



Értelmező megjegyzések a Lundi Ajánlásokhoz a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben*

1999 szeptemberében elfogadva lettek a Lundi Ajánlások, a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben. Ide tartoznak az értelmező megjegyzéseket is, amelyek a Lundi Ajánlások mindegyik pontjához külön magyarázatokat fűznek és értelmezésekkel látnak el. A HUNSOR ezzel is hozzá kíván járulni az emberi és kisebbségi jogi ismeretek elmélyítéséhez és tudatosításának ösztönzéséhez, valamint hasznos hivatkozási alapot kíván nyújtani mindazoknak, akik kiállnak a nemzetközi közösség által elismert és elfogadott emberi és kisebbségi jogok maradéktalan biztosítása és kiteljesülése érdekében.

I. ÁLTALÁNOS ELVEK

1) Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya (a továbbiakban: ENSZ Alapokmány), éppúgy mint az EBESZ dokumentumai is a nemzetközi béke és biztonság megőrzésére és erősítésére törekszenek, a szuverén államok közötti baráti viszonyok és az együttműködés által, amelyek tiszteltben tartják az emberi jogokat, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is. Valójában a történelem azt mutatja, hogy ha nem tartják tiszteletben az emberi jogokat, beleértve a kisebbségi jogokat is, az aláássa a állam belső stabilitását és negatívan hat az államok egymás közti viszonyára, s ezáltal veszélyezteti a nemzetközi békét és biztonságot.

Az 1975. évi Helsinkai Záróokmány tíz alapelvet tartalmaz, amelyek közül az államok alapul véve a VII. elvet, mindig hangsúlyozták azt a lényeges kapcsolatot amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek legitim érdekei és a nemzetközi béke és biztonság megőrzése között fennáll. Ennek a kapcsolatnak a fennállását megismételték a később elfogadott alapvető dokumentumokban, mint amilyen az 1983. évi Madridi Záróokmány (15. elv), az 1989. évi Bécsi Záróokmány (a 18. és a 19. elv), az 1990. évi Párizsi Charta az új Európáért, valamint a csúcsértekezletek minden dokumentumában, mint például az 1992. évi Helsinkai dokumentum (IV. rész, 24. paragrafus) és az 1996. évi Lisszaboni Dokumentum (1. rész Lisszaboni deklaráció a közös és átfogó európai biztonsági modellről a XXI. századra, 2. pont). Az Egyesült Nemzetek szintjén a kisebbségi jogok védelme és fejlesztése közötti kapcsolat kifejezésre jutott, inter alia (többek között), az 1992. évi a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól szóló Nyilatkozatban (a továbbiakban: az ENSZ kisebbségi nyilatkozata). Ezenkívül, a Párizsi Charta az új Európáért című dokumentum elfogadása után az EBESZ minden tagállama a demokratikus hatalomgyakorlás mellett foglalt állást.

A kisebbségekhez tartozó személyek minél teljesebb lehetősége, hogy egyformán élvezzék az emberi jogokat, magába foglalja ezek hatékony részvételét a döntéshozatalban, különösen az őket érintő döntéseknek a meghozatalában. Habár léteznek különböző szituációk (helyzetek, állapotok, körülmények) és a szokásos demokratikus eljárások megfelelően eleget tudnak tenni a kisebbségek szükségleteinek és törekvéseinek, a tapasztalatok arra is rámutatnak, hogy nemritkán szükség van külön intézkedésekre, hogy megkönnyítsék a kisebbségek hatékony részvételét a döntéshozatalban. A következő nemzetközi standardok kötelezik az államokat, hogy éppen ilyen intézkedéseket foganatosítsanak ezekben a helyzetekben: az emberi dimenzióval foglalkozó 1990. koppenhágai konferencián elfogadott dokumentum (a további szövegben: Koppenhágai Okmány) 35. paragrafusa szerint „a részt vevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt”; az 1992. évi ENSZ kisebbségi nyilatkozata 2. cikkének 2. és 3. pontja szerint „a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt

venni (...) a közéletben” és „joguk van (...) hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek”; az Európa Tanács 1994. évi Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (a további szövegben: Keretegyezmény) 15. cikke szerint a tagállamok „kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek”.

A hatékony részvétel lehetőségének megteremtése azt jelenti, hogy ez a részvétel önkéntes alapon történik. A társadalmi és politikai integráció alapfogalma valóban különbözik az erőszakos asszimilációt (beolvasztást) képező folyamattól és kimenetelétől, mint ahogyan arra a Keretegyezmény 5. cikke is figyelmeztet. A kisebbségekhez tartozó személyek legitim (törvényes, jogos, jogszerű) érdekeinek megvalósítása békés folyamat lehet, amely lehetőségeket kínál az optimális (a legkedvezőbb, a legjobbnak ígérkező) megoldások megtalálásához a közpolitika és törvények meghozatalában, de csak abban az esetben, ha önkéntes alapokon nyugszik. Egy ilyen átfogó folyamat, amely tartalmazza a részvétel folyamatát, a jó igazgatás céljait szolgálja, ha megfelel az egész lakosság érdekeinek – egyesíti az összes közéleti érdeket és a végső fokon erősíti az állam integritását. A kisebbségeknek a közéletben való hatékony részvételére vonatkozó nemzetközi standardok aláhúzzák a tényt, hogy nem foglalnak magukba semmilyen jogot az olyan tevékenységekben való részvételre, amelyek ellentétben vannak az Egyesült Nemzetek, az EBESZ vagy az Európa Tanács céljaival és elveivel, ideértve az államok szuverén egyenrangúságát, területi integritását és politikai függetlenségét (lásd a Koppenhágai Okmány 37. paragrafusát, az ENSZ kisebbségi nyilatkozatának 8 (4) cikkét és a Keretegyezmény preambulumát/bevezetőjét).

2) Az 1992. évi Helsink-i Dokumentum VI. részének 25. paragrafusában szellemében ezek az ajánlások a megfelelő kötelezettségeken alapszanak, olyannyira, hogy az EBESZ részes államainak széles megközelítést kínálnak „az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) keretében vállalt megfelelő kötelezettségek hatékonyabb megvalósítására, beleértve azokat is, amelyek a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási azonosságának megőrzésére és fejlődése feltételeinek megteremtésére vonatkoznak”.

Az ENSZ Alapokmányának 1 (3) cikke hangsúlyozza: a szervezet egyik célja, hogy „gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen” – amit az 55 (c) még jobban megvilágít azzal, hogy bekapcsolja „az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartását”. Az Alapokmány az emberi jogok tiszteletben tartása és a nemzetközi béke és biztonság közötti szoros kapcsolaton alapszik, az emberi méltóság alapvető értékét pedig még tovább erősíti az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikke, a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának és az 1966. évi Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányának preambuluma, valamint az 1965. évi a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény. Ez a méltóság minden ember veleszületett joga és összefügg az egyenlő és elidegeníthetetlen jogokkal.

Az egyenlő méltóság és az elidegeníthetetlen jogok előfeltételéből kiindulva következik a megkülönböztetés tilalmának elve, amely gyakorlatilag jelen van minden az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi instrumentumban, beleértve az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 2., a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. és 26. cikkét és a Gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. cikkét. A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény 1. cikke határozottan kimondja, hogy ez az egyezmény tiltja a megkülönböztetést „a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai leszármazás alapján”. Az 1950. évi Európai Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (a további

lehet, amelyek jelentősek nemcsak az ő magánéletére nézve, hanem a közéletben is. Valóban, a nyílt társadalmakban, amelyekben egyre bővülnek az emberi kapcsolatok és az eszmék cseréje, számos egyénnek többszörös identitása van, amelyek fedik egymást, koegzisztálnak (együtt léteznek) vagy hierarchikus (rangsorolt) vagy nem hierarchikus módon rétegesek, kifejezve ezáltal ezek különböző hovatartozását. Természetesen az identitások nem kizárólagosan az etnikai alapon nyugszanak, se nem egységesek ugyanazon a közösségen belül; ezek a különböző tagoknál különböző alakban és szinten lehetnek jelen. A sajátos kérdésektől függően a különböző identitások lehetnek többé vagy kevésbé kifejezettek. A következmény az lehet, hogy a személyt különböző módon és különböző okból kifolyólag lehet meghatározni, bizonyos identitás fontosságától és a felkínált megoldásoktól függően. Például az egyes országokban az egyén nyelvet választhat az adókötelezettségének rendezése céljára, de ugyanakkor másként tüntetheti fel magát a helyi közösségben valamilyen más célból.

5) A demokratikus keretben a döntéshozatal folyamata éppen olyan fontos mint az elfogadott határozat tartalma. Mivel a jó igazgatás nemcsak a nép felett történik, hanem a nép érdekében is, ennek a folyamatnak mindig fel kellene, hogy ölelje mindazokat, akiket érint, hogy nyílt legyen mindenki számára, hogy lássa és eldöntse, valamint felelős is azokért, akikre kihat. Csak az ilyen folyamatok nyerhetik meg és tarthatják meg a közvélemény bizalmát. Az ilyen átfogó folyamatok állhatnak konzultációkból (tanácskérésből, véleménykérésből), közvélemény-kutatásból, referendumból (népszavazásból), tárgyalásokból, sőt még azok külön beleegyezéséből is, akiket érint. Azok a döntések, amelyek az ilyen folyamatok eredményeként jönnek létre valószínűleg önkéntes elfogadásra találhatnak. Olyan helyzetekben, amikor a hatalom és az érintett közösségek álláspontjai különböznek, a jó közigazgatás felajánlhatja harmadik fél szolgáltatáit a legmegfelelőbb megoldás felkutatása érdekében.

A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban a Koppenhágai Okmány 33. paragrafusa utasítja az EBESZ tagállamait, hogy intézkedéseket tegyenek és „védjék a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, és teremtsék meg ezen identitás előmozdításának feltételeit (...) a megfelelő tanácskozások után, beleértve az ilyen kisebbségek szervezeteivel és egyesületeikkel való kapcsolatokat”. A Helsinkinek VI. részének 26. paragrafusában az államok továbbá kötelezettséget vállaltak, hogy „a nemzeti kisebbségek kérdéseit építő módon vetik fel, békés eszközökkel és minden érdekelt fél párbeszéde, az EBEÉ elveinek és kötelezettségeinek alapján”. A Koppenhágai Okmány 30. paragrafusa „minden érdekelt fél” tekintetében elismeri „a nem-kormányzati szervezetek, beleértve a politikai pártok, szakszervezetek, emberi jogi szervezetek és vallási csoportok fontos szerepét a tolerancia, a kulturális változatosság előmozdításában és a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések megoldásában”.

A bekapcsolódás átfogó folyamata megköveteli a tolerancia előfeltételeit. Az egymás kölcsönös tiszteletben tartását és az egyenrangúság társadalmi és a politikai légkörét törvénnyel kell biztosítani, de tanulni is a társadalmi erkölcs részeként, amelyet elfogad az egész lakosság. A tájékoztatói eszközöknek ilyen tekintetben különleges szerepük van. A Keretegyezmény 6 (1) cikke azt mondja, hogy „a felek bátorítják a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén”. Az államoknak az olyan gyakorlat megszüntetése irányában kellene tevékenykedniük, mint a lebecsülő vagy gúnyoló nevek és kifejezések használata és intézkedéseket kellene tenniük, hogy harcoljanak a negatív sztereotípek (állandóan ismétlődő, elkopátott kifejezések) ellen. Ideális lenne ha az illető közösség képviselői részt vennének ezeknek a problémáknak az áthidalására irányuló összes lépések megválasztásában és előkészítésében.

II. A DÖNTÉSHOZTALBAN VALÓ RÉSZVÉTEL

A. Megoldások a központi hatalom szintjén

6) A Koppenhágai Okmány 35. paragrafusa és az EBEÉ nemzeti kisebbségekről tartott szakértői értekezletének (Genf) jelentése harmadik részének 1. paragrafusa aláhúzza, hogy „amikor államukban a nemzeti kisebbségek helyzetéről folyik a vita, azoknak tényleges lehetőséget kell adni a részvételre ... (és) hogy a nemzeti kisebbségek tagjainak vagy azok képviselőinek a döntéshozatalban vagy tanácskozó testületekben való (ilyen) demokratikus részvétele a közügyekben a hatékony részvétel fontos eleme”. A Helsinki Dokumentum VI. részének 24. paragrafusa kötelezi az EBESZ tagállamait, hogy „nagyobb erőfeszítéseket tegyenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogainak és alapvető szabadságainak szabad megvalósítására, egyénekenként vagy másokkal közösen, beleértve azt a jogot is, hogy minden államban a döntéshozatal demokratikus eljárásaival összhangban teljes egészében részt vegyenek államuk politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében, ideértve az azokban a testületekben való demokratikus részvételüket is, ahol a döntéseket hozzák, valamint a tanácskozó testületekben, nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt, inter alia (többek között) a politikai pártok és egyesületek tevékenysége révén”.

A részvétel lényege a munkába való bekapcsolódás, mind a döntéshozatal folyamatához való hozzájárulás esélye, mind ennek a részvételnek az eredménye szempontjából. A jó igazgatás fogalma tartalmazza azt a feltételezést, hogy az egyszerű többségű döntéshozatal nem mindig elegendő. Az állam szerkezetétől függően kedvezőek lehetnek a decentralizáció különböző formái, amelyek biztosíthatják az érdekelt felek alkalmasságának és felelősségének maximumát a döntéshozatal folyamatában mind állami szinten, mind alacsonyabb szinteken. Ezt különböző módon lehet elérni az unitáris (egységes) államban vagy a föderatív (szövetségi) és konföderatív (államszövetségi) rendszerekben. A kisebbségek képviselőit a döntéshozó testületekben biztosítani lehet bizonyos számú fenntartott hellyel (kvótával/ arányos résszel, kinevezésekkel vagy más módon), míg a részvétel más alakjai alatt a megfelelő bizottságokban szavazati joggal vagy anélkül való részvétel értendő. A végrehajtó, igazságügyi, közigazgatási és más testületekben a részvételt hasonló módon lehet biztosítani, formális követelményekkel vagy a szokásos gyakorlat által. Úgyis létehetnek külön testületek, amelyek megfelelnek a kisebbségek követelményeinek. Azoknak a feltételeknek a biztosítása, hogy a kisebbségek minden jogot élvezzenek, külön lépések megtételét követeli, amelyeket a közigazgatásban kellene megtenni, ideértve „az egyenlő feltételeket a közhivatali állás betöltéséhez”, ahogyan azt a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény 5 (c) cikke kimondja.

B. Választások

7) A szabad, tisztességes és időnkénti választásokon megválasztott képviselői hatalom a korszerű demokrácia alapja. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. (3.) cikke szerint az alapvető cél, hogy „a közhatalom alapja a nép akarata legyen”. Ez a standard kifejezésre jutott az univerzális (általános) és európai szerződésekben, mint amilyen a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikke és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény I. Protokolljának (Kiegészítő jegyzőkönyvének) 3. cikke. Az EBESZ tagállamai számára a Koppenhágai Okmány 5. és 6. paragrafusa pontosítja, hogy „az igazságosság azon elemeihez, amelyek a vele született méltóság és az ember egyenlő és elidegeníthetetlen jogai teljes körű kifejeződése szempontjából alapvető fontossággal bírnak”, tartozik a „nép időszakos és általános választások útján, szabadon és tisztességesen kifejezett akarata, ami minden kormányzat hatalmának és legitimitásának (törvényességének, jogszerűségének) alapja”.

Habár az államoknak széles lehetőségek állnak rendelkezésükre annak a módnak a megválasztásában, hogyan fogják teljesíteni ezeket a feltételeket, megkülönböztetés nélkül kell ezt megtenniük, és arra kell törekedniük, hogy a képviselői arány minél nagyobb legyen. Valóban, az Egyesült Nemzetek Szervezetével összefüggésben az Emberi Jogok Bizottsága a 25. cikk Általános Kommentárjának 12. paragrafusában (az 1996. évi 57. ülészen) megmagyarázta, hogy „a kifejezés, a gyülekezési és az

egyesülés szabadsága lényeges előfeltételei a szavazati jog élvezésének és védettek kell hogy legyenek. (...) A szavazásról szóló információk és anyagok hozzáférhetőek kell hogy legyenek a kisebbségek nyelvén”. Mi több, a 25. cikk Általános Kommentárjának 5. paragrafusa megvilágítja, hogy „a közügyek irányítása (...) széles fogalom, amely a politikai, de különösen a törvényhozó, végrehajtó és igazgatási hatalom megvalósítására vonatkozik. Ez magában foglalja a közigazgatás minden vonatkozását, valamint a politika kialakítását és megvalósítását a nemzetközi, nemzeti, regionális és lokális (helyi) szinten”.

Tekintettel arra, hogy egyetlen választási rendszer sem semleges a különböző nézetek és érdekek szemszögéből, az államoknak olyan rendszert kellene elfogadniuk, amely sajátos helyzetükben a kormány legjobb képviselőjét eredményezné. Ez különösen fontos a nemzeti kisebbségek számára, amelyek más módon talán nem lennének megfelelően képviselve.

8) Elvileg a demokráciáknak nem kellene beleavatkozniuk abba a módba, ahogyan az emberek politikailag szervezkednek mindaddig, amíg ezt békés módon és mások jogainak tiszteletben tartásával teszik. Lényegében itt az egyesülés szabadságáról van szó, ahogyan azt számos nemzetközi instrumentum artikulálja (kifejezi), többek között: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 20. cikke, a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 22. cikke, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 11. cikke és a Koppenhágai Okmány 6. paragrafusa. Az egyesülés szabadsága különleges módon szavatolva van a kisebbségek számára, a Koppenhágai Okmány 32. paragrafusának 6. pontjával és a Keretegyezmény 7. cikkével összhangban. A Helsinki Dokumentum VI. részének 24. paragrafusa még pontosabban kötelezi az EBESZ részes államait, hogy „biztosítsák a nemzeti kisebbség számára, hogy egyéenként vagy másokkal közösen, szabadon élvezhessék emberi jogaikat és alapvető szabadságaikat, beleértve azt a jogot is, hogy (...) teljes egészében részt vegyenek (...) a politikai életben, ideértve (...) a politikai pártok és egyesületek tevékenységét”.

Habár az egyenlő jogoknak és a megkülönböztetés tilalmának teljes tiszteletben tartása csökkentik vagy megszüntetik az etnikai kapcsolatokon alapuló politikai pártok alakítására irányuló követeléseket és azok szükségét, egyes esetekben ezek a pártok – amelyek a megfelelő közösséget képviselik – lehetnek az egyes érdekek hatékony képviselőinek, és ezáltal a hatékony részvételnek az egyedüli reményei. Pártokat természetesen más alapokon is létre lehet hozni, például a regionális érdekek alapján. Ideális volna, ha a pártok nyitottak lennének, és ha túlhaladnák a szűk etnikai témákat; ezért a legnagyobb pártoknak arra kell törekedniük, hogy bekapcsolják a kisebbségek tagjait, és ezáltal csökkenjen az etnikai pártok iránti szükség és igény. Ilyen értelemben a választási rendszer meghatározása nagyon fontos lehet. Mindenesetre egyetlen politikai pártnak vagy más egyesületnek sem szabad serkenteni a fajgyűlöletet, amelyet tilt a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 20. cikke és a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény 4. cikke.

9) A választási rendszer előírható a törvényhozó és a többi testület és intézmény megválasztását, ideértve az egyes hivatalnokokat is. Amíg a választási egységek, amelyekben egy képviselő kerül megválasztásra, biztosítani tudják a kisebbségek elegendő képviselőjét, a választási egységek meghatározási módjától és a kisebbségi közösség sűrűségétől függően, addig a proporcionális képviselő segítségére lehet a kisebbségek megfelelő képviseltségének szavatolásában. Az EBESZ tagállamaiban a proporcionális képviselő különböző formáit alkalmazzák, beleértve a „preferenciális szavazást”, amelynél a szavazók választásuk szerint rangsorolják a jelölteket; „nyílt lista rendszer”, amelynél a választók jelöltet választanak a pártlistán belül, egyszerre szavazva; a „panachage” rendszert, amelynél a szavazók különböző pártlistákon lévő jelöltek közül egynél több jelöltre is szavazhatnak és a „kumulációs” rendszert, amelynél a szavazók az egyes jelöltre egynél több szavazatot is leadhatnak. A küszöbnek nem szabad olyan magasnak lennie, hogy akadályozza a kisebbségek képviselőjét.

10) A választási egységek kialakításakor figyelembe kell venni a kisebbségek gondjait és érdekeit, hogy

biztosítva legyen képviselőjük a döntéshozatali testületekben. Az „igazságos” képviselő alatt az értendő, hogy a kiválasztott módszerrel senkit sem szabad alárendelt helyzetbe hozni, és hogy minden kérdést és érdeket figyelembe kell venni. A legjobb lenne, ha a választói egységek határait egy független és pártatlan testület jelölné ki, hogy biztosítva legyen az összes többi érdek mellett a kisebbségek jogai tiszteletben tartásának érdeke is. Ezt azokban az államokban, amelyek tagjai az EBESZ-nek, leggyakrabban (vagy leginkább) az állandó és hivatásos választási bizottságok munkájával érik el. Mindenesetre az államoknak nem szabad megváltoztatniuk a választási egységek határait, sem más módon megváltoztatniuk a lakosság arányát ezekben az egységekben azzal a szándékkal, hogy csökkentsék vagy kizárják a kisebbségek képviselőit. Ezt kimondottan tiltja a Keretegyezmény 16. cikke, míg A helyi önkormányzatok európai chartájának 5. cikke előírja, hogy „nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett községekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol a törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül, amikor ezt a Statútum engedélyezi” (lásd a területi megoldásokra vonatkozó 19. ajánlást).

C. Megoldások regionális és helyi szinten

11) Ez az ajánlás alkalmazható a központi hatalom alatti igazgatás minden szintjén (tehát a tartományokra, járásokra, kerületekre, prefektúrákra, községekre, városokra és vidéki városokra, függetlenül attól, hogy az unitaris államban vagy a szövetségi államot alkotó egység keretében vannak-e, beleértve az autonóm régiókat és az illetékesség más szervezeti formáit is). Az összes emberi jogok következetes élvezése mindenki számára egyformán azt jelenti, hogy azoknak az illetékességeknek, amelyek a központi kormány szintjén léteznek, létezniük kell a hatalom alacsonyabb szintű szervezeteiben is. Ellenben a szerkezet kialakításának kritériumai regionális és lokális szinten különbözhetnek azoktól, amelyeket a központi hatalom szintjén alkalmaznak. A szerkezeteket létre lehet hozni aszimmetrikusan, és a szükségéktől és kifejezett kívánságoktól függően különbözhetnek.

D. Tanácsadó és véleményező testületek

12) A Helsinki Dokumentum VI. részének 24. paragrafusa kötelezi az EBESZ tagállamait, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítsák emberi jogaiknak és alapvető szabadságaiknak szabad megvalósítását, egyénenként vagy másokkal közösen, beleértve azt a jogot is, hogy (...) teljes egészében részt vegyenek államuk politikai (...) életében, és demokratikus részvételüket (...) a tanácsadó testületekben, nemzeti, regionális és helyi szinten”. Ezek a testületek lehetnek állandó vagy ideiglenes jellegűek, mint a törvényhozási vagy végrehajtási szervek részei, illetve ezektől függetlenek. A képviselőházi testületekhez kapcsolt biztosságok, mint például a kisebbségek kerekasztalai, léteznek az EBESZ egyes tagállamaiban. Ezek tevékenységet fejthetnek ki az igazgatás minden szintjén, beleértve az önkormányzatot is. Ahhoz, hogy hatékonyak legyenek, ezeket a testületeket a kisebbségek képviselői és más egyének kellene hogy alkossák, akik szaktudásukkal hozzájárulhatnak munkájukhoz, megfelelő eszközökkel kellene rendelkezniük, és kellő figyelemben kell részesíteni őket a döntéshozatalkor. Tanácsadó funkciójuk mellett ezeknek a testületeknek hasznos közvetítői szerepe lehet a döntéshozók és a kisebbségi csoportok között. Ugyancsak cselekvésre ösztönözhetnek mind a kormány szintjén, mind a kisebbségi közösségekben. Ezek a testületek külön feladatokat is elláthatnak például az oktatás terén. Emellett a különleges feladatú bizottságoknak különleges jelentősége lehet a kisebbségek számára, amelyek képviselve kellene hogy legyenek bennük.

13) Annak lehetősége, hogy ezeket a testületeket építő módon fel lehessen használni, a helyzettől függ. Mégis, egészében véve, a jó igazgatás alatt értendő, hogy a hatalom megteszi a szükséges intézkedéseket a létrehozott tanácsadó, véleményező testületek bekapcsolódása érdekében, hogy hozzájuk forduljanak, ha erre szükség van, és kérjék szolgálataikat. A hatalomnak az ezekhez a testületekhez és tagjaikhoz való nyílt és célravezető hozzáállása hozzájárul a döntések minőségének javításához és a társadalom egésze bizalmának növeléséhez.

III. ÖNKORMÁNYZAT

14) Az „önkormányzat” fogalma azt jeleneti, hogy a közösség végzi az ellenőrzést azok felett az ügyek felett, amelyek ezt a közösséget érintik. Az „igazgatás” fogalmának megválasztása nem jelenti szükségszerűen a kizárólagos illetékességet. Ez magában foglalhatja az igazgatási jogosítványokat, valamint a külön törvényhozási és igazságszolgáltatási illetékességet. Az állam ezt meghatalmazásainak delegálásával (átruházással) vagy devolúciójával (áthárításával), illetve – szövetség esetében – az alkotó egységek illetékességének előzetes meghatározásával valósíthatja meg. Az EBESZ tagállamaiban az „önkormányzattal” kapcsolatos megoldásokat, az egyes esetektől függően, delegált autonómiáknak, önkormányzatnak vagy helyi illetékességnek nevezik. Nincsen olyan eset, hogy valamilyen etnikai kritérium szolgált volna a területi megoldások alapjául.

A Koppenhágai Okmány 35. paragrafusában az EBESZ tagállamai „tudomásul veszik az egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseiket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi követelményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”. Ezek után az EBEÉ nemzeti kisebbségekről tartott genfi szakértői értekezlete jelentése IV. részének 7. paragrafusában megállapítást nyert, hogy „közülük egyesek pozitív eredményeket értek el a megfelelő demokratikus módon, többek között: (...) a helyi és autonóm közigazgatás, valamint a területi autonómia alapján, beleértve a szabad és időközönkénti választásokon megválasztott tanácsadói, törvényhozási és végrehajtó szervek létezését; a nemzeti kisebbség önkormányzata által, azokkal a kérdésekkel kapcsolatban, amelyek e kisebbség identitását érintik olyan helyzetekben, amikor a területi autonómia nem alkalmazható; a hatalom decentralizált vagy helyi szervei által; (...) azoknak a nemzeti kisebbségeknek nyújtandó pénzügyi és technikai segély biztosítása által, amelyek meg akarják valósítani a saját oktatási, kulturális és vallási intézmények, szervezetek és egyesületek alapítására és vezetésére való jogukat.” A helyi önkormányzatok európai chartájának preambuluma általánosabb módon kiemeli, hogy „a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvei” hozzájárulnak „a helyi önkormányzás védelméhez és megerősítéséhez a különböző európai országokban”. Ezzel kapcsolatban A helyi önkormányzatok európai chartájának 9. cikke az így decentralizált hatalom működésére megfelelő pénzügyi források biztosítását irányozza elő.

15) Mivel az államnak bizonyos területeken az egész államot érintő meghatalmazásai vannak, ezért ezek végrehajtását biztosítani kell a központi hatalmak szintjén. Ez szabályszerűen felöleli: a honvédelem kérdéseit, amelyek lényegi jelentőségűek az állam területi integritásának megvédése szempontjából; a nemzetgazdasági politikát, amely azért jelentős, mert a központi kormány a gazdaságilag különböző területek kiegyenlítésére törekszik, valamint a klasszikus diplomáciai tevékenységet. Olyan mértékben, amilyenben a többi kérdésnek is jelentősége lehet az egész országra nézve, ezeket is bizonyos fokon szabályozhatják a központi hatalmak. Ezeknek a kérdéseknek a megoldását különböző módon lehet felosztani, például a különösen érdekelt területi egységekkel vagy kisebbségi közösségekkel (lásd a 18. és 20. ajánlást). Az illetékesség ilyen megosztása minden esetben összhangban kell hogy legyen az emberi jogi standardokkal, és gyakorlatias, valamint összhangolt módon kell kezelni.

Az egyik terület, amelyet nagyon sokszor területi vagy nem területi, illetve mindkét alapon osztanak fel, és amely különleges jelentőségű mind az ország egészére, mind a kisebbségi csoportokra nézve, az oktatás területe. Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló UNESCO-egyezmény 5. cikkének 1. pontja részletesebben pontosítja, hogyan kellene megvalósítani ezt a felosztást ezen a területen: „Az Egyezményben részes államok megegyeznek abban, hogy: (...)
b) biztosítani kell a szülők, illetve a törvényes gyámok szabadságát abban, hogy 1) gyermekeik számára nem állami tanintézeteket is választhatnak, feltéve, hogy ezek megfelelnek az illetékes hatóságok által előírt vagy jóváhagyott minimális normáknak, és hogy 2) az illető állam törvényhozásával összhangban álló keretek között gondoskodhatnak gyermekeik saját meggyőződésük szerinti vallási és erkölcsi neveléséről, emellett viszont semmilyen személy vagy csoport nem kényszeríthető arra, hogy

meggyőződésével össze nem egyeztethető hitoktatásban részesüljön;

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

16) Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 21. cikkében, a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 25. cikkében és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény I. Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkében és az EBESZ standardjaiban előírányzott demokratikus igazgatás elve alkalmazható minden szinten és az igazgatás minden elemére. Ahol szükségesek vagy kívánatosak az önkormányzati intézmények, ott az intézményekben e jogoknak az egyenlő élvezete iránti követelés alatt a demokrácia elveinek alkalmazása értendő.

A. Nem területi megoldások

17) Ez a rész a nem területi autonómiára vonatkozik – amelyet sokszor „perszonális” (személyi) vagy „kulturális autonómiának” neveznek – amely a leghasznosabb azokban az esetekben, amikor a csoport földrajzilag szétszórta. A meghatalmazások ilyen felosztását, beleértve a sajtósági tematikai kérdések feletti ellenőrzést is, meg lehet valósítani az állam szintjén vagy pedig területi megoldások kereteiben. Mindenesetre biztosítani kell mások emberi jogainak tiszteletben tartását. Emellett az ilyen megoldások részére megfelelő pénzügyi forrásokat kell biztosítani, hogy lehetővé váljon a közfunkciók megvalósítása, és az átfogó, valamint a nyílt folyamatokból kell hogy kiinduljanak (lásd az 5. számú ajánlást).

18) Ez nem az összes lehetséges funkció kimerítő listája. Sok minden a konkrét helyzettől függ, különösen beleértve a kisebbségek szükségleteit és kifejezett törekvéseit. A különböző helyzetekben a különböző kérdések a kisebbségek számára kisebb vagy nagyobb jelentőséggel bírnak, az ezeken a területeken hozott határozatok pedig különböző fokon érintik őket. Az egyes területeken megosztás jöhet létre. A kisebbségek számára külön jelentőségű a névhasználatuk feletti ellenőrzés mind a képviseleti testületük, mid az egyes tagjaik részéről, ahogyan azt a Keretegyezmény 11. (1) cikke előírja. A vallási kérdésekben az ajánlás nem támogatja a kormány beavatkozását a vallási kérdésekbe, kivéve ha olyan hatóságokról van szó, amelyeknek delegálták a vallási illetékességet (például a személyi polgári státus esetében). Ennek az ajánlásnak ugyancsak nem célja, hogy a kisebbségi intézmények ellenőrizzék a tömegkommunikációs eszközöket – habár a kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetőségük van a médiák létrehozására és használatára, ahogyan azt a Keretegyezmény 9. (3) cikke szavatolja. Természetesen a kultúrának sok vonatkozása van, és kiterjed olyan kérdésekre is, mint a szociális védelem, lakás- és gyermekvédelem; az államnak figyelembe kellene vennie a kisebbségek érdekeit az ezekkel a területekkel való igazgatásban.

B. Területi megoldások

19) Az európai államokban jelen van a hatalom devolúciója és a subsidiaritás elvének alkalmazása, hogy a határozatok meghozatala minél közelebb kerüljön azokhoz és azok által, akiket a legközvetlenebbül érintenek. A helyi önkormányzatok európai chartájának 4. (3) cikke ezt a célt a következő módon fejezi ki: „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.” A területi önkormányzat segíthet az állam egységének megőrzésében, és növelheti a kisebbségek bekapcsolódásának szintjét olyan módon, hogy nagyobb szerepet ad nekik a

kormány szintjén, amely megfelel a lakosságuk sűrűségének. A föderációk úgyszintén megvalósíthatják ezt a célt, valamint az autonómiák külön megoldásait az unitáris államon vagy a föderáción belül. Úgyszintén lehetséges a vegyes igazgatás. Mint ahogyan a 15. ajánlás már tartalmazza, a megoldásoknak nem kell feltétlenül egyformáknak lenniük az egész országban, hanem különbözhetnek a szükségletektől és a kifejezett törekvésektől függően.

20) Az autonóm hatóságoknak valódi hatalommal kell rendelkezniük, hogy döntéseket hozhassanak törvényhozási, végrehajtási és bírósági szinten. Az országon belüli illetékességet meg lehet osztani a központi, regionális és helyi hatalom között, valamint a különböző szolgálatokra osztani. A Koppenhágai Okmány 35. paragrafusában lehetséges megoldásként említi „a speciális történelmi és területi körülményeknek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megeremtését”. Ebből világosan az következik, hogy az állam keretében nem szükséges az uniformitás (egyformaság) fennállása. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az illetékességet meg lehet osztani azokban a közügyekben is, amelyeket hagyományosan a központi hatalom végez, beleértve az (mind az anyagi, mind az eljárásjogi) illetékesség elosztását is az igazságügy terén, és a hagyományos gazdasági tevékenység feletti illetékességet is. Minimális feltétel, hogy a szóban forgó lakosság szisztematikusan be legyen kapcsolva ezeknek az illetékességeknek a gyakorlásába. Ugyanakkor a központi hatalomnak meg kell őriznie az illetékességét, hogy az egész állam területén biztosítsa az igazságos és egyenlő lehetőségeket.

21) Ott, ahol az illetékességet meg lehet osztani területi alapon a kisebbségek hatékony részvétele javításának érdekében, ezeknek az illetékességeknek a megvalósításában tekintettel kell lenni a kisebbségekre ezen a területen. A közigazgatási és végrehajtási hatalomnak felelősnek kell lennie a terület egész lakossága előtt. Ez a Koppenhágai Okmány 5. paragrafusának 2. pontjából ered, amely az EBESZ tagállamait arra kötelezi, hogy minden szinten és minden személynek biztosítsanak „olyan kormányzati formát, amely jellegében képviseli, és amelyben a végrehajtó hatalom felelős a választott törvényhozásnak vagy a választóknak”.

IV. GARANCIÁK

A. Alkotmányos és jogi védelem

22) Ez a rész a jogi megoldások „biztosításával”, illetve megerősítésével foglalkozik. Egyes esetekben igen hasznosak lehetnek a nagyon részletes jogi megoldások, míg más esetekben elegendőek lehetnek a megfelelő keretek. Mindenesetre, mint ahogyan az 5. ajánlás megfogalmazza, a megoldások egy nyílt folyamat eredményei kell hogy legyenek. Ha a megoldás egyszer létrejön, akkor viszont szükséges a stabilitás azoknak a személyeknek a biztonsága érdekében, akikre vonatkozik, de különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket illetően. A helyi önkormányzatok európai chartájának 2. és 4. cikke az alkotmányos megoldásokat részesíti előnyben. Annak érdekében, hogy megvalósuljon a kívánt egyensúly a stabilitás és az elasztikusság (rugalmasság) között, hasznos pontosan meghatározott időszakonkénti felülvizsgálatokat előírni, amivel eleve politikamentessé válna a változások folyamata, a felülvizsgálás folyamata pedig megszabadulna a negatív töltettől.

23) Ez az ajánlás annyiban különbözik a 22. ajánlástól, hogy serkenti az új és innovációs (újításos) rendszerek ellenőrzését ahelyett, hogy a meglévő megoldások megváltoztatásának feltételeit pontosítaná. A megfelelő hatalmi szervek a különböző helyzetekben különböző hozzáállást alkalmazhatnak a központi hatalom és a kisebbségi képviselők között. A végső álláspontok prejudikálása (befolyásolása) nélkül az ilyen hozzáállás jó tapasztalatokat kínálhat fel, különösen az újítási és alkalmazási folyamatokban.

B. Jogorvoslat

24) A Koppenhágai Okmány 30. paragrafusában az EBESZ tagállamai „elismerik, hogy a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések csak a joguralmon és független bírósági rendszereken alapuló demokratikus keretben oldhatók meg kielégítően”. A hatékony jogorvoslat eszméje úgyszintén jelen van

a Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. (3) cikkében, míg a „bíróági ellenőrzést” A helyi önkormányzatok európai chartájának 11. cikke pontosítja.

A bíróági ellenőrzést az alkotmánybíróságok, valamint a nemzetközi emberi jogi testületek végezhetik. Ugyancsak jelentős szerepük lehet ebben a bíróságon kívüli mechanizmusoknak és intézményeknek, mint amilyenek az állami bizottságok, az ombudsmanok, az etnikai vagy faji viszonyokkal foglalkozó tanácsok és hasonló testületek, ahogyan ez elő van irányozva a Koppenhágai Okmány 27.

paragrafusában, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezmény 14. (2) cikkében, és az 1993. évi Emberi Jogi Világkonferencián elfogadott Bécsi Nyilatkozat és Akcióprogram 36. paragrafusában.

BOZÓKI Antal

* A Lundi Ajánlások és Értelmező megjegyzések eredeti, angol nyelvű és a fordítás alapjául szolgáló angol nyelvű szövegét a Foundation on Inter-Ethnic Relations (Multietnikai Viszonyok Alap) adta ki, az ISBN 90 - 7598905 - 9 szám alatt. Ez a szöveg megtalálható a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos internetes/világhálós honlapján: <http://www.osce.org/hcnm/documents/index.htm>.

Ismereteink szerint ez a Lundi Ajánlások szövegének magyar nyelven való első közlése, a szükséges szerkesztőségi megmunkálással ellátva. A szöveg minden további közlését, másolását és terjesztését engedélyezzük, azzal, hogy kérjük a fordító és a kiadó feltüntetését.

A nemzetközi egyezmények idézett rendelkezéseinek fordításához felhasználtuk a következő kiadványokban magyar nyelven már megjelent szövegeket: Emberi jogok, Nemzetközi Okmányok Gyűjteménye, Emberi jogok Központja, Genf, Egyesület Nemzetek, New York, 1988; Emberi jogok a nemzetközi jogban, Emberi Jogok Magyar Központja (MTA Állam- és Jogtudományi Intézete), Budapest, 1994; Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja, Budapest és A helyi önkormányzatok európai chartája, az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja, Budapest, 1997. június.