

MARKKU SUKSI

A KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELE A KÖZÜGYEKBE ÉS A KÖZÉLETBE

EURÓPAI NORMÁK ÉS GYAKORLATOK ÉRTÉKELÉSE A LUNDI AJÁNLÁSOK FÉNYÉBEN*

A kilencvenes évek elején a nacionalizmus agresszívebbé, mondhatni erőszakossá vált, különösen a volt Jugoszlávia területén. Több (de semmiképp sem az összes) újonnan függetlenedett vagy a szocialista rendszertől szabaduló állam az *egy nemzet, egy nyelv, egy ország* elven működő, önálló nemzetállamként alakult újjá. Ennek következményeképp a kisebbségekhez való hozzáállás Közép- és Kelet-Európa, valamint Délkelet-Európa egyes részeiben ellenségesé vált.

A nemzetközi közösség egyre inkább hajlandó volt elismerni azon csoportok kisebbségi jogait, amelyek a domináns többségi kultúrák nyomása alatt is igyekeztek fennmaradni.¹ A kisebbségi jogok megállapítására tett első törekvések az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlethez (később Szervezethez) fűződnek, amely 1990-ben megalkotta az úgynevezett Koppenhágai Dokumentumot, melynek 35. paragrafusa kitér a kisebbségek hatékony részvételére.² A következő lépés 1992-ben a nem kötelező érvényű

* A cikk megírásához szükséges kutatásokat a szerző a Pool of Professors és az Åbo Akademi Egyetem által közösen finanszírozott kutatói szabadsága alatt végezte, az atlantai Emory Egyetemre való utazást a Finn Tudományos Társaság támogatta. A szerző köszöni támogatói segítségét. A cikk eredeti angol változata SUKSI, Markku: *Effective participation of minorities in public affairs and public life - European norms and praxis evaluated in light of the Lund Recommendations*, In: VIZI, Balázs - TÓTH, Norbert - DOBOS, Edgár (ed.): *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2016.

¹ Amikor az ENSZ Közgyűlése 1948-ban elfogadta az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát (továbbiakban: Nyilatkozat), annak 21. cikke tartalmazott egy kitélt az egyén részvételéről országa kormányzásában. Ugyanakkor egy másik, a Nyilatkozathoz csatolt határozatban a kisebbségek kérdését leválasztották az általános emberi jogok kérdésköréről és a jövőben megvizsgálandó, függőben levő kérdések vározsobájában hagyták. L. a közgyűlés 217 (III) számú határozatát, az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényét, amelynek A része a Nyilatkozatot tartalmazza, a C rész egy határozatot, melynek címe „A kisebbségek sorsa”.

² Az 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (továbbiakban Egyezségokmány) 25. cikkében szereplő részvételi joggal együtt az Egyezségokmány a kisebbségek jogairól szóló 27. cikke nem hozott megoldást a kisebbségek problémáira és viszonylag gyakori kizárásukra a közügyekben való hasznos részvételből. Ugyanakkor az Egyezségokmány 25. cikkének előtörténete azt mutatja, hogy a szö-

ENSZ-nyilatkozat elfogadása volt a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, melynek 2(2) és 2(3) cikke tartalmaz a hatékony részvétellel kapcsolatos követelményeket.³

Az Európa Tanács, követve az ENSZ-t, 1995-ben fogadta el a kötelező érvényű Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről (továbbiakban: Keretegyezmény), amelynek 15. cikke tartalmaz utalást a hatékony részvételre. Ezen kívül az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) 1950-es Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke alapján számos olyan ítéletet hozott, amely a kisebbségek hatékony részvételével kapcsolatos. Így az európai térben két kötelező érvényű, nemzetközi szintű norma is létezik, amely az 1999-es a nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvételéről szóló Lundi Ajánlások (továbbiakban: LA) fényében előírásokat tartalmaz a nemzeti kisebbségeknek a közéletben való hatékony részvételével kapcsolatban.

Mivel jár a kisebbségek hatékony részvétele a részvétel általános keretrendszerén belül az európai regionális nemzetközi jogban? A hatékony részvétel az eljárásra vonatkozó követelmény vagy anyagi jogi értelemben értendő? Esetleg mindkettő? Hogyan alakultak az európai fő szerződészövegek interpretációi a kisebbségek hatékony részvételének vonatkozásában, a Lundi Ajánlások fényében? Ezeket a kérdéseket vizsgálom a kisebbségek hatékony részvételének az LA-ban szereplő különböző dimenziói alapján.⁴ Az érintett szerződéses testületek (*treaty bodies*) értelmezéseit – ez esetben

vegezésért felelős bizottság 1947-ben eredetileg azt a megfogalmazást javasolta, hogy „mindenkinek joga van hatékonyan részt venni annak az országnak a kormányzásában, amelynek állampolgára”, bár a *hatékonyan* kifejezést később kihagyták. L.: BOSSUYT, Marc J.: *Guide to the „travaux préparatoires” of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht–Boston–Lancaster, 1987, 469–478. p. Az 1947-es szövegező bizottság és egyes államok javaslatai ellenére, hogy az Egyezségokmány 27. cikke tartalmazzon vertikális jogokat a kisebbségek számára, melyek megkönnyítenék a részvételt, a cikk végső formájában nagyrészt a kisebbségekhez tartozó személyek különféle horizontális kapcsolatokhoz való jogát/szabadságát ismeri el ugyanazon csoport más tagjaival. L.: *Uo.*, 469–478. és 493–499. p.

³ A kisebbségek hatékony részvételével kapcsolatos tartalmakat illetően az ENSZ Kisebbségi jogi nyilatkozatában, lásd az ENSZ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól Kisebbségi Munkacsoportjának beszámolóját. Emberi Jogok Bizottsága, az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével foglalkozó Albizottság, ötvenhetedik ülés. Kisebbségi Munkacsoport, tizenegyedik ülés, 2005. május 30. – június 3. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 2005. április 4., 8–11. p.

⁴ Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, 1999. szeptember, Hága, EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, 1999, at <<http://www.osce.org/hcnm/30325?download=true>> (letöltve: 2016. 02. 08.), magyarul: <<http://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>> (letöltve: 2016. 02. 08.).

az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának ajánlásait⁵ – a hatékony részvételnek a Lundi Ajánlásokban megjelenő dimenzióin belül tekintem át. Nyilvánvaló, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJB) ítéletei és a Tanácsadó Bizottság (továbbiakban: TB) ajánlásai eltérő joghatással bírnak az államokra,⁶ mindazonáltal mindkettőt úgy kell felfogni, mint az adott testület egyezményének mérvadó interpretációit (ezen felül, időről időre, egymás gyakorlatára is hivatkoznak). A TB gyakorlata különös jelentőséggel bír, mert a Keretegyezmény 15. cikke tartalmazza a „hatékony részvétel” kifejezést, míg az EJE nem tartalmazza azt.⁷ A Lundi Ajánlásokban használt kategóriákat analitikai eszközként használjuk a kisebbségek hatékony részvételével kapcsolatos értelmezési struktúrák kihangsúlyozására. Bár e fejezet a kisebbségi képviselő kérdésével foglalkozik, nem tekinti feladatának a kisebbség definíciójának mélyebb elemzését.

- ⁵ A felhasznált anyagok a Tanácsadó Bizottság – ebben az esetben a 15. cikkhez fűzött – véleményeinek gyűjteményéből származnak, amelyet a Keretegyezmény titkársága az állami beszámolók első, második, harmadik és negyedik ciklusához készített, <www.coe.int/en/web/minorities/compilation-of-opinions> (letöltve: 2016. 02. 08). L.: A Tanácsadó Bizottság véleményeinek gyűjteménye a Keretegyezmény 15. cikkéhez. Első ciklus, Strasbourg, 2011. július 4. Strasbourg: Európa Tanács, 2011; A Tanácsadó Bizottság véleményeinek gyűjteménye a Keretegyezmény 15. cikkéhez. Második ciklus, Strasbourg, 2016. február 2. Strasbourg: Európa Tanács, 2016; A Tanácsadó Bizottság véleményeinek gyűjteménye a Keretegyezmény 15. cikkéhez. Harmadik ciklus, Strasbourg, 2015. június 29. Strasbourg: Európa Tanács, 2015; ezen kívül az állami beszámolók negyedik ciklusa tekintetében jelen írás a 2016. február 12-ig megjelent beszámolókat használja, melyek Ciprus, Dánia, Észtország, Németország, Liechtenstein, Szlovák Köztársaság és Spanyolország anyagai.
- ⁶ A Tanácsadó Bizottság ajánlásainak hatása akkor erősödik, ha az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága beépíti azokat az adott országot illető határozataiba. Mindazonáltal a Miniszteri Bizottság ritkán fogalmaz olyan explicit módon az államokkal kapcsolatban, mint a Tanácsadó Bizottság.
- ⁷ Mivel a kutatási anyagok részben a TB gyakorlatára támaszkodnak, a Keretegyezmény 15. cikkével vagy a kisebbségek hatékony részvételével kapcsolatos irodalmi forrásokat nem hivatkozunk. Kimerítő magyarázatért L.: WELLER, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 1st Edition, Oxford University Press, Oxford, 2005; WELLER, Marc – NOBBS, Katherine (eds): *Political Participation of Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2010. A hatékony részvétel konkrét példáit L. még: MYNTTI, Kristian: *A Commentary to the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, Institute for Human Rights at Åbo Akademi University, Åbo, 2001.

Egyszerű részvétel mint kiindulópont

A nemzetállamok európai arénájában a hatékony kisebbségi részvétel vizsgálatához jó kiindulópontot szolgáltat a *G. és E. kontra Norvégia*⁸ ügy, amelyben az Emberi Jogok Európai Bírósága azt a vádat vizsgálta, hogy az EJEE által garantált jogok sérültek, amikor az őslakos számi lakossághoz tartozó személyeket negatív hatásoknak tették ki egy vízerőmű építéskor az Alta folyón, Norvégia legészakibb részén. Ebben az esetben az Emberi Jogok Európai Bírósága a következő megállapításra jutott:⁹ „A Bíróság megállapítja, hogy az Egyezmény nem garantál különleges jogokat a kisebbségek számára. Az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok, az Egyezmény első cikke szerint, *mindenkit* megilletnek az adott Magas Szerződő Fél joghatóságán belül. Az Egyezményben foglalt jogokat és szabadságokat a 14. cikknek megfelelően diszkrimináció nélkül biztosítani kell, tekintet nélkül többek közt például a nemzeti kisebbséghez való tartozásra.”

A kiindulópont tehát a hátrányos megkülönböztetés tilalma volt, de az EJEB tovább ment ennél: „A folyamodók norvég állampolgárok, akik Norvégiában élnek, norvég joghatóság alá tartoznak. Joguk van, ahogy minden norvég állampolgárnak, választani, és a norvég parlamenti választásokon jelöltként indulni. Így, bár a lappoknak saját parlamenti képviselőjük nincs, demokratikus képviselőjük a parlamentben biztosított.”¹⁰

Ettől az eljárási szabálytól, amely a demokrácia többségi szempontját juttatja érvényre, s amelyet az EJEB egy későbbi időpontban, más kontextusban minősített,¹¹ a bíróság egy kézzelfoghatóbb konklúzió felé mozdul el: „A folyamodóknak tehát jogukban áll élvezni az Egyezményben garantáltakat. Ugyanakkor a norvég törvények vonatkoznak rájuk és kötelesek alkalmazkodni a jogszerűen hozott döntésekhez.”

Így aztán, mivel a norvégiai számik olyan kevesen voltak (és vannak ma is), és kevés esélyük van bejuttatni saját képviselőjüket a norvég parlament-

⁸ Folyamodvány száma 9278/81 és 9415/81 (egyesítve), 1983. október 3-i ítélet, Decisions and Reports 35. p., 30. p.

⁹ A folyamodvány nem foglalkozott az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével, csak az Egyezmény többi intézkedésével. A Bizottság ennek ellenére megvitatta a számik parlamenti képviselőjének kérdését is.

¹⁰ Fontos megjegyezni, hogy a folyamodvány nem utalt az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének bármilyen nemű megsértésére. Ez azt jelenti, hogy a választáshoz és a választhatósághoz való jog nem került megkérdőjelezésre.

¹¹ Az EJEB a *Young, James és Webster kontra Egyesült Királyság ügyben* (EJEB, 1981. augusztus 13-i ítélet, A sorozat, 44 sz., 25. p., 63§) kijelentette, hogy bár az egyéni érdekeket esetenként alá kell rendelni a csoportérdekeknek, a demokrácia nem egyszerűen azt jelenti, hogy a többség véleményének mindig érvényesülnie kell: egyensúlyra kell törekedni, amely igazságos és megfelelő bánásmódot biztosít a kisebbségek számára és megakadályozza a többségi pozícióval való visszaélést.

be, csak abban reménykedhetnek, hogy az elsősorban a többségi lakossághoz tartozó képviselőkkel álló parlament bizonyos törvények elfogadásakor – mint például a földtörvény és a rénszarvas-tenyésztésről szóló törvény – tekintetbe veszi a speciális számi érdekeket is. Tehát a nyolcvanas években az ilyen kisebbségtől elvárták, hogy elégedjen meg a parlamenti képviselet szokásos rendszerével és a fennálló körülményeknek megfelelően működjön együtt a politikai intézményekkel. Ugyanakkor a hivatkozás arra a tényre, hogy „a lappoknak saját parlamenti képviseletük nincs”, többféle módon értelmezhető. Azon a jelentésen kívül, hogy képviselet nélkül maradhatnak a nemzeti parlamentben (bár a norvégiai számiknak többször is volt már egy-egy képviselőjük a norvég parlamentben), a mondat azt is sugallhatja, hogy lehetőség volna a kisebbség speciális képviseletének létrehozására, például egy, a kisebbségi lakosság számára fenntartott mandátummal. Valójában az EJEK-nek volt már alkalma véleményt nyilvánítani az efféle speciális mandátumokról, melyek célja a kisebbségi csoport helyzetének előmozdítása, és más kérdésekről, melyek szintén a kisebbségek hatékony részvételével kapcsolatosak (L. alább).¹² Ez az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkével kapcsolatban történt: „A magas szerződő felek vállalják, hogy ésszerű időközönként szabad választásokat tartanak titkos szavazással, olyan körülmények között, melyek biztosítják az állampolgárok szabad véleménynyilvánítását a törvényhozó testület megválasztásában.”

A rendelkezés a szabad választáshoz való általános joggal kapcsolatos és eredetileg az állam azon köteletségének megfogalmazása, hogy szabad választásokat tartson. Nem vonatkozik specifikusan a kisebbségekre, bár az EJEK 14. cikke alapján lehet kisebbségi dimenziója. Kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek és kisebbségi szempontokat képviselő politikai pártok mindemellett az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke alapján fordultak az EJEK-hez. Ítélethozatal után ezek az ügyek az általános gyakorlat részévé válnak, mely azután alkalmazható a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének a LA-ban felsorolt kategóriáiban.

Az állam kötelessége a hatékony részvétel biztosítása terén

Az 1990-es Koppenhágai Dokumentumhoz hasonlóan a Keretegyezmény 1995-ben elfogadott 15. cikke szintén hivatkozik a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének elvére. A 15. cikk a következőket köti ki: „A Felek kötele-

¹² A hatékony részvételre való utalás egy szóhasználatbeli egyezés révén az EJEK Preambulumban is felfedezhető, mely szerint az alapvető szabadságjogok legjobban, többek közt, a „hatékony politikai demokrácia” által fenntarthatóak, amely a körülmények függvényében jelentheti a kisebbségek hatékony részvételét is.

zettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.”

A rendelkezés nagyon általános, és – legalábbis formális értelemben – nem ad jogot a kisebbségekhez tartozó személyeknek a hatékony részvételre, csak azt jelenti ki, hogy az állam köteles megteremteni a kisebbségek hatékony részvételéhez szükséges feltételeket. Így e szöveg alapján az államoknak pozitív kötelezettsége van, de a kisebbségekhez tartozó személyeknek vagy a kisebbségeknek kollektív értelemben véve első látásra nincsenek jogaik. A rendelkezés érdekes különbségtételt tesz a kulturális, társadalmi és gazdasági életben való hatékony részvétel, valamint a közéletben való hatékony részvétel között, ez utóbbi esetben kihangsúlyozva azokat a közügyeket, amelyek hatással vannak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre. Indokoltnak tűnik azt feltételezni, hogy a *közügyek* kifejezés alatt a Keretegyezmény 15. cikkében ugyanaz értendő, mint az Emberi Jogok Bizottsága által az Egyezségokmány 25. cikkéhez fűzött 25. magyarázatában, nevezetesen az állam törvényhozó, végrehajtó és adminisztratív hatásköreit, és intézményileg a közigazgatás minden szegmensét, beleértve a politikaformálást és végrehajtást nemzetközi, regionális és helyi szinten is. Azt azonban, hogy gyakorlati értelemben mit jelent a hatékony részvétel, a rendelkezés nem bontja ki.

A Keretegyezményhez fűzött Magyarázó Megjegyzések¹³ szerint az egyezmény 15. cikkének elsődleges célja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozó személyek közti valós egyenlőség előmozdítása. Tehát a 15. cikk középpontjában a *de facto* egyenlőség, nem a *de jure* egyenlőség áll. A Magyarázó Megjegyzések szerint az államok – alkotmányos rendszerük keretei között – különféle intézkedéseket hozhatnak annak érdekében, hogy megteremtsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételének feltételeit. Itt az adott állam alkotmányos rendszere határozza meg, mi várható el tőle: egyes országokban az alkotmány megengedőbb lehet, míg másokban kevésbé. A meghozható intézkedések a Magyarázó Megjegyzések szerint többek közt például a következők lehetnek: konzultáció folytatása ezen személyekkel megfelelő eljárások segítségével és különösen az őket képviselő intézményeken keresztül, azokban az esetekben, amikor a felek őket közvetlenül érintő törvényeket vagy közigazgatási intézkedéseket mérlegelnek; bevonni ezen személyeket a többnyire őket közvetlenül érintő nemzeti és regionális fejlesztési tervek és programok kidolgo-

¹³ Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről és Magyarázó Megjegyzések, L.: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c10cf>>, magyarul: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1308> (letöltve: 2016. 02. 08.).

zásába, megvalósításába és értékelésébe; együttműködve ezen személyekkel, tanulmányok készítése annak felmérésére, hogy a tervezett fejlesztési tevékenység milyen lehetséges hatást gyakorolhat rájuk; a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a határozathozatal folyamatában és választott testületekben, nemzeti és helyi szinteken egyaránt; decentralizált formákban vagy helyi közigazgatási keretek között.

A TB összefoglalta az interpretáció irányvonalait, mit jelenthet, és mit kellene jelentenie a hatékony részvételnek a Keretegyezmény 15. cikkének fényében. A kisebbségek hatékony részvételével kapcsolatos jogi helyzet, bár megtartotta ezeket az eredeti vonásokat, a kiindulóponthoz képest bizonyos mértékű elmozdulást mutat.

Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben mint viszonyítási alap

1999-ben a nemzeti kisebbségi főbiztos összehívott egy szakértői találkozót, melyen a Koppenhágai Dokumentum 35. paragrafusára alapozva megalkották a Lundi Ajánlásokat a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben. A szakértői találkozó kihasználta a 35. paragrafus nyitottságát, és olyan ajánlásokat dolgozott ki, olyan alternatívákat körvonalazott a részvételi formák releváns nemzetközi standardjainak megfelelően, amelyek az egyszerű részvételen túlmenően is hatékonyak lehetnek a kisebbségek számára.¹⁴ Az Egyezségokmány és a Keretegyezmény, valamint az ENSZ Nyilatkozat is szerepelt az LA szövegezése során figyelembe vett releváns nemzetközi standardok között. Az LA azonban nem a kisebbségek hatékony részvételhez való jogából indul ki, hanem olyan nyelvezetet használ, amely azt hangsúlyozza, hogy az állam köteles biztosítani a kisebbségek hatékony részvételének feltételeit. Ebben a vonatkozásban az LA eltér az Egyezségokmány 25. cikkének kiindulási pontjától, az ENSZ Nyilatkozat 2(3) cikkétől, valamint az EBEÉ Koppenhágai Nyilatkozatának 35. paragrafusától, és

¹⁴ A *Grosaru kontra Románia* ügyben (EJEB, 2010. március 2-i ítélet), az EJEB hivatkozik a Lundi Ajánlásokra a II. rész 25. paragrafusában, melynek címe Releváns belső és nemzetközi jog és gyakorlat: „Lásd a Lundi Ajánlásokat a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben. 25. A Lundi Ajánlásokat a svédországi Lundban fogadta el 1999 szeptemberében az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa égisze alatt működő, nemzetközi szakértőkből álló csoport. Az ajánlások idevonatkozó része így hangzik: [...]” A bíróság itt idézi a választásokról szóló B részt, vagyis az LA 7. paragrafusától a 10.-ig terjedő részeket. Ez azt jelenti, hogy a Lundi Ajánlásokat az EJEB legalább egy ügyében elismerte, ami emeli/erősíti státuszát, és a kisebbségek hatékony részvételének elvét a szabad választások kontextusába helyezi az első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkében.

a Keretegyezmény 15. cikkével mutat hasonlóságot. Az LA-t ennek ellenére úgy kell értelmezni, mint a Koppenhágai Dokumentum 35. paragrafusában említett hatékony részvételhez való jog további kiterjesztését. Az LA átfogó felsorolást nyújt az alternatívákról és két csoportra osztja azokat: az egyik az Állam egészségének kormányzásában való részvétellel kapcsolatos, a másik az önkormányzatisággal függ össze bizonyos helyi vagy belső kérdésekben.¹⁵

Az első csoporton belül, az állam egészségének kormányzásában való részvétel tekintetében a Lundi Ajánlások a következő tágabb kategóriákat sorolja fel (további részletezéssel, amelyet jelen szöveg nem feltétlenül említ): nem területi megoldások és területi megoldások.

A következőkben ezeket a kategóriákat annak bemutatására használjuk, hogyan illeszkednek az EJEB ítéletei és a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának ajánlásai a Lundi Ajánlások kereteibe. Módszertani szempontból az LA-t használjuk mérceként. Annak a lehetőségét mérjük vele, megteremthető-e a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének kerete az európai térben, az EJEB-nek az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkén alapuló gyakorlatára, és a TB-nek a Keretegyezmény 15. cikkén alapuló gyakorlatára építve.

Az állam egészségének kormányzásában való részvétel – részvétel a döntéshozatalban

Megoldások a központi kormányzat szintjén

A nemzeti kisebbségek speciális képviselővel vagy a törvényhozási folyamatban való garantált részvétel más formáival, melyek az LA 6. paragrafusával összefüggésbe hozhatók, az EJEB a *Danis et l'association des personnes d'origine turque kontra Románia* ügyben foglalkozott (EJEB, 2015. április 21-i ítélet). A 2004-es választásokon két, a török lakosságot képviselő szervezet versengett a török lakosságnak fenntartott egyetlen mandátumért. Egyikük több szavazatot kapott, így képviselőjük mandátumhoz jutott a román parlamentben mint a török lakosság képviselője. A 2008-as választásokon a hivatalban lévő képviselőt automatikusan jelöltnek tekintették, de ezáltal a *hivatalos* török kisebbségi szervezet előnyben részesült, mivel egy aránylag friss törvénymódosítás a másik szervezettől bizonyos követelményeknek való megfelelést várt el. Ennek következménye az lett, hogy a nevezett vetélytárs a jelöltállítás új követelményei szerint nem volt képes jelöltek állítani. A bíróság úgy találta, hogy az eljárás során nem tartották be az EJEE 14. cikkét, valamint az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét, miszerint az egyetlen parlamenti mandátumért versengő kisebbségi pártokat vagy politikai szervezeteket egyenlő bánásmód illeti meg.

¹⁵ Lundi Ajánlások, Bevezetés, 6. p.

A TB aránylag általános ajánlásokat fogalmazott meg az LA 6. paragrafusának értelmében több állam számára is a monitoring eljárás első,¹⁶ második¹⁷ és harmadik¹⁸ ciklusában. Úgy tűnik, hogy ezek az általánosabb ajánlások teszik ki az ajánlások nagyobb részét a monitoring-eljárás három ciklusában, bár a harmadik ciklusra már kevesebb jut. Ezek az ajánlások a kisebbségek általános lehetőségeivel foglalkoznak, hogyan tudják hatékonyan hallatni hangjukat a központi kormányzatban. Például Románia monitorozásának első ciklusában a TB hasonló problémákat azonosított, mint az EJOB a parlamentben és/vagy a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban képviselt szervezetekkel kapcsolatban, melyek kedvezményes eljárásban részesültek más kisebbségi szervezetekkel szemben. Az ajánlás lényege az volt, hogy a kormány az állami támogatások kiutalásakor ne kizárólag a parlamentben és/vagy a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban képviselt szervezeteket figyelembe véve járjon el, hanem a kisebbségeket képviselő egyéb szervezeteket is vegye számításba. A második ciklusban Bulgária olyan ajánlást kapott, hogy „tegyen lépéseket a kisebbségek képviselete érdekében a választott testületekben, hájítsa el az indokolatlan akadályokat – beleértve a törvényekben foglaltakat is – a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a közügyekben való hatékony részvétele útjából. Komoly erőfeszítéseket kell tenni a romák jobb képviseletének előmozdítására minden szinten. Különös figyelmet kell szentelni a kisebb létszámú kisebbségekhez tartozó személyek képviseletének is.”¹⁹ A monitorozás harmadik ciklusa során a TB felkérte a szlovén hatóságokat, hogy „biztosítsák a rendszeres és hatékony konzultáció lehetőségét a magyar és olasz kisebbség képviselőivel, különösképpen az őket is érintő új jogszabályok előkészítése során, hogy lehetővé tegyék véleményük figyelembevételét”.²⁰

Kiegészítésképpen az LA 6. paragrafusa négy albekezdést tartalmaz, melyek azzal foglalkoznak, milyen különleges intézkedések teremthetik meg a

¹⁶ Összesen 21 államról van szó: Albánia, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Grúzia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Moldova, Montenegró, Németország, Norvégia, Románia, Orosz Föderáció, Örményország, Spanyolország, Svájc, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia.

¹⁷ Összesen 27 állam: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság, Finnország, Grúzia, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Moldova, Montenegró, Németország, Norvégia, Portugália, Orosz Föderáció, Örményország, Spanyolország, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna.

¹⁸ Összesen 16 állam: Ausztria, Bulgária, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Írország, Koszovó, Németország, Norvégia, Olaszország, Spanyolország, Svédország, Svájc, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia.

¹⁹ Második vélemény Bulgáriáról, elfogadva 2010. március 18-án, FCNM/II(2012)001, 188. és 189. bek.

²⁰ Harmadik vélemény Szlovéniáról, elfogadva 2011. március 31-én, 128. bek.

lehetőséget a kisebbségek hatékony véleménynyilvánítására a központi kormányzatban. A négy albekezdésben található nem kizárólagos lista szükséges és helyzetspecifikus intézkedéseket vázol fel. Az LA 6. paragrafusán alapuló általános ajánlásokkal együttvéve ezek az albekezdések a 6. paragrafust a TB ajánlásaiban leggyakrabban hivatkozott részé teszik (a második helyen az LA 12. paragrafusával kapcsolatos TB-ajánlások szerepelnek a tanácsadó és konzultatív testületekről).

Az LA 6. paragrafusának első albekezdése magában foglalja azokat az ajánlásokat, amelyeket a TB a monitoring-eljárás első,²¹ második²² és harmadik²³ ciklusában tett az államoknak a nemzeti kisebbségek speciális képviselőivel – például bizonyos számú mandátum lefoglalásával számukra a parlament egyik vagy mindkét házában, vagy a parlamenti bizottságokban – és a törvényhozási folyamatban való garantált részvétel más formáival kapcsolatban. Érdekes módon az ajánlások száma ebben az alkategóriában aránylag nagy volt a harmadik ciklusban. A monitorozás első ciklusában a TB Magyarországgal kapcsolatban megjegyezte, hogy „mindezidáig a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek lehetőségével kapcsolatos belső jogi rendelkezések nem valósultak meg a megfelelő törvények elfogadása híján”, és azt tanácsolta, „hogy Magyarország tegye meg a megfelelő lépéseket ezen rendelkezések foganatosítására”.²⁴ A második ciklusban hasonló ajánlást fogalmaztak meg Magyarországra felé, de ezúttal Lengyelország is azt az ajánlást kapta, hogy „a nemzeti kisebbségek képviselőivel konzultálva vizsgálja meg a törvényhozási és gyakorlati intézkedéseket, amelyek megteremthetnék a kisebbségek politikai képviselőinek szükséges feltételeit a Szejmben és a szenátusban, hogy az pontosabban tükrözze a lengyel társadalom összetételét”.²⁵ A harmadik ciklusban a fenti ajánlást megismételték Magyarországra irányában és hasonló ajánlást fogalmaztak meg Koszovó felé.

Az LA 6. paragrafusának második albekezdése a TB azon ajánlásait foglalhatja magában, amelyeket a monitorozás első,²⁶ második²⁷ és harmadik²⁸ ciklusában tett a formális vagy informális megállapodásokról a nemzeti kisebbségek tagjai számára juttatandó kormányzati pozíciók, legfelsőbb bíró-

²¹ Összesen 6 állam: Bosznia-Hercegovina, Ciprus, Egyesült Királyság, Horvátország, Magyarország, Szerbia.

²² Összesen 4 állam: Ciprus, Finnország, Lengyelország, Magyarország.

²³ Összesen 11 állam: Ausztria, Ciprus, Finnország, Írország, Koszovó, Lengyelország, Magyarország, Olaszország, Orosz Föderáció, Örményország, Ukrajna.

²⁴ Vélemény Magyarországról, elfogadva 2000. szeptember 22-én, 16. p.

²⁵ Második vélemény Lengyelországról, elfogadva 2009. március 20-án, ACFC/OP/II(2009)002, 194. bek.

²⁶ Összesen 4 állam: Észtország, Grúzia, Lengyelország, Lettország.

²⁷ Összesen 3 állam: Írország, Lengyelország, Litvánia.

²⁸ Összesen 4 állam: Albánia, Ciprus, Finnország, Olaszország.

sági, alkotmánybírói vagy alacsonyabb szintű bírósági posztok, és kinevezett tanácsadó testületekben vagy más magas szintű szervezetekben betöltendő pozíciók kapcsán. Ez a kategória nincs igazán jól kidolgozva a TB gyakorlatában, de tartalmaz néhány konkrét ajánlást. Az egyik példa az első cikusból Lettországgal kapcsolatos, amikor is a TB úgy találta, hogy a Kisebbségi Részvételi Bizottság szerepe a döntéshozatalban túlságosan korlátozott a nemzeti kisebbségeket érintő rendelkezéseket illetően. A TB álláspontja szerint „a hatóságoknak, a kisebbségek képviselőivel együttműködve, meg kell állapítaniuk, hogyan lehet ezt hatékonyabbá tenni”.²⁹ Litvánia számára a második ciklus többek közt azt az ajánlást tartalmazta, hogy állandó jelleggel tartsa fenn a Miniszterelnöki Hivatal kisebbségi tanácsadójának pozícióját, hogy teljes mértékben kihasználja az Állandó Szakértői Csoport nyújtotta lehetőségeket, és nagyobb rendszerességgel konzultáljon vele. A harmadik ciklusban Albánia azt az ajánlást kapta, hogy vizsgálja felül és módosítsa „lehetőleg egy átfogó nemzeti kisebbségi törvény elfogadása keretében a kisebbségi kérdésekért felelős intézmények összetételét és működését azzal a céllal, hogy rendszeres párbeszéd és hatékony döntéshozatali mechanizmus alakuljon ki egyfelől a döntéshozó hatalommal rendelkező kormányzati szervek, másfelől azon szervezetek között, amelyek valóban képviselik a különböző nemzeti kisebbségeket”.³⁰

Az első,³¹ második³² és harmadik³³ ciklus során az LA 6. paragrafusának harmadik albekezdése azokról a mechanizmusokról, amelyek biztosítják a kisebbségi érdekek figyelembe vételét az illetékes minisztériumokban, például a kisebbségek problémáival foglalkozó munkatársak alkalmazásáról, vagy állandó irányelvek kibocsátásáról aránylag kevés TB-ajánlásban jelent meg. A Horvátországnak szóló ajánlás az első ciklusban az volt, hogy folytassa az ilyen testületek hatékonyságának növelésére tett kezdeményezéseit, biztosítva, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek központi szerepet kapnak a kialakuló szervezeti struktúrában. A második ciklusban az Egyesült Királyság azt az ajánlást kapta, hogy vizsgálja meg új, projekt-alapú hozzáállását a konzultációkhoz és bizonyosodjon meg róla, hogy a *Race Relations Forum* (kb. Faji Kapcsolatok Fóruma) és más konzultatív struktúrák megszűnése nem hatott-e hátrányosan az etnikai kisebbségi közösségek közéleti részvételének lehetőségeire. A harmadik ciklusban Ukrajnát sürgették,

²⁹ Vélemény Lettországról, elfogadva 2008. október 9-én, ACFC/OP/I(2008)002, 203. bek.

³⁰ Harmadik vélemény Albániáról, elfogadva 2011. november 23-án, ACFC/OP/III(2011)009, 171. bek.

³¹ Összesen 7 állam: Albánia, Horvátország, Litvánia, Norvégia, Örményország, Svédország, Ukrajna.

³² Összesen 3 állam: Egyesült Királyság, Németország, Svájc.

³³ Összesen 6 állam: Bosznia-Hercegovina, Cseh Köztársaság, Dánia, Litvánia, Moldova, Ukrajna.

hogy „szervezze újra a specializált és állandó kormányzati testületet, amely elegendő anyagi és humán erőforrással rendelkezik a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos ügyek koordinálásához, hogy biztosítsa az átláthatóságot és elnyerje a bizalmat azzal kapcsolatban, hogy az állam megfelelő figyelmet szentel a kisebbségvédelmi kérdéseknek”.³⁴

Végül az LA 6. paragrafusának negyedik albekezdése, amely a kisebbségek jelenlétével foglalkozik a köztisztviselői karban, valamint a közszolgáltatások biztosításával a nemzeti kisebbségek anyanyelvén, ráirányította a TB figyelmét a munkaerő-felvétel kérdésére (beleértve a bírói testületeket is) a monitoring-eljárás első,³⁵ második³⁶ és harmadik³⁷ ciklusában. Ez a figyelem mondhatni nagyobb mértékű volt, mint a többi három albekezdés esetében együttvéve. Az első ciklusban a TB először használt olyan keményebb nyelvezetet, amilyennel inkább az EJEB-nél találkozunk, amikor Horvátország esetében arra a következtetésre jutott, hogy a kisebbségeknek a közszolgáltatásban való elhelyezkedésével kapcsolatos helyzet nem összeegyeztethető a Keretegyezmény 15. cikkével. A TB azt ajánlotta, hogy Horvátország „vesse alapos vizsgálat alá a helyzetet minden szektorban, és biztosítsa, hogy ne történhessenek diszkriminatív lépések. Vezessen be olyan újabb pozitív intézkedéseket, amelyek megszüntetik a régebbi gyakorlatnak köszönhetően fennálló negatív következményeket.”³⁸ A második ciklusban a Szerbiának címzett ajánlások aránylag konkrétak, arra szólítják fel a hatóságokat, hogy tegyenek határozott lépéseket a nemzeti kisebbségek alulreprezentáltságával kapcsolatban a köztisztviselői karban és a bírói testületekben, különös tekintettel az albán és bosnyák kisebbségekre, és szenteljének különös figyelmet annak, hogy a szandzsáki rendőri testületben megfelelően legyenek képviselve a bosnyákok. Ezeket az ajánlásokat Szerbia a harmadik ciklusban újfent megkapta, és hasonlókban részvett Macedónia is, amelynek hatóságait arra szólították fel: biztosítsák, hogy „azokhoz a posztokhoz, amelyeket nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek ajánlanak fel, rendeljenek egyértelmű feladatokat és hatásköröket, amelyek lehetővé teszik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételét az ország gazdasági életében”.³⁹

³⁴ Harmadik vélemény Ukrajnáról, elfogadva 2012. március 22-én, ACFC/OP/III(2012)002, 145. bek.

³⁵ Összesen 13 állam: Albánia, Bulgária, Ciprus, Egyesült Királyság, Grúzia, Horvátország, Lettország, Macedónia, Moldova, Montenegró, Románia, Olaszország, Szerbia.

³⁶ Összesen 12 állam: Albánia, Egyesült Királyság, Észtország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Moldova, Románia, Olaszország, Svájc, Szerbia, Szlovákia.

³⁷ Összesen 9 állam: Ciprus, Észtország, Finnország, Horvátország, Macedónia, Moldova, Olaszország, Szerbia, Szlovákia.

³⁸ Vélemény Horvátországról, elfogadva 2001. szeptember 14-én, ACFC/INF/OP/I(2002)005, 55. bek.

³⁹ Harmadik vélemény „Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságról”, elfogadva 2011. március 30-án, ACFC/OP/III(2011)001, 174. bek.

A Lundi Ajánlások egész 6. paragrafusa – a négy albekezdéssel együtt – teszi ki a legnagyobb mennyiségű anyagot a TB ajánlásaiban a három lezárt monitoring-eljárási ciklus keretében. A negyedik ciklusban a TB az LA 6. paragrafusával összefüggő megjegyzést egyelőre csak Ciprus⁴⁰ és Szlovákia⁴¹ felé fogalmazott meg. Ebből úgy tűnik, hogy munkája a korábbi monitoring-ciklusok során kialakított irányvonal mentén fog folytatódni.

Választások

Az LA 7. paragrafusa a választási folyamatra összpontosít mint a hatékony kisebbségi részvétel egy területére. Az *Ofensiva Tinerilor kontra Románia* ügyben (EJEB, 2015. december 15-i ítélet) egy politikai szervezettől, amely azt állította, hogy a romániai lengyeleket képviseli, megtagadták a parlamenti választásokon való indulás lehetőségét, mégpedig részben azért, mert az új politikai szervezet indulását ellenezte egy másik, a lengyeleket képviselő szervezet. A bíróság azon a véleményen volt, hogy az elutasítás nem egyértelmű jogszabályon alapult és önkényes volt. Az egyértelműség hiánya Románia választási törvényében azt illetően, hogyan alkalmazzák azt a nemzeti kisebbségekre, valamint a megfelelő garanciák hiánya a jelöltállítás ellenőrző testületek pártatlanságára, az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke által garantált jogok megsértését eredményezték. Bár az ügy a kisebbségi mandátumért induló jelöltekkel kapcsolatos, amelyet az LA 7. paragrafusa taglal, mutat némi átfedést a garantált mandátumok kérdésével foglalkozó *Grosaru kontra Románia* ügygel (L. alább).

Bizonyos kisebbségi csoportok teljes kizárása a választásokon való részvételtől nyilvánvalóan szemben áll az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv

⁴⁰ Ciprus: 77. bek.: „A TB felszólítja a hatóságokat, hogy tovább erősítsék az örmény, latin és maronita képviselők kompetenciáit minden olyan döntéshozási folyamatban, amely hatással van közösségeik érdekeire és ügyeire. Arra biztatja őket, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak hatékony előmozdítására, hogy a köztisztviselői karba, a bírói testületbe és a végrehajtó testületekbe ezen közösségek tagjai is bekerülhessenek.” 78. bek.: „A TB felszólítja a hatóságokat, hogy mozdítsák elő a roma érdekek és ügyek közvetlen képviseletének biztosítását minden döntéshozási folyamatban, amely érinti ezt a közösséget.”

⁴¹ Szlovák Köztársaság: 80. bek.: „A TB arra biztatja a hatóságokat, hogy mozdítsák elő a nemzeti kisebbségek megfelelő képviseletét a közéletben, olyan rendelkezések által, amelyek megkönnyítik részvételüket a tágabb politikai folyamatokban és jelentős politikai pártokban.” 81. bek.: „A TB továbbá felhívja a hatóságokat, hogy vizsgálják felül a nemzeti kisebbségi kormánybiztos pozícióját a tágabb értelemben vett emberi jogok struktúrájában, és biztosítsák, hogy magas szintű politikai figyelem övezzen minden olyan ügyet, amely a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos, valamint, hogy minden kisebbség véleményét és gondjait hatékonyan vegyék figyelembe a vonatkozó döntéshozási folyamatokban. 82. bek.: A TB továbbá sürgeti a hatóságokat, hogy mozdítsa elő a munkaerő-felvételt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, különösen romák körében a köztisztviselői karba.”

3. cikkében garantáltakkal, főként, ha az EJEE 14. cikkével együtt alkalmazzuk. Ahogy az megállapításra került a *Sejdic és Finci kontra Bosznia-Hercegovina* ügyben (EJEB, 2009. december 22-i döntés), az az alkotmányos követelmény, miszerint a választópolgárnak Bosznia-Hercegovina három államalkotó nemzetének (bosnyákok, horvátok és szerbek) egyikéhez tartozónak kell vallania magát, például a bosznia-hercegovinai roma és zsidó kisebbséghez tartozó személyek kizárásához vezetett. Ezt az EJEE megsértésének ítélték. Míg a három úgynevezett államalkotó nemzetnek minden lehetősége adott volt a hatékony részvételre az állam alkotmányos rendszere által biztosított garanciák alapján, az összes többi kisebbségi csoport számára gyakorlatilag lehetetlenné tették a választásokon való részvételt, amennyiben nem voltak hajlandók azonosulni valamelyik államalkotó nemzettel.⁴²

Hasonlóképpen az *Aziz kontra Ciprus* ügyben (EJEB, 2004. június 22-i döntés), az EJEB úgy találta, hogy a Ciprusnak a ciprusi kormány ellenőrzése alatt álló részén élő török lakosságot megfosztották választójogától, illetve a ciprusi törvényhozásba való választhatóság jogától, megszegve az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét. A bíróság kijelentette (26. bek.) „hogy a cipru-

⁴² Hasonló helyzet állt elő a *Zornic kontra Bosznia-Hercegovina* ügyben (EJEB, 2014. július 15-i ítélet), amikor a folyamodó nem kívánta a Bosznia-Hercegovinában élő egyik csoporthoz tartozónak sem vallani magát, tehát sem az államalkotó nemzetek egyikéhez, sem bármely kisebbségi csoporthoz. A folyamodó fenntartotta, hogy annak ellenére, hogy Bosznia-Hercegovina állampolgára, az alkotmány alapján megtagadják tőle a választhatóság jogát mind a Népek Házába, mind az államfői posztra, mert nem vallja magát az „államalkotó népek” egyikéhez vagy egy etnikai csoporthoz tartozónak sem. A bíróság hivatkozott a *Sejdic és Finci*-ügyre és kijelentette, hogy a bosznia-hercegovinai Népek Házába való választások az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének hatáskörébe esnek. Ennek megfelelően az Egyezmény 14. cikke és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke alkalmazható volt a *Zornic*-ügyben. A 31. bekezdésben a kormány próbált azzal érvelni, hogy a folyamodó bármikor kijelentheti valamelyik „államalkotó néphez” való tartozását, de a bíróság úgy nyilatkozott, hogy ez elmondható a kisebbségi csoportok tagjairól, például a *Sejdic és Finci*-ügy folyamodóiról is, vagy a bármiféle etnikai hovatarozás nélküli állampolgárokról. A bíróság megjegyezte, hogy Bosznia-Hercegovinában „nincsenek objektív kritériumai a személy etnikai hovatarozásának [...]”. Ez kizárólag az adott személy saját identitásválasztásától függ. Különböző okai lehetnek annak, ha valaki nem kívánja egy bizonyos csoporthoz tartozónak vallani magát, mint például a vegyes házasság vagy különböző etnikai háttérű szülők, vagy az adott folyamodó egyszerűen bosznia-hercegovinai állampolgárként óhajtja identifikálni magát. Bár nem világos, hogy az adott esetben mik a folyamodó okai, a Bíróság ezeket semmilyen esetben sem találja mérvadónak.” A folyamodót nem szabad megfosztani a Népek Házába való választhatóság jogától az ő személyes önbesorolása miatt. Ezért a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a 14. cikk és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének megsértése forog fenn, valamint a 12. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének megsértése a folyamodó fennálló meg nem választhatósága miatt a bosznia-hercegovinai Népek Házába, illetve az államfői posztra.

si alkotmány 1960 augusztusában lépett érvénybe. Annak 63. cikke két külön választási listáról rendelkezett, egyről a ciprusi görög közösség, egyről pedig a ciprusi török közösség számára. Mindazonáltal a ciprusi parlament török képviselőinek mandátumát az 1963-ban kezdődött rendkívüli helyzetre való tekintettel felfüggesztették. Ettől fogva az alkotmány azon cikkei, amelyek a ciprusi török közösség parlamenti képviselőire vonatkoznak, valamint a kvóták, amelyekhez a két közösségnek igazodnia kellene, elvesztették gyakorlati értelmüket.” Mivel a folyamodó teljesen meg volt fosztva attól a jogától, hogy kifejezze véleményét a képviselőház tagjainak megválasztásával kapcsolatban abban az országban, amelynek állampolgára, és amelyben mindig is élt, a bíróság az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv megsértését állapította meg.

A TB-nek az LA 7. paragrafusa alapján közvetlenül a választásokra vonatkozó gyakorlata aránylag kiterjedelmű. Az első ciklusban Bosznia-Hercegovina,⁴³ Észtország⁴⁴ és Magyarország⁴⁵ kapott ajánlást, hogy tegyen lépéseket ezen a területen, míg a második ciklusban Albánia,⁴⁶ Horvátország⁴⁷ és

⁴³ A TB úgy találta, hogy abban a korlátozott számú esetben, amikor az *egyéb* kategóriának köszönhetően a nemzeti kisebbségek lehetőséget kaptak a választott testületekben való képviselőre, visszaélések történtek. Ezért az illetékes hatóságoknak felül kell vizsgálniuk az *egyéb* kategória aktuális képviselőit és el kell fogadniuk a választási törvény szükséges módosításait, hogy valós esélyt biztosítsanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megválasztására.

⁴⁴ Megállapított, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga a közügyekben való részvételhez jelentős előrelépést mutat, amennyiben az állampolgársággal nem rendelkező személyek (korábbi szovjet állampolgár oroszok) lehetőséget kapnak a helyi önkormányzati választásokon való szavazásra. Megállapított továbbá, hogy az észt nyelv ismeretének követelménye a helyi és parlamenti választások jelöltjeivel szemben összeegyeztethetetlen a Keretegyezmény 15. cikkével. Az ajánlás szerint Észtországnak minél előbb el kell törölnie ezeket a követelményeket.

⁴⁵ Megállapított, hogy az úgynevezett „kakukk-probléma”, tehát az a szituáció, amikor olyan személyek, akik nem tartoznak egy adott kisebbséghez, a választási rendszer nyitottságának köszönhetően mégis úgy jutnak mandátumhoz mint az adott kisebbség képviselői, veszélyezteti az egész rendszer hitelességét. Az ajánlás szerint Magyarországnak aktívan kell törekednie a probléma megoldására.

⁴⁶ A TB ajánlása szerint a hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy azok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, ebben az esetben románok, akik azért lettek kizárva a választási folyamatból, mert a személyazonosítás a születési anyakönyvi kivonat alapján történt, legyenek bevonva a választási folyamatba a személyazonosító igazolvány használata vagy a személyazonosítás bármely más módja által.

⁴⁷ A TB kijelentette, hogy Horvátországnak karban kell tartania a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti és helyi önkormányzati képviselőit biztosító rendszerét, rendszeresen felülvizsgálva azt, hogy megfelelően tükrözze az országban végbemenő változásokat és az érintett nemzeti kisebbségek igényeit. Továbbá foglalkoznia kell a választási folyamat hiányosságaiával a következő választásokat megelőző időszakban.

az Egyesült Királyság⁴⁸ kapott ilyen irányú ajánlást. A harmadik ciklusban csak Horvátország⁴⁹ és Románia⁵⁰ kapott a választásokkal kapcsolatos ajánlást, és a negyedik ciklusban mindezülig Spanyolország⁵¹ volt az egyetlen ország, amely erre a területre vonatkozó ajánlást kapott. Valószínűnek tűnik, hogy a Romániának adott választásokkal kapcsolatos ajánlásokban a TB részben a *Grosaru kontra Románia* ügyben is fellelhető területekre utalt (L. alább).

Ami az LA 8. paragrafusát illeti a politikai pártok az egyesülési jog nemzetközi jogelve szerinti alapításának és működésének szabályozásáról,⁵² az EJEB arra a következtetésre jutott a *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres kontra Törökország* ügyben (EJEB, 2016. január 12-i döntés), hogy az olyan jogszabály, amely megakadályozza a kisebbségi lakosságot a politikai pártok alapításában és megfosztja az ilyen párt megválasztott tagjait a parlamenti mandátumuktól, szemben áll az első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével, mivel akadályozza a részvételt. Hasonlóképpen a kisebbséghez tartozó személy politikai aktivitásának akadályozásával kapcsolatban a bíróság a *Zdanoka kontra Lettország* ügyben (EJEB, 2004. június 17-i ítélet) kimondta, hogy a panaszos által vallott, a Lettországban élő oroszajkú kisebbséggel és a nyelvi ügyekkel kapcsolatos eszmék önmagukban nem bizonyítanak antidemokratikus hajlamot (volt kommunista párt) vagy az Egyezmény alapvető

⁴⁸ A TB sürgette a hatóságokat, hogy szoros együttműködésben az érintett személyekkel vizsgálják meg azokat a tényezőket, amelyek hátráltathatják az etnikumok képviselőit a törvényhozó testületekben, és állapítsák meg, milyen módokon érhetik el a kisebbségi etnikai háttérrel rendelkező személyek részvételét a választási folyamatok minden szintjén.

⁴⁹ A TB felszólította a horvát hatóságokat, hogy a civil társadalommal és a nemzeti kisebbségek képviselőivel együttműködve hozzanak létre egy szisztémát a választói nyilvántartások korrigálására, hogy megfelelően érvényesíthető legyen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek speciális választójoga.

⁵⁰ A TB úgy találta, hogy a hatóságoknak a nemzeti kisebbségekről szóló törvény szövegezésük meg kell teremteniük a szabad és igazságos verseny feltételeit a nemzeti kisebbségeket képviselő különböző szervezetek között a választási folyamat során. Ezen kívül biztosítaniuk kell a mandátumok elosztásának egyszerűbb és átlátható módját.

⁵¹ 98. bek.: „A romáknak a kinevezett testületekben való részvétele előmozdításán túl a TB újfent felhívja a hatóságokat, hogy aktívan támogassák a romák hatékony részvételét a választott testületekben, minden szinten, például a társadalmi diverzitás tükröződése által a politikai pártok jelöltlistáin.”

⁵² Ebben a kontextusban, az olyan ügyek alapján, mint többek között a *Sidiropoulos kontra Görögország* (EJEB, 1998. július 10-i döntés), a *United Macedonia Organisation Ilinden kontra Bulgária* (EJEB, 2011. október 2-i döntés) és a *United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN és mások kontra Bulgária* (EJEB, 2005. október 20-i döntés), világosan látható, hogy az olyan csoportoknak, amelyek kisebbségi ügyeket, az autonómia vagy elszakadás ügyét kívánják előmozdítani, még ha ez kényelmetlen is az állam számára, jogukban áll az EJEB alapján bejegyeztetni szervezeteiket mint jogi személyeket, és jogukban áll zavartalanul folytatni tevékenységüket.

értékeivel való összeférhetetlenséget. Ezért a parlamenti választásokon való indulástól való végleges eltiltás nem arányos a lett jogrend céljaival és nincs rá szükség egy demokratikus társadalomban. Ennek következményeképp az EJEE megsértésének esete forog fenn. Más szóval, a lettországi oroszajkú lakosság helyzetének előmozdítására tett törekvések nem egyenlők egy betiltott politikai szervezet tevékenységével, hanem épp ellenkezőleg, teljesen jogszerűek.

Ugyanakkor egy kisebbségek számára létrehozott egyesület nem várhatja el, hogy joga legyen kisajátítani az állam alkotmánya által kiépített választási mechanizmust. A *Gorzelik és mások kontra Lengyelország* ügyben (EJEB, 2004. február 17-i döntés) a folyamodók a lengyelországi sziléziai kisebbség egyesületét, az alapító okirat szerint a Sziléziai Nemzetiségű Népek Unióját kívánták bejegyeztetni. Az egyesület célja az volt, hogy egész Lengyelország területén folytassa tevékenységét és lehetőség szerint helyi szervezeteket hozzon létre. Az egyesület céljai teljes mértékben jogosak voltak, ahogy azok elérésének módja is. Az alapító okiratban szereplő néhány belső kérdés azonban kezdetektől fogva tisztázatlan volt, beleértve azt is, létezik-e egyáltalán sziléziai kisebbség. Végül a szervezet bejegyzését elutasították. Az ügy a lengyel hatóságok szempontjából alapvetően úgy állt, hogy emberek egy csoportja, akiknek kisebbségi mivolta megkérdőjelezhető, egy kisebbségi szervezet bejegyeztetése által könnyű bejutást biztosítana magának a nemzeti parlamentbe, megkerülve a listaállítási küszöböt, és ezáltal visszaélve a más célból létrehozott jogi normákkal.⁵³ Az EJEB ez esetben nem találta úgy, hogy sérült volna az EJEE egyesülési szabadsággal kapcsolatos 11. cikke, mert az elutasítás célja „az állam választási rendszerének megvédése a folyamodók azon potenciális szándékától, hogy illetéktelenül előnyökhöz jussanak a választási törvény keretei között”.

A TB mindezidáig nem bocsátott ki olyan ajánlást a Keretegyezmény 15. cikkével kapcsolatban, amely az LA 8. paragrafusára, tehát a politikai pártok alapítására és működésére vonatkozna. Viszont van erre vonatkozó TB-gyakorlat a Keretegyezmény 7. cikkével kapcsolatban a monitoring-eljárás első,⁵⁴ második⁵⁵ és harmadik⁵⁶ ciklusából, amely összefüggésbe hozható a

⁵³ Az Egyezségokmány 25(b) és (c) cikke alapján kimondható, hogy egy ilyen egyesület létrehozásának választási következményei veszélyeztethették volna a szavazatok egyenrangúságát és a közszolgálathoz való hozzáférés egyenlőségét, valamint a választhatósági jogot. L.: SUKSI, Markku: *The Electoral Cycle. On the Right to Participate in the Electoral Process*, In: HINZ, Veronica – SUKSI, Markku: *Election Elements. On the International Standards of Electoral Participation*, Institute for Human Rights – Åbo Akademi University, Åbo, 2003, 1–42. p., 17–21. p., 28–31. p.

⁵⁴ Bulgária, Grúzia, Koszovó, Moldova, Orosz Föderáció, Ukrajna.

⁵⁵ Azerbajdzsán, Bulgária, Moldova, Románia, Orosz Föderáció.

⁵⁶ Azerbajdzsán, Bulgária, Moldova, Románia, Orosz Föderáció.

kisebbségek politikai ügyeivel és politikai életével. Például a TB kimondta, hogy a Bulgária alkotmánya 11. cikk 4. bekezdésében foglalt intézkedések az etnikai, faji vagy vallási alapon szerveződő politikai pártokról és az ehhez tartozó jogszabályi rendelkezések problémákat vetnek fel a Keretegyezmény fényében, és javasolta, hogy a hatóságok vizsgálják felül a kérdéses rendelkezéseket, hogy orvosolják a jogbiztonság hiányát ezekben az esetekben. Ezen felül Bulgáriát felkérték, hogy biztosítson megfelelő garanciát a Keretegyezmény 7. cikkének gyakorlati alkalmazására, majd ugyanez megismétlődött a második és a harmadik ciklusban, amikor a TB hivatkozott a *United Macedonian Organisation Ilinden – PIRIN és mások kontra Bulgária* ügyre, amelyben az EJEB 2005-ben hozott döntést (L.: 52. jegyzet), s egy kisebbségi politikai párt feloszlását az EJEE 11. cikkének megsértéseként értelmezte. Moldovának és az Orosz Föderációnak folyamatosan vannak kisebbségi pártokkal kapcsolatos hasonló problémái.

Az LA 9. paragrafusa azzal foglalkozik, hogyan könnyítheti meg a választási rendszer a kisebbségek képviselőit és befolyását. Az EJEB tiszteletben tartja az állam szuverenitását a választási rendszerrel kapcsolatos ügyekben, és nem ír elő semmilyen konkrét választási rendszert az államok számára.⁵⁷ Ugyanakkor ha egy választási rendszer – például a kisebbségekkel kapcsolatos valamilyen választási rendelkezés – életbe lép, a bíróság megállapíthatja, hogy az adott választási rendelkezések összhangban állnak-e az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével. Ahogy az a *Yumak és Sadak kontra Törökország* ügyből (EJEB, 2008. július 8-i ítélet) látszik, a 3. cikk nem tartalmaz olyan követelményt, amely alacsonyabb küszöböt határozná meg a kisebbségek képviselői kapcsán a törvényhozásban. A bíróság jóváhagyta a 10%-os küszöböt a kisebbségek számára fenntartott mandátumok nélkül, bár így a gyakorlatban a kisebbségi csoportok rendszerint nem lennének képesek bejutni a török parlamentbe. A *Riza és mások kontra Bulgária* ügy (EJEB, 2015. október 13. ítélet) a külföldön – konkrétan törökországi szavazóállomásokon – leadott szavazatok érvénytelenítésével foglalkozik. A bíróság nem volt meggyőződve arról, hogy helyénvaló volt a Törökországban élő bolgár állampolgárok által leadott szavazatok érvénytelenítése. Úgy ítélte meg, hogy ezzel megsértették a Törökországban élő bolgár állampolgárok választási jogát. Ráadásul a tett sértette három személy választhatósági jogát is, akik, ha az érintett szavazatokat beszámítják, mandátumot kaptak volna a bolgár parlamentben, ahol a Bulgáriában élő török kisebbséget képviselték volna. Ugyanakkor a bíróság úgy találta, hogy a választások megismétlése az érintett külföldi szavazók esetében az adott kontextusban megvalósíthatatlan. Ezért a bíróság kijelentette, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke megsértésének esete fenn.

⁵⁷ L. alább: *Mathieu-Mohin and Clerfayt*.

A *Grosaru kontra Románia* ügy (EJEB, 2010. március 2-i ítélet) a minden nemzeti kisebbség számára fenntartott egy-egy mandátum leadott szavazatok alapján történő kiosztásával foglalkozott Romániában. A folyamodó a Romániai Olaszok Egyesületének tagja volt, aki jelöltként indult a 2000. november 26-i választásokon a Romániai Olasz Közösség, a romániai olasz kisebbséget képviselő egyik szervezet színeiben. Ez a szervezet egyjelöltes, a folyamodó nevét tartalmazó listát adott le negyvenkettőből tizenkilenc választási körzetben. Miután a szavazatokat megszámlálták, a Központi Választási Hivatal úgy döntött az 1992-es képviselőházi és szenátusi választásokról szóló törvény alapján, hogy az olasz kisebbséget megillető mandátumot a Romániai Olasz Közösség kapja, amely országos szinten 21 263 szavazatot szerzett. Bár a folyamodó a 21 263 szavazatból 5624-et megszerzett, a Központi Választási Hivatal a mandátumot a Romániai Olasz Közösség egy másik tagjának ítélte, aki egy másik egyjelöltes listán indult a választásokon és csak 2943 szavazatot kapott, viszont egy választókörzetben nyerni tudott. A bíróság megjegyezte (48. bek.), hogy Románia úgy döntött, speciális parlamenti képviseletet biztosít a kisebbségek számára, és ebben az európai országban képviselteti magát a legnagyobb számú kisebbségi párt és szervezet a választásokon és a parlamentben. A bíróság úgy találta, hogy az alkalmazható választási törvények nem specifikálják, hogy a mandátumot az országos szinten vagy az egy választókörzetben legnagyobb számú szavazatot elért jelöltnek kell elnyernie, pedig ez a részlet döntő lehet a győztes jelölt meghatározásában. Ráadásul a bíróság kételkedett a mandátum kiosztásáról a kevesebb szavazatot kapott jelölt javára döntő testület pártatlanságában, mert a testület felét politikai pártok képviselői tették ki, és az ügyet pártatlan testület nem vizsgálta. Ennek következményeképp (57. bek.) a bíróság úgy találta, hogy az EJEE megsértésének esete forog fenn, és kijelentette, hogy „az egyértelműség hiánya a választási törvényben a nemzeti kisebbségeket illetően, és a megfelelő garanciák hiánya a folyamodó panaszát kivizsgáló testület pártatlanságára nézve alapjaiban sértette az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke által garantált jogokat”.

Az LA 9. paragrafusával kapcsolatosan a TB gyakorlata igen korlátozott. Csak két ajánlás található, amely érinti ezt, mindkettő a harmadik ciklusban született. Az albániai hatóságokat a TB arra biztatta, hogy tegyenek lépéseket a nemzeti kisebbségek képviseletének javítására a választott testületekben, távolítsák el az indokolatlan akadályokat – beleértve a törvénybe foglaltakat – különösen a romák és a kis létszámú kisebbségekhez tartozók esetében. Ez az adott esetben, úgy tűnik, arra utal, hogy a kisebbségi pártok esetében el kell tekinteni a küszöb teljesítésétől. Ahogy Románia esetében is, a TB itt is úgy tartotta, hogy a hatóságoknak a nemzeti kisebbségekről szóló törvény szövegeztésekor meg kell teremteniük a szabad és igazságos verseny feltételeit a választási folyamat során a nemzeti kisebbségeket képviselő egyes szer-

vezetek között. Itt felfedezhető bizonyos egybeesés a *Grosaru kontra Románia* ügygel, mert a TB kijelentette, hogy a törvénynek biztosítania kell a mandátumok elosztásának egyszerű és áttekinthető módját is.

Úgy tűnik, hogy az EJEB nem ítélt meg olyan ügyekben, amelyek a földrajzi határokkal foglalkoztak volna az országos szintű választásokon való részvétel szempontjából (LR 10. §). A TB földrajzi határokkal kapcsolatos gyakorlata szintén korlátozott, csupán egy-egy ajánlást fogalmazott meg a monitoring-eljárás első, illetve harmadik ciklusában. Ukrajnával kapcsolatban a TB arra a következtetésre jutott az első ciklusban, „hogy a 2001-ben elfogadott új választási törvényben, a választókeretek határainak kijelölését illetően, nem tartották magukat a nemzeti kisebbségek védelmét célzó speciális szabályokhoz. A Tanácsadó Bizottság úgy tartja, hogy a korábban alkalmazott rendelkezésekben tükröződő elvet figyelembe kell venni a közigazgatási gyakorlatban, és meg kell fontolni annak újbóli bevezetését a jogalkotásba.”⁵⁸ Litvánia esetében a harmadik ciklusban a Tanácsadó Bizottság arra szólította fel a hatóságokat, hogy „folytassanak párbeszédet a kisebbségek képviselőivel a választókeretek határainak minden változásáról, biztosítsák, hogy ezek ne befolyásolják hátrányosan a törvényhozásban való hatékony képviseletüket”.⁵⁹

Megoldások regionális és helyi szinteken

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének fókuszában a törvényhozó testületekbe való választások állnak, és mivel az európai államoknak csak körülbelül felében léteznek olyan államinál alacsonyabb szintű szervezeti egységek, melyek alkotmányosan garantált, szó szoros értelmében vett jogalkotói hatalommal rendelkeznek, az EJEE ritkán kerül alkalmazásra regionális vagy helyi szintű intézkedésekkel kapcsolatban. A *Magnago és Südtiroler Volkspartei kontra Olaszország* ügyben (EEJB, 1996. április 15-i döntés) a korábbi Európai Emberi Jogi Bizottság úgy találta ebben az észak-olaszországi németajkú kisebbség jogait érintő esetben, hogy az Egyezmény „nem kényszeríti a Szerződő Feleket, hogy a kisebbségeket pozitív diszkriminációban részesítsék”.⁶⁰ A bíróság ugyanakkor a *Partei die Friesen kontra Németország* ügyben (EJEB, 2016. január 28-i ítélet) megjegyezte, hogy „ez a döntés a Keretegyezmény 1998-as hatályba lépése előtt született. A Bíróság továbbá megjegyzi, hogy a Keretegyezmény elismeri ugyan az állam mérlegelési jogkörét választással

⁵⁸ Vélemény Ukrajnáról, elfogadva 2002. március 1-jén, ACFC/INF/OP/I(2002)010, 109. bek.

⁵⁹ Harmadik vélemény Litvániáról, elfogadva 2013. november 28-án, ACFC/OP/III(2013)005, 96. bek.

⁶⁰ Ahogy a *Partei die Friesen kontra Németország* ügyből idéztük, 42. bek.

kapcsolatos ügyekben, de nagy hangsúlyt fektet a nemzeti kisebbségek részvételére a közügyekben [...]. Ugyanakkor a minimális küszöb elérése alóli felmentés pusztán úgy kerül említésre, mint egy a sok lehetőség közül ebben a kontextusban.” A bíróság azt is megjegyezte, hogy „a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága kifejezte azon véleményét, miszerint a minimális bejutási küszöbök potenciális negatív hatását a nemzeti kisebbségek részvételére a választási folyamatban kellőképpen figyelembe kell venni. Úgy találta, hogy a bejutási küszöbökkel kapcsolatos követelmények alóli felmentés hasznosnak bizonyult a nemzeti kisebbségek részvételének erősítésében a választott testületekben.” A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának véleménye így befolyásolhatja az EJEB értelmezéseit.⁶¹

A speciális képvisellel tagállami szinten, mint az LA 11. paragrafusának egyik kitételével (amely hasonló a 6. paragrafusnak a központi kormányzat szintjére vonatkozó részeihez) foglalkozott a *Partei die Friesen kontra Németország* ügy (EJEB, 2016. január 28-i döntés). A panaszt benyújtó párt, amely egy nemzeti kisebbséget képviselt, azt állította, hogy Alsó-Szászország tartomány megsértette a kisebbség jogait, mert nem vezetett be olyan mentességeket a kisebbségi pártoknak Alsó-Szászországban, amelyeket más nemzeti kisebbségek számára két másik tartományban bevezettek (a dánoknak Schleswig-Holsteinben és a szorboknak Szászországban és Brandenburgban). A bíróság a *Gozelik és mások kontra Lengyelország* ügyre hivatkozva kijelentette (41. bek.), „hogy egyesület alapítása az identitás kifejezésére és előmozdítására az adott kisebbség jogainak fenntartása és védelme céljából hasznos lehet”. A bíróság egyetértett a német bírósággal abban, hogy „a Keretegyezményből nem következik egyértelmű és kötelező érvényű kötelezettség a kisebbségi pártoknak a minimális küszöbökkel kapcsolatos követelmények alóli felmentésével kapcsolatban. A Keretegyezmény részes államai tág mérlegelési jogkört élveznek azt illetően, hogyan állnak hozzá a Keretegyezmény azon törekvéséhez, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételének előmozdítását célozza, ahogy azt a 15. cikk meghatározza. Ebből kifolyólag a Bíróság arra az álláspontra helyezkedik, hogy még a Keretegyezmény fényében sem írja elő az Egyezmény a kisebbségi pártok előnyben részesítését ebben a kontextusban.” Így hát Németország nem szegte meg az EJEE 14. cikkét és az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét, amikor nem vezette be a választási küszöb alóli mentességet a kisebbségi pártok számára Alsó-Szászországban. Teljes mértékben a szövetségi állam, ez esetben Alsó-Szászország jogalkotási szuverenitásába tartozik, hogy el-

⁶¹ A Keretegyezmény Tanácsadó Testületének véleményére hivatkozás történik a *Makuc és mások kontra Szlovénia* ügyben is (EJEB, 2007. május 31-i, megengedhetőségről szóló részítélet).

döntse, kíván-e ilyen mentességet alkalmazni az államban (tartományban). A mentességek, amelyeket más kisebbségi pártok kaptak más államokban az ő saját állami törvényeik alapján, nem tekintendők diszkriminatívnak az alsó-szászországi párt viszonylatában.

Az LA 11. paragrafusára visszatérő téma a TB ajánlásaiban. A legtöbb ajánlás a monitoring-eljárás első ciklusában született,⁶² míg a második⁶³ és a harmadik⁶⁴ ciklusban kevesebb ajánlást fogalmaztak meg. Az első ciklusban a decentralizáció volt az egyik TB által favorizált technika, ami a Szerbia és Montenegrónak címzett ajánlásban is tükröződik. Ugyanakkor a TB már az eljárás első ciklusában felfigyelt egy olyan problémára Ukrajnában, amely ma az Orosz Föderációra jellemző: „A Tanácsadó Bizottság úgy találja, hogy a fenntartott mandátumok megszüntetése után a Krími Autonóm Köztársaság törvényhozásában a krími tatárok jelenléte az említett testületben drasztikusan csökkent. A Tanácsadó Bizottság úgy gondolja, hogy Ukrajnának lépéseket kell tennie e helyzet javítása érdekében.”⁶⁵ A második ciklusban az általános decentralizációs lépésekre irányuló figyelem megszűnt, ugyanakkor egy nagyon specifikus ajánlás született Szlovénia irányában a romák helyzetét illetően a helyi önkormányzatokban, különös tekintettel egy roma tanácsos megválasztására Grosuplje helyi önkormányzatában. A TB Szlovénia harmadik ciklusában is hangsúlyt fektetett a romák helyzetére. Hasonló ajánlás született Bulgária részére is. A negyedik ciklusban Németországnak adott ajánlás szintén a romák és a szintók helyzetére fókuszált. Ugyanakkor Németország a szorb kisebbségnek a döntéshozó folyamatokban való hatékonyabb részvételével kapcsolatban is kapott ajánlásokat.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaival kapcsolatos regionális szintű garanciákkal foglalkozott az LA 11. paragrafusára szerint (hivatkozással a 7. paragrafusra) a *Polacco és Garofalo* ügy (EEJB, 1997. szeptember 15-i döntés, D&R 90-A). Ebben az ügyben az Európai Emberi Jogi Bizottság leszögezte, hogy „csak azok kerülhetnek bele a Trentino-Alto Adige régió öt évente tartott regionális tanácsi választásainak választói névjegyzékébe, akik legalább négy éve folyamatosan a régióban éltek”. A bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez a követelmény nem aránytalan a kitűzött célhoz képest, figyelembe véve a régió különleges társadalmi, politikai és gazdasági helyzetét, és tekintettel arra, hogy „nem tartható értelmetlennek az a köve-

⁶² Összesen 10 állam: Azerbajdzsán, Észtország, Hollandia, Lengyelország, Macedónia, Magyarország, Montenegró, Orosz Föderáció, Szerbia és Ukrajna.

⁶³ Összesen 6 állam: Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság, Hollandia, Svájc, Szerbia, Szlovénia.

⁶⁴ Összesen 6 állam: Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Olaszország, Örményország, Szlovénia.

⁶⁵ Vélemény Ukrajnáról, elfogadva 2002. március 1-jén, ACFC/INF/OP/I(2002)010, 10. bek.

telmény, hogy a szavazó hosszú idő óta lakjon az adott helyen, mielőtt részt vehet a helyi választásokon, hogy alaposan átlássa a régió összefüggéseit és szavazatában tükröződjön a nyelvi kisebbségek védelmével való törődése”. Bizonyos fokig hasonló helyzet állt fenn a *Py kontra Franciaország* ügyben (EJEB, 2005. január 11-i ítélet), amely a Csendes-óceánban fekvő Új-Kaledónia Franciaországhoz tartozó területével foglalkozott (az EJEE szempontjából Franciaország része), ahol a bennszülött lakosságnak, a kanakoknak a francia nagyvárosokból és más országokból érkező nagyszámú bevándorlóval kellett szembenézniük. A folyamodóra, aki egy francia nagyvárosból érkezett, az új-kaledóniai kongresszus által elfogadott törvények vonatkoztak, de a választásokon való részvételét a választási törvény tíz év ott-tartózkodáshoz kötötte, ami két teljes választási ciklusnak felel meg. Bár az ott tartózkodási követelmény aránytalannak tűnhet a kitűzött célhoz képest, a bíróság megvizsgálta, vannak-e olyan helyi követelmények Új-Kaledóniában az EJEE 56. cikke értelmében, amelyek miatt a kérdéses szavazati jog korlátozásáról úgy ítélt, hogy az nem sérti az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkét. A bíróság véleménye szerint, a helyi követelmények, ha egy terület specifikus jogi státusára vonatkoznak, kényszerítő erővel bírnak, amennyiben az EJEE 56. cikkének alkalmazását igazolják. A bíróság úgy érezte (64. bek.), hogy „Új-Kaledónia történelméből és státusából kifolyólag létezhetnek olyan »helyi követelmények«, amelyek indokolják a folyamodó szavazati jogának korlátozását”. Adott körülmények között (65. bek.) „a folyamodó szavazati joga, ahogy azt az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke garantálja, alapjaiban nem sérült”. Következésképpen a rendelkezés megsértésének esete nem áll fenn.

A *Federacion nacionalista Canaria kontra Spanyolország* elnevezésű érdekes elfogadhatósági ügyben (EJEB, 2001. június 7-i elfogadhatatlansági döntés), a bíróság az LA regionális és helyi szinteket érintő 11. paragrafusának hatáskörében mozgott, és hivatkozott a választásokról szóló 7. paragrafusra is. A *Mathieu-Mohin és Clerfay kontra Belgium* (EJEB, 1987. március 2-i ítélet) és a *Matthews kontra Egyesült Királyság* (EJEB, 1999. február 18-i döntés) ügyekre hivatkozva a bíróság ismételten kijelentette (1. bek.), hogy a *törvényhozás* kifejezés nem feltétlenül csak az ország parlamentjét jelentheti, és azon a véleményen volt, hogy a kifejezést az adott állam alkotmányos berendezkedésének fényében kell értelmezni. Spanyolországot illetően a bíróság megjegyezte, hogy az alkotmány 66. cikke a törvényhozói hatalmat a parlamentre (*Cortes Generales*) ruházza, és mivel az autonóm közösségeknek saját törvényhozói testületei vannak, amelyek részt vesznek a törvényhozói hatalom gyakorlásában, ezek így a *törvényhozás* részei az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének értelmében. A bíróság megjegyezte, hogy a választási rendszer megválasztása, amely által az egyén szabad véleménynyilvánítását a törvényhozás megválasztásában biztosítják – legyen az arányos képviselő, a relatív többség rendszere vagy más berendezkedés – olyan kérdés, amelyben az

állam tág mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A panaszos kijelentette, hogy a Kanári-szigetek autonóm közösségében érvényben lévő arányos képviseleti rendszernek és a politikai fragmentáció elkerülése végett megállapított küszöböknek köszönhetően megtagadták tőle annak lehetőségét, hogy az autonóm közösség törvényhozó testületében képviselje a Lanzarote szigetén szavazók több mint 28%-át. A Kanári-szigetek autonómia-státútuma által meghatározott rendszer előírja, hogy az egy mandátumra eső lakosok számának az egyes választókeretekben meghatározott keretek közé kell esnie: vagy az adott választókeret összes érvényes szavazatának legalább 30%-át kell megszereznie a jelöltnek, vagy az egész autonóm közösség összes érvényes szavazatának legalább 6%-át. A bíróság úgy tartotta, hogy az ilyen rendszer nem hogy megakadályozná például a folyamodó szövetség által indított jelöltek megválasztását, hanem inkább „bizonyos fokú védelmet nyújt a kisebb politikai csoportoknak”. Kihangsúlyozta, hogy az adott esetben „a folyamodó szervezet nem teljesítette a törvény által előírt egyik feltételt sem”. A folyamodványt nyilvánvalóan megalapozatlannak és ezért elfogadhatatlannak nyilvánították.

A TB gyakorlatában nem gyakran fordulnak elő a regionális és helyi szintű választásokat érintő ajánlások. Az ajánlások száma aránylag egyenletesen oszlik el a három ciklus között, három született az első ciklusban,⁶⁶ öt a másodikban⁶⁷ és kettő a harmadikban.⁶⁸ Bosznia-Hercegovina minden ciklusban kapott ajánlásokat a nemzeti kisebbségek helyi szintű választójogainak biztosításával kapcsolatban, a más (az államalkotó népeken kívüli) kisebbségek bevonásától és a helyi választások inkluzivitásának javításától (első ciklus) annak biztosításáig, hogy a nemzeti kisebbségeket megillető pozitív intézkedéseket ne használhassák ki olyan személyek vagy csoportok, akik nem képviselnek nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket (második ciklus). A harmadik ciklusban a Bosznia-Hercegovinának adott ajánlások fókusza némileg elmozdult, de az alapelv ugyanaz maradt, kiegészülve azzal a kéréssel, hogy vizsgálják felül a nemzeti kisebbségi képviselőknek a pártlistákra való felvételének kritériumait, hogy megelőzzék a rendszerrel való visszaélést olyan jelöltek részéről, akik nem képviselnek nemzeti kisebbségeket. Továbbá vizsgálják felül a 3%-os küszöböt a garantált mandátumok esetében, figyelembe véve a következő népszámlálás adatait, amint azok hozzáférhetővé válnak. A TB ezen kívül aggodalmát fejezte ki a kisebbségi képviselők számának csökkenésével kapcsolatban a 2012-es helyhatósági választásokon, és a jogszabályok felülvizsgálatát javasolta, hogy az esetlegesen felismert

⁶⁶ Összesen 3 állam: Bosznia-Hercegovina, Orosz Föderáció, Szlovénia.

⁶⁷ Összesen 5 állam: Bosznia-Hercegovina, Dánia, Lettország, Orosz Föderáció, Spanyolország.

⁶⁸ Összesen 2 állam: Bosznia-Hercegovina, Szlovénia.

problémák időben orvosolhatóak legyenek a következő, 2016-os helyhatósági választások előtt.

Sem az Emberi Jogok Európai Bírósága (amelynek nincs joghatósága a nem törvényhozási választások terén) sem a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága nem adott ki a regionális vagy helyi szintet illető értelmezést az LA 8. és 9. paragrafusával kapcsolatban. Ez lehetetlenné teszi, hogy megtudjuk, mit jelenthet a hatékony részvétel elve a politikai pártok és választási rendszerek viszonylatában a regionális és helyi választások szintjén.

Ami az LA 11. paragrafusában található hivatkozást illeti a 10. paragrafusra a választókörizetek földrajzi határainak kijelöléséről regionális szinten – ami a kisebbségek szempontjából valószínűleg igen fontos kérdés –, az EJEB nem ítélt ezzel kapcsolatba hozható ügyben, kivéve a *Mathieu-Mohin és Clerfayt kontra Belgium* ügyet (EJEB, 1987. március 2-i ítélet). Ebben az ügyben közvetetten szerepel a határkérdés a regionális választásokkal kapcsolatban. A bíróság szerint (57. bek.) „az egyik következmény a nyelvi kisebbségekre nézve az, hogy olyan jelöltekre kell szavazniuk, akik hajlandóak és képesek a régiójuk nyelvét használni”. A bíróság belátta, hogy hasonló követelmény aránylag sok államban előfordul a választások során, és hogy ez a követelmény nem szükségszerűen veszélyezteti a kisebbségi érdekeket. „Ez különösen igaz olyan rendszer esetében, amely engedményeket tesz a területi elvvel kapcsolatban, ahol a politikai rendszer és a jogrendszer biztosítékokról gondoskodik az alkalmatlan vagy önkényes változtatások ellen – például minősített többség megkövetelésével [...]. A Halle-Vilvoorde körzet francia anyanyelvű szavazóinak ugyanolyan választójoga és jelöltállítási joga van, mint a holland anyanyelvű szavazóknak. Semmilyen módon nem fosztja meg őket e joguktól az a pusztán tény, hogy vagy olyan jelöltre kell szavazniuk, aki franciául teszi le a képviselői esküt és ennek megfelelően a francia nyelvű csoporthoz csatlakozik a képviselőházban vagy a szenátusban és a francia közösségi tanács tagja lesz, vagy olyan jelöltre, aki a képviselői esküt hollandul teszi le, a képviselőház vagy a szenátus holland nyelvű csoportjához fog tartozni és a Flamand Tanács tagja lesz. Ez nem olyan aránytalan korlátozás, amely akadályozná »az állampolgárok szabad véleménynyilvánítását a törvényhozó testület megválasztásával kapcsolatban.«.”⁶⁹ Ebben az esetben a nyelvi csoportok közti földrajzi határ szemmel láthatóan nem minősült sem alkalmatlannak, sem önkényesnek. A megválasztottakra vonatkozó következményeket – a hivatali eskü adott nyelven való letételét – jogosnak tekintették. A TB nem adott ki ajánlást, amely a hatékony részvételnek erre a dimenziójára vonatkoztatható lenne.

⁶⁹ Az ügyben említett minősített többség mint az alkalmatlan vagy önkényes határváltoztatások elleni védelem összhangban áll az LA 22. paragrafusában található ugyanilyen értelmű kitételrel.

Tanácsadó és konzultatív testületek

Az LA 12. (és 13.) paragrafusában említett, tanácsadó és konzultatív feladatokat ellátó testületek kívül esnek az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének hatáskörén, mert ezek nem az általános választásokon megválasztott törvényhozó testületek. Ezért az EJEB gyakorlatában nem szerepelnek ilyen testületek. Ezzel szemben a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága kiterjedt gyakorlatot alakított ki ezzel a területtel kapcsolatban. A tanácsadó és konzultatív testületekkel kapcsolatos ajánlások gyakorisága majdnem utoléri az LA 6. paragrafusához fűződő általános ajánlások gyakoriságát. A 6. paragrafushoz kapcsolódó ajánlásokkal együtt az LA 12. (és 13.) paragrafusához kapcsolódó ajánlások a kisebbségekkel való konzultáció fontosságát hangsúlyozzák, mint a kisebbségek hatékony részvételének legfőbb módját. Viszont ez valószínűleg azt jelenti, hogy a kisebbségek valós döntéshozó hatalommal való felruházását célzó ajánlásokból kevesebb van.

Számos ajánlás született a monitoring-eljárás első,⁷⁰ második⁷¹ és harmadik⁷² ciklusában a tanácsadó és konzultatív testületek létrehozásával és működtetésével kapcsolatban. Ráadásul a TB által kiadott ajánlások száma minden egyes ciklusban nőtt, míg végül az ajánlásoknak ez a típusa számban utolérte az LA 6. paragrafusához fűzött általánosabb ajánlásokat. Ilyen körülmények között természetes, hogy ugyanazok az országok gyakran minden ciklusban szerepelnek, mint például Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Finnország, az Orosz Föderáció, Örményország és Szlovákia. Jelen szövegben a Bosznia-Hercegovinának és Bulgáriának adott ajánlásokra fókuszálunk.

Az első ciklusban Bosznia-Hercegovina ajánlást kapott a Nemzeti Kisebbségi Tanáccsal kapcsolatban, amelyet Bosznia-Hercegovina parlamenti közgyűlésének a nemzeti kisebbségek képviselőit egybegyűjtő különleges tanácsadó testületeként legkésőbb 2003. november 14-ig kellett volna létrehoznia, de ez a monitoring-eljárás időpontjáig nem történt meg. A TB úgy találta, hogy egy ilyen testület hasznos lehet a nemzeti kisebbségekhez tar-

⁷⁰ Összesen 18 állam: Albánia, Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Grúzia, Hollandia, Macedónia, Montenegró, Románia, Olaszország, Orosz Föderáció, Örményország, Szerbia, Szlovákia.

⁷¹ Összesen 20 állam: Albánia, Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Dánia, Észtország, Finnország, Grúzia, Horvátország, Koszovó, Németország, Portugália, Románia, Olaszország, Orosz Föderáció, Örményország, Szlovákia, Spanyolország, Ukrajna.

⁷² Összesen 24 állam: Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Horvátország, Írország, Koszovó, Lengyelország, Litvánia, Moldova, Németország, Portugália, Olaszország, Orosz Föderáció, Örményország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Spanyolország, Ukrajna.

tozó személyek részvételének előmozdítása szempontjából, tekintve, hogy számos akadály áll sok választott testülethez való közvetlen hozzáférésük útjában. A TB azt ajánlotta, hogy hozzanak létre tanácsokat a bosnyák–horvát föderációban és a Boszniai Szerb Köztársaságban is. Különösen szükségesnek vélte a tanácsoknak azon feladatát, hogy könnyítsék a nem államalkotó népek helyzetét, és azt ajánlotta, hogy a Roma Tanácsadó Testületben legyenek roma képviselők is, és lényeges kérdésekben az illetékes minisztériumok rendszeresen konzultáljanak a testülettel. A második ciklusban a TB visszatért ehhez a témához, és kimondta, hogy némi fejlődést tapasztalt a helyzetben, bár továbbra is vannak elintézetlen kérdések a tanácsadó és konzultatív testületekkel kapcsolatban, különösen ami a Nemzeti Kisebbségi Tanács hatékony működését, és a Roma Tanácsadó Testület rendelkezésére álló anyagi és humán erőforrásokat illeti. Ugyanakkor a TB kérte a Föderáció Nemzeti Kisebbségi Tanácsának gyors és átlátható kinevezését, ahogy azt a föderáció nemzeti kisebbségekről szóló törvénye előírja. Végül, a harmadik ciklusban a TB a bosznia-hercegovinai tanácsadó és konzultatív testületek működésére fókuszált, s ajánlásában azt fogalmazta meg, hogy a testületek tevékenységének tökéletesítése érdekében tegyék azokat politikamentessé és biztosítsák, hogy a tanács tagjai a nemzeti kisebbségek hiteles képviselői legyenek, különös tekintettel a romákra. Sürgette továbbá a hatóságokat, hogy szenteljének különös figyelmet a Nemzeti Kisebbségi Tanács által benyújtott indítványoknak. Azt tanácsolta, hogy ezeket az indítványokat építsék be döntéseikbe, és amennyiben ez nem történik meg, azt megfelelően indokolják.

Bulgária esetében egy bizonyos tanácsadó testület pozíciója és működése volt a figyelem középpontjában. Az első ciklusban az ajánlás aránylag általános volt, azt mondta ki, hogy intézményi szinten további erőfeszítésekre van szükség a kisebbségekkel való konzultáció előmozdítására az őket illető ügyekben. A TB javasolta az Etnikai és Demográfiai Ügyek Tanácsának megerősítését. A második ciklusban született ajánlásokban a feladatok és a tagság kérdése szerepelt, a TB felszólította a bolgár hatóságokat, biztosítsák, hogy az Etnikai és Demográfiai Ügyek Nemzeti Együttműködési Tanácsa hatékonyan működhessen mint konzultációs mechanizmus, és tegye lehetővé a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a döntéshozásban való hatékony részvételt. A TB továbbá kérte a hatóságokat, hogy a nemzeti kisebbségeket képviselő civil szervezetek felvétele az Etnikai és Demográfiai Ügyek Nemzeti Együttműködési Tanácsába egy átlátható és mindenkire kiterjedő folyamat legyen, és a felvett szervezet tagsága legalább három évre szóljon. Végül, a harmadik ciklusban a TB arra tett ajánlásokat, hogy a tanácsadó testület pozícióját a jogkörök tisztázása és az Etnikai és Integrációs Ügyek Nemzeti Együttműködési Tanácsa szerepének kihangsúlyozása által erősítsék, hogy ezáltal biztosítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételét a döntéshozásban.

Önkormányzatiság bizonyos helyi vagy belső kérdésekben

Mivel az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke a törvényhozási választásokkal foglalkozik, az EJEE-nek nincs közvetlen kihatása az LA által az alternatívák második csoportjában javasolt szervezeti struktúrákra vagy intézményi megoldásokra, legyenek azok területi vagy nem-területi jellegűek. Amennyiben egy kisebbségek számára létrehozott részvételi struktúra tartalmaz jogalkotó hatalommal bíró területi megoldást, az EJEE, ahogy azt korábban láthattuk, bizonyos fokig alkalmazható az önkormányzatiságra. Általában véve azonban az EJEE nem vár el egy adott közigazgatási struktúrát az államtól, hanem tág mérlegelési jogkört enged az államnak saját belső szervezeti megoldásait illetően.

Más lehet a helyzet a Keretegyezménnyel, különösen ami a kisebbségek hatékony részvételének követelményét illeti. A hatékony részvételt olyan nem-területi és területi megoldásokkal lehet megvalósítani, melyek során a kisebbségekhez tartozó személyek a szervezeti rendszerekben aránylag kiterjedt döntéshozó hatalommal és gyakran még jogalkotási hatalommal is felruházott vezető szerepekhez jutnak. Érdekes ugyanakkor megfigyelni, hogy a TB ritkán érint nem-területi megoldásokat és csak kivételes esetben ajánl bármit is olyan államon belüli megoldásokkal kapcsolatosan, mint például a területi autonómia. A TB talán úgy gondolja, hogy ezek a kérdések az állam szuverenitásába tartoznak, ezért óvatosan viszonyul hozzájuk. Egy másik természetes oka annak, hogy ezen a területen ilyen kevés ajánlás született, az a tény lehet, hogy még a Keretegyezmény történetének elején járunk. Ezért ésszerű általános ajánlásokkal kezdeni (mint például a konzultációs folyamatok és szervek kérdése), és ha az általános ajánlások nem érnek célt, a követelmények szintje, amelyeket a Keretegyezmény az államok irányában a kisebbségek hatékony részvétele területén megfogalmaz, emelhető.

Nem-területi megoldások

A hatékony részvétel biztosítását célzó különféle nem-területi megoldások testreszabott módszerekkel szolgálhatnak a kisebbségek számára. Ahogy már korábban megjegyeztük, a TB által a monitoring-eljárás első,⁷³ második⁷⁴ és harmadik⁷⁵ ciklusában az LA nem-területi megoldásokról szóló 17. és 18. paragrafusával összefüggésben kiadott ajánlások alacsony száma szembetűnő. Ráadásul az ajánlások egy része a Keretegyezmény a kultúra és identitás megőrzéséről szóló 5. cikkére hivatkozik, és nem a Keretegyezmény 15. cikkére.

⁷³ Összesen 4 állam: Észtország, Finnország, Magyarország, Svédország.

⁷⁴ Összesen 6 állam: Észtország, Finnország, Magyarország, Románia, Svédország, Szerbia.

⁷⁵ Összesen 5 állam: Észtország, Finnország, Magyarország, Svédország, Szerbia.

A TB ajánlásai olyan államoknak szólnak, amelyekben már vannak érvényben nem-területi megoldások (vagy – ami Romániát és Szerbiát illeti a második ciklus idején – elfogadás előtt álló olyan törvények, amelyek arra utalnak, hogy az állam részéről megszületett a döntés a megoldás bevezetésére). Ez azt jelenti, hogy a TB egyetlen olyan ajánlást sem adott ki egy állam részére sem, amely nem-területi megoldások bevezetésének előmozdítását szolgálná egy nemzeti kisebbség részére. Ehelyett a TB a létező intézményi megoldások tevékenységének támogatása és a megoldásokkal összefüggő eljárások meghatározása iránt érdeklődött, különös hangsúlyt fektetve a megoldásokkal kapcsolatos konzultációs mechanizmusokra. Kevesebb figyelem jutott olyan, az LA 18. paragrafusában említett témákra, amelyek a nemzeti kisebbségek számára fontosak lehetnek, például az oktatás, kultúra, kisebbségi nyelvhasználat és más ügyek, melyek kulcsfontosságúak a nemzeti kisebbségek identitása és életvitele szempontjából. A TB összes ajánlása foglalkozik az ún. kulturális autonómiával, de egyetlen ajánlás sincs, amely a nem-területi megoldások más formáit érintené, például a funkcionális autonómiát (bár a funkcionális autonómia és a pénzügyi autonómia említésre kerül az egyik Magyarországot érintő véleményben).

Az első ciklusban a TB ajánlásaiban a nem-területi megoldások kérdését csak Észtországgal, Finnországgal, Magyarországgal és Svédországgal kapcsolatban vetette fel. Észtország esetében a TB arra a következtetésre jutott, hogy „véleménye szerint a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló néhány kezdeményezés, mint például a *Nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájáról* szóló törvény, tartalmaz olyan elemeket, amelyek nem illeszkednek az észtországi kisebbségek jelenlegi helyzetéhez, ezért a hatékonyság érdekében át kell dolgozni vagy le kell cserélni azokat. Ez különösképpen alkalmazásuk személyi hatályára vonatkozik.”⁷⁶ A TB azt javasolta a Miniszteri Bizottságnak a Magyarországgal kapcsolatos véleménnyel összefüggésben, hogy „a kisebbségi önkormányzatok kötelezettségeinek és joghatóságának körét valamint a helyi önkormányzatok és az állam pénzügyi hozzájárulását pontosítani kell, ugyanúgy, ahogy a helyi települési önkormányzatok és a kisebbségi csoportok önkormányzatai közti együttműködés szabályozását. Javasolja, hogy tegyék meg a megfelelő lépéseket ez ügyben.” Ezen felül a TB javaslatot tett a Miniszteri Bizottságnak, hogy fogalmazzon meg ajánlást azzal kapcsolatban, hogy megfelelő lépések történjenek annak megállapítására, „milyen

⁷⁶ Vélemény Észtországról, elfogadva: 2001. szeptember 14-én a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által, ACFC/INF/OP/I(2002)005, 68. bek. A Keretegyezmény 5. cikkével kapcsolatban a TB a Miniszteri Bizottságnak adott javaslatában kimondta, hogy „a Nemzeti Kisebbségek Kulturális Autonómiájáról szóló 1993-as törvénynek nem volt lényeges hatása az észtországi helyzetre, és azt ajánlja, hogy a törvény átdolgozására vagy lecserélésére tett intézkedések során tartsák szem előtt az alkalmazható normák erősítését és az aktuális észtországi kisebbségi helyzethez való alakítását”.

módon lehet megalapítani a kisebbségi önkormányzatokat regionális és megyei szinten, amely mindezidáig hiányzik”.⁷⁷

A második ciklusban a TB, tekintettel a közelgő jogalkotásra Romániában és Szerbiában, javaslatot tett egyes kérdések tisztázására. Románia esetében a TB ajánlása azzal volt kapcsolatos, hogy törekedjenek jogi egyértelműsége a *Nemzeti kisebbségek státuszáról* szóló törvénytervezet által előrevetített kulturális autonómia intézményeit és eljárásait illetően. A Szerbiának adott ajánlások specifikusabb voltából arra lehet következtetni, hogy a szerb törvénytervezetet a TB kiemelkedően nagy hatású nem-területi megoldásnak tekintette. A bizottság lehetőséget látott specifikusabb ajánlások megfogalmazására Szerbia felé, például hogy biztosítsák, hogy a megalkotandó törvény a nemzeti kisebbségi tanácsokról megfelelő garanciákat tartalmazzon a tanácsok számára az őket illető ügyekkel kapcsolatos döntéshozási folyamatokban való részvételre, valamint hogy a tanácsok megkapják a szükséges támogatást az illetékes hatóságoktól ahhoz, hogy feladataikat hatékonyan el tudják végezni. A TB arra is kitért, hogy biztosítani kell az identitásválasztás szabadságát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különleges választói névjegyzékbe való felvétele során. Tehát úgy tűnik, hogy a bizottság felfigyelt arra, hogy a szerbiai nemzeti kisebbségi tanácsok jelentős döntéshozó hatalommal lesznek felruházva. Magyarország esetében a TB ajánlása az volt, hogy „folytassa a kisebbségi önkormányzatok működési és pénzügyi autonómiájának erősítését, hogy ezáltal segítse a kisebbségi közintézmények megszervezését, működtetését és irányítását. Ebben a kontextusban támogassa az átmenetet az együtdöntési mechanizmusról az olyan mechanizmusra, amelyben az önkormányzat önállóan rendelkezik döntéshozatali jogkörrel. A kisebbségi önkormányzatokkal kapcsolatos állami és helyi hatósági finanszírozási és támogatási szabályok tisztázása segíthet a helyi kisebbségi önkormányzatok és a helyi hatóságok közti kapcsolat javításában.”⁷⁸ Az Észtország számára kiadott ajánlás a Keretegyezmény 5. cikkén alapszik: „kezelje a *Nemzeti kisebbségi kulturális autonómiáról* szóló törvény hiányosságait, az érintettekkel konzultálva vázolja fel egy teljesebb körű törvény tervezetét, amely jobban figyelembe veszi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek aktuális problémáit”.⁷⁹

A monitoring-eljárás harmadik ciklusában a TB arra biztatta a magyar hatóságokat, hogy tovább könnyítsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és aktív részvételét a döntéshozási folyamatokban országos, re-

⁷⁷ Vélemény Magyarországról, elfogadva: 2000. szeptember 22-én a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által, ACFC/INF/OP/I(2001)004, 50. és 51. bek., és 16. p.

⁷⁸ Második vélemény Magyarországról, elfogadva: 2004. december 9-én, ACFC/INF/OP/II(2004)003, 119. bek.

⁷⁹ Második vélemény Észtországról, elfogadva: 2005. február 24-én, ACFC/INF/OP/II(2005)001, 189. bek.

gionális és helyi szinten egyaránt a kisebbségi önkormányzatokon keresztül, és gondoskodjanak róla, hogy folytatódjon a konzultáció az önkormányzati egységek és a hatóságok között. A TB Szerbia felé azt az ajánlást fogalmazta meg, hogy finomítsa a nemzeti kisebbségi tanácsok új rendszerét. Az ajánlás szerint meg kell szüntetni az összeférhetetlenséget más törvényekkel, le kell fektetni annak egyértelmű kritériumait, mely kompetenciák kerülnek át a nemzeti kisebbségi tanácsokhoz, biztosítani kell, hogy minden olyan ügyet, amely potenciálisan érdekütközést okoz két vagy több tanács között, egyértelmű kritériumok alapján intézzenek, és meg kell erősíteni a nemzeti kisebbségi tanácsokba való választásokkal kapcsolatos jogi rendelkezéseket és a választások végrehajtását, különös tekintettel a szabad identitásválasztás elvének teljes tiszteletben tartására. Továbbá a hatóságoknak tartózkodniuk kell a nemzeti kisebbségi tanácsok belső működésébe való beavatkozástól.

Területi megoldások

Ahogy azt korábban jeleztük, a TB azon ajánlásai, melyek az LA 19-től 21-ig terjedő paragrafusai alapján a területi megoldásokkal foglalkoznak, igen ritkák. A monitoring-eljárás első ciklusában két ilyen ajánlás volt (Dánia és Moldova részére), míg a második és a harmadik ciklusban csupán egy-egy ajánlás született, egy Szerbia, egy pedig Moldova részére. A TB itt is leginkább a létező területi megoldások fejlesztését tanácsolja, és nem azok bevezetését olyan államokban, ahol ilyen megoldásokat még nem alkalmaztak.

A monitoring-eljárás első ciklusában a bizottság pozitív megjegyzésekkel indít a Dániában fennálló területi autonómiát illetően, aláhúzva Grönland és a Feröer-szigetek autonómiájának fontosságát az egyének hatékony részvételét illetően a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben. A területi autonómia így egyértelműen fontos lehet a kisebbségek hatékony részvétele kontextusában, mert a Feröer-szigeteken és Grönlandon fennálló autonómia bizonyosan lehetővé teszi az ott élő kisebbség számára, hogy jó eséllyel hatékonyan részt vegyen a közügyekben. A Moldova részére kiadott ajánlás a létező megoldás fejlesztésére irányult, mert a Gagauz Autonóm Terület képviselői elégedetlenségüknek adtak hangot a számukra biztosított autonómia hatáskörét és működését illetően. A fentiekén kívül a TB átfogó pozitív véleményt fogalmazott meg az akkori Szerbia és Montenegró területén létrejött Vajdaság Autonóm Tartománnyal kapcsolatban.

A második ciklusban a Szerbiával kapcsolatos ajánlás azzal a területi megoldással foglalkozott, amely párhuzamosan működik a fent említett nem-területi nemzeti tanácsokkal, nevezetesen a vajdasággal, amellyel kapcsolatban törvényalkotás volt folyamatban. A TB véleménye az volt, hogy a születendő statútumnak egyértelműen meg kell határoznia a központi és provinciális hatóságok kompetenciáit, beleértve a nemzeti kisebbségeket érintő területeket is. Itt megint csak egy létező megoldás javításáról volt szó.

A területi megoldásokkal kapcsolatos ajánlások a harmadik ciklusban újfent Moldovával foglalkoztak. A TB azt javasolta, biztosítsanak megfelelő mennyiségű anyagi forrást Gagauzia gazdasági fejlődéséhez, és arra biztatja a hatóságokat, hogy folytassanak párbeszédet a Gagauz Autonóm Terület kompetenciáinak pontosabb meghatározása és az autonómiarendszer hatékonyabb működése érdekében. Szemmel láthatóan a bizottság felfigyelt a moldovai területi megoldás diszfunkcionalitására, és támogatta e tökéletlen, az érintettek elégedetlenségét kiváltó megoldás fejlesztését.

Záró megjegyzések

Az EJEB és a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága gyakorlatának áttekintése egy érdekes keresztmetszetet tár fel, valamint azt, ahogy ezek kölcsönösen kiegészítik egymást, amikor elemzésünkhöz a nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvételéről szóló Lundi Ajánlásokat használjuk viszonyítási alapként.

Az EJEB gyakorlata, amely körülbelül 20 ügyből áll, a választásokra (LA 7. paragrafus) és a választási törvényekre (LA 8., 9., 11. paragrafus) összpontosít, ahogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke is a választásokra vonatkozik. Ez a rendelkezés, amely elég specifikus a Keretegyezmény 15. cikkéhez képest, nem általában a részvételre, sem szűkebben a kisebbségek hatékony részvételére fókuszál, de az itt áttekintett ügyek egyértelműen mindkettőt érintik. A bíróság gyakorlata széles mérlegelési jogkört biztosít az államoknak a különböző választási rendszerekkel kapcsolatban, amelyek javítani kívánnak a kisebbségi lakosság helyzetén a választási struktúrákban való részvételük által. Például míg a bíróság akár a 10%-os küszöböt is jóváhagyja – amelynek következményeképp a kisebbségeket képviselő pártoknak kevés esélye lesz mandátumot szerezni a parlamentben –, véleménye szerint a kisebbségek számára allokált mandátumok lehetséges megoldást jelentenek, sőt pozitív jelenségnek számítanak egy alkotmányos rendszerben. Ugyanakkor az EJEB egyértelműen helyteleníti a diszkriminatív megoldásokat és az adott ország választási törvényének a kisebbségekre vonatkozó önkényes alkalmazását. Az EJEB nem teszi lehetővé a bíróság számára, hogy egy bizonyos választási rendszer bevezetését javasolja a nemzetiségi kisebbségek helyzetének előmozdítására, mert az ilyen döntések a szuverén állam hatáskörébe tartoznak. Az EJEB gyakorlatában a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele főként a kisebbségek szabad választáshoz való jogát érintő konkrét szabály. Ebből a szempontból az értelmezések nagy utat tettek meg az első, 1983-as norvégiai ügy óta. Ezen felül az EJEB széleskörű szabadságot biztosít a kisebbségek politikai pártjai számára az EJEB 11. cikke alapján, de nem engedi, hogy a politikai folyamatok rossz irányt vegyenek a helyzetet kihasználni kívánó, hamis kisebbségi pártok alapítása miatt.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának gyakorlata, amely a kisebbségek hatékony részvételével foglalkozó 15. cikkre alapuló 160-170 ajánlásból áll, amelyek a monitoring eljárás első három ciklusában születtek (és körülbelül 15, az 5. és a 7. cikkre alapuló ajánlásból), más természetű és kevésbé fókuszál a választásokra. A TB ajánlásaiban aránylag kevés utalás van a választásokra. Mégis fellelhető bizonyos párhuzam az EJEB ítéletei és a TB ajánlásai között a fenntartott mandátumok kapcsán, és a választások kérdésén kívül is bizonyos fókig kiegészítik egymást. Az, hogy a TB általános természetű intézkedéseket javasol (LA 6. paragrafusa), valamint tanácsadó és konzultatív testületek létrehozását és működtetését (LA 12. és 13. paragrafus), legalábbis részben annak tudható be, hogy a Keretegyezmény 15. cikke nagyon általános és nyitott az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkéhez képest, és fontos kihangsúlyozni, hogy nem biztosítja a hatékony részvétel jogát. Ebben a vonatkozásban a TB a Keretegyezmény 15. cikkéhez fűzött magyarázó megjegyzés keretein belül maradt. Az ajánlások fő irányvonala a konzultáció és a konzultációs mechanizmusok kialakítása a nemzeti kisebbségekkel, nem a kisebbségek számára garantált közhatalom. Ez azt jelenti, hogy a TB gyakorlata inkább a hatékony részvétel eljárási kérdéseivel, nem pedig tárgyi kérdéseivel foglalkozik. Ez a *konzultatív* orientáció, amely a párbeszéd szükségességét hangsúlyozza, nagyon világossá válik, ha a TB-nek az önkormányzat nem-területi és területi megoldásaival kapcsolatos ajánlásait tekintjük, (LA 14., 15., 16. paragrafus), amelyekből nagyon kevés van. Azok a megoldások és mechanizmusok, amelyek komoly előrelépéshez vezethetnének a kisebbségi hatékony részvétele terén, kevesebb figyelmet kapnak, mint azok, amelyek nem helyeznek át hatalmat az államtól a kisebbségi csoporthoz. Ennek fényében jogos a némileg kritikus felhangú kérdés, hogy vajon a konzultáció és a párbeszéd valóban elvezethet-e a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéhez. Az LA fényében a TB-nek még igen nagy mozgásteret van az ajánlásai szintjének növelésére, ami a kisebbségi részvétel hatékonyságát illeti az LA által körvonalazott kategóriák mentén. Van hova fejlődni és előrelépni a specifikus ajánlások terén is, amelyek a közhatalom egyes formáival, különösképpen bizonyos nem-területi és területi jellegű intézményes megoldásokkal foglalkoznak.

Az, hogy a TB a konzultatív jellegre összpontosít, nem jelenti azt, hogy ajánlásai szükségszerűen határozatlanok (bár az EJEB elfogadta egy német bíróság véleményét, miszerint a Keretegyezményből nem vonható le semmiféle világos és kötelező érvényű szabály a nemzeti kisebbségi pártok felmentésével kapcsolatban a parlamenti küszöb elérése alól). Sok esetben az ajánlások konkrét köztisztületet vagy szervezet jelölnek meg, sőt akár földrajzi helyeket, nem beszélve az állam politikája által érintett kisebbségi csoportokról (különösen is a romákról, a szintókról és a nomádokról, de más csoportokról is, és ezen felül a nemzeti kisebbségekhez tartozó nőkről). A TB nem old meg

egyéni panaszokat, ahogy az EJEB, de az általa kibocsátott ajánlások kétség-telenül tartalmaznak részleteket, amelyek nem esnek távol a EJEB ítéleteitől (bár a TB a monitoring-eljárás első ciklusa után nem tett olyan kijelentést, hogy egy állam viselkedése összeegyeztethetetlen volna a Keretegyezmény-nyel, és sosem nyilatkozott úgy semmiről, hogy az valaminek a megsértése lenne). Természetesen a EJEB-nek az a feladata, hogy egyéni ügyeket oldjon meg, ezért a bíróság ítéletei nagyon részletes leírásai az ügy körülményeinek és annak, hogyan viszonyulnak az ügygel kapcsolatos tények az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkéhez. A TB valószínűleg sosem lesz képes megközelíteni ezt a szintű aprólékosságot a véleményeiben, de ez nem jelenti azt, hogy az ajánlások teljes mértékben hatástalanok; ha hosszabb időtávlatból szemléljük a TB véleményeit, nyilvánvalóvá válik, hogy sok államban történtek fejlesztések, talán éppen az ajánlások eredményeképp. Míg az EJEB mutathat némi fejlődést a választásokkal kapcsolatos ügyek megoldása során a kisebbségek hatékony részvételét érintő kérdésekre adott válaszaiban, ezt az EJEE meglehetősen szűk korlátok közé szorítja. A TB-nek azonban nagy mozgástere van a kisebbségeknek a közéletben való hatékony részvételével kapcsolatos teljes potenciáljának kifejlesztésére a Keretegyezmény meglehetősen nyitott normáinak keretében.

(Fordította: Forgács Ildikó)