

Emberi Jogi Tanács

43. ülészak

2020. február 24 – március 20.

3. napirendi pont

Az emberi jogok, a polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogok támogatása és védelme beleértve a fejlődéshez való jogot

A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai

A kisebbségi különleges jelentéstevő jelentése¹

Összegzés

A kisebbségi különleges jelentéstevő, Fernand de Varennes, jelentésében egyértelmű meghatározást ad a kisebbség fogalmával kapcsolatban annak érdekében, hogy saját, illetve az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) tevékenységét ennek fényében folytassa. A jelentéstevő egy sor kezdeményezést ismertet, beleértve három regionális fórumot, melyek kiegészítik a Kisebbségi Fórumot. A jelentés tematikus részében kifejti a kisebbségek oktatásának gyakran félreértett nyelvi dimenzióját, mely a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek megfelelő értelmezéséből és végrehajtásából ered. A jelentéstevő leírja az emberi jogok alkalmazásának jellemzőit, különös tekintettel az egyenlőség hátrányos megkülönböztetés nélküli elveire, melyek elsődleges jelentőséggel bírnak a 4. fenntartható fejlődési cél, a mindenki számára biztosítandó minőségi oktatás elérése szempontjából, beleértve a nyelvi kisebbségeket, mint például a jelnyelvet használókat.

I. Bevezetés

1. A kisebbségi különleges jelentéstevő mandátumát az Emberi Jogi Bizottság 2005/79 határozata hozta létre 2005. április 21-én. Ezt az Emberi Jogi Tanács egymást követő határozatai erősítették meg, melyek közül a legújabb, 34/6 határozat a 25/5 határozatban szereplő feltételek alapján hosszabbítja meg a megbízást.

2. A különleges jelentéstevőt, Fernand de Varennes-t az Emberi Jogi Tanács 2017. június 26-án nevezte ki és 2017. augusztus 1-től tölti be e tisztséget. Hivatali ideje annak lejárta után további három évvel meghosszabbítható.

¹ <www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx> (letöltve: 2020. 08. 23.).

3. A különleges jelentéstevő megtiszteltetésnek tartja e kinevezést és ezúton is köszönetét fejezi ki az Emberi Jogi Tanács bizalmáért. Ezen kívül szintén köszönettel tartozik az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosa Hivatalának (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) a megbízás sikeres ellátásában biztosított támogatásáért.

4. E jelentés a különleges jelentéstevő harmadik, az Emberi Jogi Tanács számára benyújtott beszámolója. A 2. rész a különleges jelentéstevő 2019. évi tevékenységeit tekinti át, beleértve a Kisebbségi Fórum fejleményeit is. A 3. részben beszámol a kisebbségek oktatásáról, nyelvről és emberi jogairól. A 4. rész a figyelemfelkeltés fontosságát és kisebbségi ügyek láthatóságának növelését hangsúlyozza. Az 5. rész a Kisebbségi Fórum és a három regionális fórum ajánlásait és egyéb dokumentumait foglalja össze, melyek első alkalommal kerültek a megrendezésre a különleges jelentéstevő által annak érdekében, hogy a világ különböző részein elérhetőbb és tartalmilag releváns egyeztetést és információcserét biztosítsanak. A jelentés utolsó része a különleges jelentéstevő fő ajánlásait tartalmazza.

II. A különleges jelentéstevő tevékenysége

5. A különleges jelentéstevő szeretné felhívni az Emberi Jogi Tanács figyelmét a jelentéstevő weboldalán közzétett anyagokra, melyek általános információként szolgálnak a különleges jelentéstevő tevékenységéről, beleértve a híreket, sajtóközleményeket, nyilvános megjelenéseket, országlátogatásokat és tematikus jelentéseket.¹

6. A különleges jelentéstevő mandátuma második évében a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos figyelemfelkeltést és azok láthatóságának növelését helyezte a középpontba, mind az ENSZ intézményein, illetve, általánosságban véve, egyéb regionális és nemzetközi szervezeteken és a közsférán belül is. Emellett a különleges jelentéstevő tevékenységeinek, mint például a Kisebbségi Fórum, elérhetősége növelése érdekében új megközelítéseket is megvizsgált. Ez két fő kezdeményezést foglalt magába:

(a) A Tom Lantos Intézettel, illetve számos regionális kisebbségi és emberi jogi szervezettel közösen három regionális fórumot (Afrika és Közel-Kelet, Ázsia és a csendes-óceáni régió, és Európa) szervezett meg a 2019. évi Kisebbségi Fórum témájával azonos témakörben;

(b) mandátumával összefüggésben egyértelműsítette a kisebbség fogalmának munkadefinícióját.

A. Országlátogatások

7. Megbízatása során a jelentéstevő elősegíti a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat végrehajtását és beazonosítja az egyes régiókban működő legjobb gyakorlatokat. A jelentéstevő várakozással tekint a párbeszéd folytatása elé Kamerunnal, Indiával, Jordániával, Kenyával, Nepállal, Paraguay-jal, Dél-Afrikával, Dél-Szudánnal, a Szíriai Arab Köztársasággal, Kelet-Timorral és Vanuatuval, kérelmezve ezeknél az országoknál látogatásának engedélyezését.

8. A különleges jelentéstevő köszönetét fejezi ki azon országok felé, melyek együttműködve az előző kisebbségi jelentéstevőkkel, engedélyezték azok látogatásait, illetve bátorít más államokat is arra, beleértve azokat is, melyeknél kérte látogatásának engedélyezését, hogy működjenek együtt a különleges jelentéstevővel. Az országlátogatások segítették az alapvető, kisebbségeket érintő ügyek felvetését, valamint hatékony kommunikációs csatornának bizonyultak annak érdekében, hogy segítsék a technikai együttműködés fejlesztését és választ adjanak a meglévő és kialakulóban lévő pozitív gyakorlatok hasznosításának igényére. Az országlátogatásokon túl a különleges jelentéstevő folyamatos és következetes információcserét biztosít a tagállamokkal minden hatáskörébe tartozó ügyben.

9. Országlátogatásai során a különleges jelentéstevő a hátrányos megkülönböztetés, kirekesztés, valamint az emberi jogok egyéb megsértésének fontosságát helyezi a középpontba, bevonva a különösen sebezhető kisebbségeket, mint például a romákat, a kétszeresen vagy háromszorosan marginális helyzetben lévő kisebbséghez tartozó nőket, valamint a siket és hallássérült személyek ügyeit, akik a jelnyelvek használata nyomán szintén a nyelvi kisebbségekhez tartoznak. A jelentéstevő országlátogatásai során hangsúlyozza az említett, illetve egyéb marginalizált csoportok és közösségek tagjaival való egyeztetés fontosságát.

10. A különleges jelentéstevő 2019. január 14-25 között hivatalos látogatást tett Spanyolországban. 2019. december 6-17 között Kirgizisztánba látogatott, az erről szóló jelentés az Emberi Jogi Tanács részére 2021 márciusában kerül benyújtásra.

B. Kommunikáció

11. A különleges jelentéstevő panaszleveleket és sürgős intézkedésre felszólító leveleket küldött azoknak a tagállamoknak, melyek a különböző forrásoktól származó tájékoztatás alapján a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekkel szemben jogsértéseket követtek el. Az említett levelek, illetve az erre adott válaszok nyilvánosan elérhetőek.²

12. 2019 januárja óta összesen 52 levél került kiküldésre a kormányok részére, melyek egyéb különleges eljárások megbízottjainak kommunikációjával együtt

² L.: <www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx> (letöltve: 2020. 08. 23.).

lettek kiküldve. Ezek közül 13 sürgős felhívás, 32 panaszlevél és 7 egyéb jogalkotással és politikai aggodalmakkal kapcsolatos levél volt.

13. A levelek legnagyobb része európai és közép-ázsiai országok (17) részére került kiküldésre, ezt követik az ázsiai és csendes-óceáni országok (16), a Közel-Kelet és Észak-Afrika (14) és a szub-szaharai Afrika (3). Két levelet az amerikai térség országainak küldtek.

C. Konferenciák és figyelemfelkeltő tevékenységek

14. A kisebbségek emberi jogaival kapcsolatos figyelemfelkeltés és a kérdés láthatóságának növelése a különleges jelentéstevő 2017. júniusi, az Emberi Jogi Tanács általi megválasztása óta többször is megbízatásának fontos célkitűzéseként került meghatározásra. Ez, többek között, számos nemzetközi, regionális és nemzeti konferencián, szemináriumon és találkozón megtartott előadás és közreműködés formájában valósult meg. Amikor erre lehetősége adódott, a különleges jelentéstevő a kisebbségi ügyekre - mint a hontalanság, a kisebbségek oktatása és nyelve, a gyűlöletbeszéd és a közösségi média, és az etnikai konfliktus megakadályozása - folyamatosan mandátumának tematikus prioritásáiként utalt. Gyakran kiemelt bizonyos átfogó ügyeket, beleértve a kisebbséghez tartozó nők kettős vagy akár hármas marginalizációját, és különösképpen az olyan sebezhető csoportokat, mint a romák és a dalitok. Emellett a különleges jelentéstevő tevékenységével kapcsolatban több alkalommal hangsúlyozta a jelnyelveket használók, mint a nyelvi kisebbséghez tartozók helyzetét. A jelenlegi dokumentum a jelentéstevő 2019 júliusa és decembere közötti fő tevékenységeit tartalmazza. Az említett időszak előtti tevékenységét az ENSZ Közgyűlés számára benyújtott 2019. évi éves jelentése (A/74/160) foglalja össze.

15. 2019. július 23-án a különleges jelentéstevő volt a főelőadója a Párizsban megrendezett Siketek Világszövetsége 18. Világkongresszusának megnyitóján. A kongresszus átfogó témája a mindenki számára biztosítandó jelnyelvhez való jog volt. Az esemény megnyitóján, a mintegy 137 országból érkező 2000 résztvevő előtt elmondott beszédében a jelentéstevő a 2017 decemberében Genfben megrendezett Kisebbségi Fórumon tett kijelentésére utalt, mely szerint a jelnyelveket használók a nyelvi kisebbségek közé tartoznak, mivel a jelnyelvek teljes értékű nyelveknek számítanak.

16. 2019. augusztus 1-jén Kota Kinabaluiban, Malajziában, a 9. Nemzeti konferencián a megkülönböztetés tilalmáról, melynek témája a többrétegű, plurális társadalom egységének elérése volt, a különleges jelentéstevő a „Kisebbségek és a megkülönböztetés tilalma a nemzetközi emberi jogok területén: egység, tisztelet és beilleszkedés” címmel tartotta meg beszédét. Ebben, többek között, összefoglalta megbízását és több időszerű, emberi jogokkal kapcsolatos és kisebbségeket érintő aggodalmát is megfogalmazta, beleértve az indiai Asszám államban élő több millió vallási kisebbséghez tartozó személy

hontalanná válásának eshetőségét. Az előző napon, július 31-én a különleges jelentéstevő meglátogatta az Emberi Jogi Bizottság malajziai irodáit (SUHAKAM) és több biztossal egyeztetett mandátumának részleteiről, feladatairól, valamint a kisebbségi jogok és ügyek fontosságáról Malajziában. Még aznap udvariassági találkozókat is tett egyes magasrangú malajziai tisztviselőknél, többek között Y.B. Waytha Moorthy nemzeti egységért és társadalmi jóléért felelős miniszternél, illetve a Külügyminisztériumban.

17. 2019. augusztus 2-án a különleges jelentéstevő „Az ENSZ különleges eljárásai és az ENSZ szerepe az emberi jogok védelmében” címmel szemináriumot tartott a Malajziai Egyetemen Kota Kinabaluiban.

18. 2019. szeptember 20-21-én a különleges jelentéstevő előadóként vett részt a kisebbségek oktatásáról, nyelvről és emberi jogairól szóló Ázsia-Csendes-óceáni Regionális Fórumon a bangkoki Mahidol Egyetemen. Az eseményen nyolc ország kb. 70 résztvevője volt jelen, akik annak érdekében találkoztak, hogy ajánlást fogalmazzanak meg a kisebbségi nyelveken történő oktatás és a kisebbségi nyelv oktatásának helyzetével és kihívásaival kapcsolatban.

19. 2019. szeptember 30-án a különleges jelentéstevő „Őshonos nyelvek írják a jövőt” című beszédével nyitotta meg az Őshonos Nyelvek Nemzetközi Évének alkalmából szervezett kerekasztal-beszélgetést a PEN 85. Nemzetközi Kongresszusán Manilában. Az évente megrendezésre kerülő kongresszuson, melynek témája 2019-ben a „Nyelveket beszélve: az irodalom szabadság és az őshonos nyelvek” volt, 250 író, esszéíró, drámaíró és költő vett részt a világ minden tájáról. Emellett, a különleges jelentéstevő 2019. október 1-jén a dél-kelet-ázsiai kisebbségek emberi jogairól szóló panelbeszélgetésen is részt vett.

20. 2019. október 7-én a különleges jelentéstevő nyitotta meg a 26. Éves Nemzetközi Jogi és Vallási Szimpóziumot, melyet az USA-beli Brigham Young Egyetem Jogi és Vallástudományi Központja szervezett meg Utah államban, Provoiban. A szimpózium témája az „Emberi méltóság és vallás –illetve meggyőződés szabadsága: az üldöztetés megelőzése és kezelése” volt, és a különleges jelentéstevő a gyűlöletbeszéd kezelésének világszintű kihívásáról beszélt, különösképpen a közösségi médiában, mely növekvő mértékben célozza a vallási és egyéb kisebbségeket. A jelentéstevő szintén kiemelte a nemzetközi emberi jogi mechanizmusok megerősítésének fontosságát.

21. 2019. október 25-én a különleges jelentéstevő nyitotta meg a Bretagne-i Regionális Tanács (Conseil régional de Bretagne), a Nyelvi Egyenlőségért Európai Hálózat (European Language Equality Network) és a Kevre Breizh által szervezett Nyelvi Jogok Európai Fórumát. Beszédében az ENSZ nyelvi jogokkal kapcsolatos fő elveit és tevékenységét foglalta össze. A következő napon, a Nyelvi Egyenlőségért Európai Hálózat éves közgyűlésén az ENSZ és egyéb emberi jogi mechanizmusok stratégiai alkalmazásáról beszélt a kisebbségek jogainak védelme és megvalósítása érdekében. Mindkét eseményre a franciaországi Rennes-ben került sor.

22. 2019. október 28-29-én a kisebbségi jelentéstevő részt vett Tuniszban a kisebbségek oktatásával, nyelvével és emberi jogával foglalkozó Afrika-Közel-Kelet Regionális Fórumon, melynek kb. 50 résztvevője ajánlásokat dolgozott ki az afrikai és közel-keleti kisebbségi nyelvek oktatásával, illetve a kisebbségi nyelveken történő oktatás regionális körülményeivel és kihívásaival összefüggésben.

23. 2019. november 4-én a különleges jelentéstevő nyitotta meg a norvégiai Tromsø-ban megrendezett 19. Baráti Ázsia-Európa Találkozó (ASEM) emberi jogi szemináriumát az emberi jogi oktatás és szakképzés témakörében. Beszédében kiemelte a kisebbségi ügyek nagyobb láthatóságának szükségességét a nemzetközi szervezetekben és az emberi jogi diskurzusban.

24. 2019. november 6-án a különleges jelentéstevő „Gyűlöletbeszéd és gyűlöletre való uszítás a kisebbségek ellen: hogyan küzdhetők le a kihívások?” címmel tartott előadást az Oslói Egyetem Holokauszt és Kisebbségi Tanulmányok Norvég Központjában, illetve egyeztetett az esetleges együttműködés lehetőségeiről a Központ munkatársaival és kutatóival.

25. 2019. november 11-én a különleges jelentéstevő Hong Kongban, Kínában az egyenlőtlenség és társadalmi kirekesztés legyőzésével foglalkozó egyetemi workshopon vett részt a Hong Kong-i Justice Centre és a Hong Kong-i Oktatási Egyetem Ázsiai és Politika Tanulmányok Tanszéke szervezésében.

26. 2019. november 14-én a különleges jelentéstevő foglalta össze az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosa által, a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben című dokumentuma létrejöttének 20. évfordulója alkalmából szervezett magas szintű konferencia záró megjegyzéseit. A „Lundtól Ljubljanáig: a nemzeti kisebbségek részvételének elősegítése, mint a sokszínű társadalmak integrációja felé vivő ösvény” című konferenciának a svédországi Lund adott otthont.

27. 2019. november 18-19-én a különleges jelentéstevő részt vett az Egyesülve az interkulturális cselekvésben, UNITED #WithoutHate: partnerség építése a gyűlöletmentes társadalomért elnevezésű konferencián Szlovákiában, Poprádon. A konferencia előzetes panelbeszélgetése keretében a jelentéstevő a „Kisebbségvédelem, ellenállás a gyűlölettel szemben” című témával kapcsolatban kiemelte az emberi jogi nézőpont fontosságát a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények előretörésének megfékezésében, mely világszinten főként a kisebbségeket célozza.

28. 2019. december 4-én Párizsban a különleges jelentéstevő felszólalt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Egyenlőségi és Non-diszkriminációs Bizottságának az európai nyelvi, etnikai, kulturális és nemzeti sokszínűség megőrzéséről szóló meghallgatásán. A jelentéstevő előadásában a kisebbségeket védő nemzetközi normák és az európai kisebbségekhez tartozó személyek tapasztalatai közötti különbségekre mutatott rá.

29. 2019. december 6-17. között a különleges jelentéstevő országlátogatást tett

Kirgizisztánban a kisebbségek helyzetének felmérése és emberi jogaik védelme és előmozdítása céljából.

30. 2019. december 18-19-én a különleges jelentéstevő vallási vezetők részére rendezett emberi jogi szakértői ismeretterjesztő workshop-on vett részt a franciaországi Collonges-sous-Salève-ben. A workshop-ot az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala (OHCHR) szervezte meg a kisebbségi jogoknak és a vallás vagy meggyőződés szabadságának erősítése érdekében, illetve az egyes vallási vezetők részére biztosított emberi jogi ismeretterjesztés által az erőszakos szélsőségek megakadályozása céljából.

III. A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogaik

A. Bevezetés

31. A nyelv kétségkívül központi szerepet tölt be a nyelvi kisebbségek identitása szempontjából. A világon kb. 6000 elismert nyelv létezik, beleértve a jelnyelveket is. A nyelvekkel kapcsolatos problémák manapság a fő sérelmek között szerepelnek, melyek hozzájárulnak a kirekesztés mérgező környezetének kialakulásához és az oktatásban megvalósuló hátrányos megkülönböztetéshez, mely feszültségekhez és konfliktusokhoz vezethet a kisebbségek és a hatóságok között, ahogyan ezt, sajnálatos módon, a világ különböző részeinek eseményei mutatják.

32. Az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatának 1. cikke mind az egyének, mind a közösségek vonatkozásában elismeri a nyelv központi jellegét, és első bekezdésében ünnepélyesen kimondja, hogy „Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és ... nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit”, hozzáfűzve a következő bekezdésben, hogy „megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében”. A fentiek alapján feltételezhető, hogy ez jelentős intézkedéseket von maga után az oktatásban használt kisebbségi nyelvekkel kapcsolatosan, hiszen, kimondva a nyilvánvalót, ahogyan azt a francia történész, Camille Jullian is teszi, „megölnöd a nyelvet, ha nem tanítod” (“une langue qu’ on n’enseigne pas est une langue qu’ on tue”).

33. Továbbá a kisebbségek nyelvének az oktatásban betöltött központi jelentőségét nem vonták kétségbe a különböző országokból és egyéb érdekelt felek részéről érkező válaszok sem arra a kérdőívre, mely annak érdekében került kiküldésre, hogy információt gyűjtsön a jelentésbe bevont válaszadóktól,³, illetve attól a több, mint 1000 résztvevőtől – beleértve országokat és nemzetközi, valamint regionális szervezeteket is, - melyek tájékoztatást nyújtottak a 2019-ben megvalósuló, a kisebbségek oktatásával, nyelvével és emberi jo-

³ L.: a mellékletet.

gaival foglalkozó három regionális fórum, valamint a genfi Emberi Jogi Fórum számára 2019 novemberében. Nem lehet eléggé hangsúlyozni: a nyelv az emberiség talán egyik legközpontibb, legmeghatározóbb jellemzője. „A nyelv a beilleszkedés kulcseleme. A nyelv az emberi tevékenység, önkifejezés és identitás központi eleme. Elismerve azt, hogy az emberek elsődleges fontosságúnak tekintik nyelvüket, elősegíti a fejlődésben való hiteles részvételt, mely maradandó eredményeket biztosít.”⁴

B. Az oktatásban használt nyelv növekvő láthatósága, mint emberi jogi témakör

34. 1945 után, az ENSZ létrehozása által a hangsúly a Nemzetek Szövetségének inkább „kollektív” kisebbségi megközelítéséről az egyéni jogok és szabadságok általános védelmére helyeződött. Azonban ez nem a fedt le a teljes képet: néhány, azonnali a második világháborút követően megkötött békeszerződés tartalmazott általános emberi jogi, illetve néhány kisebbségi rendelkezést is. Ezek a szerződések, csakúgy, mint a második világháború előtti elődeik, főként emberi jogi normákat és néhány specifikus, az „ottlakó” kisebbséggel kapcsolatos intézkedést tartalmaztak. Így az 1947-ben létrejött olasz békeszerződés, a szokásos általános emberi jogi intézkedéseken kívül, állampolgárságot biztosított azoknak az alapvetően Olaszországban lakó polgároknak, akik nem rendelkeztek állampolgársággal a szomszédos országok valamelyikében (főként a legnagyobb kisebbségi csoportokat célozva) és a 4. mellékletben főként a német nyelvű kisebbség oktatásával kapcsolatosan fogalmazott meg konkrét rendelkezéseket:

1. Bolzano, illetve a szomszédos Trento megye kétnyelvű településeinek német anyanyelvű lakosai számára az olasz anyanyelvű lakosokéval teljes mértékben megegyező jogokat biztosítanak annak érdekében, hogy különleges rendelkezések keretrendszerén belül védjék a német nyelv etnikai és kulturális, valamint gazdasági fejlődését.

A már létrejött vagy a jövőben létrehozni kívánt törvényi szabályozással összefüggésben az említett, németül beszélő állampolgárok számára biztosításra kerül:

- (a) az anyanyelven történő alapfokú és középfokú oktatás.

1. Az 1955-ben létrejött osztrák államszerződés 6. cikkének rendelkezése - az időszak több más kétoldalú és békeszerződése és a két világháború közötti időszakban a kisebbségek jogaival foglalkozó ún. „kisebbségvédelmi szerződései” mellett - hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosít „az osztrák jogrendszerben minden szükséges intézkedést, mely minden személy számára, fajra, nemre, nyelvre és vallásra való tekintet nélkül biztosítja az emberi jogok és alapvető szabadságok élvezetét, beleértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallás, a politikai vélemény és összegyűlés szabadságát”. Emel-

⁴ *Why Language Matters for the Millennium Development Goals*, UNESCO, Bangkok, 2012, 1. p.

lett a 7. cikk a horvát és szlovén nemzetiséghez tartozó osztrák állampolgárok számára, akik az országban többen, koncentráltan élnek (Karintia, Burgenland és Stájerország) „ugyanazokat a jogokat ugyanazon feltételek mellett” biztosítja, mint saját nemzetisége számára, illetve az oktatással kapcsolatosan:

2. Joguk van szlovén vagy horvát nyelven történő alapfokú oktatáshoz, illetve arányos számú saját középiskolához; ezzel összefüggésben a tananyagot felül kell vizsgálni és a szlovén és horvát iskolák részére külön oktatásfelügyeleti részleget kell létrehozni.

36. Az olasz békeszerződést és az osztrák államszerződést a két világháború közötti időszak kisebbségvédelmi szerződéseiben megjelenő emberi jogi megközelítés közvetlenül befolyásolta, mégpedig abban, hogy a dokumentumok tartalma az egyenlőség elve mellett foglal állást és az általános emberi jogokat mindenki számára kötelezőként ismeri el. Emellett, a dokumentumok által a kisebbségi nyelven való oktatással és a szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban hivatkozott kisebbségi nyelvi jogok az ésszerűség és indokoltság követelményétől függenek, tehát az ország azon részein kell ezeket alkalmazni, ahol az adott kisebbségi nyelveken beszélők többsége él, valamint az arányosság elve alapján.

37. Az 1950-es évek végéig a nemzetközi jog fokozatosan a kisebbségi és nyelvi jogok egyértelműbb elismerése felé mozdult el, kezdve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1957. évi 107. sz. Egyezményével a bennszülött és más törzsi- és félig törzsi népesség védelméről, amely, bár elkerüli a „kisebbség” kifejezés használatát⁵, kimondja, hogy a bennszülötteknek joguk van az anyanyelvükön való tanulásra, illetve ott, ahol ez nem valósítható meg, azon a nyelven való tanulásra, mely saját csoportjuk által a leggyakrabban használt. Néhány évvel később az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) 1960. évi Egyezménye az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről, 1. cikkében tilt „mindenféle különbségtételt, kirekesztést, vagy kedvezést” nyelvi vagy bármilyen egyéb alapon, melynek „célja vagy következménye az oktatásban megvalósuló egyenlő bánásmód megsemmisítése vagy gyengítése”, egyértelművé téve a 2 (b) cikk alapján, hogy a nyelvi okból létrehozott vagy fenntartott külön oktatási rendszerek vagy intézetek nem jelentenek hátrányos megkülönböztetést.

38. Ez az UNESCO egyezmény az általános emberi jogi rendszer szempontjából lényeges. Az 5. cikk (1) (c) pontja kimondja, hogy „alapvető fontosságú a nemzeti kisebbségek tagjainak saját oktatási tevékenységük folytatásához való jogának elismerése, beleértve az iskolák fenntartását is, valamint - az egyes államok oktatási politikájától függően - saját nyelvük használatát vagy oktatását”, biztosítva, hogy „ezt a jogot nem olyan módon gyakorolják, mely

⁵ Míg a bennszülöttek különálló jogi kategória, ezzel egyidejűleg kisebbséget alkothatnak azokban az országokban, melyekben élnek. A kisebbséghez tartozás nem szünteti meg vagy csökkenti semmilyen törzsi jogot.

akadályozza ezen kisebbségek tagjait a tágabb közösség kultúrájának és nyelvének megértésében, illetve annak tevékenységében való részvételben, illetve nem veszélyezteti a nemzeti szuverenitást”.

39. Az 1960-as évektől a nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetésre továbbra is megengedhetetlenként utalt a két ENSZ emberi jogi egyezmény, nevezetesen az 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Az utóbbi dokumentum konkrét hivatkozást tartalmaz a nyelvi kisebbségek egyes jogaival összefüggésben: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy, hogy saját nyelvüket használják.”

40. Néhány évtizeddel később az egyetlen, a kérdéskört érintő egyéb ENSZ dokumentum, az 1966. november 20-án elfogadott, a Gyermekek jogairól szóló egyezmény majdnem azonos rendelkezést tartalmaz. Az Egyezmény 30. cikke kimondja: „Azokban az államokban, amelyekben nemzetiségi, vallási és nyelvi kisebbségek, vagy törzsi eredetű népek élnek, az említett kisebbségekhez vagy törzsi népekhez tartozó gyermek nem fosztható meg attól a jogától, hogy csoportja többi tagjával együtt élvezze saját kultúráját, saját vallását gyakorolja, vagy saját nyelvét használja.” Azonban az 1990-es évekig mindenféle megmaradt vonakodás eltűnt a kisebbségi jogok kezelése és elismerése szempontjából, a nyelvi vagy kisebbségi jogi szabályozás egyéb regionális és nemzetközi egyezményekben is megjelent, úgy, mint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1989-ben létrehozott Óslakos és törzsi népekről szóló 169. számú egyezményében, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben. A 20. század végén több, jogilag nem kötelező erejű dokumentum is, általánosságban véve, foglalkozott a kisebbségi nyelvhasználattal és kisebbségi jogokkal, beleértve az oktatást, többek között az ENSZ Nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata, az ENSZ Óslakos népek jogairól szóló nyilatkozata, a Bécsi Nyilatkozat és Akcióprogram és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma, valamint egyéb iránymutatásként szolgáló dokumentumok, mint a Nemzeti Kisebbségek Jogairól szóló Osloi Ajánlások, a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól Szóló Hágai Ajánlások, a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és a kisebbségi jelentéstevő által kidolgozott a *Nyelvi Kisebbségek Nyelvi Jogai: gyakorlati útmutató a végrehajtáshoz* című kézikönyv.

C. Az ENSZ szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) értelmezése

41. A jelenlegi ítélkezési gyakorlat soha nem volt sem következetes, sem átfogó: különböző szerződések manapság még mindig túl „fiatalok” és különféle megközelítések és nézetek léteznek annak értelmezésére, milyen mértékben van „joguk” a kisebbségeknek nyelvük használatára az oktatásban, illetve ez a használat mire utal. Például, az ezzel a témával kapcsolatos egyik legfontosabb ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága egyértelműen kimondta, hogy az Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről Első kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének 1. bekezdése alapján nem „magától értetődő” jog a saját anyanyelven való tanulás (belga nyelvhasználati ügy⁶), még a hátrányos megkülönböztetés nyelvi alapon történő tilalmának elvével kiegészítve sem. Azonban néhány szakértő írásaival ellentétben, ez nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy megfelelő körülmények között nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetésnek minősülhet, amennyiben valaki nem használhatja anyanyelvét az oktatásban.

42. Mindemellett, az ENSZ szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) időnként kis kétséget hagytak afelől, hogy a kisebbségeknek és törzsi népeknek, bizonyos körülmények között, joguk van az anyanyelvükön való oktatáshoz. Ezen kívül, az említett jog, amennyiben megvalósítható, szerződésekbe foglalt, mint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménybe és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájába, ahogyan ezt a dokumentumok vizsgálatára felállított szakértők tanácsadó bizottsága is értelmezte.⁷

43. Kétségkívül több ellentmondás és következetlenség is megfigyelhető. Az évtizedek alatt a nemzetközi normák jelentésének és alkalmazásának értelmezésében fejlődés mutatkozik, különösen a törzsi népek és kisebbségek vonatkozásában. Emellett bizonyos fogalmak, mint az egyén identitáshoz való joga – habár azt a legtöbb szerződés nem ismeri el – befolyásolták azt, ahogyan a különböző szervek értelmezik és alkalmazzák a jogi kötelezettségeket, például az oktatás területén, melynek a nyelvhasználat egyik fontos alkotóeleme.

44. Úgy tűnik, hogy a legtöbb jelentés elismeri az oktatáshoz való jogot a kisebbségek vagy törzsi népek anyanyelvén. Ez időnként magába foglalja a közintézményekben zajló korlátozás nélküli felsőoktatást, míg más esetekben „többnyelvű” iskolák létrehozását jelenti, melyek a többségi nyelvi közösség diákjainak is helyet biztosítanak. Nem minden esetben egyértelmű, hogy ez

⁶ L.: az Európai Emberi Jogi Bíróság „Az oktatásban történő nyelvhasználatlaltal kapcsolatos törvények néhány vonatkozásával kapcsolatban” kontra Belgium ügy (1474/62, 1677/62, 1691/62, 1994/63 és 2126/64. sz. kérelem), 1968. július 23-i ítélet.

⁷ L.: a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Tanácsadó Bizottságának 3. számú tematikus kommentárját: a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nyelvi jogai a Keretegyezmény alapján”, ACFC/44DOC(2012)001 rev, Strasbourg, 2012. július 5., 4. rész.

gyakorlati szempontból azt jelenti-e, hogy maga az egységes középfokú oktatás is elkerülendő az állam hivatalos nyelvén. Ez nem tűnik célravezetőnek, különösen azokban az országokban, ahol sok kisebbségi nyelv van jelen.

45. Ennek következtében újabban kialakult, hogy bizonyos két nyelv kezelésével kapcsolatos különbségtétel, beleértve azt az esetet is, amikor az előnyben részesített nyelv egy hivatalos nyelv a közoktatás területén a nemzetközi emberi jogok szempontjából diszkriminatív lehet, amennyiben előnyben részesítjük ésszerű és indokolható módon nem bizonyított. A *Diergaardt kontra Namibia* ügyben (CCPR/C/69/D/760/1997), az Emberi Jogi Bizottság tagjainak többsége arra a következtetésre jutott, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma a hivatalos nyelv mellett megengedheti más nyelvek használatát ott, ahol ésszerűtlen és indokolatlan az, hogy a közigazgatósági hatóság az ország egyetlen hivatalos nyelve mellett nem használ más nyelvet, például az angolt. Ehhez hasonlóan az Emberi Jogok és a Népek Jogainak Afrikai Bizottsága 2009-ben kimondta, hogy a kameruni kormány által irányított banki ügyekben majdnem kizárólagosan használt francia, mint az egyik hivatalos nyelv, az angolul beszélő állampolgárokat indokolatlan mértékben hozta hátrányos helyzetbe, így a nyelvi alapú egyenlőség és hátrányos megkülönböztetés tilalma lényegi megközelítésének megsértését jelentette,⁸ ez által azt is állítva, hogy az országban élő angol nyelvű kisebbséget, az általános emberi jogi normák alapján, megillette volna nyelvi jogaik tisztelgetben tartása.

46. A fenti emberi jogi következtetések azt sugallják, hogy az államnyelv előnyben részesítése hátrányos megkülönböztetést jelenthet akkor, ha az ésszerűtlen és indokolatlan, illetve nem arányos, gyakorlati és indokolt. Ezáltal úgy tűnik, hogy a nem a gyermek anyanyelvén biztosított közoktatás az oktatáshoz való jog megsértését jelentheti, amennyiben a diákokra irreális terhet ró a hatóságok nyelvválasztása,⁹ vagy ki vannak rekesztve a nemzeti nyelv megtanulásából.¹⁰ Ennek következménye, hogy a nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetés tilalma olyan helyzetekhez vezethet, melyek során az állami hatóságok kötelessége, hogy ott, ahol ez ésszerű és indokolt, a közösség tagjaival nem hivatalos nyelven, gyakran kisebbségi nyelven, kommunikáljanak. Az oktatáshoz való joggal összefüggésben, előfordulhatnak, például, olyan helyzetek, amikor megtagadható az említett jog, amikor az oktatás nyelve nem a gyermek anyanyelve, azonban csak addig és mértékig, míg ez ésszerűen gyakorolható.

47. Mivel a magánműködésű szervezetek során alkalmazott nyelvi jogokra a *laissez-faire* megközelítés lenne a meghatározó elv, az állami hatóságoknak a

⁸ Emberi Jogok és Népek Jogainak Afrikai Bizottsága: *Mgwanga Gunme et al. kontra Cameroon*, 266/2003. számú közlemény, 2009. május 27.

⁹ Európai Emberi Jogi Bíróság: *Ciprus kontra Törökország* (25781/94. sz. kérelem), 2001. május 10-i ítélet.

¹⁰ Európai Emberi Jogi Bíróság: *Catan és Mások kontra Moldova és Oroszország*, 43370/04, 18454/06 és 8252/05. sz. kérelem, 2012. október 19-i ítélet.

kisebbségi nyelvhasználat az arányosság elvére kellene felhívniuk a figyelmet – mi az, ami az összes lényeges körülmény áttekintése alapján ésszerű és indokolt, eleget téve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának. Lényegében szintén ez az az alapelv, melyet a kisebbségek emberi jogaival foglalkozó szerződések és dokumentumok, mint például a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, is tartalmaznak. Ezek a rendelkezések formájában megfogalmazott kitételek, többek között, kötelezettséget írnak elő az állami hatóságoknak, hogy ott, ahol ezt a kisebbségi nyelvet beszélők száma, igénye és a földrajzi koncentrációja ésszerűvé és indokoltá teszi, valósuljon meg a kisebbségi nyelv arányos használata. A jogi elven túl, nemzetek feletti szinten egy meglehetősen széleskörű értelmezés alapján az arányos válaszadás több gyakorlati okból is rendkívül fontos:

A szolgáltatásokhoz való hozzáférés, főként az egészségügy és szociális szolgáltatások területén, akkor a leghatékonyabb, ha a kisebbségek nyelvén, főként a törzsi népek és őshonos kisebbségek nyelvén, is elérhető. Ez, általánosságban véve, a közoktatást foglalja magába.

A kisebbségek anyanyelven történő oktatása, általánosságban véve, a diákok megfelelőbb megtartásához, illetve jobb egyetemi eredményekhez vezet, beleértve a hivatalos nyelv megtanulását is, főként a társadalom sebezhető szegmensei, mint a törzsi népek és a nők számára.¹¹

48. Ez egyúttal leírja a 4. Fenntartható Fejlődési Cél alapvető vonatkozását is a mindenki számára biztosított inkluzív és minőségi oktatás és az élethosszig tartó tanulás előmozdításával kapcsolatosan. A nyelvi kisebbséghez tartozók számára biztosított inkluzív és minőségi oktatás, amennyiben ez megvalósítható, a saját anyanyelvükön való tanulást jelenti. Azokban az esetekben, amikor a kisebbségi nyelvet nem az oktatás nyelveként használják, holott ez lehetséges lenne, akkor ez nem ugyanolyan értékű és eredményű oktatást jelent. Ahogyan ezt számos tanulmány bemutatta, a gyermekek nem saját anyanyelvükön való oktatása nem ugyanolyan minőségű, mint az, amikor saját anyanyelvükön tanulhatnak.

49. Több ország tanulmányai és gyakorlata bizonyítja, hogy a megfelelő és arányos kisebbségi nyelvhasználat növelheti a beilleszkedést, a kommunikációt és a bizalmat a kisebbséghez tartozó személyek és a hatóságok között. Nem csupán a hatóságoktól függ, hogy abban az esetben, ha a kisebbség elér egy bizonyos számbeli vagy százalékos küszöböt, a kisebbségi nyelvet használják, mivel minden ország és helyzet egyedülálló. Azok a tényezők, melyek meghatározzák a kisebbségi nyelvhasználat hatóságok általi megfelelő mértékét, vagy az, hogy mi tekinthető számszerűen elegendőnek vagy egyes esetekben indokolhatónak, a körülményeken múlik. Kiemelkedő ezek közül a kisebbségi nyelvek állami hatóságok által már megvalósuló használata, a

¹¹ BENSON, CAROL: *Girls, Educational Equity and Mother Tongue-Based Teaching*, UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education, Bangkok, 2005.

kisebbségi nyelvet beszélők száma, a kisebbségi nyelv használatával kapcsolatos igény szintje, a kisebbség területi koncentrációja, az elérhető állami források az egyéb további képzési vagy eszközkiadások tekintetében, a kisebbségi nyelven kérelmezett szolgáltatás formája és az erre az igényre történő válaszadás viszonylagos egyszerű vagy bonyolult természete.

50. A világ egyes pontjain készített tanulmányok, beleértve néhány, a Világbank, az UNESCO és az ENSZ Gyermekalapja által közzétett tanulmányt is, nagyjából hasonló eredményre jutnak a kisebbségek anyanyelven való oktatásának hatásairól¹², a hivatalos nyelv minőségi oktatásával együtt, mivel ez:

- (a) hosszútávon költséghatékonyabb;
- (b) csökkenti a lemorzsolódás és osztályismétlés mértékét;
- (c) észrevehetően jobb egyetemi eredményekhez vezet, főként a lányoknál;
- (d) javítja mind az anyanyelvi, mind a hivatalos vagy többségi nyelvtudás és tárgyalóképesség szintjét;
- (e) magasabb fokú családi és közösségi részvételhez és támogatáshoz vezet.

51. Ezzel összefüggésben az állam közigazgatási és más köztevékenységében a kisebbségi nyelvek használata magába foglalja a belefoglaltság, részvétel, hozzáférés, minőség és hatékonyság alapvető ügyeit.¹³

52. A gyermekek ezáltal hosszabb ideig maradnak az iskolapadban, átlagosan jobb jegyeket szereznek, illetve átlagosan magasabb fokon sajátítják el mind a hivatalos, mind saját nyelvüket. Másképpen fogalmazva, azok a kisebbséghez tartozó diákok, akik csak a hivatalos nyelven tanulnak, átlagosan gyakrabban ismételnék osztályt, gyakrabban hagyják ott az iskolát, rosszabb eredményeket érnek el, a későbbiekben a legalacsonyabb fizetéssel és legmagasabb munkanélküliségi aránnyal rendelkező szakmákban helyezkednek, illetve kevésbé jól sajátítják el a hivatalos nyelvet, mint azok a diákok, akik saját anyanyelvükön tanultak. Abban az esetben, ha a nyelvi kisebbséghez tartozó személyek a szélesebb társadalomba való beilleszkedés során felelősséggel tartoznak, ez legjobban, úgy tűnik, úgy érhető el, ha saját anyanyelvükön tanulhatnak, mivel ez jobb eredményekhez vezet, még akkor is, ha a hivatalos nyelven is folyékonyan megtanulnak beszélni.¹⁴

D. Emberi jogi kötelezettségek és az oktatásban használt kisebbségi nyelvek

53. Habár nincs egyhangúság, az ENSZ szerződéses által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) számos nézete bizonyos tendenciákat tükrö-

¹² Általánosságban L.: *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America*, UNESCO, Bangkok, 2008.

¹³ Néhány ezzel kapcsolatos tanulmány listáját L.: az ENSZ kisebbségügyi különleges jelentéstevője, *A nyelvi kisebbségek nyelvi jogai*.

¹⁴ DUTCHER, Nadine – TUCKER, G. Richard: *The use of first and second languages in education: a review of educational experience*, *Pacific Islands Discussion Paper Series*, No. 1, World Bank, Washington D.C., 1997.

röz.¹⁵ Míg néhány testület az oktatás nyelvének kiválasztását az oktatáshoz való joghoz, vagy ahhoz a joghoz köti, hogy a kisebbségek egymás között saját nyelvüket használhatják, a különböző testületek nézőpontjainak gondos áttekintése azt is megmutatja, hogy erre gyakran a hátrányos megkülönböztetés tilalmával együtt hivatkoznak. Például, az ENSZ Faji Megkülönböztetés Megszüntetés Bizottságának (CERD) alapot a nyelvi és oktatási ügyekben tett következtető megjegyzéseinek megtételére az egyedüli lehetőséget az olyan helyzetek biztosítják, ahol már kialakult az a nézet, hogy a kisebbségeknek, némely esetben, joguk van az anyanyelvükön való oktatáshoz. A hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének annak érdekében történő alkalmazását, hogy a közoktatásban egy bizonyos nyelv használatát támogassák, az Európai Emberi Jogi Bíróság a belga nyelvhasználati ügyben szintén elismerte, mely alapján ennek hatóságok általi elutasítása néhány helyzetben önkényesnek, ésszerűtlennek és indokolatlannak, ezáltal pedig diszkriminatívnek tekinthető. Ahogyan ezt az előzőekben is kifejtettük, azok a hátrányok, melyekkel a gyermekek a nem a saját anyanyelvükön történő oktatás során szembesülhetnek, beleértve a jelnyelvek használatát is, bizonyos feltételek mellett közvetlen, nyelvi alapú vagy közvetett etnikai vagy faji hátrányos megkülönböztetést jelenthet. Leegyszerűsítve, a törzsi vagy kisebbségi háttérből származó gyermekek jobb egyetemi eredményeket érnek el (jobban tanulnak) és tovább tanulnak (alacsonyabb iskolaelhagyási arány) abban az esetben, ha azon a nyelven tanulhatnak, amit a legjobban ismernek – ami általában saját anyanyelvük. Amennyiben ez megtörténik, különösképpen, ha hosszabb ideig maradnak az iskolapadban, nemcsak saját nyelvükön szereznek meg egy erősebb alaptudást, hanem a hivatalos/többségi nyelvet is jobban fogják beszélni.

54. Fontos azt is kiemelni, hogy a kisebbségi nyelvhasználat magába foglalja a jelnyelvek használatát: a jelnyelvek teljes értékű nyelvek, és ezáltal használóik a nyelvi kisebbségekhez tartozóknak tekinthetők ott, ahol az állam teljes népességének kevesebb, mint felét teszik ki, ahogyan ezt a különleges jelentéstevő 2019. októberi, az ENSZ Közgyűlés részére benyújtott jelentésének munkadefiníciója is meghatározza. A jelnyelvek használói, mint a nyelvi kisebbségekhez tartozók, más kisebbségekhez hasonlóan ugyanazokkal a hátrányokkal és kirekesztéssel szembesülhetnek, amennyiben nyelvüket nem az oktatás nyelveként használják. Valójában a hatékony, minőségi oktatás előtt álló akadályok esetükben még hangsúlyosabbak lehetnek.

55. A nem minősített „anyanyelvi oktatáshoz való jogra” történő, olykor bizonytalan hivatkozások – és más esetekben az olyan bizonytalan fogalmak, mint a „kétnyelvű oktatás” és a „többszenyelvű oktatás” – és a bizonyos nyelve-

¹⁵ A kisebbségek oktatásával, nyelvével és emberi jogaival kapcsolatos nemzetközi és regionális dokumentumok kivonatai elérhetőek: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/documentsexcerpts.docx> (letöltve: 2020. 08. 23).

ken való oktatás pontos mértékével kapcsolatos világos útmutatás hiányában, még mindig felmerül például annak a mértéknek a kérdése, amely alapján a kisebbségek vagy törzsi népek saját anyanyelvüket az oktatás nyelveként kérelmezhetik.

1. *„Ahol ésszerű és indokolt”: a kisebbségi nyelvek mértéke és használata az oktatásban*

56. Az ENSZ összes, szerződések által létrehozott szakértői testülete (UN treaty bodies) érzékeny arra, mi az, ami reálisan teljesíthető. Ez megmagyarázza a szerződésekben, például a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában, megjelenő szóhasználatot: a kisebbségi nyelv oktatásban való használatának mértéke megfelelő kell, hogy legyen, vagy „a nyelvek helyzetével összhangban kell megvalósulnia”. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát illetően, nyilvánvalóan nem ésszerűtlen és indokolatlan a kisebbségi vagy törzsi nyelvek oktatási nyelveként való használatának hiánya ott, ahol ezt szinte lehetetlen lenne megvalósítani, mivel a nyelvet csak kevesen beszélik.

57. Úgy tűnik, hogy a legtöbb ENSZ szerződések által létrehozott szakértői testület (UN treaty bodies) kevésbé habozik az anyanyelvi oktatáshoz való jog elismerésével kapcsolatban abban az esetben, ha nagyszámú, jól szervezett kisebbségről van szó. Ez különösen igaz, amikor a kisebbségi nyelvet az oktatás nyelveként használták vagy az oktatási anyagok e nyelveken való elérhetőségének régi irodalmi hagyománya van. Ezekben az esetekben, amikor nincs ésszerű indoka az állami iskolákban a kisebbségi nyelvek oktatási nyelveként való használata elutasításának vagy korlátozásának, a különböző szakértői testületek jobban hajlottak a kisebbségi nyelven való oktatás jogának elismerésére. Az ilyen helyzetekben az lenne az „ésszerű és indokolt”, ha a kisebbségi nyelvet az oktatás utolsó éveiben az oktatás fő nyelveként használnák, sőt, az állami egyetemi képzés is tartalmazna kisebbségi nyelvű képzéseket. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája elismeri ezt a lehetőséget, amikor a kormányok azon kötelezettségére utal, hogy azok „tegyék lehetővé az egyetemi és egyéb felsőoktatási képzéseket regionális vagy kisebbségi nyelven” abban az esetben, amikor ezt az adott nyelv helyzete megkívánja.

58. Amikor a diákok sokkal kisebb csoportjáról van szó, vagy ahol ez nem egy jól kialakult oktatási hagyomány, különösen a törzsi népekkel, több ENSZ szerződések által létrehozott szakértői testület (UN treaty bodies) az ún. „két-nyelvű, többnyelvű” oktatási forma felé hajlik, azonban ennek gyakorlati jelentése természetesen homályos és az adott körülményektől függ. Az anyanyelven történő oktatás valamely szintje, amennyiben ez lehetséges, legalább az oktatás kezdeti éveiben elvárt. Ezen túl a kisebbségi nyelvek felsőbb osztályokban való használatának akkora mértékben kell megvalósulnia, amekkorában ez csak lehetséges, a helyi körülményeken alapuló sávos rendszerben

a diákok számának, az oktatás már kisebbségi nyelven történő biztosításának és a tanárok és oktatási anyagok kisebbségi nyelven való elérhetőségének függvényében.

59. A legegyszerűbb mód annak meghatározására, hogy az oktatásban használt kisebbségi nyelv szempontjából mi bizonyul „ésszerűnek és indokolt-nak”, az a lehetséges legtöbb oktatás, a lehetséges legmagasabb szinten: pedagógiai és egyéb okok miatt, ahol ez megvalósítható, az oktatás nyelvének az anyanyelvnek kellene lennie, és ott, ahol ez nem igazán teljesíthető, a legvégső esetben, tantárgyként kellene azt tanítani. Míg az ENSZ szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) közül eddig egyik sem fejtette ki közvetlen álláspontját a jelnyelvek oktatásánál megjelenő, a hátrányos megkülönböztetés tilalmán alapuló használatával kapcsolatban, a különleges jelentéstevő figyelemmel kíséri azokat a nemzeti bíróságok által hozott ítéleteket, melyek ehhez a kérdéskörhöz köthetőek. Nézőpontja szerint egyértelmű, hogy a jelnyelvek használói akadályokba ütközhetnek, melyek bizonyos esetekben hátrányos megkülönböztetést jelentenek, amennyiben nyelvüket, ott, ahol ez indokolható lenne, nem az oktatás nyelveként használják.¹⁶

2. Állami és magánoktatás

60. Néhány egyezmény, mint például az UNESCO Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezménye és a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, egyértelművé teszik, hogy a kisebbségeknek joguk van magániskolák és oktatási intézmények alapítására és fenntartására, ahol az oktatás saját anyanyelven folyik. Ezt sem az általános emberi jogi dokumentumok, sem a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke a nyelvi kisebbségek jogairól saját anyanyelvük egymás között történő használatával összefüggésben, vagy a Gyermekek jogairól szóló egyezmény 28. cikke az oktatáshoz való joggal kapcsolatban, nem tisztázzák.

61. Azonban úgy tűnik, hogy az ENSZ különböző, a szerződések által létrehozott szakértői testületeinek (UN treaty bodies) következtetései biztosra veszik azt, hogy a kisebbségeknek joguk van effajta magániskolákhoz, és válaszaikban hajlandónak bizonyultak ennek elismerésére – még ha időnként nem is mindig egyértelmű, hogy magán vagy állami iskolákra hivatkoznak, vagy mik tartoznak a nemzeti kormányok jogi kötelezettségei alá az oktatás

¹⁶ A Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény 24. cikke kapcsolatba hozza az egyenlőséget a jelnyelvek használatával, és a 3. bekezdésben, többek között, kimondja, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk, úgy, mint a jelnyelv elsajátításának elősegítését és a hallássérült közösség nyelvi identitásának támogatását, és biztosítaniuk kell azt, hogy a gyermekek oktatása az egyén számára legmegfelelőbb nyelven történjen, illetve olyan tanárokat alkalmaznak, akik a jelnyelv oktatására megfelelő képzéssel rendelkeznek.

jogával összefüggésben, vagy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke alapján az állami iskolákban a kisebbségi nyelvet használó magániskolákkal ellentétben. A 27. cikk, például, csupán a kisebbség tagjai közötti, nem pedig a kisebbséghez tartozó személyek és az állami intézmények közötti kisebbségi nyelvhasználatra utal (mint például az állami iskolák).

62. Az általános emberi jogi dokumentumok egyike sem hivatkozik a kisebbségi magániskolák anyagi támogatásának kötelezettségére, bár egy ügyben az Emberi Jogi Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy hátrányos megkülönböztetést jelenthet, ha néhány vallási magániskola anyagi támogatásban részesül, míg más (kisebbségi) vallási csoportok magániskolái részére ez nem biztosított (CCPR/C/67/D/694/1996).

63. Ez tehát egy olyan terület, ahol sok bizonytalanság figyelhető meg. A következő értelmezések meglehetősen megalapozottnak tűnnek, legalábbis a magán oktatási intézmények tevékenysége tekintetében:

- (a) a kisebbségek magániskoláit és a kisebbségi nyelvet használó oktatási tevékenységeket, úgy tűnik, biztosítja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke (és az ehhez hasonló intézkedések). Kevésbé világos, hogy az oktatáshoz való jog, általánosságban véve, magába foglalja-e ezt a szempontot;
- (b) a hátrányos megkülönböztetés tilalma feltételezi, hogy a kisebbségeknek joguk van magániskolák létrehozására, még akkor is, ha a magániskolák, általánosságban véve, tiltottak az adott országban (Kisebbségi iskolák Albániában ügy¹⁷);
- (c) szintén hátrányos megkülönböztetést jelenthet a magániskolák bizonyos nyelveken való működésének engedélyezése, azonban egyéb nyelveken történő akadályozása;
- (d) a kisebbségi magániskolák pénzügyi támogatása a különböző szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) megjegyzéseiben kevésbé hangsúlyos: míg az egyértelmű, hogy a kormányok nem alkalmazhatnak diszkriminatív intézkedéseket olyan módon, hogy néhány magániskolának pénzügyi támogatást biztosítanak, azonban ez nem jelenti azt, hogy a kisebbségi magániskolák automatikusan jogosultak a pénzügyi támogatásra;
- (e) néhány észrevétel a kisebbségi identitás valódi tiszteletben tartását javasolja, melyek szerint szükséges, hogy a kisebbségek magánintézményei bizonyos szintű támogatást kapjanak;
- (f) az államoknak jogában áll megkövetelni, hogy a kisebbségi magániskolák tananyaga, a különböző témákat illetően, alkalmazkodjon a nemzeti minőségi és tartalmi feltételekhez, azonban ez nem használható arra, hogy ezekben az iskolákban befolyásolja a kisebbségi nyelven való oktatást;

¹⁷ Állandó Nemzetközi Bíróság, 26. sz. tanácsadó vélemény, 1935. április 6.

(g) a kisebbségi magániskolák diákjai számára mindig biztosítani kell annak lehetőségét, hogy megtanulják a hivatalos, nemzeti vagy kisebbségi nyelvet.

64. Egy további ügy, az állami és magániskolák közötti együttműködés, egyelőre szintén nem világos a különböző szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies) értelmezésében és, általánosságban, az oktatáshoz való jog szempontjából. Míg az egyéneknek joguk van az oktatáshoz, úgy tűnik, az államok ennek jognak magán és állami oktatási intézkedések által tehetnek eleget. Nem az oktatás meghatározott formája számít, hanem az, hogy az egyének oktatáshoz való joga tiszteletben van-e tartva a gyakorlatban. Amennyiben az állami hatóságok kötelessége az anyanyelvi oktatás biztosítása (akár a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke, az oktatáshoz való jog vagy az oktatásban megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alapján), és ez teljeskörűen vagy részben magánoktatási intézkedések által valósul meg, akkor ugyanezen hatóságoknak biztosítaniuk kell a szükséges pénzügyi és anyagi támogatást, gondoskodva arról, hogy ez a hivatalos és többségi nyelvű hasonló intézkedésekkel és intézményekkel az egyenlőség elve alapján valósul meg.

3. Az oktatás és a hivatalos/többségi nyelv

65. Nemzetközi jogi szempontból az egyik teljesen világos szempont az, hogy bármilyen szinten is valósul meg a kisebbségi nyelvű oktatás a magán vagy állami iskolákban, a diákok számára mindig biztosítani kell a hivatalos vagy többségi nyelv megtanulásának lehetőségét. A Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 14 (3) cikke kimondja, hogy a kisebbségi nyelven történő oktatásnak „a hivatalos nyelv megtanulásának vagy az azon a nyelven való tanulásnak sérelme nélkül” kell megvalósulnia.

66. Másképpen megfogalmazva, bármilyen modell vagy szempont is legyen használatban a kisebbségi nyelven történő oktatással összefüggésben, a gyermekeknek lehetőséget kell biztosítani annak az államnak a hivatalos vagy többségi nyelvének hatékony megtanulására, ahol élnek.

IV. A középpontban a figyelemfelkeltés és a kisebbségek, valamint emberi jogaik láthatósága – Munkadefiníció a kisebbségek fogalmának meghatározására a különleges jelentéstevő mandátumával összefüggésben

67. A különleges jelentéstevő 2019. évi, a Közgyűlés részére 2019 októberében benyújtott jelentése (A/74/160) a kisebbség, mint fogalom munkadefiníciójának szükségességével foglalkozik annak érdekében, hogy:

- (a) alkalmazkodjon a különleges jelentéstevő megbízásához;
- (b) tisztázza a fogalom jelentését a viták és ellentmondások elkerülése érdekében az ENSZ-en belül és kívül, ami gyengíti a kisebbségek jogainak teljes körű és hatékony megvalósulását;
- (c) a nemzetközi jog alapján tisztázza a fogalmat, beleértve az Emberi Jogi Bizottság joggyakorlatát és a Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény alapján alkalmazandó elveket.

68. Megbízatásának részeként, a különleges jelentéstevő fel kell, hogy hívja a figyelmet a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak teljes körű és hatékony megvalósítására, valamint ennek érdekében kell munkálkodnia. Ez magába foglalja a kulcsfogalmak tisztázását, mint például azt, hogy az ENSZ rendszerén belül mely személyek tekinthetők kisebbségeknek. Az azzal kapcsolatos következetesség hiánya, ki számít kisebbségnek, visszatérő komoly akadálya a kisebbségi jogok teljes körű és hatékony megvalósításának. A különböző ENSZ szervek ellentmondhatnak egymásnak, mivel különböző csoportokat tekintenek kisebbségeknek és ez eltér az egyéb intézmények által követett gyakorlattól. Némely ENSZ tagállam vonakodik attól, hogy kisebbségi ügyekkel foglalkozzon, mivel nincsenek tisztában azzal, mely személyek tartoznak a kisebbségekhez, illetve mit takar az említett fogalom. Más államok még azt is feltételezhetik, hogy a meghatározás hiánya azt jelenti, az államok szabadon határozhatják meg, kik tartoznak, illetve kik nem tartoznak a kisebbségekhez. A legtöbb ilyen esetben a bizonytalanság korlátozó szemléletek kialakulásához vezet: sokszor e személyeket „méltatlannak” tekintik, mivel nem az „őshonos” kisebbségek közé tartoznak, nem rendelkeznek állampolgársággal vagy nem eléggé „dominánsak”. A végeredmény az, hogy néhány kisebbség ki van rekesztve, mivel ők, a felek nézete alapján, nem a „megfelelő fajta” kisebbséghez tartoznak.

69. Emiatt döntött a különleges jelentéstevő egy munkadefiníció elkészítése mellett, amely alkalmazkodik a szerződés értelmezésének általános szabályához és a „kisebbség” kifejezés szokványos jelentéséhez „tárgyának és céljának fényében”, ugyanakkor meghatározott egyértelmű jelentés,¹⁸ valamint munkadefiníció hiányában, mely egyezik az Emberi Jogi Bizottság nézeteivel és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkének értelmezésével.¹⁹

70. A különleges jelentéstevő, mandátuma részeként elősegíti a kisebbségek emberi jogainak teljes körű és hatékony megvalósítását, ennek érdekében mind az Egyesült Nemzetek Szervezetében, mind saját tevékenységeinek megvalósítása során a következő kisebbségi fogalmat használja és támogatja: etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség bármely olyan embercsoport, amely egy bizonyos állam egész területén élő népességének kevesebb, mint felét teszi ki,

¹⁸ A Szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény, 31. cikk.

¹⁹ 23. számú általános következtetés (1994) a kisebbségek jogairól.

és melynek tagjai közös kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel, illetve ezekből álló kombinációk bármelyikével rendelkeznek. Egy személy szabadon tartozhat bármilyen etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez bármilyen állampolgársági, lakóhelyi, hivatalos elismeréssel vagy bármely egyéb állapottal kapcsolatos feltétel nélkül.

V. Beszámoló a 2019. évi Kisebbségi Fórumról

71. A Kisebbségi Fórumot az Emberi Jogi Tanács 6/15 határozata hozta létre 2007-ben, melyet a 19/23 határozat 2012-ben újra megerősített. Feladata, hogy platformot biztosítson a párbeszéd és együttműködés elősegítése érdekében a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek ügyeivel kapcsolatban, és tematikus közleményeket és szaktudást biztosítson a különleges jelentéstevő munkája során. A különleges jelentéstevő feladata a Fórum vezetése, az éves találkozók előkészítése, illetve jelentés készítése a Fórum tematikus ajánlásairól az Emberi Jogi Tanács részére. A Fórum évente két napra Genfben gyűlik össze és tematikus megbeszéléseket folytat. A résztvevők száma átlagosan 500 fő, beleértve a kisebbségeket, tagállamokat, ENSZ mechanizmusokat, regionális kormányközi és nem kormányzati szervezeteket.

72. A 12. Fórumra 2019. november 23-30. között került sor, melynek témája az „A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai” volt. Ahogyan 2018-ban is, a résztvevők száma messze meghaladta az előző évek átlagos szintjét a több mint 600 résztvevővel.

73. Az Emberi Jogi Tanács elnöke a 12. Fórumra, kivételesen, két társelnököt nevezett ki, név szerint Anastasia Crickley-t, a Hátrányos faji megkülönböztetés visszaszorításával foglalkozó bizottság (CERD) egykori elnökét, és Astrid Thors-t, az EBESZ egykori nemzeti kisebbségi főbiztosát. A 4 panelbeszélgetésen összesen 12 szakértő és kisebbségekhez tartozó személy vett részt a világ különböző részeiről, melyeknek témái a következők voltak: emberi jogok és kisebbségi nyelvi oktatás; szakpolitikai célok a kisebbségi nyelven történő oktatással és a kisebbségi nyelv oktatásával kapcsolatban; hatékony gyakorlatok a kisebbségi nyelven és a kisebbségi nyelv oktatásával kapcsolatban; és nyelv, oktatás és a kisebbségekhez tartozó nők és lányok jogainak tiszteletben tartása. A Fórumot 2019. november 28-án az Emberi Jogi Tanács elnöke nyitotta meg, majd ezt követően az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa, az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa, Lamberto Zannier és a kisebbségi különleges jelentéstevő, majd a két társelnök tartotta meg beszédét.

74. A különleges jelentéstevő ismételten hangsúlyozta a Kisebbségi Fórum döntő fontosságát, mely sok kisebbségi jogi aktivista számára az egyetlen utat jelenti ahhoz, hogy szót emeljen a változás érdekében nemzetközi szinten. A Fórum előremutató és egyedülálló platform a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek ügyeivel kapcsolatos párbeszéd és együttműködés elő-

mozdítására. A jelentéstevő megemlítette a 2019. évi Fórumon magas szintet képviselő résztvevők jelenlétét, illetve azt a több mint 200 nyilatkozatot, mely két nap alatt született meg, és amely a 2019-es Fórum témájának időszerűségét és fontosságát bizonyítja a világban élő sok kisebbség számára, valamint azt a létfontosságú szerepet, amit a Fórum, mint egyedülálló kapcsolattartási pont játszik az ENSZ keretén belül megvalósuló tárgyalások és véleménycsere szempontjából a kisebbségek, társadalmi intézmények és tagállamok számára. A három regionális fórumon²⁰ összesen 140 ajánlás, a Kisebbségi Fórumon pedig több mint 100 ajánlás jött létre.

75. A különleges jelentéstevő megjegyzi, hogy a Fórum ajánlásai közül a hangsúly a 4. Fenntartható Fejlődési Cél végrehajtásának fontosságán volt, mely mindenki számára biztosítani kívánja az inkluzív és minőségi oktatást és az élethosszig tartó tanulási lehetőségeket. A Fórumon résztvevő, a világ számos pontjáról érkező több kisebbség, az általuk beszélt vagy a megtanulni kívánt nyelvvel összefüggésben, az egyenlő bánásmód és hátrányos megkülönböztetés tilalmának fontosságát hangsúlyozta. A különleges jelentéstevő szintén megjegyzi, hogy a Fórum történetében első alkalommal került sor nemzetközi jeltolmácsolásra, illetve ajánlásként került megfogalmazásra, hogy a jelnyelveket törvény által ismerjék el és a siket gyermekeknek jelnyelvi környezetben biztosítsák a kétnyelvű oktatás elérését.

76. A különleges jelentéstevő kiemeli azt a felhívást, mely regionális fórumok megtartására irányul a Kisebbségi Fórum éves találkozói előtt annak érdekében, hogy elérhetőbb és rugalmasabb platformot biztosítsanak, mely lehetővé teszi a regionális helyzet konkrétabb megvitatását. A regionális fórumok nagyobb bepillantást biztosítanak egyes ügyekbe és ajánlásokat fogalmaznának meg, melyeket az ezt követő Kisebbségi Fórum is figyelembe vehetne és szélesebb körű vitára bocsáthatna. A 2019. évi Fórumról szóló jelentés a különleges jelentéstevő mostani jelentése időpontjáig még nem került véglegesítésre.

77. Habár a Fórum által több célkitűzés megvalósításra került, a különleges jelentéstevő megismétli nézőpontját azzal kapcsolatban, hogy a továbbiakban is szükséges a Fórumnak, mint az interaktív párbeszéd helyének, megerősítése, valamint az államok, ENSZ szervek, regionális szervezetek és más érdekelt fél elkötelezettségének növelése. Emellett, eljárási szempontból, a résztvevők növekvő száma továbbra is frusztrációt okoz, mivel nincs mindenkinek lehetősége arra, hogy a számára fontos napirendi ponttal kapcsolatosan kifejtse véleményét és mélyebben kitérjen egyes specifikus ügyekre és aggodalmakra, különösen, ha erre két vagy három perc áll rendelkezésre. Míg a regionálisabb

²⁰ A három regionális fórum ajánlásai elérhetőek: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAfricaRecommendations.pdf> (letöltve: 2020. 08. 23.), <www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAsiaPacificRecommendations.pdf> (letöltve: 2020. 08. 23.), <www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedEuropeRecommendations.pdf> (letöltve: 2020. 08. 23.).

megközelítés az interaktív párbeszédet a világ különböző részein élő kisebbségek számára hozzáférhetőbbé, illetve a regionális vonatkozásban és keretben befogadhatóbbá tenni, 2020-ban egyéb lehetséges fejlesztéseket is meg kellene vizsgálni.

Regionális fórumok

78. A 2018. január 16-i, az Emberi Jogi Tanács részére benyújtott első jelentésében a különleges jelentéstevő felvetette annak lehetőségét, hogy a Kisebbségi Fórum több regionális szemléletet tartalmazzon annak érdekében, hogy elérhetőbb legyen a világ különböző részein élő kisebbségek számára, illetve befogadhatóbb legyen a regionális érintettség és keret számára (A/HRC/37/66, 64. bekezdés). Az említett regionális megközelítés megvalósítása érdekében tett első lépést 2019-ben tették meg három regionális fórum megszervezése által. Az első európai fórumra „A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai” címmel 2019. május 6-7-én Brüsszelben, az Európai Parlamentben került sor. Az első regionális fórum sikere kedvező lendületet biztosított az ezt követő ázsiai-csendes-óceáni regionális fórumnak, melynek 2019. szeptember 20-21-én a bangkoki Mahidol Egyetem adott otthont, és az afrikai-közel-keleti regionális fórumnak, melyet 2019. október 28-29-én Tuniszban szerveztek meg. 2020-ban négy regionális fórum megszervezését tervezik, mely a kisebbségi jelentéstevő harmadik prioritásának témájáról, a kisebbséghez tartozó személyekkel szembeni, a közösségi médiában megjelenő gyűlöletbeszéd és gyűlöletkeltés kezeléséről szólna. A 2019-ben létrejött három regionális fórum megszervezésében és összehangolásában a különleges jelentéstevő számos regionális civil társadalmi partnertől kapott segítséget, valamint anyagi és egyéb támogatást Ausztriától, Kanadától, Magyarországtól és Szlovéniától. Mindhárom regionális fórumot a budapesti Tom Lantos Intézet koordinálta. Közel 300 résztvevő – beleértve nem kormányzati és kisebbségi szervezeteket, államokat, és regionális és nemzetközi szervezeteket (mint például az UNESCO, EBESZ, az Európai Unió és az Európa Tanács) – volt jelen a regionális fórumok első fordulóján.

VI. Ajánlások

A. A kisebbség fogalmának munkadefiníciójával kapcsolatos ajánlások

79. A különleges jelentéstevő felhívja az ENSZ szerveit a kisebbség fogalma munkadefiníciójának tudomásul vételére a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke és az Emberi Jogi Bizottság joggyakorlata alapján, illetve arra, közöljék észrevételeiket azzal kapcsolatosan, ki számít

a kisebbség tagjának, annak érdekében, hogy elfogadásra kerüljön és következetes módon közös megközelítés és magyarázat legyen alkalmazva, ez által hatékonyabban biztosítva a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak teljes körű és hatékony megvalósítását.

80. A kisebbségi jelentéstevő különösen javasolja, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR), egyéb ENSZ intézmények és a szerződések által létrehozott szakértői testületek (UN treaty bodies), illetve különleges eljárások, a zűrzavar és ellentmondás elkerülése érdekében az ENSZ-en belül, vizsgálják meg, hogyan írják le azt, kit tekintenek kisebbségnek. A különleges jelentéstevő javasolja azon meghatározások használatának elkerülését, melyeket az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága korábban elutasított.

B. A kisebbségek oktatásával, nyelvvel és emberi jogaival kapcsolatos ajánlások

81. A különleges jelentéstevő, kisebbségi ügyekkel kapcsolatos mandátumának részeként, gyakorlati iránymutatások létrehozatalát javasolja annak érdekében, hogy ezek kézzelfogható útmutatást nyújtsanak a kisebbségek emberi jogainak tartalmáról és megvalósításáról, illetve az oktatás területén történő anyanyelvhasználatukkal kapcsolatban. Ezeknek *A nyelvi kisebbségek nyelvi jogai: gyakorlati útmutató a végrehajtáshoz* című dokumentum alapelveire kellene épülniük, azonban középpontba kell helyezniük az említett témát.

82. A nyelv hangsúlyosságára és fontosságára tekintettel a nyelvi kisebbségek identitásában, valamint a különleges jelentéstevővel az államok és egyéb érdekelteltek által megosztott jó gyakorlatok számos példája alapján, melyet az e témakörrel kapcsolatos kérdőívre adott válaszaikban fejtettek ki,²¹ a kisebbségi jelentéstevő a továbbiakban is javasolja, hogy az útmutató az ENSZ összes, hat hivatalos nyelvén elérhetővé váljon, illetve széles körben terjesszék az érdekelt felek számára mind az ENSZ-en belül, mind az egyéb nemzetközi és regionális és civil társadalmi szervezeteknél.

C. A Kisebbségi Fórummal és a regionális fórumokkal kapcsolatos ajánlások

83. A különleges jelentéstevő megismétli a Kisebbségi Fórum és a regionális fórum számos résztvevője által tett felhívást, és javasolja a konstruktív párbeszéddel kapcsolatos regionális megközelítés megerősítését és intézményesítését a kisebbségi ügyekben érdekelt felek között. Különösen javasolja, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) és az egyéb érdekelt felek fontolják meg, a kisebbségi különleges jelentéstevő mandátuma alatt, négy regionális fórum évenkénti gyakorlati megvalósítását és támogatását annak érdekében, hogy a regionális nézőpontok és keretek megfelelőbb módon kerüljenek bemutatásra, illetve hatékonyabb módon egészítsék ki a Kisebbségi Fórumot, mint a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek ügyével kapcsolatos párbeszéd elősegítésének és az együttműködésének fő-

²¹ A mintavételi kérdőívvel és a közreműködők listájával kapcsolatban lásd. a mellékletet.

rumát, illetve a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat további végrehajtását.

D. Egyéb ajánlások

84. A különleges jelentéstevő tudomásul vette azt az ajánlást, mely a regionális fórumok és egyéb tevékenységek során gyakran említésre került, hogy a kisebbségek emberi jogait gyakrabban kellene kiemelni és elismerésükkel és védelmükkel kapcsolatban az ENSZ rendszerén belül egy részletesebben kidolgozott megközelítést kellene megfontolni. A jelentéstevő kiemelten javasolja, hogy az OHCHR, a különleges jelentéstevővel együttműködve, fontolja meg egy munkacsoport felállítását egy jövőbeli, a kisebbségek emberi jogai-val kapcsolatos eszköz létrehozási lehetőségének megvizsgálására, ugyanazon vonalak mentén, melyek a társadalom többi, háttérbe szorult és sebezhető részeinek, mint például a bevándorlók, fogyatékkal élők és nők, érdekében jöttek létre.

Melléklet

A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai: mintavételi kérdőív és a közreműködők listája

A. Mintavételi kérdőív

Benyújtási határidő: 2019. szeptember 30-ig

A kisebbségek oktatása, nyelve és emberi jogai

A kisebbségi különleges jelentéstevő, Dr. Fernand de Varennes, az Emberi Jogi Tanács 34/6 határozata alapján lefektetett megbízásával összhangban tematikus jelentést mutat be az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 43. ülészakán, mely részletes elemezést tartalmaz majd és kiemeli „A kisebbségek oktatását, nyelvét és emberi jogait”. A jelentés foglalkozik majd az oktatásban használt kisebbségi nyelvek elismerésével, védelmével és előmozdításával, beleértve a kisebbségi nyelvek oktatását és az azokon történő oktatást is, valamint az inkluzív pedagógiai és oktatói megközelítés elfogadását, azzal a szándékkal, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára a 2015 utáni fejlesztési program (SDG 4) nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban egyenlő hozzáférést biztosítsanak a minőségi oktatáshoz.

A jelentés javaslatokat és ajánlásokat is tartalmaz majd az összes érintett számára helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten, valamint beazonosítja a jó gyakorlatok és kezdeményezések egyes példáit, melyek elismerik és támogatják a kisebbségek nyelvi jogait és elősegítik az oktatási rendszerekben a kultúrák közötti és multikulturális jelleget.

Keret

Az oktatás ügye, mint emberi jog, ennek körvonalai és kisebbségekre gyakorolt hatása a különleges jelentéstevő egyik tematikus prioritása. Ez egyben

időszerű ügy is, mivel a világban élő kisebbségek manapság jelentős kihívásokkal néznek szembe a minőségi oktatáshoz való hozzáférés, és főként az olyan oktatás szempontjából, mely hozzájárul nyelvük és identitásuk megőrzéséhez.

Azok a törvények és politikák, melyek gondoskodnak az oktatás többnyelvű megközelítéséről és az ezzel kapcsolatos szolgáltatásokról, illetve amelyek korlátozásokat is alkalmaznak a kisebbségi nyelvek közzsférában történő használatára, főként az oktatás nyelvvel kapcsolatban, gyakran azon a félreértésen alapulnak, hogy a kisebbségi nyelvekbe történő befektetés és a használatukhoz szükséges kedvező környezet kialakítása, valamint a további fejlesztések elidegenítenék a kisebbségeket a nemzeti/hivatalos nyelv megtanulásától, nyelvi elkülönülést eredményeznének, mely aláásná a kisebbség beilleszkedését és veszélyeztetné a nemzeti egységet, a társadalmi összetartást és a harmóniát.

Kutatások alapján a kisebbségi nyelvek, mind különálló tantárgyként, mind az oktatás nyelveként, történő beillesztése az oktatásba, valamint az oktatási és szakképzési programokba való interkulturális és többnyelvű módszerek és eljárások bevezetése közvetlen pozitív hatást gyakorolnak a kisebbséghez tartozó diákok iskolai teljesítményére, önbecsülésére és fejlődésére, valamint, általánosságban véve, a társadalomba való beilleszkedésükre.

Továbbá, a kisebbségi nyelvek védelme és a kisebbségek oktatási szükségleteinek elismerése, tiszteletben tartása és támogatása a kisebbségek kulturális öröksége védelmének és megőrzésének, valamint a társadalom sokszínűsége és fejlődése előmozdításának meghatározó eleme, és ezáltal az etnikumok közötti feszültségek csökkentésének és a konfliktusok megelőzésének fontos tényezője.

2009-ben a Kisebbségi Fórum alakuló ülése a kisebbségeket és az oktatáshoz való jogot helyezte a középpontba és javasolta, hogy az államok biztosítsanak a kisebbségekhez tartozó személyek számára megfelelő lehetőségeket anyanyelvük megtanulására vagy az anyanyelvükön való tanulásra, és ezek a lehetőségek a velük történő egyeztetést követően kerüljenek kiválasztásra. Egy további javaslat alapján a tanároknak, illetve a megfelelő oktatási anyagoknak és olvasmányoknak, beleértve a tankönyveket, elérhetőnek kellene lenniük a kisebbségek anyanyelvén.

Ezen kívül, a különleges jelentéstevő 2017-ben megjelent „A nyelvi kisebbségek nyelvi jogai: gyakorlati útmutató a végrehajtáshoz” című kiadványának oktatásról szóló része kiemeli a kisebbségi nyelveken kialakított és megvalósított oktatási programokat a hivatalos nyelv(ek) tanítása mellett, mivel „az a nyelv, amelyet nem tanítanak, végül eltűnik”. Továbbá, a gyakorlati útmutató hangsúlyozza, hogy a „nyelvi kisebbségek jogai emberi jogok”, és az oktatás „azzal foglalkozik, ami talán a kisebbségek központi nyelvi joga, valamint szintén alapvető a nyelvi sokféleség fenntartásához”. Az útmutató azt is kifej-

ti, hogy „az anyanyelven történő minőségi közoktatást ’az oktatás lehetséges legvégső szakaszáig ki kell terjeszteni’, beleértve, ott ahol ez megvalósítható, az egyetemi oktatást is.”

A tematikus jelentés foglalkozik majd a kisebbségekhez tartozó személyek minőségi oktatáshoz való hozzáféréseinek fennálló kihívásaival és kiemeli a nemzeti tantervbe belefoglalt kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos jó gyakorlatokat, a kisebbségek oktatási programok kialakításába és megvalósításába történő hatékony bevonását, valamint egyéb pozitív jogi és politikai fejlesztéseket, melyek elismerik és biztosítják a kisebbségek saját anyanyelvükön való tanulásának jogát.

A különleges jelentéstevő az oktatási rendszerekben megvalósuló kisebbségi nyelvi integrációról szóló elemzésében különös figyelmet szentel a siketek, mint a nyelvi kisebbséghez tartozó személyek, oktatási szükségleteinek, a jelnyelvek kisebbségi nyelvként történő elismerésének és oktatási nyelvként történő bevezetésének az oktatás összes szintjén.

Benyújtással kapcsolatos felhívás

A tematikus megbízással rendelkezők kialakult gyakorlatával összhangban a különleges jelentéstevő üdvözli az államok, ENSZ szervek, regionális és nemzetközi szervezetek, állami emberi jogi intézmények, civil társadalom, tudósok és kutatási intézmények, valamint egyéb szereplők beadványait, melyek e célból javaslatokat kívánnak tenni. A beadványok tartalmazhatnak, például, ajánlásokat, igazoló és esettanulmányokat, valamint elemzéseket a következő témakörökkel összefüggésben:

1. Kérjük, tájékoztasson a konkrét jogalkotási, intézményi és politikai keretről, nemzeti és helyi szinten, melyek a kisebbségi oktatással, a kisebbségi nyelvek oktatásával, illetve az ezeken a nyelveken történő oktatással foglalkoznak, beleértve a jelnyelveket is. Kérjük, adjon meg példákat a kulcsfontosságú törvényekről, politikákról és gyakorlatokról, beleértve a jó gyakorlatokat, illetve ezek hiányát is.
2. Kérjük, adjon meg példákat a nyelvi sokszínűséggel kapcsolatos programokról, tananyagokról, többnyelvű és multikulturális szempontok és módszerek tanításban és tanulásban történő alkalmazásáról, melyek magukba foglalják a kisebbségi nyelvek és kultúrák tanítását és a kisebbségi nyelveken történő tanulást.
3. Kérjük, tájékoztasson azokról a kezdeményezésekről és programokról, melyek hatékonyan foglalkoznak a kisebbségeknek a minőségi oktatás elérése során felmerülő kihívásaival, beleértve az közvetlen és közvetett oktatási költségeket is.
4. Kérjük, adjon meg példákat az oktatói személyzet és oktatói adminisztrátorok képzési programjairól, beleértve az interkulturális képzéseket, melyek célja, hogy felkészítse őket a kisebbségekhez tartozó diákok oktatási szükségleteinek kezelésére.

5. Kérjük, adjon meg példákat a kisebbségek nyelvét beszélő oktatói személyzet, beleértve a kisebbségi közösségekből származó oktatási személyzet, rendelkezésre állásának erősítésével kapcsolatos programokra és kezdeményezésekre.

6. Milyen kihívások merülnek fel a kisebbségekhez tartozó személyeknél az oktatáshoz való hozzáférés elősegítése érdekében szervezett programok és kezdeményezések tervezése és megvalósítása során, beleértve a szakképzést és szakmai gyakorlatot, illetve a kisebbségi nyelvek nemzeti tantervbe különálló tantárgyakként és az oktatás nyelveként történő bevezetésénél?

7. Kérjük, írja le, milyen mértékben és hogyan vonják be a kisebbségekhez tartozó személyeket és az őket képviselő szervezeteket az oktatási programok és tanterv megtervezésébe, megvalósításába és értékelésébe.

8. Kérjük, adjon meg bármilyen vonatkozó információt vagy statisztikát a kisebbségekhez tartozó személyek oktatáshoz való elérése szempontjából, lefedve az oktatás összes szintjét. Az ezzel kapcsolatos információ tartalmazhatja:

(a) az oktatási intézmények számát (állami és magán) az oktatás minden szintjén, beleértve a jelnyelveket, melyeket akár különálló tantárgyként tanítanak, akár az oktatás nyelvei, valamint arányukat az oktatási intézmények teljes számához képest. Kérjük, tüntesse fel a kisebbségi nyelvek oktatása, illetve az ezeken a nyelveken való oktatás átlagos heti óraszámát;

(b) a két/többnyelvű tanórák száma.

A fent említett témakörökkel kapcsolatos anyagok angol, francia és spanyol nyelven nyújthatók be a különleges jelentéstevő részére e-mailben a minorityissues@ohchr.org címre 2019. szeptember 30-ig.

A benyújtott anyagokat nyilvános dokumentumokként kezelik, kivéve, ha erről a benyújtó eltérően rendelkezik, illetve a különleges jelentéstevő honlapján teszik közzé.

B. A közreműködők listája:

Államok:

Örményország, Ausztria, Azerbajdzsán, Kolumbia, Horvátország, Észtország, Finnország, Grúzia, Görögország, Magyarország, Jordánia, Kirgizisztán, Lettorság, Libanon, Norvégia, Oroszország, Szengál, Szerbia, Svédország, Ukrajna

Nemzetközi és regionális szervezetek:

Európa Tanács

EU Alapjogi Ügynökség

UNESCO

UNHCR

UNICEF

Nemzeti emberi jogi intézmények:

Ausztráliai Emberi Jogi Bizottság (Australian Human Rights Commission) – Ausztrália

Nemzeti Emberi Jogi Bizottság (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) – Mexikó

Defensor del pueblo de la nación – Argentina

Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava – Bosnia and Herzegovina

Közigazgatásért és az emberi jogok védelméért felelős biztos Hivatala (Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights, Ombudsman) – Ciprus

Polgárok védelme (Protector of Citizens, Ombudsman) – Szerbia

Grúziai Kirendelt Védő (Public Defender, Ombudsman) – Grúzia

Civil társadalmi szervezetek és tudományos szféra:

Siketek Európai Uniója (European Union of the Deaf)

Emberi Jogi Szövetség (Human Rights Association) - Törökország

Tibetért Nemzetközi Mozgalom (International Campaign for Tibet)

Minority Rights Group International

Scholars at Risk

Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO)

Nemzetközi Emberi Jogi Bizottság (International Human Rights Committee)

Könyvtári Egyesületek Nemzetközi Egyesülete (International Association of Library Associations)

International Service for Human Rights

Lett Emberi Jogi Bizottság (Latvian Human Rights Committee)

Legal Information Centre for Human Rights Észtország

Maat for Peace, Development and Human Rights

Vassar Főiskola (Vassar College)

Ujgur Világkongresszus (World Uyghur Congress)