

LELET

A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ KERETEGYEZMÉNY
TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGA
(Strasbourg, 2016. május 27.)

ACFC/56DOC(2016)001 A KERETEGYEZMÉNY: A SOKFÉLELESÉG KISEBBSÉGI JOGOKON KERESZTÜL TÖRTÉNŐ KEZELÉSÉNEK KULCSFONTOSÁGÚ ESZKÖZE*

NEGYEDIK TEMATIKUS KOMMENTÁR:
A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ
KERETEGYEZEMÉNY ALKALMAZÁSI TERÜLETE

(Elfogadva 2016. május 27-én)

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló

I. rész: Bevezetés

II. rész: A szabad önmeghatározáshoz való jog

1. Általános megállapítások

2. Szabad önmeghatározás a népszavazással és egyéb adatgyűjtő eljárásokkal összefüggésben

III. rész: A részes államok megközelítései a Keretegyezmény alkalmazási területét illetően

1. A ratifikálás során tett nyilatkozatok és fenntartások

2. A részes államok által alkalmazott feltételek

IV. rész: A Tanácsadó Bizottság által kidolgozott kontextusfüggő, cikkről cikkre történő megközelítés

1. Alapelvek

2. Gyakorlat

V. rész: Mindenkit megillető jogok a Keretegyezményben

1. Diszkrimináció elleni védelem – 6. cikk

2. Oktatás és média mint az integráció eszközei – 6(1) és 12. cikkek

VI. rész: Széles alkalmazási területtel rendelkező kisebbségi jogok

1. Egyenlőség – 4. cikk

2. Kultúra – 5. cikk

* A fordítás az OTKA K-120469 sz. kutatási program keretében készült.

3. Egyesülés és vallás – 7. és 8. cikkek
4. Média – 9. cikk
5. Nyelv – 10(1), 10(3), 11(1) és 11(2) cikkek
6. Oktatás – 12(3), 14(1) és 14(3) cikkek
7. Részvétel – 15. cikk

VII. rész: Sajátos alkalmazási területtel rendelkező kisebbségi jogok

VIII. rész: Következtetések

Vezetői összefoglaló

A sokféleség évszázadok óta szerves része és jelentős tőkéje az európai társadalmaknak, és továbbra is a modern társadalmak alapvető jellemzője marad. A jelen kommentár célja azon mód megszilárdítása, ahogyan a Tanácsadó Bizottság az évek során a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (ETS No. 157) alkalmazási területét értelmezte, figyelembe véve a sajátos társadalmi, gazdasági és demográfiai fejleményeket.

A kommentárból kiderül, hogy a Keretegyezmény 1995 óta kulcsfontosságú eszköz az államok számára ahhoz, hogy a növekvő pluralizmushoz a kisebbségvédelmen keresztül alkalmazkodjanak, gondos egyensúlyt teremtve a szélesebb társadalmi szempontok és az egyéni jogok között. Megfelelő társadalmi feltételek létrehozásával támogatja a részes államokat a sokféleség kezelésében, amelyek lehetővé teszik a különbözőség kifejezését és elismerését, a jogokhoz és forrásokhoz való egyenlő hozzáférést a különbözőség ellenére, valamint a különbözőségen keresztüli társadalmi interakciót és integrációt.

A Keretegyezmény azon az elven alapul, miszerint a nemzeti kisebbségek védelme alapvető fontosságú a stabilitás, a demokratikus biztonság és a béke szempontjából. Fő célja az etnikumok közötti feszültségek megakadályozása, valamint a nyitott és befogadó társadalmakban való párbeszéd elősegítése. Ennek megfelelően a kommentár kiemeli, hogy a Keretegyezmény a társadalom egészével, nem csupán egyénekkel vagy egyes csoportokkal foglalkozik. Ahelyett, hogy azt kérdeznék, „kit” kell védeni, azt kérdezi, hogy „mi” szükséges a sokféleség leghatékonyabb kezeléséhez a kisebbségi jogok védelmén keresztül. Ez az oka annak, hogy a Keretegyezmény nem határozza meg a „nemzeti kisebbséghez tartozó személy” fogalmát.

A Keretegyezményt szándékosan élő eszközként hozták létre. Értelmezését rendszeresen alakítani kell annak érdekében, hogy a kisebbségi jogok hatékonyan élvezhetők legyenek az állandó – többek között a mobilitás és a migráció következtében – átalakulással érintett társadalmakban. A szabad önmeghatározás joga központi szerepet játszik a kisebbségvédelemben, beleértve a többszörös és a szituációhoz kötött hovatartozást. Nem szabad figyel-

men kívül hagyni egy előre meghatározott jellemzőkön alapuló megszabott kategorizálás használatával. Az egyének számos fejlődő megosztott gyakorlat és közös joggyakorlás révén határozzák meg önmagukat és hoznak létre közösségeket. A társadalmi változások is hatással vannak az egyének és a közösségek identitásfelfogására, ezáltal a kisebbségi jogok alkalmazhatóságára.

A Keretegyezmény széleskörű jogosítványai között szereplő néhány jog kifejezetten minden egyénre vonatkozik az állam területén, míg mások alkalmazása sajátos feltételekhez köthető. A Keretegyezmény részes államok általi végrehajtásának vizsgálata során a Tanácsadó Bizottság ezért következetesen arra ösztönzi a hatóságokat, hogy legyenek befogadóak, és a kontextusnak megfelelően, cikkről cikkre haladva mérleget, hogy mely jogokat kiknek kell biztosítani a Keretegyezmény tényeken, nem pedig státuszon alapuló leghatékonyabb megvalósítása érdekében. A kommentár arra a következtetésre jut, hogy a kisebbségi jogokhoz való hozzáférést csak olyan társadalomban lehet biztosítani, ahol a párbeszéd, a megértést és a kulturális sokszínűséget a gazdagodás, nem pedig a megosztottság forrásának tekintik.

I. rész: Bevezetés

1. Jelen kommentár célja, hogy útmutatást adjon a Keretegyezmény részes államainak, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek, a nemzetközi szervezeteknek, a civil társadalomnak és a tudományos élet szereplőinek a Keretegyezmény alkalmazási területéről folyó vitában. A kommentár a Tanácsadó Bizottság által a részes államokban 1998 óta folytatott négy monitoring-ciklus során elfogadott vélemények¹ alapos összehasonlító és elemző olvasatán alapul, valamint a Tanácsadó Bizottság előző három – az oktatásról szóló 2006-os,² a közéletben való hatékony részvételről szóló 2008-as³ és a nyelvi jogokról szóló 2012-es⁴ – tematikus kommentárjára épít. Haszonosítja

¹ A kommentár azokra az első, második, harmadik vagy negyedik ciklusban született országspecifikus véleményekre hivatkozik, amelyek az alkalmazási területre vonatkozó különösen fontos megállapításokat tartalmaznak. A hivatkozások pusztán szemléltető jellegűek.

² A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának első kommentárja az oktatásról a Keretegyezmény tükrében, ACFC/25DOC(2006)002, 2006. március 2., www.coe.int/minorities.

³ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának második kommentárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételéről, ACFC/31DOC(2008)001, 2008. február 27., www.coe.int/minorities.

⁴ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának harmadik kommentárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek Keretegyezményben biztosított nyelvi jogairól, ACFC/44DOC(2012)001, 2012. május 24., www.coe.int/minorities.

továbbá a nemzeti kisebbségek és a civil társadalom képviselői,⁵ a tudósok és más tárgyalópartnerek többek között a kommentár kidolgozásának végső szakaszaiban tartott szélesebb konzultációk során gyűjtött értékes hozzájárulásait is.

2. A kisebbségi jogok az egyén szintjén, a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyes személyek részére biztosítottak. A Keretegyezmény 3. cikkének (2) bekezdése előírja továbbá, hogy a kisebbségi jogokat „önállóan, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják”. Valójában számos jognak csak akkor van értelme, ha másokkal együtt gyakorolják őket, valamint egyes jogok élvezete előfeltételezi mások jelenlétét, akár a formális társulást is. A kisebbségi jogoknak van tehát egy egyéni, egy társas és egy kollektív dimenziója. Annak ellenére, hogy számos nemzetközi dokumentum tesz említést a kisebbségi kultúrákról, nyelvekről vagy hagyományokról, illetve létezik egyfajta közös megállapodás arról, hogy mit is foglal magában a „kisebbség” fogalma, soha nem született egyetemesen elfogadott meghatározás.⁶ Ezen hagyománnyal összhangban a Keretegyezmény nem tartalmazza a „nemzeti kisebbség” vagy a „nemzeti kisebbséghez tartozó személy” kifejezések definícióját. Ennek eredményeként az a kérdés, hogy kit kell a Keretegyezmény jogosultjaként elismerni, az egyezmény elfogadása óta kiterjedt viták tárgyát képezi a nemzetközi és a nemzeti, az akadémiai és a politikai szinten egyaránt.

3. A Keretegyezmény célja a sokféleség és társadalmi „különbözőség” tere védelmének és elismerésének biztosítása, ezáltal a társadalmi integráció és kohézió ösztönzése.⁷ A társadalmak integrációjának szélesebb körű kérdései ezért mindig is szerepet kaptak a Tanácsadó Bizottság munkájában, ami néha az adott részes állam rosszallását vonta maga után.⁸ Valóban, az európai társadalmaknak az utóbbi években tapasztalt megnövekedett sokszínűsége eredményeként számos szereplő fokozott figyelmet kezdett fordítani a befogadó és integrált társadalmak kialakításának szükségességére, ahol a

⁵ A „kisebbségi képviselő” kifejezés e szövegben nem egy jogi fogalomra utal, hanem azon támogatókra és szóvivőkre, akik megosztották a véleményüket.

⁶ Lásd az előkészítő anyagokat, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének különböző erőfeszítéseit, és különösen a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es ENSZ Nyilatkozat Kisebbségi Munkacsoportjának a kommentárját.

⁷ Lásd a Keretegyezmény preambulumát: „megállapítva, 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 [...]”.

⁸ Lásd például a Dániára vonatkozó első véleményt és az arra adott kormányzati észrevételeket, valamint a Németországra vonatkozó első véleményt és az arra adott kormányzati észrevételeket.

sokszínűséget tiszteletben tartják és megőrzik.⁹ Mindezt szem előtt tartva és jelen munka személyi és anyagi hatókörének tisztázása érdekében a Tanácsadó Bizottság helyénvalónak találta, hogy negyedik tematikus kommentárját a Keretegyezmény alkalmazási területének szentelje.

4. A Keretegyezmény elfogadása 1995-ben, az erőszakos európai konfliktusokat követően, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló egyetlen jogilag kötelező érvényű nemzetközi instrumentumként, szilárdan lehorgonyozta a kisebbségi jogok védelmét a többoldalúan elismert emberi jogok egyetemes sorában. A kisebbségi jogok a Keretegyezmény 1. cikke szerint a nemzetközi emberijog-védelmi rendszer részét képezik, amely azon a feltevésen alapul, hogy mindenki szabadnak, egyenlő méltósággal és jogokkal születik.¹⁰ A kisebbségi jogoknak az emberi jogok szerves részeként történő felkarolása nem az összes egyén közötti egyenlőség vitatását célozta, hanem annak előmozdítását egy sor konkrét jogosítvány létrehozásával a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára annak biztosítása érdekében, hogy teljeskörűen és egyenlően vehessenek részt a társadalomban, miközben védve vannak az asszimilációtól. Fontos, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek garanciákat igényelnek, hogy képesek legyenek: (i) kifejezni és elismertetni a különbözőségüket; (ii) egyenlő hozzáférést nyerni a forrásokhoz és a jogokhoz a különbözőség ellenére; és (iii) a különbözőségen átívelő tisztelet és megértés alapján vegyenek részt a társadalmi interakcióban.

5. Néha elhangzik az a felületes következtetés, hogy a Keretegyezmény alkalmazása, a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározása hiányában, a gyakorlatban kizárólag a részes államok saját belátására van bízva. Ez az értelmezés azonban nem helytálló: ellentétes a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 26. cikkével és a *pacta sunt servanda* alapelvével. E kommentár célja, hogy világossá tegye, hogy a definíció hiánya a Keretegyezményben valójában nemcsak szándékos, de szükséges is annak biztosításához, hogy a részes államok sajátos társadalmi, gazdasági és demográfiai körülményeit kellően figyelembe vegyék a kisebbségi jogok alkalmazhatóságának megállapításánál. A Keretegyezményt szándékosan élő eszközként alkották meg, amelynek értelmezését fejleszteni és rendszeresen alakítani kell az új társa-

⁹ Az integrációval kapcsolatos ügyekkel való fokozott törődést tükrözi például az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának munkája (lásd a 2012-es Ljubljanai útmutatót a sokszínű társadalmak integrálásához), valamint az a tény, hogy a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) országjelentéseinek ötödik körében felvette az integrációs politikákat azon négy téma közé, amelyek mindegyik tagállamra vonatkoznak.

¹⁰ Lásd az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikkét.

dalmi kihívásokhoz. A többes identitás és a növekvő mobilitás például szokásos jellemzőivé váltak az európai társadalmaknak. Ugyanakkor ezek nem korlátozhatják a kisebbségi jogokhoz való hozzáférést. Ez a megközelítés teljes mértékben összhangban van a dinamikus értelmezés elvével, amelyet az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye kapcsán fejlesztett ki.

6. Noha a Keretegyezmény a részes államokat hatálybalépésétől fogva köti a belföldi jogrendszerben, keretjellege mindazonáltal további belső jogi aktusokat követel, hogy teljes mértékben működőképes legyen. Sok államban definiálták a jogalanyok fogalmát a hazai jogszabályok, hogy a Keretegyezményben lefeketett rendelkezések érvényre jussanak. A Tanácsadó Bizottság következetesen elismerte, hogy a részes államoknak van mérlegelési lehetősége ebben az összefüggésben, ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy ezt a mozgásteret a nemzetközi jognak a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 31–33. cikkeibe foglalt általános szabályai szerint kell gyakorolni. Különösen azt a kötelezettséget kell betartani, miszerint a szerződéseket jóhiszeműen kell értelmezni, figyelemmel azok tárgyára és céljára. A Keretegyezmény esetében a preambulumban meghatározott alapelvek arra emlékeztetik a részes államokat, hogy a kisebbségvédelemmel kapcsolatos minden tevékenységük során törekedjenek a baráti kapcsolatok és az együttműködés szellemének maximális kifejeződésére. Továbbá a 2. cikk hangsúlyozza a jóhiszeműség, a jószomszédi kapcsolatok és a másik állam belügyeibe való be nem avatkozás elveinek alapvető jellegét, annak érdekében, hogy a részes államok össze tudják egyeztetni a Keretegyezmény végrehajtása során érintett számos különböző érdeket.¹¹

7. A részes államoknak a Keretegyezmény alkalmazási körét illetően alkalmazott megközelítései vizsgálata során a Tanácsadó Bizottság ezért következetesen arra ösztönzi a hatóságokat, hogy legyenek befogadóak, vegyék figyelembe a körülményeket, és cikkről cikkre haladva mérlegeljék, hogy mely jogokat kiknek kell biztosítani. Ez a megközelítés nemcsak a Keretegyezmény leghatékonyabb, tényeken és nem státuszon alapuló megvalósítását biztosítja, de egyúttal ösztönzi a párbeszéd és megértés társadalmi légkörét, ahol a kulturális sokszínűséget a gazdagodás, nem pedig a megosztottság forrásának tekintik.

¹¹ Lásd még a Keretegyezmény magyarázó megjegyzéseinek 32. pontját: „Ez a cikk a Keretegyezmény alkalmazását szabályozó elvek együttesét sorolja fel. [...] E rendelkezésben szereplő elvek általános jellegűek, azonban különleges jelentőséggel bírnak a Keretegyezmény által átfogott területen.”

8. E kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szabad önmeghatározáshoz való jogának elemzésével kezdődik, amely a kisebbségi jogok sarokköve (II. rész). Ezt követően a részes államok által kifejlesztett különféle gyakorlatokat tárgyalja a kisebbségi jogok kedvezményezettjeinek személyes és egyéb kritériumok alapján történő meghatározására vonatkozóan (III. rész). A IV. rész a nyitott és kontextuális megközelítést magyarázza, amit a Tanácsadó Bizottság az egész monitoringtevékenysége során alkalmazott a Keretegyezmény 3–6. cikkeiben foglalt alapelvekkel összhangban. A cikkről cikkekre történő megközelítés alapján, amelyet a Tanácsadó Bizottság már a kezdetekkor kifejlesztett, az V–VII. részek a Keretegyezményben szereplő különböző jogok alkalmazási körét elemzik. Miközben néhány cikk kifejezetten minden személyre vonatkozik a részes állam területén (V. rész), van néhány, széles alkalmazási körű kisebbségi jog, amelyeket – természetükből fakadóan – az összes nemzeti kisebbségre alkalmazni kell (VI. rész), illetve vannak egyéb kisebbségi jogok, amelyek élvezetéhez a részes államok speciális feltételeket írhatnak elő (VII. rész).

II. rész: A szabad önmeghatározáshoz való jog

1. Általános megállapítások

9. A Keretegyezmény 3. cikkében foglalt szabad önmeghatározás joga a kisebbségi jogok sarokköve.¹² A Tanácsadó Bizottság következetesen hangsúlyozza e rendelkezés központi jellegét. A „szabad” ebben az összefüggésben az egyénileg kialakított és tájékozott döntést jelenti a Keretegyezmény védelmének igénybe vételéről. A 3. cikk tehát szükségképpen mindenkire vonatkozik, hiszen minden személynek joga kell legyen arra, hogy szabadon azonosítsa magát egy adott csoport tagjaként, vagy hogy úgy döntsön, nem így tesz. A Keretegyezmény magyarázó megjegyzései azonban rámutatnak, hogy az egyén választása nem lehet önkényes: valamilyen objektív kritériumhoz kell kapcsolódnia.¹³

¹² A 3. cikk (1) bekezdése szerint „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”.

¹³ A 35. pont szerint a 3. cikk (1) bekezdése „nem foglalja magában az egyén tetszés szerinti választási jogát valamelyik nemzeti kisebbséghez tartozás tekintetében. Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlanul kötődik a személy identitását meghatározó objektív kritériumokhoz.”

10. A Tanácsadó Bizottság szándékosan tartózkodott annak értelmezésétől, hogy mik lehetnek ezek az objektív szempontok, hiszen a magyarázó megjegyzések szövegéből kitűnik, hogy ezeket csak az egyén szubjektív válaszával szemben kell vizsgálni. Így az objektív kritériumok nem minősülnek egy definíció elemeinek. Az önmeghatározás a személy szabad döntésével kezdődik, amely – ha semmi sem igazolja az ellenkezőjét – alapját képezi bármely személyes azonosulásnak.¹⁴ A Tanácsadó Bizottság véleménye szerint a személy szabad önmeghatározását csak ritka esetekben lehet megkérdőjelezni, például amikor nem a jóhiszeműségen alapul. A kizárólag konkrét előnyök és hasznok szerzésére irányuló azonosulás egy nemzeti kisebbséggel például ellentétes a Keretegyezmény elveivel és céljaival, különösen ha az ilyen cselekedet csökkenti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részére biztosítani kívánt előnyöket és jogokat.

11. Noha egy önmeghatározás hivatalos nyilvántartásba vétele bizonyos esetekben igényelheti objektív kritériumok fennállásának bizonyítását,¹⁵ a kisebbségi identitást nem lehet külsőleg előírni. A Tanácsadó Bizottság bírálta az etnikai származás kötelező rögzítését a személyazonosító okmányokban vagy a közigazgatási szervek belső nyilvántartásában, beleértve a rendőrséget és az egészségügyi intézményeket is, mivel az ellentétes a szabad önmeghatározás jogával.¹⁶ Emellett úgy találta, hogy a szabad önmeghatározás magában foglalja a jogot, hogy az illető az adott helyzettől függően dönthesse el, mikor azonosítja magát nemzeti kisebbséghez tartozó személyként és mikor nem.¹⁷

12. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy minden egyes nemzeti kisebbséghez tartozó személy szabadon dönthet arról, hogy igényt tart-e a Keretegyezményben foglalt jogokra, miközben bizonyos körülmények között, illetve a jogok bizonyos körére vonatkozóan dönthet úgy, hogy nem gyakorolja ezeket.¹⁸ Az ilyen egyéni döntések azonban nem okozhatnak hátrányokat az

¹⁴ Lásd még a Faji Diszkrimináció Elleni Bizottság (CERD) 8. sz. általános ajánlását (1990).

¹⁵ Lásd: *Ciubotaru v. Moldova* (27138/04 sz. beadvány), 2010. április 27-i határozat, ahol az Emberi Jogok Európai Bírósága elismerte a kormány jogát az identitásra vonatkozó állítást alátámasztó objektív bizonyíték megkövetelésére.

¹⁶ Lásd a Cseh Köztársaságra vonatkozó negyedik, a Németországra vonatkozó első, az Írországra vonatkozó harmadik, az Oroszországi Föderációra vonatkozó első és harmadik, valamint az Ukrajnára vonatkozó első és második véleményeket.

¹⁷ A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek például dönthetnek úgy, hogy nevüket hivatalosan ismerjék el egy kisebbségi nyelven, miközben nem használják az adott kisebbségi nyelvet a helyi közigazgatási hatóságokkal való kapcsolattartás során. Lásd a harmadik tematikus kommentárt (4. lábjegyzet), különösen a 16–18. pontokat.

¹⁸ A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek például tájékozott döntést hozhatnak arról, hogy gyermekeiket többségi iskolába íratják, anélkül, hogy ennek eredménye-

ugyanazon kisebbséggel azonosuló más személyek számára, kizárva őket a kisebbségi jogaik gyakorlásából. Ebben az összefüggésben a Tanácsadó Bizottság megismételte azon álláspontját, miszerint bármilyen, az egyes kisebbségi jogok alkalmazhatóságának előfeltételeként megállapított számszerű küszöbértéket rugalmasan kell értelmezni (lásd még a 82. pontot). Ellenkező esetben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre az önmeghatározás közvetett kötelezettségét rónák annak érdekében, hogy egy adott joghoz való hozzáférés fennmaradjon. Ugyanakkor az egyén döntését egy adott kisebbséggel való azonosulásra vagy nem azonosulásra az ugyanazon csoporthoz tartozó többi személynek is tiszteletben kell tartania, akiknek úgyszintén tilos az illetőre nyomást gyakorolni akár az egyik, akár a másik irányba.

13. A szabad önmeghatározáshoz való jog a többszörös hovatarozásra is kiterjed. Valójában a Keretegyezmény hallgatólagosan elismeri a többszörös hovatarozást azzal, hogy a kisebbségi identitások megőrzése mellett a szélesebb közéletbe való sikeres és hatékony integrációt is ösztönzi. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeket sohasem szabad a kisebbségi identitásuk megőrzése és a többségi kultúra igénylése közti választásra kényszeríteni, hiszen mindkét lehetőséget teljesen elérhetővé kell tenni számukra.¹⁹ Ez azt is jelenti, hogy azok a gyakorlatok, amelyekkel valaki egy adott kisebbséghez tartozónak vallja magát, nem tekinthetők kizárólagosnak, minthogy egyidejűleg más kisebbségekkel vagy a többséggel is azonosulhat.²⁰ Bizonyos esetekben egy ilyen választás a korábbi, a többségbe vagy egy másik uralkodó kisebbségbe való asszimilációs folyamatok következménye lehet. Ez azonban nem használható fel érvként a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szabad önmeghatározásához való jogával és kisebbségvédelmi igényével szemben.

14. A Tanácsadó Bizottság továbbá felszólította a részes államokat, biztosítsák, hogy minden személy és csoport, aki/amely részesülhet a Keretegyezmény védelmében, tisztában legyen a szabad önmeghatározás jogával és azzal élni tudjon a Keretegyezményben foglalt jogokhoz való hozzáférés érdekében. Ez az eset áll fenn, amikor egy kisebbséggel való azonosulásra vonatkozó döntést a gyakorlatban nem nehezítenek meg, valamint amikor biztosítják, hogy a döntést az esetleges hátrányoktól vagy társadalmi presztízsveszteségtől való félelem nélkül lehessen meghozni.

ként bármilyen hátrányt szenvednének a többi kisebbségi joghoz való hozzáférés tekintetében, illetve anélkül, hogy egy ilyen döntés hatással volna a kisebbségi nyelvel-oktatás általános elérhetőségére a csoport más tagjai részére.

¹⁹ Lásd hozzá az első és harmadik tematikus kommentárt (2. és 4. lábjegyzet).

²⁰ Erre sor kerülhet például vegyes családokban, ahol több nyelvet beszélnek egyenlő alapon.

2. Szabad önmeghatározás a népszavazással és egyéb adatgyűjtő eljárásokkal összefüggésben

15. Azokban az országokban, ahol a nemzeti, etnikai vagy vallási hovatartozásra vonatkozó adatokat a szélesebb népszámlálás keretében gyűjtik, az ilyen adatgyűjtést a nemzetközileg elismert alapelvekkel – beleértve a személyes adatok védelmére vonatkozó előírásokat – összhangban kell megszervezni és lebonyolítani.²¹ A szabad önmeghatározás jogából következik továbbá, hogy bármilyen, etnikai háttérhez kapcsolódó adatgyűjtésben való részvételnek önkéntesnek kell lennie. Különösen nem lehet automatikus következtetést tenni egy adott jellemzőből (például a nyelvhasználatból) egy másik jellemzőre (például vallásra, etnikai származásra), és nem lehet bizonyos nyelvi, vallási vagy etnikai hovatartozást feltételezni egy személy neve vagy egyéb tulajdonságai alapján.²²

16. A szabad önmeghatározás joga mindegyik adatgyűjtési eljárásra külön-külön vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyektől nem szabad elvárni, hogy mindig azonos módon határozzák meg önmagukat. Az identitással kapcsolatos kérdésekre adható lehetséges válaszok listájának nyitottnak kell lennie, nem zártnak, és a többszörös hovatartozás kifejezésére vonatkozó lehetőséget kifejezetten biztosítani kell. Tekintettel a kisebbségi lakosság méretének tulajdonított fontosságra a kisebbségi jogokhoz való hozzáférés szempontjából bizonyos részes államokban, a többszörös hovatartozást nem csupán nyilvántartani kell, hanem megfelelően feldolgozni, elemezni és megjeleníteni is. Ezeket az adatgyűjtésre, -feldolgozásra és -közzétételre vonatkozó megállapításokat más olyan helyzetekre is alkalmazni kell, amelyek az önmeghatározással összefüggenek (például iskolai beiratkozás).

²¹ A népszámlálási eljárások összefüggésében a Tanácsadó Bizottság arra ösztönözte a részes államokat, hogy a népesség és a háztartások számbavételének szervezésénél a vonatkozó EUROSTAT/ENSZ-ajánlásokhoz tartásuk magukat. Lásd az Európai Statisztikusok Értekezletének az Európai Közösségek Statisztikai Hivatalával (EUROSTAT) és az Egyesült Nemzetek Európai Gazdasági Bizottságával együttműködve készített ajánlásait a 2010. évi népesség- és lakásösszeírásokról. 426. pont: „a válaszadók szabadon jelölhessenek meg egyenél több etnikai hovatartozást vagy etnikai hovatartozások kombinációját, ha úgy kívánják”. 431. pont: „A kérdések általában egy nyelvre utalnak. Több nyelvre lehet szükség az anyanyelv és a kisebbségi csoportok fő nyelvei esetében”. Lásd például a Ciprusra vonatkozó negyedik, valamint az Észtországira és Romániára vonatkozó harmadik véleményeket.

²² Lásd például az Olaszországra és az Egyesült Királyságra vonatkozó vélemények sorát.

17. Olyan helyzetekben, ahol az egyes kisebbségi jogok élvezete számszerű küszöbértékekhez kötődik,²³ a szabad önmeghatározáshoz való jog megköveteli továbbá, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket tájékoztassák a népszámlálásnak és más adatgyűjtési eljárásoknak a hatóságok által tulajdonított jelentőségéről. A Tanácsadó Bizottság ennek okán rendszeresen arra buzdítja a részes államokat, hogy az adatgyűjtés módszertanára és céljára vonatkozó minden információt bocsássonak rendelkezésre a nemzeti kisebbségek nyelvein, és hogy nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is vonjanak be az ilyen eljárások szervezésébe és lebonyolításába, különösen a nemzeti kisebbségek által jelentős számban lakott területeken.²⁴

18. A Tanácsadó Bizottság ugyanakkor figyelmeztette a részes államokat, hogy ne támaszkodjanak kizárólag a hivatalos statisztikákra és adatokra, mivel ezek különböző okoknál fogva nem feltétlenül tükrözik teljes mértékben a valóságot.²⁵ Az eredményeket időszakosan újra kell értékelni és rugalmasan kell elemezni, a kisebbségek képviselőivel szorosan egyeztetve. A hatóságoknak más forrásokból származó információkat is használniuk kell, beleértve az általános munkaerőre vonatkozó és egyéb felméréseket, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaihoz való hozzáféréssel kapcsolatban elérhető független kvalitatív és kvantitatív kutatások eredményeit.

III. rész: A részes államok megközelítései a Keretegyezmény alkalmazási területét illetően

1. A ratifikálás során tett nyilatkozatok és fenntartások

19. A Keretegyezmény az Európa Tanács tagállamai és elvileg más államok részére is nyitva áll aláírásra.²⁶ A Keretegyezménynek jelenleg 39 részes állama van, mindegyik az Európa Tanács tagállama. Az utolsó megerősítésre 2006-ban került sor, amikor Montenegró is részese lett részese az egyezmény-

²³ Kisebbségi nyelvű iskolák nyitása vagy a kisebbségi nyelvek hivatalos használata helyi szinten például kötődhet a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tényleges számához (lásd hozzá a VII. részt).

²⁴ Lásd például a Magyarországra vonatkozó harmadik, valamint a Szlovéniára vonatkozó második véleményt.

²⁵ Korábbi hátrány, megkülönböztetés, sőt etnikai származáson alapuló üldözés miatt néhány nemzeti kisebbséghez tartozó személy még mindig nem hajlandó etnikai hátterét megvallani a hivatalos szerveknek. Esetenként a népszámlálási eljárások használatával vagy az azokban rejlő veszélyekkel kapcsolatos tévhiteket terjesztenek a kisebbségi közösségekben politikai okokból, éppen azzal a céllal, hogy megakadályozzák őket a nagyobb létszám elérésében.

²⁶ Lásd a Keretegyezmény 27. cikkének szövegét.

nek.²⁷ A 39 részes állam mellett, amelyekben a Keretegyezmény végrehajtását a Tanácsadó Bizottság ellenőrzi, Koszovó* egy specifikus monitoring-megállapodás hatálya alá tartozik az Egyesült Nemzetek Ideiglenes Koszovói Közigazgatási Missziója (UNMIK) és az Európa Tanács között 2004-ben létrejött megállapodásnak megfelelően.

20. Nyolc Európa tanácsi tagállam nem tagja a Keretegyezménynek. Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg aláírta a Keretegyezményt, ennek megfelelően kötelezettséget vállaltak arra, hogy annak tárgya és céljai szerint fognak eljárni,²⁸ míg Andorra, Franciaország, Monaco és Törökország nem írta alá és nem is ratifikálta a szerződést.

21. A Tanácsadó Bizottság úgy véli, a Keretegyezményben foglalt jogok végrehajtása – tekintettel a sokféleségnek a kisebbségi jogok hatékony védelme révén történő kezelésére,²⁹ valamint az egyéni jogok védelmének és a szélesebb állami érdekek őrzésének helyenként egymásnak ellentmondó céljai közötti kiegyensúlyozott megközelítés ösztönzésére irányuló célkitűzéseire – minden társadalom számára előnyös. Megállapítja, hogy bármely, a Keretegyezmény ratifikációjával szemben az 1990-es években született indoklást rendszeresen felül kell vizsgálni, hiszen azóta a társadalmak jelentős átalakuláson mentek keresztül. Hasonlóképpen, az az érv, hogy az adott országban nem élnek nemzeti kisebbségek, már nem feltétlenül tükrözi a kortárs valóságot. Ugyanezen okból a Tanácsadó Bizottság rendszeresen felhívja a részes államokat, hogy amelyek még nem tették meg, ratifikálják a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját (ECRML, ETS No. 148). Azáltal, hogy a hangsúlyt a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a kulturális örökség részeként történő védelmének és ösztönzésének állami kötelezettségére, nem pedig ezen nyelvek beszélőinek részére történő egyéni jogok biztosítására helyezi, a Karta egyedülálló nemzetközi eszköznek minősül ezen a területen, és a Keretegyezményt kiegészítő szerepet játszik.³⁰

22. A Keretegyezmény 27. cikke szerint azok az államok, amelyek nem tagjai az Európa Tanácsnak, a Miniszteri Bizottság meghívására ratifikálhatják a

²⁷ A függetlenség 2006. június 3-án történt kikiáltását követően a Keretegyezményt 2006. június 6-án ratifikálták.

* Jelen szövegben minden Koszovóra való utalást, akár területéről, akár intézményeiről, akár lakosságáról legyen szó, az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 1244. számú határozatának teljes mértékben megfelelően, Koszovó státuszának sérelme nélkül kell érteni.

²⁸ Lásd a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 18. cikkét.

²⁹ Lásd a magyarázó megjegyzések 28. pontját.

³⁰ Lásd még a harmadik tematikus kommentár (4. lábjegyzet) 11. pontját.

Keretegyezményt. A magyarázó megjegyzések egyértelművé teszik, hogy a 27. cikk az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) tagállamaira utal. A Tanácsadó Bizottság egyetért azzal, hogy a Keretegyezmény valóban különösen fontos lehet egyes EBESZ-államokban, többek között a közép-ázsiai országokban, társadalmuk erős sokfélesége okán. Megjegyzi továbbá, hogy van ezzel kapcsolatos érdeklődés. Összhangban a dinamikus értelmezés általános elvével úgy véli azonban, hogy a magyarázó megjegyzések nem értelmezhetők akként, hogy megakadályozzák más államok különféle módokon való együttműködését az Európa Tanáccsal, beleértve a Keretegyezmény részesévé válást megfigyelő államokként.

23. A Keretegyezmény részes államai különböző megközelítéseket alakítottak ki a Keretegyezményben szereplő jogok alanyainak megállapítására. 18 esetben a megerősítés vagy aláírás időpontjában nyilatkozatokat és fenntartásokat tettek annak tisztázására, hogy kikre kell alkalmazni a Keretegyezményben foglalt jogokat, illetve hogy bizonyos rendelkezéseket hogyan kell értelmezni.³¹ A nyilatkozatok általában vagy egy általános meghatározást adnak konkrét kritériumokkal, amelyeknek meg kell felelni,³² vagy kifejezetten felsorolják, mely csoportokra kell alkalmazni az egyezményt,³³ vagy pedig kijelentik, hogy az állam területén nincsenek nemzeti kisebbségek.³⁴ Fenntartást az aláíráskor vagy megerősítéskor két esetben tettek.³⁵

24. A Tanácsadó Bizottság rendszeresen vizsgálja ezen nyilatkozatok és fenntartások hatását a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre és a jogokhoz való hozzáférésükre. Tekintettel arra, hogy a nyilatkozatok sok esetben a 1990-es évek végére nyúlnak vissza, és figyelembe véve, hogy azóta lényegesen megváltoztak a körülmények a részes államokban, helytállóságukat

³¹ A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményhez (ETS No. 157) fűzött fenntartások és nyilatkozatok teljes listáját lásd: www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office.

³² Lásd Ausztria, Észtország, Lettország, Luxemburg, Lengyelország és Svájc nyilatkozatait.

³³ Lásd Albánia, Dánia, Németország, Hollandia, Norvégia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia és „Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság” nyilatkozatait.

³⁴ Lásd Liechtenstein, Luxemburg és San Marino nyilatkozatait. Egyes államok kijelentették, hogy a Keretegyezmény ratifikálását az egyezmény céljaival való szolidaritás megnyilvánulásának tekintik. Lásd a Liechtenstein és Málta által benyújtott első országjelentéseket.

³⁵ Belgium kijelentette, hogy a Keretegyezményt az alkotmányos rendelkezések és elvek, valamint a nyelvek használatára vonatkozó törvényi szabályok sérelme nélkül kell alkalmazni, valamint a nemzeti kisebbség fogalmát nemzeti szinten kell meghatározni. Málta fenntartotta a jogot, hogy bizonyos tekintetben nem kötik a 15. cikk rendelkezései.

az érintett államoknak rendszeres időközönként felül kell vizsgálniuk annak érdekében, hogy az alkalmazási körre vonatkozó megközelítés pontosan tükrözze a jelenlegi társadalmi kontextust.

25. Más részes államok az első országjelentésükbe építettek nyilatkozatokat, illetve nemzeti jogszabályokat fogadtak el a személyek azon csoportjára való hivatkozással, akiket nemzeti kisebbségekhez tartozónak kell tekinteni. Ezek a meghatározások úgyszintén általában az alkalmazási kör behatárolásaként jelennek meg, akár a jogosultak konkrét csoportjainak kifejezett megnevezésével, akár azon előfeltételek felsorolásával, amelyeknek teljesülniük kell ahhoz, hogy az egyének a Keretegyezmény jogosultjaivá váljanak.³⁶

26. A Keretegyezmény 26. cikke szerint a Miniszteri Bizottságot a Tanácsadó Bizottság segíti a Keretegyezményben meghatározott elvek érvényre juttatása érdekében tett intézkedések megfelelőségének értékelésében. Ennek során a Tanácsadó Bizottság ugyanúgy áttekintette a részes államoknak az alkalmazási területre vonatkozó intézkedéseit, mint bármely más, a Keretegyezmény végrehajtására irányuló intézkedést. Mindenekelőtt a Tanácsadó Bizottság kötelességének tekintette értékelni, hogy az alkalmazási területre vonatkozó megközelítés jóhiszemű-e, és nem minősül-e az önkényesség vagy a közösségek közötti indokolatlan megkülönböztetés forrásának a jogokhoz való hozzáférés tekintetében.³⁷ Így munkája során értékelte a részes államok által kialakított különböző megközelítéseket és korlátokat a Keretegyezmény alkalmazhatósága céljából, amelyek gyakran az alábbi elemeken alapulnak.

2. A részes államok által alkalmazott feltételek

a) Formális elismerés

27. Egy nemzeti kisebbség nemzeti kisebbségként való formális elismerését több részes állam is megköveteli ahhoz, hogy az ezen csoportokhoz tartozó személyek kisebbségi jogokat kapjanak. A Tanácsadó Bizottság következetesen bírálta az ilyen megközelítést, mivel az önmagában kizáró jellegű és nincs összhangban a Keretegyezmény elveivel. Míg egyes tagállamok kifejezetten elismerték, hogy a kisebbségi jogok alkalmazása során a hivatalos

³⁶ Lásd az Örményország, Bulgária és Magyarország által benyújtott első országjelentéseket.

³⁷ Az ezen kötelességre való utalás a Tanácsadó Bizottság valamennyi első véleményében megtalálható.

elismerésre támaszkodni nehezen kivitelezhető,³⁸ számos más állam *de facto* figyelmen kívül hagyja a formális elismerés követelményét, ezzel szélesítve a Keretegyezmény alkalmazási területét a gyakorlatban.³⁹ Ezeket a fejleményeket a Tanácsadó Bizottság mindig is üdvözölte, és azon hiányosságok kijavítására tette erőfeszítésként értékelte, amelyek a túl merev vagy a valóságnak már nem megfelelő formális szempontok alkalmazásából erednek. Ez is megerősíti azt, hogy a Keretegyezmény nem alkalmas statikus definíciókra vagy kritériumokra.

28. A Tanácsadó Bizottság megjegyezte továbbá, hogy bizonyos jogosultak *de facto* a Keretegyezmény vagy az annak egyes cikkei által biztosított védelem alá helyezése gyakran részét képezi egy fejlődési folyamatnak, amely végül hivatalos elismeréshez vezethet. Kezdve azon egyének szabad önmeghatározásával, akiket a társadalom egy különböző – ámde azonos értékű – kisebbségként ismer el, a jogokhoz való hozzáférés lehetővé teszi, hogy ösztönözzék és megőrizték azokat a gyakorlatokat, amelyekkel a csoport meghatározza önmagát, ami pedig néhány esetben a kisebbség felvételéhez vezet a nemzeti kisebbségek védelmének formális mechanizmusaiba.⁴⁰ Ennél fogva a nemzeti kisebbségként való formális elismerés vagy egy specifikus státusz megítélése nem képezik a kisebbségi jogvédelmi folyamat kezdetét, és nem is alapvetőek a Keretegyezmény vagy annak konkrét cikkei alkalmazásához. A nemzeti kisebbség elismerése inkább deklaratív, semmint konstitutív jellegű. A kisebbségi jogokhoz való hozzáférés tehát nem függ a hivatalos elismeréstől.

b) Állampolgárság

29. A részes államok által használt visszatérő előfeltétel az a követelmény, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek állampolgárnak kell lennie ahhoz, hogy részesüljön a Keretegyezmény nyújtotta védelemből. A Tanácsadó Bizottság ebben a tekintetben kiemelte, hogy az állampolgársági követelménynek korlátozó és diszkriminatív hatása lehet, mivel gyakran a különö-

³⁸ Lásd a Finnország által benyújtott első országjelentést, amely kimondja, hogy „a kisebbségek léte nem a kormány nyilatkozatától, hanem az országban fennálló tényleges helyzettől függ”.

³⁹ Cipruson például a romák részesülnek a Keretegyezmény által nyújtott védelemből, annak ellenére, hogy hivatalosan nem ismerték el őket nemzeti kisebbségként. Lásd a Ciprus által benyújtott második országjelentést. Finnország a „régii oroszok”, valamint az újonnan érkező orosz nyelvűek részére is biztosít garanciákat. Lásd a Finnországra vonatkozó harmadik véleményt.

⁴⁰ A Cseh Köztársaságban és Finnországban például a bevándorló csoportok, úgymint a szomáliaiak és a vietnámiak is képviseltetik magukat a kulturális konzultációs mechanizmusokban, és állami támogatást kapnak a tevékenységükhöz.

sen hátrányos helyzetű csoportok és a kisebbségek tagjai azok – beleértve a konfliktus eredményeként szenvedő vagy otthonuk elhagyására kényszerített személyeket –, akik nehézségekbe ütköznek az állampolgárság megszerzése során, ennél fogva őket érinti ez a korlátozás.

30. Európa számos régiójában a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek elvesztették állampolgárságukat, sőt akár hontalanokká váltak az új államok keletkezése miatt, annak ellenére, hogy hosszantartó kötelék fűzi őket lakhelyükhöz. A Tanácsadó Bizottság következetesen hangsúlyozza a nemzeti kisebbségekhez tartozó, *de jure* vagy *de facto* hontalan személyeket érő sajátos kihívásokat, és ebben az összefüggésben felhívja a figyelmet a minden embert megillető állampolgárság jogára, összhangban az állampolgárságról szóló Európai Egyezményrel (ETS No. 166).⁴¹ Valóban, minden egyes jog esetében meg kell vizsgálni, vannak-e jogos alapjai az állampolgárság alapján történő eltérő alkalmazásnak.⁴² A Tanácsadó Bizottság mindig örömmel fogadta azokat az eseteket, amikor a részes államok a kisebbségi jogokat nem-állampolgárookra is kiterjesztették, ezáltal gyakorlatilag figyelmen kívül hagyva az állampolgárság hivatalosan még létező előfeltételét.⁴³ Bizonyos esetekben kifejezetten javasolta a kisebbségi jogok „nem-állampolgárookra” történő következetesebb alkalmazását.⁴⁴

c) Az állam területén élés időtartama

31. A nemzeti kisebbségekre vonatkozó definíciójában egy sor részes állam utal arra az időtartamra, amióta egy adott csoport az állam területén él.⁴⁵ Ebben az összefüggésben az időhatárok meghatározására történő kísérletek között szerepel a „20. század előtt”,⁴⁶ vagy a „körülbelül 100 év”.⁴⁷ Kevés-

⁴¹ Lásd különösen az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény (ETS No. 166) 4. cikkét.

⁴² Lásd még a Velencei Bizottság 69. plenáris ülésén (Velence, 2006. december 15–16.) elfogadott jelentését a nem-állampolgárokról és a kisebbségi jogokról (CDL-AD (2007) 001), amely átfogóan elemzi a nemzetközi és az európai standardokat és gyakorlatokat az állampolgárság és egyéb kritériumok relevanciájáról a kisebbségi jogok alanyainak meghatározása szempontjából, és amely a kisebbségi jogok alkalmazhatóságára vonatkozó állampolgársági feltétel árnyalt, a szóban forgó jogtól függő megközelítésére szólít fel.

⁴³ Lásd például a Cseh Köztársaságra vonatkozó harmadik véleményt.

⁴⁴ Lásd a Lettországra vonatkozó második véleményt.

⁴⁵ Többek között Ausztria, Dánia, Németország és Magyarország. A lengyel kisebbségnek a kisebbségi jogokhoz való hozzáférés iránti kérelmét például Ausztria elutasította annak alapján, hogy az ország területén élés nem volt zavartalan és „hagyományos”. Lásd az Ausztria által benyújtott negyedik országjelentést.

⁴⁶ Lásd például a Svédország által benyújtott első országjelentést.

⁴⁷ Lásd például az Ausztria által benyújtott első országjelentést.

bé abszolút fogalmakat is kialakítottak, amelyek értelmezés tárgyát képezik, beleértve a „hagyományos lakóhely”, a „tradicionális kisebbségek” vagy az „őshonos nemzeti kisebbségek” kifejezéseket.⁴⁸ Egyes esetekben az „egy adott régióhoz való hosszú távú kötődés” koncepcióját alkalmazzák, többek között a nem ott lakókra is, akik hajlandóságukat fejezik ki a régióba való visszatérésre és a Keretegyezmény védelméből való részesülésre.⁴⁹ A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy abból a tényből, hogy csak a Keretegyezmény 10. cikkének (2) bekezdése, 11. cikkének (3) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése hoz létre sajátos garanciákat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan lakott területeken, hallgatólagosan következik, hogy az ország területén élés időtartama nem tekinthető meghatározó tényezőnek a Keretegyezmény egészének alkalmazhatósága szempontjából (lásd még a VII. részt).⁵⁰ Továbbá következetesen úgy tartja, hogy bármilyen időbeli korlátozást rugalmasan kell kezelni, és hogy az egyébként hasonló csoportok különböző kezelése kizárólag az adott területen tartózkodásuk hossza alapján igazságtalan lehet.⁵¹

d) Területiség

32. Több részes állam területi szempontokat is alkalmazott a Keretegyezmény jogosultjainak azonosítására, amelyek megállapítják, hogy a kisebbségi jogokat csak bizonyos területeken lehet gyakorolni. A Tanácsadó Bizottság érvelése szerint ezeket rugalmasan kell alkalmazni, valamint az ezen területeken kívül élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nem kerülhetnek aránytalanul hátrányos helyzetbe.⁵² Különösen az a tény, hogy csak bizonyos jogok (konkrétan a 10. cikk (2) bekezdése, a 11. cikk (3) bekezdése és a 14. cikk (2) bekezdése) esetén van lehetőség területi korlátozásokra, azt vonja maga

⁴⁸ A ratifikációs okirat letétbe helyezése során Szlovénia kijelentette például, hogy nemzeti kisebbségeknek fogja tekinteni „az őshonos olasz és magyar nemzeti kisebbségeket”, valamint hogy „a Keretegyezményt a Szlovén Köztársaságban élő roma közösség tagjaira is alkalmazni kell”.

⁴⁹ Lásd például az Örményországra vonatkozó második véleményt, amely üdvözölte a kormány nyitott megközelítését a mesketek és oszétok iránt, akiket konfliktus miatt elhurcoltak vagy lakóhelyük elhagyására kényszerítettek.

⁵⁰ Az állam területén tartózkodás hossza irreleváns a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPJNE) 27. cikkében foglalt kisebbségi jogok alkalmazhatósága szempontjából. Lásd az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 23. sz. általános megjegyzését (No. 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5/26 April 1994).

⁵¹ Lásd az Ausztriára vonatkozó harmadik véleményt. Lásd továbbá a Dániára vonatkozó negyedik véleményt, ahol a romákat nem ismerik el nemzeti kisebbségként azon érv alapján, miszerint „nincs történelmi vagy hosszú távú, illetve töretlen kapcsolatok Dániával”.

⁵² Lásd például a Szlovák Köztársaságra vonatkozó harmadik véleményt.

után, hogy más jogok alkalmazhatósága elvileg nem korlátozható egyes régiókra. A Tanácsadó Bizottság több alkalommal jelezte, hogy ez a megközelítés összhangban van a szerződések jogáról szóló Bécsi Egyezmény 29. cikkével, amely meghatározza, hogy egy szerződés a részes államot teljes területére nézve kötelezi, kivéve, ha az ettől eltérő szándék megállapításra kerül. Ezen túlmenően, a területi korlátozás a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *a priori* kizárását eredményezheti a Keretegyezmény hatálya alól, ami nem egyeztethető össze az egyezményben foglalt elvekkel.⁵³

33. A Tanácsadó Bizottság bírálta továbbá azokat a helyzeteket, amelyekben egy csoport tagjai közötti, területi jellemzők alapján alkalmazott megkülönböztetések a csoport gyengüléséhez, és ennek eredményeként a jogokhoz való csökkentett hozzáféréshez vezetnek az adott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára.⁵⁴ Különösen amellettt érvelt, hogy az idővel bekövetkező demográfiai változásokat figyelembe kell venni.⁵⁵ A megnövekedett mobilitás sok országban azt eredményezte, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nagy számban költöztek el hagyományos településeikről más régiókba, amelyek kedvezőbb gazdasági körülményeket, illetve oktatási lehetőségeket nyújtanak, például ipari területekre vagy városi központokba.⁵⁶ Míg tehát egy adott területen élés elősegítheti egyes kisebbségi jogok hatékonyabb élvezetét, ez nem eredményezheti minden kisebbségi jog élvezetének önkényes megtagadását.⁵⁷

e) Jelentős szám

34. Szintén a területi szempontokhoz kapcsolódik a „jelentős számban” fogalma, amint az a 10. cikk (2) bekezdésében, a 14. cikk (3) bekezdésében és a 11. cikk (3) bekezdésében olvasható (lásd hozzá a VII. részt). Amint az ezen cikkekben foglalt többi kritérium esetében is, a részes államok különféle értelmezéseket alakítottak ki. Bizonyos esetekben a „kompakt település” kifejezést használják az egyes jogalanyok meghatározására.⁵⁸ Elismerve, hogy bizonyos kisebbségi jogokhoz való hozzáférés biztosítása problematikus lehet az olyan nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, akik szóróványban élnek az ország területén, a Tanácsadó Bizottság többször rámutatott,

⁵³ Lásd például a Dániára és Olaszországra vonatkozó első véleményeket.

⁵⁴ Lásd az Ausztriára vonatkozó második véleményt a burgenlandi horvátok és a horvátok közötti különbségtételt illetően.

⁵⁵ Lásd például a Szlovák Köztársaságra vonatkozó negyedik véleményt.

⁵⁶ Lásd a Finnországra és Németországra vonatkozó harmadik véleményeket.

⁵⁷ Lásd például a Dániára, Olaszországra és Portugáliára vonatkozó vélemények sorát.

⁵⁸ Lásd többek között az Ausztria, Azerbajdzsán és Németország által benyújtott első országjelentéseket.

hogy a nemzeti kisebbségként való elismerésük és a kisebbségi jogokhoz való hozzáférésük általánosságban nem akadályozható számszerű kritériumok használata révén. Mély aggodalmát fejezte ki példának okáért olyan esetekben, amikor a romákat⁵⁹ egy az egyben kizárják a Keretegyezmény hatálya alól, és ezáltal teljesen megtagadják nemzeti kisebbségként való védelmüket azon tény miatt, miszerint területileg elszórtan élnek és jelentős számban sehol nincsenek letelepedve az országban.⁶⁰

f) Az „anyaország” támogatása

35. Számos részes állam úgy definiálja a „nemzeti kisebbségek” kifejezést, mint azon csoportokat, amelyek rendelkeznek „anyaországgal”, „etnikai kisebbségeknek” vagy „etnikai-nyelvi csoportoknak” minősítve azokat, amelyeknek nincs ilyen kötődésük. A Tanácsadó Bizottság úgy ítéli meg, hogy az a kérdés, miszerint fennáll-e egy másik állam támogatása, nem használható a különbségtétel lényeges pontjaként az elismerés vagy a jogokhoz való hozzáférés szempontjából. Miközben egyik terminológiát sem részesíti előnyben, bírálja azon eseteket, amikor a különböző kategóriák hierarchiák és a kisebbségek különböző „kategóriái” felállításához vezetnek, mivel ez indokolatlan megkülönböztetésekhez vezethet az alkalmazandó jogok tekintetében.⁶¹

36. A Tanácsadó Bizottság üdvözölte a határokon átnyúló kapcsolatok és együttműködés előmozdítására irányuló kétoldalú megállapodásokat, például a tankönyvellátásra vagy a tanárcserére vonatkozóan, a kisebbségi nyelvű iskolákban való magas színvonalú oktatást elősegítendő. Ugyanakkor helytelenítette azon megállapodásokat, amelyek a kisebbségvédelem ilyen alapvető oldalait egy másik államba szervezik ki.⁶² Az állami szuverenitás nemzetközi jogi elvéből következik, hogy az államoknak kizárólagos joghatóságuk van területük és lakosságuk felett, olyan joghatóságuk, amelyet csak a nemzetközi jog keretei között lehet korlátozni. Összességében a kisebbségi

⁵⁹ A „romák és utazók” kifejezés az Európa Tanács szóhasználatában nagyon sokféle, az Európa Tanács ezen a területen kifejtett tevékenységével érintett csoportot foglal magában: egyrészt a) roma, sinti/manuš, kalo, kale, romničal, beás/rudari; b) balkáni egyiptomiak (egyiptomiak és aškalik); c) keleti csoport (dom, lom és abdal); másrészt olyan csoportok, mint az utazók, yenisek, valamint a „Gens du voyage” közigazgatási kifejezéssel jelölt népesség, továbbá azok a személyek, akik magukat cigányokként azonosítják.

⁶⁰ Lásd a Hollandiára vonatkozó első véleményt.

⁶¹ Lásd például az Albániára vonatkozó második és harmadik, valamint a Lengyelországra vonatkozó első véleményt.

⁶² Lásd az Albániára vonatkozó második és a Németországra vonatkozó első véleményt.

jogoknak az általános emberi jogok részeként való védelmének felelőssége elsősorban azt az államot terheli, ahol a kisebbség lakik.⁶³ Miközben a Tanácsadó Bizottság úgy értelmezi a 17. cikket, mint amely magában foglalja azt, hogy a részes államok nem avatkozhatnak be a más országok által biztosított előnyök élvezetébe, ugyanakkor nem támaszkodhatnak rájuk ahelyett, hogy maguk törekednének a kisebbségi jogok megvalósítására.

g) Sajátos identitásjelölők és tulajdonított kategóriák

37. Különböző részes államokban a „nemzeti kisebbség” kifejezés felfogása specifikus sajátosságokhoz kapcsolódik, amelyeket gyakran tekintenek jelképnek az identitás, valamint a kisebbségnek a többségtől való megkülönböztetése szempontjából, beleértve a nyelvet, a vallást, a kultúrát, az etnikai hátteret, a sajátos hagyományokat vagy látható jellemzőket. Ezek a jelölők gyakran a társadalom tagjai, a többség és a kisebbségek által egyaránt osztott közös felfogáson alapulnak. Mindazonáltal a külsőleg definiált jelölők alkalmazása annak a veszélyét rejt magában, hogy egyéneket akaratuk ellenére fogadnak be vagy zárnak ki.⁶⁴ A Tanácsadó Bizottság megerősíti azon álláspontját, miszerint egy személy azonosításának a szabad önmeghatározáson kell alapulnia, amennyiben nincs érvényes indok ennek ellenkezőjére (lásd a 10. pontot).

38. Továbbá óvatosan kell eljárni a külsőleg definiált jelölők használata során, mivel ezek gyakran feltételezéseken alapulnak. A kisebbség statikus és homogén csoportként történő kategorizálása megerősítheti a sztereotípiákat, és nem fordít kellő figyelmet a kisebbségeken – mint minden csoporton – belül létező erős sokféleségre és interszekcionalitára (lásd még a 40. pontot). Egyes államok jogalkotása más külsőleg előírt feltételekre hivatkozik, mint például „társadalmi kirekesztéssel fenyegetett etnikai kisebbség” vagy „sérülékeny társadalmi-gazdasági helyzetben lévő polgárok”,⁶⁵ míg más országokban egy adott nemzeti kisebbséghez tartozást a név alapján feltételezik.⁶⁶ A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy a személyeknek egy meghatározott csoporttal való összekapcsolására vonatkozó gyakorlat, amely olyan felvetésekre épül – az illető beleegyezése nélkül –, mint a név, a nyelv vagy látható

⁶³ Lásd még az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának 2008. júniusi bolzanói/bozeni ajánlásait a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban.

⁶⁴ A Tanácsadó Bizottság úgy találta például, hogy a „faji csoport” kritériumára való túlzott támaszkodás az Egyesült Királyságban – széleskörű alkalmazása ellenére – jogos igényekkel bíró csoportok *a priori* kizárását eredményezheti. Lásd az Egyesült Királyságra vonatkozó harmadik véleményt.

⁶⁵ Lásd többek között a Bulgáriára vonatkozó harmadik véleményt.

⁶⁶ Lásd többek között az Olaszországra vonatkozó első véleményt.

jellemzők, összeegyeztethetetlen a 3. cikk (1) bekezdésével és a szabad önmeghatározáshoz való joggal (lásd még a 15. pontot).⁶⁷

IV. rész: A Tanácsadó Bizottság által kidolgozott kontextusfüggő, cikkről cikkre történő megközelítés

1. Alapelvek

39. A Keretegyezmény jogok katalógusát tartalmazza a közélet különböző területein, az egyéni szabadságjogoktól kezdve a tömegtájékoztatási, nyelvi és oktatási jogokon keresztül a hatékony részvételhez való jogig. Különböző jellegükre tekintettel az alkalmazási területet a különféle jogok esetében megfelelően módosítani kell: a vallás megvallásának jogát például, amint az az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikkében is szerepel, valamennyi nemzeti kisebbségekhez tartozó személyre ki kell terjeszteni, miközben elképzelhető, hogy a topográfiai jelzések kisebbségi nyelven történő megjelenítésének jogát – igazolt okokból – csak bizonyos előfeltételek mellett biztosítják. A benne foglalt kisebbségi jogok eltérő természetétől függően a Keretegyezmény hatályát külön-külön kell meghatározni minden cikk esetében, ezért utalt a Tanácsadó Bizottság az első monitoring-ciklustól kezdve a cikkről cikkre történő megközelítésre.⁶⁸ Összességében: a Keretegyezmény végrehajtásának mindig a 3–6. cikkekben szereplő alapelvekre kell alapulnia, amelyek szorosan összefüggenek egymással, és amelyek a teljes instrumentum értelmezéséhez tájékoztató pontul szolgálnak.

40. A nemzeti kisebbségek egy országon belül jellemzően eltérő számban és méretben vannak jelen, továbbá élhetnek kompakt módon vagy többé-kevésbé szétszórtnan. Fontos a kisebbségeken mint a lakosság bármely más csoportján belüli sokféleséget is figyelembe venni, beleértve a nem, szexuális orientáció, kor, fogyatékoság, vallás, politikai meggyőződés vagy a gazdasági erőforrásokhoz való hozzáférés szempontjait. Ennek megfelelően a kisebbségi közösségek és az ezen közösségekhez tartozó egyes személyek prioritásai gyakran eltérnek. A kisebbségekhez tartozó személyek némelyikének a legfontosabb az egyenlőség és az integráció, másoknak lehet, hogy a kisebbségi identitásuk fenntartására és támogatására alkalmas védett tér keresése. Ezek a prioritások továbbá idővel változhatnak, a körülményektől, a politikai légkörtől és a társadalmi-gazdasági feltételektől függően. A Tanácsadó Bizottság

⁶⁷ Lásd a harmadik tematikus kommentárt (4. lábjegyzet).

⁶⁸ Lásd a Tanácsadó Bizottság összes első véleményét.

véleménye szerint a nemzeti kisebbségeken belüli és azok közti sokféleséget minden kisebbségi jog végrehajtása során el kell ismerni és tiszteletben kell tartani, függetlenül ezen jogok sajátos jellegétől.

41. Ami a részes államok nemzeti kisebbségi kultúrák megőrzésének és fejlesztésének feltételei ösztönzésére vonatkozó kötelezettségét illeti, ez azt is magában foglalja, hogy a „kisebbségi kultúra” kifejezést nem lehet statikus, egységes vagy korlátozó módon értelmezni. Minden egyes nemzeti kisebbséghez tartozó személy maga dönti el – a szabad önmeghatározáshoz való joggal összhangban –, hogyan fogja gyakorolni a kisebbségi kultúrát vagy identitást. Ennek megfelelően nemcsak a hagyományok őrzésének jogát kell védeni, hanem a kisebbségi kultúrának a szélesebb körű társadalmi evolúcióval összhangban történő fejlesztésére, valamint a kisebbségi identitás kortárs kifejezőmódjainak kialakítására való jogot is.

42. Az egyenlőséggel kapcsolatos megfontolások nélkülözhetetlenek az összes kisebbségi jog előmozdítása szempontjából, nem csupán a nemzeti kisebbségek és a többség közötti kapcsolatokra, hanem kiemelten a különféle kisebbségek közötti viszonyra vonatkozóan is. A Tanácsadó Bizottság véleménye szerint az általános egyenlőség elve megkérdőjeleződik, amikor teljesen más elveket vagy aránytalanul eltérő védelmi mechanizmusokat alkalmaznak az egyes kisebbségekre, illetve amikor különálló kormányzati szervek felelősek a vonatkozó jogok védelméért és előmozdításáért.⁶⁹ Miközben a nemzeti kisebbségekhez tartozó minden személy számára biztosított esélyegyenlőség ösztönzésére irányuló törekvéseket – ahhoz, hogy hatékonyak legyenek – a különböző csoportok sajátos igényeihez és helyzetéhez kell igazítani, az alkalmazott alapvető megközelítéseknek és jogi zsinórmértékeknek azonosnak kell lennie.

43. Teljes egyenlőség nem valósítható meg akkor, amikor a sokféleséget mint olyant negatívan ítélik meg, vagy amikor a sokféleségnek csak bizonyos formáit fogadják el és tolerálják. A Tanácsadó Bizottság többször bírálta azokat az eseteket, ahol a különböző kisebbségek között hierarchiát állítanak fel, valamint ahol az egyenlőtlen figyelem és támogatás felerősíti a meglévő

⁶⁹ Számos államban a romák jogainak védelme társadalmi-gazdasági, sőt néha egyenesen biztonsági kérdésnek minősül. Ennek eredményeként a védelmi és promóciós intézkedéseket gyakran a többi kisebbségi csoportra vonatkozóktól elkülönítve koordinálják, ami eltérő mércék alkalmazásához vezethet. Miközben a Tanácsadó Bizottság értékeli a számos romát sújtó sajátos társadalmi-gazdasági hátrányokra fordított különleges figyelmet, mindazonáltal úgy véli, hogy ezen intézkedéseknek kiegészítő jellegűeknek kell lennie a többi kisebbségvédelmi – például a roma kultúrák, nyelvek és hagyományok megőrzésére irányuló – intézkedés mellett.

egyenlőtlenségeket.⁷⁰ Ezen túlmenően, egy olyan környezet, ahol a sokféleltséget „idegennek” vagy „importálnak”, valamint a többségi társadalomról egészében véve leválnak tekintik, nem biztosítja a megfelelő feltételeket a kisebbségi kultúrák kifejezéséhez, megőrzéséhez és fejlesztéséhez. A 6. cikk ezért szándékos erőfeszítésekre hív fel a kölcsönös tisztelet, megértés és együttműködés légkörének megteremtésére, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket a társadalom integráns elemeinek ismerik el, akik ténylegesen egyenlően férhetnek hozzá a jogokhoz és a forrásokhoz, miközben biztosítják részükre a különbözőségeken átívelő társas kapcsolatok és befogadás lehetőségeit. Tekintettel a preambulumban foglalt céljára a szélesebb körű társadalmi béke és stabilitás előmozdításáról a kisebbségi jogok támogatásán keresztül, a Keretegyezménynek közvetlen jelentősége van az egész társadalom számára.

44. A Tanácsadó Bizottság megalapozott álláspontja az, hogy az integráció egy kölcsönös engedményeken alapuló folyamat, amely a társadalom egészére kihat. Ezért nemcsak a kisebbségi közösségekhez tartozó személyeknek, de a többségi társadalom tagjainak is erőfeszítéseket kell tenniük.⁷¹ Ez különösen fontos abban, hogy a sikeres integrációt megkülönböztessük a kényszerasszimilációtól, amelyet a Keretegyezmény 5. cikkének (2) bekezdése kifejezetten tilt. Miközben az asszimiláció arra kényszeríti a kisebbséghez tartozó személyeket, hogy lemondjanak sajátosságaikról a többség által uralt társadalomba való beolvadás érdekében, az integráció mind a többségtől, mind a kisebbségtől kölcsönös idomulást és változást követel folyamatos tárgyalások és alkalmazkodási folyamat útján.

45. A Tanácsadó Bizottság véleménye szerint a Keretegyezmény 3–6. cikkeiben foglalt fenti alapelveket minden további cikk értelmezése során figyelembe kell venni annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ténylegesen élhessenek jogaikkal.

2. Gyakorlat

46. A cikkről cikkre történő megközelítéssel összhangban a Tanácsadó Bizottság többször megvizsgálta a Keretegyezmény alkalmazásának lehetőségét azokra, akik nem tartoznak valamely nemzeti kisebbséghez, de hasonló

⁷⁰ Lásd például a Romániára vonatkozó harmadik és a Grúziára vonatkozó második véleményt.

⁷¹ Lásd például az Észtorszagra vonatkozó harmadik véleményt, valamint a harmadik tematikus kommentárt (4. lábjegyzet).

helyzetben élnek. A többségi lakossághoz tartozó olyan személyeket például, akik főleg kisebbségi közösségek által lakott területeken élnek, figyelembe vették a Keretegyezmény által biztosított oktatási jogokkal összefüggésben.

47. A Tanácsadó Bizottság ebben az összefüggésben hangsúlyozta, hogy ugyanazokat a védelmi intézkedéseket, amelyeket a kisebbségi nyelvű iskolákban alkalmaznak, mint például kevesebb tanuló előírását osztályonként, azokban az állami iskolákban is alkalmazni kell, amelyek a hivatalos nyelven tanítanak egyébiránt kisebbségi nyelv által dominált területeken.⁷² A Tanácsadó Bizottság úgy ítélte meg továbbá, hogy más, különleges védelmet élvező, de nemzeti kisebbségként el nem ismert csoportok részesülhetnek a Keretegyezmény nyújtotta védelemből is.⁷³ Bizonyos összefüggésekben azt is megállapította, hogy a Keretegyezmény védelmének eseti alapon történő kiterjesztése a kisebbségi helyzetben élő, államalkotó népekhez tartozó személyekre további eszközül szolgálhat a jogokhoz való hozzáférésük előmozdításához és az őket érintő kérdések kezeléséhez, anélkül, hogy mindez státuszuk gyengüléséhez vezetne. Valóban, a kisebbségi jogok rájuk való alkalmazását a Tanácsadó Bizottság teljes mértékben összhangban találta a Keretegyezmény szándékával és céljával.⁷⁴

48. Ezen túlmenően a Tanácsadó Bizottság hangsúlyozta, hogy a Keretegyezmény által nyújtott védelem az őshonos népekhez tartozó személyekre is kiterjed, anélkül, hogy ez érintené státuszukat az őshonos népek tagjaiként. Vonatkozhatnak rájuk különleges jogok, akár hivatalosan elismert nemzeti kisebbségek, akár nem, anélkül, hogy mindez maga után vonná a nemzeti kisebbségként történő elismerést.⁷⁵ Ez azt jelenti, hogy az egyének az őshonos csoportok tagjaiként élvezett jogaikon túl szabadon élhetnek a Keretegyezmény nyújtotta védelemmel, avagy visszautasíthatják azt. Ez különösen fontos a Keretegyezmény 5. cikkében foglalt jogok tekintetében, ahol a Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy az asszimilációval szembeni védelem azt

⁷² Lásd az Észtszországra és Litvániára vonatkozó harmadik véleményeket.

⁷³ Lásd például a Spanyolországra vonatkozó negyedik véleményt a katalán, a baszk és a galíciai, azaz a társhivatalos vagy védett nyelvek beszélői tekintetében. A Tanácsadó Bizottság itt úgy találta, hogy a nyelvi jogokból különösen a kijelölt területeken kívül élő beszélők profitálhatnak.

⁷⁴ Lásd a Bosznia-Hercegovinára vonatkozó harmadik véleményt.

⁷⁵ A norvégiai számi parlament például kijelentette, hogy a számik nem akarják, hogy nemzeti kisebbségnek tekintsék őket, mivel szeretnék fenntartani státuszukat őshonos népként. A Tanácsadó Bizottság ugyanakkor úgy vélte, hogy a két védelmi rendszer nem kizárólagos, és nyújthatnak egymással párhuzamosan előnyöket a csoporthoz tartozó egyének számára. Lásd a Norvégiára vonatkozó első és az azt követő véleményeket, valamint a Dániára, Finnországra, az Oroszországi Föderációra és Svédországra vonatkozó vélemények sorát.

is magában foglalja, hogy az érintett egyéneket támogatni kell a hagyományos szokásaik kortárs kihívásokhoz igazítására, avagy gazdasági tevékenység folytatására irányuló erőfeszítéseikben, a célból, hogy képesek legyenek megőrizni kultúrájukat.⁷⁶

49. Ami a Keretegyezmény részes államainak vitatott területeit, illetve régióit illeti, amelyek *de facto* kívül esnek a hatóságok ellenőrzésén, a Tanácsadó Bizottság megállapítja, hogy a Keretegyezményben foglalt jogok alkalmazhatóságát nem változtatja meg a joghatóságban történt *de facto* változás. Éppen ellenkezőleg, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai fennmaradnak, és konfliktus idején gyakran különösen sürgetővé válnak.⁷⁷ Ugyanakkor az ilyen területi viták nagyban befolyásolják, akár teljesen megakadályozhatják a nemzetközi hozzáférést és a rendszeres monitoring-tevékenység folytatását. A Tanácsadó Bizottság többször felszólította a feleket a konstruktív megközelítésre a nemzetközi jog és a Keretegyezmény általános elveivel összhangban, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak az egyetemesen alkalmazandó emberi jogok szerves részeként történő biztosítása céljából a Keretegyezmény valamennyi tagállamának területén.⁷⁸

V. rész: Mindenkit megillető jogok a Keretegyezményben

50. A Keretegyezmény számos cikke minden személyre vonatkozik a részes államok területén, ideértve azokat is, akik nem tartoznak nemzeti kisebbségekhez – akár kifejezetten, akár hallgatólagosan a mindenkire vonatkozó rendelkezésekhez való sajátos kapcsolódásukon keresztül.

1. Diszkrimináció elleni védelem – 6. cikk

51. A Keretegyezmény 6. cikke kifejezetten „minden területükön élő személy”-re vonatkozik a részes államokban. Védelme két területre terjed ki: egyrészt hatékony intézkedéseket kell hozni a kölcsönös tisztelet, megértés és együttműködés előmozdítására valamennyi személy között, tekintet nélkül azok etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására. Másrészt, minden

⁷⁶ Lásd például az Oroszországi Föderációra vonatkozó harmadik véleményt.

⁷⁷ Lásd még a Tanácsadó Bizottság *ad hoc* jelentését a nemzeti kisebbségek helyzetéről Ukrajnában, 2014. április.

⁷⁸ Lásd a Tanácsadó Bizottság nyílt állásfoglalását a nemzeti kisebbségek helyzetéről a Krím félszigeten, 2014. május: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>.

személyt védeni kell az identitása ezen aspektusain alapuló hátrányos megkülönböztetéssel szemben.

52. A Tanácsadó Bizottság több ízben kiemelte a 6. cikk eme széleskörű alkalmazását, mivel a migránsok, menedékkérők, menekültek és/vagy más személyek – akiket valamilyen oknál fogva a többségi lakosságtól eltérőnek tartanak – tiszteletben tartásának hiánya vagy az irántuk tanúsított rossz bánásmód félelemmel teli légkört teremthet. Ez arra készítheti a kisebbségekhez tartozó személyeket, hogy konformitásra törekedjenek jogaik aktív igénybevétele helyett. A 6. cikk alapján a Tanácsadó Bizottság azon részes államokban is értékelte a Keretegyezmény végrehajtását, ahol a hatóságok szerint nem élnek nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek.⁷⁹ Ez lehetővé tette a Tanácsadó Bizottság számára, hogy átfogó vitába szálljon az állami hatóságokkal „az integrációt szabályozó általános politikájuk keretében hozott intézkedéseik”-ről.⁸⁰

a) A kölcsönös tisztelet és a kultúrák közötti párbeszéd előmozdítása

53. Egyes tagállamok a társadalmi kohézió, valamint a tolerancia és a sokszínűség tágabb fogalmainak relevanciája ellen érveltek a nemzeti kisebbségek védelme terén. A Tanácsadó Bizottság azonban következetesen úgy tartotta, hogy egy kizáró jellegű megközelítés, amely elválasztja a hagyományos kisebbségvédelem ügyét a társadalmi integráció szélesebb kérdéseitől, nem segíti elő a Keretegyezmény szándékának és céljának elérését, sőt inkább akadályozza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joggyakorlását.⁸¹ Valójában a sokféleség iránti tolerancia és nyitottság ösztönzése nemcsak a sikeres integrációs stratégiák kidolgozásához és végrehajtásához elengedhetetlen, de központi előfeltétele a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ekként történő habozás nélküli önmeghatározásának, és annak, hogy proaktív módon tartsanak igényt a Keretegyezményben foglalt jogokra.

54. A nyitottság és a tolerancia egy társadalomban csak akkor lehet valódi, ha nem korlátozódik bizonyos előre meghatározott csoportokra, hanem min-

⁷⁹ Lásd például a Liechtensteinre vonatkozó negyedik és a Máltára vonatkozó harmadik véleményt.

⁸⁰ Lásd a Keretegyezmény 5. cikkének (2) bekezdését.

⁸¹ A társadalmi integrációval, valamint a megkülönböztetés elleni védelem hatékony mechanizmusaival kapcsolatos szélesebb körű aggodalmak ugyancsak rendszeresen felmerülnek az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a Keretegyezmény végrehajtásáról szóló határozataiban. Lásd többek között a Dániára vonatkozó negyedik, az Észtországra vonatkozó harmadik, a Németországra vonatkozó negyedik, valamint a Máltára vonatkozó harmadik határozatot.

denkit felölel. A Tanácsadó Bizottság ezért a hatékony integrációs stratégiák megfogalmazása és végrehajtása körüli kérdéseket fontos szempontnak tartja. Számos európai állam alakított ki integrációs stratégiát napjainkban, elsősorban a bevándorlók sokszor nagy, néhol második és harmadik generációs közösségei helyzetének kezelése érdekében, akik közös nyelvi és kulturális gyakorlattal és háttérrel rendelkeznek, illetve gyakran állampolgároként élnek az országban, akár honosítással, akár születés útján keletkezett állampolgárságuk.⁸² Lényeges, hogy a társadalom minden szegmensével, a többséggel és a kisebbségekkel egyaránt foglalkozzanak, annak érdekében, hogy az integrációs stratégiák hatékonyan tudják elősegíteni az olyan társadalmi struktúrák kialakulását, ahol a sokszínűséget és a különbözőség tiszteletben tartását normálisként ismerik el és minden oldalon támogatják az elismerésen, a kölcsönös alkalmazkodáson és az aktív részvételen keresztül.⁸³

b) Védelem az ellenségeskedés és a gyűlölet-bűncselekmények ellen

55. A 6. cikk (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy nyújtsanak védelmet minden személynek – azaz nem csak a nemzeti kisebbségekhez tartozóknak –, akik erőszak vagy etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés áldozatai lehetnek. A kisebbségek nem tudnak boldogulni egy olyan társadalomban, ahol a különbözőséget nem tolerálják, vagy az akár gyűlölet-bűncselekmények és hátrányos megkülönböztetés ürügyével szolgál. Éppen ezért alapvető fontosságú, hogy minden tagállam törekedjen a Keretegyezmény 6. cikkében foglalt célok teljeskörű alkalmazására és elérésére, még azok az államok is, amelyek kifejezetten úgy nyilatkoztak, hogy pusztán szolidaritásból ratifikálták a Keretegyezményt.

56. A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy az etnikai alapú erőszakot az erőszak különösen gyalázatos formájaként kell elismerni, amely a társadalom egészét aggodalommal tölti el és veszélyezteti, ezért határozottan kell ellemezni és megelőzni. A gyűlölet-bűncselekmények átfogó módon való kezelése érdekében a büntető törvénykönyveknek megfelelő rendelkezéseket kell tartalmazniuk az etnikai alapú gyűlöletbeszéd, fenyegetés és erőszak, valamint az erőszakra és gyűlöletre való nyilvános izgatás bűncselekményé nyilvánításáról. Ezen túlmenően a rasszista motivációt súlyosító körü-

⁸² Lásd például a Liechtensteinre vonatkozó vélemények sorát.

⁸³ Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa hasonló megközelítést alkalmaz. A sokszínű társadalmak integrálásáról szóló 2012-es ljubljanai útmutató az integrációt olyan folyamatként határozza meg, amely a társadalom minden tagjától megköveteli az adott államhoz és a közös közintézményekhez tartozás együttes érzésének elfogadását és létrehozását. Lásd a ljubljanai útmutatót a sokszínű társadalmak integrálásához, EBESZ Kisebbségi Főbiztos, 2012. november.

ményként kell értékelni minden bűncselekménynél, továbbá a bűnüldöző szerveket megfelelően ki kell képezni annak biztosítására, hogy a faji vagy etnikai indíttatású támadásokat és diszkriminációt azonosítsák és rögzítsék, valamint célzott, speciális és gyors intézkedés útján kellően megvizsgálják és büntessék.

57. A hátrányos megkülönböztetéstől vagy akár az erőszakos támadástól való félelem elriaszthatja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket a szabad önmeghatározásra való joguk gyakorlásától. Az etnikai alapú erőszak „huliganizmusként” vagy a fiatalok szokásos csínytevéseiként való felfogása olyan képzetekhez vezethet, miszerint a bűnüldöző szervek hallgatólagosan jóváhagyják az ilyen cselekményeket, ami jelentősen gyengíti a különböző csoportok közötti tisztelet és párbeszéd elősegítésére irányuló erőfeszítéseket. Az egyének ilyen támadásoktól való megóvása érdekében ugyanolyan fontos, hogy a vezető közéleti és közösségi vezetők bármilyen ilyen jellegű cselekményt azonnal és egyértelműen elítéljenek minden szinten, és hogy megfelelő üzeneteket közvetítsenek a nyilvánosság felé a médián és a kormány információs csatornáin keresztül.

58. A Tanácsadó Bizottság ebben az összefüggésben más, különleges megbízással és szakértelemmel rendelkező szervekre utal a faji alapú megkülönböztetéssel és a gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni védelemmel kapcsolatos kérdések kezelésében.⁸⁴ Különösen a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) szerepére hívja fel a figyelmet a diszkrimináció elleni eszközök és mechanizmusok alkalmazhatóságának és hatékonyságának értékelésekor, amelynek monitoring-tevékenysége és jelentései központi jelentőségűek a Keretegyezmény szisztematikus értelmezésében egy fejlődő társadalomban.⁸⁵ A Keretegyezmény célja a különbségek megerősítése az összetartó és integrált társadalmakban. A Keretegyezmény keretében való *de facto* egyenlőségre törekvés megfelelő és hatékony stratégiákat igényel a különböző identitások támogatására, beleértve a bármely ilyen különbségen alapuló diszkrimináció elleni hatékony védelmet. Ezen felül a 6. cikk (2) bekezdésében szereplő diszkriminatív fenyegetés vagy erőszak elleni védelemhez való jog fontos szerepet játszik a Keretegyezményben foglalt számos jog élvezetének vizsgálatánál, különös tekintettel a politikai szabadságokhoz kapcsolódó jogokra, mint amilyen a véleménynyilvánítás szabadsága, a ré-

⁸⁴ Lásd különösen a Faji Diszkrimináció elleni ENSZ-bizottságot, valamint az EBESZ/ODIHR gyűlölet-bűncselekmények bejelentésére vonatkozó kezdeményezését.

⁸⁵ Ebben az összefüggésben lásd különösen az ECRI 2015. december 8-án elfogadott 15. számú általános politikai ajánlását a gyűlöletbeszéd elleni küzdelemről. Ez az ajánlás az ECRI ötödik monitoring-ciklusában közzétett megállapításaira és ajánlásaira épül, további iránymutatást nyújtva a tagállamoknak.

szes államok arra kötelezésével, hogy hatékonyan szankcionáljanak minden indokolatlan beavatkozást vagy kísérletet a jog korlátozására.

2. Oktatás és média mint az integráció eszközei – 6(1) és 12. cikk

59. A 6. cikk (1) bekezdése kifejezetten utal az oktatásra, a kultúrára és a tömegkommunikációs eszközökre mint a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd előmozdításának célja szempontjából kiemelten fontos területekre. Ezen túl, az oktatásnak a társadalmi integrációban és a sokféleség tiszteltben tartása elősegítésében betöltött különös jelentősége tükröződik a Keretegyezmény 12. cikkében is. A 12. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az oktatásnak és a kutatásnak elő kell mozdítania a kisebbségek és a többség történelmének, kultúrájának, nyelveinek és vallásainak megismerését, ezzel egyértelműen az egész társadalmat megcélozva.⁸⁶ Emellett a 12. cikk (2) bekezdése a kultúrák közötti cserekapcsolatok és készségek fejlesztésére hív fel „a különböző közösségek tanítói és diákjai közötti kapcsolatok” megkönnyítése révén. A társadalom összetételére vonatkozó megfelelő információnak – beleértve a nemzeti és egyéb kisebbségeket is – az állami tanterv, tankönyvek és oktatási anyagok részét kell képeznie a részes államok területén található összes iskolában, nemcsak a kultúrák közötti megértés és tisztelet ösztönzése céljából a diákok körében, hanem a kisebb lélekszámú vagy hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó egyének presztízsének és öntudatának emelése érdekében is.

60. Továbbá kisebbségi tartalmú oktatási anyagokat kell készíteni az érintett csoportok képviselőivel szorosan egyeztetve, amelyek nem korlátozódhatnak sztereotip képzetekre. Sőt: ennélfogva megfelelő szakmai fejlődési lehetőségeket és képzést kell elérhetővé tenni az összes tanár részére, hogy felkészüljenek a nyelvileg és kulturálisan sokszínű környezetek kezelésére.⁸⁷ A történelemtanításra vonatkozóan a részes államokban minden törekvésnek a kritikai gondolkodást és a többféle szempont egyeztetését kell támogatnia.

61. A Tanácsadó Bizottság munkája a kultúrák közötti párbeszédéből és a többnyelvűségből fakadó előnyök felismerésén és megbecsülésén alapul, amelyek előmozdítják a sokszínűség iránti toleranciát és tiszteletet a társadalmakban. A nyelvi és kulturális politikáknak tehát biztosítaniuk kell, hogy a

⁸⁶ Hasonló rendelkezést tartalmaz a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 7. cikkének (3) bekezdése, amely az ország összes nyelvi csoportja közötti kölcsönös megértés megfelelő eszközökkel való elősegítésére hívja fel az államokat.

⁸⁷ Lásd többek között az Észtországra vonatkozó harmadik, a Grúziára vonatkozó második, a Koszovóra vonatkozó harmadik, és a Szlovák Köztársaságra vonatkozó negyedik véleményt.

társadalomban létező összes nyelv és kultúra láthatóan és hallhatóan legyen jelen a közéletben, hogy mindenki tisztában legyen a társadalom sokszínű jellegével, és annak szerves részeként tekintsen magára.

62. A Tanácsadó Bizottság éppen ezért következetesen ösztönözte azokat a nyelvpolitikákat, amelyek elősegítik a különböző nyelvek nyilvános helyeken és a médiában való használatát annak érdekében, hogy megteremtsek a kevésbé használt nyelvek iránti tiszteletet, illetve fokozzák ezek láthatóságát és presztízsét. Összességében, a befogadó nyelvpolitikáknak minden ember szükségleteit ki kell elégíteniük eltérő jellemzőik és igényeik alapján, beleértve azokat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket, akik hagyományos lakóhelyeiken kívül élnek, valamint a bevándorlókat és a „nem-állampolgárokat” is.⁸⁸ Tekintettel a sokféleségüket tiszteletben tartó, integrált társadalmak létrehozásának átfogó céljára, a Tanácsadó Bizottság ösztönözte azon intézkedéseket is, amelyek a kisebbségi nyelvek ismeretét és használatát mozdítják elő a többségi közösségekhez tartozó személyek körében.

63. A Keretegyezmény 6. cikkének (1) bekezdése is hangsúlyozza a tömeg-tájékoztatási eszközök szerepét a kultúrák közötti megértés és a társadalmi szolidaritás érzésének előmozdításában. Tekintettel az üzenetek és értékek azonnali felerősítésére, a Tanácsadó Bizottság következetesen felhívta a tag-államokat annak biztosítására, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók komolyan vegyék a saját felelősségüket, valamint ösztönözzék a sokféleség iránti tiszteletet és az etikus hírközlést minden programjukban. Azon tag-állami erőfeszítéseknek, amelyek az etikai mércék előmozdítására irányulnak az újságírók és médiaszakemberek körében, valamint a médiaműveltség ösztönzésére a társadalomban általánosságban, be kell vonniuk a kisebbségek képviselőit is. Továbbá a nyitott és plurális médiakörnyezet kialakítása szempontjából fontos, hogy a kisebbségi közösségeket érintő és érdeklő kérdések általában súlyt kapjanak a szélesebb körű nyilvános médiavitában, és hogy a kisebbségekhez tartozó személyeket a társadalom szerves tagjaiként ábrázolják, legyen szó akár az újságírók, akár a műsorvezetők és/vagy az interjúalanyok szerepéről.

VI. rész: Széles alkalmazási területtel rendelkező kisebbségi jogok

64. A Keretegyezmény magyarázó jelentése utal a „másokkal közösségben” gyakorolható kisebbségi jogokra, rámutatva arra, hogy a közösségek a különféle megosztott gyakorlatok és a közös joggyakorlás révén alakulnak ki.

⁸⁸ Lásd a harmadik tematikus kommentár (4. lábjegyzet) 53. pontját.

Azon gyakorlatok, amelyekkel az egyének saját maguk azonosítására törek-
szenek, dinamikusan fejlődnek, és a különbségek helyett inkább arra építe-
nek, ami az emberekben közös. Ezek közé tartozik az átadott tudás vagy a kö-
zös emlékek, amelyeket nem feltétlenül mindig jelenítenek meg aktívan. Ek-
ként intenzitásuk és alkalmazási körük a körülményektől függően változatos
lehet. Idővel alakulhatnak, és távolról is elvégezhetőek lehetnek. Tekintettel a
Keretegyezményben foglalt jogok hatékony végrehajtásának figyelemmel kí-
sérésére vonatkozó feladatára, a Tanácsadó Bizottság elsősorban a jogokhoz
való hozzáféréssel foglalkozott, és csak másodsorban a státusszal kapcsolatos
kérdésekkel. Csakugyan, a nemzeti kisebbségek formális elismerését inkább
deklaratív, semmint konstitutív jellegű aktusnak tekinti (lásd a 28. pontot).
Annak biztosítása érdekében, hogy a kisebbségi jogokat ne vonják meg ön-
kényesen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyektől, akiknek a Keret-
egyezmény védelme alá kellene tartozniuk, a Tanácsadó Bizottság követke-
zetesen tág alkalmazási kört alkalmazott a Keretegyezményben foglalt jogok
tekintetében, és méltatta azon részes államokat, amelyek ugyanígy jártak el.
Úgy véli különösen, hogy a Keretegyezmény alábbi cikkei természetükből
fakadóan széles körben alkalmazhatók, védelmük alá helyezve ennél fogva
azon nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is, akiket nem ismer el
ilyenként az adott tagállam.

1. Egyenlőség – 4. cikk

65. Minden nemzeti kisebbségekhez tartozó személy részére, jogállásuktól
vagy elismerésüktől függetlenül, biztosítani kell a törvény előtti egyenlőség-
hez és a törvény egyenlő védelméhez való jogot. Ezt a 4. cikk (1) bekezdésé-
ben foglalt általános emberi jogi elvet a részes államok nem vitatták. A Ta-
nácsadó Bizottság ebben az összefüggésben több ízben hangsúlyozta a nemi
dimenziót, felhíva a részes államok figyelmét a többszörös diszkrimináció
jelenségére, amellyel a nemzeti kisebbségekhez tartozó nők gyakran szem-
besülnek.⁸⁹ A 4. cikk (2) bekezdése továbbá különleges intézkedéseket ír elő
a kisebbség és a többség közötti strukturális hátrányok leküzdésére minden
területen. Ezeket az érintettekkel folytatott szoros konzultáció útján kell ki-
dolgozni és végrehajtani, valamint kialakításuk során kellő figyelmet kell for-
dítani az érintett személyek sajátos körülményeire.

66. A Tanácsadó Bizottság következetesen arra buzdította a részes államokat,
hogy az egyenlőség előmozdítására irányuló politikai eszközeiket vagy kü-

⁸⁹ Lásd többek között az Azerbajdzsánra és Finnországra vonatkozó harmadik vélemé-
nyeket.

lönleges intézkedéseiket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek helyzetére és jogokhoz való hozzáférésére vonatkozó átfogó adatokra alapozzák, figyelembe véve a többszörös megkülönböztetés esetleges különböző megnyilvánulásait, beleértve azokat is, amelyek nem a nemzeti kisebbségi háttérrel kapcsolatos tényezőkből fakadnak, mint amilyen az életkor, a nem, a szexuális irányultság és az életmód jellemzői. Emellett különös figyelmet kell fordítani a leghátrányosabb helyzetű társadalmi rétegek tagjaira, vagyis azokra, akik gazdaságilag, szociálisan vagy földrajzilag elnyomottak, akár méretük, akár múltbeli konfliktusok tapasztalatai miatt. A tényleges egyenlőség előmozdítására irányuló különleges és célzott intézkedések ezen összefüggésében a Tanácsadó Bizottság kitartóan hangsúlyozta a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára és helyzetére vonatkozó megbízható és lebontott adatok rendszeres gyűjtésének fontosságát. Ugyanakkor óva intette a részes államokat a statisztikákra való túlzott támaszkodástól, és arra bátorította a hatóságokat, hogy vegyenek igénybe független kutatásokat is, különösen akkor, ha ezeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek maguk végezték, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő konkrét hiányosságok értékelése és átfogó kezelése érdekében (lásd még a 18. pontot).

2. Kultúra – 5. cikk

67. A Keretegyezmény 5. cikkét és a részes államoknak a nemzeti kisebbségi kultúrák és identitások megőrzése és fejlesztése feltételeinek ösztönzésére vonatkozó kötelezettségét az szolgálja a legjobban, ha az alkalmazási kört tágan értelmezik. A cikk célja annak biztosítása, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ne asszimilálódjanak, hanem képesek legyenek fenntartani és fejleszteni sajátos identitásukat, és aktívan gyakorolni kisebbségi jogait. A Tanácsadó Bizottság üdvözölte a támogatási konstrukciók elérhetővé tételét nemcsak az elismert nemzeti kisebbségek, hanem más csoportok részére is, akik egyébként nem lennének képesek fenntartani megkülönböztető jegyeiket.⁹⁰ Minden támogató intézkedést a különböző csoportok különleges igényeihez és helyzetéhez kell igazítani, az egyes csoportokra jellemző kulturális különbségek megerősítésének és védelmének biztosítása érdekében. Ez gyakran a hatóságok célzott erőfeszítéseit kívánja a kisebbségi kultúra lényegi elemeinek újjáélesztésére, amely nélkül az identitás bizonyos aspektusainak kifejezése nem lenne lehetséges.⁹¹ A számszerűen nagyobb kisebbségek,

⁹⁰ Lásd a Cseh Köztársaságra és Finnországra vonatkozó harmadik véleményeket.

⁹¹ Lásd a Finnországra vonatkozó harmadik véleményt, amely üdvözli a hatóságoknak a számi kultúra újjáélesztésére tett konkrét erőfeszítéseit ún. „nyelvi fészkek” és más hasonló tevékenységek révén.

amelyeknek a kultúrája megfelelően képviselt, általában nem fognak olyan mértékben kormányzati támogatásra szorulni, mint a kisebb lélekszámú csoportok vagy a szétszórtan élő nemzeti kisebbségek, amelyeknek esetleg küzdeniük kell, hogy megőrizzék megkülönböztető jellemzőiket és ellenálljanak az asszimilációnak.⁹² Bár a támogatásokat gyakran a kulturális egyesületek kapják, a Tanácsadó Bizottság szerint az összes nemzeti kisebbségi képviselőt – beleértve azokat, akik nem kapcsolódnak formálisan ilyen társulásokhoz, vagy eltérő nézeteket vallanak – meg kell kérdezni, és tényleges lehetőséget kell biztosítani részükre az identitásuk és kultúrájuk megőrzését célzó támogatás megszerzésére.

3. Egyesülés és vallás – 7. és 8. cikk

68. A Keretegyezmény 7. és 8. cikkében biztosított jogok a gyülekezési szabadságra, az egyesülési szabadságra, a szólásszabadságra, a gondolat és a lelkiismeret szabadságára, valamint a vallás vagy más meggyőződés kifejezésére az Emberi Jogok Európai Egyezményének vonatkozó rendelkezésein alapulnak. A magyarázó megjegyzések kifejezetten hangsúlyozzák, hogy ezek a jogok mindenkire vonatkoznak, akár valamely nemzeti kisebbséghez tartozik az illető, akár nem, ugyanakkor olyannyira fontosak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, hogy külön figyelmet érdemelnek.⁹³ A Tanácsadó Bizottság ezért alkalmazási területüket a legtágabb értelemben fogta fel, összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatával. Különösen mély aggodalmát fejezte ki azon esetekben, amikor a kisebbségi jogok védelmében részt vevő nem-kormányzati szervezetek általános munkakörülményeit megnehezítették, mivel ezek döntő szerepet játszhatnak az emberi és kisebbségi jogi normák társadalmi tudatosításában és megértésében, ezért támogatni kell őket, nem pedig akadályozni.⁹⁴ A Tanácsadó Bizottság megállapította továbbá, hogy minden olyan intézkedés, amelyet a hatóságok a gyülekezés vagy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozására hoznak – ami szükségszerűen magában foglalja a kormányzat kritikájának kifejezésére való szabadságot, valamint az eltérő véleményeket –, közvetlen, negatív hatással lehet a Keretegyezményben foglalt jogok élvezetére. Ezek ugyanis valószínűleg elriasztják a nemzeti kisebbségekhez tartozó

⁹² Lásd azonban a Faji Diszkrimináció Elleni Bizottság (CERD) 32. sz. általános ajánlását, amely az állandó jogok (például a Keretegyezmény 5. cikkében foglaltak), valamint a 4. cikk (2) bekezdése szerinti különleges intézkedések kiegészítő és ideiglenes előnyei közötti különbségtételt hangsúlyozza.

⁹³ Lásd a magyarázó megjegyzések 51. és 54. pontjait.

⁹⁴ Lásd az Azerbajdzsánra és az Oroszországi Föderációra vonatkozó harmadik véleményeket.

személyeket, akárcsak a társadalom többi tagját, jogaik gyakorlásától, és egy olyan megfélemlítő környezetet teremtenek, amely nem kedvez a kisebbségi jogok és általában véve az emberi jogok végrehajtásának. Ebben az összefüggésben a Tanácsadó Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket nem szabad eltiltani politikai pártok alakításától érdekeik és jogaik jobb érvényesítése érdekében,⁹⁵ valamint vallási szervezetek bejegyzésétől meggyőződésük másokkal közösségben való kinyilvánítása céljából.⁹⁶

4. Média – 9. cikk

69. A 9. cikk és a Keretegyezményben foglalt, médiával kapcsolatos jogok különös jelentőséggel bírnak a kisebbségi jogok védelme és előmozdítása szempontjából. A nyomtatott, sugárzott és elektronikus tömegtájékoztatás kisebbségi nyelveken való elérhetőségének nagyon sajátos jelképes értéke van a nemzeti kisebbségek, különösen a számszerűen kisebbek számára. Rajtuk keresztül a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemcsak az információkhoz férhetnek hozzá, de a kisebbségi nyelvű média a kisebbségi nyelv mint a kommunikáció aktív eszköze láthatóságát és presztízsét is növeli. A tömegtájékoztatási eszközök jelentős szerepet játszhatnak a többek között a megnövekedett mobilitás miatt szétszórtnak élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, mivel lehetővé teszik a távolsági kommunikációt és kapcsolattartást. Ez viszont jogaik aktívabb élvezetére ösztönözheti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket. A nemzeti kisebbségi közösségek tagjainak aktív részvétele egy pluralista médiakörnyezetben további célzott képzési és figyelemfelkeltő tevékenységeket igényelhet, az elektronikus és a közösségi média használata során is.⁹⁷ E tekintetben a Tanácsadó Bizottság hangsúlyozta, hogy a tömegtájékoztatásban való tevékeny részvétel, valamint az érdeklődésre számot tartó információk megismerésének és közlésének a lehetősége a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára előfeltételezi a szükséges infrastruktúrához – mint például nagy sebességű internethez – való hozzáférést az egész országban, beleértve az elszigetelt területeket is, ahol gyakran élnek nemzeti kisebbségi közösségek.

⁹⁵ Lásd a Bulgáriára vonatkozó harmadik, a Grúziára vonatkozó második, valamint az Oroszországi Föderációra vonatkozó harmadik véleményt.

⁹⁶ Lásd az Azerbajdzsánra és az Oroszországi Föderációra vonatkozó harmadik véleményeket.

⁹⁷ Lásd a Ciprusra vonatkozó negyedik véleményt.

70. A kisebbségi identitások marginalizálódása a helyi médiában, többek között azáltal, hogy a kisebbségi nyelveket kizárólag bizonyos, gyakran a folklórról, hagyományos viseletekről, ételekről és szokásokról szóló programok során használják, hozzájárulhat a kisebbségek külön entitásként való sztereotipizálásához, és nem segíti elő tiszteletben tartásukat és társadalmi presztízsüket.⁹⁸ Ezen túlmenően, a médiafogyasztó közönség szétválasztása nyelvi háttérük alapján fokozhatja az elkülönült és egymást kölcsönösen kizáró nyilvános szférák kialakulását. A nemzeti kisebbségi nyelvű tömeg-tájékoztatás támogatását tehát az újságírók és más médiaszakemberek képzésére irányuló célzott lépésekkel kell kiegészíteni, ami elősegíti a különböző társadalmi csoportok sajátos igényei és érdekei iránti tudatosságukat és érzékenységüket. Emellett fontos biztosítani, hogy a kisebbségi képviselők ténylegesen részt vegyenek a releváns döntéshozatali folyamatokban, valamint a médiafelügyeleti szervezetekben. Minél több kisebbségi képviselő vesz részt a kisebbségről kialakított kép formálásában a közszolgálati médiában, annál jobban csökkenthetők a „félreismerések” és a sztereotipizálás negatív hatásai.⁹⁹

5. *Nyelv – 10(1), 10(3), 11(1) és 11(2) cikkek*

71. A Keretegyezmény 10. cikkének (1) bekezdésében foglalt jog a saját nyelv nyilvános és magánéleti használatához, az egyén nevének kisebbségi nyelven való használatához és ennek hivatalos elismeréséhez való jog (11. cikk (1) bekezdés), valamint a magánjellegű jelek kisebbségi nyelveken való közzétételéhez való jog (11. cikk (2) bekezdés) különös súlyúak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek személyes identitása, méltósága és öntudata szempontjából.¹⁰⁰ A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy ilyenként mindenkire alkalmazhatónak kell lenniük, és minden korlátozást alaposan meg kell vizsgálni annak biztosítása érdekében, hogy azok ne sértsék az egyén személyes méltóságát és magánéletét.¹⁰¹ Az államok elfogadhatnak az államnyelv megerősítését és védelmét célzó jogszabályokat. Ezt a legitim célt azonban oly módon kell megvalósítani, amely összhangban van a 10. és 11. cikkekbe

⁹⁸ Lásd hozzá a Grúziára vonatkozó második véleményt.

⁹⁹ Lásd hozzá a Horvátországra vonatkozó harmadik véleményt.

¹⁰⁰ A Tanácsadó Bizottságnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos megállapításai átfogó elemzéséhez és megvitatásához lásd a harmadik tematikus kommentárt (4. lábjegyzet).

¹⁰¹ Lásd hozzá az Emberi Jogi Bizottság *Leonid Raihman v. Lettország* ügyben hozott 2010-es döntésében (UN Doc. CCPR/C/100/D/1621/2007) közzétett 1621/2007 sz. közleményt, amely szerint a szerző nevének tagállam általi egyoldalú megváltoztatása a PPJNE 17. cikkébe ütközik.

foglalt jogokkal, a Keretegyezmény egyéb vonatkozó rendelkezéseivel, valamint a társadalmon belüli tolerancia és kölcsönös megértés ösztönzésére irányuló általános szellemével. Az államnyelvek vagy hivatalos nyelvek támogatására irányuló jogszabályok és egyéb intézkedések különösen az egyén magánszféráját nem sérthetik, ellenben oly módon kell végrehajtani őket, amely tiszteletben tartja a társadalomban fellelhető identitásokat és nyelvi szükségleteket.

72. A 10. cikk (3) bekezdése, a 7. és 8. cikkhez hasonlóan, az egyes ember jogát tartalmazza arra, hogy egy általa értett nyelven, ha szükséges, tolmács segítségével a legrövidebb időn belül tájékoztassák letartóztatásának okairól és minden ellene felhozott vád természetéről és indokairól. A magyarázó megjegyzések szerint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. és 6. cikkében foglalt garanciákon alapuló rendelkezés nem lépi túl az előbbi cikkekben foglalt biztosítékokat. Így nem jogosít fel az illető kisebbségi nyelvén folytatandó jogi eljárásra és tárgyalásra, valamint minden nemzeti kisebbséghez tartozó személyre alkalmazni kell.

6. Oktatás – 12(3), 14(1) és 14(3) cikkek

73. A 12. cikk (3) bekezdése szerint az oktatáshoz való hozzájutás esélyegyenlőségét minden szinten elő kell mozdítani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára.¹⁰² Tekintettel a 4. cikkel és az egyenlőség általános elvével való kapcsolatra, a Tanácsadó Bizottság következetesen ösztönözte a széleskörű és befogadó megközelítést, hivatkozva a Gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezményre is. Ennek megfelelően a Tanácsadó Bizottság határozottan elítélte a szegregált oktatás eseteinek minden előfordulását, és arra sürgette a részes államokat, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést az integrált oktatáshoz való egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében minden gyermek számára.¹⁰³ Ezen túlmenően a 14. cikk (1) bekezdése előírja a kisebbségi nyelv tanulásának jogát, míg a 14. cikk (3) bekezdése a hivatalos nyelv vagy nyelvek tanulásához és az azo(ko)n való tanításhoz való jogot hangsúlyozza.

¹⁰² A Tanácsadó Bizottságnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatási jogokhoz való hozzáféréseivel kapcsolatos megállapításai átfogó elemzéséhez és megvitatásához lásd az első tematikus kommentárt (2. lábjegyzet).

¹⁰³ Lásd többek között a Bulgáriára vonatkozó harmadik, a Cseh Köztársaságra vonatkozó harmadik és negyedik, valamint a Szlovák Köztársaságra vonatkozó harmadik és negyedik véleményeket.

74. A Tanácsadó Bizottság többször kifejezte azon nézetét, miszerint mind a kisebbségi nyelv, mind a hivatalos nyelv tanulására vonatkozó lehetőségek minden nemzeti kisebbséghez tartozó személyre vonatkoznak, és párhuzamosan elérhetőnek kell lenniük.¹⁰⁴ Általában rámutatott arra a jelentős kutatási anyagra, amely szerint az elsőnyelv-tanulásnak érzékelhető előnyei vannak a többi nyelv tanulása szempontjából, beleértve a hivatalos nyelveket is, és kifejezte általános preferenciáját a két- és többnyelvű megközelítések iránt az oktatásban, amelyek több mint egy nyelv igényeinek kielégítésére képesek az integrált osztályokban. Miközben következetesen elismerte az nyelv fontosságát a sokszínű társadalmak integrációjában, a Tanácsadó Bizottság megismételte álláspontját, miszerint a nyomásgyakorlás és a feltételekhez kötés általában alkalmatlan eszközök az integráció előmozdítására, valamint a hivatalos nyelvi készségek elősegítésére vonatkozó stratégiák nem támaszkodhatnak aránytalan mértékben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek erőfeszítéseire.¹⁰⁵

7. Részvétel – 15. cikk

75. A hatékony közéleti részvétel jogából történő indokolatlan kizárás jelentős akadályokat gördíthet számos kisebbségi jog gyakorlásának útjába.¹⁰⁶ A közélet ebben az összefüggésben nemcsak a közügyekre és a döntéshozatalra terjed ki, de ugyanilyen fontos a gazdasági és társadalmi élet tekintetében is.¹⁰⁷ A Tanácsadó Bizottság ezért mindvégig hangsúlyozta a befogadó megközelítés fontosságát a 15. cikk alkalmazása során, mivel a hatékony részvétel gyakran előfeltételét képezi a Keretegyezményben foglalt jogokhoz való hozzáférésnek. A kisebbségi jogok védelméhez tartozó konzultációs mechanizmusoknak és tanácsadó szervezeteknek – amelyek célja többek között a kü-

¹⁰⁴ Különböző modulokat lehet alkalmazni attól függően, hogy mekkora a kisebbségi nyelvet tanulni kívánó csoport létszáma.

¹⁰⁵ Lásd például a Lettországra vonatkozó második és a Liechtensteinre vonatkozó negyedik véleményt.

¹⁰⁶ A Tanácsadó Bizottságnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételével kapcsolatos megállapításai átfogó elemzéséhez és megvitatásához lásd a második tematikus kommentárt (3. lábjegyzet).

¹⁰⁷ A „gazdasági és társadalmi élet” kifejezés széles kérdéskört ölel fel, a megfelelő színvonalú lakhatástól az egészségügyi ellátáson és a szociális védelmen (társadalombiztosítási és szociális ellátások) keresztül a szociális jóléti szolgáltatásokhoz, továbbá az állami és a magán-munkaerőpiachoz való hozzáférésig, valamint az üzleti és más önfoglalkoztatási lehetőségekhez való hozzáférésig, amelyek szorosan kapcsolódnak a tulajdonjogokhoz és a privatizációs folyamatokhoz. Lásd a második tematikus kommentárt (3. lábjegyzet) a 23. ponttól kezdődően.

lönböző társadalmi csoportok közötti vita és párbeszéd fokozása – mindenki számára nyitottnak kell lenniük, beleértve azon csoportokat is, amelyeket nem ismernek el nemzeti kisebbségként, de esetleg érdeklődésüket fejezték ki a Keretegyezmény nyújtotta védelem iránt.

76. A hatékony platformok elérhetősége a releváns kérdések ezen csoportokkal való megvitatására nemcsak a kisebbségi közösségek közti bizalmat segíti elő, de arra is szolgál, hogy előmozdítsa a nyitott és rugalmas megoldásokat azon problémákra, amelyek megakadályozzák a jogokhoz való hozzáférést, ezáltal elősegíti a társadalmi kohéziót és stabilitást. A Keretegyezmény 15. cikkének megvitatása során a Tanácsadó Bizottság továbbra is a széles alkalmazási körhöz folyamodott azon kérdések átfogóságára tekintettel, amelyekről a nemzeti kisebbségek képviselőivel egyeztetni kell. Ezeket nem szabad a nemzeti kisebbségi kultúrák megőrzéséhez vagy a források elosztásához kapcsolódó kérdésekre korlátozni, de tartalmazniuk kell minden a társadalom számára – beleértve a nemzeti kisebbségi közösségeket – széleskörű jelentőséggel bíró ügyet.¹⁰⁸

77. Tekintettel a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételének központi fontosságára, különös figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy a különböző kisebbségi közösségek nézeteit és szempontjait kellőképpen figyelembe veszik. A nemzeti kisebbségi közösségek, mint bármely másik közösség, sokfélék, s tagjaik gyakran eltérő nézeteket vallanak. Ez azt jelenti, hogy a kisebbségeken belüli sokféleséget, beleértve a nőket és a fiatalokat is, valamint azok különböző igényeit és problémáit hatékonyan kell képviselni valamennyi releváns döntéshozatalban.

78. A kisebbségek közötti vagy a kisebbségeken belüli csoportosulások közötti viták merülhetnek fel, és az állami hatóságok feladata, hogy rugalmas megoldásokat keressenek, amelyek képesek kielégíteni ezen csoportok igényeit, biztosítva mindannyiuk hatékony részvételét. Ennélfogva alapvető fontosságú, hogy a kormányoknak mércek és eljárások álljanak rendelkezésre a kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételét támogató megfelelő intézkedések bevezetésére, az érintettekkel egyeztetve. Ráadásul ezeknek az intézkedéseknek kellően rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy lehetővé tegyék az újratárgyalásokat a körülmények vagy prioritások változása esetén. Számos részes államban a (területi és nem-területi) önkormányzás vagy autonómia különböző formáit regionális szinten, különböző mértékben biztosítják a további és még alaposabb védelem, valamint a nemzeti kisebbségekhez

¹⁰⁸ Lásd az Észtországra és a „Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság”-ra vonatkozó harmadik véleményeket.

tartozó személyek jogainak előmozdítása érdekében. Ezek az eszközök teljes mértékben összhangban vannak a területi integritás nemzetközi jogi elvével, és hasznosak lehetnek a kisebbségi jogok élvezetének előmozdítása céljából, különös tekintettel a kisebbségi identitások és kultúrák megőrzésére és fejlesztésére.¹⁰⁹

VII. rész: Sajátos alkalmazási területtel rendelkező kisebbségi jogok

79. Mivel különleges pénzügyi és adminisztratív elköteleződés szükséges ahhoz, hogy a Keretegyezményben szereplő bizonyos nyelvi jogoknak érvényt szerezzenek, a részes államok speciális feltételeket szabhatnak e jogok élvezetéhez.¹¹⁰ Ennélfogva a kisebbségi nyelvek helyi közigazgatási hatóságokkal való használatának joga (10. cikk (2) bekezdés), a topográfiai jelzések és táblák kisebbségi nyelven való megjelenítéséhez való jog (11. cikk (3) bekezdés), továbbá a kisebbségi nyelv tanulásához, illetve a kisebbségi nyelven tanulásához való jog (14. cikk (2) bekezdés) speciális alkalmazási körrel rendelkeznek atekintetben, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan (lásd hozzá a 31. pontot) és/vagy jelentős számban (lásd hozzá a 34. pontot) lakott területekre lehet őket korlátozni. A Keretegyezmény kifejezett szövegezésével összhangban, a kisebbségi nyelv használatának jogát a helyi hatóságokkal való kapcsolattartásban a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken kell biztosítani; a két alternatíva egyike is elegendő. Azonban előfordulhat, hogy e két feltételt – azaz a hagyományos lakóhely és a jelentős szám – együttesen követelik meg a topográfiai jelzőtáblák kisebbségi nyelveken való megjelenítése jogának alkalmazásához. Összességében a Tanácsadó Bizottság több ízben is bátorította a részes államokat, hogy mozdítsák elő a 10. cikk (2) bekezdésében, a 11. cikk (3) bekezdésében és a 14. cikk (2) bekezdésében foglalt jogok élvezetét olyan helyzetekben is, amikor a feltételek formálisan nem teljesülnek ugyan, de a végrehajtás a nyitott társadalom ösztönzését szolgálja, ahol a többnyelvűséget a sokféleség megnyilvánulásaként támogatják.¹¹¹

80. Tekintettel a nyelv különös jelentőségére a kisebbségi identitás kifejezésében és megőrzésében, valamint a jogokhoz való hozzáférés és a társas interakció elősegítésében,¹¹² a Tanácsadó Bizottság következetesen e feltételek

¹⁰⁹ Lásd hozzá az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának Lundi Ajánlásait és értelmező jegyzékét a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben, 1999. szeptember.

¹¹⁰ Lásd hozzá a magyarázó megjegyzések 64. pontját.

¹¹¹ Lásd többek között a Finnországról szóló harmadik, a Lettországról szóló második és a Litvániáról szóló harmadik véleményt.

¹¹² Lásd hozzá a harmadik tematikus véleményt (4. lábjegyzet).

– különösen a számszerű küszöbértékek – rugalmas és kontextusfüggő megközelítését javasolta. Szándékosan tartózkodott egy elfogadható küszöbérték megjelölésétől a kisebbségi jogok alkalmazhatóságára vonatkozóan, mert úgy ítéli meg, hogy az adott állam sajátos összefüggéseit, történelmét és körülményeit eseti alapon kell megítélni, az érintett kisebbségek képviselőivel egyeztetve.

81. Fontos hangsúlyozni, hogy bármilyen küszöbértéket rugalmas módon kell alkalmazni azon helyzetek elkerülése érdekében, amikor a kisebbségi lakosság elhanyagolható csökkenése, illetve a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyes személyek arra vonatkozó döntése, hogy a továbbiakban nem kívánnak élni egy adott joggal, megváltoztatja a joghoz való hozzáférhetőséget, mert egy előre meghatározott küszöbérték már nem teljesül. A részes államok kifejezetten kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedéstől, beleértve a területi reformokat is, amelyek megváltoztatják a lakosság arányát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken, illetve a kisebbségi jogokhoz való hozzáférés korlátozására irányulnak.¹¹³ Ezért elengedhetetlen, hogy a közigazgatási határok felülvizsgálata során a nemzeti kisebbségeket és a kisebbségi nyelvek használatát érintő konkrét hatást is figyelembe vegyék, szorosan egyeztetve a nemzeti kisebbségek képviselőivel, mivel a nagyobb önkormányzati egységek létrehozása valóban azt eredményezheti, hogy bizonyos küszöbértékek már nem teljesülnek.

82. A Tanácsadó Bizottság szerint a megnövekedett lakossági mobilitás minden államban megköveteli a kisebbségi jogok élvezete numerikus vagy területi lehatárolásának körültekintő és rugalmas megközelítését. Ez különösen igaz a kisebb lélekszámú kisebbségekhez tartozó személyek tekintetében, akik számára a kisebbségi nyelvük hivatalos érintkezésben való használata külön jelképes értékkel bírhat. Összességében a Tanácsadó Bizottság következetesen úgy tartotta, hogy a számszerű küszöbértékeket jelzésértékűnek kell tekinteni és rugalmasan kell alkalmazni,¹¹⁴ mivel az érintett nemzeti kisebbségek képviselőivel folytatott rendszeres konzultáció inkább alkalmas a kisebbségi joggyakorlás ösztönzésére, mint a rögzített küszöbértékek. Figyelmet kell továbbá fordítani annak biztosítására, hogy a többszörös hovatartozást ne használják ürügyként a nemzeti kisebbségek számszerű méretének csökkentésére. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyként való bármely

¹¹³ Lásd a Keretegyezmény 16. cikkét.

¹¹⁴ A rugalmasság ebben az összefüggésben például azt jelenti, hogy eseti elbírálás alapján döntenek el, hogy a tanulók száma elegendő-e egy osztály elindításához az adott kontextusban, valamint hogy milyen módszerekkel fognak tanítani. Lásd a Finnországra vonatkozó harmadik véleményt.

önmeghatározást akként kell rögzíteni és feldolgozni, akkor is, ha többszörös hovatartozás részét képezi (lásd hozzá a 16. pontot).

83. Elképzelhető, hogy a kisebbségi nyelv tanulásához vagy a kisebbség nyelven tanuláshoz való jogot (14. cikk (2) bekezdés) csak bizonyos területeken teszik elérhetővé, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hagyományosan vagy jelentős számban élnek. Ezen túlmenően ez a jog feltételezi az ilyen oktatásra való igényt. Ezért lényeges biztosítani, hogy a szülők megfelelő tájékoztatást kapjanak a 14. cikk (2) bekezdésében foglalt lehetőségről a kisebbségi nyelvű oktatásra vonatkozóan, valamint az első nyelv oktatásához társuló előnyökről a többi nyelv tanulása során. A 14. cikk (2) bekezdésében szereplő állami kötelezettséget a kisebbségi nyelvoktatás biztosítására továbbá korlátozza a „lehetőségeik szerint” kitétel, ami szintén arra utal, hogy a részes állam forrásait figyelembe kell venni.¹¹⁵ A Tanácsadó Bizottság mégis arra ösztönözte a részes államokat, hogy terjesszék ki a kisebbségi nyelvű vagy kisebbségi nyelvi oktatáshoz való hozzáférés lehetőségét a fővárosokban vagy más városi központokban élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre, többek között a kortárs és az online tanulási eszközök rendelkezés-re bocsátásán keresztül, mivel ez nem feltétlenül költségigényes.¹¹⁶

VIII. rész: Következtetések

84. A nemzeti kisebbségek védelmére és annak velejáróira vonatkozó közös felfogás megváltozott a Keretegyezmény 1995-ös elfogadása óta eltelt két évtizedben. Abban az időben a kisebbségi jogokat főleg a kisebbségi identitás megőrzéséhez és az asszimilációtól való védelemhez kötötték a részben erőszakos államalakulási és nemzetépítő folyamatok során. Azóta a lakosság megnövekedett globális és regionális mobilitása átalakította az európai társadalmak demográfiai profilját, és a figyelem az integrált és befogadó társadalmak létrehozásának kihívására tolódott, ahol a sokféleséget a társadalmak szerves részeként ismerik el és üdvözik. A mai európai kontextust továbbá soha nem látott mértékű migrációs mozgások jellemzik, amelyek a visszatérő gazdasági válságok hatásaival és a növekvő biztonsági aggályokkal párosulva destabilizálják a társadalmakat, és megváltoztatják azt, ahogyan a társadalom és a politikai döntéshozók a kisebbségi jogokat érzékelik.¹¹⁷

¹¹⁵ Lásd a magyarázó megjegyzések 75. pontját.

¹¹⁶ Lásd az Ausztriára és Finnországra vonatkozó második és harmadik véleményeket.

¹¹⁷ Lásd hozzá a Tanácsadó Bizottság tizedik tevékenységi jelentését a 2014. június 1. és 2016. május 31. közötti időszakra vonatkozóan.

85. A Keretegyezményt szándékosan élő eszközként tervezték, amelyet nem korlátoznak sem statikus meghatározások, sem az a kérdés, hogy ki minősül nemzeti kisebbségnek és ki nem. Ehelyett értelmezését fejleszteni kell, valamint a mindenkori társadalmi kontextushoz kell igazítani a hatékony végrehajtás érdekében. Az állami vezetők bátorságának és elkötelezettségének eredményeként fogadták el az 1990-es években a további interetnikus erőszak megakadályozására az egyéni jogok előmozdítása révén, valamint a párbeszéd és a szolidaritás szellemében, és azon a felismerésen alapul, hogy a kisebbségi identitások nem kizárólagosak. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára lehetővé kell tenni mind identitásuk megőrzését, mind a közéletben való hatékony részvételt a társadalom szerves részeként. A Keretegyezmény így olyan jogok katalógusát tartalmazza, amelyek különösen fontosak a sokféleség fenntartása és ösztönzése érdekében, miközben elősegítik az integrációt és a társadalmi interakciót.

86. Míg bizonyos esetekben a sokféleséget felkarolják és a társadalmi fejlődés forrásának tekintik, más esetekben a sokféleség veszélyeire és a nemzetállam megteremtett kulturális homogenitását fenyegető voltára utalnak. Az utóbbi nézőpontok figyelmen kívül hagyják azt a tényt, miszerint a nyelvi, etnikai és kulturális sokszínűség évszázadok óta az európai társadalmak szerves része és tőkéje. Továbbá két erősödő tendencia alapját teremtik meg, amelyek mély aggodalommal töltik el a Tanácsadó Bizottságot. Először is, a gyűlöletbeszéd és a rasszista, idegengyűlölő és szélsőséges diskurzusét, amely egész Európában növekszik, és gyakran bárki ellen irányul, akire „más”-ként tekintenek, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket. Másodsor, az etnikai és nyelvi, illetve időnként vallási vonalak mentén egyre mélyülő polarizációét, amely egyes országokban a generációk közti megosztottságot mélyítő párhuzamos oktatási rendszerekbe betonozódott be.

87. A Keretegyezmény célja az volt, hogy az államok részére eszközt nyújtson a sokszínűség kezeléséhez, oly módon, amely körültekintő egyensúlyt teremt a szélesebb körű társadalmi megfontolások – mint például a kohézió és a demokratikus stabilitás –, valamint az egyéni jogok védelme között. Ekként különösen fontos szerepet játszik ma, amikor ismét bátorságra és elkötelezettségre van szükség a napjaink társadalmi kihívásaival való megküzdésre, mint amilyen a fokozódó polarizáció, egyes kisebbségek folytatódó kirekesztése, és az ennek eredményeként fenyegető radikalizálódás számos európai országban. Európában ma újra szembe kell nézni a sürgető társadalmi kihívásokkal, amelyek aláássák a stabilitást, a biztonságot és a békét. Ismét bátorságra és elkötelezettségre van szükség a meglévő megosztottság leküzdéséhez azon elvek előmozdítása révén, amelyeken az Európa Tanács alapul, beleértve a kisebbségi jogok hatékony védelmét. A Keretegyezmény hatékony

eszközként segíti az államokat az ezen kihívásokkal való megküzdésben és a stabil, fenntartható társadalmak megteremtésben, ahol a különbözőséget kifejezik és megerősítik, ahol a jogokhoz és forrásokhoz való hozzáférést a különbözőség ellenére biztosítják, és ahol a szociális interakciót és az állandó párbeszédet a különbözőségen átvélve ösztönzik és támogatják.

(Fordította: Nagy Noémi)