat, amelyek között ott van a hindu kasztrendszer, az iszlámban és számos egyéb kultúrában a nőkkel szembeni bánásmód, bizonyos kultúrákban a nők körülméletlése, az ikrek kiközösítése [...] és így tovább.¹⁶⁵

Az író kissé messzire megy. Mondanivalója nem kifejezetten a kisebbségi jogokra vonatkozik, hanem része egy általános érvelésnek, mely néhány kulturális norma és gyakorlat, valamint az egyetemes emberi jogok összeegyeztethetőségéről szól. A Nyilatkozat megközelítése nem megy ilyen messzire, csak

„sajátos gyakorlatokkal” foglalkozik és ideérténé azokat a nők és a gyerek-lányok jogait is érintő negatív gyakorlatokat, amelyekre az emberi jogi világkonferencia¹⁶⁶ és más források is kitérnek.¹⁶⁷ A paragrafus csak óvatosan hozza kapcsolatba a gyakorlatokat a nemzetközi emberi jogi normákkal és nem íté el egész kultúrákat. Az államok azonban nem tagadhatják meg a kulturális teret a csoportoktól az „elmaradottságról” vagy „alulfejlettségről” szóló általánosítások alapján.¹⁶⁸ Éppen ellenkezőleg, az állam által kifogásolt gyakorlatoknak sértenie kell mind az ország törvényeit, mind pedig a nemzetközi normákat: ez nem választás kérdése és az államoknak nem szabad tiltania azokat a kisebbségi gyakorlatokat, amelyek összhangban állnak a nemzetközi normákkal. A cikkely tehát arra ösztönzi az államot, hogy karolja fel kulturális sokszínűségének egészét. Az őshonos és törzsi népekről szóló 169. számú ILO Egyezmény 8(2). és 9(1). cikkelyei is foglalkoznak a kultúrák összeegyeztethetőségének kérdésével. E cikkelyek szintén összekapcsolják a nemzeti és a nemzetközi normát, és talán jobb terminológiát alkalmaznak, amikor elvárják, hogy a gyakorlatokat tiszteletben tartsák, amennyiben azok nem összeegyeztethetetlenek az ország normáival és a „nemzetközileg elismert emberi jogokkal”.

A 4(3). *cikkely* nem szerepelt az 1990-es tervezetben, Ausztria képviselője vetette fel a Munkacsoport 1991. decemberi ülésén.¹⁶⁹ A szöveget pontosították a „kell” szó használatával, a „megfelelő” és az „ahol lehetséges” kifejezések alkalmazásával, továbbá a tanulásról és oktatásról szóló jogok közé beillesztették a „vagy” kötőszót. A szöveget a forrásokkal¹⁷⁰ és az állami szuverenitással kapcsolatos kitételek gyöngítették – ez utóbbi nem egy igazán érthető felvetés. A rendelkezés mindazonáltal jelentős, mivel minden nyelv megszabja és körülhatárolja a beszélők életét a fogalmak, képek, a csoport történelme és egy sajátos világnézet által. A „megfelelő lehetőségük legyen” és az „oktatásban részesüljenek” kifejezések az állami finanszírozás biztosításának szükségességét sugallják.

A 4(4). *cikkely* nyelvezete részben a Kisebbségi Jogi Csoport javaslatát tükrözi. A szöveg úgy is értelmezhető, mint amely a kisebbségi csoport tagjait önmaguk, a tágabb társadalmat pedig az állam kulturális alkotórészeinek megismerésére ösztönzi. Számos államban a kisebbségi csoportok kultúráját, történelmét, hagyományait stb. torzítva ábrázolják és ennek következtében a csoport önbecsülése alacsony, a tágabb közösségben pedig negatív sztereotípiák alakulnak ki. Fontos, hogy ez a probléma is megjelenjen a Nyilatkozatban, amely különben nem foglalkozik explicit módon olyan kérdésekkel, mint fajgyűlölet, türelmetlenség és idegengyűlölet. A másik oldalon pedig azért, hogy a lakosságot az államban élő kisebbségekről szóló oktatásra ösztönözzük

azzal az elvvel összhangban, mely szerint a kisebbségeknek lehetőséget kell kapniuk a szélesebb társadalomról szóló tudás megszerzésére,¹⁷¹ elfojtjuk az etnikai tisztaság és az elzárkózás (etnonacionalizmus), valamint a vallási kisebbségi szélsőségek „fundamentalista” kisebbségi doktrínáit.¹⁷² A szándék láthatóan az, hogy a kisebbségi csoportok önismerete és önbecsülése egy olyan légkörben fejlődjön, ahol a társadalom minden része egymással szemben kölcsönös tiszteletet és emberi törődést tanúsít.

A 4(5). cikkely a részvétel témáját fejt ki. Amíg az „intézkedések” kifejezés ismét erőtlen, a haladásban való részvétel elve azért fontos a kisebbségek számára, hogy ne szoruljanak ki a fejlődés főáramából és elkerüljék a gazdasági és szociális marginalizációt. A „teljeskörű” részvétel logikailag egyenértékű a 2. cikkelyben található „hatékony” részvétellel, valamint az arra vonatkozó megjegyzések, *mutatis mutandis*, a 4(5). cikkelyre is alkalmazhatók.

8.5

5., 6. és 7. cikkelyek

Ezek a cikkelyek azt próbálják biztosítani, hogy a kisebbségek jogos érdekeit és jogait figyelembe vegyék a nemzeti tervezésben és a nemzetközi együttműködésben. A fejlődést célzó tervezés természetes kontextus az ilyen követelmények számára és a „kisebbségi vonatkozásokról szóló jelentés” megfelelő kiegészítés a fejlődési programokban. A cikkelyek azonban nem korlátozódnak csupán a „fejlődésre”, kiegészítik a részvételi jogokat, elismerik, hogy a kisebbségek jogos és fontos szerepet játszanak az államok életében: a „célkitűzéseknek és programoknak” lehetnek gazdasági, szociális, valamint kulturális vetületei. Az együttműködési rendelkezések lendületet adnak az államok közötti bizalomépítésnek, noha a 6. cikkelyben lévő „kölcönös” kifejezés kétértelműsége a kisebbségek és az államok közötti bizalomépítést is jelentheti és jelentenie is kellene. Kisebbségekre vonatkozó tapasztalatok és információk cseréje hozzájárulhat a jó gyakorlat mintáinak kifejlesztéséhez, ösztönözve a problémák békés és építő megoldását. A kisebbségi kérdések békés és építő megközelítéseit tekintve Eide különmegbízott tanulmánya elősegíti a Nyilatkozatnak a gyakorlatba való átültetését.¹⁷³ A 7. cikkely általánosan szólítja fel az államokat az együttműködésre a Nyilatkozat előmozdítása érdekében. Ezt nem szabad figyelmen kívül hagyni az állami kötelezettségek bárminemű értékelésénél – az együttműködésre vonatkozó felszólítás a Nyilatkozat minden szempontjához kapcsolódik és hasznos lehet a cikkelyt az ENSZ szerepéről szóló 9. cikkellyel együtt értelmezni.

8.6

8. cikkely

A 8. cikkely általában arra tesz kísérletet, hogy behatárolja a Nyilatkozat cikkelyei és más jogelvek közötti kapcsolat néhány elemét. A *8(1). cikkely* világosan emlékezteti az államokat arra, hogy a nyilatkozat a nemzetközi okmányok *korpuszának kiegészítése* és nem pedig mentség arra, hogy a meglévő kötelezettségeket nem sikerült teljesíteni.

A *8(2). cikkely* a kisebbségi jogokat az egyetemesen elismert jogok kontextusába helyezi és azok gyakorlását „ellensúlyozza” mások jogaival. A bekezdés a jogok gyakorlására és nem azok lényegére irányul. Klasszikus szemléletet tükröz, miszerint szabadságaink gyakorlását csak a többi ember egyenlő és sérthetetlen szabadságai korlátozzák. Ezért a Polgári és politikai jogok Egyezségokmányának 5(1). cikkelye kimondja, hogy:

Az Egyezségokmány egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az jogot adna bármely államnak, csoportnak vagy személynek olyan tevékenység kifejtésére, vagy olyan cselekedetre, amely a [...] jogok és szabadságok megsemmisítésére, vagy azoknak az Egyezségokmányban meghatározottnál nagyobb mértékben való korlátozására irányul.

Az emberjogi okmányokban általában szerepel ennek az elvnek valamely változata.

A *8(3). cikkely* arra utal, hogy a kisebbségek érdekében történő intézkedések általában összeegyeztethetők az egyenlőség elvével, vagy ahogy Ausztria képviselője megállapította: „A tervezet [...] nyilvánvalóvá tette [...], hogy a kisebbségeket védő különleges intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak”.¹⁷⁴

Ez a Nyilatkozat egyik fontos paragrafusa és valahol az a célja, hogy megcáfolja a kisebbségi jogokat egyfajta előjognak tekintő vádakát. Ahogy az *albániai kisebbségi iskolák* esetéből¹⁷⁵ is teljesen világos, az ilyen nézőpont az egyenlőség elvének félreértelmezése. A paragrafus nem foglalkozik a kisebbségek *jogaival*, hanem csak az azok végrehajtását szolgáló *intézkedésekkel* – így az előjoggal kapcsolatos érv nem tartható fenn a jogokra mint olyanokra vonatkozóan, és nem igazolható általános állításként az intézkedések területén.

Az „egyensúlyi” elemeket nem szabad a jogok és kötelezettségek gyöngítéseként értelmezni, és az Egyesült Államok a *8(4). cikkely* nyelvezetének stílusát így kifogásolta:

Helyénvaló módon az emberi jogokat nemzetközi figyelem övezi. Fel kell hatalmazni a nemzetközi szervezeteket, kormányokat és nem-kormányzati szervezeteket, hogy bárhol, ahol az előfordul, emeljének szót az emberi jogok megsértése ellen. Ennek a nyilatkozatnak nem szabadna alapot szolgáltatni ahhoz, hogy az államok az ilyen tevékenységet szuverenitásukkal, területük sértetlenségével vagy politikai függetlenségükkel ellentétesként ítéljék meg.¹⁷⁶

Másfelől Törökország számára a cikkely nyelvezete nem volt elég erőteljes, és egy nyilatkozatban rögzítette, hogy kívánatosnak tartotta volna a 8(4). cikkelyben a „politikai függetlenség” után a „politikai egység” kifejezést is beemlíni, emlékeztetve a Közgyűlés 2625. (XXV) számú határozatára.¹⁷⁷ Törökország különböző alkalmakkor már elismételte ezt a véleményt.¹⁷⁸ A Törökország által szorgalmazott kifejezések együttes használatát nehéz megindokolni, mint-hogy a 2625. (XXV) számú határozatban a „politikai egységre” történő hivatkozás az önrendelkezés, a népek jogának kontextusában történik, a Nyilatkozat azonban nem ezt mondja ki. Az Emberi Jogok Bizottsága 49. ülésén Olaszország megállapította:

A kisebbségek és [...] az azokhoz tartozó személyek védelmének kérdése az önrendelkezés keretein kívül helyezkedik el és semmilyen tekintetben nem lehet azzal összevetni vagy annak hatáskörén belül értelmezni[...]¹⁷⁹

Ez az álláspont megjelenik a 8(4). cikkelyben, amely biztosítja: „Ezen Nyilatkozatban semmi nem értelmezhető úgy, hogy az megenged bármely tevékenységet, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel”, ideértve a területi sértetlenség stb. elvét. Más szóval, a Nyilatkozatból nem következhet semmilyen, a területi sértetlenség elvére irányuló fenyegetés vagy annak aláaknázása az önrendelkezés jegyében. Amennyiben egy ilyen fenyegetés fennáll, a nemzetközi jog más elvei vonatkoznak rá és ez egyenlő mértékben igaz az ellenkező véleményre is, mely szerint a Nyilatkozat a területi sértetlenséget az önrendelkezésre irányuló jogos igényektől is „megvédi”. 1993-as Emberi Jogok Bizottsága előtt Malajzia képviselője így fogalmazott:

Világunk számos többnemzetiségű országból [...] és [több]vallású társadalomból áll. Nem engedhetjük meg, hogy beleegyezésünkkel, még kevésbé, hogy bátorításunkkal a kisebbségekhez [...] tartozó személyek jogainak úgy szerezzenek érvényt, hogy az nemzetállamok széthullásához vagy ahhoz vezessen, hogy a nagyobb államok a más országokban kisebbséget alkotó testvéreik védelme nevében indított agresszív területszerzésbe kezdjenek.¹⁸⁰

Ez a mindenre kiterjedő figyelmeztetés önmagában is vitatható, az alapvető érv mégis az, hogy ezeknek a „szörnyű következményeknek” lehetőségéért nem az ENSZ Kisebbségekről szóló Nyilatkozatát terheli a felelősség; éppen ellenkezőleg, az ilyen problémák akkor keletkezhetnek, ha annak rendelkezéseit figyelmen kívül hagyják.

8.7

9. cikkely

Ez a cikkely rámutat arra, hogyan járul hozzá az Egyesült Nemzetek Szervezete a szöveg céljainak a megvalósításához; ezt emeli ki a Munkacsoport szakmai segítségnyújtással kapcsolatos intézkedésekről stb. szóló jelentésében található határozattervezete, mely a Nyilatkozatot kísérő szövegnek készült. Ajánlásainak teljes szövege az alábbi volt:

Felhívja a Főtitkárt, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete költségvetésének általános forrásai terhére szervezzen regionális és globális szakmai találkozókat annak érdekében, hogy ösztönözze a területet érintő tapasztalatcserét;

Az Emberi Jogi Bizottság tekintse át a Nyilatkozat céljainak megvalósításával kapcsolatos lehetséges intézkedéseket;

Felhívja az Egyesült Nemzetek Szervezete emberi jogokról szóló nemzetközi okmányai alapján létrehozott testületeket [treaty-bodies], hogy vegyék figyelembe ezt a Nyilatkozatot;

Az Egyesült Nemzetek szervei és szakosodott képviselői vegyék fontolóra a szakmai együttműködésre és segítségnyújtásra irányuló kérelmeket, melyek azért születtek, hogy a Nyilatkozat elérje célját;

Felhívja a Főtitkárt, hogy hozzon intézkedéseket annak érdekében, hogy ösztönözze ezen Nyilatkozat lefordítását, kiadását és elérhetőségét az érintett kisebbségek nyelvén.¹⁸¹

A Nyilatkozat elfogadásával a Közgyűlés határozata a következő ajánlásokat teszi:

A Közgyűlés [...]

2. *felkéri* [csak az angol verzióban kurzív – a ford.] a Főtitkárt, hogy biztosítsa a Nyilatkozat lehető legszélesebb körű terjesztését és a Nyilatkozat szövegét foglalja

bele az „Emberi Jogok: a Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye” következő kiadásába;

3. *felhívja* az Egyesült Nemzetek szerveit és szervezeteit, a kormányközi és nem-kormányzati szervezeteket, hogy fokozzák erőfeszítéseiket a Nyilatkozatra vonatkozó információk terjesztése és a Nyilatkozat megértésének előmozdítása érdekében;

4. *felhívja* az ENSZ illetékes szerveit és testületeit, többek között az egyezmények alapján működő testületeket és az Emberi Jogok Bizottsága, valamint a Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottság képviselőit, hogy megbízásuk keretében fordítsanak kellő figyelmet a Nyilatkozatra;

5. *felkéri* a Főtitkárt, hogy vizsgálja meg a Nyilatkozat hatékony előmozdításának megfelelő módjait és tegyen javaslatokat erről;

6. *felkéri* a Főtitkárt, hogy a Közgyűlés negyvennyolcadik ülészakán tegyen jelentést a jelen határozat végrehajtásáról az „Emberi jogi kérdések” című napirendi pont alatt.¹⁸²

Ez a szerény intézkedéscsomag a Nyilatkozattal kapcsolatos kiterjesztési folyamat része.¹⁸³ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének küldetése, hogy az Alapokmány 55. cikkével előmozdítsa „mindenki számára az emberi jogok és egyetemes szabadságok egyetemes tiszteletben tartását”. A Nyilatkozat által az államokra rótt felelősség mellett az ENSZ kötelezettsége, hogy felvázolja a normák előmozdítására szolgáló megfelelő stratégiákat, így a felelősség az Alapokmány 56. cikkének értelmében „együttes és önálló” is.

9. Általános áttekintés

A Nyilatkozatot az egész világon történő alkalmazására szánták. Ez egy olyan tulajdonsága, amelyről nem szabad elfeledkezni, amikor kísértést érzünk, hogy kedvezőtlen összehasonlításokat végzünk az EBESZ szövegek normáival, amelyek lényegében Európára korlátozódnak. A Nyilatkozat ugyanis nem több, mint egy „nemzetközi minimum-norma” és az államoktól elvárják, hogy a korlátozott követelményeknél többet teljesítsenek.

A szöveg óvatosan túllép a meglévő jogszabályokon, nem utolsósorban azzal, hogy közvetlenül a kisebbségeket célozza meg és hogy pozitív állításokkal fogalmazza meg a jogokat. A közvetett megközelítéstől való eltávolodás már régóta esedékes elismerése annak, hogy sok esetben az emberi jogok megsértése a kisebbségi csoporttagságból ered. Ebben a tekintetben a kisebbségi jo-

gok, úgy tűnik, paradigmaváltáson mennek keresztül, noha a kisebbségi jogokra irányuló figyelem egyúttal az újjáéledését is jelenti a jogtörténet korábbi szakzaiból származó csoportvédelemmel kapcsolatos megítélésnek.

A Nyilatkozat őszintébben ismeri el az egyén emberi létének csoportaspektusait, mint a Polgári és politikai jogokról szóló Egyezségokmány. A csoport mint olyan nincs felruházva jogokkal: a Bennszülött és törzsi népekről szóló ILO Egyezmény sokkal merészebb ebben a tekintetben, ahogy a Bennszülött népek jogairól szóló Nyilatkozattervezet is. Mindkét dokumentum azt az egyszerű megfogalmazást használja, hogy (őshonos vagy törzsi) népeknek „joga van” és kihagyja a nehézkes „(kisebbségekhez) tartozó személyek” megfogalmazást. Mindazonáltal a kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat bizonyos mértékig kidolgozta a jogok kollektív megközelítését az alábbi szempontok szerint:

- csoport leírása;
- csoport identitásának és létezésének védelme;
- jogok egyéni, valamint csoportos gyakorlása;
- egyesülések alakításának szabadsága; és
- kapcsolattartás jogai, melyek az egész elgondolás alátámasztásához szükségesek.

A jogoknak ez a fajta kollektív megközelítése arany középutat jelent az egyéni és a teljesen kollektív jogok között.

Nem található nyílt utalás az önrendelkezésre. Első pillantásra nehéz megérteni Ausztria állásfoglalását, mely szerint a tervezet „számos [...] problémát nyitva hagyott, többek között a kisebbségek jogai és az önrendelkezés közötti kapcsolatot”.¹⁸⁴ Az önrendelkezéssel kapcsolatos kérdések a Nyilatkozattól függetlenül léteznek, az ugyanis nem érinti közvetlenül ezt a problémát, és inkább Olaszország erre vonatkozó álláspontját (lásd fent) kell előnyben részesíteni. A kortárs nemzetközi jogban világosan látható, hogy a kisebbségek *mint olyanok* nem élveznek önrendelkezéshez való jogot. Két dolgot azonban le kell szögeznünk.

Ahogy már megjegyeztük, az önrendelkezés jogát élvező „nép” fogalmába a kisebbségeket is bele kell érteni: a nemzetközi jog egyik szövege sem tartalmaz felhatalmazást arra vonatkozóan, hogy az önrendelkezési folyamatból – vagyis azokból a demokratikus eszközökből, amelyek segítségével a népek meghatározzák politikai, társadalmi, kulturális és gazdasági körülményeiket – a lakosság valamely része kizárható. A kisebbségek közügyekben való részvételi joga alátámasztja az irányítás folyamatainak megosztására vonatkozó igényüket.

A Nyilatkozattól élesen különböznek a napvilágra kerülő, bennszülött népekre vonatkozó szövegek: az őshonos népekről szóló Nyilatkozattervezet közvetlenül utal az önrendelkezésre:

Az őshonos népeknek joguk van az önrendelkezéshez. Ezen jog értelmében szabadon dönthetnek politikai státuszukról és szabadon előmozdíthatják gazdasági, szociális és kulturális fejlődésüket.¹⁸⁵

Ez „problémává” válhat abban az értelemben, ahogy Ausztria is rámutatott, hiszen az őshonos népekről szóló Nyilatkozattervezet megkerüli a definíciót és egy „vonzóbb” jogcsomagot kínál, mint a kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat.¹⁸⁶ Az őshonos népek voltak elsősorban a Polgári és politikai jogok Egyezségokmánya 27. cikkelyének indítványozói és messzemenően egyértelmű, hogy a Kisebbségekről szóló Nyilatkozat „objektív” értelemben alkalmazható rájuk, noha a népek igényeik előmozdítása érdekében esetleg nem kívánják a kisebbségi jogok korlátok közé szorított útját járni. Az őshonos népek és a kisebbségek között azonban nem egyértelmű a különbség, és ez ahhoz vezetett, hogy egyes kisebbségi csoportok bennszülött státuszért folyamodtak. Az 1994-es ENSZ őshonos népességi Munkacsoportban a dél-afrikai búrok magukat őshonosként azonosították és bejelentették az őshonos népek önrendelkezési jogára vonatkozó igényüket.¹⁸⁷ Ez a bejelentés néhány más őshonos csoportból ellenérzést váltott ki, világosan meg kell azonban fogalmazni azokat a kritériumokat, amelyek ellehetetlenítenék ezt az igényt.¹⁸⁸ Az ilyen igények elbírálásának részleges eljárási módszertől alább ismertetjük. Az őshonos népeket a kisebbségektől megkülönböztető szemlélethez szükség lehet további fogalmi és eljárásbeli útmutatásra, amennyiben az őshonos népekről szóló Nyilatkozattervezet bármilyen, a jelenlegihez hasonló formában lát napvilágot.¹⁸⁹

A Nyilatkozat kevés normát rögzített. Számos kritikai megjegyzés illetheti a rendelkezéseket. Elsőként az, amelyik felméri, hogy a Nyilatkozat mekkora előrelépést jelent a nemzetközi jogban, továbbá jónéhány nyilvánvaló szövegbeli hiányosság található egy olyan okmányban, amelynek célja a kisebbségi jogok előmozdítása:

- A minimumra törekvő szövegben a jogok hiányosan vannak körülírva.
- Az oktatási jogok rosszul definiáltak.
- Üdvözlendő lett volna, ha a vallási csoportok számára biztosított előnyök világosabban megjelennek: kizárólag vallásra vonatkozó jog nincs a Nyilatkozatban, nem úgy, mint a nyelvi jogokkal kapcsolatos rendelkezés.
- A kisebbségek tagjainak nincs joguk saját nyelvüket használni a hatóságok előtt.
- Az államokat érintő források kérdése további tisztázást igényel.
- A szövegen segítené, ha valamilyen szinten részletezné a kisebbségi szervezetek által jogaik alkalmazásában betöltött szerepét.

- Hasznos lett volna felvázolni a kisebbségek országos és helyi ügyekben való részvételének módozatait.

A második kritikai megközelítés olyan „posztmodern csapásokra” vonatkozik, mint az idegengyűlölet, intolerancia, etnikai tisztogatás stb.: a szövegből egyértelműen kimaradtak az ezekre vonatkozó „állásfoglalások”. Ez ugyan korlátozza a szöveget, de lehet, hogy egyszerűen a tervezetírásakor uralkodó derűlátást tükrözi. Abban reménykedhetünk, hogy idővel a Nyilatkozat gyógyító szelleme leküzdje a jelenlegi politikai kórt.

A harmadik megközelítés leginkább a kisebbségi csoportok tagjainak csatlódottságához kapcsolódik: sokuk számára a Nyilatkozat nem lesz ideális eszköz céljaik eléréséhez. Erős visszatetszést fog kiváltani az, hogy kimaradt az egyértelműen autonómiára vonatkozó jog.

E hiányosságok és csatlódások némelyikét meg kell vizsgálni egy esetleges kisebbségi jogokról szóló egyezmény előkészítése során. Egy ilyen egyezménynek majd valószínűleg meg kell birkóznia a definíció kérdésével, noha a kisebbségi jellemzők általános leírása könnyebben megoldható, mint a Capotorti és mások által kedvelt szigorú, „tudományos” megközelítés. Az UNESCO éppen egy ilyen megközelítést dolgoz ki a „népekkel” kapcsolatosan.¹⁹⁰ Az alternatív álláspont az, hogy a hangsúly az önmeghatározásra helyeződjön és hagyni kell, hogy az identitások mesterséges definíciós kényszerek nélkül természetes módon fejlődjenek az államon belül.

A konkrét „intézkedésekről” szóló rendelkezések a források miatt az államok aggodalmát váltották ki, ami érthető félelem a szegény és etnikailag vegyes államokban, noha a forrásokkal kapcsolatos aggodalmak nem korlátozódnak ezekre az országokra. A forrásokra vonatkozó követelmények cikkelyről cikkelyre változnak, így a cikkelyek részletei, valamint a dokumentum egésze alapján is megítélhető, hogy az állam hogyan teljesítette a normákat. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága egy olyan megoldáson dolgozik, amellyel számon lehet kérni az államokon az emberjogi rendelkezéseket és amely nem engedi meg a tétlenség szabadságát, bármilyen kevés nemzeti vagyonnal rendelkezik is egy ország, mondván, hogy a nemzetközi közösség forrásai is elérhetők a kormányok számára.¹⁹¹

10. A nyilatkozat népszerűsítése és a kisebbségi jogok további fejlődése

Ahogy már megjegyeztük, a Bizottságnak a Nyilatkozat szövegezésével foglalkozó Munkacsoportja javasolta, hogy csatoljanak a dokumentumhoz gyakorlati intézkedéseket is, azonban a Közgyűlés 47/135. számú határozatában csak néhány

ilyen olvasható. A nemzetközi közösségben olyan hangulat érezhető, miszerint az emberjogi normák rögzítésének ideje lejárt, és a figyelmet inkább arra kellene fordítani, hogy a normák a nemzetközi és a nemzeti mechanizmusok működésén keresztül hatékonyak legyenek.¹⁹² A normák és mechanizmusok sürgősségét nem kellene olyan élesen szembehelyezni egymással. A nemzetközi jogok fejlődése folyamatosan haladva a megkülönböztetés elítélése alapján történő differenciálatlan „egyetemes” védelemtől eljutott a felismerésig, hogy az emberi jogok bizonyos kérdései és a személyek bizonyos csoportjai külön rendelkezéseket igényelnek. Így születtek meg a faji megkülönböztetés, az apartheid és a kényszerű elűzésről, a nők, a gyermekek és a menekültek jogairól és sok más *kérdésről és csoportról* szóló okmányok. Amíg nyilvánvalóan szükség van a meglévő „mechanizmusok” használatára és a létező, valamint a születő normák segítése érdekében újak kifejlesztésére, a jelenlegi normarögzítő tevékenységek további eredményekhez vezethetnek a fogyatékosok, a HIV-fertőzöttek, az őshonos népek, a nagyon szegények jogaival, valamint a humanitárius segítséghez való joggal és számos más területtel kapcsolatban. Új emberi jogi normák akkor születnek, amikor az emberi jogok iránti sürgető szükség nyilvánvalóvá válik a világ számára és középpontba kerül a jogfosztottság, továbbá a kormányok politikai szándékai, a nem-kormányzati szervezetek és a civil társadalom más résztvevői pedig energiájukkal támogatják a helyzet orvoslására irányuló javaslatokat.

A normák és a mechanizmusok közötti kölcsönhatás számos átgondolnivalót vet fel a kisebbségi jogok a Nyilatkozattal megindult jövőbeni fejlődésére vonatkozóan.

A *normatív és eljárásbeli fejlesztések együttesének* kell a kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatot továbbvinni és helyére tenni. A *normatív* oldalon az elsődleges szempontok logikus sorrendje a következő:

- a normák terjesztése fordítás, kiadás, valamint a tudatosítás egyéb formáinak segítségével;
- a szöveg alkalmazási skálájának és jelentésének feltárása, ideértve
- az elvek egyes politikai hagyományokhoz fűződő viszonyát;
- a kulcsfogalmak további tanulmányozásának ösztönzése;
- az értelmező folyamat állandósítása és a fogalmak jövőbeni fejlődésére irányuló „normatív képzelet” alkalmazása.

Az *eljárásbeli* oldalon egy sor kiegészítő funkciót erősíthetnek támogató mechanizmusok:

- normák használata a konfliktus megelőzésében;
- a normák betartásának előmozdítása az államokon belül;

- a normák betartásának ellenőrzése az államokon belül;
- [a normák] bizalomépítés alapjául szolgálhatnak a konfliktusok megoldásában.

A sajátos mechanizmusokra vonatkozó javaslatok értékelését aszerint kellene elbírálni, hogy mennyire képesek a normatív és az eljárásbeli kívánalmakhoz hozzájárulni. Számos javaslat és utalás készült a Nyilatkozatot kísérő új és tökéletesített mechanizmusokkal kapcsolatban, ideértve az ENSZ különböző szintjein működő munkacsoportokat, az Emberi Jogok Bizottságánál vagy a Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottságnál különleges megbízottak felkérését, vagy az EBESZ mintájára¹⁹³ kisebbségi biztosi poszt felállítását, továbbá a tanácsadói szolgálatokra és a szakmai segítségnyújtásra vonatkozó intézkedéseket. A Nyilatkozat 9. cikke lehet a lehető legszélesebb körű ENSZ cselekvésre utal, anélkül, hogy az egyes szervekre vagy hatáskörökre korlátozódna. Az Emberi Jogok Bizottságának negyvenkilencedik ülészakán az előmozdításra vonatkozó javaslatok a normáknak az ENSZ rendszerén belül történő terjesztésével foglalkoztak és a megvitatták a Nyilatkozattal kapcsolatos kivitelezést és határozatot.

Ennek megfelelően a Bizottság határozata többek között:

Ösztönöz minden testületet és az Emberi Jogok Bizottsága, valamint a Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottság különleges képviselőit, különleges megbízottjait és munkacsoportjait, hogy mandátumuknak megfelelően tartsák szem előtt a Nyilatkozatot; [és]

A Főtitkárhoz *fordul*, hogy a kormányok kérésére tegye lehetővé, hogy az Emberi Jogi Központ tanácsadói és szakmai segítségnyújtási programjának részeként kisebbségi ügyekben, valamint viták megelőzésében, megoldásában és/vagy kezelésében járatos képzett szakértők segítséget nyújtsanak a kisebbségeket érintő létező vagy lehetséges helyzetekben.¹⁹⁴

Az Egyesült Államok arra is javaslatot tett, hogy:

Az ENSZ Emberi Jogi Központ számára lehetővé kell tenni, hogy kísérleti konfliktuskezelési projektet váltson valóra egy megfelelő országban a meglévő források felhasználásával.¹⁹⁵

Az Egyesült Államok, a tanácsadói szolgálati program javítása terén mint jó modellre hívta fel a figyelmet a Községi Kapcsolatok Szolgálatára, amely a kisebbségi csoportokkal szemben érezhető megkülönböztetésből fakadó közösségi konfliktusok és feszültségek megoldásán dolgozik.¹⁹⁶ Románia,

a Cseh Köztársaság és az északi államokat képviselő Finnország szerint szükséges magát a kisebbség fogalmát tovább pontosítani. A kisebbségek témáját külön napirendi pontként tárgyalják a Bizottság következő és lehetőség szerint az az utáni ülésein is.¹⁹⁷ Nyilatkozatában a Bizottság:

felkéri a Főtitkárt, hogy a Bizottság ötvenedik ülészakán ugyanebben a napirendi pontban számoljon be a jelen határozat végrehajtásáról.

A Bizottság ötvenedik ülészaka nem hozott semmilyen jelentős előrelépést vagy újítást a Nyilatkozat végrehajtásában. Az erre vonatkozó határozat¹⁹⁸ továbbra is fenntartja a terjesztés, előmozdítás és ösztönzés alapgondolatát, a tanácsadói szolgálat és a szakmai segítség használatát, rendelkezik a kisebbségeket érintő kétoldalú megállapodásokról, és az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosához fordul, hogy mandátumának megfelelően tartsa szem előtt a Nyilatkozatot. Továbbá támogatja az Albizottság azon döntését, mellyel megbízta Asbjørn Eide urat, hogy készítsen műhelytanulmányt a kisebbségek védelméről és a diszkrimináció megakadályozását célzó átfogó program „kivitelezhetőségéről és hasznosságáról”. A legérdekesebb „pótjavaslat” az Albizottság 1944-es ülészakán merült fel. Az Eide Műhelytanulmány meglebegtette annak a lehetőségét, „hogy maga az Albizottság vállalja fel ezt a feladatot [ellenőrizze a Nyilatkozatban megállapított jogokat] úgy, hogy jóváhagyást kér egy kisebbségekkel foglalkozó munkacsoport létrehozásához. Egy ilyen munkacsoportnak [...] párhuzamosan kellene működnie a bennszülöttekkel foglalkozó Munkacsoporttal és jelentős mértékben kellene hozzájárulnia ahhoz, hogy az Albizottság küldetését átfogóbban kezelje”.¹⁹⁹ Az Albizottság egy olyan Munkacsoport megalakítását javasolta, amelynek feladata lenne a Nyilatkozat alkalmazásának vizsgálata, valamint a csoportok közötti erőszak eszkalációjának veszélye esetén ajánlásokat fogalmazna meg az ENSZ testületeinek és elősegítené a kisebbségi csoportok, valamint a csoportok és a kormányok közötti párbeszédet.²⁰⁰ Az Albizottság javaslatát követően a Emberi Jogok Bizottsága 1995. március 3-án elfogadta az 1995/24. számú határozatot, amely felhatalmazza az Albizottságot a kisebbségek védelméről és az ENSZ Kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatának végrehajtását elősegítő Munkacsoport létrehozására.²⁰¹

A Kisebbségekkel foglalkozó Munkacsoport és a Óshonos Népeségi Munkacsoport közötti kapcsolat felvet néhány érdekes kérdést, amelyekre adott válasz hatással lehet a Nyilatkozat alkalmazásának hatáskörére. Az Albizottságban Eide úr megállapította, hogy „a két munkacsoportnak egymástól külön kell működnie és az a szervezet, amelyik kijelenti, hogy egy adott csoportot képvisel, nem vehet részt mindkét csoport ülésén”.²⁰² Az Albizottság egy

másik tagja úgy vélte, hogy a javasolt munkacsoport megkönnyítené a bennszülött csoportok és a társadalmi, vallási vagy etnikai kisebbségek közötti világos választóvonal meghúzását²⁰³. Az Őshonos Népszerű Munkacsoport egyik régi tagja egyetértett azzal, hogy „a munkacsoportok közötti bármilyen kapcsolatot [...] el kell kerülni”.²⁰⁴ Egy másik tag viszont nem volt olyan biztos ebben, megjegyezvén, hogy az Őshonos Népszerű Munkacsoport „olyan csoportok helyzetével foglalkozik, amelyek kisebbséget képeznek. [...] Következésképpen a kérdés arra vonatkozik, hogyan koordinálható a két csoport”.²⁰⁵ A javaslat szerzője, Eide úr megállapította: „Ami az Őshonos Népszerű Munkacsoport és a javasolt, kisebbségi ügyekkel foglalkozó munkacsoport közötti különbségtételt illeti, a világ bizonyos részein világos volt, hogy mit értettek őshonos lakosság alatt, más részeken azonban nem volt könnyű megállapítani, hogy egy adott csoport őshonos nép avagy kisebbség. Az Őshonos Népszerű Munkacsoport elnöke minden bizonnyal megtalálja a probléma megoldásának módját”.²⁰⁶

A „probléma” alighanem több, mint eljárási kérdés. A Kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat alkalmazását a javaslatoknak nem kellene eltéríteni az őshonos népek irányába, különösen úgy, hogy az ő jogairól nincs egy hasonló, véglegesített ENSZ nyilatkozat. A őshonos népek úgy gondolhatják, hogy ők több, mint kisebbségek, viszont fenntartják azt a lehetőséget, hogy a Kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozat helyzetükre vonatkozatható rendelkezéseinek alkalmazásáról tárgyaljanak. Ettől eltekintve, az ENSZ bárki számára elérhető, Őshonos Népszerű Munkacsoportjának mintája előnyös a kisebbségekre nézve a csoportok közötti hálózatok kiépítésében, a jogsértések felderítésében, a problémák tudatosításában és az ENSZ-rendszer egyik fókuszpontjaként való tevékenykedésben. Egy Munkacsoport működésével ösztönözheti is a normák rögzítésével kapcsolatos további feladatokat.

A *normák rögzítésének további feladatai* sokféle formában valósulhatnak meg. Lehetnek például okmányok, amelyek sorra veszik a *kisebbségi jogok teljes körét*. Egy globális használatra szánt, kisebbségekről széles értelemben szóló szerződés (egyezmény) is születhet, noha jelenleg nem ez a vezető elképzelés. Az ENSZ-nél a folyamat hagyományos modellje a következő: először a nyilatkozat, aztán az egyezmény. Itt nem áll szándékunkban kifejteni egy ilyen szerződés tartalmát, csak annyit jegyzünk meg, hogy amennyiben követné sok más emberi jogi szerződés mintáját, akkor tartalmazná az alapvető megnevezések definícióit vagy leírásait, az államok és a kisebbségek számára szigorúbban előírt jogok és kötelezettségek sorát és gondoskodna olyan végrehajtási eljárásokról, mint a jelentési rendszer, az államok közötti igények lehetősége, és az egyéni jogsértésekre vonatkozó közlések kiegészítő (fakultatív?)

lehetősége. Kevesebb befektetést kívánna egy kisebbségekről szóló jegyzőkönyv elkészítése, melyet csatolnánk a Polgári és politikai jogok Egyezségokmányához.²⁰⁷ Mindenesetre választani kellene egy olyan típusú szerződés között, mely egyszerűen elfogad egy sor, a kisebbségek tagjai számára felkínált jogot és egy olyan között, amely tovább vizsgálja a kisebbségi jogokra jellemző olyan fogalmakat, mint az identitás és létezés, és amely esetleg elveket dolgoz ki a kollektív jogok terén az őshonos népekről szóló szövegek mintájára.

A „szakasz-” vagy „szeletokmány” azt jelenti, hogy különálló szövegeket készítenek azért, hogy az egymástól elkülönülve kezelt nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi csoportok jogai felerősödjének.²⁰⁸ Az egyes csoportok számára megállapított jogok szintje magasabb lenne, mint az egyetemes szövegben, és könnyebben lehetne a világ egyes régióiban külön biztosítani az etnikai, vallási vagy nyelvi jogokat. Elképzelhető, hogy a regionális terminológia eltér a hagyományos „kisebbség” fogalomtól, de megőrzi annak normatív lényegét és filozófiáját.²⁰⁹ A szakaszokra bontásos megközelítések hátránya abból fakad, hogy a kisebbségi kategóriák egymást átfedik és a különálló okmányok az egyéni és csoportidentitás holisztikus jellegének elsikkadásához vezethetnek.

A regionális szervezetek jól haladnak a normák kidolgozásában és az EBESZ, valamint az Európa Tanács esetei során figyelembe vették a fentieket. Az Európa Tanácsban tapasztalható valamiféle bizonytalanság ateiktetben, hogy a kisebbségek területén készüljön-e egy közvetlenül jogokon alapuló okmány. A regionális és kisebbségi nyelvek európai Chartája²¹⁰ inkább az államok „kötelezettségeivel” foglalkozik, mint a jogokkal. Ezen a szinten a „keretegyezmény” gondolata vált meggyőzővé azt követően, hogy az Európa Tanács állam- és kormányfőinek 1993. októberi bécsi nyilatkozata felszólította a Miniszterek Tanácsát, hogy „a legrövidebb időn belül szövegezzenek meg egy keretegyezményt, amely rögzíti, hogy a szerződő államok kötelezik magukat a kisebbségek védelmét garantáló elvek tiszteletben tartására”. Az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa 1994. november 10-én elfogadta a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményt.²¹¹ Tervezik „a kultúra terén az egyéni emberi jogokat, különös tekintettel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait biztosító rendelkezéseket” tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyv csatolását az Európai emberi jogi Egyezményhez.²¹² A regionális okmány előnyei a következők:

- Egy összefüggő politikai vagy kulturális hagyományon nyugszik.
- A közelség folytán nagyobb lehetőségek nyílnak az államok közötti együttműködésre.
- A kisebbségi csoportok számára elérhetőbbek a döntéshozatal központjai és javulnak a részvétel, valamint a sérelmek orvoslásának lehetőségei.

11. Összegzés

Számos javaslat és tervezet között a Nyilatkozat alkalmazása jól szolgálja a kisebbségek jogainak fejlődését. A nemzetközi közösség számára azt is lehetővé teszi, hogy alaposabban megértsék azokat a problémákat, amelyek elválaszthatatlanok a „kemény jog” irányába tett bármilyen általános lépéstől. Noha a „konszenzus” eszméje kikezdhető, a Nyilatkozat egyetemes normát képvisel, és a legsürgetőbb cél ennek a lehető legszélesebb körű megalapozása az államok gyakorlatában, a közösségek közötti kapcsolatokban, valamint a kisebbségi közösségek és az államok közötti kapcsolatokban. A Nyilatkozat végső „sikere” attól függ, mennyire ösztönözhetők az államok arra, hogy a csoportok fennmaradását és fejlődését támogató politikai és lélektani klíma megteremtésével konstruktívan viszonyuljanak a kérdéshez. A szöveg pontosan kifejti, hogy mindez az államok érdeke. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyekről szóló Nyilatkozat ha szerényen is, de mégis jelentős mértékben hozzájárul a kisebbségek kezelésével kapcsolatos elvekről és gyakorlatokról szóló diskurzus elmélyüléséhez, amely, ahogy az ENSZ-főtitkár is megállapította, a nemzetközi napirend legfontosabb kérdésévé vált.²¹³ Az, hogy az ENSZ elfogadja a nyilatkozatot, ha nem is elegendő, de mindenképpen szükséges lépés afelé, hogy a jog civilizációs befolyásának segítségével közelítsünk egy problémához. A Nyilatkozat akkor lesz legsikeresebb, ha egy átfogó program részévé válik, amelybe beletartozik az emberi jogok oktatása, a rasszizmus, az idegengyűlölet és az intolerancia elleni küzdelem, más sebezhető csoportok igényeinek kezelése, a mechanizmusok összehangolása, valamint a közösségek felvértézése a bonyolult, változó és gyakran ellenséges világgal szemben.

Fordította: Lőrincz D. József és Kriza Borbála

JEGYZETEK

- 1 Lásd An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, Report of the Secretary-General on the Work of Organization, UN Doc. A/47/277; S/24111, 1992. június 17: 11. 17. 18. 19. és 81. bekezdés. Az ENSZ jelenlegi problémáit a jelen fejezet több helyen is tárgyalni fogja.
- 2 1995. január 1-jén az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) EBESZ-re változtatta nevét. A továbbiakban az EBESZ megnevezést fogjuk használni, kivéve a hivatalos okmányokból vett idézeteket. Az EBESZ emberi jogi okmányainak összessége manapság már igen jelentős, és az 1975-ös Helsinki Záróokmányban található kezdeti kísérletek után elfogadott dokumentumokban egyre nagyobb figyelmet szenteltek a kisebbségi kérdésnek. Lásd *Minority Rights in Europe*, Policies and Practices in Southeast Europe, and Policies and Practices in CSCE Participating States (London: The Minority Rights Group, 1990 és 1991); V. Y. Ghebeli: *The „Protection of Minorities at the CSCE: A Greater European Approach”, Report for the Athens Colloquy on the Rights of Minorities and Peoples*, 1992. december 10–13; D. McGoldrick: „Human Rights Developments in the Helsinki Process”, in R. Beddard és D. M. Hill (szerk.): *Emerging Rights within the New Europe*, Southampton Papers in International Policy, Number 2 (1992), 17–48. old; M. Tabory: „Minority Rights in the CSCE Context”, Y. Dinstein és M. Tabory (szerk.): *The Protection of Minorities and Human Rights* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992), 187–211. o. Holland javaslatra, az 1992. júliusi Helsinki Döntések értelmében létrehozták az EBEÉ Nemzeti Kisebbségi Biztosi Hivatalát. A javaslatot közösen nyújtotta be Hollandia, néhány EK-tag (Belgium, Dánia, Írország, Luxemburg, Németország és Olaszország), Ausztria, Észtország, Finnország, Izland, a Kirgiz Köztársaság, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Magyarország, Málta, Norvégia, Oroszország és Svédország, lásd CSCE/HM/1, 1992. április 15. Az 1993 júliusáig elfogadott EBESZ-dokumentumokat lásd in A. Bloed (szerk.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972–1993* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993).
- 3 Az Európa Tanácshoz több, a kisebbségek védelmét célzó javaslat érkezett, az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (az Európai Emberi Jogok Egyezménye) 14. cikkelyének kiegészítésére, amely megtiltja – többek közt – a „nemzeti kisebbséghez való tartozáson” alapuló diszkriminációt. Erre vonatkozóan hasznos Brincat és Worms összefoglalása in Report to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the Rights of Minorities: Doc. 6556, 1992. január 29; lásd még F. Benoit-Rohmer, „The Protection of Minorities in Europe”, Report for the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly, 1991. október 31, AS/Jur (43) 19. A szerző haszonnal forgatta Dimitris Christopoulos kitűnő monográfiáját, *La Question de la Protection des Minorités dans un Ordre Public Européen* (Université Robert Schuman, Institut d'Études Politiques, 1992. október), amely áttekintést nyújt minden fontosabb európai kezdeményezésről. Az Európa Tanács aláírásra megnyitotta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (ESZS No. 148). Bár a Charta nem annyira a kisebbségi jogokra, mint inkább az állam kötelezettségvállalásaira helyezi a hangsúlyt, a preambulum negyedik bekezdése szerint „valamely regionális vagy kisebbségi nyelv magánéleti vagy közéleti gyakorlásának joga az Egyesült Nemzeteknek a Polgári és a Politikai Jogokról szóló Nemzetközi Egyességokmányában foglalt elveknek megfelelően [...] elidegeníthetetlen jog.” A Charta tehát olyan okmány, amely már jogtechnikai úton kívánja elérni az Egyességokmány bizonyos céljait. Lásd még C. Hillgruber és M. Jestaedt: *The European Convention on Human Rights and the Protection of National Minorities* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1994). Az Európa Tanács 1994-ig terjedő

- munkáját foglalja össze P. Thornberry és M. Amor Martin Estebanez: *The Council of Europe and Minorities*, Doc. COEMIN (Strasbourg: Council of Europe, 1994).
- 4 A legfontosabb dokumentumok közé tartoznak: Report on a Community Charter of Regional Languages and Cultures: Charter of Rights of Ethnic Minorities, European Parliament, Rapporteur G. Arfé, 1981. március 16., Doc. I-965/80; Draft Report on a Charter of Rights for Ethnic Groups in the Member States of the European Community, rapporteur M. Stauffenberg, 1988. március 17, PE 121.212; tárgyalja R. Munoz Palacios: „Minorities in Europe: Problems and Solutions”, *European Vision*, Vol. 7 (1990. tavasz), 4–12. o. Lásd még az Európai Parlament határozatát az Európai Közösség nyelvi és kulturális kisebbségeiről (1994. február 9.), amely elfogadja a ritkábban használt nyelvekről szóló Killilea-jelentést, a szöveget és a kommentárt lásd in *Contact Bulletin of the European Bureau for Lesser Used Languages*, Vol. 11, No. 1 (1994), 1–5. o. Lásd még D. Christopoulos: *La Question de la Protection des Minorités* (fent, 3. jegyzet), 67–71, 118–121, 129–130. o.; B. de Witte: „Surviving in Babel? Language Rights and European Integration”, in Y. Dinstein és M. Tabory (szerk.): *The Protection of Minorities and Human Rights* (fent, 2. jegyzet), 277–300. o. és ugyanő: The European Community and its Minorities, in: *Proceedings of the Second Amsterdam International Law Conference on Peoples and Minorities in International Law*, 1992. június, amely most kötetben is megjelent: C. Brolman, R. Lefebvre, és M. Zieck (szerk.): *Peoples and Minorities in International Law* (Dordrecht: Kluwer, 1993). A kelet-európai és a szovjetunióbeli új államok elismerésére vonatkozó irányelvek [Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and the Soviet Union] elfogadása, illetve a jugoszláviai békekonferencia döntőbizottságának felállítása valószínűleg az Európai Közösség legfontosabb gyakorlati kezdeményezései a kisebbségi kérdés területén: az irányelvek például magukba foglalják „az etnikai és nemzeti csoportok és kisebbségek jogainak garanciáit, az EBESZ keretén belül elfogadott kötelezettségeknek megfelelően”. Európai Közösség külügyi tanácsa, 1991. december 16.
 - 5 A globális kisebbségi kérdéseket áttekinti Minority Rights Group (szerk.): *World Dictionary of Minorities* (London: Longman, 1990), illetve R. Caratini: *La Force des Faibles* (Paris: Larousse, 1986).
 - 6 A tárgyhoz kapcsolódó számtalan munka közül lásd Independent Commission on International Humanitarian Issues: *Indigenous Peoples: A Global Quest for Justice* (London: Zed Books Ltd., 1987). Az ENSZ őshonos Néppességi Munkacsoportjának [UN Working Group on Indigenous Populations] éves jelentései hasznos adatokat tartalmaznak az adott időszak problémáiról a „fejlemények áttekintése” napirendi pont alatt, a tizenkettedik jelentés: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/30.
 - 7 UN Doc A/CONF.157/23, Declaration and Programme of Action of 25 June 1993.
 - 9 Lásd P. Thornberry: *Minorities and Human Rights Law* (London: The Minority Rights Group, 1991).
 - 9 Lásd An Agenda for Peace (fenn, 1. jegyzet), 11. paragrafus. Lásd Commission on Human Rights, Report on the First Special Session (1992. augusztus 13–14.), UN Doc. E/1992/22/Add.1/Rev.; E/CN.4/1992/84/Add.1/Rev.1, amely tartalmazza a Bizottság határozatát és A Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottság [Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities] „etnikai tisztogatásra” vonatkozó döntését. Az Albizottság döntése (uo. 7. o.), amely nagyon erős kifejezéseket használ, egyrészt az úgynevezett „etnikai tisztogatás” politikája által keltett felháborodását és teljes, fenntartások nélküli elítélését fejezi ki, másrészt pedig azt követeli, hogy „az úgynevezett »etnikai tisztogatás« politikájának és gyakorlatának azonnal vessenek véget.” Újabb adatok találhatók ezekről a fejleményekről többek közt az Albizottság 1993/17-es döntésében, Report of the Sub-Commission on its Forty-fifth Session, UN Docs E/CN.4/1994/2; E/CN.4/Sub.2/1993/45, és az Emberi Jogok Bizottsága 1994/17-es átfogó határozatában,

- Commission on Human Rights, Report on the Fiftieth Session, ECOSOC, Official Records, 1994, Supplement No. 4 (E/1994/24; E/CN.4/1994/132): mindkét határozat utal az ENSZ számos ex-jugoszláviai tevékenységére, és újólág elítéli az „etnikai tisztogatás” gyakorlatát.
- 10 Ezt a nagyon hasznos kifejezést eredményesen használja A. Eide különleges megbízott [Special Rapporteur] a második jelentésében, Second Progress Report on Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/37, ahol ezt a 16. bekezdésben a következőképpen írja le: „először, a nemzeteket etnikai értelemben kell meghatározni, és közös múltbeli történelemre, hagyományra, lehetőleg [egy] közös nyelvre kell hivatkozni; másodsor, a nemzeteknek, ha egyszer lehetséges, saját államuk kell legyen, és így az államot alkotó társadalomnak, amennyire lehetséges, meg kell felelnie az etnikai értelemben meghatározott nemzetnek; harmadsor, a nemzetek tagjait saját nemzetükhöz fűző lojalitásának meg kell előznie minden más lojalitást”. Ezt meg kell különböztetni az „állampolgári nacionalizmustól”, „amely szerint mindenkinek, aki az államban él, a nemzet részévé kell válnia”. uo., 17. bekezdés.
 - 11 Míg a mai etnikai konfliktusok szinterei, főleg Kelet-Európában, a kommunizmus romjai közt jelennek meg, úgy tűnik, hogy a gondolat és a gyakorlat sokféleségét elutasító kommunista hajlam immár nem az osztályt veszi célba, hanem az etnicitást.
 - 12 Az ENSZ kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos kísérleteit bemutatja P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford: Clarendon Press, 1991 és 1992). Az ENSZ kezdeti nehézségeit a kisebbségi kérdés tárgyalásában röviden áttekinti I. L. Claude: *National Minorities: An International Problem* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1955). Az ENSZ erőfeszítéseinek friss bemutatása megtalálható in I. O. Bokatola: *L'Organisation des Nations Unies et la Protection des Minorités* (Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1992).
 - 13 A már idézett kiadványok mellett lásd még J. Crawford (szerk.): *The Rights of Peoples* (Oxford: Clarendon Press, 1988); J. Donnelly: Third Generation Rights, in *Proceedings of the Second Amsterdam Conference* (lásd fent, 4. jegyzet); H. Hannum: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990); N. Lerner: *Group Rights and Discrimination in International Law* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991); D. Sanders: Collective Rights, *Human Rights Quarterly*, Vol. 13 (1991), 368–386. o.
 - 14 Az okmánylistát lásd *Protection of Minorities: Special Protective Measures of an International Character for Ethnic, Religious or Linguistic Groups* (New York: United Nations, 1967), 7–8. o.
 - 15 A lengyel kisebbségi szerződés és más okmányok szövege megtalálható in *Protection of Linguistic, Racial and Religious Minorities by the League of Nations*, I. B. Minorities 1927. I. B. 2. (Geneva, 1927. augusztus). Későbbi összeállításokra hivatkozik F. Capotorti, az ENSZ A Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottságának különleges megbízottja [Special Rapporteur]: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (New York: United Nations, 1991), II. fejezet.
 - 16 Address to the Eighth Plenary Session of the Peace Conference of 1919, idézi J. Robinson et al., *Were the Minorities Treaties a Failure?* (New York: Antin Press Inc, 1943), 21. o.
 - 17 Lásd F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (lásd fent, 15. jegyzet), 112–114. bekezdés.
 - 18 Lásd *Protection of Minorities* (lásd fent, 14. jegyzet), 47. o.
 - 19 Tanácsadó vélemény az albániai kisebbségi iskolákról, 1935. április 6.: *Minority Schools in Albania*, P.C.I.J., Ser. A/B, No. 64, 17. o.
 - 20 Javaslat [Advisory Opinion] a Görög-bolgár közösségek esete kapcsán, 1930. július 31., P. C. I. J., Ser. B, No. 17, p. 21.

- 21 S. Rosenne: „Rebus Sic Standibus and the Minorities Treaties: An Afterword”, *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 12 (1982), 330–333. o., a 333. oldalon. Ld. még ugyanannak a szerzőnek a megjegyzéseit in Y. Dinstein és M. Tabory (szerk.), *The Protection of Minorities and Human Rights* (ld. fent, 2. jegyzet), 513–18. o., az 517. oldalon, ahol azt állítja, hogy a „nem megfelelő” Titkársági tanulmány „leállította az Egyesült Nemzetek minden, a kisebbségvédelem jogi vetületeire vonatkozó további tevékenységét”, és hogy az ENSZ „jelentős kárt” okozott ezen a területen. A Titkárság tanulmánya megtalálható in UN Doc. E/CN.4/367 és Add. 1 (1950).
- 22 Az 1948. december 10-i 217 C (III) számú határozatot és a Közgyűlésnek bemutatott szövegeket megtalálhatjuk in *Definition and Classification of Minorities* (a Főtitkár memoranduma), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/85), (New York: United Nations, 1950), 24–25. o.
- 23 Ld. Asbjørn Eide: „The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities”, in P. Alston (szerk.), *The United Nations and Human Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1992), 211–264. o.
- 24 A határozatot 1946. június 21-én fogadták el – UN Docs E/56/Rev.1; E/84, 4. bekezdés –, mindkettőt a Gazdasági és Szociális Tanács által módosított formában. Az Albizottság funkcióit a következőképpen határozták meg: „megvizsgálja, hogy milyen rendelkezéseket kellene elfogadni azon elvek meghatározásában, amelyeket a kisebbségvédelem területén kell alkalmazni, továbbá az illető terület sürgős kérdéseivel foglalkozik, és azokat javaslatként terjeszti a Bizottság elé.” A határozat hangneme azt mutatja, hogy komolyan akartak törődni a kisebbségi kérdéskörrel, és hogy haladást szerettek volna elérni bizonyos normák kidolgozásában.
- 25 P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (ld. fent, 12. jegyzet), 124–132. o.
- 26 Az önrendelkezés ezen értelmezését a híres „Gyarmati Nyilatkozat” foglalta össze (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 1514 (XV) számú közgyűlési határozat, 1960. december 14.). Ld. H. Hanum: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination* (ld. fent, 13. jegyzet), 27–49. o. India még mindig az önrendelkezésnek ezzel az értelmezésével ért egyet: az indiai kormány nyilatkozata az ENSZ által kidolgozott Emberjogi Egyezségokmányok [Covenants on Human Rights] „önrendelkezési joga” kapcsán kimondja, hogy ezek a szavak „csak az idegen elnyomás alatt álló népekre vonatkoznak és [...] nem vonatkoznak szuverén független államokra vagy egy népnek, egy nemzetnek egy részére – ami a nemzeti integritás lényege”. *Human Rights. Status of International Instruments* (New York: United Nations, 1987), 9. o.
- 27 Ld. az UNESCO-nak az ENSZ A Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottsága számára készített jelentését, in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/6; Report of the International Meeting of Experts on Further Study of the Rights of Peoples, szervezte az UNESCO Párizsban, 1989. november 27–30-án, SHS89/CONF.602/7; J. Crawford (szerk.), *The Rights of Peoples* (ld. fent, 13. jegyzet).
- 28 Ld. általában C. Tomuschat (szerk.), *Modern Law of Self-Determination* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993).
- 29 78 UNTS 277. Az egyezményt bemutatja N. Robinson: *The Genocide Convention* (New York: Institute of Jewish Affairs, 1960), és P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (fent, 12. jegyzet), 57–109. o.
- 30 UN Doc. E/CN.4/52, V. szakasz [section].
- 31 60 UNTS 195.
- 32 Az ENSZ Közgyűlésének az 1981. november 25-én hozott 36/55. számú határozata.
- 33 Egyezmény a Független Országokban Élő Őshonos és Más Törzsi vagy Fél-törzsi Népességek Védelméről és Integrációjáról [Convention concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-Tribal Populations in Independent Countries]. 328 UNTS 248.

- 34 Egyezmény a Független Országokban Élő Őshonos és Más Törzsi Népekről [Convention concerning Indigenous and Other Tribal Peoples in Independent Countries]. 28 I.L.M. 1382 (1989).
- 35 A Bécsi Záródokumentum szövege a következő kötetben található meg: A. Bloed (szerk.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe* (ld. fent, 2. jegyzet), 327–411. o. Szintén a 2. jegyzetben találhatóak más anyagok az EBESZ-folyamat [OSCE] fejlődéséről.
- 36 A problémát a Munkacsoport 1991-es ülésszakain foglalmazták meg. A megjegyzések nem jelennek meg a hivatalos jegyzőkönyvekben, de a szerző, aki a Kisebbségi Jogi Csoport [Minority Rights Group] képviselőjében részt vett a munkálatokban, lejegyezte őket.
- 37 429 UNTS 93.
- 38 28 I.L.M. 1448 (1989).
- 39 UN Doc. A/CONF.157/23, I. rész, 19. bekezdés.
- 40 999 UNTS 171.
- 41 Jelen fejezet szerzője írt egy hosszú kommentárt a 27. cikkelyről. Ld. *International Law and the Rights of Minorities* (ld. fent, 12 jegyzet), 141–213. o.
- 42 Az Emberi Jogi Bizottság 23(50) számú Általános Megjegyzése. Report of the Human Rights Committee, Vol. I, GAOR, Forty-ninth Session, Supplement No. 40 (A/49/40), 107–110. o. Egy korábbi tervezetét lásd UN Doc. CCPR/C/49/CRP.1, 1993. október 15.
- 43 A Kommentár „egy kisebbség identitásának” a megőrzését jelöli meg a 27. cikkely 6.2 bekezdésének céljaként.
- 44 Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Forty-fifth Session, Supplement No. 40 (A/45/40), 1–30. o., a 28. oldalon.
- 45 *Human Rights. Status of International Instruments* (New York: United Nations, 1987), 34–35. o. A Német Szövetségi Köztársaság értelmezése szerint (ibid., 88. o.) Franciaország nyilatkozata azt jelenti, hogy „a Francia Köztársaság Alkotmánya már teljesen garantálja a 27. cikkely által védett egyéni jogokat”.
- 46 UN Doc. CRC/C/2, (1991. augusztus 22.), 10, 16, 17. o.
- 47 Report of the Human Rights Committee, Vol. II, GAOR, Forty-fifth Session, Supplement No. 40 (A/45/40), 118–126. és 127–134. o.; lásd még *Dominique Guesdon v. France*, ibid., 61–65. o.
- 48 Ezt erőteljesen elutasítja a 27. cikkelyre vonatkozó 23 (50) számú Általános Megjegyzés (ld. fent, 42. jegyzet): „Egyes részes államok, amelyek kijelentik, hogy nem diszkriminálnak etnikai, nyelvi, vagy vallásos alapon, erre és csakis erre alapozva helytelenül azt állítják, hogy nincsenek kisebbségeik” (4. bekezdés).
- 49 A 27. cikkelyre vonatkozó 23 (50) számú Általános Megjegyzés (ld. fent, 42. jegyzet), 5.2. bekezdés.
- 50 Advisory opinion of 31 July 1930 on the *Greco-Bulgarian Community*, P.C.I.J., Ser. B, No. 17, 22. o. 1930. július 31-i tanácsadó vélemény a görög-bolgár közösségről.
- 52 Uo. 33. o.
- 52 A 27. cikkelyre vonatkozó 23(50) Általános Megjegyzés (ld. fent, 42. jegyzet), 5.2. bekezdése.
- 53 F. Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (lásd fent, 15. jegyzet), 568. bekezdés.
- 54 Report of the Human Rights Committee, Part II, UN Doc. A/48/40 (1993. november 1.), 91–109. o.
- 55 Uo., 11.2. bekezdés.
- 56 Mrs. Elizabeth Evatt magánvéleménye, amelyhez csatlakozott Ando, Bruni Celli és Dimitrijevic, 109. o.
- 57 Az Európai Emberi Jogi Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve tervezetének I(d) cikkelye például, amely megtalálható az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének [Parliamentary Assembly] 1201(1993) Ajánlásában, a „nemzeti kisebbségeket” úgy határozza meg, hogy magukba foglalnak olyan csoportokat, amelyek „számbelileg kisebbek mint az illető állam,

- vagy az illető államon belüli tartomány lakosságának a többi része”: a szöveget a Közgyűlés 1993. február 1-jén fogadta el. Az Ausztria által az Európai Emberi Jogi Egyezményhez benyújtott kiegészítő jegyzőkönyvtervezet egy hasonló ajánlást tartalmaz. Council of Europe Doc. CDDH(91) 46, 20 December 1991.
- 58 F. Ermacora: „The Protection of Minorities before the United Nations”, 182 *Recueil des Cours* (1983, IV), 247–370. o., a 308. a 321. és a következő lapokon.
- 59 Report of the Human Rights Committee, GAOR, Thirty-sixth Session, Supplement No. 40 (A/36/40), 166–175. o.
- 60 Uo., Views of the Human Rights Committee, 14. bekezdés.
- 61 Uo., 15. bekezdés.
- 62 Report of the Human Rights Committee, GAOR, Forty-third Session, Supplement No. 40 (A/43/40), 221–241. old. A Bizottság véleményét 1988. július 27-én fogadták el; a korábbi határozatok megtalálhatók in CCPR/C/WG/27/D/197/1985, és CCPR/C/D/29/197/1985.
- 63 *Re the Mackenzie valley Pipeline Enquiry: Considerations of Public International Law Concerning the Rights of the Dene and Inuit as the Indigenous Peoples of the North West Territories of Canada*, Opinion of March 1976.
- 64 Az Emberi Jogi Bizottság 18(37) számú Általános Megjegyzése. Report of the Human Rights Committee, Vol. I, GAOR, Forty-fifth Session, Supplement No. 40, Vol. I (A/45/40), 173–175. o.
- 65 F. Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (ld. fent, 15. jegyzet), 588. bekezdés.
- 66 *Australian Law Reform Commission Paper No. 10*, 1982. november, 15. o.
- 67 Report of the Human Rights Committee, GAOR, Thirty-sixth Session, Supplement No. 40 (A/37/40), 109. o.
- 68 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, 69. bekezdés.
- 69 A 27. cikkre vonatkozó 23(50) számú Általános Megjegyzés (ld. fent, 42. jegyzet), 6.1. bekezdés.
- 70 Uo., 6.2. bekezdés.
- 71 UN Doc. A/RES/41/120, elfogadták 1987. február 18-án.
- 72 A 41/120. számú határozat folyamatos jelentőségét az Emberjogi Világkonferencia kiemelte, ami „újra megerősítette” annak irányvonalait: Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Terv [Vienna Declaration and Programme of Action], UN Doc. A/CONF.157/23, II. rész, A fejezet, 6. bekezdés.
- 73 F. Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (ld. fent, 15. jegyzet), 617. bekezdés.
- 74 UN Doc. E/CN.4/L.1367/Rev.1 (1978. március 2.).
- 75 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/L.734 (1980. július 2.).
- 76 UN Doc. E/CN.4/1985/31 és Corr. 1.
- 77 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/SR.13–16.
- 78 181. bekezdés.
- 79 UN Doc. E/CN.4/1986/43, 12. bekezdés. A titkárság kiadott egy javaslatgyűjteményt a „kisebbség” fogalmának meghatározásáról, ld. UN Doc. E/CN.4/1987/WG.5/WP.1.
- 80 UN Doc. E/CN.4/1990/41, Annex 1.
- 81 UN Doc. E/CN.4/1991/53, Annex 1.
- 82 UN Doc. E/CN.4/1992/48, Annex 1.
- 83 UN Doc. 45/434, hatvankilencedik gyűlés, szavazás nélkül fogadták el. Lásd még a Közgyűlés 1992. februárjában hozott 46/115. számú határozatát.
- 84 Commission on Human Rights, Report on the Forty-eighth Session, ECOSOC Official Records, 1992, Supplement No. 2 (E/CN.4/1992/84), 54–55. o.
- 85 Uo., 318. o. A hivatalos feljegyzések nem szólnak Burundi jóállásáról [sponsorship], ehhez lásd UN Doc. E/CN.4/1992/SR.38, 25. bekezdés.

- 86 UN Doc. A/C.3/47/L.66, (1992. december 1.).
- 87 Lásd UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17 mindezen államokra vonatkozóan, kivéve Nigériát (UN Doc. E/CN.4/1992/SR.19, 33–38. bekezdés), és Lengyelországot (UN Doc. E/CN.4/1992/SR.18, 19–21. bekezdés).
- 88 A szerző részt vett a Bizottság Munkacsoportjának 1991. februári és decemberi ülésszakain, mint a Kisebbségi Jogi Csoport [Minority Rights Group] küldöttségének tagja. Az Európán kívüli országok közül India, Kína, Szenegál és Szíria különösen említésre méltó javaslatokkal járultak hozzá a tervezet összeállításához.
- 89 Törökország véleményét nagyon erőteljesen tükrözi a Munkacsoport jelentése: UN Doc. E/CN.4/1992/48, 64. és 95. bekezdés. A legelutasított török nyilatkozat az Emberi Jogok Bizottsága előtt hangzott el: UN Doc. E/CN.4/1992/SR.38, 27. bekezdés. A Nyilatkozat(tervezet)re vonatkozó legfőbb kritika az volt, hogy hiányzott a „kisebbség” meghatározása, és emiatt „a nyilatkozattervezet részleges és semmis volt”. Lehet egy adag túlzás ebben a kijelentésben, mert a Gazdasági és Szociális Tanácsban Törökország explicit módon hivatkozott arra a tényre, hogy csatlakozott a tervezet körül kialakult konszenzushoz. Szintén hangsúlyozta aktív szerepüket a tervezet megfogalmazása körüli vitákban.
- 90 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.18, 20. bekezdés.
- 91 Forty-seventh Session of the General Assembly, agenda items 97(b) és 97(c), 1992. november 24. 4. o.
- 92 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, 10. bekezdés.
- 93 32. bekezdés. Az EBEÉ Koppenhágai Találkozó Dokumentumának szövegét lásd in A. Bloed (szerk.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe* (ld. fent, 2. jegyzet), 439–465. o.
- 94 Lásd fent, 34. jegyzet.
- 95 Lásd még az Őshonos Népek Jogairól szóló Nyilatkozat tervezetét: „Az őshonos népek azzal a kollektív és egyéni joggal rendelkeznek, hogy fenntartsák és fejlesszék sajátos identitásukat és jellegzetességüket, beleértve azt a jogot, hogy őshonosként azonosítsák magukat, és ekként is ismerjék el őket.” Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Eleventh Session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/29, Annex 1.
- 96 A szöveg megtalálható in *Protection of Minorities* (lásd fent, 14. jegyzet), 33–36. o.
- 97 Judgment No. 12, 1928. április 28. *Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools)*, P.C.I.J. Ser. A, No. 15, 33. o. Általában a kérdésről, lásd J. Robinson et al., *Were the Minority Treaties a Failure?* (lásd fent, 16. jegyzet).
- 98 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/37, 98. bekezdés.
- 99 Commission for Democracy through Law, [DAJ. SC. DEMOCRACY] Factsheet A, 17. 1. 91, 2(1). cikkely.
- 100 A Bizottság munkacsoportjához benyújtott német nyilatkozat szövege megtalálható in UN Doc. E/CN.4/1991/53, 17. bekezdés. A szavazathoz fűzött Magyarázat megtalálható in UN Doc. E/CN.4/1992/SR.38, 30. bekezdés.
- 101 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 30 I.L.M. 1517 (1991).
- 102 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.19, 34–35. bekezdés.
- 103 A nigériai küldöttség vezetőjének az Emberjogi Bizottság negyvenkilencedik ülésszakán, 1993. február 15-én elhangzott nyilatkozata. Lásd még UN Doc. E/CN.4/1993/SR.23, 4–5. o.
- 104 Uo. Az Emberi Jogok Bizottsága negyvenkilencedik ülésszakán előadott nyilatkozatában Costa Rica is összekapcsolta a Kisebbségekre vonatkozó Nyilatkozatot a vendégmunkások és más csoportok problémáival: „Asistimos a un nacionalismo étnico que excluye, segrega, explota sobre la jerarquización y una supuesta superioridad. Grandes grupos de gitanos, de grupos religiosos, de trabajadores migrantes de reguiados, hoy ven negados sus más mínimos

- derechos y libertades fundamentales, se queman sus casas, se les persigue, se deriban sus templos, y se les margina, son los nuevos parias de la Sociedad Industrial”.
- 105 A 27. cikkre vonatkozó 23(50) számú Általános Megjegyzés (fent, 42. jegyzet), 5.1. bekezdés.
- 106 Uo., 5.2. bekezdés.
- 107 Összekapcsolva ugyanazon bekezdés állításával, amely szerint nem fontos meghatározni azt az állandósági fokot, amit a „lenni” kifejezés magába foglal.
- 108 U.N. Doc. E/CN.4/1993/85, 13. bekezdés
- 109 Lásd fent a 15. jegyzetet.
- 110 P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (lásd fent a 12. jegyzetet), 399–403. o. a 400–401. o.
- 111 Lásd *International Provisions Protecting the Human Rights of Non-Citizens*, Baroness Elles, a Kisebbségek Megkülönböztetésének Megelőzését és Védelmét Szolgáló Albizottság különleges megbízottjának tanulmánya (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/392/Rev.1) (New York: United Nations, 1980); Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live, Közgyűlés által 1985. december 13-án elfogadott 40/144 számú határozat.
- 112 Az „eltérés csökkentésére” tett érdekes kísérletről lásd Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level (1992). ETS No. 144.
- 113 F. Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (lásd fent a 15. jegyzetet), 51. bekezdés.
- 114 Uo., 201. bekezdés.
- 115 Deschênes, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, 101. bekezdés.
- 116 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/53, 10. bekezdés.
- 117 Uo., 30. bekezdés.
- 118 Uo., 9. bekezdés.
- 119 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, 12. bekezdés.
- 120 Uo., 17. bekezdés.
- 121 Lásd fent a 48. jegyzet szövegét.
- 122 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, 24. bekezdés.
- 123 Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Terv, UN Doc. A/CONF.157/23, I. rész, 5. bekezdés.
- 124 UN Doc. E/CN.4/1991/53, 20. bekezdés.
- 125 Uo. 22. bekezdés.
- 126 UN Doc. E/CN.4/1991/52, 109. bekezdés.
- 127 UN Doc. E/CN.4/1991/53, 24. bekezdés.
- 128 Lásd még a Munkacsoport végleges jelentését, UN Doc. E/CN.4/1992/48, 96. bekezdés.
- 129 T. Meron: *Human Rights Law-making in the United Nations* (Oxford: Clarendon Press, 1986), 7–52. o.; P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (lásd fent a 12. jegyzetet), 28–32. fejezet.
- 130 *Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities by the League of Nations* (lásd fent a 15. jegyzetet), 101–102. o.
- 131 UN Doc. E/CN.4/1990/41, 11. o.
- 132 Lásd fent a 21. jegyzet szövegét.
- 133 UN Doc. E/CN.4/1991/WG.5/WP.1.
- 134 UN Doc. E/CN.4/1991/53, 35. bekezdés.
- 135 UN Doc. E/CN.4/1991/WG.5/WP.2.
- 136 UN Doc. E/CN.4/1991/53, 39–44. bekezdés.
- 137 UN Doc. E/CN.4/1992/48, 93. bekezdés.
- 138 UN Doc. E/CN.4/1991/53, 70–82. bekezdés.
- 139 A Nemzetközi Kulturális Együttműködés Alapelveinek Nyilatkozata [Declaration of the Principles of International Co-operation], I(1) cikkely, UNESCO Doc. 14C/8.1., 1966. november 4.

- 140 Lezárva 1981-ben. 21 I.L.M. 59.
- 141 Elfogadásra és kihirdetésre került az UNESCO Közgyűlésének huszadik ülésén, 1978. november 27-én.
- 142 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.7, 21. bekezdés.
- 143 A szerzőnek a Munkacsoport 1991. decemberi ülésén készített jegyzetei, valamint a UN Doc. E/CN.4/1992/48, 12. bekezdés.
- 144 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, 19. bekezdés.
- 145 Uo., 28. bekezdés.
- 146 Lásd például az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. és 27. cikkelyét; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkelyét; a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 15. cikkelyét; a Nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetések minden formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény 7., 8. és 14. cikkelyeit, a 169. számú ILO Egyezmény 2., 6., 7., 15., 22. és 23. cikkelyeit; az ENSZ Fejlődéshez való jogról szóló Nyilatkozatának 1., 2. és 8. cikkelyeit (a Közgyűlés 1986. december 4-én hozott 41/128. számú határozatát). Valamint H. Steiner: „Political Participation as a Human Right”, *Harvard Human Rights Yearbook*, Vol. 1 (1988 tavasz), 77–134. o.
- 147 UN Doc. E/CN.4/1992/ 48, 30. bekezdés.
- 148 EBEÉ nemzeti kisebbségi szakértők találkozójának jelentése, Genf [Report of the CSCE Meeting Experts on National Minorities, Geneva], 1991. július 19., IV. rész. A szöveg in A. Bloed (Ed.): *The conference on Security and Co-operation in Europe* (fent, 2. jegyzet), 593–604. o. Lásd még A. Eide különleges megbízottnak a Kisebbségekkel kapcsolatos problémák békés és konstruktív megoldását előmozdító lehetséges módokról és eszközökről [Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities] szóló második fordulóról készült jelentését, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/37, 122–155. bekezdés.
- 149 Az Emberi Jogok Bizottságának negyvenkilencedik ülésén a 20. számú napirendi ponthoz kapcsolódó nyilatkozat, 1993. február 16.
- 150 Abdullah A. An-Naim: „Religious Minorities under Islamic Law and the Limits of Cultural Relativism”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 9 (1987), 1–18. o., a 11. oldalon. Lásd még Abdul A’la Mawdudi: *Human Rights in Islam* (Leicester: Islamic Foundation, második kiadás 1980).
- 151 Lásd például az Iráni Iszlám Köztársaság a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya hatálya alatti második időszakos beszámolóját, UN Doc. CCPR/C/28/Add. 15, (1992. május 22). A beszámolót elemezte az Emberi Jogi Bizottság: in UN Doc. CCPR/C/SR. 1193–1196.
- 152 Lásd még az UNESCO 1960-as az Oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló Nyilatkozatának 2(b). cikkelyét (fent a 37. jegyzet).
- 153 P. Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities* (lásd fent, 12. jegyzet), 1. függelék..
- 154 UN Doc. E/CN.4/1992/48, 36. bekezdés.
- 155 A szerzőnek a Munkacsoport 1991. december 3-i ülésén készített jegyzete.
- 156 UN Doc. E/CN.4/1992/48, 36. bekezdés.
- 157 Az EBEÉ megfogalmazás egy meglepő visszalépést mutatott a nemzeti kisebbségi szakértők 1991. júliusi találkozásán, amely szerint a kisebbségekhez tartozó személyek jogaikat „egyedül vagy másokkal közösen” élvezhetik. Ugyanakkor „minden tekintetben megerősítették” a már meglévő EBEÉ dokumentumokat. Ebben valamiféle logikai rejtvény rejlik, mivel a korábbi szabályok erősebbek a későbbiekénél.
- 158 W. A. McKean: *Equality and Discrimination under International Law* (Oxford: Oxford University Press, 1983), passim.
- 159 UN Doc. E/CN.4/1991/53, 63. bekezdés.
- 160 Uo., 68. bekezdés.

- 161 UN Doc. E/CN.4/1992/48, 90–92. bekezdés.
- 162 Lásd a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 3. számú Általános Megjegyzését „A részes államok kötelezettségeinek természete” címmel [General Comment No. 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights entitled ‘The Nature of State Parties Obligations’]. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Report on the Fifth Session, ECOSOC, Official Records, 1991, Supplement No. 3 (E/1991/23; E/C.12/1990/8), 83–87. o.
- 163 Uo. 86–87. o.
- 164 Lásd fent, 64. jegyzet.
- 165 „What Rights Should Minorities Have?”, in World Minorities, Vol. I (London: Minority Rights Group, 1977), X. o., XVII. oldalon.
- 166 Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Terv, UN Doc. A/CONF.157/23, különösen a Part II, Section B.3: The Equal Status and Human Rights of Women és Section: B.4: The Rights of the Child
- 167 Lásd például United Seminar on Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1991/48; Report of the Second United Nations Regional Seminar on Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/10, amely szintén tartalmaz az ENSZ határozatokra és a hagyományos gyakorlatokkal foglalkozó ENSZ különleges megbízott munkájára vonatkozó utalásokat.
- 168 Vess össze a Kisebbségi Jogi Csoport [Minority Rights Group] az Emberi Jogok Bizottságának negyvenkilencedik ülészakára benyújtott 7. és 8. napirendi pontban szereplő nyilatkozatát Kína tibetiekkel szembeni bánásmódjával és a tibeti kultúrával kapcsolatosan.
- 169 1991. december 6.
- 170 Nemcsak a fejlődő országoknak okoz nehézséget a források biztosítása. A Nyilatkozattervezettel kapcsolatos fejleményekre adott gyors választ az Egyesült Királyság részben a források átgondolásától tette függővé: UN Doc. E/CA.4/1289, (1978. december 6.), 17. skk.
- 171 Ezek a negatív jelenségek komoly aggodalom forrásai voltak az Emberjogi Világkonferencián [World Conference of Human Rights]: lásd UN Doc. E/CONF.157/23, Part II, Section B.1: Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Other Forms of Intolerance
- 172 A munkacsoport indiai képviselője jogosan jelezte, hogy szükség van erre a kölcsönösségre.
- 173 Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities, UN Doc. E/CN.4/1993/34 és 1–4. függelék.
- 174 UN Doc. E/CN.4/1992/SR.17, 20. bekezdés.
- 175 Lásd fent a 19. jegyzet szövegét.
- 176 UN Doc. E/CN.4/1991/52, 184. bekezdés.
- 177 A Közgyűlés 1970. október 24. napján kelt 2625 (XXV) számú határozata, Nyilatkozat az államok közötti baráti kapcsolatokat és együttműködést érintő nemzetközi jogi elvekről az ENSZ Alapokmánnal összhangban [Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations].
- 178 UN Doc. E/CN.4/1992/48, 64. bekezdés; UN Doc. E/CN.4/1992/SR.38, 27. bekezdés.
- 179 Az olasz küldöttség vezetőjének 1993. február 16-án, az Emberi Jogok Bizottsága negyvenkilencedik ülészakán elhangzott nyilatkozata. Lásd még UN Doc. E/CN.4/1993/SR.23, 97–100. bekezdés.
- 180 A malajziai küldöttségnek az Emberi Jogi Bizottság negyvenkilencedik ülésén 20. napirendi ponton elhangzott nyilatkozata, 1993. február 16. Lásd még UN Doc. E/CN.4/1993/SR.23, 71–76. bekezdés.
- 181 UN Doc. E/CN.4/1992/48, 96. bekezdés.
- 182 UN Doc. A/C.3/47/L.66; A/RES/47/135, magyar nyelven: Emberi Jogok: Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye, ENSZ – New York, 1988, magyar változat: 1993.
- 183 Lásd alább: A nyilatkozat népszerűsítése és a kisebbségi jogok további fejlődése.

- 184 UN Doc. E/CN.4/SR.17, 20. bekezdés.
- 185 UN Doc./ E/CN.4/Sub.2/1993/29, Annex I.
- 186 A Kisebbségekről szóló Nyilatkozatnak az őshonos népekre vonatkozó kihatásait megvizsgálta: P. Thornberry: „On Some Implications of the UN Declaration on Minorities for Indigenous Peoples”, in Eyassu Gayi, Myntti (Eds): *Indigenous and Tribal Peoples Rights – 1993 and after* (Rovaniemi: The Northern Institute for Environmental and Minority Law, 1995), 46–91. o.
- 187 Az Afrikaner Volksfront nyilatkozata, 1994. július 26.
- 188 Az Őshonos Néppességi Munkacsoport tizenkettedik ülésszakának jelentése [Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Twelfth Session], UN Doc. E/CN/Sub.2/1994/28. bekezdés.
- 189 Az ENSZ Munkacsoport 1994-es ülésén valamelyest nőtt annak az esélye, hogy az önrendelkezés bekerül az Őshonos népekről szóló Nyilatkozattervezetbe. Az Egyesült Államok jóval támogatóbb álláspontja indokolja ezt a felvetést: Report of the Working Group on Indigenous Populations on its Twelfth Session, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/30, 28. bekezdés.
- 190 Lásd például a népek jogaival kapcsolatos fogalom további tanulmányozásáról szóló nemzetközi szakértői találkozó beszámolóját [Report of the International Meeting of Experts on Further Study of the Concept of the Rights of Peoples]. (Párizs, 1989. november 27–30.), Doc. SHS CONF. 602/7, 1990. február 22.
- 191 A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 3. Számú Általános Megjegyzése. (Lásd fent, 162. jegyzet).
- 192 Philip Aston írta le tanulmányában ennek a „normatív fáradságnak” az elemeit. Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, ideértve: Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights, UN Doc. A/44/668, (1989. november 8.)
- 193 Egy másik „modell” mutatott be a Balti-tengeri Államok Tanácsa (Council of the Baltic Sea States – CBSS), amely 1994. október 1-jétől 3 éves időtartamra létrehozta a CBSS demokratikus intézmények és emberi jogok – beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – biztosának posztját.
- 194 Commission on Human Rights, Report on the Forty-ninth Session, ECOSOC, Official Records, 1993, Supplement No.3 (E/1993/23; E/CN.4/1993/122), 109–111. o.
- 195 Az Egyesült Államok küldöttségének 20. napirendi pont alatt tett nyilatkozata, 1993. február 16., 7. o.
- 196 Uo. 5. o.
- 197 A külön napirendi pont minimálisan szükséges ahhoz, hogy a kisebbségi kérdés a figyelem középpontjában maradjon.
- 198 1994/22, Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogai, elfogadva 1994. március 1-jén. Emberi Jogok Bizottsága, Jelentés az ötvenedik ülésszokról [Commission on Human Rights, Report on the Fiftieth Session], ECOSOC, Official Records, 1994, Supplement No. 4 (E/1994/24; E/CN.4/1994/132), 88–90. o.
- 199 Kisebbségek védelmét és megkülönböztetésének megakadályozását megcélzó átfogó programra vonatkozó javaslatokat tartalmazó Hátteranyag [Working Paper Containing Suggestions for a Comprehensive Programme for the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities], UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/36, 39. bekezdés.
- 200 1994. augusztus 19-én elfogadott 1994/4 számú határozat. UN Doc. E/CN.4/1995/2, 31–33. oldal. Lásd még ezen kiadvány II. részének 3. fejezetét.
- 201 Az Emberi Jogok Bizottságának 1995/24 számú határozata. UN Doc. E/CN.4/1995/L.11/Add.2, 3–6. o.
- 202 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/SR.11, 29. bekezdés.
- 203 Mr. Bengoa, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/SR.8, 13. bekezdés.
- 204 Mr. Alfonso Martinez, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/SR.8, 73. bekezdés.

- 205 Mr. Joinet, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/SR.8, 67. bekezdés.
- 206 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/SR.8, 81. bekezdés.
- 207 Lásd S. J. Roth: „Towards a Minority Convention: Its Need and Content”, in Y. Dinstein and M. Tabory (Eds); *The Protection of Minorities and Human Rights* (fent, 2. jegyzet), 83–116. o.
- 208 Vess össze J. P. Gromacki, „The Protection of Language Rights in International Human Rights Law: A Proposed Draft Declaration of Linguistic Rights”. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 32 (1992), 515–579. o.
- 209 Eltekintve attól a gondolattól, hogy a kisebbségi jogokat teljesen lecseréljék a csoportjogok programjára, néhány kormány (és nem-kormányzati szervezet) a „kisebbség” szóval kapcsolatos nehézségekre hivatkozik. Így egy nem-kormányzati szervezet által támogatott az ENSZ Nyilatkozatról szóló konferencia tekintettel az arab világ és a Közel-Kelet népeire a „kisebbség” helyett a „hagyományosabb” „szekták, etnicitás és csoportok” szavak használatát részesítette előnyben. A nemzetközi jogban az a probléma ezzel a szóhasználattal, hogy az valószínűleg „beengedi” az emberek jogaira vonatkozó (a kormányok számára bizonyára) nem szívesen látott szemléleteket is a kisebbségekről szóló diskurzusba: *Communique of the First International Conference on the rights of Minorities and Peoples of the Arab world and the Middle East*, Limassol, Ciprus, 1994. május 12–14. Lásd még A. Philips: „Promoting and Implementing the UN Declaration: an MRG Perspective”.
- 210 Lásd fent, 3. jegyzet.
- 211 A Keretegyezmény szövegét lásd Doc. H(94)10.
- 212 Vienna Summit Document, SUM(93)2, 1993. október 9., II. függelék.
- 213 Lásd többek között, *An agenda for Peace* (fent 1. jegyzet).

Kisebbségi jogi kalauz: eljárások és intézmények az ENSZ-ben

A szövegben szereplő rövidítések és szakkifejezések

Az 1503-as eljárás – Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsának azonos számú határozata után kapta a nevét. Az eljárás lehetővé teszi, hogy a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság és az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága bizalmas vizsgálatot folytasson az emberi jogok megsértésével kapcsolatos panaszok tárgyában.

CAT – A Kínzás Elleni Bizottság olyan szakértőkből álló, egyezményt megfigyelő testület, amelynek az a feladata, hogy figyelemmel kísérje a Kínzás, és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés elleni Egyezmény betartását.

CEDAW – A Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottság olyan szakértőkből álló, egyezményt megfigyelő testület, amelyet a nőkkel szembeni megkülönböztetés felszámolását célzó nemzetközi Egyezmény alapján hoztak létre.

A Központ – A genfi Emberi Jogi Központ az a Titkárságként működő szerv, amely az ENSZ legtöbb emberi jogi testületét kiszolgálta. Ezt a szervezete időközben felváltotta az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala.

CERDC – A Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság olyan szakértőkből álló, egyezményt megfigyelő testület, amelyet a faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezmény alapján hoztak létre. Az egyezmény végrehajtását a ratifikáló államok által benyújtott jelentések átvizsgálásával kíséri figyelemmel és vizsgálhatja az egyének vagy csoportok által eljuttatott panaszokat, feltéve, hogy az érintett állam a szükséges nyilatkozatot megtette az egyezmény 14. cikkelyének megfelelően.

CESCR – A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága szakértőkből álló, egyezményt megfigyelő testület, amelyet az ECOSOC hozott létre. Feladata, hogy figyelemmel kísérje a Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya betartását oly módon, hogy tanulmányozza az Egyezségokmányt ratifikáló államok által küldött jelentéseket.

A Bizottság – Az Emberi Jogi Bizottság az ENSZ legmagasabb olyan fóruma,

* Gudmundur Alfredsson az Emberi Jogok és Emberiességi Törvények Raoul Wallenberg Intézetének igazgatója (University of Lund, Svédország). Erika Ferrer a Svéd Külügyminisztérium munkatársa. Az eredeti publikáció: *Minority Rights: A guide to United Nations Procedures and Institutions*. MRG – Raoul Wallenberg Inst., Sweden-Lund, 2000, 38. o.

amely kizárólag emberi jogi ügyekkel foglalkozik. Az ECOSOC alárendelt, funkcionális bizottsága.

CRC – A Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság szakértőkből álló egyezményt megfigyelő testület, amelyet A gyermek jogairól szóló Egyezmény alapján hoztak létre azzal a céllal, hogy figyelemmel kísérje az Egyezmény betartását, főként a részes államok által küldött jelentések tanulmányozásán keresztül.

ECOSOC – A Gazdasági és Szociális Tanács az ENSZ egyik főszerve, amely a világ-szervezetnek és szakosított szerveinek gazdasági és szociális területen – köztük az emberi és kisebbségi jogok terén – végzett tevékenységeinek összehangolását felelős.

Jószolgálati tevékenység – A kifejezést akkor használjuk, amikor az ENSZ Főtitkára vagy az Emberi Jogi Főbiztos emberi jogi problémák megoldásához segítséget nyújt.

A Főbiztos – Az Emberi Jogi Főbiztos a Főtitkár után a legmagasabb rangú tisztviselő az emberi jogok területén az ENSZ-ben. A Főbiztos Hivatala Genfben van, összekötő irodát működtet New Yorkban és egyre több helyi iroda található különböző államokban, például Bosznia-Hercegovinában, Burundiban, Kambodzsában, Kolumbiában, Horvátországban, Malawiban, Palesztinában, Ruandában és Szerbiában.

HRC – Az Emberi Jogok Bizottsága szakértőkből álló, egyezményt megfigyelő testület, amelyet a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján hoztak létre. Az Egyezségokmányt ratifikáló államok által benyújtott jelentéseket vizsgálja, illetve jogsértésekre vonatkozó egyéni panaszokat is elfogadhat, ha az érintett állam ratifikálta az Egyezségokmány első Fakultatív Jegyzőkönyvét.

IGO – Kormányközi szervezet.

ICCPR – A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, több mint 150 állam által ratifikált szerződés.

ICERD – A faji megkülönböztetés minden formájának felszámolását kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény, több mint 150 állam által ratifikált szerződés.

ICESCR – A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, több mint 140 állam által ratifikált szerződés.

ILC – A 34 nemzetközi jogi szakértőből álló Nemzetközi Jogi Bizottság a Közgyűlés számára készít szerződéstervezeteket.

ILO – A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az ENSZ Genfben székelő szakosított intézménye, amely olyan, a munka világával kapcsolatos szabványokat fogad el, amelyek a kisebbségek számára is kedvezőek. Az adott helyszínen megfigyelő tevékenységet végez, és szakmai segítséget nyújt, amihez megfelelő programokkal rendelkezik.

OSCE – Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet egy regionális szervezet, amelynek több mint 50 tagja van Európában, Közép-Ázsiában és Észak-Amerikában.

NGO – Nem-kormányzati szervezet.

Részes államok – Egy nemzetközi egyezményt vagy szerződést ratifikáló államok.

Az Albizottság – A Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság 26 független szakértője stratégiai kérdésekkel és a követendő politika kimunkálásával foglalkozik. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának készít jelentéseket.

UNDP – Az ENSZ Fejlesztési Programja fejlesztési projekteket valósít meg, melyeknek kisebbségi vetületei is lehetnek.

UNESCO – Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete Párizsban székelő szakosított intézmény, amely kisebbségekre vonatkozó normákat fogad el az identitás, a kultúra és a nevelésügy területén.

UNHCR – Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának székhelye Genfben van, fiókirodái pedig a világ minden részén megtalálhatók.

UNICEF – Az ENSZ Gyermekalap a gyermekek helyzetével és jogaival – beleértve a kisebbségi jogokat is – kapcsolatos ENSZ fejlesztési programokat valósítja meg.

UNITAR – Az ENSZ Továbbképző és Kutató Intézete.

UNRISD – Az ENSZ Szociális Fejlesztési Kutató Intézete. Genfben székelő autonóm kutatóintézet.

UNU – Az ENSZ Egyeteme, Tokióban székelő autonóm kutatóintézet, amelynek szakosított és társintézetei találhatók a világ számos pontján.

WGIP – A Benszülött Népekkel Foglalkozó Munkacsoportot, amelynek öt független szakértője van, 1982-ben hozták létre az Albizottság kiegészítő szerveként. Évente ülésezik Genfben.

WGM – A Kisebbségi Munkacsoportot 1995-ben alapították öt szakértővel. Az Albizottság Genfben évente ülésező kiegészítő szerve. Ebben a Kalauzban a 13. fejezet foglalkozik a feladatával és tevékenységével.

1. Bevezetés

Ennek a Kalauznak az a célja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeket és magukat a kisebbségi csoportokat az ENSZ-ben található, érdekeiket érintő fórumok és eljárások növekvő mértékű és hatékonyságú használatára buzdítsa törvényes jogaik biztosítása érdekében. A Kalauz fontosnak tartja a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) szerepét is, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC) által adható tanácsadói státusszal.

E kiadvány rövid áttekintést ad azokról a lehetőségekről az ENSZ emberi jogi programján belül, ahová a kisebbségi jogok megsértése vagy más, a kisebbségeket érintő helyzetek miatt fordulni lehet, illetve ahol a kisebbségi jogok érvényesítése ezeken túl folytatható. Kiemelten foglalkozik azoknak a fontos és elérhető intézményekkel és fórumokkal, ahol a nemzetközi emberi jogok és kisebbségi jogi normák betartását és megfelelő alkalmazását kísérik figyelemmel.

Ebben a Kalauzban nem kívánjuk megkísérlni a „kisebbség” fogalmának meghatározását. Általánosságban azonban elmondhatjuk, hogy a definíció főbb elemeit leginkább a következők alkotják:¹

- a) valamely csoporttal való önazonosság vállalása, vagyis a szubjektív elem,
- b) objektív vonások, azaz nemzeti, faji, etnikai, nyelvi és vallási jegyek, amelyek megkülönböztetik a kisebbséget más népcsoportoktól az országban,

- c) a számszerűség, vagyis az a követelmény, hogy a csoport az összalakosság kevesebb, mint felét tegye ki, és
- d) valamely csoport csoportként való együttélése egy bizonyos területen hosszabb ideig.

A Kalauz az ENSZ-re összpontosít. Nem tárgyalja az olyan szakosított intézményeket, mint amilyen a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO), vagy olyan regionális szervezeteket, mint az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, noha ezeknek a kisebbségi jogokat érintő normái és megfigyelési módszerei általában hasonlóak.

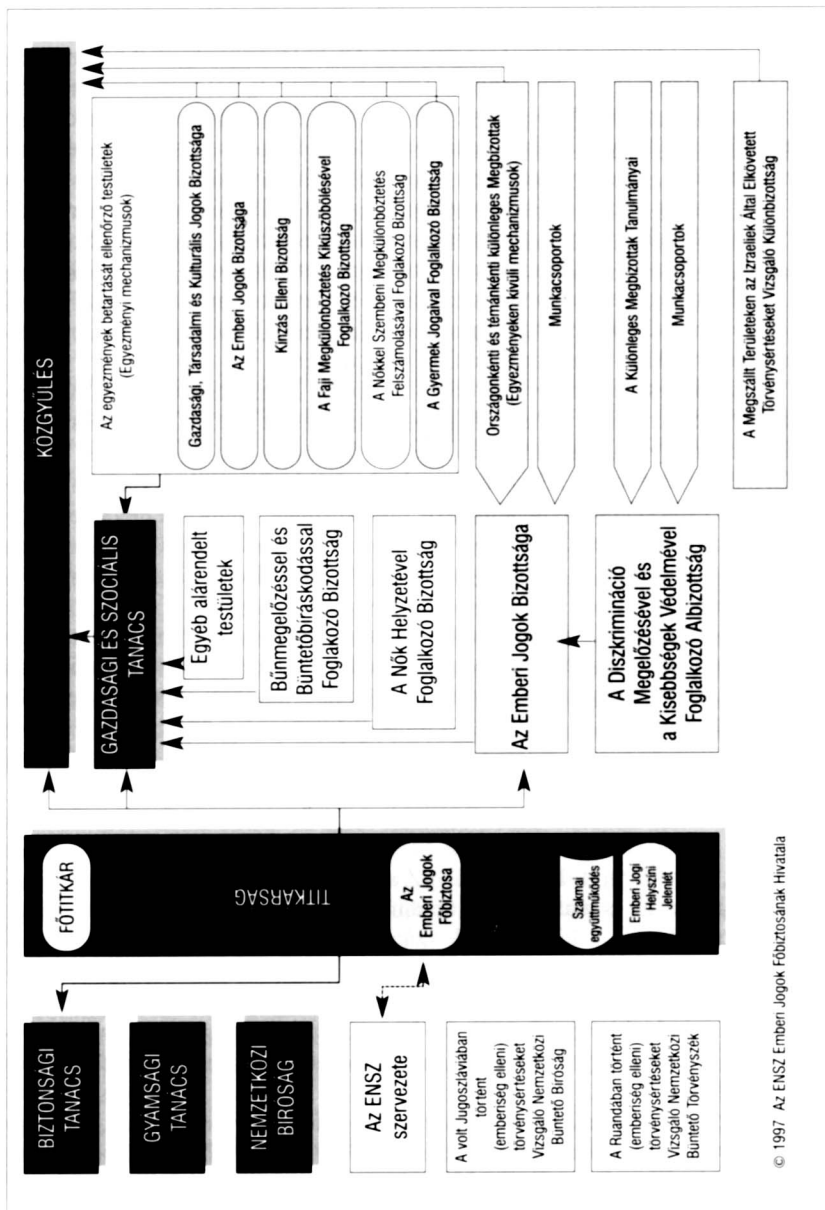
Ugyanígy nem kíván átfogó képet adni az ENSZ intézményekről, eljárásokról, az alkalmazott esetjogról, általános megjegyzésekről, határozatokról és társasokról. Ehelyett inkább a lehetőségek sokféleségét mutatja be. Ez a kiadvány nem kézikönyv, inkább csak megmutatja a kisebbségeknek és NGO-nak az elérhető és járható utakat az ügyek végigvitelében és a változásért való lobbizásban, kiemelve az intézményeket és az ellenőrző mechanizmusokat. Az alkalmazható nemzetközi kisebbségi jogi normáknak csak rövid vázlatát adjuk, amelyek ismerete természetesen szükséges az itt tárgyalandó eljárások használatához.

Az ENSZ ellenőrző vagy végrehajtó tevékenységével kapcsolatos eljárások leírásakor a Kalauz néhány praktikus kérdést próbál megválaszolni.

- Miről szólnak ezek az eljárások?
- Hogyan hasznosították őket a kisebbségek javára az utóbbi években?
- Hogyan érhetők el a kisebbségek számára?
- Milyen információt kell a kisebbségeknek eljuttatni és milyen csatornákon?
- Milyen más módon tudják a kisebbségek maguk, vagy az érdekeiket képviselő NGO-k hasznosítani az ENSZ emberi jogi eljárásait és fórumait?
- Hatásosak-e ezek az erőfeszítések?
- Leginkább mely eljárások kecsegtetnek eredménnyel?

Szinte minden itt tárgyalt kérdésre igaz az, hogy a kisebbségek, vagy képviselőik befolyásolhatják az eljárások kimenetelét. Ez a későbbiek során rendre kiderül majd. Az ENSZ olyan, akárcsak egy kormány, törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágakkal, ahol lobbizni kell a változások eléréséért. Mind a bírói út, mind az ENSZ kvázi-bírói panaszos eljárása csak akkor vezet eredményre, ha és amikor az ügyeket eléjük viszik.

A nemzetközi normákat az elmúlt évtizedekben fogadták el, az ellenőrző tevékenység azonban a közelmúlt eredménye. Nem szabad elfelejtenünk, hogy



az ENSZ, mint nemzetközi szervezet államokból áll, és az államok azok, amelyek az összes lényeges döntést meghozzák. Ők kötelezik magukat a nemzetközi normák betartására is. Ezt nyilván nemzeti érdekeik, például a szuverenitás és a területi integritás figyelembevételével teszik. Ezek a megfontolások tükröződnek abban, ahogy sok állam vonakodik elfogadni a kisebbségek védelmére olyan normákat, amelyek hatékony ellenőrző eljárással párosulnak.

Van igazság abban az észrevételben, hogy az ENSZ és más kormányközi szervezetek lassúak vagy gyakran felületesek a kisebbségi ügyekkel kapcsolatban. Ez a Kalauz azt kívánja megmutatni, hogy vannak olyan, az ENSZ kisebbségi tevékenységével kapcsolatos eljárások és fórumok, amelyekhez a kisebbségi jogok megsértése miatt, és más, a kisebbségeket érintő ügyekben megalapozott reményekkel lehet fordulni felülvizsgálatért.

Az egyik friss fejlemény e téren a Kisebbségi Munkacsoport (WGM) létrehozása (1995) az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az ECOSOC felhatalmazása alapján, amely A Diszkrimináció Megakadályozása és a Kisebbségek Védelme Céljából Létrehozott Albizottság számára küld jelentéseket. Ez igen lényeges újítás az ENSZ-ben és a változások motorja lehet. Nemcsak egy új ellenőrzési eljárást hoz létre, de egy olyan fórumot is, ahol az ENSZ első ízben közvetíthet csoportok és kormányok között. A WGM-et a 13. fejezetben fogjuk tárgyalni.

Az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosa nemrég nyitott egy website-ot a Világhálón, amelynek a címe: <http://www.unhchr.ch>. Itt részletes információkat kapunk az ENSZ emberi jogi tevékenységének rendszerét illetően, szerződések ratifikálásáról stb.

2. A felhasználható nemzetközi normák áttekintése

Amikor a Közgyűlés elfogadta Az Emberi jogok egyetemes Nyilatkozatát 1948-ban, arról döntött, hogy az ENSZ nem maradhat közömbös a kisebbségek sorsa iránt.² Ez is maradt a cél, amennyiben a mai nemzetközi emberi jogi dokumentumok sok, a kisebbségek számára előnyös rendelkezést tartalmaznak. A különböző megfigyelési eljárások ismertetésekor a Kalauz azokra a normákra támaszkodik, amelyek rögzítik, hogy az emberi jogok megkülönböztetés nélkül, mindenkire egyformán érvényesek és tartalmazzák az ennek érvényesítését szolgáló úgynevezett különleges jogokat és rendelkezéseket (megérősítő eljárás).³

Az, hogy az emberi jogok mindenkire egyformán vonatkoznak, és hogy e tekintetben minden megkülönböztetés tilos, szerepel az ENSZ Alapokmányában, Az Emberi jogok egyetemes Nyilatkozatában, a nemzetközi emberi jogok

mindkét Egyezségokmányában, és számos egyéb általános és speciális tartalmú dokumentumban. Az emberi jogok egyenlő megkülönböztetés nélküli élvezetére vonatkozó cikkelyek az emberi jogok minden aspektusát, azaz a polgári, a kulturális, a gazdasági, a politikai és a szociális jogokat egyaránt felölelik. Különösen fontos az, hogy a törvény mindenkit egyenlő mértékben védjen, és érvényesüljön az egyenlő elbírálás a bíróságokon és a közigazgatásban.

A diszkrimináció tilalmának alapja a különböző dokumentumokban más és más, de a fajra, bőrszínre, nyelvre, vallásra, nemzetiségre, származásra, születésre és státuszjellemzőkre való ismételt utalások a hagyományos kisebbségi helyzeteket fedik le.

A diszkrimináció meghatározása a következő:

„Bármely (az előzőekhez kötődő) megkülönböztetés, kirekesztés, korlátozás vagy előnyben részesítés, amelynek célja vagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása.”

(A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezmény, 1. cikkely, 1. paragrafus)

A történelem és az elmúlt időszak eseményei megmutatták, hogy a jogok egyenlő, megkülönböztetés nélküli élvezete nem nyújt elég biztosítékot a kisebbségek védelmére. Különleges jogok és kedvezményes bánásmód szükséges a széles körben elterjedt diszkrimináció leküzdéséhez, és ahhoz, hogy a kisebbségi csoportoknak és tagjaiknak biztosítani lehessen a többséggel egyenlő elbánást. Vagyis a törvény előtti egyenlőségnek tényleges egyenlőséget kell jelentenie.

A kisebbségeket érintő cikkelyek az ENSZ számos emberi jogi dokumentumában megtalálhatók. Ezek a következők:

- A Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR)
- A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi Egyezségokmánya (ICESCR)
- A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezmény
- (ICERD)
- A gyermek jogairól szóló egyezmény
- Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól

A dokumentumokban a kisebbségek érdekeit szolgáló különleges jogok és rendszabályok főként az oktatás, a kultúra, a nyelv és a vallás területeihez

kötődnek. A jogok egyenlő, megkülönböztetés nélküli élvezetére vonatkozó általános szabályok – különleges rendszabályokkal támogatva – természetesen kiterjesztendők a politikai, gazdasági és szociális jogokra is.

Az ICCPR 27. cikkelye a kisebbségek különleges védelmének fontos és gyakran idézett pontja. Az Egyezségokmány más, különösen lényeges cikkelyei a következők:

- a 2. cikkely a diszkrimináció tilalmáról;
- a 4. cikkely a jogcsorbítás tilalmáról;
- a 14. cikkely a bíróságok előtti egyenlőségről és a tolmácsolásról a büntető eljárásban;
- a 20. cikkely a szólásszabadság korlátozásáról, ha az etnikai gyűlölködést táplál;
- a 25. cikkely az egyenlőségről a választójogban és a közszolgáltatásban; továbbá
- a 26. cikkely a törvény előtti egyenlőségről.

Az ICESCR-ben található, a kisebbségi jogok szempontjából különösen fontos pontok a következők:

- a 2. cikkely a diszkrimináció tilalmáról;
- a 7. cikkely az egyenlőségről a munkahelyeken;
- a 13. cikkely a tanuláshoz való jogról, beleértve az emberi jogokkal kapcsolatos képzést, és az oktatás szerepéről a nemzetek és a faji, etnikai és vallási csoportok közti barátság, tolerancia és megértés előmozdítása tekintetében; továbbá
- a 15. cikkely a kulturális életéről és a kulturális alkotásokhoz kötődő erkölcsi és anyagi érdekek védelméről.

Az ICERD hatálya alá eső, a faji megkülönböztetésre vonatkozó tilalom hatásköre igen tág és kiterjed a faji, nemzeti és etnikai kisebbségekre az Egyezmény 1. cikkelye 1. paragrafusának megfelelően. Az Egyezmény azt is előírja az államok számára, hogy különleges intézkedéseket hozzanak személyek és csoportok érdekében, ha ez szükséges, kulturális, gazdasági, társadalmi és egyéb területeken a diszkriminációs jelenségek felszámolása érdekében. A 4. cikkelyben az ICERD megtiltja a faji gyűlölet szítását és az ezzel összefüggő tevékenységeket, az ICCPR-hez hasonlóan.

A különleges jogok és rendszabályok nem jelentenek kiváltságokat a kisebbségek, illetve az ide tartozó személyek számára: ezek az előírások a jog egyenlő élvezetének az elvén alapulnak, akárcsak a diszkrimináció tilalma. Az ilyen jogoknak csak a közösségi gyakorlása teszi lehetővé, hogy nagyjából ugyanolyan körülmények jöjjenek létre (a kisebbségek számára), mint amilyeneket a többség a maga számára természetesnek tart: anyanyelvüket használó, saját iskoláikat fenntartó kisebbségek, amelyek a csoport által a csoportért elv alapján jutnak hozzá egyéb szolgáltatásokhoz és vesznek részt az állam politikai és gazdasági ügyeinek vitélében. A kedvezményes bánásmód hiánya ese-

tén a kisebbségek tagjainak a jogok egyenlő élvezetére vonatkozó esélyei jelentősen csökkennek.

A legtöbb ENSZ emberi jogi dokumentum az egyének jogait határozza meg. Hasonló a helyzet sok kisebbségi jogi normával is, de a szövegek gyakran úgy fogalmaznak, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogait csoportjuk más tagjaival együtt, közösségben gyakorolhatják. Bizonyos esetekben a csoportok maguk kapják meg a jogokat és a nemzetközi fórumok igénybevételenek lehetőségét. Fontos, hogy különbséget tegyünk egyéni és csoport jogok között, amikor az ellenőrző eljárásokról beszélünk. Mely jogok illetnek meg csoportokat? Melyek azok a jogok, amelyeket legcélszerűbb közösségben, a csoport más tagjaival együtt gyakorolni? Ki melyik fórumot veheti igénybe és melyik eljárást használhatja?

1992-ben az ENSZ elfogadta A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatát. Ez az első olyan ENSZ emberi jogi dokumentum, amely kizárólag a kisebbségi jogokkal foglalkozik. A Nyilatkozat sok meglévő jogot említ, és hozzáteszi, hogy az ENSZ égisze alatt működő szervezetek feladata, hogy a dokumentumban megfogalmazott „jogok és elvek teljes mértékben megvalósuljanak”. Egyúttal összefüggést állapít meg a kisebbségi jogok és „a társadalmi fejlődés és a jog uralmára épülő demokratikus berendezkedés” között. A Nyilatkozat elfogadása vezetett a WGM létrehozásához 1995-ben.

3. Az egyezmények betartását megfigyelő testületek általános megjegyzései

A nemzetközi dokumentumok tartalmazzák az emberi jogi és kisebbség jogi normákat, de nem hagyható figyelmen kívül ezek értelmezése és alkalmazása sem a hivatalos ellenőrző testületekben. Az itt folyó gyakorlat – maguktól a normáktól nem elszakadva persze – fontos hivatkozási alap, hiszen a precedensek a nemzetközi szervezetek esetében is lényeges szerepet játszanak, akár csak az egyes országok jogrendszerében.

Ennek a gyakorlatnak az egyik területét képezik az úgynevezett általános megjegyzések vagy ajánlások. A legfőbb emberi jogi szerződések közül néhány felhatalmazza az ellenőrző testületeket, – amelyeket éppen e szerződések alapján hoztak létre –, hogy általános megjegyzéseket és ajánlásokat fogadjanak el, amelyek segítik az egyezmények különböző rendelkezéseinek értelmezését és további finomítását. E megjegyzések elfogadásának az a célja, hogy eligazítást adjon az államoknak, amikor azok jelentést tesznek a szakértői bizottságoknak (lásd alább). A megjegyzések másik feladata az, hogy az

egyezményeket ellenőrző testületeknek az államok által küldött jelentések vizsgálatából és a panaszok kezeléséből kitűnő gyakorlatát összefoglalja, és megvilágítja a különféle jogokkal kapcsolatos terminológiai és megfogalmazásbeli problémákat. Lehetséges továbbá lobbizni az egyezményeket megfigyelő testületeknél a megjegyzések és ajánlások tartalmát illetően, amikor újak kerülnek megfogalmazásra, illetve a régieket módosítják.

Az alábbiakban az Emberi Jogok Bizottságának az ICCPR-re vonatkozó néhány fontosabb általános megjegyzését és a CERD-nek az ICERD-re vonatkozó általános ajánlásait foglaljuk össze.⁴

3.1. Az Emberi Jogok Bizottságának általános megjegyzései

A HRC 12-es számú általános megjegyzése az önrendelkezés jogáról az ICCRP 1. cikkelyében viszonylag kevés útmutatást nyújt a kisebbségre vonatkozóan. Az azonban kiderül például, hogy ez a jog csak népeket illet meg és nem kisebbségeket. A HRC világossá tette, hogy az önrendelkezés jogának a megsértése nem szolgálhat egyéni panasz indokául a Fakultatív Jegyzőkönyv alapján (lásd a 167/1984. számú esetet: Chief Bernard Ominayak and the Lubicon Band v. Canada, és a 205/1986. számút: Mikmaq Tribal Society v. Canada, 18–19. o.).

Az 1. cikkelyben szereplő „nép” alatt a HRC egy államnak, vagy a nemzetközi jog alapján egy, az államiság ismérveivel bíró entitásnak a teljes lakosságát érti. A „nép” kifejezés ezért nem vonatkoztatható egy államon belül élő kisebbségi csoportra. Etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségeknek nincs joga elszakadni vagy kiválni valamely államból az 1. cikkely alapján, kivéve, ha ezt a szándékot az ENSZ dekolonizációs folyamatként értékeli, illetve, ha a többség és a kisebbség erről megegyeznek. Az önrendelkezés igényét elismeri a nemzetközi jog, ha egy csoportot módszeres diszkrimináció és a kormányzásból való kirekesztés éri, vagy, ha olyan területen él, amelyet (mások) erőszakkal foglaltak el azóta, hogy az ENSZ 1945-ös Alapokmánya életbe lépett.⁵

Az 1. cikkelyre vonatkozó általános megjegyzésben a HRC arra kéri a résztvevő államokat, hogy időszakos jelentéseikben részletesen számoljanak be olyan intézkedésekről, amelyeknek célja, hogy biztosítsák azt a minden népet megillető jogot, „hogy szabadon döntsön politikai státusát illetően és szabadon biztosítsa gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését”. Továbbá, hogy „ismertessék azokat az alkotmányozási és politikai folyamatokat, amelyek a gyakorlatban lehetővé teszik ennek a jognak a gyakorlását”. A demokratikus kormányzásnak ez a hangsúlyozása fontos lehet azon kisebbségek számára, amelyek olyan területen élnek, ahol a helyi öngazgatás vagy autonómia tör-

vényesen igényelhető különleges intézkedésnek minősül a kulturális, gazdasági és politikai jogok egyenlő élvezetének biztosítása érdekében.

Az egyenlő elbírálás és a diszkrimináció tilalma megfogalmazódnak az ICCPR különböző cikkelyeiben, a legszembetűnőbben a 2-es, a 14-es, a 20-as és 26-os cikkelyek adódnak. A diszkrimináció tilalmáról szóló 18. általános megjegyzésben a HRC a diszkriminációt a következő módon határozta meg:

„Az Egyezségokmányban használt megfogalmazás szerint diszkrimináció minden olyan megkülönböztetés, kirekesztés, korlátozás vagy előnyben részesítés, amelynek alapja a faj, a bőrszín, a nem, a nyelv, a vallás, politikai vagy egyéb vélemény, a származás (nemzetiségi vagy társadalmi tekintetben), a vagyon, a születéssel vagy bármi mással összefüggő státusz; és amelynek célja vagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbitása.”⁶

Fontos megjegyezni, hogy a jogok egyenlő élvezete nem jelent szükségképpen azonos bánásmódot minden esetben. Néhány dokumentum előírja vagy megengedi a különbségtételt, mint az egyenlő esélyek megteremtésének eszközt olyan csoportok esetén, amelyek e tekintetben hátrányos helyzetben vannak a lakosság többségével szemben. Az ilyen különleges intézkedések, amelyeket pozitív intézkedéseknek vagy kedvezményes bánásmódnak is neveznek, nem tekinthetők kiváltságoknak, ha azt a célt szolgálják, hogy egyenlőtlenségeket orvosoljanak.

A diszkrimináció tilalma valamely államban minden egyénre vonatkozik. A HRC szerint a diszkriminációról szóló szakasz 26. cikkelye nemcsak az ebben az Egyezségokmányban foglalt jogokra vonatkozik, hanem minden olyan jogra, amelyet az állam törvény útján biztosít a fennhatósága alatt élő minden egyén számára. A 26. cikkelyben tehát a diszkrimináció tilalma kiterjed a jog és a gyakorlat minden olyan területére a polgári,⁷ kulturális, gazdasági, politikai és társadalmi életben, amely az állami hatóságok védelme és szabályozása alá esik. Amikor egy állam törvényt hoz, annak összhangban kell lennie a 26. cikkellyel, vagyis semmiféle megkülönböztetést nem tartalmazhat olyan személyekkel kapcsolatban, akik az illető állam fennhatósága alá esnek.

A HRC szerint a vallásszabadságról szóló 18. cikkely érvényességi köre nagyon tág. Egyaránt védi a hívőket és a nem hívőket. A 22. számú általános megjegyzésben a HRC azt hangsúlyozza, hogy a cikkely nem korlátozódik az úgynevezett hagyományos vallásokra, és a Bizottság aggodalommal figyel.

„minden olyan tendenciát, amely arra utal, hogy megkülönböztetés történik bármely vallással vagy hittel szemben bármilyen okból, ideértve azt is, amikor újonnan alapított vallásról van szó vagy vallási kisebbségről, amely ellenségeskedésnek van kitéve a többségben lévő vallási közösség által.”⁸

Az ICCPR 3. bekezdésének 18. cikkelye megengedi a vallás vagy hit szabad gyakorlása jogának korlátozását, ha ezt a korlátozást „a törvény írja elő, és szükséges a közbiztonság, közrend, közegészség vagy közérkölc, illetve mások alapvető szabadságjogai védelmében.” A HRC világosan kifejti, hogy ez a rendelkezés szigorúan értelmezendő. Azaz bármely korlátozás csak az Egyezségokmányban biztosított jogokkal – például az egyenlő lehetőségekre és a diszkrimináció tilalmára vonatkozókkal – összhangban történhet. Továbbá, a korlátozások csak speciális, törvényes célokra alkalmazhatók, és arányosnak kell lenniük azzal az igénnyel, amelyre válaszul létrejöttek. A HRC elismeri, hogy az erkölcs meghatározása nehézséget okoz, hiszen az változó a különböző társadalmi, vallási és filozófiai hagyományok szerint, de nem lehet kizárólag egyetlen hagyomány alapján értelmezni.

A HRC hangsúlyt fektet a vallási kisebbségek elleni megkülönböztetés tilalmára, beleértve a nem hívőket; függetlenül attól, hogy a megkülönböztetés a többségi vallás követőinek juttatott gazdasági vagy politikai kiváltságokban, a nem uralkodó vallás gyakorlásának korlátozásában, vagy másban nyilvánul-e meg. A HRC sürgeti az államokat, hogy a Bizottságnak küldött jelentésekben számoljanak be azokról az intézkedésekről, amelyeket minden vallás és hit védelmében tettek, különösen a vallási kisebbségek védelmét illetően. A HRC azt is kívánja az államoktól, hogy „nyújtsanak tájékoztatást azokról a tevékenységekről vagy cselekedetekről, amelyek a törvényeik szerint mint szentségtörők büntetendők”.

Az ICCPR 2. bekezdés 20. cikkelye kimondja, hogy „bármely megkülönböztetéshez, ellenségeskedéshez vagy erőszakhoz vezető nemzeti, faji vagy vallási alapú gyűlölet stizásának a támogatását a törvény által kell tiltania”. A HRC 11. számú általános megjegyzése szerint ez a tiltás teljes mértékben összeegyeztethető a szabad véleménynyilvánítás jogával.⁹ A Bizottság hangsúlyozza e cikkely hatékony végrehajtásának a szükségességét és sürgeti az államokat, hogy olyan törvényeket fogadjanak el, amelyek világosan kimondják, hogy a nemzeti, faji vagy vallási alapú gyűlölködés támogatása és az ezzel kapcsolatos propaganda „ellentétes a közérdekekkel”. Az Egyezségokmányt aláíró államoknak egyúttal hatékony szankciókat kell alkalmazniuk az ilyen cselekedeteket elkövetőkkel szemben.

A HRC által elfogadott 23. számú általános megjegyzés a kisebbségi jogokhoz kötődik, amelyeket az ICCPR 27. cikkelye fejt ki.¹⁰ Ezek a jogok társulnak az Egyezségokmányban kifejtett, természetesen a kisebbségeket is megillető egyéb jogokkal. A 27. cikkelyben szereplő jogok az adott állam fennhatósága alá tartozó minden etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó egyénre érvényesek; nem korlátozhatók az érintett állam állampolgáira. Egy kisebbség léte objektív ismérveken nyugszik és független attól, hogy az állam elismeri-e vagy sem.

Bár a 27. cikkely negatív meghatározásokra épül, egy ratifikáló államnak kötelessége biztosítani a 27. cikkelyben rögzített jogok érvényesülését az azokat semmibevevőkkel vagy megsértőkkel szemben. Ez annyit jelent, hogy a (nyelvtanilag) negatív megfogalmazás a HRC értelmezési gyakorlatában állítóvá válik: egy állam köteles különleges vagy pozitív intézkedéseket hozni, hogy orvosolja a kisebbségi csoport tagjai és a többség közt meglévő egyenlőtlenségeket. Különleges intézkedések (rendszabályok) szükségesek a cikkelyben biztosított jogok védelme érdekében az azokat semmibevevőkkel vagy megsértőkkel szemben, nem csak az állami hatóságok, hanem – az Egyezségokmány 20. cikkelyének megfelelően – az államban élő egyének, például rasszista szervezetek tagjainak cselekedeteivel szemben is.

A 27. cikkely elismeri és rögzíti a kisebbséghez tartozó egyének jogait; azaz nem a csoport mint olyan, hanem az egyének élvezhetik a jogokat „csoportjuk más tagjaival közösen.” A jogok tényleges érvényesítése tehát a közösségnek azon képességén múlik, hogy meg tudja-e őrizni identitását, vagyis kultúráját, nyelvét és vallását. Különleges intézkedések szükségessé válhatnak ennek az identitásnak a védelme érdekében. A kultúrához való jog élvezete kapcsolódhat a föld és más erőforrások tulajdonával és használatával, és olyan tevékenységekkel, mint a halászat és vadászat; ha ezek a tevékenységek szervesen hozzátartoznak a csoport életmódjának és kultúrájának a megőrzéséhez és fejlődéséhez (lásd az Emberi Jogok Bizottságához eljuttatott értesítések, 17–18 o.).

A HRC felkéri az államokat, hogy jelentéseikben minden olyan intézkedésről számoljanak be, amelyet a 27. cikkelyben lefektetett jogok védelmében hoztak. A Bizottság különösen az olyan intézkedésekről érdeklődik, amelyek biztosítésként szolgálnak az érintett kisebbségek kulturális, vallási és társadalmi identitásának megőrzése és folyamatos fejlődése szempontjából.

Fontos megjegyezni arra, hogy a HRC szerint a 27. cikkelyben szereplő jogok nem sérthetik az államok szuverenitását és területi integritását. Ez az értelmezés számos nemzetközi okmányban ismétlődik.

3.2. A Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság általános ajánlásai

Az ICERD 1. cikkelyében található XIV. számú általános ajánlás a diszkrimináció tilalmáról jól mutatja a diszkrimináció jelentésének körét és értelmezését.¹¹ Különleges intézkedések, amelyek megkülönböztetett bánásmódhoz vezetnek, nem jelentenek diszkriminációt, ha átmenetiek, és csak azt a célt szolgálják, hogy a hátrányban lévő csoportot és tagjait hozzásegítsék ahhoz, hogy a többségi lakossággal egyenlő módon gyakorolhassák emberi jogait.

A CERD nem állampolgárokról szóló XI. számú általános ajánlása – ahogy arra az ICERD 1. cikk 2. bekezdése utal – az államnak korlátozott mértékben lehetővé teszi, hogy különbséget tegyen állampolgárok és nem állampolgárok között.¹² Az ilyen különbségtétel nem tekinthető diszkriminatívnak. A CERD azonban leszögezi, hogy az államnak nincs joga megkülönböztetést tenni nem állampolgárok meghatározott nemzetiségű csoportjával szemben, akik az illető államon belül élnek, és semmilyen körülmények között sincs joga a nem állampolgároktól megtagadni azokat a jogokat, amelyeket más nemzetközi emberi jogi dokumentumok előírnak.

Az ICERD 4. cikkelyéhez fűzött általános megjegyzésében a CERD erőteljesebb végrehajtást sürget az egyes államok szintjén az etnikai eredeten alapuló szervezett erőszak és az etnikai különbségek politikai kiaknázásának esetei miatt. Az 4. cikkely az államoknak kötelező jelleggel előírja, hogy megfelelő törvényeket hozzanak és gondoskodjanak azok hatékony végrehajtásáról. A CERD szerint a rasszista propaganda terjesztésének tilalma összeegyeztethető a szabad véleménynyilvánítás jogával. A nemzetközi jogban ez a szabadság bizonyos korlátokkal és kötelezettségekkel jár együtt, például mások jogainak és jó hírének a tiszteletben tartásával.

A 4. cikkely törvényen kívül helyezi azokat a szervezeteket, amelyek elősegítik a rasszista propagandát és gondolkodást és faji megkülönböztetésre bátorítanak. A CERD hangsúlyozza, hogy az államoknak ellenőrizniük kell a rasszista gondolatokra épülő szervezeteket és szervezett tevékenységeket, és megfelelő intézkedéseket kell hozniuk törvénytelen nyilvánításuk érdekében.

Az emberi jogok védelmével kapcsolatos jogérvényesítés területén dolgozó tisztviselők képzéséről szóló XIII. általános ajánlásban a CERD kiemeli az államoknak azt a köteleességét, hogy e tisztviselők képzésük során tájékoztatást kapjanak az ICERD-ről és az abban megfogalmazott kötelezettségekről.¹³ Úgy kell őket felkészíteni, hogy növekedjék bennük a felelősség az emberi méltóság és az emberi jogok védelmét illetően, minden megkülönböztetés nélkül.

4. A rendelkezésre álló megfigyelési eljárások áttekintése

Ez a fejezet áttekintést ad az ENSZ-ben használatos megfigyelési eljárásokról. (Erről lesz bővebben szó a következő fejezetekben is.) Az ENSZ-ben sok, szerződéseken és/vagy határozatokon alapuló eljárás és intézmény¹⁴ van, amelyeket a kisebbségek – közvetlenül vagy közvetve, hivatalosan vagy nem hivatalosan – igénybe vehetnek.

Az illetékességi körükbe tartozó egyezmények által előírt állami jelentéseket tanulmányozva a HRC, a CERD, a Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság (CRC), a Gazdasági, Társadalmi és Kulturális Jogok Bizottsága (CESCR), a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (CEDAW) és a Kínzás Elleni Bizottság (CAT) kérdéseket tesz vagy tehet fel a kormányok képviselőinek a kisebbségekkel való bánásmódról és a kisebbségi jogokról. A kérdések hatékonyságát növeli, ha a kisebbségek és az NGO-k lényeges információkat juttatnak el a Bizottság tagjainak.

Három, az ENSZ felügyelete alatt működő ellenőrző testület – az Emberi Jogok Bizottsága, a CERD és a CAT – fogad panaszokat és kérvényeket a vonatkozó egyezményekben lefektetett normák állítólagos megsértésével kapcsolatban, feltéve, hogy az állam, amely ellen a panaszt valamely egyezményre hivatkozva benyújtották, ratifikálta a szóban forgó egyezményt és elfogadta az ezzel összefüggő eljárást. A kisebbségi csoport tagjai és – az ICERD esetében – a csoportok maguk is panaszt nyújthatnak be, amelyet ezek az egyezményeket ellenőrző testületek vizsgálnak és bírálnak el.

A kisebbségi jogok állítólagos megsértésével kapcsolatos kérvények a bizalmas, határozatokhoz kötődő eljárások keretében is elbírálhatók, amelyeknek az a célja, hogy a durva és egyértelmű jogsértéseket bemutassa. A legismertebb ilyen példa az 1503-as eljárás, amely minden egyén, csoport és független szervezet számára elérhető a vonatkozó szerződés [az érintett állam általi] ratifikációjának hiányában is.

A tényfeltáró és vizsgáló feladatokat a különleges megbízottak végzik, akiket az Emberi Jogok Bizottsága nevez ki. A Bizottsághoz küldött jelentéseikben sokan foglalkoztak kisebbségi ügyekkel, így a tematikus mandátummal rendelkező megbízottak a vallási türelmetlenséggel, rasszizmussal és faji megkülönböztetéssel, az egy-egy országra érvényes mandátummal bírók pedig Burundival, Irakkal, Burmával, Romániával, Ruandával, Szudánnal, a volt Jugoszláviával és más államokkal. A rendszeres jelentések mellett a megbízottak sürgős intézkedéseket hozhatnak a megbízásuk alapján. Ahhoz, hogy megfelelően tudjanak működni és reagálni a kisebbségi jogok megsértésére, természetesen minden a kisebbségektől és NGO-któl származó lényeges információra szükségük van.

A kisebbségi jogokkal összefüggő ügyek gyakran kerülnek terítékre az Emberi Jogok Bizottságában és annak fő és alárendelt szerveiben. A nyilvános viták különböző témakörökben – így az emberi jogok megsértését tárgyalók is – azt a célt szolgálják, hogy felhívják a figyelmet a kisebbséget érintő problémákra szerthe a világon, és nyomást gyakoroljanak az érintett kormányokra. A nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megsértése a vizsgált emberi jogi eseteknek jelentős részét teszi ki. Általában az NGO-k azok, amelyek ezeket a jogsértéseket az ENSZ emberi jogi ülései felé közvetítik.

A Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottságnak és munkacsoportjainak szakértőkből álló tagjai kutatómunkájuk és gyakorlati tevékenységük során – például a kutató megbízottak kinevezésekor – gyakran tesznek javaslatokat a kisebbségek helyzetével, az emberi jogok megsértésével kapcsolatban.¹⁵ Megint csak az NGO-k azok, amelyek a leggyakrabban felhívják az Albizottság figyelmét az ilyen ügyekre. Az ENSZ kisebbségekkel, benszült népekkel és a rabszolgaság mai formáival foglalkozó munkacsoportjai az Albizottság kiegészítő szervei.

Az ENSZ Főtitkár, az Emberi Jogok Főbiztosa, a szakosított intézmények és más ENSZ szervek vezetői jószolgálati tevékenységet folytathatnak a kisebbségek és benszült népek érdekében – és folytattak is időnként az eddigiek során. Csoportok, egyének és NGO-k kérhetik az ilyen segítséget.

A kisebbségi szempontok lassan, de növekvő mértékben jelennek meg azokban a (tanácsadó szolgáltatásnak és szakmai segítségnek is nevezett) szakmai együttműködési programokban, amelyeket az ENSZ Titkárság és más ENSZ irodák valósítanak meg. A 15. fejezetben javaslatok találhatók arra nézve, hogy a kisebbségek hogyan befolyásolhatják és válhatnak részévé a szakmai támogatásnak.

A csoportok és kormányok közti párbeszéd megkönnyítése a felek közti megértés, bizalomépítés és kommunikáció előmozdítása céljából egyre fontosabb az ENSZ megfigyelő tevékenységében. E téren az ENSZ tanult az EBESZ-től a konfliktusok megelőzését és megoldását illetően. Közvetlen összefüggés található itt az emberi jogok tiszteletben tartása és a belső, illetve a nemzetközi béke megőrzése között. A párbeszédet elősegítendő kapott felhatalmazást az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja és az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosa.

Más szervek és szakosított intézmények az ENSZ-ben, mint például az UNICEF, az UNDP, az UNHCR, az ILO, az UNESCO és a Világbank szintén nyújtanak emberi jogi segítséget, és/vagy ellenőrzési eljárásokat kínálnak, amelyek jól felhasználhatók a kisebbségi jogok szempontjából lényeges ellenőrző és a jogalkalmazáshoz kötődő tevékenységek során.

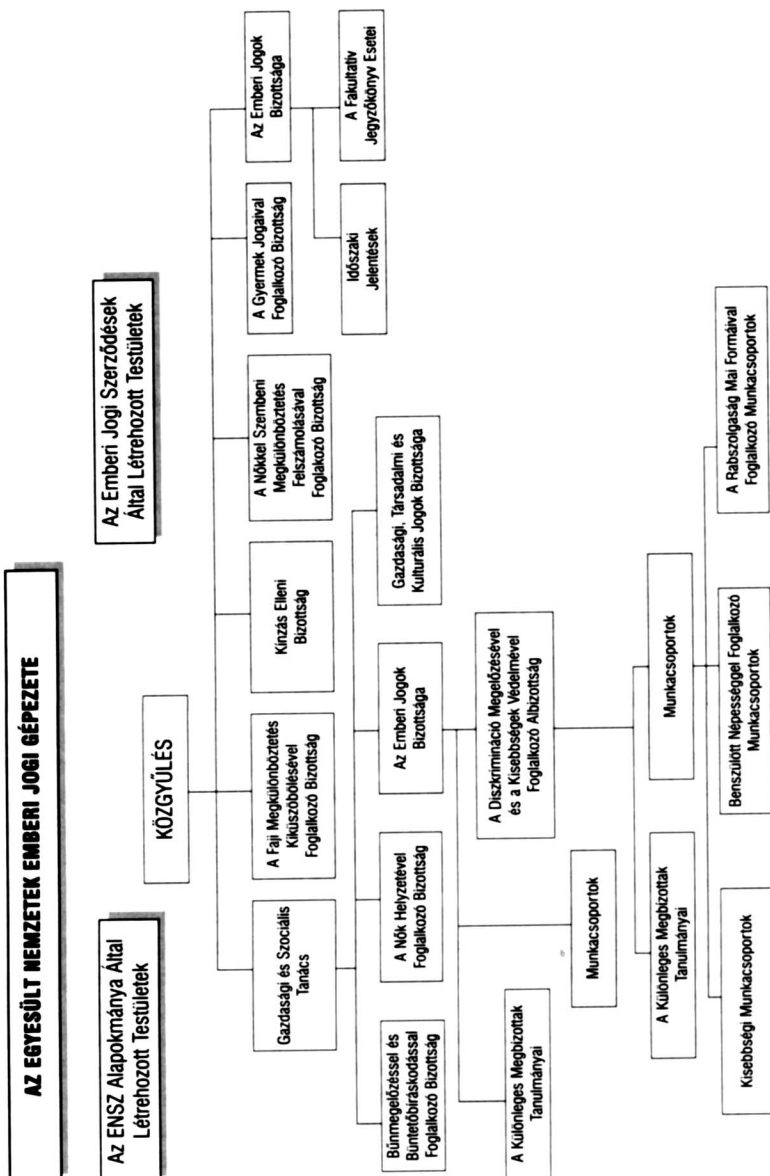
Végül, az NGO-k (nem-kormányzati szervezetek) jelentős szerepét szükséges hangsúlyozni a kisebbségi jogok területén. Ez különösen igaz azokra az NGO-kra, amelyek úgynevezett tanácsadói jogkört szereztek az ECOSOC-ban. Az NGO-k tevékenysége sokféle lehet és igen fontos az ENSZ emberi jogi programjainak hatékony működtetésében, ahogy ezt a Kalauzban mindeütt kiemeltük. Az őshonos népek szervezetei különösen sikeresek voltak ennek a lehetőségnek a kihasználásában; inkább, mint a kisebbségek. Az utóbbiak javára szolgálna, ha aktívabb szerepet vállalnának az NGO-k tevékenységében.

A kisebbségvédelmet szolgáló ENSZ erőfeszítések lendületét jótékonyan befolyásolta a korábbi ENSZ Főtitkár Boutros-Ghali, aki az önálló államiságot követelő etnikai, vallási vagy nyelvi csoportok által okozott konfliktusokkal foglalkozva a következő megállapítást tette a „Teendők a békéért, megelőző diplomácia, béketeremtés és békefenntartás” című 1992-es jelentésben:

„E problémák megoldásának egyik feltétele az, hogy elkötelezzük magunkat az emberi jogok, és különösen az etnikai, vallási, társadalmi vagy nyelvi kisebbségek jogainak ügye mellett. A Népszövetség kidolgozott egy mechanizmust a kisebbségek nemzetközi védelme érdekében. A Közgyűlés elé nemsokára egy nyilatkozat kerül a kisebbségek jogairól. Ez a dokumentum és az Egyesült Nemzetek emberi jogokkal foglalkozó, egyre hatékonyabb gépezete elő kell, hogy segítse a kisebbségek helyzetének javulását és az államok stabilitását egyaránt.”¹⁶

Akár a kisebbségek jogainak elismeréséről, akár a béke fenntartásáról legyen szó, a kormányokat egyre inkább az az általuk reális veszélynek tartott potenciális lehetőség foglalkoztatja, hogy a kisebbségek jogainak hangsúlyozása az állam felbomlásához vezet. Gyakran úgy vélik, hogy a kedvezményes bánásmód – különösen az olyan intézkedés, amely politikai és gazdasági funkciót ruház a csoportokra – a kiválási követeléseket táplálja, amely veszélyezteti a nemzeti egységet, a politikai függetlenséget és a területi integritást. Olyan esetekben, amelyek – bizonyos államok szerint – „saját állampolgáraikat” érintik, az egyoldalú, a nemzetközi normákat sértő állami intézkedések a kisebbségi ügyek szerencsétlen túlpolitizálásához vezetnek, és ahelyett, hogy csökkentenék, növelik a feszültséget. A tudatlanság és a megértés hiánya ugyanúgy nehézséget okoz, mint a felsőbbrendűség és a rasszizmus.

Elvárható, hogy a kisebbségi csoportok és képviselőik az ellenőrző eljárások, különösen az ENSZ Kisebbségi Munkacsoport igénybevétele során szem előtt tartsák a nemzetközi előírásokat, és mérsékeltek, a politikai realitásokkal számoló álláspontot képviseljenek. Ezek a fórumok nem az önrendelkezés jogával vagy az államból való kiválással kapcsolatos igényekkel foglalkoznak



– olyan jogokkal, amelyeket a nemzetközi dokumentumok nem biztosítanak a kisebbségeknek –, és nem is olyasmikkel, amelyek meghaladják az ellenőrző testületek hatáskörét és hatalmát. Ahhoz, hogy a védelem és megelőzés céljainak megfelelő, hatékony megoldások szülessenek, szükséges a játékszabályok betartása, még akkor is, ha az adott lehetőségeket némelyek korlátozottnak találják.

Fontos figyelembe venni, hogy a kisebbségi jogok elismerése a kisebbségeknek és a kormányoknak egyaránt érdeke. Nagyon sok múlik a politikai bölcsességen, valamint a kormányok és a kisebbségi csoportok jóhiszeműségén, amikor az ellenőrző és kisegítő eljárásokat igénybe veszik. (2. ábra)

5. Az államok jelentései a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel kapcsolatban

Több emberi jogi egyezmény megkívánja, hogy az aláíró államok jelentéseket küldjenek az adott egyezmény betartását ellenőrző testületeknek azokról az intézkedésekről, amelyeket kötelezettségeik teljesítése érdekében végrehajtottak. A jelentésekben a kormányoknak fel kell sorolni a törvényhozási, végrehajtási, igazságügyi és egyéb intézkedéseket, amelyeket a vonatkozó egyezményben biztosított jogok elősegítése és védelme céljából hoztak, beleértve a kisebbségi jogokat.

Az államok jelentései időszakosak, és az illetékes testületek nyilvános ülésen vizsgálják meg őket. A jelentést küldő állam képviselői is általában jelen vannak, hogy kiegészítő megjegyzéseket tehessenek és válaszolhassanak a bizottság kérdéseire. Bárki részt vehet az üléseken, az NGO-k pedig felszólalhatnak bizonyos bizottságok ülésein. A független szakértőkből álló, egyezményeket ellenőrző testületek értékeli a jelentésekben szereplő tájékoztatást és ajánlásokat tesznek az érintett államoknak, ha azok nem tartották be az egyezményben vállalt kötelezettségeiket. Az államok jelentéseihez fűzött zárómegjegyzéseket a testületeknek a Közgyűléshez eljuttatott éves jelentéseiben hozzák nyilvánosságra, kivéve a CESC-R-t, amely éves jelentését az ECOSOC-hoz küldi.

A kormányok gyakran eszményített képet festenek az emberi jogok helyzetéről országaikban és igyekeznek elrejteni a problémákat és hiányosságokat. Annak érdekében, hogy a bizottságok tagjai megfelelően tudják értékelni az államok jelentéseit, a rendelkezésre álló összes hivatalos és nem hivatalos csatornából származó információt fel kell használniuk, így a más ENSZ intézményektől kapott anyagokat és NGO jelentéseket is. A Gyermekek jogairól szóló Egyezmény alapján a CRC feladata például, hogy kiegészítő információs forrásokat használjon, beleértve a szakosított intézmények jelentéseit.

Az államok jelentéseinek vizsgálatakor az egyezményeket ellenőrző testületek fontos szerepet játszanak akkor, amikor javaslatokat tesznek az államoknak, hogyan teljesítsék jobban az általuk aláírt nemzetközi normák betartását. E testületek nem bíróságok, a zárómegjegyzések jogilag nem kötelezők és nem kikényszeríthetők; mégis az államok gyakran elfogadják tanácsaikat, hogy növeljék a nemzetközi közösség előtti hitelüket a bizottságokkal való párbeszéd révén, jóhiszeműségük kinyilvánításával, és azzal, hogy problematikusnak ismernek el bizonyos területeket, ahol kötelezettségeiket nem sikerült teljes mértékben teljesíteni.

Több olyan, egyezményekkel kapcsolatos ellenőrző tevékenységet végző testület van, amelynek az a feladata, hogy felügyelje az államokat a vonatkozó egyezmények betartása terén. Gondolnunk kell arra, hogy a kisebbségek érdeklődése növekedhet olyan egyezményeket ellenőrző testületek iránt, mint a CEDAW és a CAT, ebben a Kalauzban azonban a hangsúly a kisebbségekkel összefüggő normákat tartalmazó egyezményeken van. Ezek a következők:

- az ICCPR alapján tevékenykedő HRC
- az ICESCR alapján működő CESCR
- az ICERD alapján ténykedő CERD
- a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény alapján működő CRC.

5.1 A Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmánya

Az államok vállalják, hogy egy kezdeti (első) jelentést juttatnak el a HRC-nek egy éven belül, azután hogy törvénybe iktatták az Egyezségokmányt. Ezután ötévente küldenek egy időszakos jelentést. Ezen kívül, ha rendkívüli emberi jogi helyzet alakul ki, a HRC kérheti az államokat, hogy egy külön jelentést készítsenek rövid határidőn belül.

Az államok jelentéseinek vizsgálatakor a HRC gondosan mérlegeli a kisebbségek jogaival összefüggő ügyeket, amit az is bizonyít, hogy gyakran kér a kisebbségekről statisztikai adatokat és tesz fel kérdéseket az államok képviselőinek. Meg kívánja ismerni az államokban élő csoportok számát, etnikai, vallási és nyelvi jellemzőiket, földrajzi megoszlásukat stb. A statisztikai adatok alapul szolgálhatnak annak megállapítására, hogy milyen különleges intézkedések szükségesek azon feltételek megteremtéséhez, amelyek biztosítják az egyenlőséget a többség és a kisebbség, vagy a kisebbségek között. Ezek az adatok – például a jövedelmek megoszlása – feltárhatja azokat a tendenciákat vagy jelenségeket, amelyek erősítik, esetleg jelzik a diszkriminációt vagy a kisebbségi jogoknak bármely más módon történő figyelmen kívül hagyását.

Az idegengyűlölet és az etnikai alapú gyűlölködés terjedése növekvő aggodalmat vált ki a nemzetközi közösségben. A HRC hangsúlyozza annak fontosságát

gát, hogy az államok törvénykezési eszközökkel és gyakorlati intézkedésekkel is éljenek annak érdekében, hogy betartsák az ICCRP 20. cikkely 2. bekezdésének tilalmát a „megkülönböztetéshez, ellenségeskedéshez és erőszakhoz vezető nemzeti, faji vagy vallási alapú gyűlölet szításának a támogatását” illetően.

A kisebbségek tevékeny szerepet játszhatnak lényeges információk eljuttatásában a HRC tagjaihoz, amikor azok az államok jelentéseit tanulmányozzák. Ez történhet informálisan a konferenciaépületek folyosóin vagy kávézóiban,¹⁷ vagy írásban.¹⁸ Az államok szintjén a kisebbségek számára előnyös, ha saját szempontjaikat a jelentések készítése közben ismertetik. Bár a HRC kisebbségi jogokhoz kötődő tevékenysége eddig is hasznosnak bizonyult (például az esetjog alkalmazásával az Egyezségokmány és Fakultatív Jegyzőkönyve panasz eljárása alapján, (lásd a 6. fejezetben), esetleg meggyőzhető arról, hogy lényegesebb ajánlásokkal álljon elő a különleges jogokkal és intézkedésekkel kapcsolatban az ICCPR alapján. A kisebbségekre ezért fontos feladatok hárulnak az információközlésben és a HRC tagok körében történő lobbizásban.

5.2 A Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi Egyezségokmánya

A legelső jelentés az ICESCR hatályba lépésétől számított két éven belül esedékes minden ratifikáló állam számára. Ezután az államok öt évente kötelesek időszakos jelentést eljuttatni a CESC-hez. Megjegyzendő, hogy a CESC, mint az ECOSOC kiegészítő szerve lehetővé teszi az NGO-k számára, hogy az ECOSOC által biztosított konzultatív jogkörrel élve, részt vehessenek a munkájában.

Elterjedt az a nézet, hogy a CESC némiképp óvatosan foglalkozik a kisebbségi jogi ügyekkel, és a Bizottság által tett lényeges észrevételek homályosan megfogalmazottak. Mindazonáltal fontos volna, hogy a bizottság szerepe növekedjék, például az NGO-k lehetőségeivel összefüggésben; az Egyezségokmány 13., az oktatás – és különösen az emberi jogi képzés – jogáról szóló cikkelye kapcsán; hogy több figyelmet kapjanak a dokumentumnak a jogok egyenlő élvezetére és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó pontjai; ugyanis a bizottság egy olyan okmányt értelmez és alkalmaz, melynek célja számos, a kisebbségek számára nagyfontosságú norma progresszív érvényesülése.

A CESC hangsúlyt fektet a tanuláshoz való jogra, ahogyan ez a 13. cikkelyből kiderül. Az oktatáshoz – különösen az anyanyelven történő oktatáshoz – való jog alapvető a kisebbségek szempontjából, hiszen a csoportazonosság megőrzésének egyik legfontosabb eleme. Ugyanez igaz a felsőoktatásra. Az Egyezségokmánynak a munkához és a munkahelyhez való jogra vonatkozó pontjai szintén lényegesek, mivel a kisebbséghez tartozó emberek gyakran vannak hátrányos gazdasági helyzetben, és megkülönböztetést szenvednek

a munkaerőpiacon. A kisebbségeknek – az NGO-kkal együttműködve – hasznos, ha minden lehetőséget kihasználnak, hogy tájékoztassák a Bizottság tagjait és lobbizzanak körükben általában a kisebbségi jogokat és konkrétan a tanuláshoz való jogot illetően, hogy a bizottsági tagok tájékozottsága és szerepvállalása növekedjék.¹⁹

5.3 A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezmény

Az Egyezmény szerint az érintett államoknak az első jelentést az adott államban történő hatályba lépést követő egy éven belül kell eljuttatniuk a CERD-nek. Ezután négyévente egy átfogó jelentést készítenek, és egy rövid naprakész beszámolót a közbeeső két évben.

A kisebbségi jogok ügye gyakran kerül szóba a CERD vizsgálódásaiban és ajánlásaiban. A Bizottság készségesen ad tanácsot az államoknak, hogy milyen intézkedést tegyenek az egyezményhez kötődő kötelezettségeik betartása érdekében. Arra is ösztönzi őket, hogy szakmai segítséget fogadjanak el a faji megkülönböztetés legyőzése érdekében. Akárcsak más tanácskozó testületek esetében, a kisebbségek számára hasznos, ha konkrét ajánlásokról lobbiznak a CERD-nél, beszámolva a hiányosságokról és az igényeikről. Az ilyen együttműködés egyaránt szolgálja a kisebbségek és az államok ügyét.

Ahogy azt az előzőekben említettük az ICCPR kapcsán, a faji gyűlölet szítása és az ehhez hasonló tevékenységek, továbbá az ezzel összefüggő erőszak növekvő aggodalmat kelt az ENSZ-ben. A CERD gyakran foglalkozik ezekkel a problémákkal, és ismételten felszólítja az államokat, hogy minden lehetséges módon küzdjenek a jelenség ellen és büntessék meg a felelősöket, illetve tartsák be az ICERD 4. cikkelyében megfogalmazott szerződési kötelezettségeket:

„Az aláíró felek elítélnék minden olyan propagandát és szervezetet, amely egy bizonyos fajnak, vagy egy bizonyos színű vagy etnikai származású személyek csoportjának a felsőbbrendűségét hirdető eszméken alapszik, vagy a faji gyűlöletet és megkülönböztetést bármely formában igazolni vagy előmozdítani igyekszik, és vállalják, hogy az ilyen megkülönböztetésre irányuló minden izgatás vagy eljárás gyökeres kiirtására haladéktalanul pozitív intézkedéseket hoznak, kellő figyelemmel az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában és a jelen Egyezmény 5. cikkében világosan kifejtett jogokra.”

A CERD hangsúlyozza a kisebbségekre vonatkozó statisztikai adatok fontosságát a többségi lakossággal való összehasonlítást tekintve is; és a jelentésekhez fűzött irányelvekben a Bizottság sürgeti az államokat, hogy adjanak

tájékoztatást a kisebbséghez tartozó személyek számáról. A statisztikai adatok feltárhatják a diszkrimináció jellegét és gyökereit, amelyek várhatóan feszültséget keltenek. Az ilyen adatok, ha a gyűlöletet és a türelmetlenséget sikerül azonosítani, alapul szolgálhatnak olyan programok és tevékenységek kidolgozásához, amelyek erősítik a kisebbségi jogokat, növelik a harmóniát és megértést a különböző népcsoportok között.

A diszkrimináció tilalma az ICERD-ben nem terjed ki a vallási alapú diszkriminációra. A vallási megkülönböztetés tilalma sok dokumentumban szerepel, például A vallásra vagy más meggyőződésre alapozott türelmetlenség és megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló Nyilatkozatban. Az etnikai és vallási jellemzők azonban gyakran szorosan összefüggnek, és nehéz megkülönböztetni az etnikai alapú megkülönböztetés megnyilvánulásait a vallási alapúaktól. Ezek a körülmények gyakran tükröződnek a CERD válaszaiban az olyan helyzetekre, amikor vallási vagy más hiten alapuló megkülönböztetés és faji vagy etnikai megkülönböztetés elemeiről egyaránt szó van.

5.4 A Gyermek jogairól szóló Egyezmény

Ez az Egyezmény 1990 szeptemberében lépett hatályba. 1998-ra, miután 190 állam ratifikálta, elfogadottsága általánosnak mondható. Az első jelentéseket két éven belül kell a CRC-nek eljuttatni, miután, hogy az illető államban az Egyezmény hatályba lépett; ez után pedig ötévente van jelentéstételi kötelezettség.

Az első időszakban a CRC az államok jelentéseivel kapcsolatos megjegyzéseiben általános ügyekre összpontosított, mint például a diszkrimináció tilalmának elvei, a nemek közti egyenlőség és a gyermekek legfőbb érdekei. Az Egyezmény kisebbségekkel összefüggő cikkelyeinek ismeretében azonban jó okkal hihetjük, hogy a kisebbségekhez tartozó gyermekek jogai és az ehhez kapcsolódó intézkedések (rendszabályok) nagyobb súlyt fognak kapni a CRC teendői között.

Az Egyezmény 45. cikkelye szerint az államok jelentéseinek vizsgálatakor a CRC-nek kiegészítő forrásokat is át kell tekinteni, például a szakosított intézmények jelentéseit és egyéb szakértői véleményeket. És a CRC szorosan együtt is működik az ENSZ más szervezeteivel, így az UNICEF-el, az UNESCO-val és az ILO-val. Ennek során a gyermekek jogait érintő működő programokban vesz részt, amelyek irányulhatnak a kisebbségi csoporthoz tartozó gyermekek jogaira, sőt erre kellene irányulniuk.

A NGO-k aktív szerepet vállaltak az Egyezmény megszövegezésében, és még nagyobb feladatot vállaltak a nemzetközi ellenőrző tevékenységben való részvétellel. Erre a célra külön koordinátort neveztek ki, akinek az a feladata, hogy ösztönözze az egyes államokban lévő NGO-kat fontos és megbízható

információk eljuttatására a CRC-hez és tájékoztatssa őket a CRC-ben folyó munkáról. Az NGO-k nem szólhatnak fel a CRC üléseken, amikor az államok jelentéseit tárgyalják, de a CRC az ülések előtt munkacsoportokat szervez, ahol tájékoztatást adhatnak. Ez a nyitottság a részvételüket illetően a kisebbségek javára válhat, amikor azok a CRC-t tájékoztatják a kisebbségi gyermekek jogairól, és külön intézkedésért és ajánlásokért lobbiznak.

6. Az egyezmények hatálya alá eső panaszok

Az ICCPR-hez csatolt Első Fakultatív Jegyzőkönyv és az ICERD 14. cikkelye lehetővé teszi, hogy erőszakot elszenvedett személyek panaszokat és kérvényeket – az egyezményekben „értesítések” – nyújtsanak be. A Fakultatív Jegyzőkönyv hatálya alá eső panaszokat a HRC vizsgálja meg, a 14. cikkely alá tartozókat pedig a CERD. Hasonló, egyezményhez kapcsolódó eljárás áll rendelkezésre a CAT-nál a Kínzás Elleni Egyezmény alapján.

Mindkét értesítési eljárás választható: az államoknak el kell ismernie a vonatkozó egyezmények teljesítését ellenőrző testületek illetékességét abban, hogy panaszokat fogadjanak és bíráljanak el. 1998-ra az ICCPR-t aláíró 140 államból 90 ratifikálta a Fakultatív Jegyzőkönyvet, míg az ICERD-et aláíró 150 államból 30 ismerte el a CERD illetékességét a 14. cikkely alapján.

Az ICERD 14. cikkelye alapján egyének és csoportok egyaránt élhetnek panasszal jogaik állítólagos megsértése kapcsán, míg az ICCPR-hez csatolt Fakultatív Jegyzőkönyv csak egyéni panaszokat tesz lehetővé. Nem kétséges azonban, hogy a HRC hajlandó foglalkozni csoportokat képviselő vezetők által ismertetett esetekkel.

Mindkét eljárás kvázi-bíróági jellegű, ezért alapos előkészületeket igényel a panasz előkészítése és részletes kifejtése is. Ez a munka szakmai ismereteket igényel és nagyon időigényes lehet. Másfelől, ezeknek az eljárásoknak az eredményessége és a bizottságok ténymegállapításai nagyon értékesek, mivel az egyezményeket és eljárásokat elfogadó államok nagy valószínűséggel elfogadják a tanácskozó testületek döntéseit.

Mielőtt a HRC és a CERD eldöntené, hogy egy eset alkalmas-e a tárgyalásra, a következő szempontokat veszik figyelembe:

- az értesítést olyan személy vagy személyek csoportja nyújthatja be a 14. cikkely alapján, aki vagy akik azt állítják, hogy jogsértés áldozatai;
- a feladó nem lehet névtelen;
- a magát/magukat áldozatnak valló személy/személyek/nek olyan állam fennhatósága alá kell tartozni, amely állam ratifikálta a vonatkozó egyezményt, és elismerte a panasszal foglalkozó tanácskozó testület illetékességét;

- az értesítés nem mondhat ellent a vonatkozó egyezmény vagy az ENSZ Alapokmánya rendelkezéseinek;
- ugyanaz az eset nem lehet egy másik nemzetközi eljárás tárgya;
- minden rendelkezésre álló, hatékony helyi (az illető államban elérhető) jogorvoslati lehetőséget kimerítettek.

A panaszoknak minden lényeges tényrt tartalmazniuk kell, és hivatkozniuk kell azokra az ICCPR, illetve ICERD rendelkezésekre, amelyeket állításuk szerint megsértettek és ezért az értesítés alapjául szolgálnak, továbbá a idevágó érveket. A magát áldozatnak valló személyt és a szóban forgó kormányt felkérhetik kiegészítő információk adására és arra, hogy értékeljék a másik fél által eljuttatott észrevételeket. Az állítólagos áldozatot mindig értesítik a kormány válaszainak és észrevételeinek tartalmáról.

A HRC-nek vagy a CERD-nek küldött értesítést az ENSZ Titkárság címére kell postázni, amely a következő:

Office of the UN High Commissioner for Human Rights,
Palais des Nations,
CH – 1211 Geneva 10,
Switzerland.
Fax 41 22 917 9711
Email: webadmin.hchr@unog.ch

6.1 Az Emberi Jogok Bizottságához eljuttatott értesítések

Ha egy panasz tárgyalásra alkalmasnak minősül, a Bizottság megvizsgálja az állam és az állítólagos áldozat által eljuttatott tényeket és érveket, majd megfogalmazza álláspontját. A HRC nem bíróság, és állásfoglalása jogilag nem kötelező. A HRC ülései bizalmasak és az eljárás írásos formában zajlik, de a Bizottság állásfoglalásait nyilvánosságra hozzák és közzéteszik a HRC-nek a Közgyűléshez eljuttatott éves jelentésében.²⁰

Noha az állásfoglalások formailag nem jogi ítéletek, politikai és erkölcsi súlyuk jelentős; mivel a ratifikáló államok jóhírük megóvása érdekében rendszerint eleget tesznek az abban megfogalmazottaknak. A HRC 1990 óta azt a gyakorlatot is meghonosította, hogy tájékoztatást kér az államoktól időszaki jelentéseikben azokról az intézkedésekről, amelyeket egyéni panaszokat kiváltó nem megfelelő viszonyok orvoslása érdekében tettek. A HRC – mintegy nyomást gyakorlandó – éves jelentéseiben megnevezi azokat az államokat, amelyek nem válaszoltak az egyezményből adódó kötelezettségeik teljesítését vagy az azokkal összefüggő kiigazításokat firtató érdeklődésére.

A HRC viszonylag kevés kisebbségi jogot érintő esettel foglalkozott. A Fakultatív Jegyzőkönyv értesítési eljárásának hatálya alá eső, kisebbségi kérdésekkel összefüggő esetek zömében benszülött népek követelték kisebbségi jogaikat. Az esetjog azonban – ahogy ezt az alábbi példák mutatják – fontos, és kisebbségi szempontból is érdeklődésre tarthat számot, részben az ICCPR 27. cikkelyének tág értelmezésének köszönhetően.

A Sandra Lovelace kontra Kanada (24/1977. számú értesítés) ügy főszereplője egy benszülött asszony, aki indián rezervátumban nőtt fel. Miután házasságot kötött egy nem indián férfival, elhagyta a rezervátumot. Később elvált és vissza kívánt térni eredeti közösségéhez, a szülőhelyére. A kanadai nemzeti törvény szerint Lovelace asszony elvesztette indián státuszát, amikor nem indián férfihoz ment férjhez, és egyúttal azt a jogát is, hogy a rezervátumban lakjon.

A HRC úgy találta, hogy mivel Lovelace asszony indián nemzetiségű és abban a közösségben is nőtt fel, a házasságától függetlenül kisebbséghez tartozó személynek minősül, és így megilletik az ICCPR 27. cikkelyében biztosított jogok. A 27. cikkely nem garantálja egyértelműen a lakhatás jogát, de ezt a jogot elengedhetetlennek tekintették a kultúra és a nyelv „a csoport más tagjaival együtt történő” elsajátítása szempontjából. A kultúrához és a nyelvhez való jogot egyértelműen biztosítja a 27. cikkely, és ezek a jogok lényeges elemei az önazonossághoz való jognak. A HRC szerint, amikor megtagadták Lovelace asszonynak azt a jogát, hogy a rezervátumban éljen, akkor megsértették az önazonosságához való jogát. A HRC döntését követve, Kanada módosította az Indián Törvényt, és a megkülönböztető rendelkezéseket kiiktatták.

A Bernard Ominayak és az általa vezetett Lubicon Csoport kontra Kanada (167/1984. számú értesítés) ügyben a kérelmező egy olyan indián csoport főnöke volt, amelyik főként halászatból és vadászatból élt. A föld jelentős részének kisajátítása és a környezet romlása miatt a főnök azt állította, hogy megtagadták a csoport tagjainak a jogát az önrendelkezéshez és ahhoz, hogy szabadon rendelkezzenek természeti kincseikkel. A HRC azonban úgy döntött, hogy a kérelmező, mint egyén nem tekinthető az önrendelkezési jog megsértése okán áldozatnak, mivel a Fakultatív Jegyzőkönyv hatálya alá tartozó eljárás kizárólag egyének (azaz több egyén) számára teszi lehetővé, hogy panaszt nyújtsanak be jogaik megsértése miatt.

A HRC az ügyet mégis elfogadhatónak nyilvánította a 27. cikkely alapján, mivel az ott védett jogok magukban foglalják a személyeknek azt a jogát, hogy közösségben, másokkal együtt, olyan gazdasági és társadalmi tevékenységet folytassanak, amely része annak a közösségi kultúrának, amelyhez tartoznak.

A HRC elismerte, hogy a gazdasági tevékenységek, beleértve a halászatot és a vadászatot, részei a Lubicon Csoport életmódjának és kulturális hagyománya-
inak. A HRC megállapította, hogy a Lubicon Csoport kultúrához való joga veszélyeztetve volt, és a Csoport tagjainak jogait a 27. cikkely szerint sértette a kisajátítás és a környezet szennyezése.

A panasztevő az Ivan Kitok kontra Svédország (197/1985. számú értesítés) esetről egy benszülőtt nép, a rénszarvastenyésztésből élő svédországi lappok egy tagja volt. A környezet védelmének és a lapp kisebbség megőrzésének a szándékával a svéd parlament korlátozta a rénszarvas tenyésztők számát; ha egy, a lapp közösséghez tartozó személy megszűnt egy falu tagja lenni, akkor a törvény szerint a rénszarvastenyésztéssel kapcsolatos jogait is elvesztette.

Ivan Kitok hivatalosan megszűnt egy falu tagja lenni, mivel más gazdasági tevékenységet folytatott a falun kívül. Azt állította, hogy az önrendelkezéshez való jog megsértésének az áldozata, és sérelem érte azt a jogát is, hogy a 27. cikkelynek megfelelően kultúráját közösségben művelhesse másokkal együtt. A Lubicon Csoport ügyéhez hasonlóan a HRC úgy találta, hogy Kitok mint egyedüli személy nem lehetett az önrendelkezéshez való jognak az áldozata a vonatkozó panasz eljárás alapján.

A 27. cikkelyt a HRC alkalmazhatónak találta az esetre, de úgy ítélte meg, hogy a cikkelyt nem sértették meg. Az eset mindazonáltal fontos a kisebbségi jogokat illetően, mert tisztázza a 27. cikkely hatályát azzal, hogy leszögezi: a hagyományos gazdasági tevékenységek és életmód – ehelyütt a rénszarvastenyésztés – a cikkely teljes védelme alá esnek, amennyiben szorosan kötődnek egy csoport kultúrájához, és a tevékenység lényeges eleme a kulturális hagyománynak.

A Mikmaq törzs kontra Kanada (205/1986. számú értesítés) eset egy benszülőtt népet érint. A kanadai kormány nem hívta meg képviselőiket az őslakosok ügyeivel foglalkozó alkotmányozó konferenciára, emiatt a panasztevő szerint megsértették azt az ICCPR 25. cikkelyében rögzített jogát, hogy aktív szerepet vállaljon a közügyekben. Bár ez a jog minden állampolgárnak jár megkülönböztetés nélkül, a HRC úgy ítélte meg, hogy nem sértették meg a 25. cikkelyt, mert az ilyen konferenciákon való részvétel és képviselet nem tartozik az ésszerűtlen korlátozás kategóriájába. A cikkelynek ezt a szűk értelmezését és a diszkrimináció tilalmáról szóló bekezdés valószínű figyelmen kívül hagyását a kormányközi szervezetek és tudósok egyaránt bírálták.

A J. Ballantyne, E. Davidsson és G. McIntyre kontra Kanada (359 és 358/1989. számú értesítés) eset főszereplői angolul beszélő állampolgárok,

akik Kanada francia nyelvű tartományában élnek. A panasztevők magukat nyelvi kisebbséghez tartozó személyeknek tekintették, és azt állították, hogy jogaikat a 27. cikkely alapján megsértették, amikor megtiltották nekik, hogy hirdetésekben a hivatalostól (a franciától) eltérő nyelvet használjanak.

A HRC szerint a panasztevők nem nyelvi kisebbséghez tartozó személyek, mivel a 27. cikkelyben az állam megjelölés a ratifikáló állam egészére vonatkozik, szövetségi állam esetén tehát a szövetség minden részét magában foglalja. A HRC úgy véli, hogy a 27. cikkelyben szereplő kisebbségek az így értelmezett államban élő kisebbségek, és nem az állam egy tartományának a kisebbségei. Egy csoport többséget alkothat egy tartományban, mégis kisebbség lehet az államban, és így érvényesek rá a 27. cikkely számára kedvező pontjai. Ezt az álláspontot bírálat érte, mondván, hogy szűkíti a 27. cikkely hatályát, és problémákat vet fel az államon belüli autonóm egység emberi jogokkal kapcsolatos köteleseit illetően.

6.2 Értesítések a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság részére

Az ICERD 14. cikkelyével összhangban egy egyén vagy csoport juttathat el értesítést a CERD-nek, tájékoztatván a Bizottságot arról, hogy a Szerződésben biztosított jogait/jogaikat megsértették. A CERD-nél az eljárás bizalmas és írásban történik. A Bizottságnak az értesítőkkal kapcsolatban kifejtett állásfoglalásait a CERD-nek a Közgyűléshez eljuttatott éves jelentésében nyilvánosságra hozzák. A HRC-hez hasonlóan a CERD sem bíróság és döntései jogilag nem kötelezőek; állásfoglalásai egyenértékűek az érintett államoknak címzett ajánlásokkal.

Az ICERD 1–7. cikkelyeiben az államok által vállalt kötelezettségeket a kisebbségek sikerrel kérhetik számon a 14. cikkely panaszeljárása alapján, feltéve, hogy az érintett állam ratifikálta az Egyezményt és egyértelműen elfogadta a 14. cikkelyt. A következő CERD esetek érdekesek és fontosak a kisebbségi jogok szempontjából.

A Yilmaz–Dogan kontra Hollandia (1/1984. számú értesítés) ügyben egy török állampolgár azt állította, hogy faji megkülönböztetés áldozata lett, amikor a munkaviszonyát megszüntették. Bár elbocsátásának indokai nem voltak diszkriminatívek, a CERD úgy találta, hogy a munkáltató faji szempontokat figyelembevéve szüntette meg a panasztevő munkaviszonyát. Ezért elmarasztalta Hollandia kormányát, mivel nem tett megfelelő intézkedéseket azért, hogy területén az Egyezményt betartsák.

A Demba Talibe Diop kontra Franciaország (2/1989. számú értesítő) esetén a panasztevő egy Franciaországban élő szenegáli állampolgár volt. Azt állította, hogy Franciaország megsértette az ICERD 5. cikkelyében biztosított jogait, amikor nem adott engedélyt a számára, hogy jogi tevékenységet folytasson. A CERD nem találta indokoltnak a panaszt, mivel az elutasítás alapja az volt, hogy Diop úr nem rendelkezett francia állampolgársággal. A CERD 1. cikkely 2. bekezdése szerint az állampolgársággal rendelkezők és az azzal nem rendelkezők közti különbségtétel nem esik az 1. bekezdés 1. cikkelyében definiált faji megkülönböztetés hatálya alá.

Az L.K. kontra Hollandia (4/1991. számú értesítés) ügyben a panasztevő egy Hollandiában élő marokkói állampolgár volt, akit egy idegengyűlölő tömeg zaklattott és bántalmazott. A sértett azt állította, hogy a 4. cikkelyben biztosított jogai csorbát szenvedtek, és a hatóságok nem a cikkelyből következő kötelezettségeiknek megfelelően léptek fel. A CERD azt állapította meg, hogy a fenyegetések és egyéb cselekedetek a panasztevő ellen kimerítik a 4. cikkely megsértését, és a hatóságok nem megfelelően vizsgálták ki az eseményeket, és nem foganatosítottak megfelelő jogi intézkedéseket az elkövetőkkel szemben. A CERD azt javasolta, hogy az állam az Egyezmény 4. cikkelyének megfelelően vizsgálja felül a faji megkülönböztetés vádjával kapcsolatos büntető eljárását és politikáját. Ez a CERD határozat igen jelentős a 4. cikkely kisebbségek általi használatát illetően, mert hozzájárulhat a diszkrimináció legyőzéséhez.

7. Az 1503-as eljárás hatálya alá eső panaszok

Ez az eljárás bizalmas, és egyéneknek, csoportoknak és független szervezeteknek lehetővé teszi, hogy felhívják az ENSZ figyelmét az emberi jogokkal kapcsolatos minden olyan jelenségre vagy eseményre, amelynek során bizonyíthatóan folyamatosan durván megsértették az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. Nem egyéni panaszokkal foglalkozik, és nem szükséges, hogy a panaszokat az áldozatok maguk nyújtsák be. Az eljárás alkalmazhatósága egyetemes, azaz nem csak az emberi jogi egyezményeket aláíró államokra érvényes. Neve – amelyet az ECOSOC 1970-es, az eljárást létrehozó határozata után kapta – azokra az alapvető szabadságjogokra utal, amelyeket minden államra érvényes közös normáknak szokás tekinteni, és amelyek legfontosabb dokumentuma az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.

A panaszokat munkacsoportokban vizsgálják, illetve az Albizottság és az Emberi Jogok Bizottsága plenáris ülésein, amelyek további ellenőrző tevékenységre tehetnek javaslatot, beleértve a következőket:

- a helyzetet folyamatosan vizsgálni kell az érintett kormánytól és bármely más forrásból származó információ függvényében;
- független szakértőt neveznek ki, vagy megkérlik az ENSZ Főtitkárát, hogy külföldi megbízottat nevezzen ki arra, hogy újabb értesítéseket szerezzen az érintett kormánytól és az emberektől, majd pedig tegyen jelentést minderről;
- az ügyet nem vizsgálják tovább, hanem nyilvános eljárás elé utalják.

Az 1503-as eljárás anyagait zárt üléseken vitatják meg. A Bizottság Elnöke azonban nyilvánossá teszi, hogy melyik állammal kapcsolatban folyik éppen, és mely államokkal kapcsolatban zárult már le a vizsgálat.

Több tízezer 1503-as értesítés érkezik évente. Az eljárások bizalmas jellege miatt nem tudjuk pontosan a kisebbségi jogok megsértésével összefüggő panaszok számát, azt azonban jó okkal feltételezhetjük, hogy az értesítések jelentős részét teszik ki. A kisebbségek számára nagyon hasznos az itt tárgyalt lehetőség, különösen akkor, ha sem az egyezményekhez illeszkedő panaszeljárások, sem a tematikus vagy országspecifikus különleges eljárások nem elérhetők.

Egyének, csoportok vagy NGO-k akik/amelyek azt állítják, hogy az emberi jogok megsértésének az áldozatai, vagy közvetlen, illetve közvetett tudomásuk van ilyen eseményekről, az 1503-as eljárás alapján hivatalos értesítést küldhetnek. Az ebben lévő információknak megbízhatóknak kell lenniük, és elvárható tőlük a jóhiszeműség. Tartalmuk nem állhat ellentétben az ENSZ Alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és más emberi jogi dokumentumok elveivel. Az értesítés nem lehet névtelen, és tárgyalásra alkalmatlannak minősül, ha politikai indítékú, ha nyelve gyalázkodó vagy sértő az érintett állammal szemben.

Vázolnia kell a tényeket és utalnia kell azokra az emberi jogi vagy kisebbségjogi normákra, amelyeket állítólag megsértettek. A panasz akkor számíthat kedvező elbírálásra, ha a megfigyelő testületek arra a megállapításra jutnak, hogy az érintett államban bizonyíthatóan következetesen durván megsértik az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. A bizonyíték/ok mérlegelésekor az érintett állam válaszait figyelembe veszik.

Az 1503-as eljárás hatálya alá eső értesítést az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának Hivatalához kell eljuttatni. (Office of the UN High Commissioner for Human Rights, cím a 6. fejezetben)

8. Az Emberi Jogok Bizottságának különleges eljárásai

Az ENSZ Emberi Jogok Bizottságának úgynevezett különleges eljárásai speciális emberi jogi helyzetek nyilvános megfigyelését jelentik. Minden különleges eljáráshoz különleges mandátum kapcsolódik, amelyet a Bizottság határo-

zata jelöl ki és címzettje egy munkacsoport vagy egy szakértő. Az utóbbit különleges megbízottnak hívják. A munkacsoportok és a különleges megbízottak évente jelentést tesznek a Bizottságnak, amelyek nyilvánosak és könnyen megszerezhető iratok.

A munkacsoportok és a különleges megbízottak egy része tematikus feladatokat kap, azaz olyan különleges emberi jogi problémákkal foglalkoznak, mint az eltűnt személyek vagy a gyorsított eljárással történő kivégzések ügye. Más munkacsoportok és megbízottak országspecifikus eseteket vizsgálnak olyan helyszíneken, ahol súlyosan megsértik az emberi jogokat. Előfordult, hogy némely, az 1503-as eljárás alapján megvizsgált államot újból alaposan tanulmányoztak az országspecifikus feladattal megbízott különleges megbízottak.

A különleges eljárások célja emberi jogi problémák figyelemmel kísérése és erről jelentéstétel az Emberi Jogok Bizottságának. A különleges eljárások eredményessége nagymértékben a megbízott egyéni szakértőkön, illetve becsületességükön múlik. Tényfeltáró jelentéseiket az emberi jogok megsértéséről általában hasznosnak tartják, ugyanakkor gyakran kellemetlenek a kormányok számára, amelyek az ilyen jellegű vizsgálódást nem túlzottan kedvelik. Több esetet ismerünk, amikor – néha kormányváltás nyomán – az államok a jogi és gyakorlati téren szükséges változtatásokat megtették, együttműködési készségük bizonyítékeként. Nem vitás, hogy a kisebbségek és képviselők számára hasznos, ha az ezekben az eljárásokban rejlő lehetőségeket aktívan kihasználják.

A következőkben rövid leírását adjuk néhány olyan különleges eljárásnak, ahol a kisebbségi jogi ügyek terítékre kerültek vagy kerülhetnek. Először a tematikus feladatokat ismertetjük. A Kalauzban bemutatott más ENSZ eljárásokhoz hasonlóan az ENSZ-hez eljuttatni kívánt tájékoztatást itt is az Emberi Jogok Főbiztosa Hivatalának (Office of the UN High Commissioner for Human Rights, cím a 6. fejezetben) illetékes testületéhez kell postázni.

8.1 A rasszizmus, faji megkülönböztetés, idegengyűlölet és ezzel összefüggő türelmetlenség mai formáival foglalkozó különleges megbízott

A rasszizmus, faji megkülönböztetés, idegengyűlölet és az ezekkel összefüggő türelmetlenség mai formáival foglalkozó különleges megbízott igen széleskörű mandátummal rendelkezik, amely szorosan kapcsolódik a kisebbségekhez és a kisebbségekhez tartozó személyeket érintő emberi jogi problémákhoz. Ezért ez az eljárás nagyon fontos a kisebbségi jogok szempontjából, és a kisebbségi csoportokat bátorítani kell, hogy saját érdekükben használják.

A különleges megbízott különbséget tett a faji megkülönböztetés két formája között : a faji felsőbbrendűség tételére épülő intézményesült rasszizmus

és a közvetett rasszizmus között, amely utóbbi rejtett és álcázott megkülönböztetés valamilyen szinten, olyan államokban, amelyek egyébként az egyenlőség elvének tiszteletét hangoztatják. Úgy véli, hogy a második kategória elleni küzdelem a nehezebb, mert itt nehézséget jelent bebizonyítani, hogy az állam támogatja vagy figyelmen kívül hagyja az ilyesfajta tevékenységet. A különleges megbízott hangsúlyozza a szociális, nevelési és a tájékoztatással összefüggő intézkedések jelentőségét a rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni harc területén. Szükségesnek tekinti a gazdasági, szociális és nevelési feladatok, illetve a jogi, közigazgatási és büntető intézkedések közti összhang megteremtését.

A különleges megbízott különösen aggasztónak tartja a rasszizmus bizonyos formáit, mint amilyenek a skinhead mozgalmak vagy a vallási fundamentalizmus, és figyelmeztet a növekvő türelmetlenségre azokkal szemben, akiket „etnikailag különbözőeknek” tekintenek. Valószínűleg a rasszizmusnak ezek a formái állnak bizonyos etnikai és vallási feszültségek és konfliktusok háttérében. A nevelés és a párbeszéd útján történő megelőző intézkedések hozzájárulhatnak a probléma csökkentéséhez, ha a megszüntetéséhez nem is. A rasszizmus elleni küzdelemben az intézkedéseknek tükrözniük kell a rasszizmus természetének és a faji megkülönböztetés jellegzetességeinek az elemzése során levonható következtetéseket.

A különleges megbízott felhívta a figyelmet a különböző forrásokból való tájékozódás fontosságára, és arra, hogy együttműködés alakuljon ki az összes érintett fél között, beleértve az NGO-kat is. A kisebbségek maguk is eljuttathatnak pontos és megbízható információt a rasszizmus és a faji megkülönböztetés bármely formáiról.

8.2 A vallásra vagy más meggyőződésre alapozott türelmetlenség és megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nyilatkozat alkalmazásával foglalkozó különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott tevékenysége arra a nyilatkozatra támaszkodik, amely a dokumentumok sorában egyedül foglalkozik a vallásszabadsággal. E nyilatkozat jogilag nem kötelező, mivel az államok mindaddig nem voltak hajlandók egyezményt kötni a vallás szabadságáról. Ez a szabadság ugyanakkor sok nemzetközi emberi jogi dokumentum védelme alatt áll: példaként említhetjük az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 18. cikkelyét, az ICCPR 18. cikkelyét és a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 14. cikkelyét. Továbbá, a vallási alapú megkülönböztetés egyértelműen tilos. A kisebbségi normák ugyancsak foglalkoznak a kisebbségi vallások intézményeinek és gyakorlásának védelmével.

A különleges megbízott szerepe fontos, hiszen a vallási megkülönböztetés és türelmetlenség nagyon sokszor vallási kisebbségekhez tartozó egyének ellen irányul. A különleges megbízott sürgette feszültségcsökkentő, bizalom-építő intézkedések megtételét és a csoportok és kormányok közti párbeszédet, hogy erősödjék a vallás, illetve más meggyőződés szabadságának tiszteletben tartása. Hangsúlyozta a demokratikus és jogállami keretek szükségességét a tolerancia és megbecsülés légkörének kialakítása szempontjából. Kérte az államokat, hogy kérjenek szakmai segítséget a Nyilatkozat terjesztésében és a vonatkozó emberi jogi normákat ismertető tanfolyamok szervezésében. E normák és a vonatkozó nemzetközi eljárások ismerete – akárcsak más jogok esetében – felvértez a zaklatások és üldözések ellen.

A kisebbségek segíthetik a különleges megbízott munkáját, ha tájékoztatást és bizonyítékot juttatnak el hozzá a Nyilatkozat megszegéséről, illetve a diszkrimináció tilalmával és a vallásszabadsággal összefüggő alapvető emberi jogok megsértéséről. A kisebbségek sokat nyerhetnek azzal, ha kívánságaikkal megkeresik a Különleges megbízottat, hiszen ő minden megbízható információforrást figyelembe vesz; így a kisebbségek aktív szerepet vállalhatnak a Nyilatkozatban megfogalmazottak érvényesítésében. A vallásos csoportokra és közösségekre ugyancsak fontos feladat hárul a vallási türelem és megértés növelésében azzal is, hogy példát mutatnak e türelem gyakorlásában a többi csoport felé.

8.3 A peren kívüli, gyorsított eljárással történő vagy önkényes kivégzésekkel foglalkozó különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott foglalkozik a legtöbb olyan ügygel, amelyben a számos emberi jogi dokumentumban rögzített élethez való jogot sértették meg. Azon államok listája, ahol ilyen kivégzések előfordultak, hosszú. A fegyveres konfliktusok növelik a hasonló esetek számát, de ott is gyakori az előfordulásuk, ahol nincsenek ilyen szintű feszültségek. A különleges megbízott rámutatott arra, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek különösen ki vannak téve a törvénytelen, gyorsított eljárással történő vagy önkényes kivégzéseknek. Ezeknek a jogsértéseknek sokszor az a fő oka, hogy az áldozat/ok a kisebbség tagjai. A népirtás és a népirtáshoz hasonló cselekmények terjedése a különleges megbízott tevékenységét komolyan érintő fejlemény. A különleges megbízott kiemelte az élethez való jog megsértését eredményező etnikai tisztogatás, illetve a különböző etnikai csoportok közti erőszak elleni küzdelem fontosságát.

Szükséges, hogy az államok betartsák az élethez való jog tiszteletére vonatkozó nemzetközi kötelezettségeiket. Ennek megvalósulását segítené, ha a tör-

vénytelen, gyorsított eljárással történő vagy önkényes kivégzésekről rendszeresen tájékoztatnák az ENSZ-t és ellenőrző testületeit, különösképpen a különleges megbízottat, aki felszólította a nemzetközi közösséget, hogy megelőző intézkedéseket tegyen az említett jogsértések leküzdésére. A megelőző intézkedések célja, hogy elősegítse az államokban élő összes csoport közti toleranciát és békés együttélést, és, hogy megkönnyítse a bizalomépítést és megbékélést. Az államoknak és a kisebbségeknek egyaránt tartózkodniuk kell minden olyan cselekménytől, ami etnikai vagy vallási gyűlöletet szít.

8.4 A lakhelyüket kényszerből elhagyókkal foglalkozó különleges képviselő

Az alcímbe szereplő különleges képviselő azokkal a személyekkel foglalkozik – és itt gyakran jelentős számú emberről van szó –, akiknek hirtelen vagy váratlanul el kellett menekülniük otthonaikból fegyveres konfliktusok, polgárháború, belviszályok, az emberi jogok súlyos megsértése vagy egyéb katasztrófák miatt. Ezek a személyek az államuk területén maradtak, nem léptek át nemzetközi határt, vagyis a nemzetközi jog szerint nem minősülnek menekültnek.

A nemzetközi közösség növekvő aggodalommal szemléli a kényszerű belföldi lakóhely-változtatás komoly problémáját, amely emberek millióit érinti; és erőfeszítések történtek azért, hogy kidolgozzák az áldozatok védelmét szolgáló nemzetközi normákat. A nemzetközi beavatkozás fő oka humanitárius alapú, illetve az emberi jogokkal kapcsolatos, de a probléma növekedése a nemzetközi békét és stabilitást is veszélyezteti. Az emberi jogok súlyos megsértésével járó fegyveres konfliktusok az egyik tipikus okai a kényszerű belföldi lakóhely-változtatásnak. Mivel sok nemzetközi és belföldi konfliktus etnikai, faji vagy vallási feszültségekből ered, a kisebbségekhez tartozó személyek különösen ki vannak téve a kényszerű belföldi lakóhely-változtatás veszélyének.

Amikor a különleges képviselő a Bizottságnak jelent, akkor az úgynevezett általános problémákat és a kényszerű belföldi lakóhely-változtatás előzetes jeleit tartja szem előtt. A különleges képviselő hangsúlyozta, hogy békés eszközökre van szükség a feszültségek feloldásában és az esetleg kényszerű belföldi lakóhely-változtatáshoz vezető üldözések megelőzésében. A kisebbségeknek ezúttal sem szabad tétovázniuk a különleges képviselő szolgálatainak igénybevételét illetően. A kisebbségeknek és képviselőiknek tájékoztatást kell nyújtaniuk az üldöztetésekről, megkülönböztetésekről és feszültségekről, amelyek előzetes jelek vagy a kényszerű belföldi lakóhely-változtatáshoz vezető tényezők lehetnek.

8.5 A vélemény és kifejezés szabadságának elősegítésével és védelmével foglalkozó különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott meghatalmazása számos, dokumentumokban lefektetett nemzetközi normára támaszkodik, így az Egyetemes Nyilatkozat 19. cikkelyére, az ICCPR 19. és 20. cikkelyének 2. bekezdésére, és az ICERD 4. cikkelyének 2. bekezdésére. Számos olyan eset van, ahol a kisebbségeknek, különösen a vallási kisebbségeknek a vélemény és kifejezés szabadságára vonatkozó jogát megsértik. A különleges megbízott és az Önkényes Fogvatartással Foglalkozó Munkacsoport tevékenysége közös területeket is érint, mivel sokszor a vélemény és kifejezés szabadságának megsértésén alapuló letartóztatás önkényes természetű.

8.6 Az Önkényes Fogvatartással Foglalkozó Munkacsoport

Az önkényes letartóztatások egyedi eseteit vizsgálva, illetve azoknak az országoknak a viszonyait tanulmányozva, ahol az ilyen gyakorlat széleskörű, az Önkényes Fogvatartással Foglalkozó Munkacsoport megállapította, hogy az etnikai, faji vagy vallási kisebbségekhez tartozó személyek gyakrabban vannak kitéve ennek a jogsértésnek, és sokszor ők az első áldozatok. Ha a kisebbségeket e vonatkozásban sérelem éri, az erre utaló bizonyítékot a Munkacsoportnak kell eljuttatni.

8.7 A Kényszerített vagy Nem Önkéntes Eltűnésekkel Foglalkozó Munkacsoport

Az alcímben szereplő Munkacsoport nemcsak az eltűnésekről készít jelentést, hanem közvetítő szerepet is betölt az eltűnt személyek családjai és az érintett kormányok között. Az erőszakos cselekmények miatti eltűnések gyakoriak, főként azokban az államokban, ahol etnikai, vallási konfliktusok és feszültségek vannak, következésképpen a kisebbségek különösen veszélyeztetettek az emberi jogi jogsértéseknek ezzel az esetével szemben. A Munkacsoport inkább egyedi esetek megoldására összpontosít, és kevésbé foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy bizonyos csoportok miért esnek gyakran áldozatául az ilyen erőszaknak. Az adott esetekről tanulmányt is készít és ajánlásokat tesz az Emberi Jogok Bizottságának.

Az erőszakos cselekmények miatti eltűnések gyakran a kisebbségekkel szembeni megkülönböztetés részei. Az ilyen cselekmények a Munkacsoport figyelmébe ajánlhatók, amely egyébként főként külső – például független szervezetektől származó – forrásokra támaszkodik. A kisebbségek olyan helyzetben vannak, hogy befolyásolhatják az eljárásokat és a bizottságot is, hogy hangsúlyozottan foglalkozzék a jelentéseiben olyan jogsértésekkel, ahol az eltűnés oka a kisebbséghez való tartozás.

8.8 Az afganisztáni emberi jogi helyzetet vizsgáló különleges megfigyelő

Ahogy azt korábban jeleztük, sok különleges eljárás országspecifikus. Az egyik ilyen példa az alcímben szereplő megbízott tevékenysége. Afganisztánban az emberi jogok helyzetéről nemzetközi vizsgálat folyik, mert az országban belső harcok dúlnak, részben etnikai és vallási feszültségek következtében. Emiatt számos emberi jogi normát megsértenek. A konfliktus következtében a menekültek és az otthonaikat elhagyni kényszerülő és az országban máshol letelepedők száma nagy. Ezek az emberek nehéz körülmények között élnek, éhezés és betegségek gyötrik őket, és súlyos terhet jelentenek az államnak és szomszédainak. A Különleges megbízott kijelentette, hogy etnikai származásától függetlenül minden afgán atrocitásoknak van kitéve a harcokban, de a kisebbségeket különösen erőteljesen érintik az üldözések, a diszkrimináció és más jogsértések, amelyek gyakran azon az alapon történnek, hogy az áldozatok etnikai vagy vallási kisebbséghez tartoznak.

A különleges megbízott javasolta, hogy az állam kérjen szakmai segítséget az emberi jogokkal kapcsolatos ügyekben. Ezek a szakmai programok egyebek között a kisebbségek védelmét garantáló új alkotmány kidolgozásához tudnának segítséget nyújtani. Addig azonban, amíg az erőszak fennáll, az ilyen szolgáltatásokat nehezebb terjeszteni. Először a harcokat kell beszüntetni, és csak azután nyílik mód a komolyabb előrelépésre az emberi jogok és a kisebbségi jogok területén.

8.9 A kambodzsai emberi jogi helyzettel foglalkozó különleges képviselő

Súlyos és hosszú konfliktus nyomán került sor az alcímben szereplő különleges képviselő kinevezésére. Az ellentétek különböző tényezőkre vezethetők vissza, és köztük fontos szerepet játszottak az etnikai és vallási elemek is. Az ország alkotmánya kimondja, hogy az állam elismeri az emberi jogokat és a nemzetközi normák által körülírt alapvető szabadságjogokat. A valóságban azonban az, hogy etnikai többséget adó khmer állampolgárok nagyobb védelmet élveznek, mint a kisebbségek és a nem állampolgárok. Az állampolgárság megszerzésével összefüggő nehézségek azt eredményezték, hogy sok állandó lakos jogi helyzete bizonytalan, a törvények általi védelem a számukra korlátozott. Ez különösen igaz a legnagyobb etnikai kisebbségre, a vietnamiakra, akik szenvedő alanyai a diszkriminációnak.

A kambodzsai különleges képviselő azt tanácsolta a kormánynak, hogy oldja meg az állampolgárság megadásának a problémáját, csatoljon egy diszkriminációt tiltó záradékot az alkotmányhoz, tiltsa meg a faji gyűlölet támogatását és terjesztését, és hozzon létre egy eljárást az említett cselekedeteket elköve-

tők megbüntetésére. A különleges képviselő egy, az országban működő emberi jogi hivatallal együtt szakmai segítséget nyújt az emberi jogi képzés terén és támogatja az országban lévő NGO-kat azzal a céllal, hogy keretet biztosítson a megbékélés és a kisebbségi csoportok, valamint a többségi lakosság közti békés együttélés számára. Ebben a folyamatban minden csoportnak részt kell vennie a siker érdekében. A Kambodzsában élő kisebbségi csoportok befolyásolhatják a különleges képviselő munkáját azzal, ha tájékoztatják őt problémáikról és a nemzetközi emberi jogi normákon alapuló követeléseikről.

8.10 Az iraki emberi jogi helyzetet vizsgáló különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott olyan etnikai és vallási csoportok helyzetével foglalkozik, amelyek nemzedékek óta élnek együtt egy multikulturális társadalomban. Ezt a multikulturális szerkezetet rombolja szét most a kisebbségekkel szembeni elnyomó kormánypolitika. A különleges megbízott nagy figyelmet szentel számos kisebbség emberi jogi helyzetének, beleértve az asszírokat, a kurdokat, a déli mocsaras területeken élő arabokat, a türkméneket, és a vallási közösségeket. Noha az üldözések és diszkrimináció háttérében alapvetően politikai megfontolások állnak, úgy véli, hogy az etnikai és vallási elemek is fontos szerepet játszanak az elnyomó politikában, és a kisebbséghez tartozás önmagában is kiválthatja az emberi jogok sorozatos megsértését.

Egy egész csoport elleni üldözésekre és zaklatásokra akkor kerül sor, ha tagjait kormányellenes tevékenységgel vagy hajlamokkal vádolják. Ami a déli mocsaras térségben élő vallási/etnikai kisebbségeket illeti, a különleges megbízott kiemelte a környezettől való függőségüket, megállapítva, hogy ezért ennek védelme az önazonossághoz és a kultúrához való kisebbségi jog védelmének fontos része. Az iraki kurdok elleni erőszak és jogaiknak széleskörű megsértése népiirtás jellegű; a kurd területek egy része lakhatatlanná vált az ott elhelyezett taposóaknák és a vegyi fegyverek használata miatt.

A különleges megbízott követelte, hogy Irak hagyjon fel az erőszakkal az etnikai és vallási kisebbségekkel szemben és biztosítsa azoknak a kisebbségeket érintő jogoknak az elismerését és élvezetét, amelyeket a nemzetközi dokumentumok, így például az ICCPR 27. cikkelye, megfogalmaznak. A különleges megfigyelőt csak egyszer engedték be az országba, de az iraki emberi jogi és kisebbségi jogi helyzetről számos forrásból tájékozódott.

8.11 Az Iráni Iszlám Köztársaságban érvényesülő emberi jogi helyzettel foglalkozó különleges képviselő

Az alcímben szereplő különleges képviselő komoly problémákat talált a vallási kisebbségekkel, különösen a nem iszlám csoportokkal – például a baha’i

közösséggel – szembeni megkülönböztetés terén. A baha'-izmust az állam nem ismeri el vallásként, és a baha'-i közösség tagjait zaklatás, önkényes letartóztatás és kivégzés fenyegeti a vallásuk miatt. A jogi státusz hiánya következtében a vagyonhoz, a felsőoktatáshoz és a munkához való jog terén is jogsértéseket szenvednek el. A különleges megbízott beszámolt a kurdok és a narauni nép elégtelen helyzetéről is, akik fegyveres erőszak, önkényes letartóztatások és fogvatartások célpontjai.

A különleges képviselő szerint a nemzetközi megfigyelés és vizsgálat hozzájárult az iráni emberi jogi helyzet bizonyos mértékű javulásához. Ugyanakkor hangsúlyozta annak fontosságát, hogy az emberi jogok megsértésének és egyéb erőszaknak az áldozatai megfélemlítés nélkül jelentkezhesenek információikkal és bizonyítékaikkal – a további javulás érdekében.

8.12 A myanmari (burmai) emberi jogi helyzettel foglalkozó különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott által vizsgált Myanmarban a vallási és etnikai megkülönböztetés és más emberi jogok megsértése gyakori. A vallási türelmetlenség növekszik, az etnikai és vallási kisebbségek tagjai számos nehézséggel találják magukat szembe az állampolgárság megszerzésekor. A burmai kisebbségek és NGO-k tevékenyek a különleges megbízott tájékoztatásában.

8.13 A ruandai emberi jogi helyzettel foglalkozó különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott hivatalát az 1994 tavaszi ruandai népirtás után hozták létre. Feladata, hogy jelentést tegyen a kormány emberi jogi tevékenységéről, és hogy vizsgálja a folytatódó etnikai feszültséget, valamint a több millió menekült és az országban új lakóhelyet választani kényszerült személy problémáit. A különleges megbízott óvott az önkényes megtorlástól azokkal szemben, akiket súlyos bűnök elkövetésével vádolnak, és ugyanúgy a gyorsított eljárással történő kivégzésektől. Az emberi jogi megfigyelés mellett az ENSZ nagyon lényegesnek tartja a szakmai segítséget a béke helyreállítása érdekében és annak megakadályozására, hogy újabb harcok törjenek ki Ruandában és a szomszédos országokban.

8.14 A szudáni emberi jogi helyzettel foglalkozó különleges megbízott

Az alcímben szereplő különleges megbízott is olyan ország ügyeivel foglalkozik, amely alapos nemzetközi vizsgálat tárgya. Munkája során diszkrimináció és a kisebbségekkel szembeni erőszak jeleit tapasztalta az egész országban, különösen délen és a Nuba-hegységben. Úgy találta, hogy ha kisebbség tagjait politikai tevékenységgel gyanúsítják, akkor ez gyakran önmagá-

ban is elegendő ok a zaklatásra, üldözésre és az emberi jogok módszeres megsértésére. A különleges megbízott komoly figyelmet szentel a gyermekek és főként az utcagyerekek helyzetének, akik gyakran kisebbségi csoportokhoz tartoznak.

8.15 A volt Jugoszláviában az emberi jogok helyzetét vizsgáló különleges megbízott

Az alcímben szereplő Különleges megbízott az emberi jogok helyzetét vizsgálja Bosznia-Hercegovinában, Horvátországban, Macedóniában, Montenegróban és Szerbiában. Az etnikai és vallási kisebbségekkel kapcsolatos ügyek a meghatározóak a különleges megbízott jelentéseiben. Az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának helyi irodái Banja Lukán, Belgrádban, Mostarban, Szarajevóban, Skopjében, Tuzlában és Zágrábban nagyon hasznos információkat szereztek szemtanúktól, kormányközi és nem-kormányzati szervezetektől és egyéb forrásokból, például kisebbségekhez tartozó személyektől.

A Bosznia-Hercegovinában lezajlott fegyveres konfliktus a különleges megbízott érdeklődésének homlokterében áll. A harcok az emberi jogok és az ezeket tartalmazó törvények tömeges és módszeres megsértésével – az „etnikai tisztogatáshoz” kötődő erőszakkal, gyilkosságokkal, nők megerőszakolásával, bántalmazással, vagyonról való megfosztással, a vagyon tárgyak elpusztításával stb. – jártak. Nagyon sok menekült, illetve lakóhelyét az ország más területére átteni kényszerülő ember szenved a diszkriminációtól. A különleges megbízott kifejezte aggodalmát a vallási vezetők szerepét és befolyását illetően a többségi és a kisebbségi lakosság körében egyaránt. Ez a szerep meghatározó lehet a türelemre épülő megbékélést elősegítendő, de pusztító hatásúvá is válhat, ha a türelmetlenséget és a vallások közti ellentétet erősíti. A különleges megbízott jelentésében leszögezi, hogy jog szerinti és valódi békére van szükség ahhoz, hogy az emberi jogok és a kisebbségi jogokat tiszteletben tartsák elvileg és gyakorlatilag egyaránt.

A Horvátországról szóló jelentésében a különleges megbízott a főként szerb eredetű nem horvátokkal szembeni zaklatásokat és diszkriminációt említi. A hangsúly a törvénytelen és erőszakos kilakoltatások gyakorlatán van, amelyek gyakran részei az „etnikai tisztogatásnak”. Más jogsértések a munkához és a tulajdonhoz való jogokkal függnek össze.

Szerbiában és Montenegróban a különleges megbízott azt tapasztalta, hogy a jogsértések és zaklatások gyakran irányulnak etnikai vagy vallási kisebbséghez tartozó személyek ellen. A jogsértések egyebek között kényszer-kilakoltatást, a tanuláshoz és a munkához való jog megtagadását foglalják magukban. A nem szerbek elleni hátrányos megkülönböztetés nyilvánvaló

a törvénykezésben, és aggasztó a helyzet az állampolgárság megadásával összefüggő tisztátalan és megkülönböztető tevékenységben.

A Macedóniában lezajló gazdasági válság az egész lakosság számára nehézségeket okozott, de a kisebbségekhez tartozó személyeket az átlagnál jobban sújtotta. A munkaerőpiacon és az oktatási rendszerben tapasztalható diszkrimináció kedvezőtlenül hatott az albán közösségre és a szerb ortodox egyházhoz tartozókra. A vallásszabadságot a törvény biztosítja, de zaklatás és más nehézségek – például egy templomépítésre engedély megszerzése során – előfordulnak.

A különleges megbízott sürgette a volt Jugoszlávia területén létrejött államok kormányait, hogy kérjenek szakmai segítséget az igazságszolgáltatás függetlenségének erősítése, a türelmetlenség legyűrése érdekében, és azért, hogy megfelelő eljárásokat hozzanak létre a menekült probléma megoldására a nemzetközi joggal összhangban stb. Felszólította továbbá a kormányokat, hogy támogassák az emberi jogi képzést, és ezen belül különösen a törvények végrehajtásával foglalkozó hivatalnokok képzését, mert gyakran ők felelősek a kisebbségi jogok megsértéséért. Fontos, hogy a kisebbségek és képviselőik az említett törvénysértésekről tájékoztatást adjanak és tanúskodjanak, amelyek megkönnyíthetik és nagyobb hitelt adnak a különleges megbízott munkájának.

A fenti lista a különleges megbízottaknak és az Emberi Jogok Bizottsága munkacsoportjainak a feladatairól az ügyek vizsgálatát illetően, különös tekintettel a kisebbségi jogokra, nem teljes. Továbbá a Bizottság időről időre új mandátumokat állapít meg. Ezek némelyike vélhetően a jövőben is a gazdasági, szociális és kulturális jogok területét érinti majd. A kisebbségeknek és képviselőiknek figyelemmel kell kísérniük ezeket a fejleményeket, és kihasználni azokat, amennyire csak lehetséges. Arra is van lehetőség, hogy a kisebbségek és képviselőik új mandátumokért lobbizzanak olyan ügyekben, amelyeket sürgetőnek tartanak.

9. Nemzetközi büntető bíróságok

1948-ban A Népirtás büntetvényének büntetését és megelőzését célzó Egyezmény – az aláíró felek vitáit is tükrözve – előre jelezte egy nemzetközi büntető bíróság létrejöttét (VI. cikkely) és a Nemzetközi Bíróság hatáskörét (IX. cikkely). 1998 júliusában Rómában az ENSZ teljhatalmú megbízottainak Egy Nemzetközi Büntető Bíróság Létrehozása Céljából Összehívott Diplomáciai Konferenciája nemzetközi büntetőjogi kódexet fogadott el és megalkotta egy nemzetközi büntető bíróság statútumát, amely tovább fogja erősíteni a nemzetközi közösség szerepét.

Az egyes államoktól elvárják, hogy törvényeik igazodjanak a nemzetközi közösséghez, ha utóbbi törvénytelennek nyilvánít bizonyos magatartásokat. Amikor egyes államok reagálása az ilyen bűnökre teljes mértékben elfogadhatatlannak bizonyult, mint Ruandában és a volt Jugoszlávia területén, a nemzetközi közösség saját büntető törvényszékeket hozott létre (Arusha, illetve Hága székhellyel). A Ruandáért és a volt Jugoszláviáért felelős különleges megfigyelők határozottan támogatják a két büntető bíróságot, és együttműködnek velük bizonyítékok, vallomások és más lényeges információk gyűjtésében.

A népirtás, mint nemzetközi bűncselekmény jelenleg a fent említett két törvényszék hatáskörébe tartozik, a jövőben pedig a következő néhány évben létrehozandó új nemzetközi büntető bíróság hatáskörébe fog tartozni. Mivel a népirtás a kisebbségek fizikai létét kérdőjelezi meg, a bíróság státútumának hatályba lépése és magának a bíróságnak a felállítása elsőrendű kérdésnek kell lennie a kisebbségek jogainak növekvő elismeréséért folytatott kampány során.

10. Jószerzői tevékenység

Az ENSZ Főtitkára, az (ENSZ) Emberi Jogok Főbiztosa és az ENSZ Főigazgatói által vezetett szakosított intézmények jószerzői tevékenységet vállalhatnak a veszélyben lévő kisebbségi csoportok érdekében. A jószerzői tevékenység bizalmasan történik, azaz csendes diplomáciával, és az ENSZ nem hozza nyilvánosságra az eredményt, noha az érdekelt felek megtehetik ezt. A világszervezet egy levelet juttat el (az ügyben érintett) tisztviselők valamelyikéhez, amelyben a tényekről alaposan kidolgozott, részletes tájékoztatást ad, ismerteti azokat az emberi jogi normákat, amelyeket megsértettek, részletezi az ügy sürgősségét, és kifejti, hogy a létező nemzetközi ellenőrzési eljárások miért nem alkalmazhatók az adott esetben.

A jószerzői tevékenység előnye a gyorsaság, hiszen egy lépés hatása napokon vagy heteken belül érezhető; továbbá a hatékonysága, mivel sok ország szívesebben fogadja a csendes diplomáciát, mint az ellenőrzési eljárásokkal együttjáró nyilvánosság esetleges kellemetlenségeit. Az ENSZ szerepe itt elsősorban az, hogy a feleket, azaz a kormányt és a csoportot, összehozza. Ez jelentheti – de nem feltétlenül jelenti – az ENSZ aktív részvételét a felek közti kapcsolattartásban. Feltételezhető, hogy időnként előfordulhatnak a kisebbségi jogokhoz kapcsolódó jószerzői tevékenységek is.

11. Az Emberi Jogok Bizottsága

Az Emberi Jogok Bizottsága a legmagasabb emberi jogi fórum az ENSZ politikai szerveinek hierarchiájában. Kiegészítő testülete az ECOSOC-nak, amely az ENSZ hat legfőbb szervének²¹ egyike. A Bizottságot az ECOSOC által választott 53 állam alkotja, akik diplomataikkal képviseltetik magukat. A Bizottság vizsgálatokat folytat, új dokumentumokat készít, az emberi jogi kérdések széles körét érintő ajánlásokat tesz, és felügyeli saját kiegészítő szerveit, valamint a határozatokra épülő ellenőrzési eljárásokat (a különleges eljárásokat, panaszokat az 1503-as eljárás alapján stb.).

A Bizottság évente hat hetet ülésezik Genfben, a Palais des Nations-ban. Rendkívüli ülésszak azonban összehívható. Ez történt Ruanda és a volt Jugoszlávia esetében. Az ülések nagy része nyilvános, a sajtó számára is látogatható. Azok az államok, amelyek nem tagjai a Bizottságnak, megfigyelőként jelen lehetnek és fel is szólalhatnak, de nincs vétőjoguk. Ugyanez vonatkozik az ECOSOC-ban tanácskozái jogkörrel bíró NGO-kra, a szakosított intézményekre, más ENSZ testületekre és egyéb nemzetközi szervezetekre.

Az utóbbi években a kisebbségi jogok egyre gyakrabban kerültek a Bizottság és fő kiegészítő szerve, A Diszkrimináció megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság (lásd alább) napirendjére. A kisebbségi jogi és a kisebbségeket érintő emberi jogi ügyek közvetlenül vagy közvetve sok napirendi témához kapcsolódnak. Ezek a folyamatok bizonyos mértékig az elfogadott határozatokban is tükröződnek. A kisebbségi kérdéseknek a Bizottság és az Albizottság elé terjesztése, megtárgyalása, majd ezt követően a határozat meghozatala politikai, diplomáciai és jogi vonatkozásokkal bír, és a kisebbségek információira támaszkodhat. Az NGO-k által az üléseken írásban és szóban tett közlések jelentős szerepet játszanak abban, hogy a kisebbségi problémákra felhívják a nemzetközi közösség figyelmét, és figyelmeztessenek a lehetséges konfliktusokra.

A Bizottság által elfogadott, a kisebbségeket érintő határozatokat három csoportba lehet sorolni:

- a kisebbségi jogokkal közvetlenül foglalkozó határozatok;
- az emberi jogoknak a kisebbségeket is érintő megsértésével kapcsolatos határozatok, akkor is, ha a határozat címében erre nincs utalás;
- bizonyos országokkal foglalkozó határozatok, amelyekben a kisebbségi jogok megsértését vizsgálják.

Az osztályozásnak ez a módja hasznos lehet a független szervezeteknek, a kisebbségeknek és képviselőiknek a tekintetben, hogy világos képet alkossa-

nak arról, hogy problémáik milyen módon vethetők fel a Bizottság, illetve az Albizottság előtt.

Az első csoportba tartoznak azok a határozatok, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól és védelmükről szólnak – többnyire a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es Nyilatkozathoz kapcsolódóan.

A második csoportba a következők sorolhatók:

- „A Rasszizmus és a Faji Megkülönböztetés Elleni Küzdelem Harmadik Évtizede” című dokumentummal kapcsolatban elfogadott határozatok és napirendi pontok, valamint az ennek végrehajtására vonatkozó határozatok;
- a rasszizmus, idegengyűlölet és az ezzel kapcsolatos türelmetlenség mai formái elleni küzdelemhez szükséges intézkedések;
- A vallási vagy más meggyőződésre alapozott türelmetlenség és megkülönböztetés minden formájának a kiküszöböléséről szóló Nyilatkozat végrehajtása;
- emberi jogok és nyomor;
- a vélemény és kifejezés szabadságának a joga;
- a tanuláshoz való jog és „Az Emberi Jogok Oktatásának az Évtizede” című dokumentum;
- törvénytelen, gyorsított eljárásban történő vagy önkényes kivégzések;
- emberi jogok és tömeges kivándorlás; és
- kényszerkilakoltatás.

A harmadik csoportba azok a határozatok sorolhatók, amelyek az emberi jogok helyzetével foglalkoznak konkrét országokban, főként azokban, ahol a Bizottság különleges megbízottai folytatnak vizsgálatot.

12. A Diszkrimináció Megelőzésével és Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság

Az Albizottság a Bizottság kiegészítő testülete. 26 független szakértőből áll, akik mindegyike specifikus szaktudásával áll a Bizottság rendelkezésére. Az államok jelölik és a Bizottság választja őket. Az Albizottság minden évben négy hétig ülészik Genfben, a Palais des Nations-ban. Az ülések nyilvánosak, azaz az államok megfigyelői, a tanácsadói státuszú NGO-k, ENSZ testületek stb. jelen lehetnek és észrevételeket tehetnek, de csak a szakértő tagoknak van szavazati joga.

Az Albizottság neve félrevezető, amennyiben munkáját általában az emberi jogok kérdésköréhez igazítja és nem korlátozza a kisebbségi ügyekre. Olyan

emberi jogi agytrösznek tekinthető, amelyik javaslatokat tesz a Bizottság tevékenységére a jövő fejlődési folyamatait, az ezzel kapcsolatos tanulmányokat, a normák felállítását, az ellenőrző tevékenységet és a szakmai segítséget illetően. Tematikus és országspecifikus emberi jogi kérdésekkel egyaránt foglalkozik. Az Albizottság javaslatot tehet munkacsoportok felállítására, és a szakértő tagok rendszeresen tanulmányozzák az emberi jogokkal összefüggő ügyek széles körét. Ezekből gyakran születnek ajánlások a központi testületek lépéseire vonatkozóan.

Az Albizottság által elfogadott határozatokat az előző fejezetben a Bizottságnál leírtakhoz hasonlóan csoportosíthatjuk. Az első csoportba sorolhatjuk azokat a határozatokat, amelyek a kisebbséghez tartozó személyek jogaival foglalkoznak, kihangsúlyozva a kisebbségek védelmét és a WGM jelentéseit.

A második csoportba tartoznak a következő témákhoz kötődő határozatok:

- a népirtás büntetett megakadályozó és büntető eszközök;
- a rasszizmus és a faji megkülönböztetés megelőzését szolgáló intézkedések;
- a vallási vagy más meggyőződéssel kapcsolatos türelmetlenség és megkülönböztetés felszámolása;
- a vándormunkások és családjaik mozgási szabadsága és helyzete;
- a megfelelő lakáshoz való jog; és
- a kényszerkilakoltatások.

A harmadik csoportban találhatók a konkrét országok helyzetével foglalkozó határozatok.

13. Kisebbségi Munkacsoport és az Albizottság más munkacsoportjai

13.1 Kisebbségi Munkacsoport

A WGM A Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság alárendelt szerve, amely innen veszi öt szakértő tagját, egyet-egyét a világ öt különböző földrajzi régiójából. Asbjørn Eide a megbízottak Elnöke.

A WGM teendőit az Albizottság és a Bizottság mandátumokat létesítő, meghatalmazó határozatai szabják meg. Feladata az, hogy nyomon kövesse A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es Nyilatkozat megvalósulását; hasznos megoldásokat találjon a kisebbségeket érintő emberi jogi és kisebbségjogi problémákra – ideértve a kor-

mányok és csoportok közti kölcsönös megértés elősegítését; és további intézkedéseket javasoljon a kisebbségi jogok védelmének előmozdítására.

A WGM ülésein a kormányok általában nyilatkozatot tesznek azokról az erőfeszítéseikről, amelyeket a kisebbségek védelme és igényeik kielégítése érdekében tettek az alkotmányos megoldások, nemzeti jogalkotás és egyéb intézkedések révén. A kisebbségek képviselői és az NGO-k beszámolnak a váltságócokról és a pozitív tapasztalatokról egyaránt. Az általános megközelítés eddig inkább tematikus volt, mint országspecifikus, a helyszíni vizsgálat lehetőségét azonban mindig tanulmányozzák. Eddig számos, az 1992-es Nyilatkozatban és a nemzetközi és regionális dokumentumokban szereplő normákkal összefüggő témát tárgyaltak.

Az egyes kérdések közül terítékre került az önazonosság, a kultúra, a nyelv, a művészetek, a média, a társulás szabadsága, az emberi jogi ismeretek oktatása és a multikulturális oktatás, a kölcsönös megértés és tolerancia előmozdítása – mindez „Az Emberi Jogok Oktatásának Évtizede” nemrég meghirdetett programjának szellemében. Megvitatták azt is, hogy a kisebbségek tagjai hogyan vehetnek részt hatékonyan országuk kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági és közéletében, a gazdaság fejlesztésében és azokban a döntésekben, amelyek csoportjaik életét befolyásolják az adott országban és regionálisan is.

A WGM nem bírál el panaszokat, a kisebbségek az emberi jogi dokumentumokban rögzített normák betartását ellenőrző eljárásokat használhatják e célra – ahogy ezt a Kalauz bemutatni igyekszik. Munkájában azt kutatja, hogy a rendelkezésre álló összetett nemzetközi rendszert hogyan lehet a legjobban kihasználni a kisebbségi jogok iránti megbecsülés növelése érdekében. Ez a rendszer összefoglalóan a következőképpen vázolható:

- kérvény vagy panaszeljárások (HRC, CERD és az 1503-as eljárás);
- állami jelentések (címeztek : HRC, CERD, CRC, CESCR, CEDAW); és
- tényfeltáró és vizsgáló különleges eljárások (tematikus és országspecifikus különleges megbízottak és a Bizottság munkacsoportjai).

A kisebbségi jogok ügyével kapcsolatban a WGM hivatkozik az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának tevékenységére és a szakmai segítséget kínáló programokra, amelyeket a Főbiztos Hivatala, a szakosított intézmények, egyéb ENSZ testületek és NGO-k szerveznek. Feladataik összetettek: információterjesztés, az érintett országokban a békéltetési mechanizmusok elősegítése, a kisebbségek és a kormányok között párbeszéd létesítése és a problémák megoldásának a kutatása, előzetes figyelmeztetés és konfliktus-

tus megelőzés, bizalomépítés, jószolgálati tevékenység – és mindezek ésszerűen koordinálása.

A WGM tagjai aktív szerepet játszanak a döntéshozatalban azáltal, hogy a felszólalóktól pontosításokat kérnek és konkrét javaslatokat és válaszokat várnak el. Ezzel az ENSZ fórumokon kissé szokatlan magatartással azt kívánják elősegíteni, hogy a résztvevők – megbízásuknak megfelelően – gyümölcsöző eszmecserét és valódi párbeszédet alakítsanak ki. A WGM előtt álló ügyek hosszú listáját ismerve, azt mondhatjuk, hogy erre az irányító szerepre a jövőben is szükség lesz, akárcsak a témák fontossági sorrendjének kijelölésére.

A kisebbségi csoportok és képviselőik, az NGO-k és tudósok részt vehetnek a WGM ülésein, anélkül, hogy az ECOSOC tanácsadói jogkörrel ruházta volna fel őket. Viszonylag kevés kisebbséghez tartozó személy volt jelen az első üléseken, de számuk nő, ahogy a fórum elérhetőségének és hasznosságának a híre terjed. Ez az első ilyen típusú lehetőség az ENSZ-ben; e tekintetben a WGM követi a Benszülött Népekkel Foglalkozó Munkacsoport sikeres példáját.

A WGM az ENSZ megalakulásának 50. évfordulóján kezdte meg munkáját. Lehet, hogy a WGM létrejöttére úgy fognak emlékezni, mint annak az évnak a sikertörténetére. Ahhoz, hogy ez valóra váljék, a WGM-nek jó arányérzékel kell betöltenie különleges szerepét a rendszerben, figyelmesen meghallgatva a nemzetiségeket és felelősséggel válaszolva nekik, most, hogy rendelkezésükre áll egy fórum, ahol hangot adhatnak az emberi jogokkal kapcsolatos igényeiknek, vágyaiknak és követeléseiknek.

13.2 A Benszülött Népekkel Foglalkozó Munkacsoport

A WGM-hez hasonlóan a Benszülött Népekkel Foglalkozó Munkacsoport (WGIP) is az Albizottság alárendelt szerve. A WGM-el párhuzamosan működik; a benszülött népek jogainak általános helyzetét tanulmányozza, vizsgálja a benszülött szervezeteknek és más NGO-k beszámolóit az emberi jogok helyzetéről számos országban, amely az őslakosok jogait is befolyásolja. Békés és építő jellegű megoldásokat keres az őslakosokat érintő emberi jogi problémákra. A WGIP elnöke jelenleg Erica-Irene A. Daes, akinek a neve után gyakran „Daes Nyilatkozatnak” hívják a WGIP által elfogadott, a benszülött népek jogait tárgyaló nyilatkozattervezetet, amely az Emberi Jogok Bizottságának döntésére vár.

13.3 A Rabszolgaság Mai Formáival Foglalkozó Munkacsoport

Az alcímben szereplő Munkacsoport (WGS) szintén az Albizottság alárendelt szerve. Jelentései a rabszolgaság és az ehhez hasonló gyakorlat különböző fajtaát tárgyalja, így a kényszermunka és a jogilag korlátozott személy által vég-

zett munka, az adósság fejében lerótt munka, a gyermekmunka és a szexuális kizsákmányolás. A kisebbségi jogok nem állnak a WGS tevékenységének a középpontjában, de a Munkacsoport számol azzal, hogy a kisebbségek veszélyeztetettek a rabszolgaság különböző formáival szemben. A kisebbségek képviselői látogatják a WGS üléseit, mivel az ottani aktív jelenlétükkel sokat nyerhetnek, és hozzájárulhatnak az Albizottság és a Bizottság által megalkotott ajánlások megszületéséhez.

14. Kutatás és tanulmányok

Az ENSZ-ben az emberi jogok területén dolgozó különböző testületek készítene kutatási beszámolókat, amelyek gyakran alakítják a kérdéssel foglalkozó intézmények tevékenységét. Legfontosabbak közülük az Albizottság által létrehozott kutató megbízottak és munkacsoportok (nem tévesztendő össze a Bizottság különleges megbízottaival és munkacsoportjaival, és ezek vizsgálati funkcióival). A kutató megbízottak és a munkacsoportok független szakértőkből állnak össze, akiket az Albizottság tagjaiból jelölnek ki. Hasonló „agytörst szolgáltatást” kínál az ENSZ Titkársága, amely saját kezdeményezésére vagy más ENSZ testületek kérésére jelentéseket tehet vagy felméréseket végezhet különböző emberi jogi kérdésekkel kapcsolatban.

A kapcsolódó területeken kutatást végző egyéb ENSZ intézmények közé tartozik az UNU, az UNICEF (a kisebbségekhez tartozó gyermekekkel kapcsolatban), az UNRISD (a gazdasági, társadalmi fejlődés és az etnikai konfliktusok közti összefüggés vizsgálatával), és az ENSZ Továbbképző és Kutató Intézete (UNITAR, témái: az emberi jogi képzés és az emberi jogi jelentésekkel kapcsolatos tanfolyamanyagok).

A tanulmányok és kutatási beszámolók információt szolgáltatnak és ötleteket adnak. Az ENSZ különböző fórumain gyakran befolyásolják az emberi jogi politika formálását és a döntéshozatalt új normák kidolgozásában és az ellenőrző módszerek fejlesztésében. A kisebbségi kérdések az Albizottság sok tanulmányában megjelennek. Ezek vagy kizárólag a kisebbségi jogoknak szentelt írások, vagy kisebbségi jogi elemekkel tűzdelt általános emberi jogi problémákkal foglalkoznak.

A kisebbségsspecifikus jelentések szerzői közül Francesco Capotorti és Asbjørn Eide kutató megbízottakat kell kiemelni.

„A kisebbségeket érintő problémák békés és építő megoldását elősegítő lehetséges utak” című tanulmányában²² Eide lerakta az 1995-ben létrehozott WGM alapjait. A szerző annak fontosságát hangsúlyozza, hogy a többségek és a kisebbségek módot találjanak arra, hogy szuverén államok határain belül

együtt tudjanak élni. Ez a felfogás jellemzi a WGM meghatalmazását építő megoldások keresésére és a kormányok és csoportok közti párbeszéd ösztönzésére az emberi jogok megsértésének elkerülése, a konfliktusok megelőzése érdekében.

A tanulmány felmérést készít a különböző országokban a kisebbségi jogokkal és a kisebbségekkel való bánásmóddal összefüggő gyakorlatról és jogszabályokról. Kimutatja, hogy sok ország nem tesz megfelelő intézkedéseket azért, hogy a kisebbségi jogok érvényesüljenek a törvényekben és/vagy a gyakorlatban, és a diszkrimináció, az üldözés jól ismert jelenségek. Amellett, hogy útmutatást ad az 1992-es Nyilatkozat végrehajtására, a felmérés meghatározza azokat a helyzeteket, amelyek várhatóan feszültséget és erőszakot eredményeznek: úgy mint a WGM párbeszédet elősegítő szerepe, különös tekintettel az égetően szükséges figyelemztető mechanizmusra és megelőző intézkedésekre.

Eide jelentésének és az ENSZ kisebbségjogi megközelítésének is egy olyan világrend a kiindulópontja, amely független, demokratikus államokból áll, amelyek területi integritását és határait tiszteletben tartását a nemzetközi jog írja elő. Ugyanezen független államoknak el kell fogadniuk az emberi jogok teljességének egyenlő élvezetét és a diszkrimináció tilalmát – ha szükséges – az ezt biztosító különleges intézkedésekkel együtt; a létezéshez, az önazonosságához való jogot, valamint a köz- és politikai ügyekben való részvétel jogát; a gazdasági és szociális jogokat ; a területi felosztás lehetőségének a jogát, vagy autonómiát, ha az lehetséges. Egy nem uralmi pozícióban lévő kisebbség csak akkor tudja az önrendelkezés jogát igényelni, ha a kormány kimondottan sikertelennek bizonyul a lakosság egészének képviselésében.

Eide tanulmányában a konfliktusmegelőzésre és a kisebbségi jogok megerősítésére vonatkozó átfogó javaslatok a következők:

- az oktatás kiemelt fejlesztése, beleértve az emberi jogok oktatását;
- az emberi jogi és kisebbségi jogi normák kodifikálása és gyakorlati megvalósítása;
- az idegengyűlölet és faji megkülönböztetés elleni állandó küzdelem;
- nemzetközi szintű, hatékony ellenőrző, békéltető és bizalomépítő mechanizmusok; és
- a kisebbségek fokozott részvétele ENSZ testületekben, más nemzetközi szervezetekben és NGO-kban.

A kisebbségi jogok jelentőségét különböző összefüggésekben jól mutatja az a tény, hogy igen gyakran szerepelnek az Albizottsághoz küldött emberi jogi jelentésekben. Ez utóbbiak a polgári, a kulturális, a gazdasági, a politikai, a szociális jogokat, illetve az összetartás jogát érintik. Egy kutató a megfelelő lakáshoz való jogról szóló jelentéseiben a csoportok sebezhetőségét egyebek között ahhoz kötötte, amikor a lakhatás jogát megsértik, illetve nem tisztelik.

A gazdaságilag hátrányos helyzetben lévő kisebbségeket gyakran sújtja a diszkriminatív erőszakos kilakoltatás terjedő gyakorlata. A lakhatás jogait tárgyaló nemzetközi egyezménytervezetben ezért utalás történik a kisebbségekre, nemcsak a diszkrimináció tilalmát kimondó általános bekezdésben, hanem a „tartósan rossz lakásviszonyok között élő csoportokkal” való összefüggésben is.

Tekintettel a kisebbségek kedvezőtlen anyagi helyzetére a legtöbb államban, a kisebbségi jogokat az emberi jogokkal és a szélsőséges szegénység jelenlétével együtt szokták vizsgálni. Ennek a kérdésnek a tanulmányozása során az egyik kutató megbízott a kisebbségek sebezhető és kiszolgáltatott helyzetét emelte ki. A lakosságcsere emberi dimenzióit elemző kutató megbízott arra mutat rá, hogy a kisebbségek gyakran erőszakos lakosságcserek elsőszámú áldozatai. Néha elnyomó államok kényszerítenek ki nagy lakosság-mozgásokat, amelyek népiirtáshoz, etnikai tisztogatáshoz vagy következetes faji megkülönböztetéshez vezethetnek.

Egy kártérítéssel foglalkozó tanulmány és az Albizottság egyik, az igazságszolgáltatást tanulmányozó munkacsoportja egyaránt érdeklődést mutat a kisebbségek helyzete iránt. Az Albizottság gyakran szentel figyelmet a népiirtás, az etnikai feszültség és a módszeres diszkrimináció kérdéseinek olyan jelentések kapcsán, amelyekben a humanitárius alapon történő beavatkozásról, az emberi jogok durva, súlyos megsértésének nemzetközi büntényként való elítéléséről, az emberi jogok és a nemzetközi béke összefüggéseiről van szó. A vallási, etnikai, faji intolerancia és konfliktusok erősödése nyomán megnövekedett az igény megelőző intézkedések, így az emberi jogi képzés és más szakmai segítséget nyújtó programok iránt.

A rasszizmus és a faji megkülönböztetés felszámolása sok ENSZ jelentés témája. „A Rasszizmus és a Faji Megkülönböztetés Elleni Küzdelem Harmadik Évtizede” akcióprogramja nyílt és elkötelezett hangnemben íródott és sok szempontból lényeges a kisebbségek számára. A következő célokat jelöli meg:

- a mindenkit megillető emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat előmozdítani fajra, bőrszínre, származásra, nemzeti vagy etnikai gyökerekre való megkülönböztetés nélkül;
- felszámolni a faji előítéleteket, rasszizmust és faji megkülönböztetést;
- a rasszizmus és faji megkülönböztetés talaján álló szövetségeket semlegesíteni;
- ellenállni minden olyan tevékenységnek, amely rasszista rendszerek megszilárdulását eredményezi és hozzájárul a rasszizmus és a faji megkülönböztetés fenntartásához;
- elszigetelni és elosztatni a hamis, esetleg mitikus eredetű tévhiteket és az ezekkel kapcsolatos tevékenységeket, amelyek táplálhatják a rasszizmust és a faji megkülönböztetést.

A program olyan tevékenységeket jelöl meg, ahol a kisebbségek hozzájárulhatnak a kitűzött célok megvalósításához, például:

- az államokat meggyőzni arról, hogy ratifikálják az ICERD-et és tegyenek nyilatkozatot a 14. cikkely alapján, amelyben elismerik a CERD illetékességét abban, hogy egyénektől és csoportoktól panaszokat fogadjon el és bíráljon el;
- lobbizás a kormányoknál az ICERD végrehajtása érdekében;
- az együttműködés és koordináció erősítése az ENSZ testületek, a szakosított intézmények és NGO-k között (ez a szerep most részben a WGM-nek jut);
- az emberi jogi oktatás kiterjesztése, különös tekintettel az Emberi Jogok Oktatásának Évtizedére és akcióprogramjára, ahogy azt a Közgyűlés kinyilvánította. Ez a dokumentum a kisebbségi kérdések lényeges elemeit öleli fel; és
- annak szorgalmazása, hogy az egyes országok törvényei igazodjanak a nemzetközi normákhoz.

A konfliktusmegelőzéssel, az előzetes (korai) figyelmeztetéssel és a sürgős válaszlépéssel kapcsolatban lényeges azoknak a helyzeteknek a felismerése, amelyekben tetten érhetők a módszeres faji megkülönböztetés, gyűlölet vagy propaganda, a társadalmi és gazdasági jelzések által bizonyított diszkriminációs minták, és egyéb, csoportokat is érintő súlyos jogsértések. A CERD és az Albizottság tagjai, az Emberi Jogok Bizottságának és Főbiztosának különleges megbízottai megbízásukból adódóan figyelmeztetnek az ilyen helyzetekre, illetve reagálnak rájuk. A kisebbségek sokat nyerhetnek ennek a mechanizmusnak a használatával.

15. Szakmai együttműködés

Az ENSZ szakmai együttműködést ajánl (másképpen: szakmai segítséget nyújtó vagy tanácsadó szolgáltatásokat nyújt) a kormányoknak. Ez kiegészíti a különböző ellenőrzési és vizsgálati eljárásokat. A szolgáltatások az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatalánál, a Büntetőeljárásügyi Irodánál, az UNDP-nél, az UNICEF-nél és a Titkárság egyéb részlegeinél vehetők igénybe. Céljuk az, hogy praktikus segítséget nyújtsanak az emberi jogok érvényesítéséhez az egyes országok szintjén, a nemzetközi emberi jogi normákat figyelembe véve. A szakértői segítség kiterjed jogszabálytervezetek készítésére, a meglévő jogszabályok felülvizsgálatára, független országos emberi jogi intézmények felállítására, modellnyújtásra az emberi jogok oktatása és oktató anyagok kidolgozása terén, valamint az emberi jogok nemzeti szintű megvalósításában résztvevők képzésére.

Az ENSZ Emberi Jogok Oktatásának Évtizede programot 1994-ben hirdeték meg. Számos emberi jogi dokumentum világosan leszögezi, hogy az álla-

moknak kötelessége biztosítani az emberi jogok oktatását az oktatás minden szintjén. Általános az egyetértés abban, hogy az emberi jogok oktatása hatékony eszköz arra, hogy növelje a lakossági csoportok közti toleranciát, megértést, harmóniát és hasznos segítség a rasszizmus, a faji megkülönböztetés és az idegengyűlölet elleni harcban. Fontos, hogy az államok a kisebbségekkel és NGO-kkal együttműködve tájékoztassák – oktatás formájában is – az embereket a nemzetközi emberi jogokból eredő jogaikról és kötelességeikről. Ha ilyen oktatási forma nincs vagy az elégtelen, akkor a nemzetközi szervezetek által nyújtott szakmai segítséget elérhetővé kell tenni a számukra.

A kisebbségek jogainak a fent említett tevékenységekben meg kell jelenniük. Néhány szakmai együttműködési program foglalkozik a kisebbségeket érintő helyzetekkel, és külön kisebbségjogi elemmel bővíti az emberi jogok oktatását. Ezek megfelelő képzési tanfolyamokat kínálnak a törvények kikényszerítése területén dolgozó hivatalnokok számára, az etnikai, nyelvi, vallási megkülönböztetés elleni küzdelemhez szükséges tervek készítenek és bővítik a nemzetközi normáknak az egyes országokban történő érvényesítését szolgáló eszközöket.

Az ENSZ Titkársága csak egy kormány külön kérésére nyújt szakmai segítséget. Annak ellenére, hogy az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala igényfelmérő programokat szervez, és ezekben elismeri, hogy a kisebbségi jogokra kellő figyelmet kell fordítani, a kisebbségi ügyekkel csak ad-hoc alapon foglalkoznak. Ezt a szűkítő megközelítést nagyrészt az államoknak a kisebbségekkel, a kisebbségi jogokkal szembeni idegenkedése magyarázza. E téren bőven vannak még teendők. A kisebbségek számára egyértelműen előnyös, ha törvényes igényeikkel megkeresik a megfelelő ENSZ részleget azzal a céllal, hogy nyomást gyakoroljanak a kormányokra. Az érintett területtel foglalkozó és döntéshozó testületeknél érdemes lobbizni, hogy a Titkárság válaszoljon a kisebbségektől és NGO-któl származó kérések ügyében – ha szükséges, az érintett kormányokkal együtt. Ugyancsak fontos, hogy a szakmai segítséget nyújtó ENSZ testületek együttműködjenek más nemzetközi szervezetekkel és NGO-kkal a nagyobb hatékonyság érdekében.

16. NGO-k szerepe és tevékenysége

Az NGO-k részt vehetnek az ENSZ munkájában, ha elfogadják az úgynevezett tanácsadói jogkört az ECOSOC-on belül. Több száz NGO szerezte meg ezt a státuszt, közülük 200–300 szervezet vesz részt rendszeresen az ENSZ emberi jogi ülésein. A tanácsadói jogkör megszerzését az ECOSOC 1296. számú hatá-

rozata szabályozza, amelyet többször módosítottak. Három csoportba sorolhatók az NGO-k:

- az első csoportba tartoznak az ECOSOC tevékenységekben leginkább érintett szervezetek;
- a második csoportba tartoznak azok a szervezetek, amelyek speciális szakértelemmel rendelkeznek az ECOSOC tevékenységének egyik területén;
- végül a kevésbé jelentős szerepet vállaló szervezetek alkotják a harmadik csoportot.

A gyakorlatban nincs nagy különbség a három csoport között az emberi jogi ülésekre való bejutás lehetősége szempontjából.

Mindhárom csoportba tartozó, tanácsadói jogkörrel bíró NGO küldhet megfigyelőt az ECOSOC és kiegészítő szervezetei, így az Emberi Jogok Bizottsága, az Albizottság és munkacsoportjaik nyilvános üléseire. Írásos nyilatkozatot terjeszthetnek elő, amely ENSZ dokumentumként szerepel a beterjesztő szervezetre utaló számmal, és felszólalhatnak az üléseken.

Sok NGO aktív a kisebbségvédelem és a kisebbségi jogok területén. Közéjük tartozik az MRG, a Nemzetközi Helsinki Szövetség (International Helsinki Federation), a Nemzetközi Emberi Jogi Szolgálat (International Service for Human Rights), a Nemzetközi Amnesztia Csoport (Amnesty International), az Emberi Jogokat Megfigyelő Csoport (Human Rights Watch), az Emberi Jogok Nemzetközi Szövetsége (International Federation of Human Rights) és a Nemzetközi Emberi Jogokat Figyelő Ügyvédek Csoportja (International Human Rights Law Group).

Az NGO-k fontos szerepet töltenek be az ENSZ emberi jogi programjainak minden területén. A normák kidolgozását célzó és az ellenőrző tevékenységekben egyaránt részt vesznek. Azaz:

- az emberi jogi politika formálásában és a jogi keretek kidolgozásában nemzetközi, regionális és az egyes országok szintjén;
- felszólalnak és határozottan állást foglalnak az erőszakkal és jogsértéssel összefüggő ügyekben, amikor a kormányok és a nemzetközi szervezetek nem hatékonyak vagy meg sem szólalnak;
- ilyen ügyekre felhívják a nemzetközi és regionális szervezetek égisze alatt működő ellenőrző testületek figyelmét;
- a rendelkezésre álló információkkal ellátják a különböző megfigyelő testületeket és eljárásokat, így a Bizottság különleges megbízottait tényfeltá-

ró és kivizsgáló tevékenységükben és az egyezményekkel kapcsolatos tesztületeket, amelyek az államok jelentéseit vizsgálják;

- felméri az igényeket a szakmai segítséget nyújtó programok iránt és részt vesznek megvalósításukban;
- politikai és nyilvános nyomást gyakorolnak a kormányokra, hogy azok eleget tegyenek az emberi jogi dokumentumokban vállalt kötelezettségeiknek.

Továbbá, az NGO-k saját kutatási és megfigyelő tevékenységet folytatnak, amennyiben kormányoknál lobbiznak, a közvéleményt alakítják és annak támogatását kéri ülések összehívására, információs anyagok kiadására és levélkampányok indítására. Helyzetüket javítandó és erősítendő, a kisebbségeknek célszerű az NGO-knál lobbizni és munkájukban részt venni.

17. Záró megjegyzések

Az ENSZ-nél nem lehet sikerrel lobbizni és az általa kínált lehetőségeket kihasználni, ha nem ismerjük azokat a normákat, amelyeket alkalmazniuk kell, és azokat a fórumokat, amelyekhez fordulnunk kell. Ez a Kalauz az emberi jogokkal összefüggő ellenőrzési eljárásokból és intézményekből kíván egy válogatást adni, a nemzetközi standardokra való rövid utalással. Azt mutatja be, hogy az ENSZ emberi jogi eljárásainak és fórumainak a megfelelő tudás és felkészülés birtokában történő használata megéri az erőfeszítést. Ha valaminek, akkor a Kalauznak láttatnia kell, hogy ha eredményt kívánnak elérni nemzetközi szinten, mennyire lényeges a megbízható tudás és az alapos előkészület a kisebbségek és mások számára, akik az emberi jogokkal és a kisebbségi jogokkal foglalkoznak.

A kép még bonyolultabb, ha az emberi jogi normákat, intézményeket, a szakosított intézmények és regionális szervezetek ellenőrző tevékenységeit is számba vesszük. Sok egyéb terület, amellyel a nemzetközi szervezetek foglalkoznak szintén fontos a kisebbségeknek. Ezek közé tartozik a környezet, a fejlesztés, a pénzügyi intézmények, a szociális ügyek, az oktatás és a tudomány. Ez a kalauz éppen csak a felszínt érinti.

Fordította: Sályi Tamás

JEGYZETEK

- 1 Nincs nemzetközileg elfogadott meghatározás arra nézve, hogy mi a kisebbség. Az MRG például nem domináns etnikai, nyelvi vagy vallási közösségeket ért alatta, amelyek nem feltétlenül jelentenek számszerű kisebbséget. Azt is elismeri, hogy a kisebbségek egyáltalán nem homogének, és gyakran a társadalom legszegényebb és leginkább marginalizált csoportjai. Az MRG esetenként bennszülött és törzsi közösségeket vizsgál, valamint vándorló közösségeket és menekülteket (bár ezek a közösségek nem biztos, hogy elsősorban kisebbségként határozzák meg önmagukat). A Kalauz nem foglalkozik külön azoknak a bennszülött népeknek a jogaival, akik hasznot húznak a kisebbségi jogokból, a normákból és az ellenőrző eljárásokból is. A bennszülött népek jogainak speciális védelméről lásd a Független Államokban Élő Bennszülött és Törzsi Népekre Vonatkozó Egyezményt (169. számú 1989-es ILO Egyezmény).
- 2 Az 1948. december 10-i 217 C határozat.
- 3 A Kalauz hivatkozik a kisebbségi szempontból fontos nemzetközi normákra, de nem ismétli meg őket. Az ENSZ, az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek megjelentették azoknak a dokumentumoknak a gyűjteményét, ahol a legtöbb szöveg felbukkan. Lásd még Gudmundur Alfredsson és Göran Melander: *A Compilation of Minority Rights Standards. A Selection of International and Regional Human Rights Instruments and Other Documents*, Lund: RWI, Report No. 24, 1997; Patrick Thornberry: *Basic Documents on Minorities and Indigenous Peoples in World Directory of Minorities*, London: Minority Rights Group, 1997. 706–801. o.; és Hurst Hannum (szerk.): *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- 4 A szövegeket lásd Compilation of General Comments and General Recommendations-ben, amelyet az emberi jogi egyezményekkel foglalkozó testületek elfogadtak, HRI/GEN/1/Rev.3. sz. ENSZ dokumentum.
- 5 Gudmundur Alfredsson: *Different Forms of and Claims to the Right of Self-Determination* a Self-Determination című írásból. *International Perspectives*, szerk. Donald Clark és Robert Williamson, Macmillan Press and St Martin's Press, 1996, 58–86. o.
- 6 ENSZ dokumentum HRI/GEN/1/Rev.3, 26. o.
- 7 Az ICCPR 25. cikkelye kivételt tesz annyiban, hogy csak az állampolgároknak van joga szavazni és jelöltként indulni a választásokon.
- 8 ENSZ dokumentum HRI/6GEN/1/Rev.3, 36. o.
- 9 Uo. 12. o.
- 10 Uo. 39. o.
- 11 Uo. 108. o.
- 12 Uo. 106. o.
- 13 Uo. 107. o.
- 14 A megfigyelő testületek neveinek rövidítése az erről szóló rövid fejezetben található, a Kalauz elején, utalással az intézmények, testületek és dokumentumok rendszerbeli helyére és feladatára.
- 15 Lásd a 64. oldalt a Capotorti és Eide jelentésekben, továbbá a 22. lábjegyzetet alább.
- 16 Lásd az ENSZ dokumentumot A/47/277/-S/24111, 1992. jún. 17. 18. bekezdés.
- 17 A HRC évente háromszor ülésezik: márciusban az ENSZ székhelyén, New Yorkban, júliusban és októberben Genfben a Palais des Nations-ban.
- 18 A leveleket a Bizottság valamelyik tagjának a címére vagy a Bizottság Titkárságára, az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala címére, a Palais des Nations-ba kell eljuttatni.
- 19 A kisebbségek képviselői felszólalhatnak a Bizottság ülésein a tanácsadói jogkörrel rendelkező NGO-k égisze alatt, beszélhetnek a Bizottság tagjaival a tanácskozásokon és más informális

alkalmakkor, vagy levelezhetnek. A Bizottság egy évben kétszer ülésezik Genfben, a Palais des Nations-ban. A postai cím ugyanaz, mint az Emberi Jogok Bizottságé.

- 20 Továbbá az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala (korábban az Emberi Jogok Központja) időszakos kiadványokat jelentet meg „Válogatás az Emberi Jogok Bizottságának Döntéseiből” címmel, amely ismerteti az alább idézett esetek zömét.
- 21 A többiek a Közgyűlés, a Biztonsági Tanács, a Nemzetközi Bíróság, a Gyámsági Tanács és a Főtitkár.
- 22 ENSZ dokumentumok E/CN.4/SUB.2/1993/34. és Addenda 1–4. A jelentés rövid ismertetését és ajánlásait az MRG adta ki 1993-ban.

Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek

1. Bevezetés

A nemzeti kisebbségek védelmének ügye kezdettől fogva az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ/EBEÉ)¹ napirendjén van. A nyugati és a szocialista országok részéről egyaránt meglévő fenntartások miatt azonban nagyon hosszú ideig kevés figyelmet szenteltek neki. Lényegi haladás csak a közép- és kelet-európai kommunista rendszerek összeomlása után történt.

Az EBESZ-folyamat mind az anyagi jogi szabályok kidolgozása, mind a releváns EBESZ-kötelezettségvállalások ellenőrzése terén ért el eredményeket. E fejezet korlátozott terjedelme miatt csak néhány általános megjegyzés tehető a nemzeti kisebbségek EBESZ-en belüli védelmének e két aspektusáról. Ebben az összefüggésben teszek majd néhány megjegyzést és kitérnek az Európa Tanács idevágó erőfeszítései közötti kapcsolatra is. Az etnikumközi kapcsolatokat érintő jelentős újítás volt 1992-ben az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa tisztségének (HCNM) felállítása. Noha e posztot tervezői konfliktus-megelőző eszköznek szánták, jelentős kihatása van a kisebbségi jogok védelmének ügyére is. Ezért a HCNM mandátumáról és működésének első két évéről is ejtek néhány szót.

2. Az EBESZ humán dimenziója és a kisebbségek: normaalkotás és ellenőrzés

Bár a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos előírások az EBESZ számos dokumentumában megtalálhatók, a legjelentősebb előrehaladást az EBESZ Emberi Dimenzióról szóló Konferenciájának Kopenhágai Dokumentumában (1990.

* A szerző a tanulmány megírásakor az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa tevékenységét támogató hágai Etnikumközi Kapcsolatok Alapítványának (Foundation on Inter-Ethnic Relations) igazgatója, valamint a Holland Helsinki Bizottság főtítkára és az Utrechti Egyetem Nemzetközi Jogi Tanszékének egyetemi docense volt. E kiadvány megjelenéscor a budapesti COLPI (Alkotmány és Jogpolitikai Intézet) munkatársa. Az itt publikált magyar szöveg eredeti változata: The OSCE and the issue of national minorities. In: Alan Phillips - Allan Rosas (szerk.): *Universal Minority Rights*. Åbo Akademi University Institute for Human Rights - Minority Rights Group (International), Turku/Åbo - London, 1995, 113-122.

június) sikerült elérni, illetve kisebb mértékben a Nemzeti Kisebbségi Szakértők Genfi Tanácskozásának Jelentésében (1991. július).² Különösen a Koppenhágai Jelentés³ egyedülálló a nemzetközi kapcsolatokban. A közelmúltban született más okmányok is sok egyezményt tartalmaznak e témában (különösen az Európa Tanács Keretegyezménye), a Koppenhágai Dokumentum azonban kétségtelenül még mindig a legmesszebbmenő nemzetközi okirat a minőségi szempontokat figyelembe véve. Olyan rendelkezéseket ölel fel, amelyek a nemzeti kisebbségi jogok nemzetközi védelmének minden lényeges aspektusával kapcsolatba hozhatók. Ezek mindenekelőtt az oktatást, a kisebbségi nyelvek használatát, a határon átnyúló kapcsolatokat, a politikai képviseletet és a közügyekben való részvételt érintő kérdések. Noha az EBESZ államai rendkívül óvatos megfogalmazású cikkeket fogadtak el, a Koppenhágai Dokumentum nagyon részletes előírásokat tartalmaz.

Az egyes jogokra vonatkozó cikkelyeket egy bevezető rendelkezés előzi meg, amelyben a résztvevő államok „elismerik”, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések csak olyan demokratikus politikai rendszerben oldhatók meg kielégítően, amely a jog uralmára épül és független bíróságokat működtet.⁴ Fontos előrelépés volt az a megállapítás is, mely szerint „A nemzeti kisebbséghez való tartozás a személyek egyéni választásán alapul és az ilyen választás gyakorlásából semmilyen hátrány nem származhat” (32. bekezdés). Nagy gyakorlati jelentőségű volt a „a romák (cigányok) sajátos problémáinak” (40. bekezdés) elismerése is.

Egy másik lényeges megállapítás a kisebbségi ügyek nemzetközi jellegére vonatkozik. Példaként hivatkozhatunk a Genfi Jelentésre: „A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ügyek, valamint e kisebbségekhez tartozó személyek jogait érintő nemzetközi kötelezettségek és vállalások betartása a nemzetközi közösség érdeklődésére jogosan számot tartó kérdések, következésképp nem tekinthetők kizárólag az adott ország belügyének”.⁵ Ennek az EBESZ dokumentumaiban többször megismételt megállapításnak az alapján, a nemzeti kisebbségekkel összefüggő bármely kérdés felvethető az EBESZ államok egymással való kapcsolataiban anélkül, hogy az a belügyekbe való elfogadhatatlan beavatkozás vádját vonhatná maga után.

Meg kell említenünk, hogy a nemzeti kisebbségek védelme mindig szorosan kötődik az államok területi integritásának kérdéséhez. A Koppenhágai Dokumentum kimondja, hogy egyetlen új kötelezettség „sem értelmezhető úgy, hogy jogot ad bármilyen, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya elveivel és céljaival, más nemzetközi jogi kötelezettségekkel vagy a Záróokmány rendelkezéseivel – beleértve az államok területi integritásának elvét – ellentétes tevékenység vagy cselekedet végrehajtására”.⁶

A Koppenhágai Dokumentum látványos eredményeket tükröz a nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmét illetően, mégis sok probléma megoldatlan maradt. Ilyen például a „nemzeti kisebbségek” fogalmának meghatározása és annak eldöntése, hogy a nemzeti kisebbségek jogai egyéni vagy kollektív természetűek-e. Egyelőre az előbbi megközelítés az uralkodó az EBESZ-ben. Ezt fejezi ki a szokásos formula – „nemzeti kisebbségekhez tartozók személyek jogai”, noha időnként ettől eltérő megfogalmazás is tapasztalható.⁷

Tény, hogy a kisebbségi jogokkal kapcsolatos számos rendelkezés óvatosan fogalmaz („igyekszik”, „ahol lehetséges és szükséges” stb.), így sok joghagzot és kétértelmű pontot tartalmaznak.⁸ Ez főleg abban a bekezdésben érhető tetten, amely a helyi vagy autonóm közigazgatás nagyon kényes kérdésével foglalkozik. Erre vonatkozóan a Koppenhágai Dokumentumban találhatjuk azt a diplomatikus szövegezést, mely szerint az EBESZ államok „tudomásul veszik azokat az erőfeszítéseket, amelyeket a kisebbségek identitása védelmében tesznek – e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként – az ilyen kisebbségek sajátos történelmi és területi körülményeinek megfelelő és az érintett állam politikájával összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatások létrehozásával”.⁹

Mindazonáltal az EBESZ eredményei jelentősek. Ez érvényes a szervezet megfigyelő (ellenőrző) tevékenységére, eljárására és mechanizmusaira is. A hidegháború utáni korszakban az EBESZ a megfigyelő mechanizmusok gondosan kidolgozott rendszerét hozta létre. E mechanizmusok egy része kizárólag az EBESZ emberi dimenziójával foglalkozik, más elemei szélesebb körűek. Az egyik EBESZ mechanizmus, amelynek fontos szerepe van, vagy inkább lehet a nemzeti kisebbségek védelmében, az úgynevezett Humán Dimenzió Mechanizmus (HDM). Ez részben egy sereg, szigorúan kormányközi eljárásból, részben pedig független szakértők vagy megfigyelők megbízásainak bonyolult rendszeréből áll. Ez a mechanizmus kezdetleges formában 1989. január óta működik („Bécsi Mechanizmus”), fejlettebb változata pedig („Moszkvai Mechanizmus”) 1992 tavasza óta.¹⁰ Az EBESZ/HDM missziók vizsgálták az emberi jogok helyzetét Észtországban, Moldáviában és a volt Jugoszláviában (Horvátországban és Bosznia-Hercegovinában).¹¹ Kisebbségi ügyekkel különösen Észtországban és Moldáviában foglalkoztak.¹²

Az EBESZ kötelezettségek nagyon sajátos vonása, hogy szigorúan politikai természetűek. Bár az EBESZ megállapodások néha a nemzetközi jogi normákat és elveket tükröznék, az EBESZ dokumentumok és kötelezettségek csak politikailag kötelező érvényűek. Ez persze nem jelenti azt, hogy teljesítésük során az EBESZ államok teljes szabadságot élveznek. Általános az

egyértértés az EBESZ államok körében, hogy mindegyiküket kötelezik az EBESZ megállapodások. Mivel azonban ezek kényszerítő ereje politikai, megsértésüknek nincsenek jogi következményei. Ez azonban nem érinti az EBESZ vállalások megsértésének elfogadhatatlanságát. Egy részvevő államnak a politikailag kötelező EBESZ vállalásokat sértő lépését általában súlyos vétésnek tekintik, amit nem fogadhatnak el a partnerek. Az EBESZ felülvizsgálati találkozózn és a kétoldalú kapcsolatokban egyaránt kialakuló heves viták igazolják ezt az állítást.¹³

Az EBESZ kötelezettség-vállalások politikai természete ellenére, ezek a normák és elvek nagy jelentőségűek jogi értelemben is. Az EBESZ megállapodások gyakran nemcsak létező jogi szabályok „progresszív továbbfejlesztését” eredményezik, hanem új szabályok megalkotását is. A kisebbségvédelem terén számos példát találhatunk erre a közelmúltból – főleg a volt szocialista államok között – létrejött kétoldalú együttműködési és jószomszédsági szerződésekben. Ezek sokszor szó szerint idézik az EBESZ cikkeket, amelyek így módon kötelező jogi érvényű szöveggé válnak.¹⁴

3. A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos

A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos eszközök sorában újítás a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tisztsége (HCNM). A megbízatás pontos hatásköréről folytatott hosszas tárgyalások után az 1992. júliusi Helsinki EBESZ csúcs döntött az új, magas rangú tisztség létrehozásáról. A döntés szerint a Főbiztosnak „több éves, megfelelő tapasztalatokkal rendelkező nemzetközi személynek kell lennie”.¹⁵

A főbiztosi tisztség létrehozása az EBESZ részéről válasz volt azokra a nemzetközi feszültségekkel járó növekvő veszélyekre, amelyek az etnikai problémák következtében drámai módon törtek felszínre a kommunizmus bukása után Közép- és Kelet-Európában. A főbiztosi tisztség felállítása azt a felismerést tükrözte, hogy sokkal jobb eredmények érhetők el a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusok megelőzését célzó tevékenységgel, mint a már egyszer kialakult valóságos konfliktusok sokkal terhebb megoldásával. A Főbiztos megbízása ezért konfliktusmegelőző eszköként fogható fel.

Az első Főbiztos a korábbi holland külügyminiszter, Max van der Stoep lett, aki 1993. január elején foglalta el hivatalát Hágában. Mandátuma a következő feladatokra szolt:

A Főbiztos „előrejelzést” biztosít, és szükség szerint a lehető legkorábbi szakaszban „sürgős intézkedéseket” tesz olyan, a nemzeti kisebbségeket érintő feszültsé-

gekkel kapcsolatos ügyekben, melyek még nem léptek túl az előrejelzés szakaszán, de amelyek a Főbiztos megítélése szerint az EBEÉ térségében a békét, a stabilitást vagy a részt vevő államok kapcsolatait veszélyeztető konfliktussá fejlődhetnek, s ezért a Tanács [Külgyminiszterek Tanácsa] a CSO [Committee of Senior Officials – Vezető Tisztviselők Bizottsága] figyelmét igénylik illetve lépéseit teszik szükségessé.¹⁶

Meg kell jegyeznünk, hogy a meghatalmazás meglehetősen homályos. Kulcsfogalmak, mint például „előrejelzés”, vagy „feszültségek”, vagy „konfliktussá fejlődhet”, vagy „a békét, a stabilitást vagy [...] kapcsolat” nincsenek meghatározva. Ez a homályosság vezethetett volna vitákhoz a formális hatásköröket illetően, de egyszersmind nagy rugalmasságot tesz lehetővé a Főbiztos számára feladatai ellátásában. A meghatalmazással kapcsolatos bizonytalanság ellenére világos, hogy a Főbiztos legfontosabb szerepe a valószínűsítő erőszakos konfliktusokat megelőző feszültségek fázisában van. Elsődleges célja a feszültség eszkalációja, egyebek közt az összes érdekelt fél közötti párbeszéd, a bizalom elősegítésével. Legfőbb formális hatalmi eszköze a „kezdeti figyelmeztetés” hivatalos megtétele. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy ez az eszköz elsősorban elméleti. A Főbiztos tevékenységének legfontosabb célja a feszültség csökkentése és kevésbé a „kezdeti figyelmeztetések” megtétele. Bár egy „kezdeti figyelmeztetés” fontos lehet a kormányközi EBESZ testületek figyelmének felhívásában (a HCNM úgynevezett „dróttakadály” funkciója),¹⁷ kedvezőtlenül befolyásolhatja az érdekelt felek HCNM-mel való együttműködési hajlandóságát más problémás területeken. Ők ugyanis, amennyire csak lehetséges, a probléma feletti ellenőrzés megtartására törekcsenek, egy kezdeti figyelmeztetés viszont a problémát az EBESZ politikai testületei elé vinné, kivonva azt az érintett felek (közvetlen) ellenőrzése alól.

Nem lehet meglepő, hogy a Főbiztos tevékenységét meghatározó 1992-es Helsinki Dokumentum igen sok kérdést nyitva hagyott: a meghatalmazás ötvenkét állam közti néhány hónapos tárgyaláson megszületett kompromisszum eredménye volt, s ez nem igazán segítette elő azt, hogy minden cikely teljesen egyértelmű megfogalmazást nyerjen.¹⁸ Azt is figyelembe kell venni, hogy 1992-ben a Főbiztos teljesen új elem volt az (addig) szigorúan kormányközi EBESZ folyamatban. Ez nagyjából azóta is így van, noha később még egy magas rangú nemzetközi funkciót alkottak az EBESZ-ben, a Főtitkár posztját. A Főbiztossal ellentétben azonban a Főtitkár megbízása inkább egy adminisztratív ügyekkel foglalkozó főhivatalnokéhoz hasonló, semmint egy nemzetközi politikai intézményéhez. Noha más EBESZ szervek önállóságát is

megegyeztetették – elsősorban a varsói Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok EBESZ Hivatalát¹⁹ –, az EBESZ alapvetően továbbra is olyan szervezet, amelynek tevékenységét a benne résztvevő államok határozzák meg.

Túl messzire vezetne a HCNM működésével összefüggő összes kérdés megvitatása, néhány azonban e keretek között is megemlíthető. Ilyen például a Főbiztos közbelépésének időzítésére vonatkozik. Elvileg egy kifejlődő feszültség korai szakaszában kell színre lépnie. Ugyanakkor fennállhat annak a veszélye, hogy a Főbiztos bekapcsolódása egy konfliktus kiterjedéséhez vezethet, mivel az érintett felek álláspontja megmerevedhet. Minden esetben a sajátos körülmények konkrét elemzése szükséges. A gyakorlatban a Főbiztos arra a következtetésre jutott, hogy fellépésének a lehető legkorábbinak kell lennie.

Egy másik kérdés a HCNM és más EBESZ testületek munkájának összehangolása. A korábban említett missziók mellett, más EBESZ szervek is foglalkoznak kisebbségi ügyekkel (például a hosszútávú EBESZ missziók Észtországban és Moldáviában), a megfelelő egyeztetés ezért létfontosságú. 1993-ban és 1994-ben ezt az egyeztetési kötelezettséget különböző EBESZ missziók mandátumaiba foglalták. Mindez nagyban hozzájárult az illető EBESZ testületek közötti zavartalan munkakapcsolathoz.

Végül megemlítenéd az a kérdés, hogyan viselkedjen a HCNM problémás helyzetben? Közvetlenül bekapcsolódva próbáljon eredményt elérni – aminek az esélyeit csökkenti, hogy sok kisebbségi probléma mélyen a történelemben gyökerezik –, vagy szorítkozzon a párbeszéd és az együttműködés előmozdítására? Utóbbi esetben a HCNM elsődlegesen az együttműködés folyamatának ösztönzője, mintsem direkt közvetítője. Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy a HCNM sok esetben a második megoldást választotta.

Bár a fentiekben a Főbiztos tevékenységének mindössze néhány vonatkozását említettük, ebből is kiderül, hogy működésének hatékonysága számos feltevélen múlik. Az 1992-es Helsinki Dokumentumban megfogalmazott megbízás e tekintetben csak korlátozott útmutatást ad.²⁰

Annak ellenére, hogy a HCNM meghatalmazása nem egészen egyértelmű, az 1992-es Helsinki Csúcs óta lényegében nem változtattak rajta. Az *Igazi partnerség egy új korszakban* címet viselő Budapesti Dokumentum, melyet az 1994. decemberi csúcs fogadott el, igen nagyra értékeli a Főbiztos munkáját. Noha határozat született anyagi eszközeinek bővítéséről és arról, hogy az EBESZ államok „fokozottan töreksenek ajánlásainak megvalósítására”, magát a mandátumot nem módosították.²¹ Ennek az a magyarázata, hogy a Főbiztos mindezekig kielégítően tudta ellátni feladatait mandátumának korlátai közt is. Az anyagi források hiánya súlyosabb problémát jelentett (és jelent ma is), mint a Főbiztos mandátumának homályossága. Eddig a Főbiztos

igen sok esetben lépett fel: Észtorszában és Lettorszában a nagyszámú orosz kisebbség²², Szlovákiában és Magyarországon a magyar és a szlovák kisebbség, Romániában a magyar kisebbség, Macedóniában az albán kisebbség, Albániában a görög kisebbség, Ukrajnában főként a krími orosz lakosság, Kirgíziában és Kazasztánban az orosz kisebbség, Moldovában pedig a gagaúz és az orosz kisebbség ügyében. A CSO (Vezető Tisztviselők Bizottsága) kérésére jelentést készített a roma problémáról az EBESZ térségben, amelynek eredménye egy a roma kérdésnek szentelt EBESZ Humán Dimenzió Szeminárium lett 1994 szeptemberében.

A helyszínen tett látogatásai után a Főbiztos általában az érintett kormányoknak fogalmazza meg megjegyzéseit és ajánlásait. Utóbbiak ezután juttathatják el észrevételeiket a Főbiztos megállapításairól, amelyek ezt követően kerülnek a CSO vagy az Állandó Bizottság elé. Az eddigi gyakorlat szerint a Főbiztos ajánlásait és az államok észrevételeit a CSO-ban illetve a PC-ben történt tárgyalás után hozzák nyilvánosságra. A Főbiztosnak ezidáig sikerült az EBESZ politikai testületeitől,²³ az Állandó Bizottságtól,²⁴ a Miniszterek Tanácsától komoly politikai támogatást kapni.

4. EBESZ és más nemzetközi szervezetek

Az EBESZ látványos eredményeket ért el a nemzeti kisebbségek védelme terén, de hasonló a helyzet más nemzetközi szervezetekkel is. A különböző szervezetek közötti kapcsolatok e téren nem mindig voltak eszményiek, néha a nyílt versengés jellemezte őket. Jól érzékelhető volt ez egy ideig az EBESZ és az Európa Tanács viszonyában. Miután az EBESZ jelentős sikereket ért el 1990-ben – különösen a Koppenhágai Dokumentumban a kisebbségvédelemre vonatkozó cikkelyek elfogadásával –, az Európa Tanács megpróbálta átvenni vezető szerepét e területen. Szerencsére a versenyt közben felváltotta a több eredménnyel kecsegtető együttműködés, ahol mindkét fél elismeri a másik erősségeit. Ez különösen tetten érhető az Európa Tanácsnak abban a törekvésében, hogy az EBESZ a politikai természetű kötelezettségeket jogilag is kötelező formába ültesse át”.

Ezek az erőfeszítések nem bizonyultak könnyen megvalósíthatónak. Bár az eredeti tervek szerint az Európa Tanács 1993 októberében tartott Bécsi Csúcstalálkozóján végső döntést kellett volna hozni az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok európai Egyezményéhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvről és/vagy egy külön keretegyezményről a kisebbségi jogokról, a számos fennmaradó problémát nem sikerült időben megoldani. Lényeges eredmények csak 1994 végén születtek, áruk azonban az ambíciók mérséklése volt: az

új kiegészítő jegyzőkönyv csupán kulturális kérdésekkel foglalkozik, a külön kisebbségi egyezményből pedig csak egy általános „keretegyezmény” lett, amelyet 1995. februárjában nyitottak meg aláírásra. Bár a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény célja hivatalosan a politikailag kötelező EBESZ normák jogi formába öntése volt, meg kell jegyeznünk, hogy ez csak bizonyos mértékig valósult meg. Nem az összes idevonatkozó EBESZ kötelezettség került bele a dokumentumba; pedig szó esik az Egyezményben, azok nem mindig az EBESZ normák pontos „átültetése”.²⁵

Az ember hajlamos kedvezőtlenül megítélni a nemzetközi szervezetek „versengését”, pedig a „verseny” önmagában nem feltétlenül rossz. Ha a „verseny” felgyorsítja a fejlődést a normaalkotásban vagy a nemzetközi normák teljesítésének ellenőrzésében, akkor ez üdvözlendő. Természetesen tisztában kell lenni a veszéllyel, ami abból adódik, hogy a különböző intézmények esetleg egymásnak ellentmondó normákat fogadnak el. Ez káros lenne a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából. Azt is figyelembe kell venni, hogy az Európa Tanácsnak és az EBESZ-nek a tagsága különböző. Sok korábbi szocialista állam például nem tagja az Európa Tanácsnak.²⁶ Ha az Európa Tanács törekvései az EBESZ-en belüli fejlődés megakadását eredményeznék, akkor a „versenyt” nagyon kedvezőtlennek kellene minősítenünk. Ez azt jelentené, hogy az EBESZ térségben a nemzeti kisebbségek védelme azokban a régiókban szenvedne csorbát, ahol az a legfontosabb volna – nemcsak a kisebbségek tagjai számára, hanem a béke és stabilitás fenntartása szempontjából is. Ezek a régiók azok az országok, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak. Főként a volt szocialista államok többségében alapvető fontosságú a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos folyamatos EBESZ jelenlét.

Az egyeztetés és az együttműködés nemcsak a normaalkotás során szükséges, hanem az elfogadott normák és szabályok teljesítésének ellenőrzésekor is. E téren sok még a teendő az EBESZ és az Európa Tanács kapcsolatában. Az EBESZ egy kizárólag politikai jellegű, bonyolult ellenőrzési mechanizmust fejlesztett ki,²⁷ míg az Európa Tanács erős oldala mindig a (kvázi) jogi jellegű ellenőrzés volt, különösen az Emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai Egyezményben létrehozott mechanizmus formájában. Az utóbbi időben azonban az Európa Tanács politikai ellenőrző eszközeit is továbbfejlesztte, ami még sürgetőbbé teszi az EBESZ hasonló tevékenységeivel való összehangolást.

Végül meg kell még jegyeznünk, hogy a kisebbségi ügyekkel összefüggő tevékenységek koordinálása különösen időszerű lett 1992. decembere óta, amikor az ENSZ Közgyűlés közmegegyezéssel elfogadta a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkoza-

tot. Jelenleg legalább három nemzetközi szervezet – az EBESZ, az Európa Tanács és az ENSZ – foglalkozik a nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmével összefüggő új szabályok és elvek kidolgozásával. Ezért egymásnak ellentmondó normák megszületését nem lehet kizárni.

Fordította: Sályi Tamás

JEGYZETEK

- 1 Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1994. decemberében, a Budapesti Csúcsertekezletén döntött úgy, hogy 1995. január 1.-től nevét EBESZ-re változtatja. Ez semmilyen tartalmi változást nem jelentett. A továbbiakban a hivatalos dokumentumokból vett idézetek kivételével az EBESZ megjelölést használjuk. Az eredeti publikáció: Arie Bloed: The OSCE and the Issue of National Minorities in: *Universal Minority Rights*. Ed. Allan Phillips and Allan Rosas, Åbo Akademi University Institute for Human Rights – MRG, Turku/Åbo – London, 1995, 113–122. o.
- 2 Az 1993. júliusáig elfogadott összes EBESZ/EBEÉ dokumentum szövege megtalálható az A. Bloed szerkesztésében megjelent (Dordrecht: *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents 1972–1993*. Martinus Nijhoff Publishers, 1993.) kötetben. Az utóbbi időben elfogadott legfontosabb dokumentumok a negyedévente megjelenő Helsink-i Monitor-ban találhatók meg.
- 3 Helyesen: Koppenhágai Dokumentum. (a lektor megj.)
- 4 A Koppenhágai Dokumentum 30. bekezdése.
- 5 A Genfi Jelentés (1991) 2. fejezetének 3. bekezdése.
- 6 A Koppenhágai Dokumentum 37. bekezdése.
- 7 Ilyen „eltérés” található például a Koppenhágai Dokumentum 32. bekezdésében, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek „jogaikat egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják” (kiemelés a szerzőtől, – A.B.). Más cikkekben az EBESZ-államok a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmére kötelezik el magukat, ami szintén a kollektív megközelítésre utal (lásd pl. a Koppenhágai Dokumentum 33. és 35. bekezdéseit). Lásd még: e kiadvány 2. részében a 9. fejezetet.
- 8 A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos EBESZ rendelkezések különböző aspektusainak jó ismertetését adja J. Helgesen *Protecting Minorities in the Conference on Security and Cooperation in Europe* című írásában, mely az A. Rosas és J. Helgesen által szerkesztett *The Strengthening of Diversity: Human Rights and Pluralist Democracy* (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992) című kötetben jelent meg, 159–186. o.
- 9 A Koppenhágai Dokumentum 35. bekezdése.
- 10 A HDM első részét – másképpen „Bécsi Mechanizmus” – az EBEÉ Bécsi Utóértekezletén (1986–1989) dolgozták ki és fogadták el. A független szakértők vagy rapporteur-ök misszióiról szóló részt – másképpen a „Moszkvai Mechanizmust” – a Moszkvai Értekezlet Dokumentuma az EBEÉ Humán Dimenziós Konferenciáján fogadta el (1991. október).
- 11 Az EBESZ ellenőrző mechanizmusairól és ezek hatékonyságáról alapos elemzést ad A. Bloed *Monitoring the CSCE Human Dimension: In Search of its Effectiveness* című írása. In: A. Bloed, L. Leicht, M. Novak és A. Rosas által szerkesztett: *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanism* (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993) című kötetben 43–91. o.

- 12 A missziók által készített jelentések szövege megjelent az EBESZ/EBEÉ dokumentumok gyűjteményében, amelyre a 2. jegyzetpontban már utaltunk korábban.
- 13 Az EBESZ kötelezettségek és dokumentumok kötelező érvényéről és jogi természetéről lásd: A. Bloed (szerk.): The Conference on Security and Cooperation in Europe (lásd fentebb a 2. jegyzetpontot) 22–25.
- 14 Jelenleg a Hágai Interetnikus Kapcsolatok Alapítvány irányít egy kutatócsoportot, amely e kétoldalú szerződések kisebbségi vonatkozásait kutatja. A kutatás eredményei (beleértve a szövegek angol fordításait) a Martinus Nijhoff Publishers kiadásában könyvalakban jelentek meg 1995. végén.
- 15 Az 1992-es Helsinki Dokumentum II.8. paragrafusa (bekezdése). *The Challenges of Change*.
- 16 Az 1992-es Helsinki Dokumentum II.3. paragrafusa (bekezdése). *The Challenges of Change*.
- 17 Lásd még R. W. Zaagman: *The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context* (Az EBEÉ Főbiztosa a nemzeti kisebbségekről: A Mandátum (Megbízatus) elemzése és az intézményi keret). In A. Bloed (szerk.): *The Challenges of Change* (A változás kihívásai). A Helsinki csúcstalálkozó és következményei/utóhatásai. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht. 1994, 113–175. o. és 129–131. o.
- 18 Lásd még R. W. Zaagman és H. Zaal: *The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations* (Az EBEÉ Főbiztosa a nemzeti kisebbségekről: Előzmények és tárgyalások). In A. Bloed (szerk.): *The Challenges of Change* (A változás kihívásai). A Helsinki csúcstalálkozó és következményei/utóhatásai. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1994, 95–111. o.
- 19 Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR (a lektor megj.)
- 20 Érdekesítő áttekintést nyújt a Főbiztosi Hivatal működésének néhány problémájáról, amelyeket a Konfliktus-menedzselési Csoport (Harvard, Cambridge) szimulációja vetett fel: Early Warning and Preventive Action in the CSCE: Defining the Role of the High Commissioner on National Minorities. A Report of the CSCE Devising Session (Előzetes/korai figyelmeztetés és megelőzés az EBEÉ-ben. A nemzeti kisebbségi Főbiztos szerepének meghatározása. Beszámoló az EBEÉ Tervező Üléséről, 1992. okt. 19.) Conflict Management Group and Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 1993.
- 21 Lásd még a Budapesti Határozatok I. fejezet 21. bekezdése és VII. fejezet 7. bekezdését.
- 22 Első litvániai látogatása után, a Főbiztos nem találta szükségesnek folytatni közbelépését/beavatkozását ebben az országban.
- 23 A Budapesti Csúcstalálkozó óta a CSO-t felváltotta a Bölcsék Tanácsa (Senior Council).
- 24 A Budapesti Csúcstalálkozó óta az Állandó Bizottságot (Permanent Committee) új neve az Állandó Tanács (Permanent Council), amely legalább hetente egyszer összeül Bécsben.
- 25 Lásd még Anders Rönquist: The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye). *Helsinki Monitor*. 6. köt. 1995. 1.sz. 38–44. o.
- 26 Jelenleg 33 európai állam tagja az Európa Tanácsnak, míg az EBESZ-nek 53 résztvevő állama van (az USA-val és Kanadával együtt). Jelen írás születése idején fontolgatja az Európa Tanács más volt szocialista ország felvételét (mint például az Orosz Föderáció, Lettország, Moldova és Makedónia). [Ez az írás eredetileg 1995-ben jelent meg – a szerk.]
- 27 Szükséges megjegyezni, hogy 1994. dec. 5-én az első jogilag kötelező EBESZ dokumentum érvénybe lépett: az EBESZ-en belüli Egyeztető/Béklétező és Döntőbíráskodási Egyezmény (The Convention on Conciliation and Arbitration within the CSCE). Az Egyezmény intézkedik más nemzetközi bíróságok felállításáról. Mégis kétséges, hogy az EBESZ államok képesek lesznek-e igénybe venni ezt az új eszközt, vitás kérdéseik békés megoldására.

A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény: útmutató nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) számára*

1. Bevezetés

1998. február 1-jén lépett hatályba az Európa Tanács (ET) által létrehozott nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény. Az Egyezmény mérőkö, hiszen ez az első olyan, a kisebbségek védelmét általában szolgáló többoldalú szerződés, mely jogi kötelezettségekkel jár. Hatékonyága azonban nagyrészt azon múlik, hogy a kormányok mennyire veszik komolyan, illetve, hogy az ET mennyire lesz képes a megvalósítást garantáló ellenőrző mechanizmust felügyelni. A nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) aktív szerepvállalása mindkét szempontból döntő fontosságú. Az NGO-k készíthetik a kormányokat arra, hogy az Egyezményben lefektetett alapelvek megvalósítása érdekében hozzák meg a szükséges törvényeket és politikai változtatásokat, illetve információk gyűjtésével és elemzések készítésével segíthetnek ellenőrizni, hogy a kormányok mennyiben tesznek eleget kötelezettségeiknek. Ennek a kiadványnak az a célja, hogy ezt a folyamatot segítse, részben úgy, hogy növeli az Egyezmény ismertségét, részben pedig úgy, hogy elmagyarázza, hogyan használhatják az Egyezményt az NGO-k és kisebbségi szervezetek¹ a kisebbségi jogok védelmére és elősegítésére. A 22-es cikk kimondja, hogy az Egyezmény kiegészíti a már létező emberi és szabadságjogokat.

Az Egyezmény az 1993-as bécsi kormányfői csúcstalálkozón született döntés eredménye. Két korábbi dokumentum képezi az Egyezmény alapját: az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet² 1990-es emberi jogi vonatkozású koppenhágai tanácskozásának záródokumentuma, illetve az 1992-es ENSZ határozat a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól. A Keretegyezmény modellként és jogi normaként szolgálhat az ET tagállamainak törvényhozása és gyakorlata számára, illetve a csatlakozni szándékozó államok számára nyújt támpontot a kisebbségi kérdések kezelésében.

Az Egyezményt tekinthetjük a legújabb és legátfogóbb nemzetközi normarendszernek a nemzeti kisebbségek témakörében, melynek elfogadása az ET

* Az eredeti angol nyelvű változat: The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Guide for Non-Governmental Organizations. Minority Rights Group International, London, 1998, 16.

tagállamaihoz csatlakozni kívánók számára folyamatosan kötelezettséggé válik. Az Egyezmény morális és politikai autoritással egyaránt bír, annak ellenére, hogy azt néhány állam jogilag még nem ratifikálta.

Miért kellene kisebbségi jogok?

A nemzetközi emberi jogban a legnagyobb figyelmet az egyéni jogoknak szentelik. Gyakran egy-egy kisebbséghez tartozó egyén nem képes teljes mértékben gyakorolni emberi és szabadságjogait, mivel etnikai, vallási vagy nyelvi identitása miatt diszkriminálják. Azonban a diszkrimináció-ellenes rendelkezések nem elegendőek ahhoz, hogy a kisebbségek a teljes és hatékony egyenlőséget élvezhessék. A diszkrimináció tiltása törvény előtti egyenlőséget eredményez ugyan, de a valóságban nem képes az egyenlőség biztosítására. Emellett különleges jogok és intézkedések szükségeltetnek a kisebbségek védelmére ahhoz, hogy a diszkriminációs mintákat legyőzzük és az egyenlőséget biztosítsuk a gyakorlatban is.

A kisebbségi jogok emberi jogok. A kisebbségi jog nem privilégium, arra szolgál, hogy a kisebbségek megőrizhessék, fejleszthessék identitásukat, sajátosságait és hagyományaikat. Csak ebben az esetben érhető el a teljes és hatékony egyenlőség biztosítása. Intézkedéseket kell bevezetni az oktatás, a kultúra, a vallás, illetve ezen túlmenően a politikai, a társadalmi és a gazdasági életben is ahhoz, hogy a kisebbségek ténylegesen egyenlőséget élvezzenek a társadalom többi tagjához viszonyítva. A teljes és hatékony egyenlőség elősegítését biztosító intézkedések nem tekinthetők diszkriminációs lépéseknek.

Mi az Európa Tanács?

Az Európa Tanácsot (ET) 1949-ben alapították az európai kormányok és parlamentek együttműködése érdekében.³ Székhelye Strasbourgan, Franciaországban található. A szervezet célja, hogy mind erősebb egységet teremtsen a tagállamok között annak érdekében, hogy gazdasági és társadalmi fejlődésüket elősegítse, illetve, hogy felügyelje a plurális demokrácia alapelveit: az emberi jogok tiszteletét és a jogállamiságot. A tagállamoknak el kell fogadniuk ezeket az alapelveket és biztosítaniuk kell, hogy a fennhatóságuk alá tartozó minden ember gyakorolhassa emberi és szabadságjogait.

Az Európa Tanács felépítése

Az ET államok szervezete. Rendelkezik mind politikai, mind bírói vagy kvázi bírói rendszerrel, mely felügyeli munkáját. A fő politikai szervezetek a következők:

- A Miniszteri Bizottság, mely a legfőbb érdemi döntéseket hozza és a szervezet működését irányítja. A tagállamok külügyminiszterei alkotják. Évente kétszer ülésezik. Azonban a megbízottak (a tagállamok állandó strasbourgi képviselői a továbbiakban: állandó képviselők) hetente üléseznek.
- A Parlamenti Közgyűlés, mely az ET munkájának tanácskozó fóruma. Ezt a nemzeti országgyűlési képviselők alkotják, akik különböző politikai csoportokat képviselnek. Javaslattevési joggal rendelkezik, illetve részt vesz az ET-tagsággal kapcsolatos döntésekben. A Parlamenti Közgyűlés választja a Főtitkárt.
- A Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, egy félparlamentáris testület, melyet a tagállamok helyi és regionális szinten választott képviselői alkotnak.
- A Kormányközi Szakértői Bizottságok, mint például az Emberi Jogok Igazgatótanácsa a kisebbségi ügyekért felelős Albizottsággal. Ezeket azzal a céllal hozták létre, hogy végigvigyék azokat a feladatokat, melyeket a Miniszteri Bizottság jelölt ki a számukra, úgymint ajánlások, határozatok és egyezmények és más jogi és nem jogi dokumentumok megfogalmazása.
- A Nemzeti Kisebbségek védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága. E független szakértői testület tagjait a Miniszteri Bizottság választja a résztvevő államok jelöltjei közül. Feladata a tagállamok jelentéseinek vizsgálata és azon intézkedések véleményezése, amelyeket a tagállamok a keretegyezmény megvalósítása érdekében hoztak.

Az ET rendelkezik azokkal a jogi mechanizmusokkal, melyek lehetővé teszik annak ellenőrzését, hogy az államok mennyiben teljesítik az ET egyezményeiben vállalt kötelezettségeket. A legismertebb az Európai Emberi Jogi Bíróság, mely az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezményt felügyeli, mégpedig úgy, hogy döntéseket hoz egyének, illetve államok által benyújtott ügyekben.⁴ A Keretegyezmény ellenőrző mechanizmusáról a későbbiekben lesz szó részletesen.

A Tanács egész felépítését a strasbourgi Titkárság irányítja, mely 15 igazgatóságból áll. Egyik ezek közül az Emberi Jogok Igazgatósága, mely magában foglalja a Kisebbségi Részleget.

Számos lehetőség biztosított arra, hogy NGO-k részt vegyenek a Tanács munkájában. A nemzetközi szinten működő NGO-k tanácsadói státust szerezhetnek, mely az ET szervezetei és testületei számára lehetővé teszi, hogy a közös érdekekkel összefüggő témákról konzultáljanak az NGO-kkal. Az országos és helyi NGO-k közvetett módon kerülhetnek kapcsolatba az ET-vel, még hozzá úgy, hogy a tanácsadói státusszal rendelkező nemzetközi NGO-kkal veszik fel a kapcsolatot. A formális úton történő tanácsadáson túl, az NGO-k számos más módon is részt vehetnek a Tanács emberi jogokkal kapcsolatos munkájában. Például sok bizottság tart fenn kapcsolatokat speciális szakértelemmel rendelkező NGO-kkal, melyek képviselőit az ülésekre meghívják és akik a jelentések elkészítéséhez aktívan hozzájárulnak. Az NGO-k ezenkívül beadhatnak írásos információkat a Tanácsban működő különböző ellenőrző rendszerekhez.

Az Európa Tanács emberi jogi okmányai

Az ET jelentősége ezen a téren abban áll, hogy tagállamaiban széles eszköztárral rendelkezik az emberi jogok védelme és elősegítése terén. Ez a következőket foglalja magában:

- Európai emberi jogi Egyezmény
- Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről
- Európai szociális Charta
- Európai Egyezmény a kényszerű elmozdításokról

valamint az ehhez kapcsolódó okmányok:

- Európai Egyezmény az állampolgárságról
- A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartája
- Helyi önkormányzatok európai Chartája.

Mindegyik okmány a védelem egy-egy speciális területét foglalja magában, ahogy arra az elnevezése is utal. Ezen túlmenően, mindegyik okmányon belül vannak külön cikkek, melyek kisebbségek vonatkozásában relevánsak, úgy mint pl. a „diszkriminációellenes” vagy az „egyenlőségre” vonatkozó cikkek. Azoknak a kisebbségi jogi aktivistáknak, akik az ET rendszerén belül kívánnak dolgozni, az okmányok és az ellenőrző rendszerek széles skálájával kell megismerkedniük ahhoz, hogy megalapozottan tudják eldönteni, hogy melyik okmányt és rendszert kell alkalmazniuk.

A Rasszizmus és az Intolerancia Elleni Európai Bizottságot (ECRI) ugyancsak az 1993-as bécsi csúcstalálkozó után hozták létre. Ez a bizottság nem egy

adott egyezmény ellenőrzését hajtja végre, hanem azt méri fel, hogy az egyes tagállamokban a rasszizmus, a xenofóbia, az antiszemitizmus, illetve az intolerancia ellen hozott (jogi, politikai stb.) intézkedések mennyire hatékonyak. Az ECRI országjelentéseket készít, illetve az adott kormány számára javaslatokat tesz. NGO-k beadhatnak információkat az ECRI-hez. Az ECRI tagjait (egy tag és egy helyettes mindegyik tagállamból) szakértelmük alapján a kormány nevezi ki.

További információk megtalálhatóak az „NGO-k és az ET emberi jogi munkája, együttműködési lehetőségek” című kiadványban, melyet az Emberi Jogok Tudatosításáért felelős részleg adott ki az ET Emberi Jogi Igazgatóságán belül.⁵

2. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény tartalma

A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről az első olyan okmány, mely a kisebbségek általános helyzetével foglalkozik és mely jogilag kötelező érvényű.

A „keret” szó használata arra utal, hogy az Egyezmény „programszerű” rendelkezéseket tartalmaz. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a tagállamokban eltérő helyzetekkel és problémákkal kell megküzdenni, az Egyezmény megalkotói úgy gondolták, hogy nem lenne megvalósítható, ha részletes vagy meghatározott kisebbségi jogokat rögzítő rendelkezéseket tartalmazna az Egyezmény. Ezért az általános célokat és alapelveket fogalmaz meg, melyek vonatkoznak a határon túli együttműködésre, oktatásra, teljes és hatékony egyenlőségre, identitásra, egyesületek létrehozására, vallásra, nyelvre, médiára és a részvételre. Meg kell azonban jegyezni, hogy számos rendelkezés túlmegy az egyszerű alapelvek megfogalmazásán. Emiatt a Keretegyezményt gyakran nevezik hibrid egyezménynek. Az Egyezmény preambuluma kimondja, hogy az Aláíró Felek kötelesek a célokat és alapelveket nemzeti jogalkotásuk és politikájuk révén érvényesíteni. Az Egyezmény Kommentárja a 11. paragrafusban kifejti, hogy a rendelkezések az adott országok számára mérlegelési lehetőséget nyújtanak, hogy a célok és alapelvek végrehajtásakor sajátos körülményeiket figyelembe vehessék.

Az Egyezmény az Aláíró Felek számára jogi kötelezettségeket is előír. Kötelezi a Feleket, hogy az Egyezmény alapelveit megvalósítsák azáltal, hogy speciális intézkedéseket hoznak, bizonyos bevett gyakorlatoktól tartózkodnak és meghatározott jogokat garantálnak. A rendelkezések azonban állami kötelezettségekként vannak megfogalmazva és nem specifikus, kisebbséghez tartozó egyének egyéni jogait említik, mint azt az Emberi jogok európai Egyez-

ménye teszi. Amennyiben egyének úgy érzik, hogy jogaik sérültek az Emberi Jogi Egyezmény alapján, akkor a legtöbb ET tagállamban hivatkozhatnak az Emberi Jogi Egyezményre, mint jogalapra a hazai bíróságok előtt. Ha nincsenek megelégedve a hazai döntéssel, akkor fellebezhetnek az Európai Emberi Jogi Bíróságnál. Ez a Keretegyezmény esetében nem áll fenn. Ezáltal, bár az Egyezmény néhány cikke közvetlen utalást tesz a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogaira, mégis az Aláíró Felek hazai törvénykezésétől függ, hogy ezek a jogok törvényesíthetők-e a hazai szinten vagy sem. Fontos kiemelni, hogy az Egyezmény számos rendelkezése egybeesik az Emberi jogok európai Egyezményében rögzítettekkel, mint például a szólásszabadság jogával. Ennek az a fő oka, hogy a Keretegyezményt aláíró néhány állam nem tagja az Európa Tanácsnak, így az Emberi jogok európai Egyezménye sem vonatkozik rájuk. A kisebbségek az Emberi jogok európai Egyezményét is jól használhatják ügyeik előbbreviteléhez.

Továbbá ki kell emelni, hogy a Kommentár kijelenti, hogy a nemzeti kisebbségek kollektív jogairól nincs szó az Egyezményben. Ellenkezőleg, azt erősíti meg, hogy a nemzeti kisebbségek védelme a kisebbséghez tartozók egyén jogainak védelme által valósítható meg. Mindazonáltal, a Keretegyezmény nem ellenzi a kollektív jogok bevezetését, inkább csak technikai kérdés-ként kezeli.

A hangsúly a nemzeti kisebbséghez tartozó egyének jogain van, akik jogait gyakorolhatják mind egyénileg, mind másokkal közösséget alkotva. Mindazonáltal található kollektív dimenzió a 10., 11. és 14-es cikkben a nyelvi jogokat illetően, mely azokra a területekre vonatkozik, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozó egyének régóta vagy jelentős számban élnek.

Cikkek

Azoknak az NGO-nak, melyek használni kívánják az Egyezményt munkájuk során, az Egyezmény tényleges szövegét kell figyelembe venniük. Ebben részletesen ki vannak fejtve a sajátos kötelezettségek, illetve ez a szöveg az aláíró államok számára jogilag kötelező érvényű. Az itt következő áttekintés általános képet kíván nyújtani arról, hogy mit foglal magába az Egyezmény.

A preambulum tartalmazza az okokat, melyek miatt a Keretegyezményt megalkották, és fontos bepillantást nyújt a megállapodás „szellemébe”. Mint azt az előbbieken kifejtettük, az alapelveket általános formában fogalmazták meg a szövegben. A preambulumban található kijelentések az Egyezmény értelmezéséhez nyújtanak segítséget. Ebben elismerik, hogy az európai történelmet végigkísérő megrázkódtatások bebizonyították, hogy ezen a kontinen-

sen a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú a stabilitás, a demokratikus biztonság és béke szempontjából. Többek között kiemelik, hogy „egy plurális és valószínűleg demokratikus társadalomban nemcsak tiszteletben kell tartani a nemzeti kisebbséghez tartozó egyének etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, hanem a feltételeket is biztosítani kell ahhoz, hogy ezt az identitást képesek legyenek kifejezni, megőrizni és fejleszteni”. Az Aláíró Felek számára tehát előírás, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak. Az Egyezmény azt is kinyilvánítja, hogy „a tolerancia és dialógus légkörének megteremtése szükséges ahhoz, hogy a kulturális sokszínűség minden társadalom számára a gazdagodás forrása és tényezője lehessen, ne pedig a megosztottság”. A továbbiakban az Egyezmény kivonatát közöljük, a saját kiemelésünkkel:

I. fejezet, 1–3. cikk, melyekben számos általános alapelvet fogalmaznak meg:

Az 1-es cikk kijelenti, hogy a nemzeti kisebbségek védelme részét képezi az emberi jogok nemzetközi védelmi rendszerének.

A 2-es cikk kijelenti, hogy az Egyezményt jóhiszeműen és az államok közötti együttműködésen keresztül kell alkalmazni.

A 3-as cikk kimondja, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó egyén szabadon választhat – a hátrányos megkülönböztetés veszélye nélkül –, hogy kisebbségiként kezeljék vagy sem. A Keretegyezmény alapelveiből következő jogok gyakorolhatóak mind egyénileg mind másokkal közösséget alkotva.

II. fejezet, 4–19. cikk, a szöveg leglényegesebb része tartalmazza a „programszerű” rendelkezéseket. A Keretegyezmény által védett célok és alapelvek kerülnek kifejtésre. Az Aláíró Feleknek az államon belül jogalkotásuk és megfelelő politikájuk útján kell végrehajtaniuk a rendelkezéseket, illetve, ahol szükséges, bilaterális és multilaterális egyezményeket kell kötniük.

A 4-es cikk pontosan meghatározza az Aláíró Felek kötelezettségét, hogy „törvény előtti egyenlőség és az egyenlő törvényi védelem jogát” garantálják. Továbbá kötelezi az államokat arra, hogy hozzanak „megfelelő intézkedéseket” a „teljes és hatékony egyenlőség” elősegítése érdekében az élet minden területén. Kijelenti, hogy ezek az intézkedések nem tekinthetők diszkriminációs lépésnek.

Az 5-ös cikk kötelezi az Aláíró Feleket, hogy „megfelelő körülményeket teremtsenek” a kisebbségeknek kultúrájuk megtartása és fejlesztése, illetve identi-

- tásuk megőrzése érdekében. Külön előírja, hogy az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségeket ne asszimilálják „akaratuk ellenére”.
- A 6-os cikk felszólítja az Aláíró Feleket, hogy mozdítsák elő a kölcsönös megbecsülést, a toleranciát, az interkulturális párbeszédet és együttműködést országuk összes polgára között. Továbbá kötelezi az Aláíró Feleket arra, hogy az egyéneket megvédjék a kisebbségi identitásuk miatt elszenvedett „diszkriminációtól, gyűlölködéstől és erőszakos cselekedetektől”.
- A 7-es cikk a békés gyülekezési, egyesülési jogra, a vélemény-, gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadságra vonatkozik.
- A 8-as cikk foglalkozik a „vallási és más meggyőződés kinyilvánításának” jogával –, illetve a „vallási alapon létrehozható intézmények, szervezetek és egyesületek megalakításának” jogával.
- A 9-es cikk rámutat, hogy a szólásszabadság magában foglalja a jogot arra, hogy kisebbségi nyelven kapjanak és közöljenek információkat. Védelmet nyújt a médiához való hozzáférés diszkriminációja ellen és elősegíti annak lehetőségét, hogy a kisebbségek létrehozzák saját médiájukat.
- A 10-es cikk a nyelvi szabadságjogokat tárgyalja, ide értve a kisebbségi nyelv használatát a magán- és közszférában, illetve a közigazgatási és bírói hatóságok előtt.
- A 11-es cikk foglalkozik a kisebbségi nevek használatával, a közhasznú információk és földrajzi megjelölések kisebbségi nyelven történő kiírásával.
- A 12-es cikk az interkulturális oktatást tárgyalja, amennyiben arra kötelezi az aláíró államokat, hogy előmozdítsák a kisebbség és a többség „kulturájának, történelmének, nyelvének és vallásának” megismerését. Továbbá kötelesek „elősegíteni az egyenlő esélyek megteremtését az oktatás minden szintjén”.
- A 13-as cikk védelmezi a kisebbségek azon jogait, hogy létrehozzanak és működtessenek „saját privát oktatási és képzési intézményeket”, anélkül, hogy azáltal a kormányra pénzügyi kötelezettséget rónának.
- A 14-es cikk védelmezi a kisebbségi nyelv elsajátításához való jogot. Továbbá foglalkozik azzal a lehetőséggel, hogy a kisebbségek a kisebbségi nyelvet elsajátíthassák, illetve ezen nyelven tanulhassanak, anélkül azonban, hogy ez veszélyeztetné a hivatalos nyelv tanulását vagy ezen a nyelven való tanítást.
- A 15-ös cikk kötelezi az aláíró államokat, hogy lehetővé tegyék a kisebbségek számára, a hatékony részvételt a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, illetve a közügyekben.
- A 16-os cikk kijelenti, hogy az aláíró államok nem „változtathatják meg a népességarányokat” azokon a területeken, ahol nagyobb számban élnek

kisebbségek, ha ezek az intézkedések az Egyezményben kifejtett jogok korlátozására irányulnak.

- A 17-es cikk a „szabad és békés határon átnyúló kapcsolatokat” jogát védelmezi, továbbá azt a jogot, hogy mind hazai, mind nemzetközi szinten részt lehessen venni az NGO-k tevékenységében.
- A 18-as cikk az államok közötti együttműködéssel foglalkozik, ösztönöz a bilaterális és multilaterális államközi egyezmények megkötésére a kisebbségvédelem terén.
- A 19-es cikk kijelenti, hogy az aláíró államok csak olyan „megszorítást, korlátozást vagy derogációt” alkalmazhatnak az Egyezmény alapelveivel kapcsolatban, amelyet valamely más nemzetközi jogi okmány lehetővé tesz.

III. fejezet, 20–23. cikk, a II. fejezetben kifejtett alapelvek értelmezésére koncentrálnak.

- A 20-as cikk elvárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyénektől, hogy országuk törvényhozását tartsák tiszteletben.
- A 21-es cikk védelmezi az államok területi integritását és politikai függetlenségét.
- A 22-es cikk meghatározza, hogy az Egyezmény nem használható fel akár más nemzetközi okmányban, akár a hazai törvényhozásban megszabott magasabb védelmi szintet nyújtó normák aláásására.
- A 23-as cikk azon jogok értelmezésével foglalkozik, melyek alanyai mind a Keretegyezmény, mind az Emberi jogok európai Egyezménye rendelkezéseinek.

A IV. rész, 24–6. cikk, és V. fejezet, 25–32. cikk, kifejti az Egyezmény ellenőrzésének és hatályba lépésének alapelveit. Ezeket alábbiakban részletesen ismer-tjük.

A Keretegyezmény értelmezése

Mint azt már említettük, a Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről „programszerű rendelkezéseket” tartalmaz. Az államoknak mérlegelési lehetőségük van annak eldöntésére, hogy az Egyezmény céljait országaik egyedi körülményeihez alkalmazkodva hogyan hajtják végre. A rendelkezések általános megfogalmazásokat tartalmaz, és olyan fogalmakkal operál, mint: „tekintélyes számban” (10.2 cikkely), „elégésigény” (11.3 és 14.2 cikkely), „valós szükséglet” (10.2 cikkely), „ahol szükségszerű” (4.2, 18.1 és 19. cikkely),

„ahol megfelelő” (11.3 és 12.1 cikkely) és „amennyire lehetséges” (9.3, 10.2 és 14.2 cikkely).

Habár az igaz, hogy a kisebbségek helyzete országonként más és más, és ennek következtében eltérő megközelítés szükséges minden esetben, az általánosságban megfogalmazott célok és alapelvek azt a veszélyt rejtik magukban, hogy az aláíró országok azokat megszorítóan fogják értelmezni. Ez a rugalmasság, mely megengedi, hogy az alapelveket a hazai törvénykezésbe és rendelkezésekbe aszerint ültessék át, ami leginkább megfelel az adott ország helyzetének, ahhoz vezethet, hogy az aláíró államok mindezt arra fogják használni, hogy kibújjanak kötelezettségeik alól. Emiatt már komoly kételyek fogalmazódtak meg az Egyezmény hatását illetően.

Másrészről azonban azt is fel lehet hozni érvként, hogy az Egyezményben megfogalmazott általános rendelkezések nem feltétlenül szolgálnak a kisebbségek hátrányára. Az államok kötelesek a rendelkezéseket az Egyezmény szellemében értelmezni. Ebből a szempontból különösképpen fontosak a preambulumban található világos kijelentések. Az Egyezmény hatályba lépése lehetőséget ad az NGO-k számára, hogy a hatóságokkal párbeszédet kezdjenek az Egyezmény értelmezéséről, és javaslatokkal álljanak elő a végrehajtásra vonatkozóan.

A 22-es cikk az Egyezményt összekapcsolja más nemzetközi okmányokkal és megtiltja, hogy az Egyezményt a már életben lévő normák aláásására használják. Az Egyezményt más nemzetközi okmányokkal közösen kell értelmezni, annak érdekében, hogy a nemzetközi jogban garantált maximális védelem sértetlen maradjon. A 22-es cikk továbbá megtiltja az államoknak azt is, hogy a hazai törvénykezésben már élő kisebbségvédelmet szűkítsék. E tekintetben azok a nemzetközi okmányok is figyelmet érdemelnek, amelyek bilaterális szerződéseken keresztül váltak jogilag kötelező érvényűvé.

A „nemzeti kisebbség” fogalma

Az Egyezmény interpretációjával kapcsolatban az egyik legfőbb téma a „nemzeti kisebbség” fogalmának értelmezése. Az Egyezmény nem definiálja a „nemzeti kisebbség” fogalmát. Ez azt jelenti, hogy nem tisztázott, hogy az Egyezmény milyen típusú csoportokra vonatkozik. A Kommentár a 12-es paragrafusban kimondja, hogy a törvény szövegezői azért választották ezt a „pragmatikus megközelítést”, mivel nem tartották lehetségesnek, hogy olyan definíciót találjanak, melyet az ET összes tagállama elfogadna. Ezt a pragmatikus megközelítést az Európai Együttműködési és Biztonsági Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa is elfogadta. Meg kell említeni, hogy más nemzetközi szervezetekben sincs

konszenzus a „nemzeti kisebbség”, illetve a „kisebbség” definícióját illetően. Az általánosan elfogadott gyakorlat szerint a kisebbségeket ténykérdésként és nem jogkérdésként kezelik. Az ENSZ Diszkriminációt Megelőző és Kisebbségvédelmi Albizottsága már számos kísérletet tett, hogy egy elfogadható definíciót találjon. Konszenzust azonban még nem sikerült elérni.

Az Egyezmény azonban magában rejti azt a veszélyt, hogy számos állam⁶ az Egyezmény ratifikálása vagy aláírása után kibocsáthat olyan deklarációt, mely tartalmazza a definíciót és/vagy meghatározza az országa területén található csoportokat, vagy akár azt is kijelentheti, hogy fennhatósága alatt nincsenek nemzeti kisebbségek. Az államok többsége eddig nem tett ilyen kijelentést, azonban az még nem egyértelmű, hogy mely csoportok tekintetében kívánják az Egyezményt alkalmazni. Az ezidáig napvilágot látott kijelentések elemzése során kiderült, hogy két fő csoportot lehet elkülöníteni, melyre, néhány állam szerint, az Egyezményt nem kellene vonatkoztatni: az állampolgársággal nem rendelkezőkre⁷ és a bevándorlókra.⁸

Meg kell említeni, hogy az Egyezmény nem köti ki kifejezetten, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó egyéneknek állampolgársággal kellene rendelkezniük ahhoz, hogy az Egyezmény védelme alá essenek, és csupán néhány cikk utal a hagyományosan kisebbséghez tartozó egyének által lakott területekre.

Ezzel szemben néhány állam kiköti, hogy minden etnikai, vallási, illetve nyelvi közösség élvezhesse az Egyezményben rögzített jogokat. Az, hogy az Egyezményben nincs a fogalom definiálva, azzal az előnnyel jár, hogy egyetlen csoport sem marad ki már a kezdetekkor. Amennyiben nincs definíció, lehetőség nyílik a párbeszédre. Végeredményben nem az államok kizárólagos joga, hogy eldöntsék, mely csoportok számítanak kisebbségnek és melyek nem.⁹ Mint azt fent említettük, NGO-k felhívhatják az államok figyelmét arra, hogy kötelesek a rendelkezéseket az Egyezmény szellemében értelmezni, például teljes elkötelezettséget kell tanúsítaniuk a kisebbségek védelmében. Továbbá megjegyzendő, hogy a nemzetközi jog szerint a záradékok és deklarációk nem lehetnek ellentétben a szerződés céljával és szándékával és, hogy a diszkrimináció-ellenes alapelv megtiltja az indokolatlan különbségtételt csoportok között, mikor államok meghatározzák egy csoportról, hogy az „nemzeti kisebbségnek” számít-e vagy sem.

3. Az Egyezmény alkalmazása: az ellenőrző mechanizmus

A Felek konstruktív és együttműködő hozzáállása mellett az Egyezmény sikere nagymértékben függ attól is, hogy sikerül-e az Egyezmény végrehajtását megfelelően ellenőrizni. Egy jól működő ellenőrző mechanizmus jelentősen hozzá-

járuhat ahhoz, hogy elkerülhető legyen az eltérő és korlátozó jellegű értelmezések veszélye.

Az Egyezmény IV. fejezetének 24–6. cikke vonatkozik az ellenőrző rendszerre. Ennek alapján az ET Miniszteri Bizottsága az államok által benyújtott jelentések alapján ellenőrzi az Egyezmény végrehajtását, mely munkában egy Tanácsadó Bizottság segíti. 1997. szeptemberében a Miniszteri Bizottság meghozta a R97(10) számú határozatát, mely további irányelveket tartalmaz a Tanácsadó Bizottság összetételét, választását és kinevezését illetően, valamint, hogy milyen eljárásmód alkalmazása szükséges az ellenőrző feladatok végrehajtásához. A határozat kifejti, hogy a Tanácsadó Bizottság „független szakértőkből” áll. Ez döntő fontosságú. A Miniszteri Bizottság (megbízottak, állandó képviselők) egy politikai testület, melyben az ET összes tagállama képviselteti magát. Következtetésképpen az állami országjelentések értékelése során egy elfogulatlan testület részvétele csökkenti a politizáltság szintjét.

Az aláíró államok kötelesek jelentéseikben arról is beszámolni, hogy az Egyezményt hogyan hajtják végre országaikban. A Tanácsadó Bizottság először ezeket a jelentéseket veszi figyelembe, eközben azonban támaszkodhat a más források – NGO-k, kisebbségek – által benyújtott bizonyítékokra is. Mindezek után fogalmazza meg véleményét a Bizottság az Egyezmény alapelveinek végrehajtásáról. A Miniszteri Tanács (megbízottak, állandó képviselők) átnézi mind az országjelentéseket, mind a Tanácsadó Bizottság véleményezését és ezután von le következtetéseket és, ahol ez szükséges, ajánlásokat tesz az állam számára az Egyezmény hatékony végrehajtásával kapcsolatban.

Az ellenőrző mechanizmus tehát nem egyénileg benyújtott esetekkel foglalkozik, mint azt az Európai Emberi Jogi Bíróság teszi. Azonban az NGO-k fontos szerepet játszhatnak azáltal, hogy információkat és elemzéseket készítenek, melyeket az országjelentések értékelésekor használnak fel.

Országjelentések

Az Egyezményt ratifikáló államok kötelesek az első jelentést az adott országban az Egyezmény hatályba lépésétől számított 12 hónapon belül benyújtani.¹⁰ Ettől kezdve minden aláíró állam 5 évenként köteles egy újabb jelentést készíteni. Továbbá a Miniszteri Bizottság kérhet ad hoc jelentéseket annak érdekében, hogy az esetlegesen felmerülő körülményeket az adott országban megfelelően tudja kezelni. Az országjelentéseket nyilvánossá teszik, miután az ET azokat megkapta. Az államok, ha kívánják, ennél hamarabb is nyilvánossá tehetik saját jelentésüket. Néhányan meg is teszik, követve azoknak az országoknak a példáját, melyek a jelentések elkészítését nyilvános folyamatként kezelik.

A jelentéseknek tartalmazniuk kell a „teljeskörű információt a jogalkotói és más lépésekről, melyeket az Egyezményben lefektetett alapelvek fogantatása érdekében hoztak”. Részletes tájékoztató található arra vonatkozólag, hogy pontosan milyen információkat kell az első országjelentéseknek tartalmazniuk.¹¹ Ezt a Tanácsadó Bizottság készítette és beszerezhető az ET-től.

Az I. résznek tartalmaznia kell egy bevezetőt, melyben azt kell kifejtetni, hogy az állam hogyan próbálta meg végrehajtani az Egyezményt. Továbbá alapvető információkat kell szolgáltatni az országról, illetőleg a kisebbségek védelmére vonatkozó politikájáról. Azt is jelezni kell, hogy az állam mit tett annak érdekében, hogy elősegítse az Egyezmény megismerését mind a nyilvánosság előtt, mind a megfelelő kormányzatszervek körében.

A II. részben az államoknak cikkenként haladva kell dokumentálniuk az Egyezmény végrehajtása érdekében hozott rendelkezéseket. Ily módon kell az államoknak bizonyítaniuk, hogy az Egyezmény minden egyes alapelveinek megfelelnek.

A tájékoztató megjelöl öt információs kategóriát és minden egyes cikk számára meghatározza, hogy melyik információs kategóriába kerüljön. A kategóriák a következők:

- szöveges információ arról, hogy az állam milyen tevékenységet folytat a célok megvalósítása érdekében;
- jogi szövegek, illetve bármilyen jogorvoslat, mely releváns az alapelvek szempontjából;
- az érintett területen hatáskörrel és/vagy felelősséggel bíró hatóságok állami infrastruktúrája;
- a kormányhivatalok által készített jogszabályok, rendelkezések, programok, beszámolók és dokumentumok, illetve közkiadások és költségvetés; és
- tények – statisztikai és más adatok formájában – annak érdekében, hogy értékelhető legyen az állam tevékenységének (mint azt az előző információs kategóriákban részleteztük) sikeressége az alapelvek teljesítése terén.

A Tanácsadó Bizottság és a Miniszteri Bizottság szerepe

A Tanácsadó Bizottság feladata, hogy megvizsgálja az országjelentéseket és véleményezze, hogy az államok milyen rendelkezéseket hoztak az Egyezmény végrehajtása érdekében. A Tanácsadó Bizottság egy független szakértőkből álló testület.¹² A Miniszteri Bizottság választja ki őket az aláíró államok által javasolt jelöltek közül. Minden tag a saját kompetenciája szerint jár el, tehát nem a kormányát képviseli. „Elismert szaktudással” kell, hogy rendelkezze-

nek a kisebbségvédelem terén és függetlennek, illetve pártatlannak kell lenniük. Kinevezésük négy évre szól és csak egyszer újraválaszthatóak. Bár minden tagot egy állam jelöl, az nem hívhatja vissza a jelöltet miután a bizottság tagja lett. A Tanácsadó Bizottság tagjai nem szavazhatnak saját államuk országjelentésének véleményezésekor.

A Tanácsadó Bizottság „rendszeres tagjainak” száma maximum 18. Tehát nem minden egyes aláíró államtól lesz egy kinevezett tag. A Miniszteri Bizottság vezet egy listát minden aláíró állam elfogadott jelöltjeiről. A megüresedett helyeket a listán szereplők közül nevezik ki, és előnyben részesítik azokat, akiket a Tanácsadó Bizottságban korábban még nem képviselt országok jelöltek. Így kialakul egy rotációs rendszer és a földrajzi összetétel időről időre változik. A listán szereplő szakemberek „pótagokként” működnek és részt vesznek a munkában szavazati jog nélkül akkor, amikor saját országuk jelentését tárgyalja a Bizottság. Mint arra a fentiekben már utaltunk, a rendes tagoknak sincs szavazati joguk az őket jelölő ország jelentésének véleményezésekor.

Az országjelentések elbírálásakor a Tanácsadó Bizottság felhasználhat kiegészítő információkat annak érdekében, hogy a Keretegyezmény végrehajtásáról minél teljesebb képet kapjon. Kérhet például az államtól kiegészítő tájékoztatást. Más forrásokat, mint pl. NGO-kat is felkérhet, hogy nyújtsanak be információkat, de a Miniszteri Bizottságot értesítenie kell erről a szándékról. 1999. májusában a Miniszteri Bizottság (megbízottak, állandó képviselők) nyugtázta a Tanácsadó Bizottság szándékát arra vonatkozóan, hogy „az első jelentések ciklusa alatt, ahol szükséges, információt kíván gyűjteni nemzetközi szervezetektől, ombudsmanoktól és az emberi jogok elősegítését és védelmét szolgáló hazai szervezetektől, valamint a civil társadalom és NGO-k képviselőitől”. Más források, beleértve az NGO-kat, saját kezdeményezésre is benyújthatnak információkat.

A Tanácsadó Bizottság elrendelhet zárt ülést a szóban forgó kormánnyal, illetve, ha azt a kormány kéri, a zárt ülést kell elrendelnie. Ülészhet másokkal is, amennyiben erre a Miniszteri Bizottságtól felhatalmazást kap. Eddig egy állam, Finnország hívta meg a Tanácsadó Bizottságot, hogy párbeszédet kezdjenek. A látogatás alatt a Tanácsadó Bizottság találkozott kormányzati képviselőkkel és NGO-kal. A Bizottság az információkat megoszthatja az ET más ellenőrző rendszereivel,¹³ illetve más kormányközi szervezetekkel és testületekkel. A Tanácsadó Bizottság munkája hatékonyságának növelése érdekében kisebb munkacsoportokat hozott létre, hogy értékeljék és elbírálják az egyes országjelentéseket. Az eredményeket együttesen mutatják be a Tanácsadói Bizottságnak és a végső véleményezés a rendszeres tagok többségi szavazatával történik. Az államok által hozott rendelkezések véleményezését ezután benyújt-

ják a Miniszteri Bizottságnak.¹⁴ A Tanácsadó Bizottság javasolhatja a Miniszteri Bizottság számára bizonyos ország-specifikus ajánlások elfogadását.

A Miniszteri Bizottság figyelembe veszi mind az országjelentéseket, mind a Tanácsadó Bizottság véleményezéseit. Levonja a következtetéseket arra vonatkozólag, hogy az egyes államok által hozott rendelkezések mennyire megfelelőek az Egyezmény végrehajtásához. Ajánlásokat tehet az egyes államok számára és kijelölhet egy határidőt, amikorra az egyes államoknak információkat kell szolgáltatniuk arra vonatkozóan, hogy ezeket az ajánlásokat hogyan vitték véghez. A végkövetkeztetéseket és ajánlásokat nyilvánossá teszik. Ugyanekkor a Tanácsadó Bizottság véleményezése is nyilvánosságra kerül, kivéve, ha a Miniszteri Bizottság egy adott ügy kapcsán úgy dönt, hogy azt titkosítja.

A Miniszteri Bizottság végkövetkeztetései és ajánlásai jogilag nem kötelező érvényűek és szankcionáló rendszer sem létezik. Mindazonáltal feltételezhető, hogy az aláíró államok és a Bizottságok között konstruktív párbeszéd fog kialakulni, és ez az adott országban jelentős változásokhoz vezethet. Az egyik meghatározó erő az államot vizsgálat alatt tartó légkörből eredő politikai nyomás lesz.

4. NGO tevékenység

A Nemzeti Kisebbségekről szóló Keretegyezmény bizonyára hasznos lesz egy átfogóbb cél elérésében, vagyis a kisebbségi jogok és a közösségek közötti együttműködés előmozdítását illetően, illetve az NGO-k számára értékes eszköz lesz az országuk kisebbségi jogi problémáinak kezelésekor. Az NGO-k felhasználhatják az Egyezmény által teremtett politikai légkört arra, hogy elősegítsék a kisebbségi kérdések tárgyalását. Jó kezdetnek tekinthető, ha az ilyen párbeszédet olyan okmányok morális és jogi erejére alapozzák, mint a Keretegyezmény. A jogi jelentőségén túl a Miniszteri Bizottság végkövetkeztetéseinek és ajánlásainak, illetve a Tanácsadó Bizottság véleményezésének nagy közéleti jelentősége és morális ereje lesz. Az NGO-k országaikban felhasználhatják ezeket az eredményeket a kisebbségi jogok támogatására.

Azokban az országokban, amelyek nem ratifikálták az Egyezményt, az NGO-k nyomást gyakorolhatnak kormányukra, hogy azt megtegyék. Az aláíró államok közül 27 már ratifikálta, és legalább még 6 fogja ezt megtenni 2000. végéig. Azokban az országokban, ahol az Egyezmény már hatályba lépett, elsőrendű fontosságú annak támogatása, hogy a hazai törvényhozási, intézkedési és gyakorlati folyamatokat oly módon befolyásolják, hogy az Egyezmény programszerű céljai teljesüljenek. A nemzetközi ellenőrző mechanizmus, úgymint

a Tanácsadó Bizottság és a Miniszteri Bizottság, jelenti a támogatás második szintjét. Ide fordulhatnak az NGO-k, amennyiben kormányaik nem reagálnak felvetéseikre. Az elegendő forrással rendelkező NGO-k hosszabb távú, kiegészítő stratégiát is kialakíthatnak a rendelkezésre álló befolyásoló technikák bevetésével. Ezek közül a lehetőségek közül említünk meg néhányat.

Hazai szinten történő végrehajtás

Az Egyezmény számos lehetőséget kínál az NGO-k számára, melynek segítségével országukban védelmezhetik és elősegíthetik a kisebbségi jogokat. Számos tevékenységet lehet ennek érdekében folytatni.

A közvélemény tájékoztatása

Az Egyezményben és más jogi okmányokban lefektetett alapelvek tudatosítása döntő lehet. Ezáltal olyan légkör jöhet létre, melyben a kisebbségek (és a civil társadalom általában) elvárják a kormánytól, hogy teljesítse kötelezettségeit. NGO-k kifejthetnek tevékenységet annak érdekében, hogy közismertté tegyék az ország Egyezményben vállalt kötelezettségeit. Ezt megtehetik például a dokumentumok és más, az Egyezményhez tartozó információk lefordításával és terjesztésével. NGO-k kapcsolathálókat építhetnek ki más NGO-k és kisebbségi csoportok képviselőivel országukban, annak érdekében, hogy bizonyosak legyenek afelől, hogy mindenki tud az Egyezmény létezéséről. Hasznos lehet képzési és/vagy stratégiai tervező-műhelyek szervezése az Egyezmény támogatását célzó tevékenységek kifejlesztésére.

A média és más kommunikációs eszközök bevonásával felvilágosító kampányokat lehet szervezni az Egyezmény és az ehhez kapcsolódó más okmányok ismertségének növelése érdekében. Mindezen erőfeszítéssel alapot lehet teremteni a kormányzatok számára, hogy az Egyezmény végrehajtásához szükséges jogi változtatásokat és politikai módosításokat törvénybe iktassák. További eszközök akkor állnak majd rendelkezésre az Egyezmény és a kormány teljesítéséről szóló jelentés közvéleménnyel való megismertetésére, ha az országjelentések véleményezését, a végkövetkeztetéseket és az ajánlásokat már nyilvánosságra hozták. Összehasonlításokat lehet végezni a más országokban alkalmazott bevált gyakorlatokkal.

A hazai jogalkotás és gyakorlat megváltoztatása

Az Egyezmény lehetőséget kínál, hogy jelentős változtatásokat eszközöljenek a törvényhozásban és a kormányzatok gyakorlatában a kisebbségi jogok védelme és előmozdítása érdekében. A gyakorlatban azonban sokkal valószínűbb, hogy ezek a változások megtörténnek, ha a folyamatba NGO-k is becsatlakoznak és

együttműködnek a változások elősegítésében. Az Egyezmény alapelveinek végrehajtása minden bizonnyal nagymértékben függ az NGO-k elkötelezettségétől és képzelőtehetségétől. Az NGO-k előállhatnak különféle elképzelésekkel az Egyezmény értelmezésével kapcsolatban, illetve párbeszédet kezdeményezhetnek döntéshozókkal arról, hogy milyen intézkedéseket kellene tenni annak érdekében, hogy az Egyezményt végre lehessen hajtani az országban.

Az NGO-k felhasználhatják az Egyezményben lefektetett, a kormányra vonatkozó nemzetközi kötelezettséget annak érdekében, hogy megindokolják követeléseiket a jelenlegi rendelkezések, gyakorlatok megváltoztatására, illetve új törvények bevezetésére. Mint minden ehhez hasonló kezdeményezés esetében, itt is valószínűleg az együttműködésen alapuló, illetve jelentős társadalmi támogatottságot felmutató kampány lesz a leghatékonyabb. Ezért a közvélemény felvilágosítására tett erőfeszítések tekinthető az első lépcsőfoknak egy hosszabb távú támogatást megcélzó kampányban.

A kampány számos módon fejlődhet. Egyrésztől megalapozódhatnak a párbeszéd új formái, másrésztől kialakulhatnak új technikák a végrehajtás felügyeletére az Egyezményhez tartozó államokban.

A végrehajtás ellenőrzése

Az NGO-knak abban is fontos szerepük van, hogy az Egyezmény végrehajtását ellenőrizzék. Az első országjelentések, illetve a róluk szóló véleményezések, végkövetkeztetések és ajánlások fogják megteremteni az alapot az államoknak az Egyezménnyel kapcsolatos jövőbeni munkájához. Fontos, hogy az első jelentések értékelése során a kisebbségi problémák egész sorát figyelembe vegyék. Ezért az NGO-któl származó információk és elemzések fontosak ahhoz, hogy a Tanácsadó Bizottság és a Miniszteri Bizottság minél átfogóbb képet kapjon a kisebbségi helyzetről a véleményezett országban.

Lehetőség nyílik arra is, hogy az NGO-k közvetlenül is részt vegyenek az országjelentés elkészítésében. Ez a részvétel lehetővé tenné az NGO-k számára, hogy a majdani végrehajtást előkészítsék az országban. Az NGO-knak meg kell határozniuk, hogy milyen mértékben kívánnak együttműködni kormánnyal a hivatalos jelentés elkészítésében, illetve, hogy van-e lehetőségük „alternatív jelentések” elkészítésére, melyet a Tanácsadó Bizottságnak nyújtanak be. Ezek a különböző lehetőségek nem zárják ki egymást. Lehetőség van arra, hogy az NGO-k rugalmasan közelítsék meg a kérdést. Részt vehetnek a kormányzat munkájában az országjelentés elkészítése során, és kiadhatják állásfoglalásukat vagy alternatív jelentésüket. Figyelembe kell azonban venni stratégiai szempontokat, illetve az erőforrásokat. Az alábbiakban felvázolt irányelvek segíthetnek ennek átgondolásában.

A hivatalos országjelentés elkészítésében való együttműködés

Alapvetően fontos, hogy megtudjunk néhány alapvető információt arra vonatkozólag, hogy melyik kormányzati szervezet felelős az Egyezmény végrehajtásáról szóló országjelentés elkészítéséért. A legtöbb országban ezt a belügy-, az igazságügy- vagy a külügyminisztérium végzi. Amennyiben nem lehetséges kapcsolatokon keresztül a megfelelő szervet azonosítani a fővárosban, ezt az információt meg lehet szerezni a kormány állandó ET képviselőjétől, Strasbourgban. A megfelelő hivatalt meg kell kérdezni arról, hogy milyen folyamatokat alakítottak ki az Egyezmény végrehajtása érdekében, mi az országjelentés elkészítésének módja és az NGO-k hogyan kapcsolódhatnak ebbe bele. Például elképzelhető, hogy a kormányok igényt tartanak információkra az NGO-któl, melyeket a jelentésbe bevehetnek, vagy létrehozhatnak konzultációs fórumokat, ahol az NGO-k észrevételeket tehetnek a jelentés-tervezetre vonatkozólag. Az NGO-k esetleg a jelentés megírásában is részt vehetnek. Amennyiben a kormány nyitott arra, hogy NGO-k is részt vegyenek az országjelentés elkészítésében, néhány dolgot meg kell fontolni.

Számos előny származhat a részvételből. Az egyik, hogy így érvényesül az az általános alapelv, mely szerint a kormány átláthatóságát a civil szervezetek részvétele jelenti az emberi jogokról szóló jelentések elkészítésében. A részvétel továbbá lehetőséget teremt arra is, hogy hozzájáruljanak a „programszerű” rendelkezések értelmezéséhez a szóban forgó ország kontextusában. Ezenkívül, ily módon az NGO-k jobban megismerhetik kormányuk pozícióját ezekben az ügyekben és megfelelő lépéseket tehetnek. Általánosságban elmondható, hogy a jelentés készítését kísérő párbeszéd és tárgyalás hozzájárulhat egy olyan környezet létrejöttéhez, melyben a kisebbségi jogok nagyobb teret kapnak.

A részvételnek vannak azonban potenciálisan negatív következményei is. Néhány esetben az NGO-k tarthatnak attól, hogy a kormány propaganda célokra fogja felhasználni az NGO-k jelenlétét, azt demonstrálandó, hogy országukban nincsenek jelentős problémák. Ezenkívül, az országjelentést legitimizálhatják ezzel, anélkül, hogy az NGO-k által felvetett megfontolásokat valójában befoglalnák a jelentésbe. Ebben az esetben az NGO-knak tisztázniuk kell részvételük feltételeit és meg kell határozniuk, hogy mi történik akkor, ha az országjelentés nem tükrözi az ő álláspontjukat. Az NGO-k kiköthetik, hogy az elkészítés egész folyamatában részt kívánnak venni, egészen az országjelentés-vázlat megírásáig. Az is megtörténhet, hogy különálló NGO-véleményeket csatolnak a jelentéshez. Megfontolandó az is, hogy az információszolgáltatás és a jelentés-vázlat véleményezése következtében kimerülhetnek az NGO-k forrásai. Ebben az esetben az NGO-k felajánlhatják, hogy benyújtanak egy kérdéseket, illetve problémás ügyeket tartalmazó listát

a felelős kormányhivatalnak annak érdekében, hogy ezeket a megfontolásokat bevegyék, illetve foglalkozzanak velük a jelentésben.

Az ország mint szerződő fél felelőssége, hogy az országjelentést benyújtssa (lásd 25. cikk). Az állam eldöntheti, hogy bevegye vagy sem az NGO-k által hozott bizonyítékokat vagy megjegyzéseket. Azonban az NGO-k számára léteznek külön kommunikációs csatornák az ET felé, melyeken keresztül közvetlenül kapcsolatba léphetnek az ET titkárságával, illetve a titkárságon keresztül a Tanácsadó Bizottsággal és a Miniszteri Bizottsággal, még akkor is, ha már tárgyaltak kormányukkal.

Információk benyújtása és alternatív jelentések elkészítése

Az országjelentések alapos értékelése érdekében alapvető fontosságú, hogy a Tanácsadó Bizottság független forrásokból jusson információkhoz a kisebbségek helyzetével kapcsolatban. Az NGO-k bármikor küldhetnek információkat a Tanácsadó Bizottság titkárságára az ET-hez Strasbourgba. Ideális esetben az NGO-k ugyanakkor nyújtják be az alternatív jelentéseket, mikor az országjelentések benyújtásának határideje van, és abban ugyanazokkal a kérdésekkel foglalkoznak. Amennyiben az erőforrások nem teszik lehetővé, hogy teljes alternatív jelentés készüljön, akkor természetesen be lehet nyújtani információkat egyes, a végrehajtással kapcsolatos kérdésekről is.

Az NGO-knak át kell tanulmányozniuk az országjelentést –, melyet legkésőbb akkor hoznak nyilvánosságra, mikor az ET megkapja – azért, hogy meg tudják határozni, milyen információkat kell megkérdőjelezniük, illetve kiegészíteniük. Ezáltal az NGO-k arra összpontosíthatnak, hogy olyan adatokat szolgáltatassanak, amelyek hiányoznak az országjelentésből, vagy amelyek alternatív, illetve kiigazító információkat tartalmaznak. Fontos az információk leadásának időpontját kideríteni a titkárságon keresztül, azért, hogy a Tanácsadó Bizottság tagjai tanulmányozhassák azokat, mialatt az adott ország jelentésével foglalkoznak. Általában ez az országjelentés benyújtását követő rövid időn belül megtörténik, de mindenképpen a benyújtástól számított három hónapon belül kell lennie. Lehetőleg az információkat az ET két munkanyelvén, angolul vagy franciául kell benyújtani. Praktikus okok miatt egyéb nyelvek használata korlátozhatja az információk felhasználását.

NGO-k együttműködésének növelése

Az NGO-k megfontolás tárgyává tehetik, hogy más NGO-kkal együttműködve készítsenek alternatív jelentést az Egyezmény végrehajtásáról. Bár az együttműködés sokszor bonyolult és időigényes, mégis számos előnnyel járhat. Először is, potenciálisan több legitimitással rendelkeznek, mivel jelenté-

sük reprezentatívabb, mint egy olyan jelentés, amelyet egy csoport készít. Ez a legitimitás morális és politikai súllyal bír, mivel mind a kormány, mind az ellenőrző testület, a média és a szélesebb közönség is valószínűleg komolyabban vesz egy olyan jelentést, mely a társadalom egy jelentős részének a nézeteit képviseli. Ha a szoros együttműködés nem megvalósítható, akkor is érdemes más NGO-kkal legalább lazább kapcsolatban lenni és összehangolni a munkát, annak elkerülése végett, hogy a Tanácsadó Bizottságnak ellentmondó információkat nyújtsanak be.

Másodszor, azok, akik a jelentést tanulmányozni fogják így a különböző résztvevő NGO-k szélesebb szakértői csoportjára támaszkodhatnak. Ezzel idő és erőforrás takarítható meg, hiszen elkerülhető a dupla munka.

Harmadszor, az alternatív jelentés elkészítésére formálódott együttműködés a későbbiekben szélesebb együttműködéssé alakulhat a törvényhozási és politikai változtatások elérésének támogatásában az adott országban. A különböző kisebbségi csoportok számára különösképpen fontos lehet, hogy együttműködjenek a jelentés elkészítésében, mivel így alakulhat ki egy egységes stratégia a kisebbségi jogok előmozdítása és védelme terén. Az országos szinten működő NGO-k számára megfontolandó, hogy együttműködjenek nemzetközi NGO-kkal, melyek sok tapasztalattal rendelkeznek az alternatív jelentések elkészítése terén, illetve azzal kapcsolatban, hogy milyen stratégiákat lehet kifejleszteni a hatékony érvényesítés érdekében.

Professzionalizmus

Az NGO-knak tisztában kell lenniük a problémákkal, amelyek hitelességük kialakítását övezik, hiszen ezt nehéz felépíteni, de annál könnyebb lerombolni. Hamis információk szolgáltatása negatív hatással lesz a szóban forgó NGO-ra és általában a többi NGO feltételezett megbízhatóságát is károsítja. Az NGO-knak mindig tudni kell igazolni a benyújtott információkat.

Az információknak és elemzéseknek mindig tényszerűeknek és részletesnek kell lenniük, és megfelelő referenciákat kell tartalmazniuk az információ forrására vonatkozólag. Fontos, hogy ne tételezzenek fel előzetes tudást, hanem, amennyire csak lehet, a teljességre törekedjenek. Nagyon értékesek lehetnek demográfiai és statisztikai információk, beleértve a nemek szerinti felosztásra vonatkozó adatokat is.

Az NGO-knak úgy kell elkészíteniük az információkat és a jelentéseket, mintha egy bírósági ügyet készítenének elő. Legyenek hivatkozások az Egyezmény cikkeire, ahol lehetséges legyenek ugyanolyan felépítésűek, mint az országjelentés és idézetekkel szemléltessék, miként sérti meg a kormány, illetve mennyiben nem hajtja végre az Egyezményt.

Háttér információk

Az információk vagy alternatív jelentések elkészítéséhez az alapvető anyagok:

- a Keretegyezmény és a Kommentár szövege;
- az országjelentés vázlata (lásd a További információk részt, ET dokumentumok);
- az R97(109) számú határozat az ellenőrző mechanizmusról (lásd a További információk részt, ET dokumentumok);
- a Tanácsadó Bizottság eljárási szabályzata (lásd a További információk részt, ET dokumentumok);
- országjelentés (és ahol lehetséges korábbi országjelentések, továbbá az elfogadott véleményezések, végkövetkeztetések és ajánlások).

Lehetséges adatforrások:

- jelentések más hazai vagy nemzetközi NGO-któl;
- kormányzervek (adminisztratív, bírósági);
- kutatóintézetek és egyetemek;
- kormányközi szervezetek, különösképpen dokumentumok, megállapítások, jelentések, felmérések és statisztikai adatok az ellenőrző rendszerektől;
- az ET más testületei, mint pl. a Parlamenti Közgyűlés Ellenőrző Bizottsága, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának Szakértői Bizottsága és a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság;
- ENSZ szerződéses testületek, pl. CERD, az Emberi Jogi Bizottság és a Gyermekek Jogaiért Bizottság. Az erre vonatkozó legtöbb adat megtalálható az interneten az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának honlapján (<http://www.unhcr.ch>).

Idővel a Keretegyezmény dokumentációja növekedni fog. Más országjelentésekről kiadott véleményezések, végkövetkeztetések és ajánlások szövegei segítséget nyújtanak abban, hogy hogyan értelmezzük az Egyezmény alapelveit a gyakorlatban. Hasznos lehet megismernedni más országokról alkotott álláspontokkal is, hogy képet alkothassunk a máshol normaként követett gyakorlatról.

Általános javaslatok

Az információk és az alternatív jelentések elkészítésekor ajánlatos figyelembe venni a következőket:

- Adjanak információkat az NGO(k)-ról, beleértve az alapszabályzatban kitűzött célokat is, és legyen valamiféle leírás az általános tevékenységi köréről. Ezek az információk segíthetnek annak bizonyításában, hogy az NGO kellőképpen felkészült és rendelkezik a megfelelő szaktudással.
- Készítsenek egy összefoglalást és következtetést, mely tartalmazza azokat a szempontokat és kérdéseket, melyeket a Tanácsadó Bizottság számára fontosnak tartanak az országjelentés értékelésekor.

- Az Egyezmény cikkeinek sorrendjét kövessék a szöveg fő részében. Az NGO-k utalhatnak az ET által kiadott jelentés-útmutatóra. Próbálják meg hasonló módon benyújtani az információkat, mint ahogy azt az egyes államoktól is elvárják. Ez a feladat könnyebbé válik akkor, ha az országjelentést áttanulmányozták. Az NGO-k ekkor tudni fogják, hogy milyen információkat kell megkérdőjelezniük, és egyben előállhatnak alternatív adatokkal is.
- Tegyenek ajánlásokat arra nézve, hogy a kormánynak milyen lépéseket kellene tennie a problémák kezelése érdekében.
- Szenteljenek figyelmet az információk és a jelentés prezentálásának, megformálásának, legyen pl. tartalomjegyzék, főcímek, összefoglalások stb., hogy a tartalom világos és könnyen hozzáférhető legyen. Az érveléseket plusz információk és függelékek csatolásával lehet alátámasztani, pl. NGO jelentésekkel, újságcikkkel, és más kormányközi jelentések eredményeivel.
- Ellenőrizték az információk és jelentések tényleges leadásának időzítését. Pontosan tudni kell, hogy az országjelentések benyújtásának mi a határideje. Ezután az NGO-knak lesz egy kis idejük saját információik és jelentéseik benyújtására. Általános szabály azonban, hogy minél előbb kerül az információ benyújtásra, annál nagyobb az esélye, hogy a Tanácsadó Bizottság dolgozni tud vele. További információért a Tanácsadó Bizottság titkárságához lehet fordulni az Emberi Jogi Igazgatóságnál.

A jelentés felhasználása

Az NGO-k benyújthatják az információkat és a jelentéseket közvetlenül a Tanácsadó Bizottsághoz a titkárságon keresztül.

Az információkat és jelentéseket ugyanakkor fel lehet használni számos más támogató tevékenység alapjaként. Az NGO-k tárgyalhatnak az anyagukról az ET döntéshozóival, beleértve a Miniszteri Bizottság és a Parlamenti Közgyűlés tagjait is. Kormányhivatalnokokat és parlamenti képviselőket az adott országban is fel lehet keresni támogatásuk megnyerése érdekében. Az információk és az alternatív jelentések kibocsátása jó lehetőséget biztosít a média figyelmének felkeltésére, és így az érdeklődés az Egyezmény, illetve a kisebbségek helyzetére irányulhat.

Az NGO-k nyomást gyakorolhatnak a kormányukra, hogy hívja meg a Tanácsadó Bizottságot, illetve folyamatosan tájékoztathatják a Tanácsadó Bizottságot felvetéseikről.

Ellenőrzés

Miután a Tanácsadó Bizottság és a Miniszteri Bizottság (állandó képviselők) állást foglaltak az országjelentésekről, az NGO-k a következő lépéseket tehetik:

- Tanulmányozzák a Tanácsadó Bizottság véleményezését és a Miniszteri Bizottság végkövetkeztetéseit és ajánlásait. Érdekes lesz azt megnézni, hogy a Miniszteri Bizottság követi-e a Tanácsadó Bizottságot és ha nem, akkor ezt miként indokolja.
- Ellenőrizték a kormánynak a véleményezésre, végkövetkeztetésre és ajánlásokra adott válaszait. Ez különösképpen szükséges, amennyiben a Miniszteri Bizottság további információkat vagy ajánlásai megvalósításáról visszajelzést kér. A véleményezéseket és végkövetkeztetéseket általánosságban a kormányzatok befolyásolására lehet használni, annak érdekében, hogy erőteljesebben törekedjenek a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeik teljesítésére.

Ezeket a dokumentumokat nyilvánossá lehet tenni az adott országban fordítás és terjesztés segítségével, beleértve a média figyelmének felkeltését is. Alkalmat teremtenek ezek a dokumentumok arra, hogy a civil társadalom szintjén meginduljon a párbeszéd a kisebbségek helyzetéről.

Általában az Egyezmény számos lehetőséget kínál a kisebbségi jogok előmozdítása és védelmezése terén. Habár a kormány a végső felelős az Egyezmény végrehajtásáért, az NGO-k felhasználhatják szaktudásukat, elkötelezettségüket és kreativitásukat annak érdekében, hogy hatékonyan tudják ezeket a lehetőségeket kihasználni a változtatások eléréséért.

Fordította: Vidra Zsuzsa

JEGYZETEK

- 1 Az egyszerűség kedvéért az NGO kifejezést fogjuk használni az összes, az Egyezményvel kapcsolatos munkákban érdekelt, civil társadalomban résztvevő szervezet jelölésére – beleértve a kisebbségi szervezetek minden formáját.
- 2 1995 óta hívják Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek (EBESZ).
- 3 1998-ban 41 tagállama volt: Albánia, Andorra, Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Grúzia, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, (a volt Jugoszlávi Tagköztársaság) Macedónia, Magyarország, Málta, Moldova, Hollandia, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Románia, Oroszország, San Marino, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, Ukrajna. Hat másik állam folyamodott a tagságért: Örményország, Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Bosznia-Hercegovina, Grúzia, és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság.
- 4 1998. novembere óta van egységes Emberi Jogi Európai Bíróság Strasbourgban. Az új bíróság helyettesíti a régi ellenőrző intézményeket, mint pl. az Emberi Jogok Európai Bizottságát és az Emberi Jogok Európa Bíróságát.
- 5 H (98) 12. Ez a dokumentum megrendelhető az Emberi Jogi Információs Szolgálattól.
- 6 Ausztria, Bulgária, Dánia, Észtország, Németország, Liechtenstein, Luxemburg, Málta, Szlovénia, Svájc és a (volt jugoszláv tagköztársaság) Macedónia.
- 7 Ausztria, Bulgária, Dánia, Észtország, Németország, Liechtenstein, Luxemburg, Málta, Szlovénia, Svájc és a (volt jugoszláv tagköztársaság) Macedónia.
- 8 A „hagyományosan kisebbségek által lakott területekre” csak a 10.2, 11.3 és a 14.2-es cikkben történik konkrét utalás.
- 9 Az 1-es cikk kijelenti, hogy a nemzeti kisebbségek védelme „szerves részét képezi az emberi jogok nemzetközi védelmének”. Ezért a kisebbségi jogok a nemzetközi megfontolások legitim tárgyát képezik. Emiatt egy állam döntése arra vonatkozólag, hogy egy csoportot „nemzeti kisebbségnek” tekint-e, nem fogja kizárólagosan meghatározni, hogy a csoportra vonatkozik az Egyezmény vagy sem. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága Általános Megjegyzései közül a 23(50)-es, mely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményének 27-es cikkéről szól, kijelenti, hogy egy kisebbség léte nem az állam döntésétől függ, hanem azt objektív kritériumok alapján kell meghatározni.
- 10 1999. júniusáig a következő tagok ratifikálták az Egyezményt: Örményország, Ausztria, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, (a volt jugoszláv tagköztársaság) Macedónia, Németország, Magyarország, Írország, Olaszország, Liechtenstein, Málta, Moldova, Norvégia, Románia, Oroszország, San Marino, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svájc, Ukrajna és Nagy-Britannia.
- 11 A Jelentések vázlatát a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 25-ös cikkének 1-es paragrafusa alapján kell benyújtani, melyet a Miniszteri Bizottság 1998. szeptember 30-án fogadott el – ACFC/INF(98)1.
- 12 A Tanácsadó Bizottság tagjainak listája megtalálható az ET honlapján vagy beszerezhető a Tanácsadói Bizottság titkárságáról.
- 13 Úgy mint a Parlamenti Közgyűlés Ellenőrző Bizottsága, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság.
- 14 Lásd a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Eljárási Szabályzatát. ACFC/INF(98)2.

DOKUMENTUMOK

EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE

1.

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (1966)

Hatályba lépett 1976. március 23-án

(*Részletek*)

PREAMBULUM

I. RÉSZ

1. cikk

1. Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.
2. Céljai elérése érdekében minden nép – a kölcsönös előnyök elvén alapuló nemzetközi gazdasági együttműködésből és a nemzetközi jogból eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartásával – szabadon rendelkezik természeti kincseivel és erőforrásaival. Semmilyen körülmények között sem fosztható meg valamely nép a létfenntartásához szükséges eszközeitől.
3. Az Egyezségokmányban részes államok, ideértve azokat is, amelyek önkormányzat nélküli, illetőleg gyámsági területek igazgatásáért felelősek, előmozdítják a népek önrendelkezési jogának megvalósítását, s ezt a jogot az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezéseivel összhangban tiszteletben tartják.

II. RÉSZ

2. cikk

1. Az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartozkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faji, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

* Forrás: *International Covenant on Civil and Political Rights*, adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976, 999 UNTS 171. *Emberi Jogok, Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye*. Egyesült Nemzetek, New York, 1988, 20–46.

2. Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat arra, hogy alkotmányos eljárásukkal és az Egyezségokmány rendelkezéseivel összhangban gondoskodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek, amennyiben ilyenek még nem volnának hatályban.
3. Az Egyezségokmányban részes minden állam kötelezi magát annak biztosítására, hogy
 - a) minden olyan személy, akinek az Egyezségokmányban elismert jogai vagy szabadságai sérelmet szenvednek, hatékony jogorvoslattal élhessen akkor is, ha a jogok megsértését hivatalos minőségben eljáró személyek követték el;
 - b) a jogorvoslattal élő személy jogai tekintetében az illetékes bíró, államigazgatási vagy törvényhozó hatóság vagy az állam jogrendszere szerint illetékes más hatóság határozzon, és fejlessze a bírói jogorvoslat lehetőségeit;
 - c) az illetékes hatóságok a helytállóan elismert jogorvoslatnak érvényt szerezzenek.

3. cikk

Az Egyezségokmányban részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyezségokmányban meghatározott valamennyi polgári és politikai jog tekintetében biztosítják a férfiak és nők egyenjogúságát.

/.../

III. RÉSZ

26. cikk

A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.

27. cikk

Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.

/.../

2.

Az Emberi Jogok Bizottságának a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 27. cikkéhez fűzött 1994. évi általános magyarázata*

1. Az Egyezségokmány 27. cikke szerint az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, a kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megvonni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják, s gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják. A Bizottság véleményé szerint ez a cikk létrehozta és elismeri a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek sajátos jogát, amely kiegészíti az összes többi jogot, amelyet az egyének, a közösség többi tagjával együtt, az Egyezségokmány rendelkezései alapján már élveznek.
2. A Bizottsághoz a Fakultatív jegyzőkönyv rendelkezései alapján benyújtott némely felterjesztésben a 27. cikk alapján biztosított jogot összetévesztik a népek önrendelkezési jogával, melyet az Egyezségokmány 1. cikke hirdetett meg. Ezenkívül, azokban a jelentésekben, amelyeket a tagszágok az Egyezségokmány 40. cikke alapján terjesztenek be, azokat a kötelezettségeket, amelyekre a 27. cikk kötelezi az államokat néha a 2. (1.) cikkel cserélik fel, amely szerint az Egyezségokmányban szavatolt jogok élvezését minden megkülönböztetés nélkül kötelesek biztosítani, úgyszintén a törvény előtti egyenlőség elvével és az egyenlő törvényes védelem elvével, amelyet a 26. cikk szavatol.
- 3.1. Az Egyezségokmány különbséget tesz az önrendelkezési jog és 27. cikk által biztosított jogok között. Az önrendelkezési jog olyan jog, amely a népeket illeti meg, és az Egyezségokmány külön (I. része) tartalmazza. Az önrendelkezésre nem lehet hivatkozni a Fakultatív jegyzőkönyv alapján. Másrészt, a 27. cikk a személyeknek biztosított jogokra vonatkozik és mint ilyent, éppen úgy, mint a többi cikket, amely a személyek egyéni jogait biztosítja, az Egyezségokmány III. része tartalmazza, és a Fakultatív jegyzőkönyv alapján védelmezhető.

* Forrás: Article 27 CCPR and the general comment of the Human Rights Committee. Report of the Human Rights Committee, Vol.I. GAOR, No. 40 (A/49/40), 107–110. Bozóki András: *Kisebbségi jogok*. Forum-Dolgozók, Újvidék, 1995, 89–93.

- 3.2. Azoknak a jogoknak az élvezése, amelyeket a 27. cikk biztosít, semmiképpen sem sértheti a részes állam szuverenitását és területi integritását. Ugyanakkor azoknak a jogoknak a bizonyos vonatkozásai, amelyeket ez a cikk biztosít – például bizonyos kultúra élvezete összetevői lehetnek valamilyen életmódnak, amely szoros összefüggésben van a területtel és a természeti kincsek hasznosításával. Különösen vonatkozhat ez a bennszülött közösségek tagjaira, akik kisebbséget képeznek.
4. Az Egyezségokmány úgyszintén különbséget tesz a 27. cikk által biztosított jogok és azok között a kötelezettségek között, amelyeket a 2. (1.) és a 26. cikk tartalmaz. A 2. (1.) cikk szerinti meghatalmazás, hogy az Egyezségokmányban meghatározott jogokat valamennyi államnak tiszteletben kell tartani és biztosítani kell a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára, alkalmazható, függetlenül attól, hogy e személyek a kisebbségi csoport tagjai-e vagy sem. Ezenkívül létezik egy másik jog is, amelyet a 26. cikk tartalmaz, és amelyik arra vonatkozik, hogy a törvény előtt minden személy egyenlő és mindenféle diszkrimináció nélkül joga van az egyenlő törvényes védelemre és nem részesülhet megkülönböztetésben a biztosított jogok és a részes államok által elfogadott kötelezettségek tekintetében. Ez a cikk szabályozza az összes jog élvezetét, függetlenül attól, hogy tartalmazza-e azokat az Egyezségokmány vagy sem, de amelyeket a részes államok a törvény alapján szavatolnak a területükön vagy a joghatóságuk alá tartozó személyek számára, függetlenül attól, hogy azokhoz a kisebbségekhez tartoznak-e, amelyekről a 27. cikk szót vagy sem. Az egyes részes államok, amelyek azt állítják, hogy az etnikai, nyelvi vagy vallási hovatartozás alapján nem tesznek semmilyen megkülönböztetést, tévednek, amikor kizárólag ilyen alapon azt állítják, hogy kisebbségük egyáltalán nincs is.
- 5.1. A 27. cikkben használt meghatározások arra utalnak, hogy olyan személyeket kell védelemben részesíteni, akik ugyanahhoz a csoporthoz tartoznak és közös kultúrájuk, vallásuk és nyelvük van. Ezek a kifejezések ugyancsak arra utalnak, hogy azoknak a személyeknek, akiket védelemben kell részesíteni, nem feltétlenül kell a részes ország állampolgárainak lenniük. Ezzel kapcsolatban, jelentősek azok a kötelezettségek is, amelyek a 2. (1.) cikkből erednek, tekintettel arra, hogy a részes állam e cikk szerint a területén tartózkodó vagy joghatósága alá tartozó minden személy számára köteles biztosítani az Egyezségokmány által előírt jogokat, kivéve azokat a jogokat, amelyek kizárólag az ő állampolgárait illetik meg, mint például azok a politikai jogok, amelyek a 27. cikk alapján csak a saját állampolgárai számára vannak fenntartva.

- 5.2. A 27. cikk azoknak a kisebbségekhez tartozó személyeknek a jogairól szól, amelyek a részes országban „léteznek”. Figyelembe véve az ezzel a cikkel előírt jogok természetét és terjedelmét, nem lényeges megállapítani az állandóság fokát, amelyet a „léteznek” fogalom magában foglal. Ezek a jogok egyszerűen azt mutatják, hogy a kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen élvezzék saját kultúrájukat, saját vallásukat vallják és nyelvüket gyakorolják. Mint ahogy nem szükséges, hogy a részes ország állampolgárai legyenek, az sem fontos, hogy itt állandó tartózkodási helyük legyen. Emiatt a külföldön dolgozó munkásoktól, mi több az egyes részes államokba látogatóktól sem lehet megtagadni ezeknek a jogoknak az élvezését. Mint minden más személynek, a részes ország területén nekik is, ilyen értelemben, általános jogaik vannak, mint a gyülekezési szabadság, szabad társulás, szabad véleménynyilvánítás. Etnikai, vallási és nyelvi kisebbség létezése valamely részes államban nem függ a részes állam határozatától hanem ezt objektív mércék alapján kell megállapítani.
- 5.3. A nyelvi kisebbséghez tartozó személyek joga, hogy egymás között, a magán- vagy közéletben használják saját nyelvüket, eltér az Egyezségokmány által biztosított többi nyelvhasználati jogtól. Különösen meg kell különböztetni ezt az Egyezségokmány 19. cikkében szavatolt, a szabad véleménynyilvánításra való általános jogtól. Ez a jog minden személyt megillet, függetlenül attól, hogy kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Ezenkívül, a 27. cikkben előírt jogot meg kell különböztetni az Egyezségokmány 14. (3.) (f) cikkében előírt jogtól, mely szerint a bűncselekmény elkövetésével vádolt személyek számára biztosítják a fordítást, amennyiben nem értik vagy nem beszélik a bíróságon használt nyelvet. A 14. (3.) (f) cikk nem vonatkozik arra, hogy a bűncselekmény elkövetésével vádolt személynek a bírósági eljárás során joga van a választása szerinti nyelvet használni vagy beszélni.
- 6.1. Habár a 27. cikk nemleges előjelekkel van kifejezve, függetlenül ettől, valójában mégis megállapítja ennek a „jognak” a meglétét, és elrendeli, hogy ezt a jogot nem lehet megszüntetni. Összhangban ezzel, a részes államokat kötelezi, hogy ennek a jognak a létezését és élvezését szavatolja mindenféle jogfosztás és jogszegés ellen. Ezért pozitív védelmi intézkedésekre van szükség nemcsak a részes állam intézkedése ellen, függetlenül attól, hogy törvényhozási, igazságszolgáltatási vagy közigazgatási hatalmi szervről van-e szó, hanem a részes állam területén tevékenykedő más személyek cselekedete ellen is.

- 6.2. Habár a 27. cikk által biztosított jogok egyéni jogok, ezek bizonyos módon a kisebbségi csoport képességétől is függnék, hogy megőrizze saját kultúráját, nyelvét és vallását. Ezzel összhangban, a részes állam pozitív intézkedései szükségszerűek lehetnek, hogy megvédjék a kisebbség identitását, és hogy tagjai élvezhessék és fejleszthessék kultúrájukat és nyelvüket, valamint védelmezhessék vallásukat, a csoport többi tagjával együtt. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy ezeknek a pozitív intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk az Egyezségokmány 2. (1). és a 26. cikkének rendelkezéseit, mind a különböző kisebbségek iránti viszonyulás, mind a kisebbségekhez tartozó személyek tekintetében, a lakosság többi részéhez viszonyítva. Mindaddig, amíg ezeknek az intézkedéseknek az a célja, hogy megváltoztassák azokat a feltételeket, amelyek megakadályozzák vagy lehetetlenné teszik a 27. cikk által biztosított jogok élvezetét, törvényes megkülönböztetést jelenthetnek az Egyezségokmány iránt, azzal a feltétellel, hogy értelmes és objektív mércéken alapulnak.
7. Ha a 27. cikk által biztosított kulturális jogok élvezéséről van szó, a Bizottság úgy tartja, hogy a kultúra sokféleképpen jut kifejezésre, ideértve a sajtóságos életmódot, amely kapcsolatban lehet a termőföld és más természeti kincsek hasznosításának módjával, különösen a bennszülött lakosság esetében. Ez a jog magában foglalhat olyan hagyományos tevékenységeket, mint a halászat és vadászat, valamint a törvény által védett rezervátumokban élésre való jogot. Ezeknek a jogoknak az élvezése pozitív jogi védelmi intézkedések megtételét követelheti, és a kisebbségi közösségek tevékeny részvételét mindazoknak az intézkedéseknek a meghozatalában, amelyek őket érintik.
8. A Bizottság úgy tartja, hogy a 27. cikk által előírt egyetlen jogot sem szabad olyan módon és fokon használni, amelyik nincs összhangban az Egyezségokmány többi rendelkezésével.
9. A Bizottság leszögezi, hogy a 27. cikk olyan jogokra vonatkozik, amelyeknek védelme sajtóságos kötelezettségeket ró a részes államokra. Ezen jogok védelmének az a célja, hogy biztosítsa a meghatározott kisebbségek megmaradását, és kulturális, vallási és társadalmi identitásának tartós fejlődését, gazdagítva ezzel is az egész társadalmat. Összhangban ezzel, a Bizottság szerint ezeket a jogokat védelmezni kell, és nem szabad azokat összetéveszteni a személyi jogokkal, amelyeket az Egyezségokmány rendelkezései szavatolnak minden személy számára. Ezért, a részes államok kötelessége, hogy ezeknek a jogoknak az élvezését teljes egészében biztosítsák és hogy jelentéseikben rámutassanak azokra az intézkedésekre, amelyeket meghoztak.

3.

Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* (1992)

A Közgyűlés 47/135. sz. Határozata

A Közgyűlés,

- megerősítve, hogy az Egyesült Nemzetek egyik alapvető célja, amint azt az Alapokmánya kinyilvánítja, az emberi jogok és alapvető szabadságok mindenki számára, fajra, nemre, nyelvre vagy vallási tekintet nélkül történő tiszteletbentartásának előmozdítása és ösztönzése,
- megerősítve az alapvető emberi jogokba, az ember személyének méltóságába és értékébe, a nők és férfiak, valamint a nagy és kis nemzetek egyenlő jogaiba vetett hitet,
- attól az óhajtól vezettetve, hogy előmozdítsa az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, az Emberi jogok egyetemes Nyilatkozatában, a Népirtás büntetének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló Egyezményben, a Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezményben, a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányában, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi Egyezségokmányában, a Valláson vagy hiten alapuló megkülönböztetés és türelmetlenség valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Nyilatkozatban, a Gyermek jogairól szóló Nyilatkozatban, valamint egyéb – egyetemes és regionális szinten elfogadott, illetve az ENSZ egyes tagállamai között megkötött – idevágó nemzetközi okmányokban foglalt alapelvek megvalósítását,
- fellelkesedvén a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének azon rendelkezéseitől, amelyek az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkoznak,
- tekintettel arra, hogy a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme hozzájárul azon államok politikai és társadalmi stabilitásához, amelyekben élnek,

* Forrás: Adopted 18 December 1992. UN Doc.A/RES/47/135. *Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye*. ENSZ Emberi Jogi Központja – Kanada Budapesti Nagykövetsége – Emberi Jogok Magyarországi Központja (MTA ÁJTI), Bp., 1993, 483–487.

- hangsúlyozva, hogy a nemzeti és etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak állandó előmozdítása és megvalósítása – a társadalom fejlődésének integráns részeként és a jog uralmán alapuló demokratikus keretben hozzájárulhat a népek és az államok közötti barátság és együttműködés erősítéséhez,
- tekintettel arra, hogy az Egyesült Nemzetekre fontos szerep hárul a kisebbségek védelme tekintetében,
- szem előtt tartva az Egyesült Nemzetek rendszerén belül – különösen az Emberi Jogok Bizottsága, a diszkrimináció megelőzésével és a kisebbségek védelmével foglalkozó Albizottság, valamint az Emberi jogok nemzetközi Egyezségokmányai és más vonatkozó nemzetközi emberi jogi okmányok értelmében felállított szervek által – a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme terén eddig végzett munkát,
- figyelembe véve azt a fontos munkát, amelyet a kormányközi és nem-kormányzati szervek végeznek a kisebbségek védelme és a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme terén,
- elismerve a nemzetközi okmányok még hatékonyabb végrehajtása biztosításának szükségességét a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaira tekintettel,

kinyilvánítja ezt a Nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól:

1. cikk

1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.
2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.

2. cikk

1. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek (a továbbiakban: a kisebbségekhez tartozó személyeknek) joguk van szabadon és beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül – mind a magánéletben, mind nyilvánosan – élvezni saját kultúrájukat, hirdetni és gyakorolni saját vallásukat, valamint használni saját nyelvüket.

2. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.
3. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.
4. A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van megalakítani és fenntartani saját egyesületeiket.
5. A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van – bármilyen megkülönböztetés nélkül – szabad és békés kapcsolatokat kiépíteni és fenntartani a csoportjuk más tagjaival és a más kisebbségekhez tartozó személyekkel, valamint határon túli kapcsolatokat más államok polgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelékekkel kapcsolódnak.

3. cikk

1. A kisebbséghez tartozó személyek jogaikat, beleértve az ezen Nyilatkozatban foglaltakat, egyénileg valamint csoportjuk más tagjaival közösen, bármilyen megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják.
2. A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében.

4. cikk

1. Az államok – ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben teljeskörűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat.
2. Az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal.
3. Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy – ahol lehetséges – a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvük tanulására, vagy hogy az anyanyelvükön történő oktatásban részesüljenek.

4. Az államoknak – ahol helyénvaló – intézkedéseket kell tenniük az oktatás terén, hogy ösztönözzék a területükön élő kisebbségek történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának ismeretét. A kisebbségekhez tartozó személyeknek legyen lehetőségük ismereteket szerezni a társadalom egészéről.
5. Az államoknak meg kell fontolniuk azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek által kisebbséghez tartozó személyek teljesen részt vehetnek országukban a gazdasági haladásban és fejlődésben.

5. cikk

1. A nemzeti célkitűzéseket és programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.
2. Az államok közötti együttműködési és segítségnyújtási programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével meg kell tervezni és végrehajtani.

6. cikk

Az államok kötelesek együttműködni a kisebbséghez tartozó személyekre vonatkozó kérdésekben, beleértve az információ- és tapasztalatcserét, a kölcsönös megértés és bizalom előmozdítása céljából.

7. cikk

Az államok kötelesek együttműködni a jelen Nyilatkozatban foglalt jogok tiszteltben tartásának előmozdítása céljából.

8. cikk

1. A jelen Nyilatkozatban semmi nem képezi akadályát annak, hogy az államok érvényesítsék a kisebbséghez tartozó személyekkel kapcsolatban fennálló nemzetközi kötelezettségeiket. Az államok jóhiszeműen teljesítik különösen azokat a kötelezettségeket és elkötelezettségeket, amelyeket azon nemzetközi egyezmények és megállapodások alapján vállaltak, amelyek részesei.
2. Az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok gyakorlása nem érinti az egyetemesen elismert emberi jogok és alapvető szabadságok minden személy általi élvezetét.
3. Az államok által az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések prima facie nem tekintendők ellenté-

tesnek az egyenlőség Emberi jogok egyetemes Nyilatkozatában foglalt elvével.

4. Ezen Nyilatkozatban semmi nem értelmezhető úgy, hogy az megenged bármely tevékenységet, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel, beleértve az államok szuverén egyenlőségét, területi sérteklenségét és politikai függetlenségét.

9. cikk

A szakosított szervezetek és az Egyesült Nemzetek Szervezete rendszerének egyéb szervezetei saját illetékességi területükön közreműködnek az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok és elvek teljes megvalósításában.

4.

Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma*

(Koppenhága, 1990. június 29.)

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) résztvevő államai, az Amerikai Egyesült Államok, Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehszlovákia, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Jugoszlávia, Kanada, Lengyelország, Liechtenstein, Luxemburg, Magyarország, Málta, Monaco, a Német Demokratikus Köztársaság, a Német Szövetségi Köztársaság, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország, a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége, Törökország és a Vatikán képviselői 1990. június 5–29. napjáig összeültek Koppenhágában az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó konferenciájára vonatkozóan az EBEÉ bécsi utótalálkozója záródokumentumában foglalt rendelkezéseknek megfelelően.

Albánia képviselője megfigyelőként vett részt a találkozón.

A konferencia első ülését 1989. május 30. – június 23. napjáig Párizsban tartották.

A koppenhágai találkozót Dánia külügyminisztere nyitotta meg és zárta be.

A találkozó ünnepélyes megnyitóján részt vett Öfelsége Dánia királynője és Ő királyi fennsége Consort herceg.

Nyitó beszédet mondtak a résztvevő államok miniszterei és miniszterhelyettesei.

Az EBEÉ résztvevő államai külügyminisztereinek rendkívüli ülésén, amelyet Dánia külügyminiszterének felhívására hívtak össze, 1990. június 5. napján megegyeztek, hogy egy előkészítő bizottságot hívnak össze Bécsben, 1990. július 10. napjára, hogy előkészítse állam- és kormányfőik párizsi csúcstalálkozóját.

A résztvevő államok nagy meglepedéssel üdvözik az alapvető politikai változásokat, amelyek az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó konferenciájának 1989-ben Párizsban tartott első találkozója óta Európában bekövetkeztek.

* Forrás: The Document of the Second Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE, 1990, *Emberi jogok a nemzetközi jogban*. Emberi Jogok Magyar Központja (MTA, AJTI), Bp., 1994, 440–465.

Rámutattak, hogy az EBEÉ folyamat jelentősen hozzájárul ezen változásokhoz, s hogy ezek a fejlemények pedig nagyban előmozdították a Záróokmány és a többi EBEÉ okmány rendelkezéseinek megvalósítását.

Elismerik, hogy a plurális demokrácia és a jog uralma lényeges az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletének, az emberi kapcsolatok fejlődésének és egyéb kapcsolódó humanitárius jellegű kérdések megoldásának biztosítása szempontjából. Ezért üdvözlik minden résztvevő állam által kifejezett elkötelezettséget a demokrácia és a politikai pluralizmus eszméi iránt, valamint közös elhatározásukat a szabad választásokon és a jog uralmán alapuló demokratikus társadalmak felépítésére.

A koppenhágai találkozón a résztvevő államok felülvizsgálták az emberi dimenzió terén vállalt kötelezettségeik megvalósítását. Megállapították, hogy az EBEÉ dokumentumok idevágó rendelkezéseiben foglalt elkötelezettségek teljesítésében alapvető javulás mutatható ki a párizsi találkozó óta. Azonban kifejezték azon véleményüket is, hogy további lépések szükségesek az emberi dimenzióra vonatkozó elkötelezettségek teljes körű megvalósítása érdekében.

A résztvevő államok kifejezik meggyőződésüket, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, valamint a plurális demokrácián és a jog uralmán alapuló társadalmak fejlődése a haladás előfeltétele a béke, biztonság, igazságosság és együttműködés tartós rendjének felállításá során, amelyet Európában megvalósítani törekednek. Ezért megerősítik elkötelezettségüket, hogy teljes körűen megvalósítják a Záróokmány és az emberi dimenzióra vonatkozó többi EBEÉ dokumentum minden rendelkezését, valamint vállallják, hogy építenek az általuk elért haladásra.

Elismerik, hogy az egymás közötti együttműködés, valamint a személyek, csoportok, szervezetek és intézmények aktív bevonása lényeges a közös céljaik irányába történő folyamatos haladás biztosítása szempontjából.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának és élvezetének erősítése, az emberi kapcsolatok fejlesztése és a kapcsolódó humanitárius jellegű kérdések megoldása érdekében a résztvevő államok megegyeznek az alábbiakban:

I.

1. A résztvevő államok kifejezik meggyőződésüket, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme és előmozdítása a kormányzás egyik alapvető célja, és megerősítik, hogy ezen jogok és szabadságok elismerése a szabadság, az igazságosság és a béke alapját képezi.

2. Szilárd elhatározásuk az igazságosság azon alapelveinek támogatása és előmozdítása, amelyek a jog uralmának alapját alkotják. Úgy tartják, hogy a jog uralma nem pusztán formai legalitást jelent, amely biztosítja a rendszerezést és állandóságot a demokratikus rend elérésében és megerősítésében, hanem az emberi személyiség legmagasabb értékének elismerésén és teljes elfogadásán alapuló, valamint a legteljesebb kifejeződésének keretét nyújtó intézmények által biztosított igazságosságot.
3. Megerősítik, hogy a demokrácia a jog uralmának nélkülözhetetlen eleme. Elismerik a pluralizmus fontosságát a politikai szervezetek tekintetében.
4. Megerősítik, hogy tiszteletben tartják egymás jogát, hogy – a nemzetközi emberi jogi normáknak megfelelően – szabadon megválasszák és fejlesszék politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerüket. Ezen jog gyakorlása során biztosítják, hogy törvényeik, szabályaik, gyakorlatuk és politikájuk megfeleljen nemzetközi jogi kötelességeiknek és összhangba kerüljön az Alapelvekről szóló Nyilatkozat rendelkezéseivel és egyéb EBEÉ kötelezettség-vállalásokkal.
5. Ünnepelesen kinyilvánítják, hogy az igazságosság azon elemeihez, amelyek a veleszületett méltóság és az ember egyenlő és elidegeníthetetlen jogai teljes körű kifejeződése szempontjából alapvető fontossággal bírnak, a következők tartoznak:
 - 5.1. a szabad választások, amelyeket ésszerű időközönként tartanak titkos szavazással, vagy egyenértékűen szabad szavazási eljárással olyan körülmények között, amelyek a gyakorlatban biztosítják a választók véleményének szabad kifejeződését képviselőik kiválasztása terén;
 - 5.2. a kormányzati forma, amely jellegében képviseli, és amelyben a végrehajtó hatalom felelős a választott törvényhozásnak vagy a választóknak;
 - 5.3. a kormányzat és a közhatalóságok kötelessége, hogy betartsák az alkotmányt és a jognak megfelelő módon járnak el;
 - 5.4. az állam és a politikai pártok közötti világos elkülönülés; különösen a politikai pártok és az állam összeolvadásának megelőzése;
 - 5.5. a kormányzati és közigazgatási, valamint az igazságszolgáltatási tevékenységet a jog által meghatározott rendszernek megfelelően gyakorolják; ezen rendszer tiszteletét biztosítani kell;
 - 5.6. a fegyveres erők és a rendőrség a polgári hatóságok ellenőrzése alatt állnak és annak felelősek;
 - 5.7. az emberi jogokat és alapvető szabadságokat a törvény biztosítja a nemzetközi jogi kötelességeknek megfelelően;

- 5.8. a nyilvános eljárás alapján elfogadott törvényeket, valamint a rendelkezeteket nyilvánosságra hozzák, ami alkalmazhatóságuk feltétele; ezek szövegei mindenki számára hozzáférhetőek;
- 5.9. minden személy egyenlő a törvény előtt és bármilyen megkülönböztetés nélkül a törvény egyenlő védelmére jogosult. Ebben a tekintetben a jog megtilt minden megkülönböztetést és minden személynek egyenlő és hatékony védelmet biztosít bármilyen alapon történő megkülönböztetés ellen;
- 5.10. mindenki hatékony jogorvoslati eszközzel rendelkezik a közigazgatási döntésekkel szemben az alapvető jogok tiszteletben tartása és a jogi integritás biztosítása érdekében;
- 5.11. az egyén elleni közigazgatási határozatokat teljes körűen indokolni kell és – szabályként – meg kell jelölni a rendelkezésre álló szokásos jogorvoslatokat;
- 5.12. biztosítják a bírói függetlenséget és az igazságszolgáltatás pártatlan működését;
- 5.13. az ügyvédek függetlenségét elismerik és védik, különösen a kiválasztás és a gyakorlat feltételei tekintetében;
- 5.14. a büntetőeljárásra vonatkozó szabályok világos hatásköri meghatározást tartalmaznak a vádemelés, valamint a vádemelést megelőző és azt követő intézkedések vonatkozásában;
- 5.15. a bűnvádi eljárás alapján letartóztatott vagy fogva tartott személynek joga van, hogy letartóztatása vagy fogva tartása jogszerűségének meghatározása érdekében azonnal bíró vagy a jog által ezen funkció gyakorlására felhatalmazott egyéb tisztviselő elé állítsák;
- 5.16. az ellene felhozott büntetőjogi vádak illetve polgári jogi jogai és kötelezettségei elbírálása során mindenkinek joga van a törvény által létrehozott illetékes, független és pártatlan bíróság előtti méltányos és nyilvános tárgyaláshoz;
- 5.17. minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van, hogy személyesen védekezzen, vagy általa választott védő gyors segítségét igényelje, s ha nem állnak rendelkezésére megfelelő eszközök a védő díjazására, ingyenesen rendelkezzen ki számára ügyvédet, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt megkívánják;
- 5.18. senki ellen nem emelhető vád, senki nem állítható bíróság elé és nem ítéltető el olyan cselekmény miatt, amelyre vonatkozóan nincs törvényes rendelkezés, és amelynek elemei nincsenek világosan és pontosan meghatározva;

- 5.19. mindenki ártatlannak tekintendő, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően be nem bizonyították;
- 5.20. figyelemmel a nemzetközi jogi okmányok fontos hozzájárulására a jog uralmához nemzeti szinten, a résztvevő államok megerősítik, hogy megfontolják a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányához, a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi Egyezségokmányához és más idevágó nemzetközi okmányokhoz történő csatlakozást, ha még nem tették volna meg;
- 5.21. a hazai jogorvoslatok kiegészítése és a résztvevő államok által vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletbentartásának jobb biztosítása végett a résztvevő államok megfontolják csatlakozásukat az emberi jogok védelmét érintő regionális és globális nemzetközi jogi egyezményekhez, például az Emberi jogok európai Egyezményéhez vagy a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmánya Fakultatív Jegyzőkönyvéhez történő csatlakozást, amelyek az egyének nemzetközi szervekhez folyamodásának eljárási rendjéről rendelkeznek.
6. A résztvevő államok kinyilvánítják, hogy a nép időszakos és általános választások útján, szabadon és tisztességesen kifejezett akarata minden kormányzat hatalmának és legitimitásának alapja. A résztvevő államok ennek megfelelően tiszteletben tartják állampolgáraik jogát, hogy – akár közvetlenül, akár tisztességes választási eljárás során az általuk szabadon választott képviselők útján – részt vegyenek országuk kormányzásában. Elismerik kötelezettségüket, hogy törvényeiknek, nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiknek és nemzetközi elkötelezettségeiknek megfelelően oltalmazzák és védelmezzék a nép akaratán keresztül szabadon megvalósított demokratikus rendet az olyan személyek, csoportok vagy szervezetek tevékenységével szemben, amelyek ezen rend vagy egy másik résztvevő állam ilyen rendje megdöntésére irányuló terrorizmust vagy erőszakot alkalmaznak, illetve nem mondanak le annak alkalmazásáról.
7. Annak biztosítása érdekében, hogy a kormányzat hatalmának alapjául a nép akarata szolgáljon, a résztvevő államok:
 - 7.1. a törvény által meghatározott módon, ésszerű időközönként szabad választásokat tartanak;
 - 7.2. lehetővé teszik, hogy – a nemzeti törvényhozásnak legalább az egyik kamarájában – minden helyért népi szavazás során szabadon küzdjenek meg;
 - 7.3. a felnőtt állampolgároknak általános és egyenlő választójogot biztosítanak;

- 7.4. biztosítják, hogy a szavazatok leadása titkos szavazással vagy ezzel egyenértékűen szabad szavazási eljárásban történjen, valamint hogy azokat becsületesen számolják össze és közöljék a hivatalos eredmény nyilvánosságra hozatalakor;
- 7.5. tiszteletben tartják az állampolgárok politikai vagy közhivatali tisztségek betöltésére vonatkozó jogát – egyénileg vagy politikai pártok, szervezetek képviselőiként – megkülönböztetés nélkül;
- 7.6. tiszteletben tartják az egyének és csoportok azon jogát, hogy teljesen szabadon megalakítsák saját politikai pártjaikat vagy egyéb politikai szervezeteiket, s az ilyen politikai pártoknak és szervezeteknek biztosítják a szükséges jogi garanciákat, hogy lehetővé tegyék számukra az egymással való versengést a törvény előtti és a hatóságok általi egyenlő bánásmód alapján;
- 7.7. biztosítják, hogy a törvények és a politika működése lehetővé tegye a politikai kampány tisztességes és szabad légkörben történő lebonyolítását, amelynek során sem a közigazgatási tevékenység, sem az erőszak, sem a megfélemlítés nem akadályozza meg a pártokat és a jelölteket, hogy szabadon bemutassák nézeteiket és képességeiket, s amely során a szavazókat nem akadályozzák meg abban, hogy azokat megismerjék és megvitassák, vagy hogy szavazataikat a megtorlástól való félelemtől mentesen adják le;
- 7.8. biztosítják, hogy semmilyen jogi vagy közigazgatási akadály ne álljon útjában a választási folyamatban részt venni kívánó politikai csoportosulások és egyének számára a médiákhoz való akadálytalan, megkülönböztetésmentes alapon történő hozzáférésnek;
- 7.9. biztosítják, hogy a jelölteket, akik megszerzik a törvény által megkívánt szükséges szavazatszámot, megfelelően hivatalba iktassák és azok hivatalban maradhassanak, amíg hivatalviselési idejük lejár vagy a törvény által, a demokratikus parlamentáris és alkotmányos eljárásoknak megfelelően szabályozott egyéb módon véget ér.
8. A résztvevő államok úgy vélik, hogy a megfigyelők – mind a külföldiek, mind a hazaiak – jelenléte erősítheti a választási folyamatot azon államok szempontjából, amelyekben választásokat tartanak. Ezért megfigyelőket hívnak más EBEE résztvevő államokból és bármely e minőségben részt venni akaró megfelelő magánintézménytől vagy szervezettől, hogy – a jog által megengedett mértékig – megfigyeljék nemzeti választási eljárásaik folyamatát. Továbbá arra törekednek, hogy lehetővé tegyék a hasonló részvételt a nem-országos szinten tartott választási eljárásokban. Az ilyen megfigyelők vállalják, hogy nem avatkoznak be a választási eljárásba.

II.

9. A résztvevő államok megerősítik, hogy:
 - 9.1. mindenkinek joga van a szólásszabadsághoz, beleértve a kommunikációhoz való jogot. Ez a jog magában foglalja a véleményformálás, az információ és eszmék befogadása és átadása szabadságát a közhatóságok általi beavatkozástól mentesen, valamint a határokra való tekintet nélkül. Ezen jog gyakorlása csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyeket törvény határoz meg, és amelyek megfelelnek a nemzetközi normáknak. Így például, semmilyen korlátozást nem érvényesítenek bármely fajta dokumentum sokszorosítására szolgáló eszközök igénybevétele és használata tekintetében, amennyiben tiszteletben tartják a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat, beleértve a kiadási jogot;
 - 9.2. mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez és tüntetéshez. Ezen jogok gyakorlására vonatkozó bármely korlátozást csak törvény határozhat meg a nemzetközi normákkal összhangban;
 - 9.3. biztosítatik az egyesülés szabadsága. Biztosítják a szakszervezet alapításához való jogot és az ahhoz történő szabad csatlakozás jogát – fenntartva a szakszervezet általános jogát, hogy saját tagságáról határozzon. Ezen jogok kizárnak bármely előzetes ellenőrzést. A dolgozóknak – a jog által meghatározott és a nemzetközi normáknak megfelelő korlátozásoktól függően – biztosítják az egyesülési szabadságot, beleértve a sztrájkjogot;
 - 9.4. mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy hit megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallás vagy hit kinyilvánításának szabadságát – akár egyénileg, akár másokkal közösen, nyilvánosan vagy zártkörűen, istentisztelet, tanítás, gyakorlat vagy megfigyelés útján. Ezen jogok gyakorlása csak olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyeket törvény határoz meg, s amelyek megfelelnek a nemzetközi normáknak;
 - 9.5. tiszteletben tartják mindenki jogát, hogy elhagyjon bármely országot, beleértve sajátját is, s hogy visszatérjen saját országába, az állam nemzetközi kötelességeinek és EBEE kötelezettségvállalásainak megfelelően. Ezen jog korlátozása igen ritkán és kivételes esetben kerülhet sor, csak akkor tekinthető szükségesnek, ha valamiféle különös közigényt elégít ki, ha törvényes cél megvalósítását szolgálja, és ezzel a céllal arányos, továbbá ha azzal nem élnek vissza és azt nem alkalmazzák önkényes módon.

- 9.6. mindenkinek joga van tulajdona önálló vagy másokkal közösen történő élvezetéhez. Senki nem fosztható meg tulajdonától, kivéve közérdekből és a törvényben meghatározott, a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak és köteleességeknek megfelelő feltételek szerint.
10. Megerősítve elkötelezettségüket, hogy hatékonyan biztosítsák az egyén azon jogát, hogy ismerje emberi jogait és alapvető szabadságait, s annak megfelelően cselekedjék, valamint, hogy tevékenyen – egyénileg vagy másokkal közösen – hozzájáruljon azok előmozdításához és védelméhez, a résztvevő államok kifejezik elkötelezettségüket, hogy:
 - 10.1. tiszteletben tartják mindenki jogát, hogy – egyénileg vagy másokkal közösen – szabadon keressen, befogadjon és átadjon nézeteket és információkat az emberi jogokról és alapvető szabadságokról, beleértve az ilyen nézetek és információk terjesztéséhez és nyilvánosságra hozatalához fűződő jogot;
 - 10.2. tiszteletben tartják mindenki jogát, hogy – egyénileg vagy másokkal közösen – tanulmányozza és megvitassa az emberi jogok és alapvető szabadságok betartását, s hogy kifejlessze és megvitassa az emberi jogok védelmére és a nemzetközi emberi jogi normák betartásának jobb eszközeire vonatkozó eszméket;
 - 10.3. biztosítják, hogy az egyének gyakorolhassák az egyesülési jogot, beleértve olyan nem kormányzati szervek alapításához, az azokhoz történő csatlakozáshoz és az azokban való hatékony részvételhez fűződő jogot, amelyek az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítására és védelmére törekednek, beleértve szakszervezeteket és az emberi jogokat megfigyelő csoportokat;
 - 10.4. az ilyen csoportok és szervezetek tagjai számára megengedi, hogy akadálytalanul csatlakozzanak a nemzetközi szervezetekhez és a hasonló testületekhez a területükön belül és kívül, illetve hogy azokkal érintkezzenek, ilyen csoportokkal és szervezetekkel cseréket bonyolítsanak le, kapcsolatokat tartsanak fenn, és együttműködjenek továbbá, hogy a nemzeti és nemzetközi forrásokból a törvényben meghatározott módon önkéntes pénzügyi hozzájárulásokat kérjenek, kapjanak és használjanak fel az emberi jogok és alapvető szabadságok előmozdítása és védelme céljára;
11. A résztvevő államok továbbá megerősítik, hogy mindenütt, ahol az emberi jogok és alapvető szabadságok megsértésének előfordulását állítják, a rendelkezésre álló hatékony jogorvoslatok magukban foglalják:
 - 11.1. az egyén jogát, hogy megfelelő jogsegélyt kérjen és kapjon;

- 11.2. az egyén jogát, hogy másoktól segítséget kérjen és kapjon az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme során, valamint hogy segítséget nyújtson másoknak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmében;
- 11.3. az egyének, illetve a nevükben eljáró csoportok jogát, hogy az emberi jogi visszaélésekről szóló állításukat érintő információk átvételére és megvizsgálására hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervekhez forduljanak;
12. A résztvevő államok, nagyobb átláthatóságot kívánva biztosítani a Bécsi Dokumentumban, az EBEE emberi dimenziója fejezet alatt vállalt kötelezettségek végrehajtása terén, elhatározzák, hogy bizalomerosztó intézkedésként elfogadják a résztvevő államok által küldött megfigyelők és a nem-kormányzati szervezetek képviselői, valamint egyéb érdekelt személyek részvételét a bíróságok előtti eljárásokban a nemzeti törvényhozás és a nemzetközi jog rendelkezései szerint; magától értetődő, hogy az eljárás csak a törvényben meghatározott és a nemzetközi jogi kötelezettségeknek és nemzetközi kötelezettségvállalásoknak megfelelő körülmények esetén folytatható zárt ülésen.
13. A résztvevő államok elhatározzák, hogy különös figyelmet fordítanak a gyermekek jogainak elismerésére, polgári jogaira és egyéni szabadságaira, gazdasági, szociális és kulturális jogaira, valamint az erőszak és kizsákmányolás minden formájával szembeni különleges védelemhez való jogára. Megfontolják a Gyermekek jogairól szóló Egyezményhez történő csatlakozást, ha még nem tették volna meg, amelyet 1990. január 26. napján nyitottak meg az államok általi aláírásra. Hazai törvényhozásukban elismerik a gyermek jogait, oly módon, ahogyan azokat azok a nemzetközi megállapodások erősítik meg, amelyeknek részesei.
14. A résztvevő államok megállapodnak, hogy – országaikon belül – ösztönzik a más résztvevő államokból származó diákok és oktatók, beleértve a szakmai és technikai tanfolyamokon résztvevő személyek képzése feltételeinek kialakítását. Továbbá megállapodnak, hogy előmozdítják a fiatalok külföldre utazását országukból avégett, hogy más résztvevő államokban oktatásban vegyenek részt, valamint hogy e célból ösztönzik – adott esetben – kétoldalú és többoldalú intézményeik, szervezeteik és oktatási létesítményeik között.
15. A résztvevő államok oly módon járnak el, hogy kötelezővé tegyék az elítélt személyek átadását, valamint ösztönzik azon résztvevő államokat, amelyek nem részesek az elítélt személyek átadásáról szóló Egyezménynek, amelyet 1983. november 21. napján írtak alá Strasbourgban, hogy felfogadják meg az Egyezményhez történő csatlakozást.

16. A résztvevő államok:

- 16.1. Újból megerősítik elkötelezettségüket, hogy megtiltják a kínzás és egyéb kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód avagy büntetés alkalmazását, hogy hatékony törvényhozási, közigazgatási, bírói és egyéb intézkedéseket tesznek az ilyen gyakorlatok megelőzésére és megbüntetésére, hogy megvédik az egyéneket bármely olyan pszichiátriai vagy orvosi gyakorlattól, amely sérti az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, valamint hogy hatékony intézkedéseket tesznek az ilyen gyakorlatok megelőzésére és megbüntetésére;
- 16.2. Fontolóra veszik – sürgős intézkedésként – a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni Egyezményhez történő csatlakozást, ha még nem tették volna meg, valamint az Egyezmény 21. és 22. cikke alapján a Kínzás Elleni Bizottságot megillető hatáskörök elismerését, illetve a 20. cikk alapján a Bizottság hatáskörére vonatkozó fenntartások visszavonását;
- 16.3. Hangsúlyozzák, hogy semmilyen kivételes körülményre nem lehet hivatkozni a kínzás igazolása végett, legyen az hadiállapot, háborús fenyegetés, belső politikai egyensúlyhiány vagy bármilyen más társadalmi szükséghelyzet;
- 16.4. biztosítják, hogy a kínzás elleni tilalomra vonatkozó oktatást és tájékoztatást teljes körűen belefoglalják a rendfenntartó erőkhöz – polgári vagy katonai – tartozó személyzet, az orvosi személyzet, a köztisztviselők és egyéb olyan személyek képzésébe, akik kapcsolatba kerülhetnek a letartóztatás, őrizetbe vétel vagy bebörtönzés bármely formájának alávetett egyén őrizetével, kihallgatásával vagy bánásmódjával;
- 16.5. a kínzás bármely esetének megelőzése érdekében rendszeres felülvizsgálat alatt tartják a kihallgatási szabályokat, utasításokat, módszereket és gyakorlatokat, valamint a joghatóságuk alatti bármely területen a letartóztatás, fogva tartás vagy bebörtönzés bármely formájának alávetett személyek őrizetére és bánásmódjára vonatkozó intézkedéseket;
- 16.6. az EBEÉ emberi dimenziójára vonatkozó kötelezettségvállalások hatékony végrehajtására elfogadott intézkedéseknek és eljárásoknak megfelelően kivizsgálás és megfelelő intézkedések tétele szempontjából elsőbbséggel kezelnek a hivatalos csatornákon keresztül tudomásukra hozott vagy egyéb megbízható információs forrásból származó, kínzásra és egyéb embertelen vagy megalázó bánásmódra vagy büntetésre vonatkozó minden esetet;

- 16.7. eljárásuk során abból a felfogásból indulnak ki, hogy a kínzásnak és más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetett egyének életének és biztonságának megőrzése és biztosítása az egyetlen kritérium a megfelelő jogorvoslati intézkedés megtételekor biztosítandó sürgősség és elsőbbség meghatározása során; ezért a kínzás és egyéb embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés bármely esetének valamely más nemzetközi szerv vagy mechanizmus keretében történő kivizsgálására nem lehet hivatkozni az EBEÉ emberi dimenziójára vonatkozó kötelezettségvállalások hatékony végrehajtása érdekében elfogadott intézkedéseknek és eljárásoknak megfelelő kivizsgálásától és a helyénvaló intézkedés megtételétől való tartózkodás okaként.
17. A résztvevő államok:
- 17.1. emlékeztetnek a Bécsi Záródokumentumban vállalt azon kötelezettségükre, hogy a halálbüntetés kérdését vizsgálódásuk alatt tartják és együttműködnek a megfelelő nemzetközi szervezeteken belül;
 - 17.2. ebben az összefüggésben emlékeztetnek a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányának a halálbüntetés eltörlését célzó második Fakultatív Jegyzőkönyvének az Egyesült Nemzetek Közgyűlése általi, 1989. december 15. napján történő elfogadására;
 - 17.3. tudomásul veszik a halálbüntetés alkalmazására vonatkozó korlátozásokat és biztosítékokat, amelyeket a nemzetközi közösség elfogadott, különösen a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányának 6. cikkét;
 - 17.4. tudomásul veszik az emberi jogok és szabadságok védelméről szóló európai Egyezménynek a halálbüntetés eltörlésére vonatkozó hatodik kiegészítő Jegyzőkönyvét;
 - 17.5. tudomásul veszik számos résztvevő államnak a közelmúltban a halálbüntetés eltörlése irányában tett intézkedéseit;
 - 17.6. tudomásul veszik több nem-kormányzati szervezetnek a halálbüntetés kérdésével kapcsolatos tevékenységét;
 - 17.7. az emberi dimenzióval foglalkozó konferencia keretében információt cserélnek a halálbüntetés eltörlésének kérdéséről és azt vizsgálódásuk alatt tartják;
 - 17.8. a nyilvánosságot tájékoztatják a halálbüntetés alkalmazására vonatkozó adatokról.

18. A résztvevő államok:

- 18.1. tudomásul veszik, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében az Emberi Jogok Bizottsága elismerte mindenki jogát a katonai szolgálat lelkiismereti okok miatt történő megtagadásához;
- 18.2. tudomásul veszik számos résztvevő államnak a közelmúltban tett azon intézkedéseit, amelyek alapján engedélyezik a kötelező katonai szolgálat alóli felmentést lelkiismereti okokra való hivatkozással;
- 18.3. tudomásul veszik több nem-kormányzati szervezetnek azon tevékenységét, amely a kötelező katonai szolgálat lelkiismereti okok miatti megtagadását érinti;
- 18.4. egyetértenek abban, hogy megfontolják az alternatív szolgálat különböző formáinak bevezetését – ha még nem tették volna meg – amelyek összhangban vannak a lelkiismereti kifogás okaival, és amelyek jellegük alapján nem-fegyveres vagy polgári szolgálatnak minősülnek, s elrendelésük a köz érdekét szolgálja és nem büntető jellegűek;
- 18.5. a nyilvánosságot tájékoztatják az adott kérdésről;
- 18.6. az emberi dimenzióval foglalkozó konferencia keretében megfontolás alatt tartják azon egyéneknek a kötelező katonai szolgálat alól történő felmentésének kérdéseit, akik a fegyveres szolgálatot lelkiismereti okokra hivatkozva tagadják meg, és információt cserélnek ezen kérdésekről.

19. A résztvevő államok megerősítik, hogy a szabadabb mozgás és kapcsolatok az állampolgáraik között fontosak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme és előmozdítása szempontjából. Biztosítják, hogy a területükre való belépésre vonatkozó politikájuk teljes összhangban legyen a Záróokmány, a Madridi Záródokumentum és a Bécsi Záródokumentum idevágó rendelkezéseiben foglalt célokkal. Miközben megerősítik elhatározásukat, hogy nem állnak el az EBEÉ dokumentumokban foglalt kötelezettségvállalásoktól, vállalják hogy teljes körűen megvalósítják és javítják az emberi kapcsolatok terén fennálló jelenlegi kötelezettségeiket mind kétoldalú, mind többoldalú alapon. Ebben az összefüggésben:

- 19.1. arra törekednek, hogy a területükre való belépést érintő eljárásokat, beleértve a vízumok és útlevelek kibocsátását és a vámellenőrzést, jóhiszeműen és indokolatlan késedelem nélkül valósítsák meg. Ahol szükségsszerű, megrövidítik a vízum-határozatokra várás idejét, valamint egyszerűsítik a gyakorlatot és csökkentik a vízumkérelmekkel kapcsolatos adminisztratív követelményeket;
- 19.2. a vízumkérelmek során biztosítják, hogy ezt a lehető leggyorsabban lebonyolítsák avégett, hogy megfelelően figyelembe vegyék – töb-

- bek között – a fontos családi, személyi vagy szakmai szempontokat, különösen a sürgős humanitárius természetű ügyekben;
- 19.3. erőfeszítéseket tesznek, hogy szükség esetén a vízumkérelmekkel kapcsolatban kirótt díjakat a lehető legalacsonyabb szintre csökkentsék.
 20. A személyek megnövekedett mozgása következtében felmerülő problémák kezelése során az érintett résztvevő államok tárgyalásokat folytatnak, s – ahol helyénvaló – együttműködnek.
 21. A résztvevő államok a konzuli kérdések megvitatása céljából szakértői tanácskozás összehívásának megfontolását javasolják a következő EBEÉ utótálálkozáson, Helsinkiben.
 22. A résztvevő államok megerősítik, hogy a vendégmunkások jogai védelmének és előmozdításának vannak emberi dimenziói. Ebben az összefüggésben:
 - 22.1. egyetértenek, hogy a vendégmunkások jogainak védelme és előmozdítása minden résztvevő államot érintő ügy, s hogy mint ilyen az EBEÉ folyamat keretében kezelendők;
 - 22.2. újból megerősítik elkötelezettségüket, hogy hazai törvényhozásukban teljes körűen megvalósítják a vendégmunkások azon nemzetközi megállapodásokban foglalt jogait, amelyeknek részesei;
 - 22.3. úgy vélik, hogy a vendégmunkások jogait érintő jövőbeli nemzetközi okmányokban figyelembe kell venniük azt a ténytet, hogy ez a kérdés mindannyiuk számára fontos;
 - 22.4. kifejezik készségüket, hogy a jövőbeli EBEÉ találkozókon megvizsgálják a vendégmunkások és családjaik jogai további előmozdításának lényeges szempontjait.
 23. A résztvevő államok megerősítik a Bécsi Záródokumentumban kifejezett meggyőződésüket, hogy a gazdasági, szociális és kulturális jogok, valamint a polgári és politikai jogok előmozdítása alapvető fontosságú az emberi méltóság és minden egyén jogos törekvéseinek megvalósítása szempontjából. Továbbá megerősítik az európai gazdasági együttműködésről szóló bonni Konferencia dokumentumában vállalt kötelezettségüket, hogy előmozdítják a társadalmi igazságosságot és javítják az élet- és munkafeltételeket. Erőfeszítéseiknek a gazdasági, szociális és kulturális jogok minden megfelelő eszközzel történő teljes körű megvalósításának fokozatos elérése érdekében történő folytatása szempontjából különleges figyelmet fordítanak a foglalkoztatás, lakás, társadalombiztosítás, egészségügy, oktatás és kultúra terén fennálló problémákra.
 24. A résztvevő államok biztosítják, hogy a fent felsorolt emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlását nem vetik semmilyen korlátozás alá, kivéve, amelyet törvény határoz meg és amely összhangban van nemzetközi

jogi kötelességeikkel, különösen a Polgári és politikai jogok nemzetközi Egyezségokmányával, valamint nemzetközi elkötelezettségeikkel, különösen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával. Ezen korlátozások kivételes jellegűek. A résztvevő államok biztosítják, hogy ezen korlátozásokkal ne éljenek vissza, és azokat ne önkényes módon alkalmazzák, hanem olyan módon, hogy biztosítsák ezen jogok hatékony gyakorlását. Egy demokratikus társadalomban ezen jogok és szabadságok bármilyen korlátozásának kapcsolódnia kell az alkalmazandó jog valamely célkitűzéséhez és szigorúan arányosnak kell lennie ezen törvény céljával.

25. A résztvevő államok megerősítik, hogy szükségállapot idején az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó kötelezettségektől való eltérésnek szigorúan a nemzetközi jognak alávetve, különösen azon idevágó nemzetközi okmányok által meghatározott korlátok között kell maradnia, amelyeknek részesei, különösen azon jogok tekintetében, amelyektől nem lehet eltérni. Továbbá megerősítik, hogy:
 - 25.1. az ilyen kötelességektől eltérő intézkedéseket az ezen okmányokban meghatározott eljárási követelményekkel szigorú összhangban kell megtenni;
 - 25.2. a szükségállapot bevezetését hivatalosan, nyilvánosan és a törvény által meghatározott rendelkezéseknek megfelelően kell kihirdetni;
 - 25.3. a kötelességektől eltérő intézkedések a helyzet szükségletei által szigorúan megkívánt mértékre korlátozandók;
 - 25.4. az ilyen intézkedések nem lehetnek megkülönböztető jellegűek pusztán a faj, szín, nem, nyelv, vallás, társadalmi eredet vagy kisebbséghez tartozás alapján.

III.

26. A résztvevő államok elismerik, hogy egy életerős demokrácia a demokratikus értékeknek és gyakorlatnak a nemzeti élet szerves részekénti létezésétől függ, valamint a demokratikus intézmények széles körétől. Ezért ösztönzik, elősegítik és – ahol helyénvaló – támogatják a gyakorlati együttműködési törekvéseket és az információk, eszmék és szakértelem megosztását egymás között és az egyének, csoportok és szervezetek közötti közvetlen kapcsolatok és együttműködés útján a következőket is magukban foglaló területeken:

- alkotmányjog, reform és fejlődés;
- választási törvényhozás, igazgatás és megfigyelések;

- bíróságok és jogi rendszerek felállítása és igazgatása;
- pártatlan és hatékony közszolgálat kifejlesztése, amelyben a toborzás és előmenetel érdemek elismerésén alapul;
- jogérvényesítés;
- helyi önkormányzat és decentralizáció;
- információhoz jutás és a magánélet védelme;
- politikai pártok és a plurális berendezkedésű társadalmakban betöltött szerepük fejlesztése;
- szabad és független szakszervezetek;
- szövetségi mozgalmak;
- szabad egyesületek és közérdekű csoportok egyéb formáinak fejlesztése;
- újságírás, független médiák, intellektuális és kulturális élet;
- demokratikus értékek, intézmények és gyakorlatok tanítása az oktatási intézményekben, valamint a szabad tájékozódás légkörének előmozdítása.

Ezek a törekvések átfoghatják az EBEÉ emberi dimenziójában felölelt együttműködési kört, beleértve a képzést, információk, könyvek és oktatási anyagok cseréjét, együttműködési programokat és terveket, tudományos és szakmai cseréket és konferenciákat, tanulmányi ösztöndíjakat, kutatási ösztöndíjakat, szakértői tanácsadó intézkedéseket, üzleti és tudományos kapcsolatokat és programokat.

27. A résztvevő államok továbbá előmozdítják az emberi jogok és a jog uralma terén független nemzeti intézmények felállítását és erősítését, amelyek gyűjtőpontokként szolgálhatnak az ilyen intézmények közötti összehangoláshoz és együttműködéshez a résztvevő államokban. Javasolják a résztvevő államok országgyűlési képviselői közötti együttműködés ösztönzését, például a létező parlamenti szövetségeken keresztül és – többek között – közös bizottságokon, a parlamenti képviselőket bevonó televíziós vitákon, találkozókön és kerekasztal-tárgyalásokon keresztül. Továbbá ösztönzik a létező intézményeket, mind például az ENSZ rendszerében és az Európai Tanács keretében létező szervezeteket, hogy folytassák és bővítsék az ezen a téren elkezdett munkájukat.
28. A résztvevő államok elismerik az Európai Tanács fontos szakértelmét az emberi jogok és alapvető szabadságok területén és egyetértenek azzal, hogy egyéb további módokat és eszközöket is meg kell vizsgálni, amelyek az Európa Tanács számára lehetővé teszik az EBEÉ emberi dimenziójához történő hozzájárulást. Megállapodnak, hogy ezen hozzájárulás természete tovább vizsgálendő egy jövőbeli EBEÉ fórumon.

29. A résztvevő államok megfontolják szakértők találkozása vagy tanácskozása összehívásának gondolatát, hogy az vizsgálja felül és vitassa meg az életképes demokratikus intézmények előmozdítását és fenntartását célzó együttműködési intézkedéseket a résztvevő államokban, beleértve az emberi jogok és alapvető szabadságok terén a résztvevő államok törvényhozásának összehasonlító tanulmányozását, többek között az Európa Tanács által ezen a téren szerzett tapasztalatokra és a Velencei Bizottság tevékenységére támaszkodva.

IV.

30. A résztvevő államok elismerik, hogy a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések csak a joguralmon és a működő független bírósági rendszeren alapuló demokratikus politikai keretben oldhatók meg kielégítően. Ez a keret teljes körű tiszteletet biztosít az emberi jogok és alapvető szabadságok, az állampolgárok egyenlő jogai és státusza, törvényes érdekeik és törekvéseik szabad kifejezése, valamint azon jogi szabályok végrehajtása iránt, amelyek hatékonyan korlátozzák a kormányzati hatalommal, a politikai pluralizmussal és társadalmi intoleranciával való visszaélést.
- Továbbá elismerik a nem-kormányzati szervezetek, beleértve a politikai pártok, szakszervezetek, emberi jogi szervezetek és vallási csoportok fontos szerepét a tolerancia, a kulturális változatosság előmozdításában és a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések megoldásában.
- Továbbá megerősítik, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása – az egyetemesen elismert emberi jogok részeként – fontos tényező a résztvevő államokban a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia szempontjából.
31. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van emberi jogaik és alapvető szabadságaik teljes körű és hatékony gyakorlásához bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben.
- A résztvevő államok – ahol szükséges – különös intézkedéseket fogadnak el a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása és élvezete terén a többi állampolgárral való teljes körű egyenlősége biztosítása céljából.
32. A nemzeti kisebbségekhez tartozás a személy egyéni választása, s az ilyen választásból semmilyen hátrány nem származhat.
- A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísér-

lettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben. Joguk van különösen:

- 32.1. anyanyelvük szabad használatához a magánéletben és a közéletben;
- 32.2. saját oktatási, kulturális és vallási intézményeik, szervezeteik és egyesületeik felállításához és fenntartásához, amelyek a nemzeti törvényhozással összhangban önkéntes pénzügyi és egyéb hozzájárulásokra, valamint köztámogatásra tarthatnak igényt;
- 32.3. vallásuk hirdetéséhez és gyakorlásához, beleértve a vallási anyagok megszerzését, birtoklását és használatát, valamint, hogy vallásos oktatási tevékenységüket anyanyelvükön folytassák;
- 32.4. akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához az országon belül egymás között, valamint a határokon túl más országok állampolgáraival, akikkel közös etnikai vagy nemzeti származásban, kulturális örökségben vagy vallási hiedelemben osztoznak;
- 32.5. az információterjesztéshez, az információhoz jutáshoz és az információcseréhez anyanyelvükön;
- 32.6. országaikon belül szervezetek és egyesületek alakításához és fenntartásához, valamint a nem-kormányközi nemzetközi szervezetekben való részvételhez.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják és élvezhetik. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára semmilyen hátrány nem származhat valamely ilyen jog gyakorlása vagy nem-gyakorlása miatt.

33. A résztvevő államok védik a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását és megteremtik ezen identitás előmozdításának feltételeit. Ebből a célból megteszik a szükséges intézkedéseket a megfelelő tanácskozások után, beleértve az ilyen kisebbségek szervezeteivel és egyesületeivel való kapcsolatokat, minden állam döntéshozatali eljárásainak megfelelően.

Bármely ilyen intézkedésnek összhangban kell lennie az egyenlőség és diszkriminációmentesség elveivel, az érintett résztvevő állam többi állampolgárára tekintettel.

34. A résztvevő államok arra törekednek, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetősége legyen az anyanyelvük oktatására illetve az anyanyelvükön történő oktatásra – függetlenül az érintett állam hivatalos nyelve vagy nyelvei megtanulásának szükségességétől –, valamint – ahol lehetséges és szükséges – anyanyelvük közhatalóságok előtti használatára az alkalmazandó nemzeti törvényekkel összhangban.

Az oktatási intézményekben a történelem és kultúra tanítása szempontjából figyelembe veszik a nemzeti kisebbségek történelmét és kultúráját is.

35. A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt.

A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.

36. A résztvevő államok elismerik a közöttük egyre növekvő alkotó együttműködés különös fontosságát a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdésekben. Az ilyen együttműködés arra törekszik, hogy előmozdítsa a kölcsönös megértést és bizalmat, a baráti és jószomszédi kapcsolatokat, a nemzetközi békét, biztonságot és igazságosságot.

Minden résztvevő állam előmozdítja a kölcsönös tisztelet, megértés, együttműködés és szolidaritás légkörét a területén élő személyek között etnikai vagy nemzeti származás vagy vallás szerinti különbségtétel nélkül, valamint ösztönzi a problémáknak a jog uralma elvein alapuló párbeszéd általi megoldását.

37. Ezen elkötelezettségek egyike sem értelmezhető úgy, hogy az jogot adna az ENSZ Alapokmánya céljaival és elveivel, egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel vagy a Záróokmány rendelkezéseivel ellentétes tevékenységben való részvételre vagy ilyen cselekmény végrehajtására, beleértve az államok területi integritásának elvét is.

38. A résztvevő államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére és előmozdítására irányuló erőfeszítéseik során teljes körűen tiszteletben tartják kötelezettségvállalásaikat a létező emberi jogi egyezmények és egyéb idevágó nemzetközi okmányok alapján és megfontolják a megfelelő egyezményekhez történő csatlakozást, ha még nem tették volna meg, beleértve az egyének panaszjogáról rendelkezőket is.

39. A résztvevő államok szorosan együttműködnek az illetékes nemzetközi szervezetekben, amelyeknek tagjai, beleértve az Egyesült Nemzeteket és az esettől függően az Európai Tanácsot, szem előtt tartva azoknak a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések tekintetében folyamatban lévő munkájukat. Megvizsgálják egy szakértői tanácskozás összehívását a nemzeti kisebbségek kérdésének gondos megvitatása céljából.

40. A résztvevő államok világosan és egyöntetűen elítélik a totalitarizmust, a faji és etnikai gyűlöletet, az antiszemitizmust, az idegengyűlöletet és a megkülönböztetést bárki ellen is irányuljon, valamint a vallási és ideológiai alapon történő üldözést. Ebben az összefüggésben elismerik a roma népesség (cigányok) sajátos problémáit is.

Kinyilvánítják határozott szándékukat, hogy növelik az ezen jelenségek minden formája ellen irányuló erőfeszítéseket, s ezért:

- 40.1. hatékony intézkedéseket tesznek, beleértve az olyan alkotmányos rendszerüknek és nemzetközi kötelességeiknek megfelelő törvények elfogadását, amelyek szükségesek lehetnek, hogy védelmet biztosítsanak a személyek vagy csoportok elleni – nemzeti, faji, etnikai vagy vallási megkülönböztetésen, ellenségeségen vagy gyűlöleten alapuló, beleértve az antiszemitizmust is – erőszakra történő felbujtást jelentő bármely cselekmény ellen;
- 40.2. elkötelezik magukat, hogy megfelelő és arányos intézkedéseket tesznek azon személyek vagy csoportok, valamint tulajdonuk védelmére, amelyek faji, etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk miatt megkülönböztetés, ellenségeskedés vagy erőszak fenyegetésének vagy ilyen cselekményeknek vannak kitéve;
- 40.3. alkotmányos rendszerüknek megfelelően hatékony intézkedéseket tesznek nemzeti, regionális és helyi szinten, hogy előmozdítsák a megértést és a toleranciát, különösen az oktatás, kultúra és tájékoztatás terén;
- 40.4. arra törekednek, hogy biztosítsák, az oktatási tárgyai magukban foglalják a faji előítélet és gyűlölet problémájára, valamint a különböző civilizációk és kultúrák tiszteletének fejlesztésére fordítandó különleges figyelmet;
- 40.5. elismerik az egyén hatékony jogorvoslatokhoz való jogát és erőfeszítéseket tesznek nemzeti törvényhozásukkal összhangban az érdekelt személyek és csoportok azon jogának elismerésére, hogy bármely megkülönböztetési cselekmény ellen, beleértve a faji jellegű és az idegengyűlöleten alapuló cselekményeket, panaszt kezdeményezzenek és az ilyen panaszt támogassák;
- 40.6. megfontolják a csatlakozást, amennyiben ezt még nem tették meg, azon nemzetközi okmányokhoz, amelyek a megkülönböztetés problémájára irányulnak, valamint biztosítják az ezekben foglalt kötelezettségek teljes körű teljesítését, beleértve az időszaki jelentések előterjesztésére vonatkozókat is;

- 40.7. megfontolják továbbá azon nemzetközi mechanizmusok elfogadását is, amelyek az államok és egyének számára megengedik a megkülönböztetéssel kapcsolatos bejelentések nemzetközi szervek elé terjesztését.

V.

41. A résztvevő államok megerősítik elkötelezettségüket az EBEÉ emberi dimenziója iránt s arra mint az európai biztonsági és együttműködés kiegyensúlyozott megközelítésének integráns részére külön hangsúlyt helyeznek. Egyetértenek, hogy az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó konferenciája, valamint a Bécsi Záródokumentumnak az EBEÉ emberi dimenziójáról szóló fejezetében felvázolt, emberi dimenzióval foglalkozó mechanizmusok megmutatták módszertani értéküket a párbeszéd és együttműködés előmozdítása és az idevágó különleges kérdések megoldásában való segítségnyújtás terén. Kifejezik meggyőződésüket, hogy ezeket egy bővülő EBEÉ folyamat részeként folytatni és fejleszteni kell.
42. A résztvevő államok elismerik a Bécsi Záródokumentum EBEÉ emberi dimenziójáról szóló fejezetének 1–4. bekezdéseiben meghatározott eljárások hatékonysága további növelésének szükségességét s ebből a célból elhatározzák, hogy:
- 42.1. a lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb négy hét elteltével írásbeli választ adnak az 1. bekezdés alapján egy másik résztvevő állam által írásban hozzájuk intézett információkérésekre és kifogásokra;
- 42.2. a 2. bekezdésben említett kétoldalú találkozókra a lehető leghamarabb sort kell keríteni, szabályként a kérelem időpontjától számított három héten belül;
- 42.3. a 2. bekezdés alapján tartott kétoldalú találkozók során tartózkodnak olyan helyzetek és ügyek említésétől, amelyek nem kapcsolódnak a találkozó tárgyához, kivéve, ha ebben mindkét fél egyetértett.
43. A résztvevő államok megvizsgálták az EBEÉ emberi dimenziójával kapcsolatos kötelezettségvállalások végrehajtásának javítását célzó új intézkedésekre vonatkozó gyakorlati javaslatokat. Ebben a tekintetben megvizsgáltak olyan javaslatokat, amelyek helyzetek és egyes speciális esetek megvizsgálása céljából megfigyelők küldésére, vizsgálatok lefolytatása és javaslatok előkészítése céljából riportörök kinevezésére, az EBEÉ emberi dimenziójával foglalkozó bizottság felállítására, szervezetek és intézmények nagyobb mértékű bevonására, az emberi dimenzióval foglalkozó mechanizmusokra, valamint további kétoldalú és többoldalú erőfeszítésekre vonatkoznak az

idevágó kérdések megoldásának előmozdítása érdekében.

Elhatározzák, hogy folytatják az emberi dimenzióval foglalkozó mechanizmusok erősítését célzó ezen és egyéb javaslatok gondos megvitatását a későbbi megfelelő EBEÉ fórumokon, s hogy az EBEÉ folyamat további fejlődésének összefüggésében megfontolják megfelelő új intézkedések elfogadását. Egyetértenek, hogy ezen intézkedéseknek a további hatékony haladást kell szolgálniuk, s erősíteniük kell a konfliktusmegelőzést és a bizalmat az EBEÉ emberi dimenziójának területén.

44. A résztvevő államok képviselői kifejezésre juttatják mély hálájukat Dánia népének és kormányának a koppenhágai találkozó kiváló megszervezéséért és a találkozón résztvevő küldöttekre kiterjesztett meleg vendégszeretetért.
45. A EBEÉ emberi dimenziójával foglalkozó Konferenciára vonatkozóan, az EBEÉ bécsi utótalálkozásának Záródokumentumában foglalt rendelkezéseknek megfelelően a Konferencia harmadik találkozására Moszkvában kerül sor 1991. szeptember 10. napjától október 4. napjáig.

5.

Az 1992. évi Helsinki dokumentum.

II. Helsinki határozat*

Helsinki, 1992. július 10.

(Részlet)

II. AZ EBEÉ NEMZET KISEBBSÉGI FŐBIZTOSA

- (1) a részt vevő Államok elhatározzák, hogy létrehozzák a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos posztját.

Mandátum

- (2) A Főbiztos a VTB** védnöksége alatt tevékenykedik, és így a konfliktusok lehető legkorábbi szakaszukban való megelőzésének eszköze.
- (3) A Főbiztos „előrejelzést” biztosít, és szükség szerint a lehető legkorábbi szakaszban „sürgős intézkedéseket” tesz olyan, a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségekkel kapcsolatos ügyekben, melyek még nem léptek túl az előrejelzés szakaszán, de amelyek a Főbiztos megítélése szerint az EBEÉ-térségen belül a békét, stabilitást vagy a részt vevő államok kapcsolatait veszélyeztető konfliktussá fejlődhetnek, s ezért a Tanács vagy a VTB figyelmét igénylik és lépéseit teszik szükségessé.
- (4) Az EBEÉ-elvekre és kötelezettségekre épülő mandátumán belül a Főbiztos bizalmas jelleggel és a feszültségekben közvetlenül érintett valamennyi féltől függetlenül fog tevékenykedni.
- (5) A Főbiztos
 - (5a) csak abban az esetben foglalkozik abban az Államban történő nemzeti kisebbségi ügyekkel, amelynek a Főbiztos állampolgára vagy amelyben állandó lakhellyel rendelkezik, illetve a mely olyan nemzeti kisebbséggel kapcsolatos, amelyhez a Főbiztos tartozik, ha valamennyi közvetlenül érintett fél, beleértve az érintett Államot, abba beegyezik.

* Forrás: *The Helsinki Document 1992. The Challenges of Change*. 1st Helsinki Summit Declaration. Helsinki, 1992. Bozók András: *Kisebbségi jogok*. Forum–Dolgozók, Újvidék, 1995, 149–155.

** Vezető Tisztségviselők Bizottsága (VTB) – Committee of Senior Officials (CSO)

- (5b) nem foglalkozik nemzeti kisebbségi ügyekkel olyan helyzetekben, amelyek szervezett terrorista cselekményeket foglalnak magukban.
- (5c) nem foglalkozik az EBEÉ-elveknek egy nemzeti kisebbséghez tartozó személlyel kapcsolatos megsértésével sem.
- (6) Egy adott helyzet vizsgálatakor a Főbiztos teljes mértékben figyelembe veszi a demokratikus és a helyzet megoldására alkalmazandó nemzetközi eszközök hozzáférhetőségét, valamint ezeknek az érintett felek által való felhasználását.
- (7) Amennyiben egy konkrét nemzeti kisebbségi ügyre már felhívták a VTB figyelmét, a Főbiztos bevonásához a VTB kérésére és külön mandátumra van szükség.

Profil, kinevezés, támogatás

- (8) A Főbiztosnak egy olyan, több éves megfelelő tapasztalatokkal rendelkező, kiemelkedő nemzetközi személyiségnek kell lennie, akitől elvárható, hogy hivatását részrehajlás nélkül látja el.
- (9) A Főbiztost a VTB ajánlása alapján a Tanács nevezi ki konszenzussal, három évre, amely megbízatás csak egy további hároméves időszakra hosszabbítható meg.
- (10) A Főbiztos igénybe veszi a varsói DIEJI* berendezését, és különösen a nemzeti kisebbségi kérdések valamennyi területére vonatkozóan a DIEJI rendelkezésére álló információkat.

Előrejelzés

- (11) A Főbiztos
 - (11a) információt gyűjt és kap a nemzetiségi kisebbségekkel kapcsolatban az alább részletezett forrásokból (lásd a Melléklet (23)–(25) paragrafusait);
 - (11b) a lehető legkorábbi szakaszban értékeli a közvetlenül érintett felek szerepét, a feszültség és az azzal kapcsolatos legújabb fejlemények természetét, és ahol lehet a feszültség lehetséges hatását az EBEÉ-térség békéjére és stabilitására;
 - (11c) ebből a célból a (17) paragrafus és a Melléklet (27)–(30) paragrafusa értelmében késznek kell lennie bármely résztvevő állam felkérésére és a személyes kapcsolattartásra – figyelemmel a (25) para-

* Demokratikus Intézmények és Emberi Jogi Iroda (DIEJI) – Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)

grafus rendelkezéseire – a közvetlenül érintett felekkel, hogy első kézből szerezzon információt a nemzeti kisebbségek helyzetéről.

- (12) Egy részt vevő Államba tett látogatása során a Főbiztos, miközben az összes közvetlenül érintett féltől első kézből származó információt gyűjt, megvitathatja a felekkel ak érdekeket, és szükség esetén elősegítheti közöttük a párbeszédet, a bizalmat és az együttműködést.

Az előrejelzéssel kapcsolatos rendelkezés

- (13) Amennyiben a megfelelő felekkel való információcsere és kapcsolatok alapján a Főbiztos arra a következtetésre jut, hogy egy konfliktus lehetőségének meggyőző kockázata áll fenn (ahogy a (3) paragrafusban szerepel), akkor előrejelzést tehet, melyet a Soros Elnök azonnal továbbít a VTB-nek.
- (14) A Soros Elnök ezt az előrejelzést a VTB soron következő ülésének napirendjére tűzi. Amennyiben egy Állam úgy véli, hogy az adott előrejelzés azonnali konzultációt igényel, akkor kezdeményezheti a Tanács Berlini Ülésén elfogadott, A Következtetések Összegzése 2. Függelékében (Sürgősségi Mechanizmus) foglalt eljárás alkalmazását.
- (15) A Főbiztos a VTB-nek magyarázatot ad azokról az okokról, amelyek alapján az előrejelzést megtette.

Sürgős intézkedések

- (16) A Főbiztos ajánlást tehet arra, hogy felhatalmazást kapjon további kontaktusok kialakítására és szorosabb konzultáció megkezdésére az érintett felekkel, a lehetséges megoldások érdekében, a VTB által elfogadandó mandátumnak megfelelően. A VTB ennek megfelelő döntést hozhat.

Elszámolási kötelezettség

- (17) A Főbiztos konzultál a Soros elnökkel mielőtt egy részt vevő Államba indulna, hogy a nemzeti kisebbségeket érintő feszültséggel foglalkozzon. A Soros Elnök bizalmasan konzultál az érintett részt vevő Állammal (Államokkal), és konzultálhat szélesebb körben is.
- (18) A részt vevő Államban tett látogatása után a Főbiztos szigorúan bizalmas jelentéseket készít a Soros Elnök számára az adott kérdésben kifejtett tevékenysége tapasztalatairól és eredményeiről.

- (19) Az egy adott ügyben való közreműködésének befejezése után a Főbiztos jelentést tesz a Soros Elnöknek a tapasztaltakról, ez eredményekről és következtetésekről. Egy hónapon belül a tapasztaltakról, az eredményekről és a következtetésekről a Soros Elnök bizalmasan konzultál az érintett részt vevő Állammal (Államokkal), és konzultálhat szélesebb körben is. Ezután a jelentés az esetleges megjegyzésekkel együtt a VTB elé kerül.
- (20) Ha a Főbiztos megítélése szerint a helyzet konfliktusba torkollik, vagy ha a Főbiztos úgy látja, hogy cselekvési lehetőségei kimerültek, akkor a Soros Elnökön keresztül tájékoztatja erről a VTB-t.
- (21) Amennyiben a VTNB megkezdi egy adott ügy vizsgálatát, a Főbiztos tájékoztatást és – kérés esetén – tanácsot ad a VTB-nek, vagy bármilyen intézménynek vagy szervezetnek, amelyet a VTB e Dokumentum III. fejezetének rendelkezése alapján felkérhet, hogy az adott feszültséggel vagy konfliktussal kapcsolatban lépéseket tegyen.
- (22) A VTB felkérésére, mandátuma alapján, a titoktartási követelményének figyelembevételével, a Főbiztos tájékoztatja tevékenységéről az Emberi dimenziós kérdésekkel foglalkozó EBEÉ végrehajtási találkozókat.

MELLÉKLET

A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos információk forrásai

- (23) A Főbiztos
- (23a) információt gyűjthet és kaphat a nemzeti kisebbségek helyzetéről és az abban érintett felek szerepéről bármilyen forrásból, beleértve a sajtót és a nem kormányzati szervezeteket a (25) paragrafusban foglaltak kivételével;
- (23b) külön jelentéseket kaphat a konfliktusban közvetlenül érintett felektől a nemzeti kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos fejleményekről. Ezek lehetnek jelentések a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos EBEÉ-kötelezettségek megsértéséről és más, a nemzeti kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos jogsértésekről.
- (24) A Főbiztoshoz címzett külön jelentéseknek az alábbi követelményeknek kell megfelelniük:
- azokat írásban kell benyújtani a Főbiztosnak – ebben a minőségében – címezve, teljes névalírással és címmel ellátva;
 - tartalmazniuk kell azon fejlemények tényszerű leírását, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek helyzetével és az érintett felek szerepével kapcsolatosak, és a közelmúltban, álta-

lában 12 hónapnál nem régebben történtek. A jelentések csak
kellően megalapozott információkat tartalmazhatnak.

- (25) A Főbiztos nem tart kapcsolatot és nem fogad el közléseket egyetlen olyan személytől vagy szervezettől sem, amely terrorcselekményeket hajt végre vagy nyilvánosan támogatja a terrorizmust vagy az erőszakot.

A közvetlenül érintett felek

- (26) A feszültségekben közvetlenül érintett felek, akik külön jelentéssel fordulhatnak a Főbiztoshoz, és akikkel a Főbiztos személyes kontaktusokat keres a részt vevő Államokba tett látogatása során, az alábbiak:
- (26a) a részt vevő Államok kormányai, beleértve szükség szerint azokat a regionális és helyi hatóságokat, amelyek körzetében nemzeti kisebbségek élnek;
- (26b) a nemzeti kisebbségek közvetlenül érintett, illetve a feszültség körzetében lévő szövetségeinek, nem kormányzati szervezeteinek, vallási és más csoportjainak képviselői, akiket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felhatalmaznak arra, hogy őket képviseljék.

A Főbiztos utazásának feltételei

- (27) Tervezett látogatása előtt a Főbiztos az érintett részt vevő Állam rendelkezésére bocsátja a látogatás tervezett céljával kapcsolatos konkrét információkat. Az érintett Állam (Államok) két héten belül konzultálnak a Főbiztossal a látogatás céljairól, amelyek között szerepelhet a felek közötti párbeszéd, a bizalom és az együttműködés elősegítése. Beutazása után az érintett Állam segíteni fogja a Főbiztos szabad utazását és kapcsolattartását, a (25) paragrafus rendelkezéseinek betartásával.
- (28) Amennyiben az érintett Állam nem engedi meg, hogy a Főbiztos belépjen az országba és szabadon utazzon és kapcsolatokat tartson, a Főbiztos tájékoztatja arról a VTB-t.
- (29) Az ilyen látogatás során a Főbiztos – a (25) paragrafus rendelkezéseinek betartásával – konzultálhat az érintett felekkel, és bizalmas információkat kaphat bármely közvetlenül érintett személytől, csoporttól vagy szervezettől a Főbiztos által vizsgált kérdésekben. A Főbiztos tiszteletben tartja az információk bizalmas jellegét.
- (30) A részt vevő Államok tartózkodni fognak személyekkel, szervezetekkel vagy intézményekkel szembeni bármilyen lépés megtételétől a Főbiztossal való kapcsolatai miatt.

A Főbiztos és a szakértők bevonása

- (31) A Főbiztos dönthet úgy, hogy legfeljebb három szakember segítségét kéri, akik megfelelő szakértelemmel rendelkeznek olyan speciális ügyekben, amelyekben gyors, különleges vizsgálatra és tanácsra van szükség.
- (32) Amikor a Főbiztos szakértők bevonásáról dönt, pontosan meghatározott mandátumot és időkeretet állapít meg a szakértők tevékenységére.
- (33) A szakértők csak a Főbiztossal egyidőben tesznek látogatást egy részt vevő Államban. Mandátumuk a Főbiztos mandátumának szerves része, és utazásukra is ugyanazokat a feltételeket alkalmazzák.
- (34) A szakértők a tőlük kért tanácsokat és ajánlásokat bizalmasan nyújtják be a Főbiztosnak, aki felelősséggel tartozik a szakértők tevékenységéért és jelentéseiért, eldönti, hogy a tanácsokat és ajánlásokat eljuttatják-e, és ha igen, milyen formában az érintett feleknek. E tanácsok és ajánlások nem kötelező érvényűek. Amennyiben a Főbiztos úgy dönt, hogy a tanácsokat és ajánlásokat hozzáférhetővé teszi, akkor az érintett Államnak (Államoknak) lehetőséget adnak arra, hogy azokhoz megjegyzéseket fűzzön.
- (35) A szakértők a Főbiztos a DIEJI segítségével választja ki a DIEJI-nél, a Moszkvai Találkozó Dokumentumába foglaltak szerint létrehozott szakértői listából.
- (36) A szakértők közé nem tartozhat az érintett részt vevő Állam állampolgára vagy lakosa, vagy bármely olyan személy, akit az érintett Állam jelölt ki, vagy bármely olyan szakértő, akivel szemben a részt vevő Állam korábban fenntartást jelentett be. A szakértők közé nem tartozhat a résztvevő Állam saját állampolgára vagy lakosa vagy bármely olyan személy, akit az a szakértői listára jelölt, vagy bármely részt vevő Állam több mint egy állampolgára vagy lakosa.

Költségvetés

- (37) Külön költségvetést határoznak meg a DIEJI-nél, amely biztosítani fogja az utazások és kapcsolattartás megfelelő anyagi és technikai támogatását. A költségvetést a részt vevő Államok finanszírozzák az EBEÉ költségmegosztási táblázatának megfelelően. Ennek részleteit a Pénzügyi Bizottság dolgozza ki és a VTB hagyja jóvá.

EURÓPA TANÁCS

6.

Helyi önkormányzatok európai chartája*

Európai Szerződések– ETS No. 121
Strasbourg, 1985. X.15.

PREAMBULUM

Az Európa Tanácsnak a jelen Chartát aláíró tagállamai figyelembe véve azt, hogy az Európa Tanács célja a tagjai közötti szorosabb egység létrehozása, a közös örökségüket képező eszmék és elvek védelmének és megvalósításának érdekében,

- figyelembe véve azt, hogy e cél elérésének egyik eszköze a közigazgatás terén történő megállapodás,
- figyelembe véve azt, hogy a helyi önkormányzatok minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik,
- figyelembe véve azt, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga egyike az Európa Tanács valamennyi tagállama által elfogadott demokratikus elveknek,
- meggyőződve arról, hogy e jog legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható,
- meggyőződve arról, hogy csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást,
- tudatában annak, hogy a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához,
- megerősítve azt, hogy mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, amelyeknek részét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek feladatainak és e feladatok gyakorlása módjának és eszközeinek, valamint mindezek megvalósításához szükséges forrásoknak a tekintetében széles körű autonómiával rendelkeznek,

* Forrás: 1997/15. tv. *Magyar Közlöny* 1997. 28. sz. március 28.

a következőkben állapottak meg:

1. Cikk

A Felek a következő Cikkeket a Charta 12. Cikkében foglalt módon és mértékig magukra nézve kötelezőnek ismerik el.

I. RÉSZ

2. Cikk – A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozása

A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.

3. Cikk – A helyi önkormányzás fogalma

1. A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.
2. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy a közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybe vételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.

4. Cikk – A helyi önkormányzás terjedelme

1. A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait az Alkotmány vagy törvény rendezi. Azonban ez a rendelkezés nem akadályozhatja azt, hogy – jogszabályi keretek között – a helyi önkormányzatokat speciális célból hatás- és feladatkörrel ruházzák fel.
2. A helyi önkormányzatok – jogszabályi keretek között – teljes döntési jogosultsággal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely nincs kivonva hatáskörükből és bármely más közigazgatási szerv hatáskörébe sincs utalva.
3. A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.

4. A helyi önkormányzatok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezt más központi vagy regionális közigazgatási szerv nem vonhatja el, és nem korlátozhatja, kivéve, ha ezt törvény lehetővé teszi.
5. Ha a helyi önkormányzatokra központi vagy regionális közigazgatási szerv hatáskört ruház át, a helyi önkormányzatok az átruházott hatáskört – amennyiben lehetséges – a helyi körülményekhez igazítva gyakorolhatják.
6. Lehetőség szerint a tervezési és döntéshozatali eljárás során, megfelelő időben és formában, ki kell kérni minden olyan ügyben a helyi önkormányzat véleményét, amely őket közvetlenül érinti.

5. Cikk – A helyi önkormányzat határainak védelme

Nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül.

6. Cikk – A helyi önkormányzatok feladatainak megfelelő igazgatási szervezetek és források

1. A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez [a] törvény általánosabb rendelkezését sértené – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket.
2. A helyi önkormányzatoknál az alkalmazási feltételeknek olyanoknak kell lenniük, hogy lehetővé tegyék magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazását. E célból megfelelő képzési lehetőségeket, díjazást és előléptetési rendszert kell kialakítani.

7. Cikk – A helyi feladatok gyakorlásának feltételei

1. A választott helyi képviselők hivatali körülményeinek biztosítania kell feladataik szabad gyakorlását.
2. A választott helyi képviselők jogosultak a hivataluk gyakorlása közben felmerült kiadásoknak megfelelő anyagi ellenszolgáltatásra, és ahol ez felmerülhet, a jövedelemkiesés és az elvégzett munka megtérítésére, valamint megfelelő szociális juttatásokra.
3. Az olyan tisztségeket vagy tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenek a választott helyi tisztség viselésével, törvénynek vagy alapvető jogelvnek kell meghatároznia.

sok juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát.

8. A beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjeleníteni.

10. Cikk – A helyi önkormányzat egyesülési joga

1. A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.
2. Mindegyik Állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek.
3. A helyi önkormányzatok – a törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.

11. Cikk – A helyi önkormányzás jogi védelme

A helyi önkormányzatok jogosultak jogorvoslatot igénybe venni hatáskörük szabad gyakorlása és az önkormányzás olyan elveinek tiszteletben tartása érdekében, amelyet az Alkotmány vagy belső törvényhozás szentesít.

II. RÉSZ

Vegyes rendelkezések

12. Cikk – Kötelezettségvállalások

1. Mindegyik Szerződő Fél a Charta első részéből magára nézve legalább húsz szakaszt kötelezőnek ismer el, amelyek közül tízet a következő Cikkekből kell kiválasztani:
 - 2. Cikk,
 - 3. Cikk 1. és 2. szakasz,
 - 4. Cikk 1., 2. és 4. szakasz,
 - 5. Cikk,
 - 7. Cikk 1. szakasz,
 - 8. Cikk 2. szakasz,
 - 9. Cikk 1., 2 és 3. szakasz
 - 10. Cikk 1. szakasz,
 - 11. Cikk.

2. Mindegyik Szerződő Állam a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor közli az Európa Tanács főtítkárával az e Cikk első szakaszának megfelelően kiválasztott szakaszokat.
3. Bármely Szerződő Fél később bármikor értesítheti a főtítkárt arról, hogy bármely olyan szakaszt magára nézve kötelezőnek ismer el, amelyet e Cikk első szakasza alapján addig még nem fogadott el. Az ilyen későbbi kötelezettségvállalást a bejelentést tevő Fél megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirata szerves részének kell tekinteni, és az értesítésnek a főtítkár által történt kézhezvételétől számított három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lép hatályba.

13. Cikk – A Charta hatálya alá tartozó szervek

A jelen Chartában lefektetett önkormányzati elvek a Szerződő Felek területén található helyi önkormányzatok valamennyi típusára alkalmazandók. Azonban bármely Szerződő Fél a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezésekor megjelölheti azon helyi és területi szervek kategóriáit, amelyekre ezt a Chartát alkalmazni kívánja, illetve amelyeket kivon a Charta hatálya alól.

A feleknek a későbbiek során is lehetőségük van helyi vagy területi szervek újabb körének a Charta hatálya alá vonására az Európa Tanács főtítkárának utólagos értesítése útján.

14. Cikk – Információadási kötelezettség

Mindegyik Szerződő Fél megküld minden olyan szükséges információt az Európa Tanács főtítkárának, amely azon jogalkotói tevékenységre és egyéb intézkedésre vonatkozik, amelyeket ezen Charta előírásainak való megfelelés érdekében hoztak.

III. RÉSZ

15. Cikk – Aláírás, megerősítés, hatálybalépés

1. A jelen Charta az Európa Tanács tagállamai számára aláírásra nyitva áll; megerősítést, elfogadást vagy jóváhagyást igényel. A megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okiratot az Európa Tanács főtítkáránál kell letétbe helyezni.
2. A Charta azt az időpontot követő három hónap eltelte utáni hónap első napján lép hatályba, amikor az Európa Tanács négy tagállama az előző szakasz rendelkezéseivel összhangban kinyilvánította azt, hogy a Chartát magára nézve kötelezőnek ismeri el.

3. Azon tagállamok vonatkozásában, amelyek később nyilvánították ki azt, hogy a Chartát magukra nézve kötelezőnek ismerik el, a Charta a megerősítő, elfogadó vagy csatlakozó okirat letétbe helyezésétől számított három hónap eltelte utáni hónap első napján lép hatályba.

16. Cikk – Területi záradék

1. Bármely állam az aláíráskor vagy a megerősítő, elfogadó vagy csatlakozó okirat letétbe helyezésekor meghatározhatja azt a területet vagy azokat a területeket, amelyekre nézve a jelen Charta alkalmazásra kerül.
2. Bármely állam a későbbiek során az Európa Tanács főtitkárához intézett nyilatkozattal kiterjesztheti a Charta területi hatályát a nyilatkozatban megjelölt bármely területre. Az ilyen területre nézve a Charta a nyilatkozatnak a főtitkár által történt kézhezvételét követő három hónapos időtartam utáni hónap első napján lép hatályba.
3. Az előző két szakasz alapján tett bármely nyilatkozatot a benne meghatározott bármely terület tekintetében a főtitkárhoz intézett értesítésben vissza lehet vonni. A visszavonás az értesítésnek a főtitkár által történt kézhezvételét követő hat hónapos időtartam utáni hónap első napján lép hatályba.

17. Cikk – Felmondás

1. Bármely Szerződő Fél felmondhatja a Chartát, ha annak ránézve történt hatálybalépésétől legalább öt év eltelt.
A felmondási szándékról hat hónapos felmondási időtartam megadásával értesíteni kell az Európa Tanács főtitkárát. Az ilyen felmondás nem érinti a Charta hatályát a többi állam vonatkozásában, feltéve, hogy a Szerződő Felek száma nem csökken négy alá.
2. Bármely Fél az előző szakaszban foglalt rendelkezésekkel összhangban felmondhatja az I. rész általa korábban elfogadott bármely szakaszát, feltéve, hogy a 12. Cikk 1. szakaszában megjelölt szakaszok száma és fajtája továbbra is kötelező érvényű marad ránézve. Ha valamelyik Aláíró Fél egy szakasz felmondása következtében nem tesz eleget a 12. Cikk 1. szakaszában foglalt követelményeknek, akkor úgy kell tekinteni, mint ha az egész Chartát mondta volna fel.

18. Cikk – Értesítések

- Az Európa Tanács főtitkára értesíti a tagállamokat:
- a. minden aláírásról,

- b. minden megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezéséről,
- c. minden, a Chartának a 15. Cikk alapján történt hatálybalépésének időpontjáról,
- d. minden, a 12. Cikk 2. és 3. szakasza rendelkezéseinek alkalmazása ügyében hozzá érkezett értesítésről,
- e. minden, az 1. Cikk alkalmazásával kapcsolatos értesítésről,
- f. minden egyéb, a Chartával kapcsolatos intézkedésről vagy közlésről.

Fentiek hitelül a kellően felhatalmazott alulírottak a Chartát aláírták.

Készült Strasbourgban, 1985. október 15-én egyaránt hiteles angol és francia nyelvű egyetlen eredeti példányban, amelyet az Európa Tanács irattárában helyeznek el. Az Európa Tanács főtitkára az Európa Tanács mindegyik tagállamának hitelesített másolatot küld.

7.

A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája*

Európa Szerződések – ETS No. 148
Strasbourg, 1992. X. 2.

PREAMBULUM

Az Európa Tanácsnak a jelen Chartát aláíró tagállamai,

- figyelembe véve, hogy az Európa Tanács célja a tagjai közötti mind szorosabb egység létrehozása, különösen a közös örökségüket alkotó eszmények és elvek védelme és elősegítése végett,
- figyelembe véve, hogy Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek – amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget – védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megővéséhez és fejlesztéséhez,
- figyelembe véve, hogy valamely regionális vagy kisebbségi nyelv magánéleti és közéleti gyakorlásának joga az Egyesült Nemzeteknek a Polgári és politikai jogokról szóló nemzetközi Egyezségokmányában foglalt elveknek megfelelően és az Európa Tanácsnak az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezménye szellemében elidegeníthetetlen jog,
- tekintettel az EBEÉ keretei között végzett munkára, különösen az 1975. évi Helsinki Záróokmányra és az 1990. évi Koppenhágai Találkozó dokumentumára,
- hangsúlyozva a kulturális kölcsönhatás és a többnyelvűség értékét, és tekintettel arra, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és támogatása nem történhet a hivatalos nyelvek és azok megtanulása szükségességének a hátrányára,
- tudatában annak, hogy Európa különböző országaiban és régióiban a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelme és fejlesztése fontos hozzájárulás egy olyan Európa felépítéséhez, amely a nemzeti szuverenitás és a területi integritás keretei között a demokrácia és a kulturális sokrétűség elvein alapul,
- figyelembe véve az európai országok különböző régióiban létező sajátos feltételeket és történelmi hagyományokat,

* Forrás: *The European Charter for Regional and Minority Language*. Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. Szerk. Mavi Viktor, KJK, Bp., 1996, 159–181.

az alábbiakban állapotok meg:

I. RÉSZ **Általános rendelkezések**

1. Cikk – Meghatározások

A jelen Charta vonatkozásában:

- a. „regionális vagy kisebbségi nyelvek” kifejezés alatt azon nyelvek értendők
 - I. amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és
 - II. amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit;
- b. a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén” az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Charta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát;
- c. a „területhez nem köthető nyelveken” az állam polgárai által beszélt olyan nyelvek értendők, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől vagy nyelvektől, de amelyeket, bár az állam területén hagyományosan beszélnek, nem lehet egy külön földrajzi körzethez kapcsolni.

2. Cikk – Kötelezettségvállalások

1. Mindegyik Fél vállalja, hogy a II. Rész rendelkezéseit valamennyi, a területén használt és az 1. Cikk definícióinak megfelelő regionális vagy kisebbségi nyelvre alkalmazza.
2. Minden Fél a 3. Cikknek megfelelően a megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás időpontjában megjelölt minden nyelv kapcsán vállalja, hogy a jelen Charta III. Részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz, és pedig legalább hármat-hármat a 8. és 12. Cikkből és egyet-egyet a 9., 10., 11. és 13. Cikkből.

3. Cikk – Gyakorlati intézkedések

1. Minden Szerződő Állam megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okiratában megjelöl minden olyan regionális vagy kisebbségi nyelvet, illetve területe egészén vagy annak részén kevésbé elterjedt hivatalos nyelvet, amelyekre a 2. Cikk 2. bekezdésének megfelelően kiválasztott bekezdéseket alkalmazzák.

2. Minden Fél, bármely későbbi időpontban értesítheti a Főtitkárt, hogy a Charta bármely más, a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okiratában meg nem jelölt bekezdéseinek rendelkezéseiből fakadó kötelezettségeket elvállalja, továbbá, hogy a jelen Cikk 1. bekezdését más regionális vagy kisebbségi nyelvekre, illetve más, területének egészén vagy annak részén kevésbé elterjedt hivatalos nyelvekre is alkalmazza.
 3. Az előző bekezdés szerinti kötelezettségvállalások a megerősítés, elfogadás vagy jóváhagyás elválaszthatatlan részét képezik, és közlésük időpontjától ugyanolyan joghatást váltanak ki.
- 4. Cikk – A fennálló védelmi rendszerek**
1. A jelen Charta egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, mint amely korlátozza vagy lerontja az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogokat.
 2. A jelen Charta rendelkezései nem érintik azoknak a valamely Fél területén létező, illetve megfelelő kétoldalú vagy sokoldalú nemzetközi megállapodások által előírt rendelkezéseknek az érvényét, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzetét vagy a kisebbségekhez tartozó személyek jogi státusát kedvezőbben szabályozzák.
- 5. Cikk – Fennálló kötelezettségek**
- A jelen Chartában semmi sem lehet oly módon értelmezhető, mintha az feljogosítana bármely olyan tevékenység kezdeményezésére vagy lépés megtételére, amely sérti az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljait vagy egyéb nemzetközi jogi kötelezettségeket – ideértve az államok szuverenitásának és területi integritásának elvét.
- 6. Cikk – Tájékoztatás**
- A Felek gondoskodnak arról, hogy az érintett hatóságok, szervezetek és személyek a jelen Charta által létesített jogokról és kötelezettségekről tájékoztatást kapjanak.

II. RÉSZ

A 2. Cikk 1. bekezdésének megfelelően követett célok és elvek

- 7. Cikk – Célok és elvek**
1. A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv hely-

zetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják:

- a. a regionális vagy kisebbségi nyelveknek mint a kulturális gazdagság kifejezésének az elismerése;
 - b. minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát;
 - c. a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségessége;
 - d. a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatának megkönnyítése és/vagy bátorítása;
 - e. a jelen Charta által szabályozott területeken, valamely regionális vagy kisebbségi nyelvet használó csoportok és ugyanannak az államnak azonos vagy hasonló nyelvet használó egyéb csoportjai közötti kapcsolatok megőrzése és fejlesztése, valamint az államnak eltérő nyelveket használó egyéb csoportjaival kulturális kapcsolatok létesítése;
 - f. a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása és tanulása megfelelő formáinak és eszközeinek biztosítása minden megfelelő szinten;
 - g. olyan eszközök biztosítása, melyek lehetővé teszik valamely regionális vagy kisebbségi nyelvet használó körzetben lakók, de e nyelvet nem beszélők számára, hogy amennyiben kívánják, elsajátíthassák e nyelvet;
 - h. a regionális vagy kisebbségi nyelveknek egyetemeken vagy ezzel egyenértékű intézményekben történő tanulásának és kutatásának támogatása;
 - i. a jelen Charta által szabályozott területeken a nemzetközi cserék megfelelő formáinak támogatása két vagy több államban azonos vagy hasonló formában használt regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában.
2. A Felek vállalják, hogy ha azt még nem tették volna meg, megszüntetnek minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanítson, vagy azt veszélyeztesse. A regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekét szolgáló különleges intézkedések meghozá-

tala, melyek célja, hogy az ezeket a nyelveket használó és a lakosság többi része közötti egyenlőség kiteljesedjen, vagy hogy különleges helyzetüket figyelembe vegyék, nem minősül az elterjedtebb nyelveket használókkal szemben hátrányos megkülönböztetésnek.

3. A Felek vállalják, hogy a megfelelő eszközökkel elősegítik az ország összes nyelvi csoportjai közötti kölcsönös megértést, különösen azt, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek iránti tisztelet, megértés és tolerancia elvét az országban folyó oktatás és képzés céljai közé foglalják, és a tömegtájékoztatási eszközöket ugyanezen célok követésére bátorítják.
4. A Felek vállalják, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket illető politikájuk kialakítása során figyelembe veszik az ezeket a nyelveket használó csoportok által jelzett szükségleteket és kívánságokat. A Feleket arra bátorítják, ha szükséges, hozzanak létre olyan szervezetet, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelveket érintő minden kérdésben tanácsokat adhatnak a hatóságoknak.
5. A Felek vállalják, hogy mutatis mutandis alkalmazzák a fenti 1–4. bekezdéseket a területhez nem köthető nyelvekre. E nyelvek esetében azonban a jelen Charta hatályosulását szolgáló intézkedések természetét és terjedelmét rugalmasan kell meghatározni, figyelembe véve a kérdéses nyelvet használó csoportok szükségleteit és kívánságait, tiszteletben tartva hagyományait és jellemzőiket.

III. RÉSZ

A regionális vagy kisebbségi nyelveknek a közéletben való használatát elősegítő intézkedések a 2. Cikk 2. bekezdése értelmében vállalt kötelezettségekkel összhangban

8. Cikk – Oktatásügy

1. Az oktatásügyet illetően a Felek azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, és anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek oktatása hátrányt szenvedne, vállalják, hogy
 - a. I. elérhetővé teszik az iskolaelőkészítő oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
 - II. elérhetővé teszik az iskolaelőkészítő oktatás lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy

- III. a fenti I. és II. szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulóira alkalmazzák, akiknek családja ezt kívánja, és létszáma elegendőnek minősül, vagy
- IV. amennyiben a közhivataloknak nincs közvetlen hatáskörük az iskolaelőkészítő oktatás tekintetében, elősegítik és/vagy bátorítják a fenti I. és III. szerinti intézkedések alkalmazását;
- b. I. elérhetővé teszik az általános iskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
- II. elérhetővé teszik az általános iskola lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
- III. biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása az általános iskolai tanrend integráns részét képezze, vagy
- IV. a fenti I.–III. szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulóira alkalmazzák, akiknek családja ezt kívánja, és létszáma elegendőnek minősül;
- c. I. elérhetővé teszik a középiskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
- II. elérhetővé teszik a középiskola lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
- III. biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása a középiskolai tanrend integráns részét képezze, vagy
- IV. a fenti I.–III. szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulóira alkalmazzák, akik kívánják, vagy adott esetben, akiknek családja kívánja, és létszáma elegendőnek minősül;
- d. I. elérhetővé teszik a szakközépiskolai és szakmunkásképzést az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
- II. elérhetővé teszik a szakközépiskolai és szakmunkásképzés lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy
- III. biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása a szakközépiskolai és szakmunkásképzési tanrend integráns részét képezze, vagy
- IV. a fenti I.–III. szerinti intézkedések valamelyikét legalább azokra a tanulóira alkalmazzák, akik kívánják, vagy adott esetben, akiknek családja kívánja, és létszáma elegendőnek minősül;
- e. I. elérhetővé teszik az egyetemi és más felsőoktatási képzést az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, vagy

- II. megteremtik a feltételeket, hogy e nyelveket mint egyetemi vagy felsőoktatási tárgyat tanulhassák, vagy
 - III. amennyiben az állam szerepe a felsőoktatási intézményekkel fenn tartott kapcsolatrendszerben nem teszi lehetővé az I. és II. bekezdések alkalmazását, úgy bátorítják és/vagy engedélyezik a regionális vagy kisebbségi nyelveken folyó egyetemi oktatást, vagy egyéb felsőoktatási intézményben történő tanulást, vagy megteremtik a feltételeket, hogy e nyelveket mint egyetemi vagy felsőoktatási tárgyat tanulhassák;
 - f. I. intézkednek, hogy a felnőttoktatásnak és továbbképzésnek legyenek olyan tanfolyamai, melyek elsősorban vagy teljesen a regionális vagy kisebbségi nyelveken valósulnak meg, vagy
 - II. e nyelveket a felnőttoktatás és a továbbképzés tárgyaiként javasolják, vagy
 - III. amennyiben a közhatóságoknak nincs közvetlen hatáskörük a felnőttoktatásban, úgy előnyben részesítik és/vagy bátorítják e nyelvek használatát a felnőttoktatásban és továbbképzésben;
 - g. intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy biztosítsák annak a történelemnek és kultúrának az oktatását, amelyet a regionális vagy kisebbségi nyelvek hordoznak;
 - h. biztosítják az oktatók részére a Fél által az a-g. bekezdések közül elfogadottak megvalósításához szükséges alap- és továbbképzést;
 - i. létrehoznak felügyelő szerve(ke)t a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatásának megteremtésében és fejlesztésében tett intézkedések és elért előrehaladás figyelemmel kísérése és a kérdésekről nyilvánosságra hozandó időszaki jelentések elkészítése céljából.
2. Az oktatásügy vonatkozásában azokban a körzetekben, amelyek nem minősülnek a regionális vagy kisebbségi nyelvek által hagyományosan használt körzetnek, ha azt a regionális vagy kisebbségi nyelvet használók száma indokolja, a Felek vállalják, hogy engedélyezik, bátorítják vagy létrehozzák a regionális vagy kisebbségi nyelven történő oktatást vagy az ilyen nyelvek oktatását valamennyi megfelelő oktatási szinten.

9. Cikk – Igazságszolgáltatás

1. Az olyan igazságszolgáltatási kerületekben, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma az alábbi intézkedések megtételét indokolja, a Felek e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, és azzal a feltétellel, hogy a jelen bekezdés által nyújtott lehetősé-

gek kihasználását nem minősíti a bíró az igazságszolgáltatás rendes ügymenetét akadályozónak, vállalják, hogy

a. büntetőeljárásokban:

- I. biztosítják, hogy az igazságszolgáltatási hatóságok az egyik fél kérelmére az eljárást a regionális vagy kisebbségi nyelveken folytassák, és/vagy
- II. garantálják a vádlott jogát, hogy saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja, és/vagy
- III. biztosítják, hogy az indítványok, az írásos és szóbeli bizonyítékok ne minősülhessenek pusztán azon az alapon elfogadhatatlannak, hogy regionális vagy kisebbségi nyelven készültek, és/vagy
- IV. az igazságszolgáltatási eljáráshoz kapcsolódó okmányokat kérelemre a regionális vagy kisebbségi nyelveken is kiállítják, ha szükséges, tolmácsok és fordítások igénybevételével úgy, hogy az ne jelentsen az érdekelteknek külön költséget;

b. polgári eljárásokban:

- I. biztosítják, hogy az igazságszolgáltatási hatóságok az egyik fél kérésére az eljárást a regionális vagy kisebbségi nyelveken folytassák, és/vagy
- II. megengedik, hogy amennyiben egy peres félnek személyesen kell megjelennie a bíróság előtt, úgy ott saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja anélkül, hogy az számára külön költséget jelentsen, és/vagy
- III. megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelven készült dokumentumok és bizonyítékok benyújtását, ha szükséges tolmácsok és fordítások segítségével;

c. a közigazgatási ügyekben illetékes igazságszolgáltatási szervek előtti eljárásokban:

- I. biztosítják, hogy az igazságszolgáltatási szervek az egyik fél kérésére az eljárást a regionális vagy kisebbségi nyelveken folytassák, és/vagy
- II. megengedik, hogy amennyiben egy peres félnek személyesen kell megjelennie az igazságszolgáltatási szerv előtt, úgy ott saját regionális vagy kisebbségi nyelvét használja anélkül, hogy az számára külön költséget jelentene, és/vagy
- III. megengedik regionális vagy kisebbségi nyelveken készült dokumentumok és bizonyítékok benyújtását, ha szükséges, tolmácsok és fordítások segítségével;

- d. intézkednek, hogy a fenti b. és c. bekezdések I. és III. pontjainak végrehajtása, valamint a tolmácsok és fordítások esetleges alkalmazása az érdekeltek számára ne jelentsen többletköltséget.
- 2. A Felek vállalják, hogy
 - a. nem minősítik érvénytelennek az államban készült jogi okmányokat pusztán azon az alapon, hogy egy regionális vagy kisebbségi nyelven íródtak; vagy
 - b. nem minősítik a Felek között érvénytelennek az országban készült jogi okmányokat pusztán azon az alapon, hogy egy regionális vagy kisebbségi nyelven készültek, és biztosítják, hogy azok az érdekelt, de e nyelvet nem beszélő harmadik Féllel szemben is felhívhatók legyenek, azzal a feltétellel, hogy az okmány tartalmát az azt felhívni kívánó(k) velük megismerteti(k); vagy
 - c. nem minősítik a Felek között érvénytelennek az országban készült jogi okmányokat pusztán azon az alapon, hogy egy regionális vagy kisebbségi nyelven készültek.
- 3. A Felek vállalják, hogy kisebbségi vagy regionális nyelveken hozzáférhetővé teszik a legfontosabb állami törvényszövegeket, valamint azokat, amelyek különösen érintik e nyelvek használóit, feltéve, hogy e szövegek másként nem hozzáférhetők.

10. Cikk – Közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek

- 1. Az állam azon közigazgatási kerületein, ahol a regionális vagy kisebbségi nyelvet használó személyek száma az alábbi intézkedéseket indokolja, a Felek a nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, abban a mértékben, ahogy az ésszerűen lehetséges, vállalják, hogy
 - a. I. gondoskodnak arról, hogy a közigazgatási hatóságok a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, vagy
 - II. gondoskodnak arról, hogy a közösséggel kapcsolatban álló tisztviselőik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják azokkal a személyekkel fennálló kapcsolataikban, akik hozzájuk ezeken a nyelveken fordulnak, vagy
 - III. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók szóbeli és írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be, és választ is ezeken a nyelveken kapjanak, vagy

- IV. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók írásbeli és szóbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be, vagy
 - V. gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók jogérvényesen nyújthassanak be ilyen nyelvű dokumentumot;
 - b. széles körben használt közigazgatási szövegeket és formanyomtatványokat a lakosság számára, regionális vagy kisebbségi nyelveken, illetve kétnyelvű változatokban tesznek közzé;
 - c. megengedik, hogy a közigazgatási hatóságok dokumentumokat regionális vagy kisebbségi nyelven készítsenek.
2. Azon helyi és regionális hatóságokat illetően, melyek területén a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók száma az alábbi intézkedéseket indokolja, a Felek vállalják, hogy megengedik és/vagy bátorítják:
- a. a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a regionális vagy helyi közigazgatásban;
 - b. a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak azt a lehetőséget, hogy szóbeli vagy írásbeli kérelmeket ezeken a nyelveken nyújthassanak be;
 - c. a regionális testületek hivatalos dokumentumaikat a regionális vagy kisebbségi nyelveken is közzétegyék;
 - d. a helyi testületek dokumentumaikat a regionális vagy kisebbségi nyelveken is közzétegyék;
 - e. hogy a regionális testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;
 - f. hogy a helyi testületek közgyűlési vitáiban a regionális vagy kisebbségi nyelveket használják, ami azonban nem zárja ki az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek használatát;
 - g. a helyneveknél a regionális vagy kisebbségi nyelveken hagyományos és helyes formák használatát vagy elfogadását, ha szükséges a hivatalos nyelv(ek) szerinti elnevezésekkel együttesen használva.
3. A közigazgatási hatóságok vagy az ő nevükben tevékenykedő más személyek által működtetett közszolgálati szerveket illetően a Szerződő Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának területein e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, abban a mértékben, ahogyan az ésszerűen lehetséges, vállalják, hogy

- a. gondoskodnak arról, hogy használják a regionális vagy kisebbségi nyelveket a szolgáltatások nyújtásakor; vagy
 - b. megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak, hogy kérelmet ezeken a nyelveken terjesszenek elő, és úgy is kapjanak rá választ; vagy
 - c. megengedik a regionális vagy kisebbségi nyelveket használóknak, hogy kérelmet ezeken a nyelveken terjesszenek elő.
4. Az 1., a 2. és a 3. bekezdések közül általuk elfogadott rendelkezések végrehajtására tekintettel a Felek vállalják, hogy az alábbi intézkedések közül egyet vagy többet meghoznak:
- a. az esetleges szükséges fordítás vagy tolmácsolás;
 - b. elegendő számú köztisztviselő és más közalkalmazott foglalkoztatása, és ha szükséges, képzése;
 - c. azoknak az igényeknek a lehetséges mértékű kielégítése, melyek arra irányulnak, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának területein a regionális vagy kisebbségi nyelvet ismerő köztisztviselőket nevezzenek ki.
5. A Felek vállalják, hogy megengedik a családneveknek az érdekeltek kérésére a regionális vagy kisebbségi nyelveken történő használatát és felvételét.

11. Cikk – Tömegtájékoztatási eszközök

1. A regionális vagy kisebbségi nyelvek használói számára, e nyelvek használatának területein, és e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, abban a mértékben, ahogy a közhivatalok közvetlen vagy közvetett módon hatáskörrel, hatósági jogkörrel vagy szereppel bírnak e területen, és tiszteletben tartva a tömegtájékoztatási eszközök függetlenségének és autonómiájának elveit, a Felek vállalják, hogy
 - a. abban a mértékben, ahogy a rádió és televízió közszolgálatot lát el
 - I. biztosítják legalább egy-egy, a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádióállomás és televíziós csatorna létesítését, vagy
 - II. bátorítják és/vagy megkönnyítik legalább egy-egy, a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádióállomás és televíziós csatorna létesítését, vagy
 - III. megteszik a megfelelő intézkedéseket, hogy a műsorszórók regionális vagy kisebbségi nyelveken készült műsorokat is programjukba iktassanak;

- b. I. bátorítják és/vagy megkönnyítik legalább egy, a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó rádióállomás létesítését, vagy
 - II. bátorítják és/vagy megkönnyítik regionális vagy kisebbségi nyelven készült rádióműsorok rendszeres sugárzását;
 - c. I. bátorítják és/vagy megkönnyítik legalább egy, a regionális vagy kisebbségi nyelveken sugárzó televíziós csatorna létesítését, vagy
 - II. bátorítják és/vagy megkönnyítik regionális vagy kisebbségi nyelveken készült televízió-műsorok rendszeres sugárzását;
 - d. bátorítják és/vagy megkönnyítik regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotások készítését és terjesztését;
 - e. I. bátorítják és/vagy megkönnyítik legalább egy, regionális vagy kisebbségi nyelveket használó sajtóorgánium létesítését és/vagy fenntartását, vagy
 - II. bátorítják és/vagy megkönnyítik regionális vagy kisebbségi nyelveken készült sajtócikkek rendszeres közlését;
 - f. I. ha jogszabály lehetővé teszi általában a tömegtájékoztatás pénzügyi támogatását, fedezi a regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök többletköltségeit, vagy
 - II. kiterjesztik a létező pénzügyi támogatási intézkedéseket a regionális vagy kisebbségi nyelvű audiovizuális műalkotásokra;
 - g. támogatják regionális vagy kisebbségi nyelveket használó tömegtájékoztatási eszközök számára újságíróknak és egyéb személyzetnek a képzését.
2. A Felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy hasonló nyelven készült rádió- és televízióadások közvetlen vételének szabadságát, és nem támasztanak akadályt a szomszéd országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak tovább sugárzása elé. Ezen túlmenően gondoskodnak arról, hogy egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy ahhoz hasonló nyelven gyakorolt szólásszabadság és az információáramlás szabadsága elé az írott sajtót illetően semminemű korlátozás ne tévessék. Fent említett szabadságjogok gyakorlása, mivel az kötelezettségeket és felelősséget is tartalmaz, a nemzetbiztonság, a területi integritás vagy a közbiztonság, a közrend védelme és a bűncselekmények elkövetésének megakadályozása, az egészség vagy a közérkölcsek védelme, mások jó hírnevének és jogainak védelme, bizalmas jellegű információk kiszivárgásának megakadályozása, vagy az igazságszol-

gáltatás tekintélye és pártatlanságának biztosítása érdekében a törvény által előírt, egy demokratikus társadalomban szükséges eljárási szabályoknak, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak rendelkezhető alá.

3. A Felek gondoskodnak arról, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók érdekeit képviseltesék vagy vegyék tekintetbe a törvényeknek megfelelően esetleg létrehozott, a tömegtájékoztatási eszközök szabadságát és pluralizmusát garantáló testületekben.

12. Cikk – Kulturális tevékenység és kulturális létesítmények

1. A kulturális tevékenységre és a kulturális létesítményekre – különösen a könyvtárakra, videotékákra, kulturális központokra, múzeumokra, archívumokra, akadémiákra, színházakra és filmszínházakra, valamint irodalmi és filmművészeti alkotásokra, a nép kulturális önkifejezésére, fesztiválokra és – ideértve egyebek között az új technológiák használatát – a kulturális iparra vonatkozóan, azokon a területeken, ahol e nyelveket beszélik és abban a mértékben, ahogy a hatóságoknak ezen a téren hatáskörük, hatósági jogkörük vagy szerepük van, a Felek vállalják, hogy
 - a. bátorítják a regionális vagy kisebbségi nyelveken történő önkifejezést, valamint az ilyen kezdeményezéseket, és elősegítik az ezeken a nyelveken készült műalkotások megismerésének különböző módjait;
 - b. támogatják a regionális vagy kisebbségi nyelveken készült műalkotások más nyelveken történő megismerését lehetővé tevő különböző módokat, a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével;
 - c. támogatják a más nyelveken készült műalkotások regionális vagy kisebbségi nyelveken történő megismerésének lehetővé tételét, a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével;
 - d.¹ gondoskodnak arról, hogy a különböző fajtájú kulturális tevékenységek szervezéséért vagy támogatásáért felelős szervezetek az általuk kezdeményezett vagy támogatott tevékenységeikbe megfelelő mértékben beiktassák a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák ismeretét és használatát;
 - e.² gondoskodnak arról, hogy a kulturális tevékenységek szervezéséért vagy támogatásáért felelős szervezeteknek olyan személyzet álljon rendelkezésére, amely teljes mértékben ismeri az adott

- regionális vagy kisebbségi nyelvet, valamint a lakosság többi részének nyelvét/nyelveit;
- f. támogatják a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók képviselőinek közvetlen részvételét az eszközök biztosításában és a kulturális programok tervezésében;
 - g. bátorítják és/vagy megkönnyítik olyan szervezet(ek) létesítését, amely(ek) a regionális vagy kisebbségi nyelveken készült műalkotások gyűjtéséért, rögzítéséért és a közönségnek történő bemutatásáért felelős(ek);
 - h. ha szükséges, létrehoznak és/vagy támogatnak és finanszíroznak fordítói szolgáltatásokat és terminológiai kutatásokat arra való különös tekintettel, hogy megőrizzék és fejlesszék minden regionális vagy kisebbségi nyelven a kellő közigazgatási, kereskedelmi, gazdasági, társadalmi, technológiai vagy jogi terminológiát.
2. Azokat a területeket illetően, amelyek kívül esnek a regionális vagy kisebbségi nyelvek hagyományos használati területein, a Felek vállalják, hogy az előző bekezdésnek megfelelően megengedik, bátorítják és/vagy biztosítják a megfelelő kulturális tevékenységeket és kulturális létesítményeket, amennyiben azt valamely regionális vagy kisebbségi nyelvet használók száma indokolja.
 3. A Felek vállalják, hogy külföldön megvalósuló kulturális politikájukban kellő helyet biztosítanak a regionális vagy kisebbségi nyelveknek és annak a kultúrának, amelyet e nyelvek hordoznak.

13. Cikk – Gazdasági és társadalmi élet

1. A gazdasági és társadalmi tevékenységeket illetően a Felek az ország egészére nézve vállalják, hogy
 - a. kiiktatnak jogalkotásukból minden olyan rendelkezést, mely igazolható okok nélkül tiltja vagy korlátozza a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a gazdasági vagy társadalmi élet dokumentumaiban, különösen a munkaszerződésekben és az olyan technikai dokumentumokban, mint a termékek és felszerelések használati útmutatói;
 - b. megtiltják, hogy a vállalatok belső szabályzataiba és a magánokiratokba, legalábbis amelyek az azonos nyelvet beszélők között jöttek létre, a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát kizáró vagy korlátozó Cikk kerüljenek;

- c. fellépnek az olyan gyakorlattal szemben, mely elbátortalanít a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a gazdasági vagy társadalmi tevékenységek keretei között történő használatától;
 - d. a fenti pontokban jelzettektől eltérő módokon megkönnyítik és/vagy bátorítják a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát.
2. A gazdasági és társadalmi tevékenység tekintetében, a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának területein, abban a terjedelemben, ahogy a hatóságok hatáskörrel bírnak, és az ésszerűen lehetséges mértékben, a Felek vállalják, hogy
- a. pénzügyi és bankügyi szabályzataikban meghatározzák azokat a részletszabályokat, melyek lehetővé teszik a kereskedelmi szokásokkal összhangban a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát a fizetési utalványokon (csekkek, váltók, stb.) vagy egyéb pénzügyi okmányokon, illetve adott esetben gondoskodnak az ilyen rendelkezések megvalósításáról;
 - b. a közvetlen ellenőrzésük alá tartozó gazdasági és társadalmi szektorokban (közszektor) a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát bátorító tevékenységet folytatnak;
 - c. gondoskodnak arról, hogy az olyan létesítmények, mint a kórházak, nyugdíjasházak, otthonok lehetőséget biztosítsanak arra, hogy az egészségügyi, életkori vagy egyéb okból gondozásra szorulókat regionális vagy kisebbségi nyelvükön fogadják és kezeljék;
 - d. megfelelő módon gondoskodnak arról, hogy a biztonsági felhívásokat a regionális vagy kisebbségi nyelveken is megfogalmazzák;
 - e. regionális vagy kisebbségi nyelveken is hozzáférhetővé teszik a fogyasztók jogait érintő, az illetékes hatóságok által adott információkat.

14. Cikk – Határokon túli cserekapcsolatok

A Felek vállalják, hogy

- a. olyan módon alkalmazzák a létező és olyan államokkal szemben fennálló kötelezettséget tartalmazó két- és többoldalú megállapodásokat, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják, vagy – ha szükséges – olyanok megkötésére törekednek, hogy azok segítsék elő az érintett államokban élő, azonos

nyelvet használók közötti kapcsolatokat a kultúra, az oktatás, az információ, a szakképzés és a továbbképzés területén;

- b. a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekében megkönnyítik és/vagy támogatják a határokon túli együttműködést, különösen annak a területnek a regionális vagy helyi szervei közötti együttműködést, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják.

IV. RÉSZ

A Charta végrehajtása

15. Cikk – *Időszaki jelentések*

1. A Felek, a Miniszteri Bizottság által később meghatározandó formában, rendszeres időszakonként jelentést nyújtanak be az Európa Tanács Főtitkárának a jelen Charta II. Részének megfelelően követett politikájukról és a III. Rész elfogadott rendelkezéseinek végrehajtására tett intézkedéseikről. Az első jelentést a Chartának az illető állam tekintetében történt hatálybalépését követő egy éven belül, majd a többi jelentést az első jelentést követően háromévenként kell benyújtani.
2. A Felek nyilvánosságra hozzák jelentéseiket.

16. Cikk – *A jelentések megvizsgálása*

1. Az Európa Tanács Főtitkárának a 15. Cikk szerint benyújtott jelentéseket a 17. Cikknek megfelelően létrehozott szakértői bizottság vizsgálja meg.
2. Valamely aláíró Fél országában jogszerűen létesült testületek vagy egyesületek felhívhatják a szakértői bizottság figyelmét ezen aláíró Félnek a jelen Charta III. Része értelmében vállalt kötelezettségeit illető kérdésekre. Az érdekelt Féllel történt konzultáció után a szakértői bizottság ezeket az információkat a jelen Cikk 3. bekezdésében említett jelentés elkészítése során figyelembe veheti. Ezek a testületek vagy egyesületek az aláíró Félnek a II. Részben foglaltak értelmében követett politikájára vonatkozó nyilatkozatokat is beterjeszthetnek.
3. Az 1. bekezdésben jelzett jelentések és a 2. bekezdésben jelzett információk alapján a szakértői bizottság a Miniszteri Bizottság számára jelentést készít. A jelentéshez mellékelik a Felek megjegyzéseit, amelyek megtételére őket felkéri, és a jelentést nyilvánosságra hozhatják.

4. A 3. bekezdésben jelzett jelentés tartalmazza különösen a szakértői bizottságnak a Miniszteri Bizottsághoz címzett javaslatait, ez utóbbi testület által, egy vagy több Félhez szükség szerint intézendő ajánlás előkészítésére.
5. Az Európa Tanács Főtitkára a Charta végrehajtásáról a Parlamenti Közgyűlésnek részletes, kétévenkénti jelentés készít.

17. Cikk – Szakértői bizottság

1. A szakértői bizottság részes Felenként egy-egy tagból áll, akiket az érintett állam által ajánlott, köztisztviseltekben álló és a Charta által szabályozott kérdésekben elismert szaktekintélyek listájáról a Miniszteri Bizottság nevez ki.
2. A bizottság tagjait hat évre nevezik ki, és megbízásuk megújítható. Ha valamelyik tag megbízatásának nem tud eleget tenni, helyét az 1. bekezdésben foglalt eljárásnak megfelelően töltik be, és a kinevezett utód tisztségét elődje hivatalviselési idejének hátralévő időszakában viseli.
3. A szakértői bizottság maga állapítja meg eljárási szabályait, Titkárságát az Európa Tanács Főtitkára biztosítja.

V. RÉSZ

Záró rendelkezések

18. Cikk

A jelen Charta az Európa Tanács tagállamai számára áll nyitva aláírásra, megerősítést, elfogadást vagy jóváhagyást igényel. A megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okiratokat az Európa Tanács Főtitkáránál kell letétbe helyezni.

19. Cikk

1. A jelen Charta az azt követő harmadik hónap lejártá utáni hónap első napján lép hatályba, amikor öt állam kifejezte az Európa Tanács Főtitkárának, hogy a 18. Cikk rendelkezéseinek megfelelően a Chartát magára nézve kötelezőnek ismerte el.
2. Minden olyan állam vonatkozásában, amely később fejezi ki arra irányuló beleegyezését, hogy a Chartát magára nézve kötelezőnek ismerje el, a Charta a megerősítő, elfogadó vagy jóváhagyó okirat letétbe helyezését követő harmadik hónap lejártá utáni hónap első napján lép hatályba.

20. Cikk

1. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a jelen Charta hatálybalépését követően a Chartához történő csatlakozásra bármely olyan államot meghívhat, amely nem tagja az Európa Tanácsnak.
2. A Charta minden csatlakozó állam vonatkozásában a csatlakozási okirattal az Európa Tanács Főtitkáránál történő letétbe helyezését követő harmadik hónap lejártá utáni hónap első napján lép hatályba.

21. Cikk

1. Minden állam az aláírás vagy a megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirattal letétbe helyezésének időpontjában a jelen Charta 7. Cikkének 2–5. bekezdéseihez egy vagy több fenntartást tehet. Semmilyen más fenntartás nem megengedett.
2. Minden, az előző bekezdés szerint fenntartást tevő állam, azt egészben vagy részben, az Európa Tanács Főtitkárához intézett értesítéssel visszavonhatja. A visszavonás az értesítésnek a Főtitkár által történt kézhezvételétől fogva válik hatályossá.

22. Cikk

1. Minden állam bármely időpontban a jelen Chartát az Európa Tanács Főtitkárához intézett értesítéssel felmondhatja.
2. A felmondás az értesítésnek a Főtitkár által történt kézhezvételétől számított hat hónapos időszak leteltét követő hónap első napján válik hatályossá.

23. Cikk

Az Európa Tanács Főtitkára értesíti a Tanács államait és a jelen Chartához csatlakozó minden államot:

- a. minden aláírásról;
- b. minden megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okirattal letétbe helyezéséről;
- c. a jelen Chartának a 19. és 20. Cikk szerinti hatálybalépésének minden időpontjáról;
- d. minden, a jelen Chartát érintő okiratról, értesítésről vagy közlésről.

Fentiek hitelül a kellő módon meghatalmazott alulírottak aláírták a jelen Chartát.

Készült Strasbourgban, az 1992. évi november hó 5. napján, angol és francia nyelven, egyetlen példányban, melyet az Európa Tanács levéltárában kell elhelyezni. Mindkét nyelvű szöveg egyaránt hiteles. Az Európa Tanács Főtitkára az Európa Tanács valamennyi tagállama és a jelen Chartához csatlakozásra meghívott minden állam részére hiteles másolatot küld.

A kiadó megjegyzése:

1. A Magyar Közlönyben megjelent hiteles fordításból az eredeti szöveg d. bekezdése hiányzik. Fordítását e kiadványban pótoljuk.
2. A hiteles fordításban az eredeti e. bekezdés d. alatt helytelen szöveggel szerepel. E kiadványban a helyes fordítást közöljük.

8.

Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201. (1993) Ajánlás az Emberi jogok európai egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban*

1. A Közgyűlés emlékeztet a kisebbségi jogokra vonatkozó 1134/1990-es és 1177/1992-es Ajánlásaira, valamint a 456/1990-es és a 474/1992-es Direktíváira. Az 1992. február 5-én elfogadott két dokumentumban a Közgyűlés felkérte a Miniszterek Bizottságát arra, hogy:
 - I. mielőbb fejezze be a regionális és kisebbségi nyelvek chartájának kidolgozását és tegyen meg mindent, ami csak lehetséges a charta gyors érvényesítése érdekében;
 - II. dolgozzon ki egy kiegészítő jegyzőkönyvet az Emberi jogok európai Egyezményéhez a kisebbségek jogairól;
 - III. lássa el az Európai Tanácsot egy megfelelő közvetítési eszközzel.
2. Azzal, hogy elfogadta, 1992. június 22-én, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartáját – az Európa Tanács Egyezményét – a Miniszterek Bizottsága eleget tett a fenti első pontban megfogalmazott igénynek. A Charta, amelynek alapul kell szolgálnia tagállamaink törvényhozásában jó néhány más állam számára is útmutatást adhat egy bonyolult és kényes témakörben.
3. Hátra van még a Charta gyors érvényesítése. Bátorító jelnek tekinthető, hogy aláírásra történt megnyitásának napján, 1992. november 5-én, az Európa Tanácsnak már tizenegy tagállama látta el aláírásával. De tovább kell lépni.
4. A Közgyűlés tehát felhívást intéz azon tagállamok felé, amelyek még nem írták alá a Chartát, hogy ezt tegyék meg, egyben felkéri valamennyiüket arra, hogy rövid időn belül ratifikálják a Chartát az abban foglalt minél több tétel elfogadásával.
5. A Közgyűlés fenntartja magának azt a jogot, hogy egy későbbi alkalommal visszatérjen az Európa Tanács megfelelő közvetítési eszközének kérésére, mely eszköz létrehozását a Közgyűlés javasolta.
6. A Közgyűlés tájékoztatást kapott arról a megbízatásról, amelyet az Emberi Jogok Igazgató Bizottsága és a nemzeti kisebbségek védelmével foglal-

* Forrás: Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, <http://www.htmh.hu/dokumentumok/rec1201.htm>, magyarul: <http://www.htmh.hu/dokumentumok/rec1201h.htm>

kozó szakértői bizottsága kapott a Miniszterek tanácsától. A Közgyűlés teljes támogatást kíván adni ehhez a munkájukhoz és aktívan szándékozik azt előmozdítani.

7. A kisebbségekhez tartozó személyek egyes jogainak az Emberi Jogok Európai Egyezményébe történő beiktatásával, ezek a személyek, valamint a képviselőikre illetékes szervezetek élhetnének az Egyezmény által javasolt jogorvoslási folyamodási lehetőségekkel, nevezetesen azzal a joggal, hogy kérelmekkel fordulhatnak az Emberi Jogok Európai Bizottságához és Európai Bíróságához.
8. Következésképpen a Közgyűlés azt ajánlja a Miniszterek Bizottságának, hogy a jelen Ajánlás szerves részét alkotó alábbi dokumentum alapján fogadjon el egy kiegészítő jegyzőkönyvet az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez a kisebbségek jogairól.
9. Miután rendkívül sürgős kérdésről van szó, olyanról, amely jelenleg az Európa Tanács legfontosabb feladatai közé tartozik, a Közgyűlés a munka menetrendjének felgyorsítását is ajánlja a Miniszterek Bizottságának annak érdekében, hogy az állam- és kormányfők konferenciáján (Bécs, 1993. okt. 8–9.) kerülhessen elfogadásra a kisebbségek jogaira vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyv és e konferencia alkalmából lehessen azt aláírás végett megnyitni.

JAVASLAT

AZ EMBERI JOGOK ÉS AZ ALAPVETŐ SZABADSÁGJOGOK VÉDELMERE LÉTREJÖTT EURÓPAI EGYEZMÉNY KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉRE A KISEBBSÉGEKHEZ TARTOZÓ SZEMÉLYEKRE VONATKOZÓAN

PREAMBULUM

Az Európa Tanács jelen jegyzőkönyvet aláíró tagállamai,

1. Figyelembevée, hogy a népek sokfélesége és az azt megtermékenyítő sokféle kultúrák az európai civilizáció gazdagságának és életterejének egyik leglényegesebb forrása;
2. Figyelembevée, hogy a nemzeti kisebbségek milyen jelentős mértékben járulnak hozzá az európai államok kultúrájának sokszínűségéhez és dinamizmusához;
3. Figyelembevée, hogy egy államon belüli nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak az elismerése és e jogok nemzetközi védelme útján

lehet csak tartósan véget vetni az etnikai összeütközéseknek és ily módon hozzájárulni az igazság, a demokrácia, a stabilitás és a béke biztosításához;

4. Figyelembevéve, hogy olyan jogokról van szó, amelyeket bárki, akár egyedül, akár másokkal közösen gyakorolhat;
5. Figyelembevéve, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének alapvető alkotó eleme és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés egyik területe

az alábbiakban állapodtak meg:

1. FEJEZET: MEGHATÁROZÁS

1. cikkely

Ezen Egyezmény értelmében nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- a. ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai,
- b. régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,
- c. sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek,
- d. kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,
- e. arra törekednek, hogy közösen megőrizzzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.

2. FEJEZET: ÁLTALÁNOS ELVEK

2. cikkely

1. Egy nemzeti kisebbséghez való tartozás az egyén szabad döntésén múlik.
2. E tartozás felvállalása vagy az arról való lemondás semmiféle hátrányt nem vonhat maga után.

3. cikkely

1. A nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek jogában áll teljesen szabadon kinyilvánítani, megőrizni és fejleszteni vallási, etnikai, nyelvi és/vagy kulturális önazonosságát és akarata ellenére nem vethető alá semmiféle asszimilációs kísérletnek.
2. A nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személy egyénileg vagy másokkal társulva gyakorolhatja és évezheti a jogait.

4. cikkely

A nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek joga van a törvény előtti egyenlőséghez. Tilos mindennemű hátrányos megkülönböztetés egy személlyel szemben egy nemzeti kisebbséghez való tartozás miatt.

5. cikkely

Egy nemzeti kisebbség lakta terület demográfiai összetételét tilos szánt szándékkal ennek a kisebbségnek a rovására megváltoztatni.

3. FEJEZET: ANYAGI JOGOK

6. cikkely

Egy nemzeti kisebbséghez tartozó összes személynek jogában áll létrehozni a saját szervezeteit, a politikai pártokat is beleértve.

7. cikkely

1. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek jogában áll anyanyelvének szabad használata mind a magánéletben, mind a nyilvánosság előtt, szóban és írásban egyaránt. A saját nyelvhasználat kiterjed a kiadványokra és az audiovizuális eszközökre is.
2. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek joga, hogy anyanyelvén használja nevét és utóneveit és joga van ez utóbbiak hivatalos elismeréséhez.
3. A jelentős mértékben nemzeti kisebbség lakta körzetekben a kisebbséghez tartozó személyek jogosultak anyanyelvük használatára a közigazgatási szervekkel való érintkezések, valamint a bírósági és jogügyi eljárások során.
4. A jelentős mértékben nemzeti kisebbség lakta körzetekben a kisebbséghez tartozó személyek joga, hogy saját nyelvükön tüntessék fel a helyi elnevezéseket, cégtáblákat, feliratokat és a nyilvánosságnak szánt egyéb tájékoztatást. Ez nem jelenti akadályát annak, hogy a hatóságok éljenek azzal a jogukkal, hogy a fenti információkat az állam hivatalos nyelvén vagy nyelvein adják közre.

8. cikkely

1. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó minden személynek joga, hogy megtanulhassa az anyanyelvét és anyanyelvén történő oktatásban részesüljön, a kisebbség földrajzi elhelyezését figyelembevételeivel és megfelelő számban és helyen létrehozott közoktatási és képzési intézményben.

2. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek jogukban áll saját iskolákat és oktatási, ill. képzési intézményeket létrehozni és fenntartani az állam jogi rendszerén belül.

9. cikkely

A jelen jegyzőkönyv által oltalmazott jogok vélelmezett megsértése esetén egy nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek vagy egy nemzeti kisebbség bármely reprezentatív szervezetének jogában áll, hogy tényleges jogorvoslásért forduljon egy állami szervhez.

10. cikkely

Egy nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek joga, hogy az állam területi sérthetetlenségének tiszteletben tartásával szabadon és akadálytalanul kapcsolatot tartson fenn egy másik ország állampolgáraival, akiket etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságok, illetve a kulturális önazonosság köti össze saját nemzeti kisebbségével.

11. cikkely

Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel, vagy különleges státusszal rendelkezzenek.

4. FEJEZET: A JEGYZŐKÖNYV ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK FELTÉTELEI

12. cikkely

1. A jelen jegyzőkönyv egyetlen rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy korlátozását vagy leszűkítését jelenti egy szerződő állam törvényhozásában vagy ezen állam által aláírt nemzetközi egyezményben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részére biztosított egyéni jogok vagy egy nemzeti kisebbség számára biztosított kollektív jogok egyikének.
2. Nem tekinthetők diszkriminatívnak azok a rendelkezések, amelyek kifejezetten a nemzeti kisebbségek védelmére és megfelelő fejlődésük elősegítésére irányulnak, amelyeket közigazgatási, politikai, gazdasági, szociális, kulturális és egyéb téren jogegyenlőségük és a lakosság többi részével azonos bánásmód biztosítására hoznak.

13. cikkely

A jelen jegyzőkönyvben előírt jogok és szabadságjogok gyakorlása maradtalanul vonatkozik azon személyekre, akik olyan csoporthoz tartoznak, amely az állam területének egészen többséget, de a területi vagy regionális közösségek egyikében ill. több ilyen közösségben kisebbséget alkot.

14. cikkely

A jelen jegyzőkönyvben felsorolt jogok és szabadságjogok gyakorlása nem korlátozhatja az állampolgársággal járó kötelezettségeket és felelősséget. Mindazonáltal e jogok gyakorlása csak a törvény által előírt formalitásoknak, feltételeknek, megszorításoknak és szankcióknak vethető alá, amelyek egy demokratikus társadalomban szükséges intézkedéseket jelentenek a nemzetbiztonság, a területi sérthetetlenség vagy a közbiztonság, a rend és a bűnmegelőzés, az egészség vagy az erkölcs védelme, illetve mások jogainak és szabadságjogainak oltalmazása érdekében.

5. FEJEZET: ZÁRÓRENDELKEZÉSEK

15. cikkely

Az Egyezmény 15. cikkelyének megfelelően a jelen jegyzőkönyv rendelkezéseitől, a 10. cikkely kivételével, eltérni nem lehet.

16. cikkely

A jelen jegyzőkönyv rendelkezéseivel kapcsolatban az Emberi jogok európai Egyezményének 64. cikkelye alapján semmiféle fenntartás nem fogadható el.

17. cikkely

Az aláíró államok a jelen jegyzőkönyv 1-től 11-ig terjedő cikkelyeit az Egyezmény kiegészítő cikkelyeinek tekintik, az Egyezmény valamennyi rendelkezése ennek megfelelően érvényesítendő.

18. cikkely

A jelen jegyzőkönyv aláírás végett nyitva áll az Európa Tanács mindazon tagjai előtt, amelyek a Szerződést aláírták. A jegyzőkönyv ratifikálás, elfogadás vagy elismerés tárgyát képezi. Az Európa Tanácsnak egy tagállama csak akkor ratifikálhatja, fogadhatja vagy ismerheti el a jelen jegyzőkönyvet, ha ezzel egyidejűleg ratifikálja vagy korábban már ratifikálta az Egyezményt. A ratifikálást, elfogadást vagy elismerést tartalmazó okiratokat az Európa Tanács Főtitkáránál helyezik letétbe.

19. cikkely

1. A jelen jegyzőkönyv azt követően lép érvénybe a következő hónap első napján, hogy az Európa Tanács öt tagállama bejelentette: a Jegyzőkönyvet a 18. cikkely rendelkezéseinek megfelelően magára nézve kötelező erejűnek tekinti.
2. Minden olyan tagállam esetében, amely utólag jelenti be, hogy a Jegyzőkönyvet magára nézve kötelező erejűnek tekinti, a Jegyzőkönyv a ratifikálást, elfogadást vagy elismerést tartalmazó okirat letétbe helyezését követő hónap első napján lép érvénybe.

20. cikkely

Az Európa Tanács Főtitkára értesíti a Tanács tagállamait:

- a. minden aláírásról;
- b. a ratifikálást, elfogadást vagy elismerést tartalmazó minden okirat letétbe helyezéséről;
- c. a jelen Jegyzőkönyv érvénybe lépésének minden időpontjáról;
- d. a jelen Jegyzőkönyvvel kapcsolatos minden egyéb lépésről, bejelentésről vagy közlésről.

MINEK ALAPJÁN a kellő felhatalmazással rendelkező alulírottak aláírták a jelen Jegyzőkönyvet.

KÉSZÜLT Strasbourgban, [...] francia és angol nyelven – mindkét szöveg egyformán hiteles – egyetlen példányban, amely az Európa Tanács Levéltárába kerül letétbe helyezés céljából. Az Európa Tanács Főtitkára erről hiteles másolatot juttat el az Európai Tanács minden tagállamának.

Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről*

Európai Szerződések – ETS No. 157

Strasbourg, 1995. II.1.

- Az Európa Tanács tagállamai és a jelen Keretegyezmény többi aláíró Állama,
- figyelembe véve, hogy az Európa Tanács célja a tagjai közötti nagyobb egység elérése annak érdekében, hogy védje és fejlessze közös örökségük eszméit és elveit;
 - figyelembe véve, hogy az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelme és továbbfejlesztése az egyik módszer, ami által e cél elérhető;
 - attól az óhajtól vezéreltetve, hogy az 1993. október 9-én Bécsben, az Európa Tanács Tagállamainak állam- és kormányfői által elfogadott Nyilatkozatot megvalósítsák;
 - abban az elhatározásban, hogy saját területeiken védelmezzék a nemzeti kisebbségek fennmaradását;
 - figyelembe véve, hogy az európai történelem megrázkódtatásai megmutatták, a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú kontinensünk stabilitása, demokratikus biztonsága és békéje szempontjából;
 - figyelembe véve, hogy a pluralista és valódi demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, de megfelelő feltételeket is kell teremtenie azért, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást;
 - figyelembe véve, hogy szükséges a tolerancia és a párbeszéd légkörének megteremtése azért, hogy a kulturális különbözőség ne a megosztottság, hanem a gazdagodás forrása és tényezője legyen minden társadalom számára;
 - figyelembe véve, hogy a toleráns és virágzó Európa kiteljesedése nemcsak az Államok közötti együttműködéstől függ, hanem határokon átnyúló együttműködést kíván a helyi és a regionális közösségek között, az Államok alkotmányának és területi integritásának sérelme nélkül;
 - figyelembe véve az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményt és kiegészítő jegyzőkönyveit;

* Forrás: Council of Europe. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Prepared by the CAHMIN. 10 Nov, 1994, 1999/34. tv. *Magyar Közlöny* 1999. 27. sz. március 31.

- figyelembe véve az Egyesült Nemzetek egyezményeiben és nyilatkozataiban a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó kötelezettségeket, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia dokumentumait, kiváltképpen az 1990. június 29-i Koppenhágai Dokumentumot;
- abban az elhatározásban, hogy a nemzeti kisebbségek hatékony védelmét és az ezekhez a kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságait biztosító és tiszteletben tartandó elveket, valamint az azokból származó kötelezettségeket meghatározzák, azoknak a tagállamokban és más – a jelen okmány részeseivé váló – Államokban történő biztosítása végett, tiszteletben tartva a jog uralmát, az államok területi integritását és nemzeti szuverenitását;
- abban az elhatározásban, hogy a jelen Keretegyezménybe foglalt elveket nemzeti törvényhozásuk által és megfelelő kormányzati politikával végrehajtsák,

a következőkben állapodnak meg:

I. FEJEZET

1. cikk

A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.

2. cikk

A jelen Keretegyezmény rendelkezéseit jóhiszeműen, a megértés és a türelmesség szellemében, valamint az Államok közötti jószomszédság, baráti kapcsolatok és együttműködés elveivel összhangban kell alkalmazni.

3. cikk

1. Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.
2. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből származó jogaikat és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják.

II. FEJEZET

4. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos.
2. A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy – amennyiben szükséges – megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági-, a társadalmi-, a politikai- és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.
3. A 2. bekezdésben foglaltaknak megfelelő intézkedéseket nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni.

5. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.
2. Az integrációt szabályozó általános politikájuk keretében hozott intézkedések sérelme nélkül a Felek tartózkodnak minden olyan politikától vagy gyakorlattól, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációjára irányul és védelmezik ezen személyeket minden olyan akciótól, ami a beolvasztásukra irányul.

6. cikk

1. A Felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására.
2. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő intézkedéseket hoznak olyan személyek védelmében, akik hátrányosan megkülönböztetők, ellenséges vagy erőszakos fenyegetések és cselekedetek áldozatai lehetnek, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásuk miatt.

7. cikk

A Felek biztosítják minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, a véleménynyilvánítás szabadságához, a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jogának tiszteletben tartását.

8. cikk

A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek vallása vagy hite kifejezésére, úgyszintén vallási intézmények, szervezetek és egyesületek alapítására való jogot.

9. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak annak elismerésére, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a véleménynyilvánítási szabadsága magába foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, az eszmék megismerésének és közlésének szabadságát a kisebbség nyelvén, országhatárokra tekintet nélkül és hatósági szerv beavatkozása nélkül. A Felek biztosítani fogják nemzeti jogrendszerük keretein belül, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket ne érje hátrányos megkülönböztetés a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutásban.
2. Az 1. bekezdés nem akadályozza meg a Feleket abban, hogy a rádió adás és televíziós sugárzás, vagy mozivállalkozás megindítását – hátrányos megkülönböztetéstől mentesen és objektív kritériumok alapján – engedélyhez kössék.
3. A Felek nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket a nyomtatott tömegkommunikációs eszközök létrehozásában és használatában. A rádió- és televízió adásokat szabályozó törvényi keretekben, amennyire lehetséges, biztosítani fogják és figyelembe veszik az 1. bekezdés rendelkezéseit, annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára lehetőséget nyújtsanak saját tömegkommunikációs eszközeik létrehozására és használatára.
4. A Felek megfelelő intézkedéseket hoznak jogrendszerük keretében annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutást, ezzel is előmozdítva a toleranciát és lehetőséget teremtve a kulturális sokszínűségnek.

10. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek elismerik kisebbségi nyelvének szabad és beavatkozás nélküli használatát úgy magánbeszélgetésben mint nyilvánosan, szóban és írásban.
2. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan, vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák – lehetőség szerint – e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket.
3. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek azt a jogot, hogy olyan nyelven, amelyet megért, a legrövidebb időn belül tájékoztassák letartóztatásának okairól és minden ellene felhozott vád természetéről és indokairól, valamint hogy ezen a nyelven védekezhessen – ha szükséges – ingyenes tolmács segítségével.

11. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek azon jogát, hogy család- és utónevét kisebbségi nyelvén használhassa, ugyancsak ennek hivatalos elismeréséhez való jogot, jogrendszerükben szabályozottaknak megfelelően.
2. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy azon jogát, hogy saját kisebbségi nyelvén cégtáblákat, feliratokat és egyéb magántermészetű információkat tegyen közzé a nyilvánosság számára láthatóan.
3. Olyan körzetekben, amelyek hagyományosan nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által jelentős számban lakottak, a Felek törekedni fognak arra, hogy jogrendszerük keretében, beleértve, ahol helyénvaló a más Államokkal való megállapodásokat, és figyelembe véve sajátos körülményeiket, a hagyományos helységneveket, utcaneveket és egyéb, a közösség számára szánt földrajzi megjelöléseket a kisebbség nyelvén is kiírják, ha megfelelő igény van ilyen jelzésekre.

12. cikk

1. A Felek, ha szükséges, az oktatás és a kutatás területén intézkednek úgy a nemzeti kisebbségeik mint a többség kultúrájának, történelmének, nyelvének és vallásának megismerése előmozdítására.
2. Ebben az összefüggésben a Felek különösképpen megfelelő lehetőségeket fognak teremteni a tanítóképzésre és a tankönyvekhez való hozzájutásra és megkönnyítik a különböző közösségek tanítói és diákjai közötti kapcsolatokat.
3. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy előmozdítják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az oktatáshoz minden szinten a hozzájutás esélyegyenlőségét.

13. cikk

1. Oktatási rendszerük keretében a Felek elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogát arra, hogy saját magán oktatási és képzési intézményeiket létrehozassák és működtethessék.
2. E jog gyakorlása nem ró semmiféle pénzügyi kötelezettséget a Felekre.

14. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogát kisebbségi nyelvének megtanulására.
2. Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek – lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül – annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni.
3. A jelen cikk 2. bekezdését úgy kell végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását, vagy ezen a nyelven való tanítást.

15. cikk

A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.

16. cikk

A Felek tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat

megváltoztatják és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből származnak.

17. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más Államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.
2. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy részt vegyenek nemzeti- és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek tevékenységében.

18. cikk

1. A Felek törekednek arra, hogy – amennyiben szükséges – két- és többoldalú egyezményeket kössenek más Államokkal, kiváltképpen a szomszédos Államokkal, annak érdekében, hogy biztosítsák az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét.
2. Adott esetben a Felek megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés bátorítására.

19. cikk

A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy a jelen Keretegyezményben lefektetett elveket tiszteletben tartják és végrehajtják, azokhoz – amennyiben az szükséges – kizárólag olyan megszorításokat, korlátozásokat vagy derogációkat alkalmaznak, amelyekről nemzetközi jogi okmányok rendelkeznek, különösen amelyek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményben és kiegészítő jegyzőkönyveiben találhatók, amennyiben ezek lényegesek az említett elvekből származó jogok és szabadságok szempontjából.

III. FEJEZET

20. cikk

A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből eredő jogok és szabadságok gyakorlása során minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényhozást és mások jogait, különösen a többséghez tartozókat és más nemzeti kisebbségeiket.

21. cikk

A jelen Keretegyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely egyén számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely a nemzetközi jog alapvető elveivel, kiváltképpen az Államok szuverén egyenlőségével, területi integritásával és politikai függetlenségével ellentétes.

22. cikk

A jelen Keretegyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy megsérti azokat az emberi jogokat vagy alapvető szabadságokat, melyek a Szerződő Felek bármelyike törvényeinek megfelelően vagy bármely más – amennyiben e Szerződő Fél részese – Egyezmény alapján biztosítható.

23. cikk

A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből eredő jogok és szabadságok – amennyiben az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményben, vagy kiegészítő jegyzőkönyveiben azoknak megfelelő rendelkezések találhatók – az utóbb említett Egyezmény rendelkezéseivel összhangban lévőkként értelmezendők.

IV. FEJEZET**24. cikk**

1. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága figyelemmel fogja kísérni a jelen Keretegyezménynek a Szerződő Felek általi végrehajtását.
2. Azok a Felek, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak, a megállapítandó szabályok szerint fognak részt venni a végrehajtási mechanizmusban.

25. cikk

1. A Keretegyezménynek az adott Szerződő Fél vonatkozásában történő hatályba lépését követő egy éven belül a Szerződő Fél az Európa Tanács Főtitkárnak teljeskörű tájékoztatást nyújt azokról a törvényhozói és egyéb intézkedésekről, amelyeket a Keretegyezményben felsorolt elvek hatályosulásáért tett.
2. Ezt követően minden Szerződő Fél a Főtitkárnak rendszeresen és minden alkalommal, amikor a Miniszteri Bizottság kifejezte e kérését, tájékoztatást nyújt a Keretegyezmény végrehajtását érintő minden lényeges lépésről.
3. A Főtitkár továbbítja a jelen cikkben foglaltaknak megfelelően nyújtott tájékoztatást a Miniszteri Bizottsághoz.

26. cikk

1. Amennyiben a Felek által a jelen Keretegyezményben felsorolt elvek érvényesítése érdekében tett intézkedések megfelelőségét értékeli, a Miniszteri Bizottságot olyan tanácsadó bizottság fogja segíteni, melynek tagjai a nemzeti kisebbségek védelmének a területén elismert szakértelemmel rendelkeznek.
2. A tanácsadó bizottság összetételét és ügyrendjét a Miniszteri Bizottság fogja meghatározni a Keretegyezmény hatálybalépését követő egy éven belül.

V. FEJEZET

27. cikk

A jelen Keretegyezmény az Európa Tanács tagállamai részére áll nyitva aláírásra. A Keretegyezmény hatályba lépésének időpontjáig a Miniszteri Bizottság által meghívott bármely más Állam is aláírhatja. A Keretegyezményt megerősíteni, elfogadni vagy jóváhagyni lehet. A megerősítő, elfogadási vagy jóváhagyási okmányokat az Európa Tanács Főtitkáránál kell letétbe helyezni.

28. cikk

1. A jelen Keretegyezmény hatálybalépésének napja a Keretegyezménynek a 27. cikk szerinti, az Európa Tanács tizenkét Tagállama általi elfogadástól eltelt három hónapot követő naptári hónap első napja.
2. Mindazon tagállamok vonatkozásában, melyek ezt követően fogadják el a Keretegyezményt, a Keretegyezmény a megerősítő, elfogadási vagy jóváhagyási okmányok letétbe helyezésétől eltelt három hónapos időszakt követő naptári hónap első napján lép hatályba.

29. cikk

1. A jelen Keretegyezmény hatályba lépése és a Szerződő Államokkal folytatott konzultáció után az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az Európa Tanács Alapszabályának 20. d. cikke alapján hozott többségi határozatnak megfelelően csatlakozásra kérhet fel minden olyan Államot, amely nem tagja az Európa Tanácsnak, és amelyet a Keretegyezmény aláírására a 27. cikk rendelkezései szerint meghívtak, de ezt még nem tette meg, továbbá bármely más nem-tagállamot.
2. A jelen Keretegyezmény minden csatlakozó Államra nézve a csatlakozási okmánynak az Európa Tanács Főtitkáránál történt letétbe helyezésétől eltelt három hónapot követő naptári hónap első napján lép hatályba.

30. cikk

1. A Keretegyezmény aláírása vagy a megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozási okmányok letétbe helyezése alkalmával minden Állam megnevezheti azt a területet, vagy területeket, amely(ek) nemzetközi kapcsolataiért felelősséget visel és ahol a jelen Keretegyezményt alkalmazni fogják.
2. Bármely Állam bármely későbbi időpontban az Európa Tanács Főtitkárához intézett nyilatkozatában kiterjesztheti a jelen Keretegyezmény alkalmazását a nyilatkozatban meghatározott más területre. Az ilyen terület vonatkozásában a Keretegyezmény a nyilatkozatnak a Főtitkár általi kézhezvételét követő három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján fog hatályba lépni.
3. Az előző két bekezdés alapján tett bármely, a nyilatkozatban meghatározott terület vonatkozásában fennálló nyilatkozatot a Főtitkárhoz címzett értesítéssel vissza lehet vonni. A visszavonás a Főtitkárhoz eljuttatott nyilatkozat kézhezvételét követő három hónapos időtartam lejártát követő hónap első napján lép hatályba.

31. cikk

1. Bármely Fél bármikor felmondhatja a jelen Keretegyezményt az Európa Tanács Főtitkárának tett bejelentéssel.
2. A felmondás a bejelentésnek a Főtitkár általi átvétele napjától számított hat hónap elteltét követő naptári hónap első napján lép hatályba.

32. cikk

Az Európa Tanács Főtitkára a Tanács tagállamait, a többi aláíró Államot és minden olyan Államot, amely csatlakozott a jelen Keretegyezményhez, tájékoztatja:

- a) minden aláírásról;
- b) minden megerősítő, elfogadó, jóváhagyó vagy csatlakozó okmány letétbe helyezéséről;
- c) a Keretegyezménynek a 28., 29., 30. cikkek szerint történt hatályba lépése valamennyi időpontjáról;
- d) a jelen Keretegyezményre vonatkozó minden jogcselekményről, értesítésről vagy közlésről.

Minek hitelülül a kellőképpen meghatalmazott alulírottak aláírták a jelen Keretegyezményt.

Készült Strasbourgban, 1995. február 1-én, angol és francia nyelven, egyetlen példányban, melyet az Európa Tanács levéltárában kell elhelyezni. Mindkét nyelvű szöveg egyaránt hiteles. Az Európa Tanács Főtitkára az Európa Tanács valamennyi Tagállama és a jelen Keretegyezmény aláírására felkért vagy csatlakozó Állam részére hiteles másolatot küld.

Magyarázó megjegyzések a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez

ELŐZMÉNYEK

1. Az Európa Tanács az elmúlt több, mint negyven év alatt számos alkalommal vizsgálta a nemzeti kisebbségek helyzetét. A Parlamenti Közgyűlés már működésének legelső éveiben (1949) is elismerte „a nemzeti kisebbségek jogai széleskörű védelme problémájának” jelentőségét a Jogi és Közigazgatási kérdések Bizottságának egyik jelentésében. 1961-ben a Közgyűlés ajánlotta, hogy illesszenek be egy cikket a Második Kiegészítő Jegyzőkönyvbe a nemzeti kisebbségek egyes, az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (ECHR) nem foglalt jogainak biztosítására. Az utóbbi ténylegesen a 14. cikkben szereplő hátrányos megkülönböztetéssel szembeni klauzulában „a nemzeti kisebbséghez tartozás” megemlítésére korlátozódik. A nemzeti kisebbségek védelmét előíró cikk-tervezet alábbi megfogalmazását javasolja a 285/1961. számú Ajánlás:
„A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nem foszthatók meg – csoportjuk más tagjaival közös és a közrenddel nem ütköző – attól a joguktól, hogy saját kulturális életük legyen, saját nyelvüket használják, saját iskolákat nyissanak és választásuk szerinti nyelven történő oktatásuk legyen vagy saját vallásukat nyilvánosan megvallhassák és gyakorolhassák.”
2. A Szakértői Bizottságot megbízták egy ilyen jegyzőkönyv elkészítésének lehetősége és célszerűsége tanulmányozásával, tevékenységét elhalasztotta az oktatásban a nyelvhasználatra vonatkozó Belga nyelvi ügyekben történő végső ítélet meghozataláig (Eur. Court H.R. judgment of 23 July 1968, Series A, No. 6.). 1973-ban szigorúan vett jogi nézőpontból arra a következtetésre jutott a Bizottság, nem feltétlenül szükséges, hogy a kisebbségek védelmét az ECHR kiegészítő jegyzőkönyvébe foglalt speciális rendelkezés biztosítsa. A szakértők azonban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy

- nincs különösebb jogi akadály ilyen kiegészítő jegyzőkönyv elfogadásának, amennyiben azt egyéb okokból kívánatosnak találják.
3. A közelmúltban a Parlamenti Közgyűlés a Miniszteri Bizottság számára egyszerre politikai és jogi megoldásokra tett javaslatot, különösképpen a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyv vagy egyezmény elkészítésére. Az 1134/1990. számú Ajánlás tartalmazza a Közgyűlés által a nemzeti kisebbségek védelmére szükségesnek talált elvek jegyzékét. 1991 októberében az Emberi Jogok Igazgatótanácsát (CDDH) bízta meg azon feltételek jogi és politikai szemszögből történő áttekintésével, amelyek között az Európa Tanács tevékenységét megvalósíthatná a nemzeti kisebbségek védelmében, figyelemmel azokra a munkálatokra, amelyeket az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia (CSCE) és az Egyesült Nemzetek végeztek, valamint az Európa Tanácson belül felmerült elgondolásokra.
 4. 1992 májusában a CDDH-t a Miniszteri Bizottság megbízta, vizsgálja meg a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó speciális jogi norma megalkotásának lehetőségét. A CDDH ennek alapján szakértői bizottságot (DH-MIN) állított fel, amelynek az 1993 márciusában kibocsátott új megbízás szerint javaslatot kellett tennie speciális jogi normákra e területen, szemelvényben igazodva az Európa Tanács és a CSCE munkálatainak kiegészítő jellegéhez. A munkálatok során a CDDH és a DH-MIN különböző megfogalmazásokat vett figyelembe, így különösen a nemzeti kisebbségek védelmének Európai Egyezményére vonatkozó javaslatot, melyet a demokráciáért a jog közreműködésével Európai Bizottság (az ún. „Velencei Bizottság”) dolgozott ki, az osztrák javaslatot az ECHR kiegészítő jegyzőkönyvére, a Parlamenti Közgyűlés 1201/1993. számú Ajánlásába foglalt tervezetet az ECHR kiegészítő jegyzőkönyvére, valamint más javaslatokat. A vizsgálat összegezése a CDDH által a Miniszteri Bizottsághoz 1993. szeptember 8-án tett jelentésben történt, amely különböző, ezen a területen alkalmazható jogi normákat mutat be és olyan jogi eszközöket, amelyekben ezeket konkretizálni lehet. Ebben az összefüggésben a CDDH megjegyezte, a „nemzeti kisebbségek” fogalmának értelmezésében nem volt konszenzus.
 5. A meghatározó lépést az Európa Tanács tagállamai állam-és kormányfőinek 1993. október 8-n és 9-n Bécsben tartott csúcstekeztetésén tették meg. Egyetértettek abban, hogy az Európában a történelem megrázkódtatásai között létrejött nemzeti kisebbségeket védeni és óvni kell, hogy ezzel is a békéhez és stabilitáshoz járuljunk hozzá. Az állam-és kormányfők úgy határoztak, hogy a nemzeti kisebbségek védelmére jogi kötelezettségeket

vállalnak. A Bécsi Nyilatkozat II. Függeléke a Miniszteri Bizottságot többek között megbízta:

- Készítsen a legrövidebb időn belül a nemzeti kisebbségek védelmére Keretegyezmény-tervezetet, meghatározva azokat az elveket, amelyek a nemzeti kisebbségek védelmét biztosítják és betartásukra a Szerződő Államok kötelezettséget vállalnak. Ez az okmány a nem tagállamok számára is nyitva állna aláírásra.
 - Kezdje meg az Emberi Jogok Európai Egyezményét kulturális területen kiegészítő jegyzőkönyv összeállítását olyan rendelkezésekkel, melyek biztosítják az egyéni jogokat, különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára.
6. 1993. november 4-én a Miniszteri Bizottság létrehozta a Nemzeti kisebbségek védelmének eseti bizottságát (CAHMIN). Megbízatása tükrözte a Bécsben meghozott határozatokat. Az Európa Tanács tagállamaiból származó szakértőkből álló bizottság 1994. január végén kezdte meg munkáját, amelyben a CDDH, a Kulturális Együttműködés Tanácsa (CDCC), a Tömegtájékoztatás Igazgatótanácsa (CDMM) és a Demokráciáért a jog közreműködésével Európai Bizottság képviselői vettek részt. A CSCE Nemzeti Kisebbségek főmegbízottja, valamint az Európai Közösségek Bizottsága megfigyelőként szintén részt vettek a munkálatokban.
 7. A CAHMIN 1994. április 15-én ideiglenes jelentést terjesztett elő a Miniszteri Bizottsághoz, amelyet ezt követően megküldtek a Parlamenti Közgyűlésnek (Doc. 7109). A Miniszteri Bizottság 1994 májusában tartott 94. ülészakán elismerését fejezte ki a Bécsi Nyilatkozatból eredő megbízatás végrehajtásában teljesített előrehaladásért.
 8. A Keretegyezmény egyes rendelkezéseit a Miniszteri Bizottság (a Miniszteri Megbízottak 1994. október 7-i 517. tanácskozása) dolgozta ki, ezek politikai egyeztetést kívánnak, azok is, amelyek a Keretegyezmény végrehajtásának ellenőrzésére vonatkoznak.
 9. A CAHMIN 1994. október 10-től 14-ig tartott tanácskozásán elhatározta a Keretegyezmény tervezetének a Miniszteri Bizottság elé terjesztését, amely ennek szövegét az 1994. november 10-én tartott 95. Miniszteri Ülészakán elfogadta. A Keretegyezmény az Európa Tanács tagállamai számára 1995. február 1-én nyílt meg aláírásra.

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

A Keretegyezmény céljai

10. A Keretegyezmény az első, jogilag kötelező multilaterális okmány, mely általánosságban a nemzeti kisebbségek védelmét szolgálja. A célja a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi elvek meghatározása, amelyeknek tiszteletben tartására az Államok kötelezettséget vállalnak. Az Európa Tanács a Bécsi Nyilatkozatban kifejezett óhajoknak (II. Függelék) hatályosulása érdekében az Európai Együttműködési és Biztonsági Konferencia (CSCE) által elfogadott politikai kötelezettségeknek a lehető legszélesebb jogi kötelezettségekkel való átalakítása érdekében.

Megközelítések és alapvető koncepciók

11. A helyzetek különbözőségére és a megoldandó problémák jelentős számára tekintettel elhatározták, hogy lényegében bizonyos célokat meghatározó – melyek követésére a Felek kötelezettséget vállalnak – programjellegű rendelkezéseket magában foglaló Keretegyezményt dolgoznak ki. Ezek a - közvetlenül nem alkalmazható – rendelkezések az érintett Államok számára mérlegelési szabadságot hagynak az általuk elérendőként meghatározott célok megvalósításában, és így mindegyikük számára lehetővé válik a sajátosságok körülmények figyelembe vétele.
12. Meg kell állapítani, a Keretegyezmény a „nemzeti kisebbség” fogalmának semmiféle meghatározását nem tartalmazza. Emiatt elhatározták, gyakorlati megközelítést alkalmaznak arra a megállapításra alapítva, hogy a jelen helyzetben lehetetlen az Európa Tanács valamennyi tagállama általános támogatását elnyerő meghatározásra jutni.
13. A jelen Keretegyezményben lefektetett elvek alkalmazását a nemzeti törvényeken és megfelelő kormányzati politikán keresztül kell érvényesíteni. Az Egyezmény nem foglalja magában semmiféle kollektív jog elismerését. A hangsúlyt a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek védelmének biztosítására helyezi, akik jogaikat egyénileg vagy másokkal közösségben gyakorolhatják (lásd 3. cikk 2. bekezdését). Ebben a tekintetben a Keretegyezmény más nemzetközi szervezetek által elfogadott okmányok megközelítését követi.

A Keretegyezmény szerkezete

14. A preambulumon túl a Keretegyezmény még öt fejezetből áll.
15. Az I. Fejezet rendelkezései tartalmazzák bizonyos alapvető elvek általános kimondását, melyek a Keretegyezmény további alap-rendekezeinek pontosítását szolgálhatják.

16. A II. Fejezet a különleges alapelvek jegyzékét tartalmazza.
17. A III. Fejezet a Keretegyezmény értelmezésére és alkalmazására vonatkozó különböző rendelkezéseket foglalja magába.
18. A IV. Fejezet a Keretegyezmény alkalmazásának ellenőrzését szolgáló rendelkezéseket tartalmazza.
19. Végül az V. Fejezet az Európa Tanács egyezményeiben és megállapodásaiban szokásos záró rendelkezések mintájára alapított záró rendelkezéseket tartalmazza.

MEGJEGYZÉSEK A KERETEGYEZMÉNY RENDELKEZÉSEIRŐL

PREAMBULUM

20. A preambulum a Keretegyezmény kidolgozásának okait magyarázza, és alkotóinak bizonyos alapvető aggodalmait fejt ki. A bevezető szavak tisztán jelzik, hogy a Keretegyezményt az Európa Tanács nem tagállamai is aláírhatják és megerősíthetik (lásd 27. cikk).
21. A preambulum utal az Európa Tanács alapszabályában megfogalmazott célra és e cél eléréséhez szolgáló eszközök egyikére: az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme és kiterjesztése.
22. Hivatkozik ugyancsak az Európa Tanács Tagállamai állam- és kormányfői által Bécsben elfogadott Nyilatkozatra, egy olyan okmányra, amely lefektette e Keretegyezmény alapjait (lásd a fenti 5. bekezdést is). Valójában a preambulum szövegét nagymértékben e Nyilatkozat sugallta, különösen annak II. Függeléke. Ugyanez a helyzet a Keretegyezmény I. és II. Fejezetében szabályozott kötelezettségek kiválasztását illetően is.
23. A preambulum nem kimerítő módon említi a Keretegyezmény tartalmát ösztönző további három forrást: az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményt (ECHR) valamint az Egyesült Nemzetek és a CSCE olyan okmányait, amelyek kötelezettségeket tartalmaznak a nemzeti kisebbségek védelme vonatkozásában.
24. A preambulum – amelyet az Egyesült Nemzeteknek a Nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó Nyilatkozata (a Közgyűlés 1992. december 18-án elfogadott 47/135. számú Határozata) 1. cikkének 1. bekezdése inspirálta – tükrözi az Európa Tanács és Tagállamai aggodalmait a nemzeti kisebbségek létének veszélyeztetése kérdésében.

25. Mivel a Keretegyezmény az Európa Tanács nem tagállamai számára is nyitva áll aláírásra és megerősítésre és azért, hogy sokkal átfogóbb megközelítést biztosítson, úgy határoztak, hogy egyes olyan elveket is bele foglalnak, amelyek az ECHR-ben vagy annak kiegészítő jegyzőkönyveiben már biztosított jogokból és szabadságokból erednek (lásd ezzel összefüggésben a Keretegyezmény 23. cikkét).
26. Az Egyesült Nemzetek Egyezményeire és Nyilatkozataira való hivatkozás emlékeztet az egyetemes szinten végzett munkálatokra, például a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányára (27. cikk) és a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó Nyilatkozatra. Ez a hivatkozás azonban nem terjed ki a nemzeti kisebbség fogalmának semmiféle meghatározására, amelyeket ezekbe az okmányokba foglaltathatnának.
27. A CSCE keretei között e területen vállalt kötelezettségekre való hivatkozás tükrözi a Bécsi Nyilatkozat II. Függelékében kifejezett kíváncsalmat, hogy az Európa Tanács a lehető legszélesebb mértékben alakítsa át e politikai kötelezettségeket jogi kötelezettségekké. A Koppenhágai Dokumentum (Copenhagen Document) különösen hasznos iránymutatást szolgáltatott a Keretegyezmény szerkesztéséhez.
28. A preambulum utolsó előtti bekezdése pontosítja a Keretegyezmény fő célját: a nemzeti kisebbségek, valamint ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogai hatékony védelmének biztosítását. Hangsúlyozza azt is, hogy e védelmet a jog uralma elvének megfelelően, tiszteletben tartva az államok területi integritását és nemzeti szuverenitását, kell biztosítani.
29. Az utolsó bekezdés célja annak jelzése, hogy a jelen Keretegyezménybe foglalt e rendelkezések nem közvetlenül alkalmazhatók. Nem érinti a Tagállamoknak a nemzetközi szerződések belső jogrendbe való átvételére vonatkozó törvényeit és gyakorlatát.

I. FEJEZET

1. cikk

30. Az 1. cikk fő célja annak meghatározása, hogy a nemzeti kisebbségek védelme, amely szerves részét képezi az emberi jogok védelmének, nem esik az Államok számára fenntartott rendelkezési terület körébe. Az a megállapítás, hogy ez a védelem „szerves részét képezi az emberi jogok nemzetközi védelmének”, semmiben nem érinti az ECHR által létrehozott szerveknek a jelen Keretegyezmény értelmezésére vonatkozó jogkörét.

31. E cikk a nemzeti kisebbségek védelmére, úgyis, mint ilyen minőségükben és az e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelmére vonatkozik. E megfogalmazásbeli különbségtétel és szerkesztésbeli megkülönböztetés világossá teszi, hogy nem kötelezték el magukat a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak elismerésére (lásd a 3. cikkre vonatkozó megjegyzéseket is) A Felek mindazonáltal elismerik, hogy a nemzeti kisebbség védelme az ilyen kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmén keresztül biztosítható.

2. cikk

32. Ez a cikk a Keretegyezmény alkalmazását szabályozó elvek együttesét sorolja fel. E cikket többek között az Egyesült Nemzeteknek az Államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködést érintő nemzetközi jogi alapelvekre vonatkozó Deklarációja sugallta, összhangban az Egyesült Nemzetek Chartájával (a Közgyűlés 1970. október 24-i 2625/XXV. számú Határozata). E rendelkezésben szereplő elvek általános jellegűek, azonban különös jelentőséggel bírnak a Keretegyezmény által átfogott területen.

3. cikk

33. E cikk két különböző, de egymással kapcsolatban lévő elvet fektet le két különböző bekezdésben kifejtve.

1. bekezdés

34. Az 1. bekezdés mindenekelőtt valamennyi nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítja annak szabad megválasztásához való jogot, hogy ebben a minőségben vegyék figyelembe vagy sem. E rendelkezés e személyek mindegyike számára megadja a jogot annak elhatározására, hogy a Keretegyezmény elveiből folyó védelmet kívánja-e élvezni vagy sem.
35. E bekezdés nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás vonatkozásában. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy azonosságtudatát meghatározó lényeges objektív kritériumokhoz.
36. Az 1. bekezdés továbbá úgy rendelkezik, semmiféle hátrány nem származhat sem e rendelkezés által biztosított szabad választásból sem az ehhez kötött jogok gyakorlásából. E rendelkezés célja annak biztosítása, hogy a szabad választással való élés ne legyen közvetetten sem veszélyeztetve.

2. bekezdés

37. A 2. bekezdés úgy rendelkezik, hogy a Keretegyezményben kimondott elvekből eredő jogok és szabadságok egyénileg és másokkal közösségben gyakorolhatók. A jogok és szabadságok közös gyakorlása különbözik a kollektív jogok fogalmától. A „mások” meghatározás a lehető legtágabb értelemben használandó és magában foglalja az ugyanazon nemzeti kisebbséghez, más nemzeti kisebbséghez vagy a többséghez tartozó személyeket is.

II. FEJEZET**4. cikk**

38. E cikk célja annak biztosítása, hogy az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés elveit a nemzeti kisebbséghez tartozó személyekre is alkalmazzák. E cikk rendelkezéseit a Keretegyezmény összefüggésében kell értelmezni.

1. és 2. bekezdés

39. Az 1. bekezdés e két elv klasszikus megközelítését követi. A 2. bekezdés hangsúlyozza, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek és a nemzeti többséghez tartozó személyek közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása megkívánhatja, hogy a Felek olyan speciális intézkedéseket fogadjanak el, melyek tekintetbe veszik az érintett személyek sajátos feltételeit. Ezeknek az intézkedéseknek megfelelőeknek kell lenniük, vagyis összhangban kell lenniük az arányosság elvével azért, hogy elkerüljék úgy mások jogainak, mint a másokkal szembeni hátrányos megkülönböztetés megsértését. Ez az elv megkívánja egyebek között, hogy az ilyen intézkedések időben és tartalomban ne terjedjenek túl a teljes és hatékony egyenlőség célja eléréséhez szükséges mértéken.
40. A Keretegyezmény nem tartalmaz külön rendelkezést, amely specifikusan foglalkozna az egyenlő lehetőségek elvével. Egy ilyen rendelkezés beillesztését sürgősségtelennek találták, miután ez az elv már benne foglaltatik e cikk 2. bekezdésében. Mivel az 1. pontban található a hátrányos megkülönböztetés tilalma alapelve, ugyanez vonatkozik a szabad helyváltoztatásra is.

3. bekezdés

41. A 3. bekezdés célja pontosítani, hogy a 2. bekezdésben hivatkozott intézkedések nem tekinthetők az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvével szembenállóknak. E rendelkezés célja annak biztosítása, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó szemé-

lyeknek hatékony egyenlőséget biztosítson, ugyanúgy, mint a többséghez tartozó személyeknek.

5. cikk

42. E cikk lényegében annak biztosítását célozza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megtarthassák és fejleszthessék kultúrájukat és megőrizzék identitásukat.

1. bekezdés

43. Az 1. bekezdés e cél megvalósításához szükséges feltételek előmozdításának kötelezettségét foglalja magába. A nemzeti kisebbség azonoságtudatának négy alapvető elemét sorolja fel. Ez a rendelkezés nem foglalja magába, hogy az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallásbeli különbségek pusztán létezése szükségképpen nemzeti kisebbségek létrejöttét eredményezi (lásd ebben a tekintetben a CSCE 1991-ben Genfben tartott szakértői értekezlete jelentésének II. Szakaszának 4. bekezdését).
44. A „hagyományokra” utalás nem foglalja magában a nemzeti törvényekkel vagy a nemzetközi normákkal ellentétes gyakorlat jóváhagyását vagy elfogadását. A hagyományos gyakorlat a közrend védelme követelményéből származó korlátozások tárgya marad.

2. bekezdés

45. A 2. bekezdés célja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme az akaratuk ellenére történő mindenféle asszimilációval szemben. Nem tiltja az önkéntes beolvadást.
46. A 2. bekezdés nem akadályozza meg a Feleket az általános integrációs politikájuknak megfelelő intézkedések megtételétől. Elismeri a társadalmi összetartozás jelentőségét és azt a preambulumban kifejezett kívánságot tükrözi, hogy a kulturális sokszínűség forrása és tényezője, nem pedig megosztója legyen minden társadalom gazdagításának.

6. cikk

47. Ez a cikk tükrözi a Bécsi Nyilatkozat III. Függelékében kifejezett aggodalmakat (Nyilatkozat és intézkedési terv a fajgyűlölet, idegengyűlölet, antiszemitizmus és intolerancia kezelésére).

1. bekezdés

48. Az 1. bekezdés hangsúlyozza a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd fontosságát és aláhúzza a Felek által a területükön élő minden személy közötti együttműködés és kölcsönös megértés elősegítése és tiszteletben tartása fontosságát. Az oktatás, a kultúra és a tömeg-

kommunikációs eszközök területét itt kiemelten említi, mert ezeket e célok elérése érdekében különösen fontosnak tartják.

49. A társadalmi összetartás erősítése érdekében e bekezdés célja egyebek között az, hogy elősegítse a toleranciát és a kultúrák közötti párbeszédet a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási csoportokhoz tartozó személyek közötti határok megszüntetésével, bátorítván azon interkulturális szervezeteket és mozgalmakat, amelyek igyekeznek elősegíteni egymás kölcsönös tiszteletben tartását és megértését, és identitásuk teljes megőrzése mellett integrálni igyekeznek e a személyeket a társadalomba.

2. bekezdés

50. Ezt a rendelkezést nagyobb részben a CSCE Koppenhágai Dokumentumának 40.2. bekezdése sugalmazta. A védelem kötelezettsége mindazokat érinti, akik fenyegetéseknek vagy hátrányos megkülönböztető cselekményeknek, ellenségességnek vagy erőszaknak lehetnek áldozatai, bármi legyen is e fenyegetések vagy cselekmények forrása.

7. cikk

51. E cikk célja biztosítani minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogának tiszteletben tartását az e cikkben említett alapvető szabadságok vonatkozásában. Ezek a szabadságok természetesen egyetemes jellegűek, azaz minden személyre alkalmazandók függetlenül attól, hogy nemzeti kisebbséghez tartoznak-e vagy sem (lásd például az ECHR megfelelő 9., 10. és 11. cikkeit), de e rendelkezések különösen jelentősek a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozóan. A preambulumról szóló megjegyzések között fentebb kinyilvánított okokból az ECHR-ben már megtalálható egyes kötelezettségek belefoglalásáról is határoztak.
52. Ez a rendelkezés magában foglalhat a Felek számára meghatározott pozitív kötelezettségeket a fent említett szabadságok védelmét szolgáló, a nem az Államoktól származó megsértéssel szemben. Az Emberi Jogok Európai Bírósága elismerte a lehetőséget, hogy ilyen pozitív kötelezettségek az ECHR-ből eredhetnek.
53. A 7. cikkben lefektetett egyes szabadságokat a 8. és 9. cikkeken fejtenek ki.

8. cikk

54. E cikk a 7. cikknél sokkal részletesebb szabályokat állapít meg a vallásszabadság védelmére. A CSCE Koppenhágai Dokumentumának 32.2., 32.3. és 32.6. bekezdéseiből több elemet egyesít egységes ren-

delkezéssé. Ez a szabadság mindenki számára elismert és a 4. cikkel összhangban minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy ugyanúgy élvezheti azt. E szabadságok fontossága a jelen összefüggésben adott, mégis különösen alkalmasnak tartották kiemelt figyelemre való részesítésre.

9. cikk

55. E cikk a 7. cikknél sokkal részletesebben szabályozza a szólásszabadság védelmét.

1. bekezdés

56. E bekezdés első mondatának mintája az ECHR 10. cikke 1. bekezdésének második mondata. Jóllehet ez a mondat kifejezetten az eszmék és információk kisebbségi nyelven történő megismerése szabadságára utal, magába foglalja az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát a többségi nyelven vagy más nyelveken.
57. E bekezdés második mondata kötelezettséget foglal magába a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutás hátrányos megkülönböztetés nélküli biztosítására. A „törvényhozási rendszerük keretében” megfogalmazást abból a célból iktatták be, hogy tiszteletben tartsák azon alkotmányos rendelkezéseket, amelyek korlátozhatják a feleket a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzájutás mértékének szabályozásában.

2. bekezdés

58. E bekezdést az ECHR 10. cikke 1. bekezdése harmadik mondatának mintájára állapították meg.
59. A rádióadás, televíziós sugárzás vagy mozi vállalkozás megindításának engedélyezési rendszere nem lehet megkülönböztető jellegű és objektív feltételeken kell alapulnia. Azon követelmények beiktatását, amelyek az ECHR 10. cikkének 1. bekezdése harmadik mondatában kifejezetten nem találhatók meg, a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek védelmét szolgáló eszközként fontosnak ítélték.
60. A „rádióadás” szavak, amelyek e cikk 3. bekezdésében szintén megtalálhatók, nem szerepelnek az ECHR 10. cikke megfelelő mondatában. Egyszerűen a modern fogalom-meghatározást tükrözik és nem tartalmaznak semmiféle lényegi különbséget az ECHR 10. cikkéhez viszonyítva.

3. bekezdés

61. E bekezdés első mondata a nyomtatott sajtó létrehozásával és használatával foglalkozik, és lényegében negatív kötelezettséget foglal magába, míg a sokkal rugalmasabban fogalmazott második mondat a pozitív kötelezettségre teszi a hangsúlyt a rádió- és televízió adások területén (például a frekvenciák szétosztása). Ez a megkülönböztetés a rendelkezésre álló frekvenciák viszonylagos szűkössége és a rádióadások területe szabályozásának szükségessége miatt van. Nincs kifejezett utalás a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azon jogára, hogy a tömegkommunikációs eszközök létrehozása érdekében anyagi eszközöket igényelhetnek, miután ezt a jogot magától értetődőnek tartották.

4. bekezdés

62. Ez a bekezdés azon speciális intézkedések szükségességét hangsúlyozza, amelyek célja egyszerre a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a médiához hozzájutása megkönnyítése, valamint a tolerancia és kulturális sokszínűség előmozdítása. A „megfelelő intézkedések” kifejezést a 4. cikk 2. bekezdésének kommentárjában jelzett okokból használták (lásd 39. bekezdés), ahol ugyanezt a megfogalmazást alkalmazták. E bekezdés kiegészíti a 9. cikk 1. bekezdésének utolsó mondatában lefektetett kötelezettséget. E bekezdés célzott intézkedései állhatnak például azon adások sugárzásához vagy programok készítéséhez anyagi eszközök juttatásából, amelyek a kisebbségeket érdeklő kérdésekkel foglalkoznak és/vagy a csoportok közötti párbeszédet segítik elő, vagy bátorítják a kiadókat és a rádióadások szerkesztőit, a kiadói függetlenség tiszteletben tartásának betartása mellett, hogy tegyék lehetővé a nemzeti kisebbségeknek a tömegkommunikációs eszközeikhez való hozzáférhetőséget.

10. cikk**1. bekezdés**

63. Különösen fontos annak elismerése, hogy minden nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van kisebbségi nyelvét szabadon és beavatkozás nélkül használnia. Valójában a kisebbségi nyelv használata egyik legfontosabb eszköze annak, hogy e személyek hangsúlyozzák és megőrizték identitásukat. Ez lehetővé teszi számukra a szólásszabadság gyakorlását is. „Nyilvánosan” azt jelenti, hogy például köztéren, külső helyen, más személyek jelenlét-

ében, azonban nem vonatkozik semmilyen körülmények között a hatósági szervekkel való kapcsolatra, amely e cikk második bekezdésének tárgya.

2. bekezdés

64. E rendelkezés nem foglalja magába a nemzeti kisebbséghez tartozó egyén és a hatósági szervek közötti valamennyi kapcsolatot. Valójában ez csak a közigazgatási hatóságokra terjed ki. Ez utóbbiakat mindenestre szélesen kell értelmezni, magába foglalva például az ombudsmant. Számot vetve az esetleges pénzügyi, közigazgatási, különösen a katonai területen meglévő nehézségekkel, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kapcsolatokban a kisebbségi nyelv használatára vonatkozó technikai nehézségek, ezt a rendelkezést rendkívül rugalmasan fogalmazták, meg a Felek számára széleskörű mérlegelési szabadságot biztosítva.
65. Miután a 2. bekezdésben szereplő két feltétel találkozik, a Feleknek törekedniük kell a lehetőségek határán belül a kisebbségi nyelv használatának biztosítására a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatokban. A „valóságos szükség” fennállásáról az Államoknak kell megbizonyosodniuk objektív kritériumok alapján. Jóllehet az Államoknak minden erőfeszítést meg kell tenniük ezen elv megvalósításáért, a „lehetőségek határán belül” megfogalmazás azt mutatja, hogy különböző tényezők, különösen az érintett Fél anyagi lehetőségeit figyelembe lehet venni.
66. A Feleknek a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó kötelezettségei semmi esetre sem érinti az érdekelt Állam hivatalos nyelvének vagy nyelveinek a státuszát. Egyébként a Keretegyezmény tudatosan tartózkodik a „hagyományosan vagy jelentős számban nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területek” meghatározásától. Előnyben részesítendőnek találták a megfogalmazás rugalmas formájának alkalmazását, amely minden érintett Fél részére lehetővé teszi a különleges körülmények figyelembe vételét. A „hagyományosan... lakott” megfogalmazás nem a történelmi kisebbségekre utal, hanem azokra, akik még mindig ugyanazon földrajzi körzetben laknak (lásd a 11. cikk 3. és a 14. cikk 2. bekezdéseit is).

3. bekezdés

67. E rendelkezés az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. és 6. cikkeiben foglalt egyes rendelkezéseken alapszik. Nem terjed túl e cikkeken foglalt biztosítékokon.

11. cikk**1. bekezdés**

68. E kötelezettség gyakorlati alkalmazására tekintettel a rendelkezést oly módon fogalmazták meg, amely lehetővé teszi a Felek számára, hogy azt saját egyéni körülményeiknek megfelelően alkalmazzák. Így a Felek a nemzeti kisebbséghez tartozó személy neve(i)nek fonetikus leírása esetén a hivatalos nyelv abc-jét használhatják. Azon személyek, akiket a múltban kényszerítettek eredeti nevük (neveik) feladására, vagy aki(k)nek eredeti nevüket (neveiket) erőszakkal változtatták meg, lehetőséget kell kapniuk nevük (neveik) visszavételére, természetesen a joggal való visszaélés és a csalárd szándékkal történő megváltoztatás kivételével. Természetesen a Felek jogrendszerei e tekintetben tiszteletben fogják tartani a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi elveket.

2. bekezdés

69. E bekezdésben foglalt kötelezettség az egyén azon jogára vonatkozik, hogy „saját kisebbségi nyelvén cégtáblákat, feliratokat és egyéb magántermészetű információkat tegyen közzé a nyilvánosság számára láthatóan”. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyektől megkívánják, hogy emellett használják a hivatalos nyelvet és/vagy más kisebbségi nyelveket. A „magánjellegű” kifejezés utal mindarra, ami nem hivatalos jellegű.

3. bekezdés

70. E cikk célja elősegíteni kisebbségi nyelven is a nyilvánosság számára szánt helységnevek, utcanévek és más földrajzi nevek használatának lehetőségét. E rendelkezés megvalósítása során az Államoknak joguk van tekintetbe venni sajátos körülményeiket és jogrendszerüket, ide értve esetlegesen a más Államokkal történő megegyezéseket. E rendelkezés által átfogott területen természetes, hogy a Felek nincsenek alávetve semmiféle kötelezettségnek, hogy más államokkal egyezményeket kössenek. Ezzel szemben ilyen egyezmények kötésének lehetősége nem kizárt. Ugyancsak természetes, hogy a fennálló egyezmények jogilag kötelező jellege érintetlen marad. Ez a rendelkezés nem foglalja magába a kisebbségi nyelvű helységnevek semmiféle hivatalos elismerését.

12. cikk

71. E kötelezettség a kultúrák közötti perspektívában (lásd a 6. cikk 1. bekezdését) kívánja elősegíteni a nemzeti kisebbségek és a többségi

népesség számára közös kultúra, a történelem, a nyelv és vallás ismeretét. A cél a tolerancia és párbeszéd légkörének megteremtése, amint azt a Keretegyezmény preambuluma és az állam- és kormányfők Bécsi Nyilatkozatának II. Függeléke tartalmazza. A második bekezdés felsorolása nem kimerítő és a „tankönyvekhez hozzájutás” megfogalmazás úgy értelmezendő, mint ami magába foglalja a tankönyvek más országokban történő kiadását és megvásárlásukat. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az oktatáshoz bármely szinten való hozzájutás esélyegyenlősége elősegítésének kötelezettsége tükrözi a Bécsi Nyilatkozatban kifejezett óhajt.

13. cikk

1. bekezdés

72. A Felek kötelezettsége a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogának elismerése saját magán oktatási és szakképzési intézményeiknek felállítására és működtetésére az oktatási rendszerük követelményei alá esnek, különösen a kötelező iskoláztatás szabályai vonatkozásában. E bekezdés alá eső intézményeket ugyanolyan ellenőrzés alá lehet vetni, mint a többi intézményt, különösen az oktatás színvonalára. Amennyiben a megkívánt oktatási követelményeknek megfelelnek, lényeges, hogy minden kiadott bizonyítványt hivatalosan elismerjenek. Az érintett nemzeti törvényeket objektív feltételekre kell alapítani és meg kell felelniük a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni elvnek.

2. bekezdés

73. Az 1. bekezdésben hivatkozott jog gyakorlása nem ró semmilyen pénzügyi kötelezettséget az érintett Félre, de egyáltalán nem zárja ki ilyen hozzájárulás lehetőségét.

14. cikk

1. bekezdés

74. A Felek arra vállalt kötelezettsége, hogy elismerik minden nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogot saját kisebbségi nyelvének megtanulására, e személyek számára identitásuk kinyilvánításának és megőrzésének egyik legfontosabb eszközéről szól. Ez alól nem lehet kivétel. Anélkül, hogy a 2. bekezdésben meghatározott elvet veszélyeztetné, ez a bekezdés nem foglal magába az Állam részéről pozitív tevékenységet, nevezetesen pénzügyi természetűt.

2. bekezdés

75. Ez a rendelkezés a kisebbségi nyelv, illetve a kisebbségi nyelven történő oktatására vonatkozik. A kisebbségi nyelv oktatása vagy azon való oktatáshoz társuló esetleges pénzügyi, közigazgatási és technikai nehézségeket felismerve ez a rendelkezés nagyon rugalmas módon került megfogalmazásra, a Felek számára széleskörű mérlegelési szabadságot biztosítva. A kisebbségi nyelv oktatása vagy azon való oktatás biztosítására irányuló törekvés kötelezettségének különböző feltételei vannak, nevezetesen „megfelelő igény” az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részéről. A „lehetőségek határán belül” megfogalmazás azt jelenti, hogy ez a oktatás az érintett Fél számára rendelkezésre álló forrásoktól függ.
76. A szöveg tudatosan tartózkodik a „megfelelő igény” meghatározásától, így, ezzel a rugalmas megfogalmazással lehetővé teszi a Felek részére, hogy figyelembe vegyék országuk sajátos körülményeit. A Feleknek az oktatás biztosításában választási lehetőségük van az eszközök és a rendszer tekintetében, figyelembe véve sajtóságos oktatási rendszerüket.
77. E bekezdésben megfogalmazott alternatívák – „... lehetőség a kisebbségi nyelv megtanulására vagy hogy ezen a nyelven tanuljon” – nem zárják ki egymást; még ha a 14. cikk 2. bekezdése nem is ró a Részes Államokra semmiféle kötelezettséget, hogy a kisebbségi nyelven történő oktatást vagy ezen a nyelven való oktatást biztosítsák, ez nem akadályozza meg őket abban, hogy ezt megtegyék. A kétnyelvű oktatás egyik eszköze lehet e rendelkezés céljai megvalósításának. E bekezdésből fakadó kötelezettséget ki lehet terjeszteni az iskolát megelőző oktatásra.

3. bekezdés

78. A kisebbségi nyelv megtanulása vagy ezen a nyelven történő tanulás lehetősége nem veszélyeztetheti a hivatalos nyelv megtanulását vagy az ezen a nyelven történő oktatást. Valójában a hivatalos nyelv ismerete egyik tényezője a társadalmi összetartozás és integráció létrejöttének.
79. E rendelkezés megvalósítása során felmerülő különleges kérdéseket azon Államoknak kell megoldaniuk, melyekben több, mint egy hivatalos nyelv van.

15. cikk

80. E cikk tartalmazza a Felek kötelezettségét, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára megteremtsék a kulturális, társadalmi, gazdasági életben, ugyancsak a közügyekben való hatékony részvételhez szükséges feltételeket, főképpen azokon a területeken, amelyek őket érintik. Különösen a nemzeti kisebbséghez és a többséghez tartozó személyek közötti valóságos egyenlőség elősegítését célozza. Hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára megteremtsék a hatékony részvételhez szükséges feltételeket, a Felek – alkotmányos rendszerük keretein belül – egyebek között az alábbi intézkedéseket tehetik:

- konzultáció folytatása ezen személyekkel megfelelő eljárások segítségével és különösen az őket képviselő intézményeken keresztül, azokban az esetekben, amikor a Felek őket közvetlenül érintő törvényeket vagy közigazgatási intézkedéseket fontolgatnak;
- bevonni ezen személyeket a többnyire őket közvetlenül érintő nemzeti és regionális fejlesztési tervek és programok kidolgozásába, megvalósításába és értékelésébe;
- együttműködve ezen személyekkel, tanulmányok készítése annak felmérésére, hogy a tervezett fejlesztési tevékenység milyen lehetséges hatást gyakorolhat rájuk;
- a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a határozathozatal folyamatában és választott testületeikben, nemzeti és helyi szinteken egyaránt;
- decentralizált formákban vagy helyi közigazgatási keretek között.

16. cikk

81. E cikk célja, hogy védelmet biztosítson olyan intézkedésekkel szemben, amelyek megváltoztatják a népesség arányát a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által lakott területeken, és amelyek a jelen Keretegyezményből fakadó jogok és szabadságok korlátozására irányulnak. Ilyen intézkedésekre példa lehet kisajátítások, kiutasítások vagy közigazgatási választókerületek határainak átrajzolása /gerry-mandering/ abból a célból, hogy e jogok és szabadságok élvezetét korlátozzák.

82. E cikk csak azokat az intézkedéseket tiltja, melyek célja a jelen Egyezményből eredő jogok és szabadságok korlátozása. Lehetet-

lennek tűnt a tilalmat kiterjeszteni olyan intézkedésekre, melyek hatása e jogok és szabadságok korlátozása, miután ezek az intézkedések gyakran teljesen jogszerűek és törvényesek (például egy helység lakóinak áttelepítése gátépítés miatt).

17. cikk

83. E cikk két fontos kötelezettséget foglal magába a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek kultúrájának fenntartására és fejlesztésére, identitásuk megőrzésére (lásd az 5. cikk 1. bekezdését is). Az 1. bekezdés a nemzeti határokon áttérjedő kapcsolatok szabadon és békésen történő létrehozásával és fenntartásával foglalkozik, míg a 2. bekezdés a nem-kormányzati szervek tevékenységében való részvétel jogát biztosítja (lásd ebben az összefüggésben a 7. cikkben szereplő, a gyülekezési és egyesülési szabadságra vonatkozó rendelkezéseket is).
84. E cikkben foglalt rendelkezéseket nagyobb részben a CSCE Koppenhágai Dokumentumának 32.4. és 32.6. bekezdései inspirálták. Szükségtelennek tartották a Keretegyezménybe kifejezett rendelkezés beillesztését az azonos Állam területén belüli kapcsolatok létesítésére és fenntartására, miután úgy találták, hogy ezt a Keretegyezmény egyéb rendelkezései megfelelőképpen tartalmazzák, nevezetesen a 7. cikkben, a gyülekezési és az egyesülési szabadság tekintetében.

18. cikk

85. E cikk bátorítja a Feleket a nemzeti kisebbségek védelmére, két- és többoldalú egyezmények megkötésére a már létező nemzetközi okmányokon túlmenően és azokon a területeken, ahol a különleges helyzet azt megkívánja. Szorgalmazza továbbá a határokon áttérjedő együttműködést is. Amint azt a Bécsi Nyilatkozat és II. Függeléke hangsúlyozza, ezek az egyezmények és ez az együttműködés fontos a tolerancia, a prosperitás, a stabilitás és a béke elősegítésére.

1. bekezdés

86. A két- és többoldalú egyezmények, amiképp e bekezdés előírnyozza, megköthetők például a kultúra, az oktatás és a tájékoztatás területén.

2. bekezdés

87. E bekezdés hangsúlyozza a határokon áttérjedő együttműködés fontosságát. Az Államok közötti információk és tapasztalatok cseréje

fontos eszköze a kölcsönös megértés és bizalom elősegítésének. Különösen a határon átnyúló együttműködésnek az az előnye, hogy lehetővé teszi az érintett személyek kívánságához és igényeihez szabott speciális intézkedéseket.

19. cikk

88. E cikk tartalmazza a korlátozások, megszorítások és derogációk megítélésének lehetőségét. Miután a jelen Keretegyezménybe foglalt kötelezettségeknek más nemzetközi jogi okmányokban, különösen az ECHR-ben, megvannak a megfelelő rendelkezései, kizárólag az ezekben az okmányokban található korlátozások, megszorítások és derogációk megengedettek. Amikor a jelen Keretegyezménybe foglalt kötelezettségeknek megfelelő rendelkezés nem található más nemzetközi jogi okmányokban, az egyedüli megengedett és lényeges korlátozások, megszorítások és derogációk azok, amelyek más nemzetközi okmányokban (mint az ECHR) szerepelnek a különböző kötelezettségek vonatkozásában.

III. FEJEZET

20. cikk

89. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek tiszteletben kell tartaniuk az Alkotmányt és a többi nemzeti törvényt. A nemzeti törvényekre való ezen hivatkozás azonban nem jogosítja fel a Feleket, hogy figyelmen kívül hagyják a Keretegyezmény rendelkezéseit. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek ezen túlmenően mások jogait is tiszteletben kell tartaniuk. Ebben a tekintetben hivatkozni lehet arra a helyzetre, amelyben a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek a nemzeten belül kisebbséget alkotnak, de az Állam egy területén többséget képeznek.

21. cikk

90. E rendelkezés a nemzetközi jog alapvető elveinek fontosságát hangsúlyozza és meghatározza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének ezen elvekkel összhangban kell megvalósulnia.

22. cikk

91. E rendelkezés – amely az ECHR 60. cikkén alapul – kifejezi a „kedvezményes elbánás” (de faveur) jól ismert elvét. A cél annak biztosí-

tása, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek részesüljenek mindazon vonatkozó nemzeti vagy nemzetközi emberi jogi rendelkezések előnyeiben, melyek kedvezőbbek számukra.

23. cikk

92. E rendelkezés a Keretegyezmény és az Emberi jogok európai Egyezménye közötti kapcsolattal foglalkozik, azokra a kérdésekre tekintettel, melyeket a preambulumba belefoglaltak. A Keretegyezmény semmilyen körülmények között sem módosíthatja az Emberi jogok európai Egyezményében biztosított jogokat és szabadságokat. Ellenkezőleg, a Keretegyezménybe foglalt elvekből eredő jogokat és szabadságokat, melyek megfelelnek az Emberi jogok európai Egyezménye rendelkezéseinek, ez utóbbi Egyezménynek megfelelően kell értelmezni.

IV. FEJEZET

24–26. cikkek

93. Abból a célból, hogy a Keretegyezmény alkalmazásának áttekintését biztosítsa, a Miniszteri Bizottságot megbízták azzal a feladattal, hogy a Keretegyezménynek a Szerződő Felek által történő alkalmazását vizsgálja. A Miniszteri Bizottság fogja meghatározni azon Felek alkalmazási mechanizmusa feltételeit, melyek nem tagállamai az Európa Tanácsnak.
94. Minden Fél a Keretegyezmény alkalmazásával összefüggő tájékoztatását megküldi a Főtitkárnak rendszeresen és minden alkalommal, amikor a Miniszteri Bizottság kifejezte e kérését. A Főtitkár a tájékoztatást megküldi a Miniszteri Bizottságnak. Az első jelentést azonban, melynek célja teljeskörű tájékoztatást adni a törvényhozási és egyéb, a Fél által a Keretegyezményben lefektetett kötelezettségeinek hatályosulására tett intézkedésekről, az érintett Fél vonatkozásában a Keretegyezmény hatálybalépésétől számított egy éven belül kell megküldeni. Az ezt követő jelentések célja az első jelentésben foglalt tájékoztatás kiegészítése.
95. A Keretegyezmény alkalmazásának hatékony felülvizsgálata biztosítására tanácsadó bizottság felállításáról rendelkezik. E bizottság feladata a Miniszteri Bizottság segítése, amikor az értékeli, vajon a Felek által a Keretegyezményben lefektetett elvek hatályosulására tett intézkedések megfelelőek-e.

96. A Miniszteri Bizottság feladata megállapítani a Keretegyezmény hatályba lépését követően egy éven belül a tanácsadó bizottság – melynek tagjai elismert szakértők a nemzeti kisebbségek védelmének területén – összetételét, valamint ügyrendjét.
97. E Keretegyezmény alkalmazása ellenőrzésének, amennyire csak lehetséges, tiszteletben kell tartania az átláthatóság elvét. Ezért tanácsos e vizsgálatból származó jelentések és egyéb dokumentumok nyilvánosságra hozatala.

V. FEJEZET

98. A 27–32. cikkekre foglalt záró rendelkezéseket az Európa Tanács keretében megkötött egyezmények és megállapodások záró rendelkezéseinek mintájára készítették. Fenntartásokra vonatkozó cikket nem foglaltak be. Fenntartások annyiban lehetségesek, amennyiben azokat a nemzetközi jog lehetővé teszi. Eltekintve a 27. és 29. cikkektől, a záró rendelkezések nem kívánnak külön indokolást.

27. és 29. cikkek

99. A Keretegyezmény aláírásra nyitva áll az Európa Tanács Tagállamai számára, valamint a Miniszteri Bizottság felkérésére más Államok számára is. Természetesen a „más Államok” alatt az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferenciában részes Államokat kell érteni. E rendelkezések figyelembe veszik a Bécsi Nyilatkozatot, mely szerint a Keretegyezmény a nem Tagállamok számára is nyitva áll aláírásra (lásd az Európa Tanács Csúcsertekezlete Bécsi Nyilatkozatának II. Függelékét).

Felölő kiadó:
Diószegi László

Nyomdai előkészítés: Kalonda Bt.
Nyomdai kivitelezés PrinterArt Kkt.