

Az ENSZ kisebbségi kézikönyve

Az ENSZ kisebbségi kézikönyve



**EGYESÜLT NEMZETEK
SZERVEZETE**



**AZ ENSZ EMBER JOGI
FŐBIZTOSÁNAK HIVATALA**

EUKIK

Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány

A kiadvány kereskedelmi forgalomba nem hozható.

Az eredeti forrás feltüntetésével korlátlanul másolható, sokszorosítható.

Fordította és a magyar kiadást szerkesztette Böszörményi Jenő.

Hungarian translation © Böszörményi Jenő

Budapest, 2004



© Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány

Felelős kiadó: dr. Törzsök Erika elnök
1093 Budapest, Lónyay u. 24. félemelet 1.

Levelezési cím: 1461 Budapest, Pf. 362.

Telefon: (+36 1) 216 7292, 456 0779

Fax: (+36 1) 216 7696

Internet: www.eokik.hu

E-mail: minor@eokik.hu

Nyomdai előkészítés és nyomás:
Stúdió MolnART, (+36 20) 203 9961

E-mail: studiomolnart@freemail.hu

Tördelés: Molnár László

Tartalom

Előszó	5
---------------------	---

I. rész

<i>Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól</i>	7
<i>Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához (Készítette: Asbjørn Eide, a Kisebbségi Munkacsoport elnöke)</i>	11

II. rész

<i>1. fejezet: Az Egyesült Nemzetek rendszerének áttekintése</i>	37
<i>2. fejezet: A kisebbségek és az Egyesült Nemzetek Szervezete: az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja</i>	49
<i>3. fejezet: A kisebbségek és az Egyesült Nemzetek Szervezete: az ENSZ Alapokmánya alapján létrehozott testületek</i>	61
<i>4. fejezet: A kisebbségek és az Egyesült Nemzetek Szervezete: emberi jogi ellenőrző testületek és panaszmechanizmusok</i>	73
<i>5. fejezet: A kisebbségi jogok védelme az Amerika-közi emberi jogi rendszerben</i>	95
<i>6. fejezet: Kisebbségi jogok az Ember és a népek jogainak Afrikai Chartájában</i>	95
<i>7. fejezet: Kisebbségi jogok az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendszerében</i>	97
<i>8. fejezet: Az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről</i>	107
<i>9. fejezet: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa</i>	119
<i>10. fejezet: Kisebbségek és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet</i>	135
<i>11. fejezet: A kisebbségek jogainak védelme és az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO)</i> ...	143
<i>12. fejezet: A kisebbségekhez tartozó menekültek védelme: az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa</i>	155
<i>13. fejezet: A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatások Bizottsága (DAC)</i>	161
<i>14. fejezet: Az Európai Unió: emberi jogok és a diszkrimináció elleni küzdelem</i>	169

Függelék

<i>Internetes címek listája</i>	181
---------------------------------------	-----

Előszó

A kisebbségek helyzete az 1990-es években a nemzetközi szervezetek tevékenységének előterébe került. A megnövekedett figyelem mind a kodifikáció, mind a szervezeti felépítés terén jelentős előrelépést hozott, s a nemzetközi szervezetek ma már számos lehetőséget kínálnak a kisebbségek számára jogaik érvényesítésére, az őket ért sérelmek orvoslására. Egyre nagyobb szükség mutatkozik tehát egy olyan gyakorlati útmutató iránt, amely lényegre törően, ugyanakkor közérthetően foglalja össze ezeket a nemzetközi dokumentumokat és mechanizmusokat. Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja kifejezetten e céllal kezdeményezte az olvasó kezében tartott kisebbségi kézikönyv összeállítását. A 2001 őszére, a dél-afrikai Durbanben megrendezett rasszizmus elleni világkonferenciára elkészült ENSZ-kiadvány magyar nyelvű megjelentetésével az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány (EÖKK) célja, hogy a Magyarországon élő kisebbségek, illetve a szomszédos országokban élő magyar közösségek jobban megismerjék a nemzetközi fórumokon előttük nyitva álló lehetőségeket.

Az eredeti ENSZ-anyaghoz képest kihagytuk az afrikai és az amerikai regionális emberi jogi rendszerrel foglalkozó fejezeteket, ezeknek csak rövid összefoglalóit közöljük. A kézikönyvben hivatkozott emberi jogi vagy kisebbségjogi dokumentumok többségének eredeti angol és/vagy francia szövegét, illetve magyar fordítását az olvasó megtalálhatja az EÖKK honlapján: <http://www.eokik.hu/>.

A szerkesztő

EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE

Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992. december 18.)*

A Közgyűlés 47/135. sz. határozata

A Közgyűlés,

mege erősítve, hogy az Egyesült Nemzetek egyik alapvető célja, amint azt az Alapokmánya kinyilvánítja, az emberi jogok és alapvető szabadságok mindenki számára, fajra, nemre, nyelvre vagy vallási tekintet nélkül történő tisztelgetben tartásának előmozdítása és ösztönzése,

mege erősítve az alapvető emberi jogokba, az ember személyének méltóságába és értékébe, a nők és férfiak, valamint a nagy és kis nemzetek egyenlő jogaiba vetett hitet,

attól az óhajtól vezettetve, hogy előmozdítsa az Egyesült Nemzetek Alapokmányában, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, a népirtás büntetettének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezményben, a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményben, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, a valláson vagy hiten alapuló megkülönböztetés és türelmetlenség valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nyilatkozatban, a gyermek jogairól szóló egyezményben, valamint egyéb – egyetemes és regionális szinten elfogadott, illetve az ENSZ egyes tagállamai között megkötött – idevágó nemzetközi okmányokban foglalt alapelvek megvalósítását,

fellelkesedvén a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének azon rendelkezéseitől, amelyek az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkoznak,

tekintettel arra, hogy a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme hozzájárul azon államok politikai és társadalmi stabilitásához, amelyekben élnek,

hangsúlyozva, hogy a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak állandó előmozdítása és megvalósítása – a társada-

* Hivatalos magyar fordítás. (A szerk.)

lom fejlődésének integráns részeként és a jog uralmán alapuló demokratikus keretben – hozzájárulhat a népek és az államok közötti barátság és együttműködés erősítéséhez,

tekintettel arra, hogy az Egyesült Nemzetekre fontos szerep hárul a kisebbségek védelme tekintetében,

szem előtt tartva az Egyesült Nemzetek rendszerén belül – különösen az Emberi Jogok Bizottsága, a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság, valamint az emberi jogok nemzetközi egyezségokmányai és más vonatkozó nemzetközi emberi jogi okmányok értelmében felállított szervek által – a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme terén eddig végzett munkát,

figyelembe véve azt a fontos munkát, amelyet a kormányközi és nem kormányzati szervek végeznek a kisebbségek védelme és a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme terén,

elismerve a nemzetközi okmányok még hatékonyabb végrehajtása biztosításának szükségességét a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogaira tekintettel,

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

1. cikk

1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.

2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el e célok megvalósítása érdekében.

2. cikk

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

2. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.

3. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve arra a területre, amelyen élnek.

4. A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van megalakítani és fenntartani saját egyesületeiket.

5. A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van – bármilyen megkülönböztetés nélkül – szabad és békés kapcsolatokat kiépíteni és fenntartani csoportjuk más tagjaival és a más kisebbségekhez tartozó személyekkel, valamint határon túli kapcsolatokat más államok polgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelékekkel kapcsolódnak.

3. cikk

1. A kisebbséghez tartozó személyek jogait, beleértve az ezen Nyilatkozatban foglaltakat, egyénileg, valamint csoportjuk más tagjaival közösen, bármilyen megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják.

2. A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében.

4.cikk

1. Az államok – ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben teljes körűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat.

2. Az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal.

3. Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy – ahol lehetséges – a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvük tanulására, vagy hogy az anyanyelvükön történő oktatásban részesüljenek.

4. Az államoknak – ahol helyénvaló – intézkedéseket kell tenniük az oktatás terén, hogy ösztönözzék a területükön élő kisebbségek történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának ismeretét. A kisebbségekhez tartozó személyeknek legyen lehetőségük ismereteket szerezni a társadalom egészéről.

5. Az államoknak meg kell fontolniuk azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek által a kisebbséghez tartozó személyek teljes körűen részt vehetnek országukban a gazdasági haladásban és fejlődésben.

5. cikk

1. A nemzeti célkitűzéseket és programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.

2. Az államok közötti együttműködési és segítségnyújtási programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.

6. cikk

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

7. cikk

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

8. cikk

1. A jelen Nyilatkozatban semmi nem képezi akadályát annak, hogy az államok érvényesítsék a kisebbséghez tartozó személyekkel kapcsolatban fennálló nemzetközi kötelezettségeiket. Az államok jóhiszeműen teljesítik különösen azokat a kötelezettségeket és elkötelezettségeket, amelyeket azon nemzetközi egyezmények és megállapodások alapján vállaltak, amelyeknek részesei.

2. Az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok gyakorlása nem érinti az egyetemesen elismert emberi jogok és alapvető szabadságok minden személy általi élvezetét.

3. Az államok által az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések *prima facie* nem tekintendők ellentétesnek az egyenlőség Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt elvével.

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

9. cikk

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

Kommentár az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozatához*

**Készítette: Asbjørn Eide,
a Kisebbségi Munkacsoport elnöke**

I. Bevezetés

1. Az ENSZ Közgyűlése 1992-ben hozott 47/135. sz. határozatával hirdette ki a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatot. A Közgyűlés annak az elvárásának adott hangot, hogy a Nyilatkozat legszélesebb körű megismertetése és megértésének előmozdítása érdekében tegyenek fokozott erőfeszítéseket.

2. E kommentár az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság Kisebbségi Munkacsoportjának keretében készült. Szándéka szerint a Nyilatkozat megértéséhez és alkalmazásához kíván útmutatást adni. Első szövegváltozatát – amelyet elnökként magam készítettem – a Kisebbségi Munkacsoport 1998-ban vitatta meg.¹ A tervezetről kormányok, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek, valamint szakértők fejtették ki véleményüket, melyet a Munkacsoport 1999-ben tartott ötödik ülészsaka elé terjesztettek.² Ezen, illetve az egy évvel későbbi hatodik ülészsakon további vélemények is elhangzottak.³ A Munkacsoport felkért, hogy a fentiek alapján véglegesítsem a kommentárt, és gondoskodjam megjelentetéséről az ENSZ által kiadni tervezett kisebbségi kézikönyvben. E végleges szövegváltozat tehát számos szakértő, kormány, valamint nemzetközi és nem kormányzati szervezet írásban vagy szóban kifejtett véleményéből merít, és így a nézetek széles spektrumát veszi figyelembe. Tartalmáért azonban a végső felelősség engem mint fő szerzőjét terhel.

II. A nyilatkozat célja: az emberi jogok és az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek előmozdítása

3. A Nyilatkozat célja – a Közgyűlés 47/135. számú határozata és a Nyilatkozat preambuluma szerint –, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek emberi

* A kommentár szövegét az E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2 sz. üggyiratszámú ENSZ-dokumentum tartalmazza. (A szerk.)

1 E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

2 E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

3 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

jogainak hatékonyabb végrehajtását segítse elő, és hogy, általánosabban, hozzájáruljon az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és az egyetemes vagy regionális keretekben elfogadott emberi jogi dokumentumok megvalósításához. A Kisebbségi Nyilatkozatot a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke ihlette. A Közgyűlés meggyőződése szerint a kisebbségek jogainak előmozdítása és védelme hozzájárul azon államok politikai és társadalmi stabilitásához, amelyekben kisebbségek élnek, illetve elősegíti a népek és az államok közötti barátság és együttműködés erősítését.

4. A Nyilatkozat az emberi jogok nemzetközi törvényébe és más emberi jogi dokumentumokba foglalt jogokra épít, továbbá ki is egészíti azokat: megerősíti és pontosítja azokat a jogokat, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyek számára lehetővé teszik csoportidentitásuk megőrzését és fejlesztését. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában megfogalmazott jogokat – ideértve az egyének közötti diszkrimináció tilalmát is – e folyamat során mindenkor tiszteletben kell tartani. Az állam köteles tiszteletben tartani és a területén vagy a joghatósága alá tartozó valamennyi személy számára mindenfajta – köztük faj, etnicitás, vallás vagy nemzeti származás szerinti – megkülönböztetés nélkül biztosítani azokat a jogokat, amelyeket az általa megerősített dokumentumok tartalmaznak.

5. A Kisebbségi Nyilatkozat cikkeit e célok és elvek fényében kell értelmezni.

III. A cím és az egyes cikkek értelmezése és kommentárja

A Nyilatkozat címe és hatálya

Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól

6. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a Nyilatkozatot ihlető 27. cikkében foglalt jogok kedvezményezettjei „etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez” tartozó személyek. A Kisebbségi Nyilatkozat ezt kiegészíti a „nemzeti kisebbségek” kifejezéssel. E kiegészítés azonban nem tájíti ki a már a 27. cikkben is szereplő csoportokon túl az alkalmazás hatályát. Aligha van olyan nemzeti kisebbség – akárhogy is definiáljuk azt –, amely egyúttal ne lenne etnikai vagy nyelvi kisebbség is. Releváns kérdés lehet azonban, hogy vajon a Nyilatkozat címe a kisebbségek négy különböző kategóriáját jelzi-e, amelyeknek a jogai – tartalmukat és erejüket illetően – valamilyen mértékben eltérnek. Az olyan csoportokhoz tartozó személyek, amelyek kizárólag vallási kisebbségeként határozhatók meg, csak azokkal a különleges kisebbségi jogokkal bírnak, amelyek vallásuk megvállásával és gyakorlásával hozhatók kapcsolatba. Az olyan csoportokhoz tartozó személyek, amelyek kizárólag nyelvi kisebbségekként ha-

tározhatók meg, hasonlóképpen csak azokkal a különleges kisebbségi jogokkal bírnak, amelyek nyelvük oktatásával és használatával hozhatók kapcsolatba. Azok a személyek, akik olyan csoportokhoz tartoznak, amelyeket etnikaként határoznak meg, kultúrájuk más aspektusainak megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatban szélesebb körű jogokkal is rendelkeznek, hiszen az etnicitást általában a kultúra tág fogalmával határozzák meg, amely egyfajta életmódot is magában foglal. Ezért a nemzeti kisebbség kategóriája még erősebb jogokkal lenne jellemezhető, amelyek nem pusztán a kultúrához, hanem a nemzeti identitás megőrzéséhez és fejlesztéséhez kapcsolódnának.

7. A Nyilatkozat érdemi rendelkezései között ilyen különbségtétel nem található, ami azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a különböző rendelkezések értelmezése és alkalmazása során a kisebbségek különböző kategóriáinak szükségleteit ne lehetne figyelembe venni.

8. A kisebbségi jogokkal kapcsolatos európai regionális dokumentumok csak a „nemzeti kisebbség” fogalmát használják, és nem utalnak az „etnikai, vallási vagy nyelvi” kisebbségekre. Ezek közül az Európa Tanácsban⁴ és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben⁵ elfogadott dokumentumok a legfontosabbak. E dokumentumok alkalmazásakor meg kell határozni a „nemzeti kisebbség” fogalmát. Az ENSZ 1992-es Kisebbségi Nyilatkozata esetében ugyanez a probléma azonban nem merült fel, mert ha egy csoportot nem is lehet nemzeti kisebbségnek, de etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségnek még lehet tekinteni, amely ezért a Nyilatkozat hatálya alá tartozhat.

9. Ez több szempontból is fontos lehet. Az európai regionális dokumentumok vonatkozásában néhány állam úgy érvel, hogy „nemzeti kisebbségek” csak olyan csoportok lehetnek, amelyeknek tagjai az állam állampolgárai. Még ha ezt az érvelést is elfogadjuk (jelenleg ez némi vitára ad okot), az 1992-es Kisebbségi Nyilatkozatra ez akkor sem vonatkoztatható, mert ennek hatálya a „nemzeti kisebbségek” kategóriával jellemezhető körnél jóval szélesebb. Minthogy az 1992-es Nyilatkozatot a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke ihlette, feltételezhető, hogy a Nyilatkozat hatálya legalább olyan széles, mint e cikké. Az Egyezségokmány 2. cikkével összhangban a részes államok a területükön tartózkodó vagy joghatóságuk alá tartozó minden személy vonatkozásában kötelesek a 27. cikket tiszteletben tartani és alkalmazását biztosítani, függetlenül attól, hogy a személy – vagy személyek egy csoportja – az állam állampolgára-e vagy sem. Az Emberi Jogi Bizottság ugyanezt az álláspontot fejtette ki 23. sz. általános kommentárjának 5.1. és 5.2. bekezdésében (ötvene-

4 Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, amelyet az Európa Tanács 1994-ben fogadott el.

5 A legfontosabb az 1975-ös Helsinki Záróokmány, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó konferenciájának koppenhágai ülésén 1990-ben elfogadott dokumentum, IV. szakasz, 30–40. bekezdések.

dik ülészak, 1994). Azok a személyek, akik (még) nem állampolgárai annak az országnak, amelyben tartózkodnak, ezen ország kisebbségének részét képezhetik vagy ahhoz tartozhatnak.

10. Bár az állampolgárság mint olyan nem lehet megkülönböztető feltétel, amely a Nyilatkozatban biztosított kisebbségi jogok gyakorlásából bizonyos személyeket vagy csoportokat kizár, más tényezők alkalmasak lehetnek a különböző kisebbségek által követelhető jogok közötti különbségtételre. Azok, akik az állam területének valamely részén egy tömbben élnek, jogosultak lehetnek a nyelvhasználattal, valamint az utca- és helységnevekkel kapcsolatos jogokra, míg a szórványban élők más jogokat követelhetnek; az előbbieket ezen túlmenően bizonyos körülmények között valamilyen fajta autonómiára is jogosultak lehetnek. Azoknak, akik régóta élnek a területen, erősebb jogai lehetnek, mint azoknak, akik csak nemrég érkeztek.

11. A legjobb megközelítésnek az tűnik, ha elkerüljük az „új” és a „rég” kisebbségek közötti abszolutizáló különbségtételt (amivel az előbbieket kizárjuk a kisebbségi jogok köréből), de elismerjük, hogy a Nyilatkozat alkalmazása során a „rég” kisebbségeknek erősebb jogosultságaik vannak, mint az „újaknak”.

12. Maga a „kisebbség” kifejezés is gyakran félrevezető lehet. Európán kívül, különösen Afrikában, az országokat nem egyszer nagyon sok csoport alkotja, amelyek közül egyik sincs többségi helyzetben.

13. A figyelembe veendő tényezők jelentősen eltérhetnek az egyes államokban. Követelmény ugyanakkor, hogy valamennyi csoport tagjainak megfelelő jogokat biztosítsanak, és hogy heterogén társadalmakban kialakítsák a jó kormányzás feltételeit. A jó kormányzás feltételei alatt itt olyan jogi, közigazgatási és területi berendezkedések értendők, amelyek lehetővé teszik a csoportok békés és konstruktív, a mindenki számára biztosított egyenlő méltóságon és jogegyenlőségén alapuló egymás mellett élését, valamint teret hagynak a sokféleségnek, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a különböző csoportokhoz tartozó személyek megőrizhessék és fejleszthessék identitásukat.

14. A Nyilatkozat a kisebbségekhez tartozó személyek jogait főként a 2. cikkben fogalmazza meg, azoknak az államoknak a kötelezettségeit pedig, amelyek területén élnek, az 1., a 4. és az 5. cikkben fejt ki. Bár a Nyilatkozat a jogokat következetesen egyének jogaiként tárgyalja, az államok kötelezettségeit részben a kisebbségekkel mint csoportokkal szembeni kötelezettségekként fogalmazza meg. Ez legegyszerűbben az 1. cikkben érhető tetten (l. alább). Bár a jogokat csak egyének követelhetik, az állam nem hajthatja azokat teljes körűen végre anélkül, hogy ne biztosítaná a csoportnak mint egésznek a létehez és identitásához szükséges megfelelő feltételeket.

15. A kisebbségekhez tartozó személyek jogai különböznek a népek önrendelkezési jogaitól. A kisebbségekhez tartozó személyek jogai egyéni jogok, még akkor is, ha azok a legtöbbször csak másokkal együtt gyakorolhatók. A népek

önrendelkezési jogai viszont kollektív jogok. Bár a népek önrendelkezéshez való jogát a nemzetközi jog – mindenekelőtt a két emberi jogi nemzetközi egyezségokmány közös 1. cikke – egyértelműen szabályozza, az a kisebbségekhez tartozó személyekre nem alkalmazható. Ez nem zárja ki azonban annak lehetőségét, hogy valamely etnikai vagy nemzeti csoporthoz tartozó személyek bizonyos összefüggésben a kisebbségi jogok alapján fogalmazzák meg jogos igényeket, míg más összefüggésben, csoportként lépve fel, egy nép önrendelkezéshez való joga alapján fogalmazzák meg követeléseiket.

16. Az Egyesült Nemzetekben, valamint az Amerikai Államok Szervezetében is különbséget tesznek a kisebbségekhez tartozó személyek és az őslakos népek jogai között. Az utóbbiak különleges problémákkal szembesülnek, amelyekkel a Kisebbségi Nyilatkozat nem foglalkozik megfelelően. Globális szinten az őslakos népekkel kapcsolatos legfontosabb dokumentum a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) a független országokban élő őslakos és törzsi népekről szóló 169. sz. egyezménye, amelyet ez idáig az államoknak csak csekély hányada ratifikált. Az őslakos népek jogairól szóló nyilatkozattervezet – amelyet az Őslakos Népezzel Foglalkozó Munkacsoport fogadott el, és amelyet a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság 1993-ban továbbított az Emberi Jogok Bizottságának – megvitatásra várva máig a Bizottság asztalán van.

17. Az őslakos népekhez tartozó személyek természetesen – amennyiben kívánják – jogosultak arra, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos dokumentumokban foglalt jogokkal maradéktalanul éljenek. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke alapján erre eddig többször is sor került: az Egyezségokmányhoz fűzött első fakultatív jegyzőkönyv alapján az őslakos népekhez tartozó személyek számos beadványt terjesztettek elő.

18. E jegyzőkönyv általában nem ad lehetőséget az őslakos népek által követelt csoportjellegű jogok kikényszerítésére, az Emberi Jogi Bizottság 23. sz. általános kommentárjából (ötvenedik ülészak, 1994, 7. bek.) azonban e pont néminemű módosulása következik. A Bizottság véleménye szerint, különösen az őslakos népek esetében, a föld és a földben rejlő erőforrások használatának fenntartása az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek kulturális jogai gyakorlásának egyik lényegi elemévé válhat. Minthogy az őslakos népek földhöz fűződő jogai gyakran kollektív jogok, a csoport egyes tagjai nemcsak önmaguk érdekében, hanem az őslakos csoport egészének érdekében fogalmazhatnak meg követeléseket.

19. Némelyek kapcsolatot vélnek felfedezni a kisebbségekhez tartozó személyek hatékony politikai részvételhez fűződő joga és a népek önrendelkezéshez való joga között. A hatékony részvétel kérdésével a 2. cikk 2. és 3. bekezdéséhez fűzött kommentárban alább foglalkozunk. Amennyiben a részvételt megtagadják egy kisebbségtől vagy annak tagjaitól, az bizonyos esetekben az önrendelke-

zéssel kapcsolatos jogos igény megfogalmazásához vezethet. Ha egy csoport önrendelkezési jogot követel és megkérdőjelezi az állam területi integritását, az egyezségokmányok közös 1. cikke alapján népek kellene tekintenie magát, ebből következően pedig e követelés a Kisebbségi Nyilatkozat hatályán kívül esne. Ez következik a Nyilatkozat 8. cikkének 4. bekezdéséből is (l. alább). Más körülmények esetén ugyanez lenne érvényes, amennyiben az önrendelkezés kollektív jogát követelik. A Nyilatkozat sem nem korlátozza, sem nem szélesíti a népeknek a nemzetközi jog más rendelkezéseiben biztosított önrendelkezési jogait.⁶

20. Bár a Nyilatkozat nem rendelkezik az önrendelkezéshez fűződő csoportjogokról, az államnak a kisebbségek identitásának védelmével és hatékony részvételük biztosításával kapcsolatos kötelezettségei bizonyos esetekben a legjobban a vallási, nyelvi vagy a kulturális ügyek szélesebb körére kiterjedő autonómiák révén valósíthatók meg. Ennek jó példái számos államban megtalálhatók. Az autonómia lehet területi, kulturális vagy helyi, és rendelkezhet szélesebb vagy szűkebb jogosítványokkal. Egy ilyen autonómiát megszervezhetnek és irányíthatnak a kisebbségekhez tartozó személyek által a 2. cikk 4. bekezdésével összhangban létrehozott egyesületek. A Nyilatkozat azonban nem teszi az államok számára kötelezővé az autonómia felállítását. Bizonyos esetekben a kisebbségek védelmét az integrációt (de nem az asszimilációt) célzó pozitív intézkedések tudják a legjobban szolgálni.

1. cikk

1.1 Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.

21. Az állam és kisebbségei közötti viszony a történelem folyamán öt különböző formát öltött: kiirtás, beolvasás, megtűrés, védelem és támogatás. A jelenlegi nemzetközi jog alapján a kiirtás egyértelműen jogellenes. A Nyilatkozat azon a megfontoláson alapul, hogy az erőszakos asszimiláció elfogadhatatlan. Bár az integráció valamilyen foka minden nemzeti társadalomban feltétele annak, hogy az állam számára lehetővé váljon a területén élő minden személy emberi jogainak megkülönböztetés nélküli tiszteletben tartása és biztosítása, a kisebbségek védelmének célja az, hogy az integráció ne válhasson az állam területén élő személyek nem kívánt asszimilációjává, és ne veszélyeztethesse csoportidentitásukat.

22. Az integráció abban különbözik az asszimilációtól, hogy midőn a társadalomban olyan közös teret alakít ki és tart fenn, amelyben az egyenlő bánás-

⁶ Itt újra hivatkozhatunk az Emberi Jogok Bizottság által ötvenedik ülészakán elfogadott 23. sz. általános kommentárra, amely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkével (a kisebbségi jogokat tartalmazó rendelkezés) foglalkozik, és amely a 3.1. bekezdésben rámutat a népek önrendelkezéshez való joga és a kisebbségekhez tartozó személyek 27. cikk által védelmezett jogai közötti különbségre.

mód és a jog uralma megvalósul, teret enged a sokféleségnek is. A Nyilatkozat a sokféleség kulturális, nyelvi és vallási aspektusaira tér ki.

23. A kisebbségvédelem négy követelményre épül, ezek: a szóban forgó csoportok létének védelme, kirekesztésük tilalma, hátrányos megkülönböztetésük tilalma és asszimilációjuk tilalma.

24. A kisebbségek létének védelme magában foglalja fizikai létezésüket, folyamatos jelenlétüket azokon a területeken, ahol élnek, és azokhoz az anyagi erőforrásokhoz való folyamatos hozzáférésüket, amelyek szükségesek e területeken való jelenlétük fenntartásához. A kisebbségek fizikai kirekesztése a területről és a megélhetés biztosításához szükséges erőforrásokhoz való hozzáférésük akadályozása tilos. A fizikai értelemben vett létezéshez való jogot a népirtás megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény biztosítja, amely 1948-ban a szokásjogot kodifikálta. A kisebbségekhez tartozó személyeknek területükről történő elmozdítását célzó vagy ilyen hatással járó erőszakos lakosság-áttelepítések a nemzetközi jog jelenlegi szabályainak, köztük a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának súlyos megsértését jelentenék. Létezésük védelme azonban többet jelent a kisebbségi csoportok elpusztításának vagy szándékos meggyengítésének tilalmára vonatkozó kötelezettségnél. Megköveteli a csoportidentitás számára alapvető vallási és kulturális örökség (ideértve olyan helyeket is, mint a könyvtárak, egyházi létesítmények, mecsetek, templomok és zsinagógák) tisztelét és védelmét.

25. A második követelmény szerint tilos a kisebbségek kirekesztése a nemzeti társadalomból. Az apartheid bizonyos csoportoknak a társadalom egészéből történő kizárásának szélsőséges formája volt. A Kisebbségi Nyilatkozat többször hangsúlyozza valamennyi csoport – legyen az kicsi vagy nagy – jogait a társadalmi életben való hatékony részvételtre (2. cikk 2. és 3. bekezdés).

26. A harmadik követelmény a hátrányos megkülönböztetés tilalma, amely az emberi jogok védelmének általános elve, és amelyet – többek között – a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény fejt ki részletesen. Ez az egyezmény az etnikai alapú diszkriminációt is tiltja. A Kisebbségi Nyilatkozat a diszkriminációs tilalom elvét abban a rendelkezésében fejt ki részletesen, amely szerint kisebbségekhez tartozó személyekként jogaik gyakorlása nem indokolhat diszkriminációt semmilyen más területen, és semmilyen hátrány sem származhat e jogok gyakorlásából vagy nem gyakorlásából (3. cikk).

27. A negyedik követelmény az asszimiláció tilalma, amelyhez szorosan kapcsolódik annak kiegészítője, vagyis a kisebbségek csoportidentitásának védelme és az identitás megtartásához szükséges feltételek elősegítése. Számos nemrégiben született nemzetközi dokumentum használja az „identitás” kifejezést, amely a kulturális sokszínűség védelmének és támogatásának irányába mozduló világs trendet fejez ki, mind nemzetközileg, mind az államokon belül. A releváns

rendelkezések a következők: a gyermek jogairól szóló egyezmény 29. és 30. cikke, a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezmény 31. cikke, az ILO 169. sz. egyezménye 2. cikkének 2 (b) bekezdése, amely utal az őslakosok társadalmi és kulturális identitásának, szokásainak és hagyományainak, valamint intézményeinek tiszteletére. Regionális keretekben pedig a következők említhetők: az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet keretében elfogadott dokumentumok rendelkezései, köztük az emberi dimenzióval foglalkozó 1990-es koppenhágai konferencia vagy a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakértők 1991-es genfi tanácskozásának dokumentuma. A legutóbb elfogadott dokumentum, mely ugyanebbe az irányba mutat, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló európai keretegyezmény.

28. A kisebbségi csoportidentitás az állam és a szélesebb társadalom részéről nem pusztán toleranciát, hanem a kulturális sokszínűséggel szembeni pozitív hozzáállást követel meg. A kisebbségek megkülönböztető jegyeinek és a nemzeti társadalom életében való részvételüknek nem pusztán az elfogadására, hanem megbecsülésére van szükség. Identitásuk védelme nemcsak azt jelenti, hogy az államnak tartózkodnia kell olyan politikáktól, amelyek célja vagy hatása a kisebbségek beolvadása a domináns kultúrába, hanem azt is, hogy az államnak attól az asszimilációs hatástól is meg kell védenie a kisebbségi identitást, amelyet harmadik felek tevékenysége idéz elő. Az állam nyelv- és oktatáspolitikája döntő fontosságú ebben a vonatkozásban. A kisebbségek identitásának védelmére vonatkozó kötelezettség megszegését jelentené, ha megtagadnák tőlük saját nyelvük megtanulásának vagy az anyanyelvi oktatásnak a lehetőségét, vagy oktatásukból kizárnák saját kultúrájuk, történelmük, hagyományaik és nyelvük ismeretének átadását.

29. A kisebbségek identitásának előmozdítása saját kultúrájuk fenntartását, reprodukcióját és továbbfejlesztését elősegítő különleges intézkedéseket követel. A kultúrák nem statikusak; a kisebbségeknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy saját kultúrájukat egy állandóan változó folyamat kontextusában fejlesszék. E folyamatnak a kisebbségekhez tartozó személyek közötti, a kisebbség és az állam közötti, végül a kisebbség és a szélesebb nemzeti társadalom közötti kölcsönhatások eredményeként kell alakulnia. E cél eléréséhez szükséges intézkedéseket a Nyilatkozat 4. cikke fogalmazza meg részletesebben.

1.2 Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el a célok megvalósítása érdekében.

30. Az 1. cikk 2 bekezdése „megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedések” szükségességéről szól. Az 1. cikk hatékony végrehajtásának biztosításához törvényeket kell alkotni, és ezt egyéb intézkedéseknek is ki kell egészíteniük. Mind az eljárás jellege, mind a tartalom fontos ebben a vonatkozásban. Az eljárás jellegét tekintve alapvető, hogy az állam folytasson konzultációkat a kisebbségekkel

arról, hogy mi tekinthető megfelelő intézkedéseknek. Ez a Nyilatkozat 2. cikkének 3. bekezdéséből is következik. Az egyes kisebbségeknek különböző szükségleteik lehetnek, amelyeket figyelembe kell venni. Az alkalmazott politikák közti eltéréseknek azonban – a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében – objektívnek és ésszerűnek kell lenniük.

31. Az „egyéb intézkedések” magukban foglalják a bírósági, közigazgatási, támogatási és oktatási intézkedéseket, de nem korlátozódnak csupán ezekre.

32. A meghozandó intézkedések tartalma általánosságban a Nyilatkozat más részeiben fogalmazódik meg, különösen a 2. és a 4. cikkben, amelyeket a következőkben tárgyalni fogunk. Az intézkedések egy csoportja közvetlenül az 1. cikk 1. bekezdéséből következik: az államoknak olyan törvényeket kell elfogadniuk, amelyek védelmet nyújtanak a csoportok létét fizikailag veszélyeztető vagy identitásukat veszélyeztető cselekedetekkel vagy ilyen cselekedetekre való izgatással szemben. E kötelezettség a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezményből is következik. Ezen egyezmény 4. cikke szerint az államok kötelesek a csoportoknak a faji vagy etnikai alapú gyűlölettel és erőszakkal szembeni védelmét célzó törvényhozási intézkedéseket elfogadni. Hasonló kötelezettséget fogalmaz meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 20. cikke is.

2. cikk

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

33. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke szinte azonos megfogalmazású, ugyanakkor a Nyilatkozat a tevőleges fellépés követelése terén egyértelműbben fogalmaz. Az egyezségokmány 27. cikke szerint a kisebbségekhez tartozó személyektől „nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy”, míg a Nyilatkozat 2. cikke pozitív kifejezést használ: „joguk van”. Az Emberi Jogi Bizottság értelmezése szerint a 27. cikk a pusztán passzív be nem avatkozásnál többet követel.⁷ A Kisebbségi Nyilatkozat nyilvánvalóvá teszi, hogy ezek a jogok gyakran cselekvést igényelnek, például védő intézkedéseket és az identitás előmozdítását biztosító feltételek létrejöttének elősegítését (1. cikk), vagy meghatározott, aktív intézkedéseket az állam részéről (4. cikk).

34. A „szabadon és beavatkozás vagy bármilyen fajta megkülönböztetés nélkül” szavak a 2. cikk 1. bekezdésének végén arra mutatnak rá, hogy nem elégséges, ha az állam tartózkodik a beavatkozástól vagy a hátrányos megkülönböz-

⁷ Emberi Jogi Bizottság, 23. sz. általános kommentár (ötvenedik ülészak, 1994), 6.1. és 6.2. bekezdések.

tetéstől. Biztosítania kell azt is, hogy az egyének és a szélesebb társadalomban működő szervezetek nem avatkoznak be a kisebbségi jogok gyakorlásába és nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést.

2.2 A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.

35. A szélesebb nemzeti társadalom életében való részvétel joga alapvető egyrészt a kisebbségekhez tartozó személyek érdekeinek és értékeinek támogatása miatt, másrészt egy tolerancián és párbeszédre alapuló, integrált, de plurális társadalom kialakítása érdekében is. Azáltal, hogy országuk közéletének minden szegmensében részt vesznek, képessé válnak egyrészt saját sorsuk alakítására, másrészt a szélesebb társadalom politikai változásaiban való részvételre.

36. A „közélet” kifejezés itt ugyanolyan tágan értelmezendő, mint a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 1. cikke esetében, bár a megelőző szavak – „kulturális, vallási, társadalmi és gazdasági” – ebből már sokat lefednek. A „közélet” alatt – más jogok mellett – a választással és a választhatósággal, a közhivatal viselésével, továbbá más politikai és közigazgatási területekkel kapcsolatos jogok is értendők.

37. A részvétel sokféle formában biztosítható, például kisebbségi egyesületeken keresztül (l. még 2. cikk 4. bek.), más egyesületekben való tagsággal, vagy általamon belüli, vagy határokon átnyúló kapcsolatok szabad fenntartásával.

2.3 A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve arra a területre, amelyen élnek.

38. Amíg a 2. cikk 2. bekezdése általánosságban foglalkozik a társadalom közéletének minden szegmensében való részvétel jogával, addig a 2. cikk 3. bekezdése a kisebbségekhez tartozó személyeknek kifejezetten olyan „döntésekben [való hatékony részvételi jogával foglalkozik], amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve arra a területre, amelyen élnek”. Minthogy az ilyen döntéseknek különleges hatása van a kisebbségekhez tartozó személyekre, a hatékony részvétel hangsúlyozása ebben az esetben különösen fontos. A kisebbségekhez tartozó személyek képviselőit a kezdeti fázistól be kell vonni a döntéshozatali folyamatba. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ha kisebbségek bevonására csak a döntéshozatal végső fázisában kerül sor, amikor kompromisszumra már igen kevés lehetőség maradt, annak meglehetősen kevés haszna van. A kisebbségeket helyi, nemzeti és nemzetközi szinten be kell vonni az őket érintő normák és politikák kialakításába, elfogadásába, végrehajtásába és ellenőrzésébe.

39. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet a nemzeti kisebbségi szakértők számára 1991-ben tanácskozást rendezett Genfben, amelyen az egybegyűlt államok olyan megközelítési módokra hívták fel a figyelmet, amelyeket a résztvevő államok némelyikében jó eredménnyel alkalmaznak. Ezek között voltak tanácsadó és döntéshozó testületek – különösen az oktatás, a kultúra és a vallás területén –, amelyekben kisebbségek képviseltették magukat. Megemlítették a nemzeti kisebbségi ügyekkel foglalkozó gyűléseket; a helyi és autonóm közigazgatást, valamint a területi alapon szerveződő autonómiát, amelynek konzultatív, törvényhozó és végrehajtó szerveit szabad és rendszeresen ismétlődő választásokon választják meg. Hivatkoztak továbbá – olyan esetekben, amikor a területi alapon szerveződő autonómia nem alkalmazható – a nemzeti kisebbségi öngazgatás identitásra korlátozódó formáira; illetve a decentralizált vagy helyi kormányzati formákra.⁸

40. A 1999. május elején a svédországi Lundban összegyűlt független szakértők szövegezték meg a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről szóló ajánlásokat. Az ajánlásokat a nemzetközi jog alapelveinek és szabályainak – mint pl. az emberi méltóság tisztelete, a jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma – figyelembevételével fogalmazták meg, ahogyan azok a nemzeti kisebbségeknek a közéletben való részvételhez való jogát, illetve más politikai jogaik gyakorlását befolyásolják.⁹ Az Albizottság Kisebbségi Munkacsoportja ötödik ülészakán, 1999. május végén ugyanebben a témában fogadott el ajánlásokat.¹⁰

41. Az alábbi kommentár jelentős mértékben támaszkodik a fenti ajánlásokra. Nem pusztán az a cél, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek a 2. cikk 3. bekezdésében található jogainak a minimumát megállapítsuk, hanem hogy azokról a jó példákról is számot adjunk, amelyek kormányok és kisebbségek számára egyaránt hasznos támpontul szolgálhatnak az őket szembesítő problémák megfelelő megoldásainak megtalálásában.

42. A hatékony részvétel csatornát biztosít a kisebbségek közti, a kisebbségen belüli, illetve a kisebbségek és a kormányok közötti konzultáció számára. Szolgálhat a vitarendezés eszközeként, és a társadalom dinamikus stabilitásának feltételeként képes fenntartani a sokféleséget. A kisebbségekhez tartozó személyek definíció szerint túl kevesen vannak ahhoz, hogy egy többségi elvű demokráciában meghatározhassák a döntések kimenetelét. Legalább azt a jogukat biz-

8 Jelentés az EBEÉ nemzeti kisebbségi szakértőinek tanácskozásáról, Genf, 1991. július 19., IV. rész. A szöveget I. A. Bloed (szerk.): *The Conference on Security and Co-operation in Europe*, 593–604. o. L. még Asbjørn Eide különleges megbízott második előmeneteli jelentését a kisebbségeket érintő problémák békés és konstruktív megoldását elősegítő lehetséges módokról és eszközökről (E/CN.4/Sub.2/1992/37), 122–125. bek.

9 A *Lundi ajánlások* az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának honlapjának olvashatók: <http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm>.

10 *Jelentés a Kisebbségi Munkacsoport ötödik ülészakáról* (E/CN.4/Sub.2/1999/21), 81–89. bek.

tosítani kell, hogy meghallgassák véleményüket, és azt az őket érintő döntések meghozatalát megelőzően maradéktalanul figyelembe vegyék. A kisebbségek döntéshozatalban való részvételének biztosítására az alkotmányos és politikai intézkedések különféle formái használatosak a világ különböző részein.

43. A kisebbségi csoportok összetételében, szükségleteiben és törekvéseiben meglévő különbségek szükségessé teszik, hogy a hatékony részvétel feltételeinek megteremtése érdekében minden egyes esetben önálló mérlegelés eredményeként határozzák meg és fogadják el a legmegfelelőbb módszereket. A mechanizmusok kiválasztása során figyelembe kell venni, hogy a szóban forgó kisebbséghez tartozó személyek vajon szórványban vagy tömbben élnek-e, a kisebbség kicsi-e vagy nagy, régi-e vagy új. A vallási kisebbségek a részvétel más formáit vagy kontextusát igényelhetik, mint az etnikai vagy nemzeti kisebbségek. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a vallás és az etnicitás bizonyos esetekben egybeesik.

44. A hatékony részvétel megköveteli a törvényhozói, közigazgatási és tanácsadó testületekben és – általánosabban – a közéletben való képviselést. A kisebbségekhez tartozó személyeknek – mint mindenki másnak – joguk van gyülekezni és egyesületeket alakítani, és ezáltal érdekeiket és értékeiket egyesítve a nemzeti és a regionális döntéshozatalra a lehető legnagyobb befolyást gyakorolni. E joguk nemcsak etnikai, kulturális és vallási társaságok és egyesületek alakítására és ezeknek céljaik érdekében történő felhasználására terjed ki (l. a 2. cikk 4. bekezdéséhez fűzött kommentárt), hanem arra is, hogy politikai pártokat hozzanak létre. Egy integrált társadalomban a kisebbségekhez tartozó személyek közül sokan gyakran előnyben részesítik az olyan pártokban való tagságot vagy az olyan pártokra való szavazást, amelyek nem etnikai alapon szerveződnek, de érzékenyek a kisebbségi problémák iránt.

45. Ahol a kisebbségek területileg koncentráltan élnek, egyéni választókörzetek biztosíthatják a kisebbségek megfelelő képviselést. Az arányos választási rendszerek, amelyekben egy politikai párt országos szavazati aránya a törvényhozásban elnyert helyek számában tükröződik, elősegíthetik a kisebbségek képviselést. A preferenciális választási rendszerek bizonyos formái, amelyekben a választók a jelölteket választásuk szerint rendezhetik sorba, szintén segíthetik a kisebbségi képviselést és a közösségek együttműködését.

46. A hatalomnak a szubszidiaritás elvén alapuló decentralizálása – függetlenül attól, hogy azt önkormányzatnak vagy dekoncentrált hatalomnak nevezik, illetve hogy a berendezkedés szimmetrikus vagy aszimmetrikus – növeli a kisebbségeknek a hatalomgyakorlásban való részvételi esélyét, különösen olyan ügyek eldöntésénél, amely őket magukat vagy annak a társadalomnak az egészét érinti, amelyben élnek.

47. A közintézmények mindemellett nem alapozhatók etnikai vagy vallási kritériumokra. A helyi, regionális vagy nemzeti szintű kormányzatoknak azonban el kell ismerniük az identitások sokféleségének szerepét a nyitott közösség-

gek létrejöttében, valamint a közintézményi struktúrák és a kulturális identitások közötti szükséges választóvonalak megrajzolásában.

48. Az államoknak megfelelő intézményi keretek között a kisebbségeket is magukban foglaló tanácsadó vagy konzultatív testületeket kell létrehozniuk. Ezeket a testületeket vagy kerekasztalokat politikai befolyással kell felruházni és a kisebbségi lakosságot érintő kérdésekben véleményüket meg kell hallgatni.

49. A közszférában létesített állásokhoz való hozzáférés terén egyenlőségnek kell érvényesülnie a különböző etnikai, nyelvi és vallási közösségek között.

50. A teljes körű és hatékony részvételnek továbbra is fontos feltétele az állampolgárság. A kisebbségek tagjai előtti, az állampolgárság megszerzésével szembeni akadályokat csökkenteni kell. A tartózkodási engedéllyel bíró, de állampolgársággal nem rendelkező személyek számára különböző részvételi formákat kell kialakítani, például meghatározott idejű helyben lakást követően a helyi választásokon való részvétel jogát, vagy állampolgársággal nem rendelkező választott megfigyelők bevonását a városi, regionális és nemzeti törvényhozási és döntéshozatali testületekbe.

2.4 A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van megalakítani és fenntartani saját egyesületeiket.

51. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – ugyanúgy, mint a társadalom más tagjainak – szándékaiknak megfelelően bármilyen saját egyesületet létrehozni,¹¹ beleértve oktatási vagy vallási intézményeket is. Egyesülési joguk ugyanakkor nem korlátozódik kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukkal kapcsolatos területekre. A kisebbségekhez tartozó személyek egyesülési joga a nemzeti és a nemzetközi egyesületekre is kiterjed. Egyesületalapítási vagy egyesülettagsági jogukat csak törvény korlátozhatja, a korlátozások pedig csak olyanok lehetnek, amelyek a többségi egyesületekre is vonatkoznak: vagyis amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonság, a közrend, a közegészség vagy a közérkölc, vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.

2.5 A kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van – bármilyen megkülönböztetés nélkül – szabad és békés kapcsolatokat kiépíteni és fenntartani a csoportjuk más tagjaival és a más kisebbségekhez tartozó személyekkel, valamint határon túli kapcsolatokat más államok polgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kötelékekkel kapcsolódnak.

52. A kapcsolattartással összefüggő jogoknak három aspektusát különböztethetjük meg: a kisebbségen belüli kapcsolatok, a kisebbségek egymás közötti

11 Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 20. cikke; a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 22. cikke.

kapcsolatai, valamint a határon túli kapcsolatok. A kisebbségen belüli kapcsolatok benne foglaltatnak az egyesülési jogban. A kisebbségek egymás közötti kapcsolatai lehetővé teszik a kisebbségekhez tartozó személyek számára a tapasztalat- és információcserét és közös kisebbségi álláspont kialakítását az államon belül. A határon túli kapcsolatok joga a Nyilatkozat egyik nagy újítása, amelynek célja, hogy az etnikai csoportoknak a nemzetközi határok általi gyakran elkerülhetetlen szétválásából fakadó hátrányokat részben mérsékelje. Az ilyen kapcsolatoknak „szabadnak”, de „békésnek” is kell lenniük. Az utóbbi korlátozásnak két aspektusa van: egyrészt nem foglalhatja magában erőszakos eszközök alkalmazását vagy ilyen eszközök alkalmazására való felkészülést, másrészt céljainak összhangban kell lenniük a Nyilatkozattal és – általánosabban – az Egyesült Nemzetek Alapokmányába foglalt célokkal és elvekkel, ahogyan azt a Nyilatkozat 8. cikkének 4. bekezdése szintén megfogalmazza.

3. cikk

3.1 A kisebbséghez tartozó személyek jogait, beleértve az ezen Nyilatkozatban foglaltakat, egyénileg, valamint csoportjuk más tagjaival közösen, bármilyen megkülönböztetés nélkül gyakorolhatják.

53. Itt a legfontosabb az, hogy a személyek jogait egyénileg és közösségben is gyakorolhatják, a legjelentősebb aspektus jogaik kollektív gyakorlása, akár egyesületeken, kulturális megnyilvánulásokon, illetve oktatási intézményeken keresztül, vagy bármilyen más formában. Az a kitétel, hogy jogait csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják, nemcsak a Nyilatkozatban foglalt jogokra, hanem valamennyi emberi jogra vonatkozik. Jogaik gyakorlása miatt a kisebbséghez tartozó személyek semmiféle hátrányos megkülönböztetésnek nem vethetők alá. Ez az elv igen fontos, mert a kormányok vagy a többséghez tartozó személyek gyakran csak addig toleránsak a más nemzeti vagy etnikai származású személyekkel szemben, amíg ez utóbbiak nem ragaszkodnak saját identitásukhoz, nyelvükhöz és hagyományaikhoz. Gyakran csak azt követően kezdődik meg a hátrányos megkülönböztetés vagy az üldözés, hogy valamely csoporthoz tartozó személyekként kezdik el követelni jogait. A 3. cikk 1. bekezdése egyértelművé teszi, hogy csoportidentitásuk kinyilvánítása miatt nem vethetők alá hátrányos megkülönböztetésnek.

3.2 A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében.

54. Míg a 3. cikk 1. bekezdése szerint a kisebbséghez tartozó személyek nem vethetők alá hátrányos megkülönböztetésnek kisebbségi jogaik – egyéni vagy közösségben történő – gyakorlása miatt, addig a 3. cikk 2. bekezdése egyértelművé teszi, hogy semmilyen formában sem kerülhetnek hátrányos helyzetbe, ha

úgy határoznak, hogy nem kívánnak a szóban forgó kisebbséghez tartozni. E rendelkezés egyaránt vonatkozik az államra és a kisebbségi csoport szervezeteire. Az állam senkire sem erőszakolhat rá egy adott etnikai identitást (amit a dél-afrikai apartheid-rendszer próbált meg elérni) azon személyekkel szembeni büntetőintézkedések alkalmazásával, akik nem kívánnak a szóban forgó csoportnak tagjai lenni; hasonlóképpen a kisebbségekhez tartozó személyek sem hozhatnak hátrányos helyzetbe egyetlen személyt sem, aki objektív kritériumokat alkalmazva a csoport tagjának tekinthető, de aki személyes döntése eredményeként nem kíván odatartozni. Bár a jog az emberi jogi kötelezettségeknek való megfelelést általában az állam felelősségévé teszi, a Nyilatkozat e vonatkozásban – legalábbis morális értelemben – kötelezettségeket állapít meg a kisebbségeket képviselő személyek számára is. Az államok ezenfelül a kisebbségeket kötelesek eltiltani olyan intézkedések meghozatalától, amelyek célja, hogy saját normáikat olyan személyekre kényszerítsék, akik nem kívánnak a szóban forgó kisebbséghez tartozni, és ebből kifolyólag nem kívánják jogait gyakorolni.

4. cikk

4.1 Az államok – ahol szükséges – intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek bármilyen megkülönböztetés nélkül és a törvény előtti teljes egyenlőségben teljes körűen és hatékonyan gyakorolhassák minden emberi jogukat és alapvető szabadságukat.

55. A 4. cikk azokat az állami intézkedéseket fogalmazza meg, amelyeket a Nyilatkozat céljának elérése érdekében kell meghozni. A jogokat megfogalmazó 2. cikk mellett ez tekinthető a Nyilatkozat legfontosabb rendelkezésének. Bár a nemzetközi jog általánosságban arra kötelezi az államokat, hogy a társadalom minden tagja számára garantálják az emberi jogok gyakorlásának lehetőségét, az államoknak – a kisebbségeket szembesítő különleges problémák miatt – kiemelt figyelmet kell szentelniük a kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogi helyzetének. Gyakran vannak kiszolgáltatott társadalmi helyzetben, történelmük pedig bővelkedik az olyan példákban, amikor hátrányos megkülönböztetésben volt részük. A tényleges egyenlőség érvényesüléséhez bizonyos körülmények között szükség lehet arra, hogy az államok átmeneti megerősítő intézkedéseket [affirmative action] fogadjanak el, ahogyan arról a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény etnikai és faji kisebbségekre egyaránt alkalmazható 2. cikkének 2. bekezdése is rendelkezik – feltéve, hogy ezek az intézkedések nem érintik aránytalanul mások jogait.

4.2 Az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítá-

sára, kivéve, ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal.

56. A 4. cikk e bekezdése magasabb követelményt támaszt, mint az államon belül létező különböző kultúrák megnyilvánulásaival szemben tanúsított tolerancia. A kedvező feltételek kialakítása tevékeny fellépést igényel az állam részéről. Ezen intézkedések jellege a szóban forgó kisebbség helyzetétől függ, amit azonban a 4. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott célnak kell vezérelnie. E cél kettős: egyrészt a kisebbség minden egyes tagja számára lehetővé kell tenni, hogy a csoport hagyományos jellegzetességeit kifejezze, ami magában foglalhatja a hagyományos viselet használatának és megélhetésük saját kultúrájuk szerinti biztosításának jogát. Másrészt lehetővé kell tenni, hogy – a csoport más tagjaival közösen – fejlesszék kultúrájukat, nyelvüket és hagyományait. Ezen intézkedések az állam részéről anyagi forrásokat igényelhetnek. Hasonlóan ahhoz, ahogyan az állam a többségi kultúra és nyelv fejlesztéséhez forrásokat bocsát rendelkezésre, a kisebbség hasonló tevékenységeihez is forrásokat kell biztosítania.

57. A „kivéve, ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal” szavak magyarázatra szorulnak. Az „ellentétesek a nemzetközi normákkal” szavak értelme elég egyértelmű. Céljuk, hogy a „gyakorlatok” ne legyenek ellentétesek a nemzetközi emberi jogi normákkal. Ez azonban egyaránt vonatkozik a többség(ek) és a kisebbség(ek) által folytatott gyakorlatokra. Az emberi jogi normákat sértő kulturális vagy vallási gyakorlatokat minden esetben, és nem csak akkor kell tiltani, ha kisebbségekről van szó. A 4. cikk 2. bekezdésében az utolsó mellékmondat második felében található megszorítás ezért pusztán egy mindenkire érvényes egyetemes elv speciális alkalmazása.

58. A mondat első fele: „sértik a nemzeti jogot”, némileg nehezebb kérdéseket vet fel. Nyilvánvaló, hogy a kisebbségek kulturális gyakorlatára vonatkozóan az állam nem fogadhat el akármilyen tiltást. Ha ez lenne az eset, a Nyilatkozat, és különösen a 4. cikk 2. bekezdése, elveszítené tartalmát. A szövegrész ezzel szemben arra utal, hogy az államok mérlegelési jogát tiszteletben kell tartani annak eldöntésénél, vajon – az országban uralkodó különleges feltételek figyelembevételével – mely gyakorlatokat kívánják tiltani. A tilalmakat mindaddig, amíg azok ésszerű és objektív alapon indokolhatóak, tiszteletben kell tartani.

4.3 Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy – ahol lehetséges – a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvük tanulására, vagy hogy az anyanyelvükön történő oktatásban részesüljenek.

59. A nyelv a csoportidentitás egyik legfontosabb hordozója. Az 1. cikkben megfogalmazott általános követelménnyel összhangban, mely szerint az álla-

moknak bátorítaniuk kell a szóban forgó kisebbség nyelvi identitásának megőrzését, a kisebbségekhez tartozó személyek érdekében olyan intézkedések szükségesek, amelyek lehetővé teszik anyanyelvük tanulását (ami a minimum) vagy azt, hogy az anyanyelvükön folyó oktatásban részesüljenek (ami annál valamivel több).

60. Az ez irányban teendő lépések számos tényezőtől függenek. Jelentősége van a csoport nagyságának és területi elhelyezkedésének, vagyis annak, hogy tömbben vagy az ország területén szétszóródva él-e. Releváns továbbá az is, hogy vajon hosszú ideje letelepedett kisebbségről van-e szó, vagy egy új kisebbségről, amelynek tagjai nemrégiben bevándorolt személyek, vagy hogy a kisebbséghez tartozó személyek rendelkeznek-e állampolgársággal vagy sem.

61. Azokban az esetekben, amikor a kisebbség nyelve az ország valamely régiójában hagyományosan beszélt és sokak által használt területi nyelv, az államoknak a rendelkezésükre álló források maximumáig biztosítaniuk kell a nyelvi identitás megőrzését. Ilyenkor – ideális esetben – az óvodai és az alapfokú iskolai oktatásnak a gyermek anyanyelvén kell folynia, vagyis az otthon beszélt kisebbségi nyelven. Mivel a kisebbségekhez tartozó személyeknek – ugyanúgy, mint a többséghez tartozóknak – kötelessége a szélesebb társadalomba való integráció, elengedhetetlen, hogy a hivatalos vagy államnyelv(ek)et is megtanulják. A hivatalos nyelv(ek)et az oktatás későbbi fázisaiban fokozatosan kell bevezetni. Ha egy országban nagy nyelvi kisebbség él, a kisebbség nyelve néha a szóban forgó államnak egyúttal hivatalos nyelve is.

62. Európai regionális keretek közt a kisebbségi nyelvekhez kapcsolódó oktatási jogokat az Európa Tanácsban elfogadott regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája fejti ki nagyobb terjedelemben. Egy szakértőcsoport ebben a témakörben dolgozta ki – a Foundation for Inter-Ethnic Relations* égisze alatt – a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlásokat (1996. október).

63. Sokkal nehezebb egységesen alkalmazható megoldást találni abban az esetben, ha egy országon belül valamely kisebbség által hagyományosan beszélt, de területhez nem köthető, az ország egyik régiójával sem azonosítható nyelvről van szó. A fent említett elveket – ahol lehetséges – alkalmazni kell, de amennyiben a kisebbségekhez tartozó személyek szórványban élnek (egy-egy helységben csak néhány ember), gyermekeiknek az őket övező környezet nyelvét hamarabb és jobban el kell sajátítaniuk. Saját anyanyelvük tanulására mindazáltal lehetőséget kell biztosítani. Ebben a vonatkozásban a kisebbségekhez tartozó személyeknek – másokhoz hasonlóan – joguk van arra, hogy olyan magánintézményeket hozzanak létre, amelyekben az oktatás elsődleges nyelve

* Az alapítvány feladata az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa munkájának segítése. (A szerk.)

a kisebbségi nyelv. Az állam azonban megkövetelheti, hogy ezekben az államnyelvet is oktassák. Megválaszolendő kérdés, hogy az állam köteles-e támogatást nyújtani az ilyen oktatáshoz. Az állam kötelességének tekinthető, hogy az ilyen, a kisebbségi nyelv oktatását biztosító intézmények legalább némelyikének létét garantálja és működésüket finanszírozza. A 4. cikk 3. bekezdésének általános megfogalmazásából következik, hogy „ahol lehetséges”, mindenki számára megfelelő lehetőséget kell biztosítani. Ezért az állam pénzügyi forrásaiktól függ, hogy az milyen mértékben köteles a szórványcsoportokhoz tartozó személyek kisebbségi nyelvű oktatását finanszírozni.

64. Nagyobb nehézségek merülnek fel azokkal a nyelvekkel kapcsolatban, amelyeket kizárólag az új kisebbségekhez tartozó személyek használnak, akik általában még nagyobb szétszórtságban élnek, mint a régebbi vagy már megtelepedett kisebbségek. Emellett a migránsok által otthon használt nyelvek száma egy bevándorló országban meglehetősen nagy lehet. Ráadásul a gyermekeknek igen nagy szükségük van arra, hogy a bevándorló ország nyelvének használatát a lehető leggyorsabban és leghatékonyabban elsajátítsák. Amennyiben azonban valamely új kisebbség az ország valamelyik régiójában tömbben és nagy számban telepszik le, nem indokolható a régi kisebbségektől eltérő bánásmód. Megemlíthetjük ugyanakkor, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája nem foglalja magába a bevándorlók nyelveit. Az új kisebbségekhez tartozó személyeknek ettől függetlenül joguk van arra, hogy magánkézben lévő saját oktatási intézményeket hozzanak létre, amelyekben lehetőség nyílik az anyanyelv tanulására és az anyanyelven történő oktatásra. Az állam mindazáltal megkövetelheti, hogy ezekben az államnyelvet is oktassák.

4.4 Az államoknak – ahol helyénvaló – intézkedéseket kell tenniük az oktatás terén, hogy ösztönözzék a területükön élő kisebbségek történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának ismeretét. A kisebbségekhez tartozó személyeknek legyen lehetőségük ismereteket szerezni a társadalom egészéről.

65. A tapasztalatok azt mutatják, hogy azokban a társadalmakban, ahol különböző nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi csoportok élnek egymás mellett, a kisebbségi csoportok kultúráját, történelmét és hagyományait nagyon gyakran elhanyagolták, sőt e hagyományokat és kultúrákat a többség sokszor egyáltalán nem is ismeri. A múltbéli konfliktusok miatt a kisebbségi csoportok kultúráját, történelmét és hagyományait sokszor torzítva ábrázolták, aminek eredménye e csoportok igen alacsony önbecsülése, a csoport tagjaival szemben pedig negatív sztereotípiák kialakulása a szélesebb társadalomban. A fajgyűlölet, az idegengyűlölet és az intolerancia olykor gyökeret ver.

66. Az ilyen körülmények kialakulásának elkerülése végett van szükség mind a multikulturális, mind az interkulturális oktatásra. Míg a multikulturális

oktatás olyan oktatáspolitikát és -gyakorlatot foglal magában, amely a különböző kulturális hagyományokkal rendelkező társadalmi csoportok eltérő oktatási igényeinek felel meg, addig az interkulturális oktatás olyan oktatáspolitikát és -gyakorlatot jelent, amelynek révén a különböző kultúrákhoz tartozó személyek – legyenek bár többségben vagy kisebbségben – elsajátítják az egymással való konstruktív érintkezés módszereit.

67. A 4. cikk 4. bekezdése az interkulturális oktatásra hív fel, és arra ösztönöz, hogy a kisebbségek történelmét, hagyományait és kultúráját a társadalom egész megismerje. A kisebbségek kultúráját és nyelvét hozzáférhetővé kell tenni a többség számára; ez a soketnikumú társadalmakban a csoportok közötti kapcsolatok ösztönzésének és a konfliktusok megelőzésének eszközeként használható. Ezeket az ismereteket – a tolerancia és a kölcsönös tisztelet előmozdítása érdekében – pozitív megközelítésben kell közzétenni. E vonatkozásban a történelemtankönyveknek különleges jelentőségük van. A kisebbségek történelmének eltorzított bemutatása vagy történelmi szerepük elhanyagolása az etnikai feszültségek fontos előidézői. Az UNESCO ugyan egy ideje foglalkozik a hasonló előítéletek és torz ábrázolások kiiktatásának szükségességével, de sok még a tennivaló.

68. A 4. cikk e bekezdése hangsúlyozza a kisebbségekhez tartozó személyek fentieket kiegészítő kötelezettségét a társadalom egészéről szóló ismeretek megszerzésében. E rendelkezés a fundamentalista vagy zárt vallási vagy etnikai csoportok kialakulásának irányába ható tendenciákat van hivatva ellensúlyozni. Ezek a csoportok ugyanúgy az idegengyűlölet és az intolerancia befolyása alá kerülhetnek, mint a többségek.

69. A 4. cikk 4. bekezdésének általános célja a hátrányos megkülönböztetés tilalmán és a nemzeti társadalmat együttesen alkotó kulturális, nyelvi vagy vallási csoportok mindegyikének tiszteletén alapuló egyenlőségelvű (egalitárius) integráció biztosítása. Gettók többé vagy kevésbé szándékolt kialakulása vagy kialakítása – amelyekben a különböző csoportok saját, elzárt világukban élnek, a nemzeti társadalom más szegmenseihez tartozó személyekről való ismeretek vagy az irántuk érzett tolerancia nélkül – a Nyilatkozat céljának és szellemének megsértése volna.

70. A 4. cikk 4. bekezdésében kifejezetthez hasonló aggodalmat fogalmaz meg a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (7. cikk) és a gyermek jogairól szóló egyezmény (29. cikk).

4.5 Az államoknak meg kell fontolniuk azokat a megfelelő intézkedéseket, amelyek által a kisebbséghez tartozó személyek teljes körűen részt vehetnek országukban a gazdasági haladásban és fejlődésben.

71. Gyakran előfordulhat, hogy – a többséghez viszonyítva korlátozott számú és más okok miatt is – a kisebbségek sorsa kirekesztés, marginalizáció

vagy mellőzöttség. A legrosszabb esetben a kisebbség földjét vagy erőforrásait a társadalom erősebb szegmensei veszik birtokba, a kisebbségekhez tartozó személyek elvándorlását és marginalizációját idézve ezáltal elő. Más esetben a kisebbségekhez tartozó személyek a társadalom gazdasági életében kerülnek hátrányos helyzetbe. A 4. cikk 5. bekezdése olyan lépések megtételét követeli meg, amelyek garantálják, hogy ez ne történhessen meg. Azt is meg kell akadályozni, hogy a kisebbségek „műzeumi kiállítási tárgyakká” váljanak, ami abból a rosszul értelmezett felfogásból származhat, hogy a kisebbségeknek fejlettségük hagyományos szintjén kell megmaradniuk, akkor is, ha az őket körülvevő társadalom jelentős életszínvonal-javulást él át.

72. A 4. cikk 5. bekezdése a társadalom gazdasági fejlődésében, a fejlődés valamennyi területén való integrációra hív fel, miközben biztosítani kell, hogy ez az integráció oly módon megy végbe, ami lehetővé teszi a kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megőrzését. A két önálló cél közti egyensúlyozás olykor meglehetősen nehéz lehet, de a feladatot megkönnyítheti, ha vannak olyan aktív és szabadon működő kisebbségi egyesületek, amelyekkel a kisebbséget érintő vagy potenciálisan érintő fejlesztési tevékenységek ügyében teljes körűen konzultálnak. A részvételt biztosító 2. cikk alapján hozott intézkedések megkönnyíthetik ezt a folyamatot.

5. cikk

5.1 A nemzeti célkitűzéseket és programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.

73. A kisebbségekhez tartozó személyek részvétele országuk gazdasági haladásában és fejlődésében (4. cikk 5. bek.) csak akkor érhető el, ha érdekeiket figyelembe veszik a nemzeti célkitűzések és programok tervezése és végrehajtása során. Érdekeik ugyanakkor nem pusztán gazdasági jellegűek. Az oktatáspolitikai, a (köz)egészségügyi politika, a közéletelméleti politika vagy a lakás- és településpolitika tervezése a társadalmi életnek olyan vetületei, ahol a kisebbségek érdekeit figyelembe kell venni. Bár a hatóságok csak a „jogos érdekeket” kötelesek figyelembe venni, ez semmiben sem különbözik a többségre vonatkozó kötelezettségtől: egy felelős kormány egyetlen csoport „jogellenes érdekeit” sem támogathatja, sem a többségét, sem a kisebbségét. A kisebbségek érdekeinek „kellő figyelmet” kell szentelni, ami azt jelenti, hogy azoknak más jogos érdekekkel összehasonlítva ésszerű súlyt kell kapniuk a kormány tevékenységében.

5.2 Az államok közötti együttműködési és segítségnyújtási programokat a kisebbséghez tartozó személyek jogos érdekeinek kellő figyelembevételével kell megtervezni és végrehajtani.

74. E rendelkezés különleges jelentőséggel bír a fejlesztési támogatás terén, de az államok közötti gazdasági együttműködés más formáira, köztük a keres-

kedelmi és a beruházási megállapodásokra is vonatkozik. A múltban sokszor megtörtént, hogy az ilyen típusú együttműködések a kisebbségek érdekeinek figyelmen kívül hagyásával vagy egyértelmű sérelmével jártak. A fejlesztési ügynökségek, a pénzügyi intézmények és a nemzetközi együttműködésben érintett más szervezetek feladata kettős: először is, biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségek jogos érdekeit nem befolyásolják hátrányosan a tervezett együttműködésből következő intézkedések; másodsor pedig biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek az ilyen együttműködésből ugyanolyan előnyöket élvezhetnek, mint a többség tagjai. A „kellő figyelem” kifejezés arra utal, hogy – valamennyi tényező figyelembevételével – a kisebbségek érdekeinek is megfelelő súlyt kell kapniuk. Azt is fel kell mérni továbbá, hogy az együttműködés valószínűleg milyen hatással lesz az érintett kisebbségekre. Ez bármely megvalósíthatósági tanulmánynak szerves részét kell képezze.

6. cikk

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

75. E rendelkezés mögött két célkitűzés fedezhető fel. Az egyik a jó példáról szóló ismeretek megosztása és cseréje, ami által az államok tanulhatnak egymástól. A másik a kölcsönös megértés és bizalom előmozdítása. Ez utóbbi különleges jelentőségű.

76. A kisebbségi problémáknak gyakran nemzetközi vetületük is van. A kisebbségekkel szembeni bánásmód a történelem folyamán nem egyszer okozott, sőt olykor mind a mai napig okoz államközi feszültségeket, különösen igaz ez az a kisebbségnek otthont adó állam és más, olyan államok közötti viszonyban, amelyekben ugyanahhoz az etnikai, vallási vagy nyelvi csoporthoz tartozó személyek élnek. Az ehhez hasonló feszültségek hatással lehetnek az érintett országok biztonságára, a politikai légkört pedig mind az országon belül, mind a nemzetközi szinten megerhelhetik.

77. A 6. cikk az államokat arra ösztönzi, hogy a kisebbségi problémák konstruktív megoldásában együttműködjenek. Az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban kétoldalú kapcsolataikban tiszteletben kell tartaniuk a be nem avatkozás elvét. Tartózkodniuk kell az erőszak alkalmazásától és attól is, hogy a más államok területén élő csoportok közötti konfliktusokban a feleket erőszak alkalmazására bátorítsák. Minden szükséges eszközzel meg kell továbbá akadályozniuk, hogy fegyveres csoportok vagy zsoldosok más államok területére behatolva csoportok közötti konfliktusokban vegyenek részt. Másrészt, kétoldalú kapcsolataikban kölcsönösségi alapon konstruktívan együtt kell működniük az egyenlőség védelmének és a csoportidentitások támogatásának céljából. Józsmozsmedí kapcsolatokról szóló kétoldalú államközi szerződések és más egyez-

mények kötése – amit Közép- és Kelet-Európában gyakran alkalmaznak – egy a lehetséges megoldások közül. E szerződések és egyezmények az Alapokmány elvein és a nemzetközi emberi jogi normákon nyugszanak, és a be nem avatkozás kötelezettsége mellett tartalmazzák a csoportidentitás és a kisebbségekhez tartozó személyek határon túli kapcsolatainak fenntartását célzó feltételek elősegítésére vonatkozó rendelkezéseket is. Az ilyen kétoldalú szerződésekbe és más egyezményekbe foglalt, kisebbségeket érintő rendelkezéseknek az egyenlőségről, a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról és a kisebbségi jogokról szóló egyetemes és regionális dokumentumokon kell alapulniuk. E szerződéseknek a végrehajtásukkal kapcsolatos viták rendezéséről is rendelkezniük kell.

7. cikk

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

78. A 7. cikkben megkövetelt együttműködésre regionális és szubregionális szinten, illetve az Egyesült Nemzetek keretében is sor kerülhet. Európában számos kormányközi mechanizmus és eljárás jött létre, amelyek célja – legalábbis részben – a kisebbségek jogainak békés eszközökkel történő előmozdítása és a csoportok konstruktív egymás mellett élésének elérése. E mechanizmusok között említhető a Balti-tengeri Államok Tanácsa és a keretében létrehozott Demokratikus Intézmények és Emberi és Kisebbségi Jogok Biztosai; az EBESZ, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatalával; valamint az Európa Tanács, amely a kisebbségek vonatkozásában több dokumentumot is elfogadott. Az Egyesült Nemzetekben a Kisebbségi Munkacsoport keretei között kerülhet sor az együttműködésre.

79. Az emberi jogi ellenőrző testületek – különösen a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság, az Emberi Jogi Bizottság és a Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság – szintén fontos szerepet játszhatnak e tekintetben. (L. még alább, 9. cikk.)

8. cikk

8.1 A jelen Nyilatkozatban semmi nem képezi akadályát annak, hogy az államok érvényesítsék a kisebbséghez tartozó személyekkel kapcsolatban fennálló nemzetközi kötelezettségeiket. Az államok jóhiszeműen teljesítik különösen azokat a kötelezettségeket és elkötelezettségeket, amelyeket azon nemzetközi egyezmények és megállapodások alapján vállaltak, amelyeknek részesei.

80. A Nyilatkozat nem helyettesíti vagy módosítja a kisebbségekhez tartozó személyek érdekében elfogadott nemzetközi kötelezettségeket. A már megtett kötelezettségvállalásokat a Nyilatkozat kiegészíti, és nem azok helyett jött létre.

8.2 Az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok gyakorlása nem érinti az egyetemesen elismert emberi jogok és alapvető szabadságok minden személy általi élvezetét.

81. A meghatározott csoportokhoz tartozó személyek jogai kiegészítik minden ember egyetemesen elismert jogait. A Nyilatkozat célja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában megerősítse az emberi jogok végrehajtását, ugyanakkor nem célja, hogy bárki vonatkozásában gyengítse az egyetemes emberi jogok élvezetét. Következésképp, a Nyilatkozatban foglalt jogok sem a kisebbséghez nem tartozó, sem a kisebbségekhez tartozó személyeket nem érinthetik hátrányosan emberi jogaik élvezetében. Valamely kisebbség szervezetei kollektív identitásuk megőrzését célzó erőfeszítéseik során nem hozhatnak olyan intézkedéseket a Nyilatkozat alapján, amelyek e kisebbséghez tartozó bármely személy egyéni emberi jogaiiba való beavatkozásnak minősülnek.

8.3 Az államok által az ezen Nyilatkozatban foglalt jogok hatékony élvezetének biztosítására tett intézkedések *prima facie* nem tekintendők ellentétesnek az egyenlőség Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt elvével.

82. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1. cikkével összhangban minden ember szabadnak és méltóságban és jogokban egyenlőnek születik. Az Egyetemes Nyilatkozat 2. cikke szerint mindenki jogosult – bármely megkülönböztetésre, nevezetesen fajra, nyelvre, vallásra vagy nemzeti eredetre való tekintet nélkül – a Nyilatkozatban kinyilvánított jogokra. Felmerül a kérdés, vajon a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek érdekében foganatosított különleges intézkedések az emberi jogok élvezetében való megkülönböztetésnek minősülnek-e. Ugyanez a kérdés még hangsúlyosabban vethető fel a faji megkülönböztetésnek a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény 1. cikk 1. bekezdésében foglalt definíciójával kapcsolatban, mely szerint: „a »faji megkülönböztetés« kifejezés minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közelet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása”. A kérdés tehát az, hogy vajon a Kisebbségi Nyilatkozat alapján elfogadott különleges intézkedések, amelyeket kétségtelenül a „nemzeti vagy etnikai származás” alapján hoztak, előnyben részesítésnek és ezért megengedhetetlen megkülönböztetésnek minősülnek-e.

83. A 8. cikk 3. bekezdésében adott válasz szerint az ilyen intézkedések nem tekintendők *prima facie* az egyenlőség elvével ellentétesnek. Normális körülmények között azok az intézkedések, amelyek a hatékony részvételt, illetve azt biztosítják, hogy a kisebbségek részesedjenek a társadalom gazdasági haladásának előnyeiből, vagy lehetővé váljon számukra az anyanyelv tanulása, a társadalom más tagjaival szemben nem tekinthetők kiváltságnak. Alapvető ugyanakkor, hogy az ilyen intézkedések az adott körülmények között legyenek ésszerűek és álljanak arányban az elérni kívánt céllal.

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

84. Mint azt a preambulumban kifejtette, a Nyilatkozat az Egyesült Nemzetek Alapokmányának elvein nyugszik. Emlékeztetünk arra a preambulumban hangoztatott meggyőződésre, amely szerint a kisebbségek jogainak előmozdítása és védelme hozzájárul az államok politikai és társadalmi stabilitásához. A 8. cikk 4. bekezdése arra kívánja újra felhívni a figyelmet, hogy e Nyilatkozatban semmi nem értelmezhető úgy, hogy az megenged bármely tevékenységet, amely ellentétes az Egyesült Nemzetek céljaival. Kiemelten említést nyernek az államok szuverén egyenlőségével, területi épségével és politikai függetlenségével ellentétes tevékenységek. A fent kifejtettek szerint a kisebbségekhez tartozó személyek jogai különböznek a népek önrendelkezési jogaitól, és a kisebbségi jogok nem képezhetik az elszakadás vagy az állam felosztása iránti igények alapját.

9. cikk

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

85. Ahol lehetséges, az ENSZ-rendszer intézményeinek és testületeinek hozzá kell járulniuk a Nyilatkozat teljes körű megvalósulásához. A technikai együttműködési és segítségnyújtási projekteknek a Nyilatkozatban foglalt normákat maradéktalanul figyelembe kell venniük. Az Egyesült Nemzetek által 1995-ben felállított Kisebbségi Munkacsoport ösztönzőleg hathat az ilyen együttműködésekre. E cikket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának fényében kell értelmezni, amely szerint a szervezet elősegíti az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását (55–56. cikk). A kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása e kötelezettség részét képezi. Az Egyesült Nemzetek szerveinek és szakosított intézményeinek különleges figyelemben kell részesíteniük e Nyilatkozat céljainak elérésére létrehozott technikai együttműködések és segítségnyújtások iránti kérelmeket.

Kisebbségek, az Egyesült Nemzetek és regionális mechanizmusok

Az itt közreadott tanulmányok célja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeket megismertesse az Egyesült Nemzetek, illetve különböző intézményei, valamint az Afrikában, Amerikában és Európában létrehozott regionális mechanizmusok működésével és eljárásaival. E bevezető fejezet az ENSZ céljainak és struktúrájának áttekintésével kezdődik, majd azokkal a testületekkel foglalkozik részletesebben, amelyek a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme szempontjából a legfontosabbnak tekinthetők. A kisebbségi jogok megfelelő megvilágításba helyezése érdekében a második rész az emberi jogi normákról és a nemzetközi jogról ad rövid, vázlatos áttekintést.

1. fejezet

Az Egyesült Nemzetek rendszerének áttekintése

Összegzés: Az Egyesült Nemzetek olyan nemzetközi szervezet, amely biztonsági, gazdasági, humanitárius és más problémák kezeléséért felelős számos különálló intézményt foglal magában. A szervezet céljait az ENSZ Alapokmánya határozza meg, ilyenek többek között a béke és biztonság fenntartása; a gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius együttműködés elősegítése; valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítása és ösztönzése. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 1948-as elfogadása óta az emberi jogok nemzetközi szabályozása keretében számos új egyezmény és nyilatkozat született. Noha e dokumentumokban is található a kisebbségeket érintő jogokat, olyan okmányok elfogadására és eljárások kialakítására, amelyek kifejezetten a kisebbségekhez tartozó személyek jogaival foglalkoznak, csak a legutóbbi évtizedben került sor.

Az Egyesült Nemzetek megalapítása

A második világháború végéhez közeledve a győztes hatalmak elhatározták egy olyan világszervezet létrehozását, amely a későbbi konfliktusokat képes megakadályozni és hozzásegíthet egy jobb világ megteremtéséhez. Ez az új szervezet az 1945-ben alapított Egyesült Nemzetek Szervezete vagyis az ENSZ lett. Az ENSZ alapítóinak szándékai szerint a szervezetnek három célkitűzésnek kell megfelelnie: ezek a nemzetközi béke és biztonság biztosítása, a társadalmi és gazdasági fejlődés előmozdítása, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elősegítése. E célok elérése érdekében az ENSZ a szervezetek széles, összetett hálózatát alakította ki, melyek az emberi tevékenység szinte valamennyi területére hatással vannak.

Az Egyesült Nemzetek a független és szuverén tagállamok *önkéntes* társulása. A 189 tagállam* között – függetlenül politikai és gazdasági berendezkedésétől vagy földrajzi kötődésétől – a világ szinte minden államát megtaláljuk.

Az ENSZ *nem* világkormány, amely hatalmánál fogva tagjait meghatározott cselekvésre, például az emberi jogok tiszteletben tartására kötelezhetné. E szabály alól egyetlen kivétel van: az ENSZ Biztonsági Tanácsa megkövetelheti a tagállamoktól, hogy a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása céljából megtegyenek bizonyos intézkedéseket. Az ENSZ-hez történő csatlakozással az államok vállalják, hogy alávetik magukat a Biztonsági Tanács határozatainak.

* 2003 végén 191 tagja volt a szervezetnek. (A szerk.)

Az ENSZ csak annyira lehet hatékony, amennyire azt a tagállamok kormányai lehetővé teszik, ráadásul csak tagjai többségének egyetértésével cselekedhet. Az államok által ráruházott hatalmánál fogva azonban az ENSZ képes arra, hogy az államoknak segítséget nyújtson és tanácsot adjon, a nemzetközi együttműködést előmozdítsa, továbbá arra is, hogy szervein és intézményein keresztül politikai nyomást gyakoroljon az államokra.

Sem a nem kormányzati szervezetek (NGO-k), sem az egyszerű közember nem vehet részt az ENSZ döntéshozatali folyamataiban. Az NGO-k szerepe ennek ellenére nélkülözhetetlen az ENSZ munkájában: akár az ENSZ programjaihoz nyújtott támogatásukat, akár azt a lobbitevékenységet tekintjük, amelyet az ENSZ berkeiben és a tagállamok körében a nem kormányzati szervezetek új kezdeményezések elfogadása vagy a feladatok hatékonyabb ellátása érdekében végeznek. Tevékenységének bizonyos területein az ENSZ lehetőséget biztosít az ülésein való részvételre, de a döntések meghozatala kizárólag a tagállamokra tartozik. (Ez általános szabály alól az egyetlen kivétel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amelynek egyedülálló tripartit rendszere a kormányok mellett egyenlő képviseletet biztosít a szakszervezeteknek és a munkaadói szervezeteknek is.)

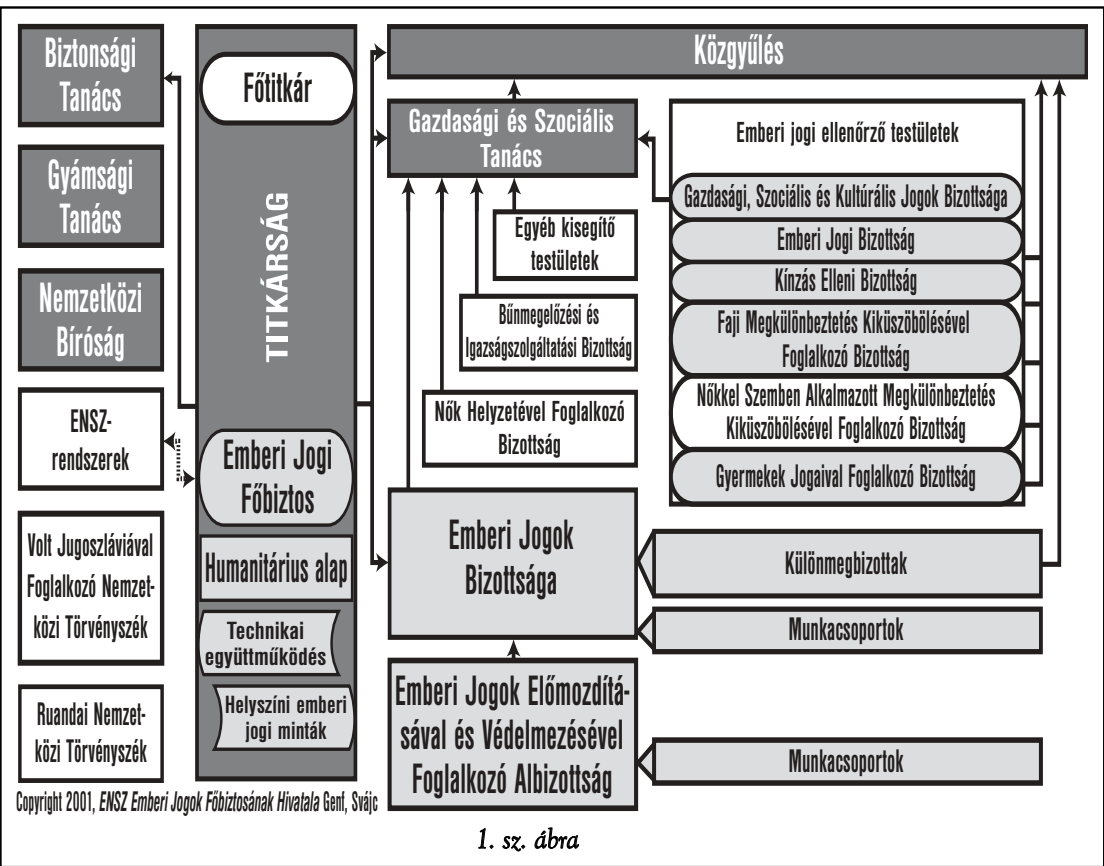
Az itt közölt tanulmányok azokat a lehetőségeket mutatják be, amelyek a kisebbségi csoportok tagjai számára az ENSZ tevékenységének befolyásolására, valamint az ENSZ által nyújtott támogatás igénybevételére állnak nyitva.

Az Egyesült Nemzetek szervezeti felépítése

Az Egyesült Nemzetek meglehetősen nagy és bonyolult szervezet, amelynek felépítésével jó tisztában lenni. Az 1. sz. ábra az ENSZ szervezeti felépítésének azokat a területeit emeli ki, amelyek a kisebbségek számára különösen fontosak.

Az ENSZ legmagasabb szerve a *Közügyülés*, amelyben a tagállamok mindegyikének egy szavazata van. Az ENSZ Közügyülése, amely minden évben szeptembertől decemberig ülésezik az ENSZ New York-i székhelyén, szabja meg a világszervezet keretében folyó munka politikai irányát. Bár határozatainak jelentős politikai súlya lehet, a Közügyülés maga nem alkothat nemzetközi jogot és nem hozhat olyan döntéseket, amelyek a tagállamok számára kötelezőek lennének (kivéve a belső ügyeket, ilyenek pl. a költségvetési kérdések).

Sokan azt gondolják, hogy a *Biztonsági Tanács* a legnagyobb hatalommal felruházott szerve az ENSZ-nek, noha tagjainak száma jóval kisebb, mint a Közügyülésé. Mint elnevezéséből is kitűnik, a Biztonsági Tanács a békével és biztonsággal kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik. Felhatalmazása van arra, hogy az ENSZ tagállamaira nézve kötelező erejű döntéseket hozzon, pl. kereskedelmi szankciókat léptessen életbe valamely országgal szemben vagy akár katonai beavatkozásra adjon felhatalmazást. A Biztonsági Tanácsot 15 tagállam alkotja,



1. sz. ábra

meltek közül tizet kétévente a Közyűlés újraválaszt. A másik öt állam (az Amerikai Egyesült Államok, Franciaország, Franciaország, a Kínai Népköztársaság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága és Oroszország) „állandó tagokként” ismert, ahhoz, hogy a Tanács más államok számára kötelező erővel bíró döntést hozhasson, az állandó tagok mindegyikének hozzájárulására szükség van. Az utóbbi időben a Biztonsági Tanács egyre inkább olyan helyzetekben is hajlandó

cselekedni vagy ajánlásokat megfogalmazni, amikor emberi jogokat – köztük kisebbségi jogokat – sértenek meg.

Számos testület a Közgyűlésnek alárendelten működik, ezek a legkülönbözőbb kérdésekkel foglalkoznak: leszerelés, gazdasági fejlődés, menekültek, nőügyek, bűnmegelőzés és bűnüldözés, nemzetközi jog, emberi jogok vagy a környezetvédelem. E testületek közül jó néhány a Közgyűlésnek jelentést tevő *Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC)* égisze alá tartozik.

Az ECOSOC alárendeltségében működik az ENSZ legfontosabb emberi jogi testülete, az 53 tagú *Emberi Jogok Bizottsága* (Commission on Human Rights). Minden évben hathetes ülést tart Genfben, amely során határozatokat fogad el, jelentéseket hallgat meg, és a világban előforduló emberi jogi problémákat vitatja meg. A Bizottság tagjai a kormányok képviselői; a neki alárendelt *Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Bizottságnak* (Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights) ellenben a Bizottság által választott független szakértők a tagjai. Az ENSZ rendszerében e két testület (illetve a nekik jelentést tevő különféle munkacsoportok és különleges megbízottak) tekinthető az emberi jogokkal foglalkozó testületek között a legfontosabbnak, munkájukat a 3. fejezet mutatja be részletesen. Az egyetlen kisebbségekre specializálódott intézmény az öt szakértőből álló *Kisebbségi Munkacsoport* (Working Group on Minorities), amely az Albizottságnak jelent; tevékenységét a 2. fejezet mutatja be.

Az ENSZ adminisztrációját *Titkárságnak* hívják; állandó és ideiglenes alkalmazásban álló munkatársai a világ legkülönbözőbb helyeiről származnak. A legtöbb ENSZ-alkalmazott a New York-i székhelyen dolgozik, az emberi jogokkal (valamint néhány más témával) kapcsolatos tevékenység zöme azonban az ENSZ genfi központjában zajlik. A rangidős ENSZ-tisztviselő a Főtítkári posztot jelenleg Kofi Annan látja el.

Az emberi jogokkal foglalkozó legmagasabb rangú ENSZ-tisztviselő az *Emberi Jogi Főbiztos* (High Commissioner for Human Rights); hivatala Genfben székel. A Főbiztos Hivatalának munkatársai felelősek az ENSZ keretében működő szinte valamennyi emberi jogi testület munkájának kiszolgálásáért, valamint e kötet tanulmányaiban leírt különböző eljárások végrehajtásáért. A Főbiztost a Főtítkári nevezi ki; a főbiztosi posztot jelenleg Mary Robinson látja el.*

Az ENSZ-család a fentiekén kívül még számos jelentős nemzetközi szervezetet is magában foglal, amelyek bár kapcsolódnak az ENSZ-hez, de önálló szervezettel, mandátummal és tagsággal rendelkeznek. Ezek az ún. *szakosított intézmények*; a kisebbségek vonatkozásában az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és

* Mary Robinsont 2002-ben Sergio Vieira de Mello váltotta a poszton, akinek tragikus bagdadi halálát követően (2003 augusztusától) Bertrand Ramcharan lett az új, ügyvivő főbiztos. Az ENSZ Közgyűlése 2004. február 25-én hagyta jóvá Louise Arbour kinevezését a főbiztosi posztra. (A szerk.)

Kulturális Szervezete (UNESCO, párizsi székhellyel) és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO, genfi székhellyel) bírhat különleges jelentőséggel. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (High Commissioner for Refugees) az Emberi Jogi Főbiztossal állítható párhuzamba, amennyiben szintén a Főtitkár nevezi ki és hivatala szintén Genfben található; a posztot jelenleg Ruud Lubbers tölti be.

Végül az ENSZ rendszerének nagyon jelentős eleme a *Nemzetközi Bíróság*. Feladatai közé tartozik a joghatóságát elfogadó államok közötti viták eldöntése; valamely nemzetközi szerződés (köztük néhány emberi jogi szerződés) értelmezéséből fakadó, a szerződésben részes államok közötti viták rendezése; valamint tanácsadó vélemények megfogalmazása olyan jogi kérdésekben, amelyeket valamely ENSZ-szerv (pl. a Biztonsági Tanács vagy a Közgyűlés) vagy valamely szakosított intézmény utal hozzá. A Bíróság eljárásában csak államok vehetnek részt, sem egyének, sem nem kormányzati szervezetek nem idézhetik meg a Bíróság joghatóságát.

Nem kormányzati szervezetek (NGO-k)

Bár az ENSZ Alapokmánya kifejezetten nem rendelkezik felőlük, a nem kormányzati szervezetek szerepvállalása az ENSZ számos feladatának ellátása során nélkülözhetetlen. A Gazdasági és Szociális Tanács lehetőséget teremtett arra, hogy bizonyos nem kormányzati szervezetek az ECOSOC mellett „tanácskozó státust” nyerjenek; ezek az NGO-k megkaphatják az ENSZ dokumentumait és részt vehetnek számos ENSZ-ülésen. Tanácskozó státusért nemzetközi és nemzeti nem kormányzati szervezetek egyaránt folyamodhatnak, amennyiben tevékenységük olyan területre terjed ki, amelyen az ENSZ is munkálkodik. Az ENSZ-ben jelenleg kb. 1000 nem kormányzati szervezet bír tanácskozó státussal.

A tanácskozó státusért folyamodó szervezeteknek kérdőívet kell kitölteniük; szervezeti felépítésükről, pénzügyeikről és más kérdésekről részletes információt kell szolgáltatniuk. A jelentkezési procedúrával, illetve a nem kormányzati szervezetekkel kapcsolatos más kérdésekkel a Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya [Department of Economic and Social Affairs (DESA)] alá tartozó Nem Kormányzati Szervezetek Osztálya (Non-Governmental Organizations Section) foglalkozik New York-ban.

Emberi jogi alapelvek

Összegzés: Emberi jogok alatt általában azokat a jogokat értik, amelyek az embert pusztán emberi mivoltából fakadóan megilletik. Az emberi jogok fogalma abban a meggyőződésben gyökerezik, hogy minden embernek joga van ahhoz, hogy jogait faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni helyzet, születés vagy más állapot alapján történő, ésszerűen nem indokolható megkülönböztetés nélkül élvezhesse. Az emberi jogokat jogilag kötelező módon a nemzetközi emberi jogi egyezmények és a szokásjogi szabályok védik. Az előbbiek arra kötelezik az azokat elfogadó államokat, hogy bizonyos jogokat garantáljanak, az utóbbiak viszont minden államra érvényesek. Különbféle mechanizmusokat és eljárásokat hoztak létre annak érdekében, hogy az emberi jogi normák teljes körű megvalósulását elősegítsék.

Az emberi jogok legfontosabb sajátosságait az alábbiakban foglaljuk össze: Az emberi jogok minden egyes személy *veleszületett méltóságának és értékének* eszméjén alapulnak.

Az emberi jogok *egyetemesek*, ami azt jelenti, hogy minden emberre egyformán és diszkrimináció nélkül érvényesek. A nemzeti és regionális jellegzetességeket, valamint a különféle történelmi, kulturális és vallási hátteret ugyan tekintetbe kell venni, azonban minden állam köteles – politikai, gazdasági vagy kulturális berendezkedésétől függetlenül – támogatni és védeni az emberi jogokat és alapvető szabadságokat.

Az emberi jogok *oszthatatlanok, egymással összefüggnek és feltételezik egymást*. Nem lehet bizonyos emberi jogokat tiszteletben tartani, míg másokat nem. Valamely jog sérelme a gyakorlatban gyakran számos más jog tiszteletben tartását is befolyásolni fogja, ezért az emberi jogok mindegyikére úgy kell tekintenünk, mint amelyek egyformán fontosak.

Nemzetközi emberi jogi normák

1945 óta számos nemzetközi emberi jogi egyezményt, illetve más dokumentumot fogadtak el az Egyesült Nemzetek Szervezetének égisze alatt, és számos állam vált ezek részesévé. Más okmányokat regionális keretekben fogadtak el – így felelve meg az adott régió különleges emberi jogi elvárásainak. Az alapvető emberi jogokat az államok alkotmánya, illetve törvényei is védik. Számos országban az emberi jogokat kihirdető deklarációk nyelvezete közvetlenül a nemzetközi dokumentumokból merített.

Nemzetközi jogi kötelezettség vállalását az államok legáltalánosabban szerződés megkötésével nyilváníthatják ki. A nemzetközi szerződés államok közötti formális megállapodás, amelyben a felek arra kötelezik magukat, hogy bizonyos szabályokat követni fognak; elnevezése sokféle lehet: egyezségokmány, charta, jegyzőkönyv, egyezmény, megállapodás stb. A szerződés azokra az államokra nézve bír kötelező erővel, amelyek elfogadták, hogy rendelkezései kötelezik őket – más szóval azokra, amelyek a szerződés részesesivé váltak. A legfontosabb nemzetközi emberi jogi egyezményeket már jóval több mint 100 állam megerősítette, némely szerződés pedig szinte egyetemes érvénnyel bír.

Egy állam akkor válik valamely szerződés részesesévé, ha ahhoz a saját belső joga által megkövetelt módon formális hozzájárulását adta, valamint megfelelt magában a szerződésben foglalt rendelkezéseknek. Az időponttól és más tényezőktől függően ennek formája megerősítés, csatlakozás, jóváhagyás vagy szerződésben való utódlás lehet; mindnek azonos joghatása van. Egy szerződés aláírása mindössze annak kinyilvánítását jelenti valamely állam részéről, hogy a későbbiekben ratifikálni kívánja azt; a szerződésből folyó kötelezettségek összessége tekintetében ez önmagában még nem kötelezi az aláíró államot.

A szerződés megerősítésekor az állam fenntartásokat fogalmazhat meg, amelyekben kifejezi, hogy bár a szerződés rendelkezéseinek többsége által kötöttnek tekinti magát, bizonyos rendelkezések tekintetében nem adja hozzájárulását e kötöttséghez. Amennyiben egy államot valamely általa megerősített emberi jogi egyezményben foglaltak miatt felelősségre kívánunk vonni, elengedhetetlen megbizonyosodni afelől, vajon a szóban forgó állam fűzött-e a szerződéshez bármilyen, bizonyos kötelezettségek elfogadását korlátozó fenntartást.

Egy szerződésnek valamely állam belső jogára gyakorolt joghatása az adott állam jogrendszerétől függ. Bizonyos országokban a szerződések közvetlenül alkalmazhatók (*self-executing*), és a belső joghoz, sőt az alkotmányhoz viszonyítva is magasabb rendűnek tekintik azokat. Más országokban a szerződések erősebbek ugyan a hazai jognál, de nem az alkotmánynál. Vannak továbbá olyan országok, amelyekben egy szerződésnek mindaddig nincs belső joghatása, amíg megfelelő törvényhozási eljárás keretében formálisan nem teszik azt a belső jog részévé. A szerződés belső jogbeli helyzetétől függetlenül azonban az állam nemzetközi szinten jogilag kötve van a szerződés rendelkezéseinek megtartására.

Az emberi jogi ellenőrző testületekről szóló 4. fejezet további részletekkel szolgál arról, hogy ezek a testületek hogyan használhatók a kisebbségi jogok előmozdítása és védelme érdekében.

A nemzetközi szokásjog olyan, az államok által széles körben követett gyakorlatot jelöl, amelyhez a jogi kötelezettség képzete társul. Minthogy a szokásjog – definíció szerint – nem lelhető fel egy konkrét szövegben, meglehetősen nagy a nézeteltérés a tekintetben, hogy mi a nemzetközi szokásjog pontos tartalma. Úgy tűnik azonban, napjainkra széles körű konszenzus alakult ki abban, hogy az alábbi emberi jogi normák a szokásjog részévé váltak: a népiirtás tilalma, a rab-szolgaság tilalma, a kínzás tilalma, valamint a szisztematikus faji megkülönböztetés (mint pl. az apartheid) tilalma.

A szokásjog *minden* államra kötelező (kivéve azokat, amelyek kialakulása során jelezték ellenvetésüket), függetlenül attól, hogy ratifikálták-e valamely vonatkozó szerződést, vagy sem.

Az ENSZ szervei által elfogadott nyilatkozatok és határozatok

Ugyan sem az ENSZ Közgyűlésének, sem más ENSZ-testületnek nincs felhatalmazása arra, hogy az államokra kötelező erejű jogszabályokat alkosson, e testületek számos *nyilatkozatot, kiáltványt, ajánlást, irányelvet és alapelvet* fogadtak el. Ezek a dokumentumok – különösen amennyiben egyhangúlag vagy konszenzussal fogadták el azokat – az államok fontos politikai és erkölcsi elköteleződését fejezik ki, amelyek nemzetközi kapcsolataik irányát is befolyásolhatják. E dokumentumok között a legjelentősebbeket általában nyilatkozatnak nevezik, ilyen pl. az ENSZ 1992-es Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (kisebbségi jogi nyilatkozat). Egy másik fontos nyilatkozat az ENSZ 1981-ben elfogadott Nyilatkozata a vallási vagy hitbeli meggyőződésen alapuló intolerancia és hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről (vallási intoleranciáról szóló nyilatkozat). Annak ellenére, hogy nincs kötelező joghatásuk, ezeket a formális megnyilvánulásokat a nemzetközi közösség által széles körben elfogadott elvek kinyilatkoztatásának tekinthetjük, az elfogadásukat támogató államoktól pedig elvárható, hogy az általuk szabadon vállalt politikai kötelezettségeknek megfeleljenek.

Az emberi jogok meghatározása

Az emberi jogi normák kidolgozása és megszövegezése sokszor hosszú és bonyolult folyamat. A résztvevő kormányok a világ valamennyi részének népeit képviselik, ahol a politikai, gazdasági és társadalmi berendezkedés eltérő. Minthogy többnyire a széles körben elfogadott dokumentumok bizonyulnak a leghatékonyabbnak, a kormányok általában a szöveg konszenzussal történő elfogadását

részesítik előnyben. Így nagyobb a valószínűsége, hogy egy szerződés megerősítésére széles körben sor kerül, vagy hogy egy nyilatkozat az államok számottevő politikai elköteleződését fejezi ki. Még egy konszenzussal elfogadott szerződés is azonban csak akkor válik valamely konkrét állam esetében jogilag kötelezővé, miután ratifikálta azt.

A legtöbb emberi jog nem abszolút, meghatározott körülmények fennállása esetében korlátozható. Amennyiben például valakit valamilyen bűncselekmény elkövetésében tisztességes bírói eljárás keretében bűnösnek találnak, az állam bebörtönzéssel jogszerűen korlátozhatja az illető mozgásszabadságát; a véleménynyilvánítás szabadsága nem foglalja magában a rágalmazást vagy a becsületsértést; és a gyülekezés szabadsága senkit sem jogosít fel arra, hogy tömegdemonstrációt szervezzen egy forgalmas útkereszteződésben. Az egyes szerződések – bár némileg különbözőképpen rendelkeznek – bizonyos jogok gyakorlásának az állam által történő korlátozását az alábbi legitim okok fennállása esetén engedik meg: mások jogainak védelme, illetve a nemzetbiztonság, a közrend (*ordre public*), a közegészség vagy a közérkölc védelme. Bármely korlátozásnak azonban, amelyet az állam a jogok gyakorlásával szemben felállít, *törvényben* (és nem pusztán végrehajtási rendeletben) *meghatározottnak*, az elérni kívánt cél érdekében *szükségesnek*, továbbá *egy demokratikus társadalom eszméjével összeegyeztethetőnek* kell lennie.

Hivatalosan és jogszerűen kihirdetett rendkívüli állapot idején az állam hozhat olyan intézkedéseket, amelyekkel felfüggeszt bizonyos jogokat vagy eltér azoktól. Az ilyen eltérések mindazáltal csak abban a mértékben megengedettek, amilyen mértékben az a konkrét helyzetben szükséges, és sohasem vonhatnak maguk után faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás szerinti hátrányos megkülönböztetést. Bizonyos jogokat (amelyektől az eltérés nem megengedett) semmilyen körülmények között sem lehet felfüggeszteni, még háború vagy fegyveres konfliktus esetén sem. Ezek az élethez való jog, a kínzás, illetve a rabszolgaság tilalma, valamint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága. Az emberi jogi normák még fegyveres konfliktus idején is, amikor a humanitárius jog vagy a hadijog szabályai érvényesek, védelmet nyújtanak. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága véleménye szerint továbbá „a gazdasági, szociális és kulturális jogok lényegi tartalmát” az államoknak minden körülmények között védelemben kell részesíteniük.

Az emberi jogok végrehajtása és kikényszerítése

Az emberi jogok gyakorlásának előmozdításából, védelméből és biztosításából fakadó kötelezettség elsősorban az államok és kormányaik felelőssége. A legtöbb emberi jogot az államoknak a területükön tartózkodó minden személy szá-

mára biztosítaniuk kell, függetlenül attól, hogy azok állampolgárok, külföldiek, turisták vagy akár illegális határátlépők. Egyes emberi jogok kizárólag bizonyos csoportokra vonatkozathatók; a szavazásokon való részvétel joga például az állam állampolgáraitra korlátozható. Az állam felelősségi körébe tartozik az a kötelesség is, hogy az emberi jogok védelmének biztosítása érdekében megerősítő intézkedéseket (*affirmative measures*) fogantatosítson, ugyanakkor tartózkodjon bizonyos jogok szabad gyakorlásának akadályozásától. Az államnak hatékony belső jogorvoslati lehetőséget kell biztosítania azok számára, akik úgy vélik, jogukat megsértették.

Az emberi jogok tiszteletben tartásának biztosítása a nemzetközi közösség figyelmének legitím tárgya. Az ENSZ Alapokmányának 55. cikke szerint az ENSZ elő fogja mozdítani az emberi jogok általános tiszteletben tartását, és az államok kötelezik magukat, hogy e cél elérése érdekében az ENSZ-szel együttesen és külön együttműködnek. Mindemelllett a három legfontosabb regionális emberi jogi egyezmény valamelyikének több mint 125 állam részese.

Az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében a szerződések vagy tevékenységük során a nemzetközi szervezetek különféle mechanizmusokat hoztak létre, e kötet további tanulmányai ezek közül mutat be részletesen jó néhányat. Egyes mechanizmusok az államok által a különböző szerződésekben vállalt jogilag kötelező erejű rendelkezéseken nyugszanak, és ezért ha valaki úgy gondolja, hogy valamely szerződésben biztosított jogait megsértették, lehetősége van arra, hogy megindítsa a szerződés által létrehozott formális eljárást. Más szerződések lehetőséget teremtenek arra, hogy az emberi jogok megsértése esetén a sértett panaszt fogalmazzon meg, és a legtöbb szerződés arra is lehetőséget biztosít, hogy a nem kormányzati szervezetek legalább informálisan részt vegyenek az országok szerződéses kötelezettségeinek teljesítésére irányuló vizsgálatban.

Más mechanizmusok a nemzetközi szervezeteknek arra a magától értetődő jogkörére épülnek, amely szerint ezeknek a szervezeteknek a saját tevékenységi körükbe tartozó ügyekben joguk van vizsgálatot folytatni. E mechanizmusok lehetőséget biztosíthatnak arra, hogy egyének vagy nem kormányzati szervezetek az állami jogsértésekről beadványokat terjesszenek elő (lásd pl. az UNESCO eljárást vagy az ún. 1503-as eljárást). Az ENSZ Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottságának Kisebbségi Munkacsoportja (amelynek tevékenységét a 2. fejezet mutatja be) a kisebbségi jogok kérdésében érintett személyek és szervezetek számára lehetőséget biztosít arra, hogy a Munkacsoport keretében áttekintsék az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának gyakorlati megvalósulását, megvizsgálják a kisebbségeket érintő problémák megoldásának módjait, valamint a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme céljából ajánlásokat fogalmazzanak meg.

A 2. sz. ábra a kisebbségek szempontjából különösen fontosnak tekintett nemzetközi dokumentumokat mutatja be, megjelölve azt is, hogy melyik bír kö-

telező jogi erővel és melyik nem. Az egyes dokumentumokhoz kapcsolódóan azt is feltüntettük, hogy jogsértés esetén milyen lehetőségek állnak a sértett előtt, annak függvényében persze, hogy a jogsértő állam részese-e a szóban forgó szerződésnek vagy sem.

A 3. sz. ábra a kisebbségek szempontjából különösen fontosnak tekintett regionális dokumentumokat mutatja be, feltüntetve azt is, hogy az egyes dokumentumokhoz kapcsolódóan milyen jogorvoslati lehetőségek állnak fenn. A különböző regionális mechanizmusok részletes leírása az Amerika-közi rendszerrel, az afrikai regionális mechanizmusokkal, az Emberi Jogok Európai Egyezményével és a Kisebbségvédelmi Keretegyezménnyel foglalkozó 5., 6., 7. és 8. fejezetben következik.

2. sz. ábra
Nemzetközi emberi jogi dokumentumok

Az okmány típusa	Az okmány neve	Jogsértések esetén megtehető lépések
Jogilag kötelező erejű és van panaszmechanizmus	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen	A hivatalosan benyújtott panaszokról vagy beadványokról a szerződés által létrehozott ellenőrző testület hoz döntést Az állam által időszakosan benyújtott országjelentésről zárószerveletek elfogadása vagy bírálata megfogalmazása
Jogilag kötelező erejű, de nincs panaszmechanizmus	Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya Egyezmény a gyermek jogairól	Az állam által időszakosan benyújtott országjelentésről zárószerveletek elfogadása vagy bírálata megfogalmazása
Jogilag nem kötelező erejű	Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól Nyilatkozat a vallási intoleranciáról	Az egyes országokban tapasztalható jogsértések nyilvános bírálata az ENSZ testületeiben A kisebbségeket érintő kérdések megvitatása Az államok gyakorlatának befolyásolása céljából új alapelvek, irányelvek stb. elfogadása

3. sz. ábra
Regionális dokumentumok

A regionális okmány neve	Megtehető lépések
Emberi Jogok Európai Egyezménye	Hivatalosan benyújtott panasz alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága hoz kötelező erejű ítéletet.
Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről	A részes államok által benyújtott országjelentések; a Tanácsadó Bizottság által előterjesztett állásfoglalás alapján az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott zárószövevények és ajánlások. Az országjelentések vizsgálata során a Tanácsadó Bizottság általában helyszíni látogatást tesz és nem kormányzati partnerekkel is konzultál; többnyire minden anyagot nyilvánosságra hoznak.
Regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartája	A részes államok által benyújtott országjelentéseket a Szakértői Bizottság megvizsgálja, majd az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága számára jelentést készít és ajánlások elfogadására tesz javaslatot.
Emberi Jogok Amerikai Egyezménye	A hivatalosan benyújtott panaszokat először az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága vizsgálja, amely ajánlásait is tartalmazó nyilvános jelentést fogadhat el; azok az államok, amelyek elfogadták joghatóságát, kötelező erejű ítéletet kérve az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságához is fordulhatnak. Az egyes államok egymással szemben is panaszt nyújthatnak be abban az esetben, ha mindkét fél elfogadta a Bíróság erre vonatkozó joghatóságát. A Bíróságnak joga van továbbá tanácsadó véleményt elfogadni, ha erre valamely részes államtól vagy a Bizottságtól felkérés érkezik hozzá.
Az Emberi Jogok Amerika-közi Egyezményéhez a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén fűzött Kiegészítő Jegyzőkönyv (San Salvador-i Jegyzőkönyv)	A szakszervezeti vagy oktatási jogok megsértése esetén a Kiegészítő Jegyzőkönyvben meghatározott módon petíció benyújtásának joga az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsághoz.
Az Amerikai Államok Szervezetének (OAS) Alapokmánya, valamint az Ember Jogainak és Kötelességeinek Nyilatkozata	Az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága bármely OAS-tagállam emberi jogi helyzetéről jelentést készíthet vagy bármely OAS-tagállam vonatkozásában benyújtott egyéni kérelem alapján vizsgálatot indíthat, valamint jelentést és ajánlásokat fogadhat el.
Az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Chartája	Az egyéni kérelmeket az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Bizottsága bizalmas eljárás keretében vizsgálja, döntését és ajánlásait azonban nyilvánosságra hozhatja. A Bizottság határozhat úgy, hogy az Afrikai Egységszervezet állam- és kormányfőinek értekezlete elé utalja azokat „a nyilvánvalóan speciális ügyek[et], amelyek az ember és a népek jogai súlyos és tömeges megsértése sorozatának létezését fedik fel”. Az országjelentéseket a Bizottság nyilvános ülésen tárgyalja meg. A megfigyelő státusban lévő nem kormányzati szervezetek „meghívást kaphatnak azokon a zárt üléseken való részvételre, amelyeken olyan ügyek kerülnek napirendre, amelyek kiemelt érdeklődésre tarthatnak számot”.
Az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartájához fűzött Jegyzőkönyv az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Bíróságáról	15 állam megerősítését követően az 1998-ban elfogadott jegyzőkönyv alapján létrejön az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bírósága, amely egyéni panaszokról jogilag kötelező erejű döntéseket hozhat.*

* A Jegyzőkönyv a 15. megerősítést követően 2004. január 25-én hatályba lépett. A Bíróság felállítása ezt követően megkezdődött. (A szerk.)

2. fejezet

A kisebbségek és az Egyesült Nemzetek Szervezete: az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja

Összegzés: A kisebbségek által az egyes országok életébe vitt sokszínűség nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt a kultúrát gazdagító tényező. Ennek ellenére a többségi és kisebbségi csoportok közötti feszültségek meglehetősen gyakoriak voltak a történelem folyamán. Az Egyesült Nemzetek Szervezete csak a közelmúltban kezdett foglalkozni a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak kérdésével, az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatának 1992-es elfogadása óta az érdeklődés jelentős mértékben megnövekedett. Ez a tanulmány a nyilatkozat végrehajtásának ellenőrzésére létrehozott Kisebbségi Munkacsoporttal foglalkozik.

Történelmi előzmények

Szinte minden állam területén található egy vagy több kisebbségi csoport: olyan csoport, amelynek önálló etnikai, nyelvi vagy vallási identitása megkülönböztethetővé teszi a többségi népességtől. Ha a kisebbségek egymás közötti viszonyában, illetve a kisebbség(ek) és a többség(ek) közötti viszonyban a kapcsolatok harmonikusak, és minden egyes csoport identitását tiszteletben tartják, az a társadalom egésze számára igen nagy értékkel bír. A kisebbségek törekvéseinek ki-elégítése, valamint jogaik biztosítása kifejezésre juttatja minden ember méltóságát és egyenlőségét, előmozdítja a részvételen alapuló fejlődést, valamint hozzájárul az államokon belüli és az államok közötti feszültségek csökkentéséhez.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetében a kisebbségek jogainak védelme egészen a legutóbbi időig nem részesült ugyanolyan figyelemben, mint más jogoké. Az etnikai, faji és vallási jellegű feszültségek kiéleződése azonban, amely sok esetben éppen a kisebbségi jogok megsértésének volt eredménye, maga után vonta a kisebbségeket érintő kérdések iránti fokozott figyelmet.

Napjainkban a világ számos részén sértik meg a kisebbségi jogokat. A kisebbségek arra töreksenek, hogy kormányaik elismerjék őket kisebbségként, valamint biztosítani akarják az identitáshoz, nyelvük használatához, vallásuk megvállásához és gyakorlásához, kultúrájuk élvezetéhez, és saját szervezeteik létrehozásához és fenntartásához fűződő jogait. Részt kívánnak venni a politi-

kai és a közéletben, valamint az őket is érintő fejlesztési politikák és projektek kidolgozásában és megvalósításában.

A nemzetközi közösség ma már elismeri, hogy a kisebbségek hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelmének garantálása nem elégséges. A kisebbségi jogok, különösen a kisebbségek identitását és kultúráját megőrizni hivatott jogok védelme és előmozdítása érdekében elengedhetetlen különleges intézkedések meghozatala. A nemzetközi közösség csak az elmúlt évtized folyamán hozott ilyen intézkedéseket: 1992-ben elfogadták a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól szóló ENSZ-nyilatkozatot (Kisebbségi Nyilatkozat), majd létrehozták az ENSZ Albizottságának Kisebbségi Munkacsoportját.

A Kisebbségi Munkacsoport

A kisebbségekhez tartozó személyek jogainak hatékonyabb védelme érdekében az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság (akkori nevén a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság) 1995-ben létrehozta a Kisebbségi Munkacsoportot. A Munkacsoport öt, az Albizottság tagjai közül választott szakértőből áll, akik az Egyesült Nemzetek által az ENSZ-testületek helyeinek kiosztásánál alkalmazott felosztás szerinti öt földrajzi régiót képviselik. (A Kisebbségi Munkacsoport tagjairól további információk az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának weboldalán található: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/subwg.htm>) A Munkacsoport az Albizottság ülészekai között, általában májusban, egyhetes ülészekot tart Genfben. Hivatalos jelentést készít, amelyet az Albizottság következő, augusztusi ülészekára nyújt be, és amelyet ekkor vitára bocsátanak. A jelentés az Emberi Jogok Bizottságának ülészekán is háttéranyagként szerepel. (Az Albizottság és az Emberi Jogok Bizottságának munkájáról l. részletesen a 3. fejezetben.)

A Munkacsoport mandátuma

A Munkacsoport felállításának célja azoknak az eljárásoknak és eszközöknek a vizsgálata, amelyekkel lehetővé válik a kisebbségekhez tartozó személyek Kisebbségi Nyilatkozatban megfogalmazott jogainak előmozdítása és védelme. A Munkacsoport három fő feladata a következő:

- a Nyilatkozat előmozdításának és gyakorlati megvalósulásának áttekintése;
- a kisebbségeket érintő problémák megoldási lehetőségeinek vizsgálata, ideértve a kisebbségek közötti, és a kisebbségek és a kormányok közötti kölcsönös megértés előmozdítását;

- a nemzeti vagy etnikai, nyelvi és vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítása és védelme érdekében, amennyiben az szükséges, további intézkedések meghozatalára vonatkozó javaslatok megfogalmazása.

E három elem – gyakran az egyes jogok vagy jogcsoportok oldaláról történő megközelítésben – a Munkacsoport minden ülészakán napirendre kerül.

A Munkacsoport a nem kormányzati szervezetek (NGO-k), a kisebbségi csoportok és szervezetek tagjai, a tudományos élet képviselői, a kormányok és a nemzetközi szervezetek közös asztalhoz ültetésének keretétől szolgál, ahol lehetőség nyílik az aggodalmat keltő ügyek megvitatására, és arra is, hogy a problémákra megpróbáljanak megoldásokat kidolgozni. Létrehozóinak reményei szerint ezek az ülések és az ülések során kialakuló párbeszéd hozzájárulhatnak annak szélesebb körben történő felismeréséhez, hogy a kisebbségi kérdéshez az egyes érintettek különböző perspektívából közelítenek, valamint ahhoz is hozzásegíthet, hogy a kisebbségek egymás közötti, illetve a kisebbségek és a kormányok közötti megértés és kölcsönös tolerancia megerősödjön. A Munkacsoport a kisebbségeket érintő problémák békés és konstruktív megoldásának bátorításához, valamint a Kisebbségi Nyilatkozatban foglalt elvek alkalmazásának, értelmezésének és hatályának tisztázásához biztosít fórumot.

A Munkacsoport napirendje a fent felsorolt három fő pont alatt a témák széles körét öleli fel. A Kisebbségi Nyilatkozat előmozdítása és gyakorlati megvalósulása napirendi pont alatt a Munkacsoport áttekintette a Nyilatkozatnak az egyes országokban élvezett (jogi) státusát, valamint a Nyilatkozatban megfogalmazott jogok értelmét. Az első néhány ülészak alkalmával a Munkacsoport elsődleges feladatai közé tartozott a Munkacsoport elnöke által a Kisebbségi Nyilatkozathoz készített kommentár megvitatása (a kommentár szövege önálló fejezetként szerepel e kötetben; l. az I. részben). Ezenkívül a nyelvi jogok, az interkulturális és a multikulturális oktatás, továbbá a politikai és a közéletben való részvétel jogának kérdése is napirendre került.

Amennyiben a Munkacsoport ülésén egy adott országban élő kisebbség helyzetével kapcsolatos információk kerülnek bemutatásra, a szóban forgó ország képviselőjének lehetőséget biztosítanak a válaszadásra. Ha a képviselő nincs jelen, a Munkacsoport a kisebbségi képviselők vagy nem kormányzati szervezetek által közreadott információkat eljuttatja az érintett kormányhoz, lehetőséget biztosítva arra, hogy az további információkkal szolgáljon.

A kisebbségeket érintő problémák megoldási lehetőségeinek megvitatása napirendi pont alatt eddig többek között az alábbi témák kerültek terítékre: a nemzeti emberi jogi testületek szerepe, a médiának a kisebbségek védelme terén játszott szerepe, valamint az autonómiának és más integrációs formáknak a kisebbségi jogok fokozottabb tiszteletben tartására gyakorolt pozitív hatása.

A résztvevők (és nem csak a Munkacsoport tagjai) javaslatainak többségét a Munkacsoport Albizottsághoz benyújtott éves jelentései tartalmazzák. A kisebbségi jogok előmozdítása és védelme érdekében az Albizottság ezt követően új in-

tézkedések meghozatalát indítványozhatja az Emberi Jogok Bizottságának és a Gazdasági és Szociális Tanácsnak.

Mandátumának keretein belül a Munkacsoport tevékenysége hatékonyságának növelésére irányuló felvetésekkel vagy a jövőben napirendre tűzendő kérdésekre vonatkozó javaslatokkal is foglalkozhat. Az eddigiekben a különböző ülésszakokon háttéranyagként benyújtott tanulmányok hasznosíthatóságának legjobb lehetőségeiről; egy, a kisebbségekre vonatkozó információkat tartalmazó adatbázis létrehozataláról; valamint a Munkacsoport és más testületek (pl. a nemzetközi emberi jogi egyezmények végrehajtását ellenőrző bizottságok, különleges megbízottak, nemzetközi szervezetek, regionális eljárások és nemzeti emberi jogi testületek) között kialakítandó lehetséges kapcsolatokról folytatott vitát.

A Kisebbségi Munkacsoport – nemzeti intézményekkel és nem kormányzati szervezetekkel együttműködve – a Kisebbségi Nyilatkozattal kapcsolatos különféle témákról és a Nyilatkozatban foglalt egyes jogokról több szemináriumot is szervezett. E szemináriumokról készített jelentések a Munkacsoport ülésein további vitára adnak alkalmat. 1995 óta az alábbi témákban szerveztek szemináriumokat: az interkulturális és multikulturális oktatás kérdése (Genf és Montreal), a média szerepe a kisebbségek védelmében (Genf), a kisebbségek hatékony részvétele (Flensburg), a multikulturalizmus Afrikában (Arusha és Kidal), valamint az afrikaiak leszármazottainak helyzete az amerikai kontinensen. E szemináriumokról és műhelybeszélgetésekről készített jelentések megtalálhatók az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>).

Részvétel a Munkacsoport munkájában

A Kisebbségi Munkacsoport egyik jellegzetessége, hogy rendkívül rugalmas részvételi szabályokat fogadott el, ezzel is ösztönözve mindazok részvételét ülésein, akik érdekeltek az ott folyó munkában és készek ahhoz hozzájárulni. Ennek eredményeként – a kormányok és a nemzetközi szervezetek mellett – nem kormányzati szervezetek, kisebbségi csoportok képviselői, a tudományos élet kisebbségi ügyekben jártas szakértői személyesen vehetnek részt a Munkacsoport ülésein, sőt azokon írásos beadványokat is előterjeszhetnek. A részvétel egyedüli korlátja az, ha egy személy vagy csoport támogatja az erőszak alkalmazását, vagy ha egy etnikai alapon létrehozott nem kormányzati szervezet politikai párttá válik.

A Munkacsoport valamely ülésén való részvételre a jelentkezés menete a következő:

1. A Munkacsoport Titkárságának címezve egy, a jelentkező szervezet bemutatását, a kisebbségvédelem területén folytatott tevékenységét, valamint bármely, a Munkacsoport tájékoztatása szempontjából fontosnak minősíthető információt tartalmazó rövid levelet vagy e-mailt kell küldeni.

2. E levél alapján a jelentkező szervezetek általában megkapják a Munkacsoport ülésin való részvételhez szükséges akkreditációt (vagy kivételes esetekben a jelentkező magyarázatot kap arra, hogy miért utasították el). A részvétellel kapcsolatos döntéseket többnyire a Munkacsoport Titkársága hozza meg. Különleges esetben a kérelem a Munkacsoport elnökéhez kerülhet, aki konzultációt folytathat a Munkacsoport azon tagjaival, akik az általuk képviselt régiókban működő nem kormányzati szervezetek munkáját ismerik.

3. A Munkacsoport ülészsaka első napjának reggelén a Palais des Nations főbejáratához közel eső Villa des Feuillantines-t kell felkeresni. Amennyiben a jelentkező szervezet vagy személy neve szerepel a Munkacsoport résztvevőinek listáján, kiadják a Munkacsoport ülészsakának teljes idejére érvényes belépőkártyát. Immár a belépőkártya birtokában és az Egyesült Nemzetek biztonsági őrői által elvégzett átvizsgálás után, a Palais des Nations E vagy Új Épülete felé kell venni az irányt, ahol az ülészsak általában hétfőn reggel 10 órakor kezdődik.

A Munkacsoport ülései a világ minden részéből összesereglett kisebbségek számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy találkozzanak egymással, megosszák tapasztalataikat, valamint közös érdekeikről és közös kihívásaikról vitázzanak. Ezért elengedhetetlenül fontos, hogy a kisebbségek éljenek a Munkacsoport által felkínált lehetőséggel.

A Munkacsoport korlátait is fontos ugyanakkor felismerni. Nem képes azonnali választ adni egy-egy konkrét helyzetrel kapcsolatban felmerülő kérdésre, és azonnali megoldásokkal sem képes szolgálni a kisebbségi problémákra. A Munkacsoportnak arra sincs felhatalmazása, hogy a kisebbségi jogok vélemezett megsértésére vonatkozó panaszokra reagáljon. A Munkacsoportot inkább a kisebbségi problémákkal foglalkozó kiegészítő mechanizmusnak, a jogsérelmek hatékonyabb orvoslását célzó és napjaink problémáit hosszú távon megoldani szándékozó folyamat egyik elemének kell tekinteni.

A Munkacsoport munkájában való részvételnek három formája van: a Munkacsoport ülésein elmondott hozzászólás; írásos dokumentumok és/vagy tanulmányok készítése; illetve találkozók és megbeszélések folytatása a résztvevőt érdeklő kérdésekről.

Hozzászólások

Ha mód van a Munkacsoport éves genfi ülészsakán való személyes részvételre, a szóban forgó problémának a nemzetközi közösség figyelmébe ajánlására az egyik leghatásosabb eszköz az ülészsak során elmondott hivatalos felszólalás. Az így elmondott állásfoglalást jegyzőkönyvben rögzítik és a Munkacsoport jelentésébe is bekerül, amelyet a későbbiekben benyújtanak az Albizottságnak és az Emberi Jogok Bizottságának munkájában is háttéranyagként szolgál.

Egy felszólalás lehető leghatásosabbá tételéhez nem árt az alábbiakat szem előtt tartani:

- Egy felszólalás engedélyeztetéséhez (szakértő esetében) a felszólaló vagy a szervezet nevét fel kell vétenni a hozzászólók listájára. Az elnök a feliratkozás sorrendjében a felszólaló vagy a szervezet nevét felolvasva adja meg a hozzászólásra a szót. Ha a szólított éppen nincs jelen, elveszitheti felszólalási lehetőségét. Az ülés rövid időre történő elhagyása esetén érdemes megkérni valakit a hozzászólás – váratlan szólítás esetén történő – felolvasására.
- Érdemes a hozzászólást jó előre, lehetőleg az ülészak kezdete előtt elkészíteni. A hozzászólásnak világosnak és jól felépítettnek kell lennie, az abban foglalt állításokat tényekkel kell alátámasztani. Bár a Munkacsoport elé nem szabad „panaszokat” terjeszteni, a konkrét problémák vagy ügyek tárgyalásakor azokat konkrét példákkal is lehet szemléltetni. Az érzelmi vagy politikai töltetű nyelvezetet azonban kerülni kell. A felszólalásnak a lehető legjobban kell kapcsolódnia a hozzászólás háttérét adó napirendi ponthoz, bár a napirendi pontok tematikus meritése meglehetősen átfogó. Minden esetben hasznos a Kisebbségi Nyilatkozatban foglalt jogokra történő utalás, minthogy a Nyilatkozat továbbra is a Munkacsoport napirendjének legfontosabb hivatkozási pontja. Ajánlott továbbá a Munkacsoport által a későbbiekben teendő lépésekre vonatkozó konkrét indítványok vagy ajánlások megfogalmazása.
- A felszólalásnak az Egyesült Nemzetek Szervezete hat hivatalos nyelvének egyikén – vagyis angolul, arabul, franciául, kínaiul, oroszul vagy spanyolul – kell elhangoznia. Érdemes emlékeztetni arra, hogy a teremben tartózkodó személyek közül feltehetően jó néhányan nem beszélnek folyékonyan az éppen használt nyelvet, s ezért tolmácsok közreműködésére lesz szükségük, hogy megértsék a felszólaló által elmondottakat. Amennyiben a tolmácsoknál megvan a szöveg, feladatuk egyszerűsödik és a hozzászóló által közölni kívánt üzenet is hatékonyabban célba ér. A tolmácsokhoz hat példányt kell a felszólalás szövegéből eljuttatni még jóval azelőtt, hogy a felszólalásra sor kerülne. A felszólalás szövegének két példányát ezenfelül – irattári megőrzés céljából – a Titkárságnak is le kell adni.
- Bár ez nyilvánvalónak tűnhet, lassan és érthetően kell beszélni. Vannak, akik beszéd közben túlzottan is izgatottá vagy érzelmileg hevessé válnak, és a normálisnál jóval gyorsabban beszélnek, ami gyakran azzal a következménnyel jár, hogy senki sem érti az elhangzottakat, és a felszólalás hatása ily módon töredékére csökken. Érdemes a közölni kívánt üzenetet kitűnő hatékonysággal közvetítő felszólalókat megfigyelni és megpróbálni módszerüket ellesni.
- A felszólalás elmondására rendelkezésre álló időkeret általában öt perc, bár ez az ülészak során megvitatásra kerülő napirendi pontok számának

és a hátralévő időnek a függvényében változhat. Érdemes az ülés előtt gyakorolni, és a rendelkezésre álló időkeretbe szorítani a szöveget. Amennyiben ugyanis a felszólaló az időkeretet túllépi, az elnök valószínűleg megszakítja és hozzászólása befejezésére kéri fel. Ezért a legfontosabb elemeket érdemes a beszéd első részébe helyezni és felkészülni önmagukban is megálló következtetések és ajánlások megfogalmazására.

- A hozzászólás befejezését követően többen is kérhetnek egy-egy példányt a felszólalás szövegéből, ezért ajánlott 20 vagy akár annál is több példányt szétosztás céljából előre elkészíteni. Általában hasznos, ha a felszólaló saját országa kormányától érkezett képviselőjének is ad egy példányt. Sokan jobban megértik az írásos anyagokat, és ez egyúttal biztosíthatja azt is, hogy a felszólalás elhangzásakor a termen kívül tartózkodó résztvevőkhöz is eljuttatja az üzenet.

Tájékoztató anyagok és háttér tanulmányok

A Munkacsoport keretében folyó munka nem korlátozódik pusztán az évente megtartott ülészakokon elhangzó felszólalások vitájára. Számos módja van annak, hogy további információk jussanak el a Munkacsoporthoz.

Minden ülészak alkalmával a Munkacsoport tagjai, nem kormányzati szervezetek, a tudományos élet képviselői, kormányok és szakosított intézmények által készített rövid tanulmányok szolgáltatják az alapot az ülészak vitáihoz. Ezek a tanulmányok többnyire tematikus jellegűek, és nem egy-egy konkrét ország helyzetét vizsgálják. Az eddigiekben az alábbi témák kerültek terítékre: a kisebbségek definíciója és csoportosítása, oktatási jogok, példamutató gyakorlat a kisebbségvédelemben, állampolgárság és az állampolgársággal nem rendelkező személyek kisebbségi jogai, a kisebbségvédelem univerzális és regionális mechanizmusai, a kisebbségek hatékony részvétele és képviselete, valamint a nyelvi jogok. Az elkészült tanulmányok részletes listája megtalálható az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>). A tanulmányokat az ülészakokon köröztetik. Néhány ezek közül az Egyesült Nemzetek Szervezetének mind a hat hivatalos nyelvén megjelenik, de a többség csak angolul, franciául és spanyolul hozzáférhető. Néhány tanulmány csak az eredeti nyelven jelenik meg.

A nem kormányzati szervezeteket és másokat is arra ösztönöznék, hogy a Munkacsoport jövőbeli ülészakaira előre készítsék el tanulmányaikat. Amennyiben valaki tanulmányt kíván benyújtani, a feldolgozni kívánt témát megjelölve a Munkacsoport egy tagját vagy a Titkárságot kell megkeresnie. Érdemes informálódni a következő ülészak napirendjéről, hogy az elkészült tanulmány helye biztosítva legyen. A határidőkről, a szöveg terjedelméről (általában nem haladhatja meg a hat-nyolc oldalt) és más technikai kérdésekről a Titkárság tud

tájékoztatót adni. Semmi sem garantálja, hogy az így elkészített tanulmányt a Munkacsoport elfogadja és köröztetni fogja, de egy fontos témáról született, jól megírt szöveg szinte biztosan napirendre kerül.

Kapcsolat- és hálózatépítés

A Munkacsoport ülései sokféle emberrel való találkozásra nyújtanak lehetőséget, akik vagy maguk is kisebbségi csoportokhoz tartoznak, vagy kisebbségi kérdésekkel foglalkoznak. Minthogy számos nemzetközi, szakosított és humanitárius szervezet székhelye is Genfben található, a genfi tartózkodást viszonylag könnyű felhasználni e szervezetek tisztviselőivel való találkozók megszervezésére. Az ilyen találkozónak természetesen akkor van igazán értelme, ha konkrét kérdések megtárgyalására vagy információk közlésére nyílik mód, bár számos szervezet feladatkörének tekinti a kisebbségi szervezetekkel való kapcsolatok ápolását. Egy adott szervezet kisebbségi ügyekkel foglalkozó részlegének elérhetőségei e kötet vonatkozó tanulmányainak végén találhatóak.

Több olyan nem kormányzati szervezet is működik Genfben, amely a Munkacsoport üléseire érkező résztvevőknek kész segítséget nyújtani. Érdemes kapcsolatba lépni velük még Genfbe érkezés előtt vagy közvetlenül a megérkezés után. Elérhetőségeik e tanulmány végén megtalálhatók.

A Munkacsoport egyhetes ülésszaka alatt informális találkozók lebonyolítására is lehetőség nyílik. Az aggodalomra okot adó problémákat bátran fel lehet vetni, a tapasztalatokról be lehet számolni, vagy egy konkrét ügy érdekében mások támogatását lehet kérni. A konferenciateremhez legközelebb eső kávézóban vagy ebéd közben vagy az ülésszak alatt rendszeresen tartott fogadásokon megbeszéléseket lehet folytatni. A résztvevőkkel vagy a tagokkal gyakran közvetlenül egy-egy ülés előtt vagy után legkönnyebb felvenni a kapcsolatot. Ha valaki a Munkacsoport egyik tagjával vagy egy kormányzati képviselővel akar beszélni, nem árt, ha előtte világosan átgondolja, mit akar mondani. Át kell gondolnia, mit akar közölni, világos üzenettel kell rendelkeznie és lényegre törően kell azt elmondania.

Egy konkrét ügyre való nagyobb figyelem ráirányítása, valamint a kisebbségek és a kormányok közötti párbeszéd kibővítése érdekében az érintett kormányokat a Munkacsoport ülésein való részvételre kell ösztönözni. Ez különösen hasznos lehet a felvetett problémákkal kapcsolatos kormányzati válasznak a kikényszerítése szempontjából, sőt, a hatóságokat arra sarkallhatja, hogy lépéseket tegyenek a reflektorfénybe állított helyzet megoldására. Még ha a konkrét országhelyzetektől el is tekintünk, a kormányzati részvétel a Munkacsoport munkájának láthatóbbá és hitelesebbé tétele szempontjából is nélkülözhetetlen.

A Munkacsoport tevékenységének hatása

Nem valószínű, hogy a Munkacsoport ülése bármely országban hírértékkel bírna, a testület munkájának pedig nem lehet hatása, ha senki sem tud róla. Nagyrészt az ülészakon részt vevő személyek feladata és felelőssége az ott folyó munkának a nyilvánosság elé tárása. Fontos ezért, hogy a médiát a testület munkájáról szóló tudósítások készítésére ösztönözzék.

Az Egyesült Nemzetek genfi épületében működő sajtóközpont a nemzetközi hírszolgáltatók széles körével áll kapcsolatban. A sajtóközpont munkatársai készségesen segítenek a nemzetközi sajtó helyi képviselőivel vagy az érintett ország médiaképviselőjével való kapcsolatfelvételben. A sajtóközleményeket elég egyszerűen a sajtóközpont irattartó rekeszébe elhelyezni, bár az újságírókkal ápolt személyes kapcsolatoknak gyakran nagy jelentőségük van, ha azt akarjuk, hogy a sajtóközlemények fel is keltsék az érdeklődésüket. Mindig érdemes még a felszólalás elhangzása előtt beszélni a média Genfben tartózkodó képviselőivel és másolatokkal ellátni őket, bár a felszólalás hírértékéről külön is meg kell győzni őket.

Érdemes odahaza is támogatókat keresni, akik a genfi munkával párhuzamosan felvehetik a kapcsolatot a helyi sajtóval, tájékoztatást adva a Munkacsoport ülésén elhangzó témáról, és akik az erről szóló tudósítás elkészítésére ösztönözhetik a sajtó munkatársait. Hasznos lehet a Munkacsoportról háttér-információkat közzétenni, ezzel is segítve a helyi sajtót annak a környezetnek a megértésében, amelyben a felszólalás elhangzik majd. Ügyelni kell arra, hogy a felszólaló az újságírók rendelkezésére álljon, valamint hogy a sajtóközleményeken szerepeljen a telefon- és/vagy e-mail-elérhetőség.

Akármilyen fontos is az emberi jogi munka legtöbb területén a nyilvánosság, az érintett országban nagyon érzékenynek minősülő vagy az érintett kormánynak akár a felszólalóval, akár az általa képviselt csoporttal szembeni megtorlását kiváltható témák átpolitizálásával óvatosan kell bánni. Ha ilyen retorzió bekövetkezésétől kell tartani, a problémával érdemes a Munkacsoport Titkárságát vagy elnökét megkeresni, ami után lehetőség nyílnhat például arra, hogy az ügyet továbbítsák az emberi jogvédőkkel foglalkozó, újonnan létrehozott különmegbízotthoz – vizsgálatát vagy sürgős fellépését kérve. Amennyiben a felszólalót vagy szervezetét a Munkacsoport ülésein elmondottak miatt zaklatások érik hazaérkezése után, erről adjon tájékoztatást a Munkacsoport Titkárságának.

A nem kormányzati szervezetek ülészakok közötti szerepe

A nem kormányzati szervezetek szerepének jelentősége a Munkacsoport ülészakainak zárultával sem csökken. A Munkacsoport tanulmányaira, következteté-

seire és ajánlásaira való hivatkozással egy konkrét ügy mellett további érveket lehet felsorakoztatni és az érintett ország hatóságaira erőteljesebb nyomást lehet gyakorolni. A nem kormányzati szervezetekre a kisebbségek követeléseinek megfelelő normák kidolgozásában és bonyolult ügyek értelmezési problémáinak megoldásában is fontos szerep hárul.

A nem kormányzati szervezetek által folytatható tevékenységek:

- a Kisebbségi Nyilatkozatban foglalt jogok helyi és nemzeti szinten történő bevezetését célzó intézkedések elfogadásának elősegítése;
- a Munkacsoport által elfogadott következtetések és ajánlások végrehajtásában való közreműködés;
- a kormányzati intézmények, a nem kormányzati szervezetek és a kisebbségi csoportok figyelmének ráirányítása a Munkacsoport ajánlásaira és munkájára;
- konkrét kérdések megvitatására szemináriumok vagy műhelybeszélések szervezése;
- a Kisebbségi Nyilatkozatban foglalt jogok szélesebb körben történő megismertetése érdekében tréningek szervezése.

További információk

A Kisebbségi Munkacsoport ülésein való részvétellel kapcsolatos ügyekben és más kérdésekben tájékoztatás az alábbi címen kapható:

Secretariat of the Working Group on Minorities
[a Kisebbségi Munkacsoport Titkársága]
Office of the High Commissioner for Human Rights
[az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala]
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva
Switzerland
E-mail: wgminorities.hchr@unog.ch
Weboldal: <http://www.unhchr.ch>

A genfi tartózkodásban és a Munkacsoport ülésein való részvételben segítséget nyújtani tudó nem kormányzati szervezetek között megemlítjük az alábbiakat:

- *International Service for Human Rights* (a kisebbségekkel kapcsolatos ösz-szes ENSZ-ülésről, -képzésről és -stratégiáról tud felvilágosítást adni)
Tel.: +41 22 733 5123

Fax: +41 22 733 0826
E-mail: ishr@worldcom.ch
Weboldal: <http://www.ishr.ch>

- *Mandat International* (szállásügylek, szövegszerkesztés, dokumentációs központ, irodahelyiség, fax- és e-mailküldési, illetve fénymásolási lehetőségek)
Tel.: +41 22 959 8855
Fax: +41 22 959 8851
E-mail: info@mandint.org
Weboldal: <http://www.mandint.org>
- *Geneva International Welcome Centre* (a genfi szállásokról, kórházakról, orvosokról, pénzügyekről, éttermekről és más szolgáltatásokról ad tájékoztatást)
Tel.: +41 22 918 0270
Fax: +41 22 918 0279
Weboldal: <http://www.geneva.ch>
- *Minority Rights Group* (a Munkacsoport ülésein való részvétellel kapcsolatban lehet megkeresni)
International Secretariat [Nemzetközi Titkárság]
379 Brixton Road
London SW9 7DE
Tel.: +40 (0)20 7978 9498
Fax: +40 (0)20 7738 6265
Weboldal: <http://www.minorityrights.org>

Tudósok és jogvédők által a kisebbségekről írott számos könyv és cikk mellett az Albizottság tagjai is jelentős tanulmányokat publikáltak a témában. Klasszikusnak számít Francesco Capotorti *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* [Tanulmány az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól] című, először 1979-ben közreadott tanulmánya (UN Human Rights Study Series No. 5, utánnomás: 1991). További, érdeklődésre számot tartó, nemrégiben született tanulmányok listája az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján érhető el (<http://www.unhchr.ch>).

3. fejezet

A kisebbségek és az Egyesült Nemzetek Szervezete: az ENSZ Alapokmánya alapján létrehozott testületek

Összegzés: A kisebbségek szempontjából a legfontosabb ENSZ-testületek az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság és az Emberi Jogok Bizottsága. (Az Albizottság Kisebbségi Munkacsoportjáról a 2. fejezet ad áttekintést.) E testületekben van mód arra, hogy a kisebbségi problémákkal az ENSZ szakértőit és a kormányzati képviselőket megismertessék. Az 1503-as eljárás keretében emellett a kisebbségek emberi jogainak súlyos megsértésével kapcsolatos beadványok is a Bizottság elé tárhatók.

Bevezetés

Az ENSZ testületeinek általános emberi jogi problémák, valamint egy-egy adott ország emberi jogi helyzetének vizsgálatára vonatkozó hatásköre vagy többoldalú szerződésekből származtatható (amelynek a szóban forgó állam is részese), vagy magának az Egyesült Nemzetek Szervezetének alkotmányos jogköréből vezethető le. A szerződések alapján létrehozott testületek eljárását a 4. fejezet mutatja be; a jelen tanulmány pedig azt vizsgálja, hogy az Egyesült Nemzetek valamely tagállamában tapasztalható emberi jogi helyzet hogyan vizsgálható az ENSZ szervei által felállított mechanizmusok keretei közt. E mechanizmusokra általában mint „az Alapokmány alapján létrehozottakra” („Charter-based”) utalnak, minthogy a felállításukra vonatkozó jogkör az ENSZ Alapokmányából ered.

Az Egyesült Nemzetek olyan politikai szervezet, amelyben – tevékenységének legtöbb szintjén – a kormányok képviselhetik magukat. A szerződések alapján létrejött testületekkel ellentétben, amelynek tagjai független szakértők, e testületek tagjai kormányaiktól kapnak utasításokat és ennek függvényében foglalnak állást konkrét kérdésekben. E gyakorlat alól az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság (az Albizottság) számít az egyedüli kivételnek, amelynek tevékenységét az alábbiakban tekintjük át. A nem kormányzati szervezetek (NGO-k) kapcsolatba léphetnek e testületekkel, és bár képviselőiknek nincs szavazati joguk, az emberi jogokról folytatott vitákban számos formában vehetnek részt.

Az emberi jogokkal kapcsolatos munkáért felelős ENSZ-szervek hierarchikusan rendeződnek, az ENSZ Közgyűlésétől le egészen az egyes raportőrökig

és kisebb munkacsoportokig. (Az ENSZ szervezeti felépítését lásd az 1. fejezetben.) A Közgyűlés és állandó bizottságai alatt helyezkedik el a Gazdasági és Szociális Tanács (ECOSOC), ennek alárendelten működik az Emberi Jogok Bizottsága (a Bizottság), a Nők Helyzetével Foglalkozó Bizottság, valamint az Őshonos Ügyek Állandó Fóruma, amelyet csak nemrégiben hoztak létre. Az Albizottság a Bizottság alatt helyezkedik el. Az Albizottság évente egyszer, augusztusban, három héten keresztül ülésezik és a Bizottságnak jelent, amely március–áprilisban tartja hathetes ülészakát. A Bizottság az ECOSOC-nak jelent, amely üléseit általában júniusban tartja. A Közgyűlés éves ülészakaira rendszerint szeptember és december között kerül sor New York-ban. A Bizottság és az Albizottság Genfben tartja üléseit. Itt található az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala is, amely az ENSZ Titkárságának az emberi jogi kérdésekért elsődleges felelősséget viselő részlege.

A jelen tanulmány ezekről az ENSZ-testületekről ad tájékoztatást, továbbá abban kíván segítséget nyújtani, hogy a kisebbségek miként tudnak részt venni e testületek ülésein és hogyan tudják sajátos problémáikra irányítani e testületek figyelmét.

Az Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság

Az Albizottság 26 szakértő tagból áll, akiket a kormányok jelölnek és a Bizottság választ. Az Albizottság tagjai raportőri feladatokat is elláthatnak, e minőségükben egy-egy témában tanulmányokat készítenek az Albizottság számára. Az Albizottságon belül több munkacsoport is működik, amelyek a kisebbségekkel, a beadványokkal (l. alább), az őshonos lakossággal és a rabszolgaság jelenkori formáival foglalkoznak.

Az Albizottságot a Bizottság „háttérintézeteként” hozták létre, amelynek feladata emberi jogi problémák beazonosítása, ezekről tanulmányok készítésének kezdeményezése, majd azok elkészítése és megvitatása. Elnevezése 1999-ig a Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottság volt, jelenlegi elnevezése azonban jobban tükrözi a feladatkörébe tartozó problémák széles körét. Az Albizottság napirendjére minden évben önálló pontként kerül fel a kisebbségek védelme, és a Kisebbségi Munkacsoport, amely rendszeresen minden májusban tartja egyhetes ülészakait, évente jelentést terjeszt elő. A Munkacsoportról a 2. fejezet ad bővebb felvilágosítást. Számos kisebbségeket érintő ügy a Munkacsoporton keresztül jut el az Albizottsághoz, ennek ellenére az Albizottság augusztusi ülésein újabb ügyeket is fel lehet vetni.

Az Albizottság tevékenységi körébe tartozik általános – többnyire tematikus – viták lefolytatása, az Emberi Jogok Bizottsága által teendő lépések indítvá-

nyozása és határozatok elfogadása. Számos nem kormányzati szervezet úgy tekint az Albizottságra, mint amely kifejezetten az ő fórumuk, mivel a tanácskozó státussal rendelkező nem kormányzati szervezetek részt vehetnek az albizottsági vitákon és részvételüket arra használhatják fel, hogy az általuk fontosnak tartott kérdésekre nagy nyilvánosság előtt irányítsák rá a figyelmet. A kisebbségi problémák iránt az Albizottság több tagja is érdeklődést mutat; és a nem a kisebbségi kérdésre specializálódott NGO-k is készek lehetnek a kisebbségek ügyét felkarolni. Az a részvételt szabályozó nyitottság azonban, ami a Kisebbségi Munkacsoportot jellemzi, nem érvényes az Albizottságra. Az Albizottság üléssein kizárólag az ECOSOC mellett tanácskozó státusban lévő nem kormányzati szervezeteknek van iratbeterjesztési és felszólalási lehetőségük.

Az ECOSOC melletti tanácskozó státus megszerzésével kapcsolatban az alábbi címen és elérhetőségeken lehet tájékoztatást kapni: Non-Governmental Organizations Section, Department of Economic and Social Affairs [Nem Kormányzati Szervezetek Osztálya, Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztálya], Room DC1-1480, United Nations, New York, NY 10017, USA; Tel.: +1 212 963 4842; Fax: +1 212 963 9248. Genfben pedig: NGO Liaison Office [Nem Kormányzati Szervezetek Összekötő Irodája]; Tel.: +41 22 917 2127; Fax: +41 22 917 0583. A tanácskozó státusért folyamodó nem kormányzati szervezeteknek kérdőívet kell kitölteniük, amelyet a Nem Kormányzati Szervezetek Bizottságához továbbítanak, amely javaslatot fogalmaz meg a végső döntést meghozó ECOSOC számára. További információk az alábbi honlapon találhatóak: <http://www.unog.ch>.

A konzultatív státus hiánya igen nagy hátrányt jelenthet azok számára, akik az ENSZ rendszerében kívánnak dolgozni, ugyanakkor általában viszonylag könnyű megegyezni más, már akkreditált nem kormányzati szervezetekkel, illetve információkat rendelkezésükre bocsátani. Némely nem kormányzati szervezet akár arra is hajlandó lehet, hogy az adott napirendi ponthoz biztosított felszólalási idejét ezeknek az információknak a közzétételére használja fel. Talán a legismertebb, kisebbségi kérdésekkel foglalkozó nem kormányzati szervezet a londoni székhelyű Minority Rights Group, amely rendszeresen részt vesz mind az Albizottság, mind annak Kisebbségi Munkacsoportja ülésein. A genfi központú International Service for Human Rights szintén kész segítséget nyújtani mindazoknak, akik nem ismerik kellően az ENSZ-t, de Genfben vagy New York-ban tartott ülésein részt kívánnak venni. A kisebbségek képviselőit tanáccsal ellátó vagy támogatásban részesítő további nem kormányzati szervezetek az alábbiak: az International Centre for Ethnic Studies (Colombo, Sri Lanka) és az International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (Genf).

A felszólalók a feliratkozás sorrendjében kapják meg a szót, az Albizottság tagjai azonban mindig elsőbbséget élveznek. Ezért tanácsos – a vonatkozó napirendi pont alatt – a lehető leghamarabb feliratkozni a hozzászólók listájára. Ér-

demes rendelkezésre állni több órával a felszólalás tervezett ideje előtt és után is, így biztosítva, hogy amikor a szót végül megadják, a felszólaló a teremben tartózkodjon. Ennek elmulasztása azzal járhat, hogy a felszólalás elmondására nem adódik több lehetőség. Ha rövid időre mégis el kell hagyni a tanácskozás helyszínét, érdemes megkérni valakit, hogy – amennyiben váratlanul megadnák a szót – a hozzászólás szövegét felolvassa.

Az Albizottság ülésein való részvétel legfőbb hozadéka egyértelműen az, hogy itt lehetőség nyílik a kisebbségekkel kapcsolatos problémáknak az emberi jogvédők széles köre előtti megismertetésére. Ez nem csak az Albizottság előtt elhangzó felszólalásokban vagy a betérjesztett iratokban nyilvánulhat meg, hanem abban is, hogy a hivatalos ülések mellett alkalom kínálkozik a nem kormányzati szervezetek képviselőivel és más, a témában érdekelt személyekkel és szervezetekkel való kapcsolatok felvételére is. Számos szövetség kötetik egy csésze kávé mellett vagy ebéd közben, Genf pedig a közös ügyben érdekelt nem kormányzati szervezetek, illetve egyének közötti tapasztalatcserének is kitűnő helyszíne.

Az Albizottság ülésein való részvétel szabályaival a tanácskozó státussal bíró nem kormányzati szervezeteknek tisztában kell lenniük (ilyenek pl. a felszólalások időtartamára vagy az írásos anyagok terjedelmére, a napirendi pontokra stb. vonatkozó szabályok). Mind az egyes országokra vonatkozó, mind a tematikus jellegű beadványok megengedettek, ugyanakkor a párhuzamosságok elkerülése érdekében érdemes más nem kormányzati szervezetekkel előre egyeztetni a követendő stratégiát. Az Albizottság ülésein való személyes részvétel sok időt igénylő, drága és meglehetősen megerőltető feladat, és csak a már tapasztalatokat szerzett személyekkel folytatott konzultációt követően, illetve abban az esetben érdemes vállalni, ha egyértelmű, hogy az elérhető előnyök meghaladják a költségeket.

Az Emberi Jogok Bizottsága

Az Emberi Jogok Bizottsága az emberi jogok területén a legnagyobb és a legfontosabb ENSZ-fórum. Több mint háromezren vesznek részt rendszeresen a Bizottság március–áprilisban Genfben tartott, hathetes ülésszakán. A Bizottságot 53 tagállam alkotja, amelyek kormányküldöttséggel képviseltetik magukat. Az ENSZ többi tagállamának nagy része megfigyelőként vesz részt a Bizottság munkájában, amelyeknek azonban joguk van felszólalni. Az emberi jogi problémák szinte teljes körét képviselő nem kormányzati szervezetek szintén nagy számban vesznek részt a Bizottság ülésein.

(A Bizottság nem összetévesztendő a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyeségokmánya alapján létrehozott Emberi Jogi Bizottsággal, ami egy teljesen

más testület. Az utóbbi tagjai független szakértők; feladatuk az Egyezségokmányban foglalt rendelkezések teljesítésének ellenőrzése. Tevékenységét a 4. fejezetben tárgyaljuk.)

A Bizottság napirendjére szinte az összes elképzelhető emberi jogi probléma felkerül, évente mintegy 100 határozatot és döntést fogad el. Azok a határozatok, amelyek egy-egy ország emberi jogi helyzetével kapcsolatban fogalmaznak meg aggodalmakat vagy egyenesen elítélik a kialakult helyzetet, a kormányok intenzív lobbitevékenységét váltják ki. A Bizottság ülésein tapasztalható hangulat sokkal inkább emlékeztet a Közgyűlésére, mint az emberi jogi egyezmények alapján felállított testületekére, ahol inkább a visszafogottság a jellemző (l. a 4. fejezetet). A Bizottság tanácskozásai során a hivatalos beszédek hosszú órákat vesznek igénybe, és az üléseken több ezer oldalnyi dokumentumot osztanak szét.

A felszólalók – az Albizottsághoz hasonlóan – feliratkozásuk sorrendjében kapják meg a szót, bár a Bizottság tagjai, a megfigyelő országok és szervezetek, végül a tanácskozó státusú nem kormányzati szervezetek minden esetben elsőbbséget élveznek. Ezért miután valaki a megfelelő napirendi pont alatt felvette magát a hozzászólók listájára, az Albizottság esetében már leírtakhoz hasonlóan figyelemmel kell kísérnie az egymást követő felszólalásokat. A Bizottság munkájában való formális részvétel a kormányokra és az Egyesült Nemzetek Szervezetében konzultatív státussal bíró nem kormányzati szervezetekre korlátozódik. Bár információk közzététele, illetve politikai és erkölcsi nyomás kifejtése terén a nem kormányzati szervezetek szerepe nélkülözhetetlen, befolyásuk általában korlátozottabb a Bizottságban, mint az Albizottságban. Az elmúlt években ugyanakkor a Bizottság által vizsgált eljárási kérdések és érdemi ügyek közül jó néhány a nem kormányzati szervezetek kezdeményezései és lobbitevékenysége eredményeként került napirendre. A Bizottság működését legjobban ismerő NGO-k többnyire nagyobb szervezetek, pl. az Amnesty International, a Fédération Internationale des Droits de l'Homme, a Human Rights Watch vagy az International Commission of Jurists. Ennek ellenére, ha munkájuk kellő gonddal előkészített, azok a nem kormányzati szervezetek is befolyást tudnak gyakorolni a Bizottságra, amelyek egyetlen témára vagy országra összpontosítanak.

Mintogy a Bizottság az emberi jogi problémák széles körével foglalkozik, a kisebbségi jogok ritkán állnak vitái középpontjában. A Bizottság napirendjén a kisebbségi kérdés más témákkal – belső menekültek, migránsok, fogyatékosok, a rabszolgaság jelenkori formái, továbbá más, veszélyeztetett csoportokat érintő kérdések – közös napirendi pont alatt szerepel. A kisebbségi ügyek nem egyszer más – a faji megkülönböztetéssel, a vallási intoleranciával vagy a fejlődéssel kapcsolatos – napirendi pontok alatt kerülnek megvitatásra, vagyis a kisebbségek képviselői előtt számos alkalom nyílik a Bizottság munkájában való részvételre.

A Bizottság teljes munkarendjét a kormányok határozzák meg. A Bizottság kitűnő terep arra, hogy valamely érintett kormánnyal – a későbbiekben, odahaza folytatható – párbeszédet kezdeményezzenek. A kormányok befolyásolására persze nem szükséges Genfben utazni, az egyes ügyek alakulását ezért tanácsos folyamatosan nyomon követni. Minthogy a kormánydelegációk a fővárosokból kapják instrukcióikat, a külügyminisztériumokban folytatott lobbitevékenység gyakran legalább olyan hatékonyan bizonyulhat, mint a genfi megjelenés. Másrésztől viszont csak a személyes jelenlét garantálhatja a legfrissebb fejleményekre vagy a kedvezőnek vélt lépésekkel szembeni váratlan ellenállásra történő reagálás lehetőségét.

A Bizottság előtt elmondott formális felszólalás jelentős érdeklődést keltet, hiszen a testület az ENSZ-en belül a legfontosabb emberi jogi fórum. Ugyanakkor egy adott téma nagyszámú más témával verseng a kormányok és a média figyelméért. Az Albizottsághoz hasonlóan a Bizottságban is kitűnő alkalom nyílik más nem kormányzati szervezetekkel való találkozók megszervezésére és kapcsolatok kiépítésére, a problémák sokkal szélesebb körben történő megismertetésére, noha az előrehaladás gyakran lassú és nehezen mérhető. Kevesen engedhetik meg ugyanakkor maguknak, hogy – kivéve, ha székhelyük Genfben van – a hathetes ülészak teljes ideje alatt kint tartózkodjanak.

Az Albizottság által végzendő – köztük a kisebbségi kérdéssel kapcsolatos – tanulmányokra vonatkozó javaslatok az Emberi Jogok Bizottságának jóváhagyását igénylik, ezért a nem kormányzati szervezeteknek tanácsos a Bizottság döntéshozatali munkáját figyelemmel kísérni.

Megbízottak és munkacsoportok

Az Emberi Jogok Bizottságának tevékenysége nem korlátozódik a Genfben évente tartott ülészakokra. A Bizottság egy sereg munkacsoportot hozott létre, amelyek feladata új normák kidolgozása, ilyen volt például a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es ENSZ-nyilatkozat; egy másik munkacsoport pedig jelenleg is dolgozik az őshonos népek jogairól szóló nyilatkozat szövegezésén. E munkacsoportok a Bizottság ülészakaival egy időben vagy attól függetlenül is tarthatják üléseiket. Az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>) megtalálható üléseik naptára. A nem kormányzati szervezetek a munkacsoportok ülésein való részvétele gyakran könnyebb és kevésbé formális, mint a Bizottság plenáris ülésein való részvételük.

A normaalkotás mellett a Bizottság munkájának egyik fontos elemét képezi a „tematikus és országmechanizmusok”, melyeket a Bizottság emberi jogi problémák kivizsgálására és írásos összegzésére, valamint arra hozott létre, hogy a problémák kezelése céljából fogantatosítandó lépésekre – így pl. technikai segítségnyújtásra – vonatkozóan ajánlásokat fogalmazzanak meg.

Az egyes országokban tapasztalható emberi jogi helyzet vizsgálata során a Bizottság az alábbi elhatározásokra juthat:

- a szóban forgó országgal foglalkozó különmegbízott kinevezése, akinek feladata nyilvános jelentés elkészítése és a következő évben a Bizottság elé terjesztése;
- az országra vonatkozó határozat megvitatása és/vagy elfogadása;
- az országra vonatkozó „elnöki nyilatkozat” elfogadása;
- az ország emberi jogi helyzetének részletes vitája, amelynek során az érintett állam képviselője élhet a válasz jogával, a Bizottság azonban nem jut el határozat elfogadásáig.

A tematikus vagy országmechanizmusok rendszerint vagy egy független szakértőből, vagy a tagok közül (a földrajzi méltányosság elve alapján) kiválasztott ötös munkacsoportból állnak. A független szakértőket számos névvel illetik, a leggyakoribb azonban a „különmegbízott”. Elnevezésüktől függetlenül azonban feladatuk hasonló. E mechanizmusok közül egynéhány egyes országokkal, míg mások egyes témákkal foglalkoznak, ez utóbbiak közt említhetők például a következő kérdések: emberi jogvédők, a véleménynyilvánítás szabadsága, migránsok, vallási intolerancia, belső menekültek, lakhatás, élelmezés, oktatás, a fejlődéshez való jog, sommás és önkényes kivégzések, kínzás, erőszakos eltűnések illetve a nőekkel szembeni (vagy családon belüli) erőszak.

A különmegbízottak mindegyike vagy nem kormányzati szervezetektől, vagy a kormányokhoz intézett külön kérések útján információkat gyűjt. Ezeket az információkat a különmegbízott a Bizottság számára készített éves jelentéseibe foglalja, amelyek a feladatkörébe tartozó országgal vagy témával kapcsolatban hozzá eljutott emberi jogsértések meglehetősen átfogó összefoglalását nyújtják. Bizonyos esetekben a helyzetet részletesebb megismerése érdekében a különmegbízott látogatást tehet – a kormány beleegyezésével – egy-egy országban. A jelentések a kormány emberi jogi teljesítményével kapcsolatban észrevételeket és ajánlásokat is megfogalmazhatnak.

Jelenleg megközelítőleg 15 „országmechanizmus” és 20 „tematikus mechanizmus” működik az emberi jogok széles körére kiterjedő hatáskörrel; listájuk megtalálható az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>; az „OCHCHR Programme, Extra-conventional mechanisms” alatt). E különmegbízottak vagy munkacsoportok bármelyikéhez az Emberi Jogi Főbiztos genfi hivatalának címén lehet információt eljuttatni. A tematikus mechanizmusok közül több (ideértve a „sürgős lépések” megtételére felhatalmazással rendelkezőket is) az így benyújtott információk számára külön formanyomtatványt is rendszeresített. Ilyen pl. a törvénytelen, sommás és önkényes kivégzésekkel foglalkozó különmegbízott; a nőekkel szembeni (családon belüli) erőszakkal foglalkozó különmegbízott; az önkényes fogva tartással foglalkozó munkacsoport; az erőszakos eltűnésekkel foglalkozó munkacsoport; a véleménynyilvánítás szabadságához való jog előmozdítása

val és védelmével foglalkozó különmegbízott, valamint az emberi jogvédőkkel foglalkozó különmegbízott. Információt az alábbi faxszámokon lehet közölni: +41 22 917 9006 vagy +41 22 917 9003.

Más mechanizmusok nem alakítottak ki önálló formátumot az információ közlésére, amelynek azonban a lehető legmegbízhatóbbnak és legmeggyőzőbbnek kell lennie. Amennyiben a sérelem egy konkrét személyt ért, mellékelni kell a nevét (lehetőség szerint személyazonosító számával együtt), a sérelem helyét és idejét, továbbá a feltételezett elkövetők személyazonosságát vagy hivatalos minőségét. Az információt a +41 22 917 9006-os faxszámra kell elküldeni.

Az ilyen típusú információkat bármikor be lehet nyújtani, minthogy azonban a megkeresett különmegbízott csatolni kívánhatja a kormány válaszát is, valamint a jelentéseket a Bizottság elé március–április folyamán kell beterjeszteni, a legjobb, ha legkésőbb a megelőző év októberéig vagy novemberéig eljut az információ az illetékeshez. Az ezt követően benyújtott információk esetében elképzelhető, hogy csak a Bizottság rá egy évre esedékes ülészakán kerülnek napirendre.

A későbbi fejleményekre mindig fel kell hívni a megbízott vagy a munkacsoport figyelmét, akár cáfolja az információt, akár megerősíti azt. Ez hozzájárul a mechanizmus hatékonyabb működéséhez és a tévedések elkerüléséhez.

Bizalmas beadványok – az 1503-as eljárás

Egyéneknek és nem kormányzati szervezeteknek egyaránt lehetőségük van arra, hogy valamely országban bekövetkező tömeges emberi jogsértések miatt panasszal forduljanak az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez. A mechanizmust – a Gazdasági és Szociális Tanács azt létrehozó határozatának száma után – mára már csak „1503-as eljárásként” emlegetik. 1970-ben állították fel, majd hatékonyságának növelése érdekében 2000-ben átdolgozták, a kisebbségek számára azonban bizonyos helyzetekben mind a mai napig hasznosnak bizonyulhat.

Az eljárást kizárólag olyan helyzetek vizsgálatára hozták létre, amelyek „súlyos és megbízhatóan tanúsított emberi jogsértések következetesen megvalósuló rendszerét” mutatják. Nem egyetlen jogsértés vagy áldozat ügyével hivatott foglalkozni, olyan jogsértésekkel sem foglalkozik, amelyek nem kellően súlyosak. A leggyakrabban vizsgálat alá vont esetek az alábbiak: széles körben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés, nem tisztességes bírói eljárás, kínzás, állami hatóságok által elkövetett gyilkosságok, önkényes fogva tartás (az 1503-as eljárás alapján benyújtott panaszok azonban nem korlátozódnak ezekre az jogsértésekre).

A többi emberi jogi beadványhoz hasonlóan az 1503-as alapján eljuttatott panaszoknak is a lehető legátfogóbbnak és a lehető legtényszerűbbnek kell lennie. Az 1503-as beadványok vizsgálatával megbízott munkacsoportok az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára alapozzák munkájukat, ezért meg kell jelölni,

hogy a Nyilatkozatnak mely cikkét/cikkeit vélelmezik megsértettnek. A legtöbb beadvány tartalmaz egy, a vélelmezett jogsértést összegző kísérőlevelet, illetve a jogsérelem részletes leírását, továbbá csatolják a vonatkozó iratokat, tanúvallomásokot stb. közlő mellékleteket is.

Amellett, hogy a beadványnak kellően súlyos jogsértések rendszeres elkövetésére kell vonatkoznia, kevés olyan eljárási követelmény van, amelynek nehéz lenne megfelelni. Az egész lényegében elhatározás kérdése: nincs jelentősége annak, hogy a kérelmező magánszemély vagy egy nem kormányzati szervezet, maga az áldozat vagy valaki, akinek „a jogsértés(ek)ről megbízható értesülései” vannak (mindaddig, amíg ezek az értesülések nem kizárólag sajtójelentésekre alapozódnak). Nincs korlátozva, hogy ki nyújthat be beadványt, bár a széles körben ismert nem kormányzati szervezetek beadványai nagyobb eséllyel nyernek kedvező elbírálást. A beadványokat az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalához kell benyújtani: Office of the High Commissioner for Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, c/o Support Services Branch, OHCHR-UNOG, 1211 Geneva 10, Switzerland.

Az 1503-as eljárás legnagyobb hátránya, hogy teljes egészében bizalmas; a panaszos elvileg arról sem kap tájékoztatást, hogy beadványának mi lett a sorsa. Az eljárás ezenfelül sokáig el is húzódhat, minthogy a beadványokat először az Albizottság ötfős munkacsoportja vizsgálja meg. Azokat a beadványokat, amelyeket az Albizottság augusztusi, éves ülészakát követően ülésező munkacsoport elfogadott, a Bizottság munkacsoportjához továbbítják, amely eldönti, hogy azok közül melyeket – általában a plenáris ülés által megvitatásra tett javaslataival együtt – továbbítja a Bizottságnak. A folyamat akár több hónapig is eltarthat.

A Bizottság, ha más eszköze már nem maradt, kezdeményezheti a helyzet minden részletre kiterjedő tanulmányban való feltárását vagy egy *ad hoc* bizottság felállítását. Az utóbbi azonban az érintett kormány hozzájárulását is igényli, és alkalmazására az eddigiekben még egyszer sem került sor. Valószínűbb, hogy egy 1503-as panasz vizsgálata az alábbi esetek valamelyikét vonja maga után:

- Az ügy vizsgálatának befejezése, mihelyt a további vizsgálódást vagy lépések megtételét a helyzet nem indokolja.
- A helyzet további vizsgálata az érintett kormány által közölt vagy az 1503-as eljárás keretében a Bizottsághoz eljuttatott további információk tükrében.
- A helyzet további vizsgálata és egy független szakértő kinevezése.
- Az ügy vizsgálatának befejezése a Tanács 1503 (XLVIII) sz. határozata alapján létrehozott bizalmas eljárás keretében, hogy mód nyíljon ugyanennek az ügynek a Tanács 1235 (XLII) sz. határozata alapján létrehozott nyilvános eljárás keretei közti vizsgálatára.

A szóba jöhető, viszonylag enyhének nevezhető fenti lépések ellenére a kormányok általában mindent megtesznek annak érdekében, hogy elkerüljék az

1503-as eljárás elindítását, talán azért, mert pusztán az információkérés is azt sugallhatja, hogy lehetnek „súlyos jogsértésekre” utaló bizonyítékok.

A Bizottság elnöke minden évben nyilvánosságra hozza, hogy mely országok állnak bizalmas eljárás alatt, és melyek azok, amelyeket már nem vizsgálnak. Sajnálatos, de a beadványok érdemi vonatkozásait nem teszik közzé. Az eljárás létrehozatala óta a Bizottság 80 országot vont vizsgálat alá, és minden évben átlagosan két-három napot tölt 5-10 ország zárt ülésen történő vizsgálatával.

Egy komolyan vehető beadvány összeállítása jelentős idő- és energiaráfordítást igényel, a „eredmény” pedig végül meglehetősen kicsiny lehet. Kisebbségi helyzeteket vizsgáltak már az eljárás keretében; ami a kormányra helyezett csendes diplomáciai nyomás egyik formáját jelenti. Sok nem kormányzati szervezet meggyőződése, hogy a nyilvánosság előtt végrehajtott akciók révén több eredményt lehet elérni, ennek ellenére is érdemes szem előtt tartani az 1503-as eljárásban rejlő lehetőségeket, már csak azért is, mert a kisebbségeket érintő számos ügy a kisebbségi csoportokkal szembeni széles körű vagy hivatalos diszkriminációt, és nem pusztán egyéni emberi jogsérelmeket foglal magában.

További ENSZ-testületek

A **Nők Helyzetével Foglalkozó Bizottság** 45 kormányképviselőből áll és évente New York-ban tartja üléseit. Elsődleges feladata a nőkkel kapcsolatos ügyek megvitatása és vizsgálata, valamint a nők negyedik világkonferenciáján (Fourth World Conference on Women) 1995-ben elfogadott ajánlások follow-upja.

A **Gazdasági és Szociális Tanács**, illetve a **Közgyűlés** fontos döntéshozatali fórumok, bár az ECOSOC többnyire az Emberi Jogok Bizottságának nyomdokain halad mind általában az emberi jogi ügyekben, mind a kisebbségi jogok területén. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének legfőbb szervei a Közgyűlés és a Biztonsági Tanács, egyetlen egyén vagy nem kormányzati szervezet azonban keveset érhet el a közvetlenül a Közgyűlésben, amelynek vitáin vagy tevékenységében a nem kormányzati szervezeteknek nincs joguk részt venni. A Közgyűlés munkájának befolyásolására a legkézenfekvőbb a külügyminisztérium tájékoztatása egy konkrét problémáról, valamint a kormányzat ösztönzése a Közgyűlés ülészeit a kisebbségek számára fontos ügyek támogatására.

Az Emberi Jogi Főbiztos

Az Emberi Jogi Főbiztos Hivatala, amely nem az ENSZ genfi központjának épületében kapott helyet, az ENSZ szinte teljes emberi jogi tevékenységének kiszolgálásáért és támogatásáért felelős. Az ENSZ-titkárság feladata az emberi jogok

előmozdítása és védelme a Főbiztos és más szervek mandátumában meghatározottak szerint. A Titkárság munkatársai tanácsaikkal bármikor az érdeklődők rendelkezésére állnak, e célból bátran megkereshetők.

További információk

Az e tanulmányban tárgyalt ENSZ-testületekkel és különleges eljárásokkal az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának postai címén lehet kapcsolatot létesíteni:

OHCHR-UNOG
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland

A Hivatal címe: Palais des Nations, 52 Rue des Pâques, 1201 Geneva 1.

Az ENSZ „forródróttja”, amelyen a sürgős közbelépést követelő helyzetek ügyében lehet a különmegbízottakkal kapcsolatba lépni: fax: +41 22 917 9006 és +41 22 917 9003

A Főbiztos Hivatala kitűnő honlapot tart fenn, amelyen megtalálhatók a soron következő rendezvényekkel kapcsolatos információk, a különmegbízottak listája, továbbá az Alapokmány és az emberi jogi egyezmények alapján létrehozott testületekkel kapcsolatos általános információk. A honlap jó kiindulópontul szolgál az ENSZ emberi jogi tevékenységének áttekintéséhez. Címe: <http://www.unhchr.ch>.

A genfi tartózkodás során, valamint a Bizottság és az Albizottság ülésein való részvételhez segítséget nyújtani tudó nem kormányzati szervezetek:

- *International Service for Human Rights* (a kisebbségekkel kapcsolatos összes ENSZ-ülésről, -képzésről és -stratégiáról tud felvilágosítást adni)
Tel.: +41 22 733 5123
Fax: +41 22 733 0826
E-mail: ishr@worldcom.ch
Weboldal: <http://www.ishr.ch>
- *Mandat International* (szállásügyek, szövegszerkesztés, dokumentációs központ, irodahelyiség, fax- és e-mailküldési, illetve fénymásolási lehetőségek)
Tel.: +41 22 959 8855
Fax: +41 22 959 8851
E-mail: info@mandint.org
Weboldal: <http://www.mandint.org>

- *Geneva International Welcome Centre* (a genfi szállásokról, kórházakról, orvosokról, pénzügyekről, éttermekről és más szolgáltatásokról ad tájékoztatást)
Tel.: +41 22 918 0270
Fax: +41 22 918 0279
Weboldal: <http://www.geneva.ch>

Számos kiadvány látott napvilágot az e fejezetben részletesebben bemutatott testületek és eljárások működéséről. Lásd pl. *International Service for Human Rights: Info-Pack: Information on Human Rights Procedures* (Geneva, félévente frissítik); G. Alfredsson és E. Ferrer: *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group International és Wallenberg Institute, 1998); H. Hannum: *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational, 1999).

4. fejezet

A kisebbségek és az Egyesült Nemzetek Szervezete: emberi jogi ellenőrző testületek és panaszmechanizmusok

Összegzés: Az Egyesült Nemzetek szerződéses alapokon álló emberi jogi rendszere olyan jogi eljárásokat foglal magában, melyeken keresztül a kisebbségek tagjai is érvényesíthetik jogukat. E tanulmány hat nemzetközi emberi jogi egyezményt mutat be, amelyek a polgári és politikai jogokkal, a gazdasági, szociális és kulturális jogokkal, a faji diszkriminációval, a gyermekek jogaival, a nők jogaival, valamint a kínással foglalkoznak. Az első rész az országjelentéseknek az egyezmények mindegyikére egyaránt jellemző rendszerét mutatja be, illetve a kisebbségek és képviselőik számára a nemzetközi ellenőrző testületek előtt problémáik felvetésére nyitva álló lehetőségeket tárgyalja. A második rész a fenti egyezmények közül négy keretében a vélelmezett egyéni jogsérelmek orvoslására létrehozott panaszmechanizmusok működését tekinti át.

Az ENSZ emberi jogi egyezményei

Az ENSZ emberi jogi rendszerében hat olyan jogilag kötelező erejű nemzetközi emberi jogi egyezményt fogadtak el, amelyek az emberi jogok széles körét fogják át (l. a táblázatot alább). Alkalmazásukhoz tudni kell, vajon a kérdéses állam részese-e az egyezményeknek vagy sem. Az egyezmények teljes szövege megtalálható az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>) a „Treaties” címszó alatt; az egyezményt megerősítő államok listája az egyezmények szövegét közlő oldalon található linkről érhető el.

Ezen egyezmények mindegyike létrehozott egy, az egyezményben részes államok emberi jogi kötelezettségvállalásainak végrehajtását ellenőrző bizottságot. E bizottságok, melyek ellenőrző testületekként is ismertek, létszáma 10 és 23 fő között mozog, tagjai nemzetközi emberi jogi szakértők. A bizottsági tagok, akiket ugyan négyéves időszakra a részes államok választanak meg, nem a kormányokat képviselik, hanem személyes minőségükben vesznek részt a bizottsági munkában. A tagok rendszerint nem vesznek részt azokon a vitákon, melyeken saját államuk szerepel napirenden. A bizottságok évente többhetes ülészakokat tartanak, általában Genfben. A Nőkkel Szemben Alkalmazott Megkülönböztetések Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság New York-ban, az Emberi Jogi Bizottság pedig minden évben egy alkalommal New York-ban és két alkalommal Genfben ülészik.

Amennyiben valamely ország nem részese egy adott egyezménynek, az egyezmény eljárása az egyezményben foglalt jogok megsértésének orvoslása érdekében formálisan nem idézhető meg. Ezekben az esetekben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága és más testületek által az Alapokmány alapján felállított mechanizmusokra lehet támaszkodni, melyeket a 3. fejezet mutat be részletesen.

A részes állam kötelezettségeinek ellenőrzését a bizottságok kétféleképpen végezhetik el. A bizottságok egyfelől a kormányok által az egyezmények végrehajtásáról időszakosan benyújtott jelentéseket vizsgálják. A részes államok az egyezményekben kötelezettséget vállaltak e jelentések elkészítésére; ezekből az ellenőrző testület az állam által az egyezmény végrehajtása érdekében – részben törvényhozási, részben más módon – tett lépésekről tájékozódhat.

Másfelől a bizottságok a kötelezettségek teljesítésének vizsgálata során egyének által beterjesztett, valamely egyezményben biztosított jog megsértésével kapcsolatos panaszokat is kivizsgálhatnak. E panaszokat többnyire „beadványok”-nak nevezik. Jelenleg négy testület foglalkozik ilyen panaszokkal. A panaszjelzéseket az alábbiakban részletesen is bemutatjuk.

Ezen túlmenően számos ellenőrző testület általános kommentárokat vagy általános ajánlásokat is elfogad, amelyek az egyezmények rendelkezéseit értelmezik vagy fejtik ki bővebben. Több ellenőrző testület bizonyos témákról vagy egyes egyezményi rendelkezésekről általános vitanapokat is tart. Alkalmanként egy-egy általános vitanap valamely ellenőrző testület egy általános kommentárjának vagy ajánlásának kidolgozásához és elfogadásához is hozzájárulhat. A Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság például első tematikus vitáját 2000. augusztus 15–16-án a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetésről tartotta. A vitát követően a Bizottság elfogadta a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetésről szóló XXVII. sz. általános ajánlását, jelezve egyúttal azt a szándékát, hogy későbbi ülészakok alkalmával további tematikus vitákat kíván rendezni. Az ellenőrző testületek által elfogadott valamennyi általános kommentárt és ajánlást rendszeres időközönként egybegyűjtve is megjelentetik; a legutóbbi ilyen kiadvány a HRI/GEN/1/Rev.5 iratszám alatt jelent meg.

A védelemben részesülő jogok

E részben áttekintést adunk a hat egyezményben a kisebbségek számára különös jelentőséggel bíró cikkekről. A kisebbségek azonban az állam joghatósága alá tartozó személyek számára biztosított jogok *mindegyikével* jogosultak élni. A nem kormányzati, illetve egyéb szervezeteknek mindannyiszor, amikor úgy vélik, hogy valamely államnak többet kellene tennie az emberi jogok biztosítása terén, akár jellemzően kisebbségi, akár általánosabb problémáról legyen is szó,

Emberi jogi egyezmények és ellenőrző testületeik

Az emberi jogi egyezmény neve	Az ellenőrző testülete neve	A tagok száma	Az ülésszakok száma és helye	Általános kommentárok vagy ajánlások száma (2001. május 1-jei állapot szerint)*	Általános vitákra szánt napok száma (2001. május 1-jéig bezárólag)*	Egyéni panasz-mechanizmus	Súlyos vagy szisztematikus jogsértések kivizsgálása
Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR)	Emberi Jogi Bizottság (HRC)	18 tag	évente 3 ülésszak: 2 Genfben, 1 New York-ban	28 [30]	-	Van, az Egyezségokmányhoz fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv alapján.	-
Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICESCR)	Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (CESCR)	18 tag	évente 2 ülésszak Genfben	14 [15]	19	-	-
Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (ICERD)	A Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (CERD)	18 tag	évente 2 ülésszak Genfben	27 [29]. Továbbá két állásfoglalás, melyek közül egy a kurd nép emberi jogaival foglalkozik.	1 (a romákról)	Van, az egyezmény 14. cikkének elfogadásával lép hatályba.	-
Egyezmény a gyermek jogairól (CRC)	A Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság (CRC)	10 tag	évente 3 ülésszak Genfben	1 [5]	9 [13]	-	-
Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről (CEDAW)	A Nőkkel Szemben Alkalmazott Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (CEDAW)	23 tag	évente 2 ülésszak New York-ban	24	-	Van, az egyezményhez fűzött jegyzőkönyv alapján.	Van, az egyezményhez fűzött jegyzőkönyv alapján.
Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen (CAT)	A Kínzás Elleni Bizottság (CAT)	10 tag	évente 2 ülésszak Genfben	1	-	Van, az egyezmény 22. cikkének elfogadásával lép hatályba.	Van, az egyezmény 20. cikkének elfogadásával lép hatályba.

* Kapcsolás zárójelben a 2004. március 1. szerinti adatok. (A szerk.)

ki kell használniuk a jelen tanulmányban vázolt mechanizmusok biztosította lehetőségeket. Az e tanulmány végén található útmutatók és honlapcímek további részletekkel szolgálnak arról, hogy a nem kormányzati szervezetek hogyan juttathatnak el információkat az egyes ellenőrző testületekhez.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR)

Az Egyezségokmány a jogok széles körét részesíti védelemben, e jogokat a belső jogban gyakran „polgári jogoknak” vagy „polgári szabadság(jog)oknak” nevezik. Az Egyezségokmány az egyetlen univerzális szerződés, amely kifejezetten a kisebbségi jogokra vonatkozó rendelkezést tartalmaz (a kisebbségekkel kapcsolatos európai mechanizmusokkal a 7., 8. és 9. fejezet foglalkozik).

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

E cikk szó szerint kizárólag a „kisebbségekhez tartozó személyek”-re, és nem magukra a kisebbségi csoportokra vagy közösségekre vonatkozik, bár e jog kollektív jellegét az ezt követő fordulat – „csoportjuk más tagjaival együttesen” – is kiemeli. A kisebbségi jogok megfogalmazása viszonylag szűk: az identitással és a kultúrával kapcsolatos területekre, vagyis a kultúrához, a vallás szabad gyakorlásához, valamint a nyelvhasználathoz fűződő jogokra korlátozódik. A „nem lehet megtagadni” szófordulat azt sugallhatja, hogy az államoknak pusztán bizonyos lépések megtételétől kell tartózkodniuk, a kisebbségek jogaik gyakorlásában való támogatását vagy segítségét célzó pozitív intézkedések elfogadása ugyanakkor nem kötelességük. Az Emberi Jogi Bizottság azonban megállapította, hogy az államok kötelezhetők „pozitív védelmi intézkedések” elfogadására; ezek az intézkedések nemcsak a kormányok, hanem más személyek által elkövetett jogsértésekkel szemben hivatottak védelmet nyújtani. A részleteket illetően a Bizottságnak a 27. cikkről 1994-ben elfogadott általános kommentárja ad bővebb felvilágosítást.

Bár úgy tűnhet, hogy a 27. cikk bevezető kifejezése kizárja az újonnan érkezett bevándorlókat, az Emberi Jogi Bizottság szélesen értelmezte a cikket és az állam joghatósága alatt tartózkodó minden személyt, köztük a vendégmunkásokat és a látogatókat is, hatálya alá vont. A Bizottság meglátása szerint továbbá az államnak biztosítania kell „a kisebbségi közösségek tagjainak hatékony részvételét az őket érintő döntések meghozatalában”, ezáltal biztosítva a kultúrához való jog teljes körű élvezetét.

Az Egyezségokmányban biztosított számos további jog – a minden egyénre vonatkozó általános védelem mellett – különösen fontos lehet a kisebbségek számára:

Az 1. cikk „minden nép” önrendelkezéshez való jogát fogalmazza meg; e jog magában foglalja a politikai rendszer meghatározásának és a gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés szabad biztosításának jogát. A népek szabadon rendelkeznek természeti kincseikkel és erőforrásaikkal. Az Emberi Jogi Bizottság véleménye szerint azonban e jog nem vonatkozik a kisebbségekre mint olyanokra, még akkor sem, ha „népek” és „kisebbségek” között különbséget tenni nem egyszerű.

A 2. cikk 1. bekezdése garantálja, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok minden személyre érvényesek legyenek, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Ez a jogosultság az állam területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személyre vonatkozik (l. még a 18. sz. általános kommentárt).

A 3. cikk a férfiak és a nők egyenjogúságáról rendelkezik (l. még a 28. sz. általános kommentárt).

A 12. cikk az állam területén törvényesen tartózkodó minden személynek biztosítja e területen a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához, valamint bármely ország elhagyásához és a saját országába való belépéshez való jogát.

A 17. cikk szerint senki sem vethető alá a magán- és családi életével, lakásával vagy levelezésével kapcsolatos beavatkozásnak, sem pedig a becsülete és jó hírneve elleni támadásnak.

A 18. cikk alapvető fontosságú a kisebbségek számára, mivel a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát védi. A kisebbségek nyilvánosan vagy magánkörben vallásos cselekmények és szertartások végzése útján nyilváníthatják, gyakorolhatják és taníthatják vallásukat. A szülőknek továbbá jogukban áll gyermekeik vallásos és erkölcsi nevelését saját meggyőződésüknek megfelelően biztosítani (l. még a 22. sz. általános kommentárt).

A 19. cikk a véleménynyilvánítás szabadságát védi. E jog elengedhetetlen ahhoz, hogy a kisebbségek saját nyelvükön érintkezhessenek: „magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát”. Más jogokhoz hasonlóan a véleményszabadság is törvénnyel jogszerűen korlátozható, de csak abban az esetben, ha ezek a korlátozások mások jogainak tiszteletben tartása, illetőleg a nemzetbiztonság, a közrend, a közegészség vagy a közérkölc védelme érdekében szükségesek.

A 20. cikk az államokat arra kötelezi, hogy törvényben tiltsák meg a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet bármilyen hirdetését, amely megkülönböztetésre, el-lenségeskedésre vagy erőszakra izgat (l. még 11. sz. kommentárt).

A 22. cikk az egyesülés szabadságát védi. Bár rendelkezéseinek többsége a szakszervezetekkel kapcsolatos, a védelem kiterjed a kisebbségi oktatási, kulturális, politikai és más szervezetek alapításának jogára és az azokban való részvétel jogára is.

A 25. cikk megállapítja: az állampolgároknak joguk és lehetőségük van arra, hogy a közügyekben részt vegyenek, szavazzanak és őket megválaszthassák, valamint hogy közhivatali tisztséget viseljenek (l. még a 25. sz. általános kommentárt).

A 26. cikk a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmát tartalmazza: biztosítja a törvény előtti egyenlőséget és a törvény egyenlő védelmét. E jog azonban nem akadályozza meg az államot abban, hogy az emberek egyes csoportjai között ésszerű különbséget tegyen (mint pl. a hivatalos nyelv bizonyos körülmények közötti ismeretének követelménye), de megtilt minden olyan ésszerűen nem indokolható különbségtételt, amely valamely személynek egy kisebbségi csoporthoz való tartozásán alapul (l. még a 18. sz. általános kommentárt).

A kisebbségek számára releváns további információk találhatóak az Emberi Jogi Bizottságnak a durbani rasszizmus elleni világkonferencia előkészítése során elkészített dokumentumában (A/CONF.189/PC.2/14). Az egyéni panaszok (nevezetesen a 197/1985, a 196/1985, a 167/1984, az 511/1992 és a 694/1996 sz. beadványok) vizsgálata során keletkezett esetjog tanulmányozása szintén hasznosnak bizonyulhat. A fent említett esetek szövege teljes terjedelemben olvasható az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>).

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICESCR)

Annak ellenére, hogy az Egyezségokmány egyértelműen fogalmazza meg a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, az államok számára nagyobb rugalmasságot biztosít e jogok tiszteletben tartásának mikéntjét illetően, mint amelyet a másik Egyezségokmány a polgári és politikai jogok tekintetében megenged. Sokan az Egyezségokmányban leírt jogokat úgy jellemzik, mint amelyek az elérendő eredményre, és nem az állami magatartásra vonatkozó kötelezettségeket állapítanak meg. Más szóval az államok meglehetősen széles mérlegelési jogkört élveznek annak eldöntésében, hogy – az egyes országok eltérő körülményei miatt – melyek a leghatékonyabb módjai e jogok védelemben részesítésének.

Az Egyezségokmány 2. cikkének 1. bekezdése elismeri, hogy az államok képessége bizonyos (mint pl. egészségügyi és oktatási) szolgáltatások biztosítása tekintetében különböző. E rendelkezésben ugyanakkor valamennyi részes állam arra vállalt kötelezettséget, hogy „a rendelkezésére álló valamennyi erőforrás igénybevételével, minden megfelelő eszközzel, ideértve különösen a jogszabályi intézkedéseket, fokozatosan biztosítja az Egyezségokmányban elismert jogok teljes gyakorlását”.

A „fokozatos biztosítás” szófordulatra való hivatkozással a kormányok ugyan próbálhatnak ürügyet találni arra, hogy az Egyezségokmányban foglaltakat ne teljesítsék, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága egyértelművé tette, hogy az Egyezségokmány céljainak megvalósulása érdekében konkrét lépések megtételére van szükség. Egyetlen állam sem hozhat szándékosan és elfogadható indokolás nélkül olyan intézkedéseket, amelyek a szolgáltatások színvonalában visszalépést idéznének elő. A Bizottság kifejtette azt is, hogy az államok – a rendelkezésükre álló forrásokkal arányban – kötelesek legalább az élelmezés, az egészségügyi ellátás és a lakhatás legalapvetőbb szintjét, valamint az oktatás legegyszerűbb formáit biztosítani. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is tartalmaz a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezést (a 2. cikk 2. bekezdése), ezáltal biztosítva a jogok bármifajta diszkrimináció nélküli gyakorlását. E rendelkezés azonnali hatállyal és nem fokozatosan alkalmazandó.

Az Egyezségokmány számos további cikke bír jelentőséggel a kisebbségek számára:

A 3. cikk szerint az államok kötelesek biztosítani a férfiak és a nők egyenjogúságát.

A 6. és a 7. cikk a munkához való joggal foglalkozik, amibe beleértendő a szabadon választott munka útján történő megélhetés lehetősége, valamint az igazságos és kedvező munkafeltételekhez való jog is.

A 11. cikk a megfelelő életszínvonalhoz való jogot fogalmazza meg, amely magában foglalja a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását.

A 12. cikk szerint az államok kötelesek biztosítani a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét, amibe a csecsemőhalálozás csökkentésére, valamint a gyermekek egészséges fejlődésének elősegítésére irányuló kötelezettség is beleértendő.

A 13. és a 14. cikk a művelődéshez való jogot fogalmazza meg; e cikk rendelkezik arról is, hogy az elemi oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenesé kell tenni. A kisebbségek számára különös jelentőséggel bír „az egyének és jogi személyek” joga oktatási intézmények létesítésére és igazgatására, azzal a feltétellel, hogy az ilyen intézményekben nyújtott oktatás az állam által meghatározott minimális követelményeknek megfelelő.

A 15. cikk kinyilvánítja, hogy mindenkinek joga van a kulturális életben való részvétellel és arra, hogy szellemi tulajdona védelemben részesüljön.

E jogok értelmének tisztázása érdekében a Bizottság számos általános kommentárt fogadott el, amelyek megtalálhatók az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>). Ezek az általános kommentárok segítenek – többek között – a lakhatáshoz való jog (4. és 7. sz. általános kommentár), a megfelelő életszínvonalhoz, különösen a táplálkozáshoz való jog (12. sz. általános kommentár), a művelődéshez, különösen az elemi oktatáshoz való jog

(11. és 13. sz. általános kommentár), és az egészséghez való jog (14. sz. általános kommentár) tartalmának meghatározásában.

A Bizottság különböző témákról általános vitanapokat is tart, amelyek alkalmanként a kisebbségek képviselői és a nem kormányzati szervezetek számára is érdeklődésre tarthatnak számot. A nem kormányzati szervezetek rendszeresen részt vesznek ezeken a vitákon.

Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (ICERD)

Sokan, köztük a kisebbségi csoportok tagjai is tévesen azt feltételezik, hogy a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (ICERD) kizárólag a hagyományos értelemben vett „faji” megkülönböztetésre, vagyis a bőrszín alapján különbséget tevő formális jogi szabályozásokra vonatkozik. Valójában az egyezmény jóval szélesebb körben alkalmazható, hiszen a „faji megkülönböztetés” az egyezmény meghatározása szerint „minden olyan különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés [...], amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbítása”. A Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (CERD) az államok által benyújtott időszakos jelentések vizsgálata során rendszeresen áttekintette a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció eseteit is. A kisebbségek helyzetének kormányok által adott leírását kiegészíteni vagy más megvilágításba helyezni kívánó kisebbségi képviselők tevékenységében a CERD munkája elsődleges helyet kell elfoglaljon.

Az 1993 óta eltelt évek során a Bizottság két mechanizmust hozott létre az egyezmény súlyos megsértésének megelőzésére: a korai riasztás célja a már létező problémák konfliktussá eszkalálódásának megakadályozása, a sürgősségi eljárások pedig az azonnali figyelmet igénylő problémák kezelésére hivatottak. A Bizottság állásfoglalásokat is közzétesz, ilyen volt pl. a kurd nép emberi jogairól 1999-ben elfogadott állásfoglalás.

Abból a célból, hogy bizonyos faji vagy etnikai csoportok vagy egyének a gyakorlatban egyenlő jogokat élvezhessenek, az egyezmény az államoknak „különleges intézkedések” elfogadására biztosít lehetőséget, feltéve, hogy ezek az intézkedések nem eredményezik külön jogok fenntartását a különböző faji csoportok számára. Ezeket az intézkedéseket sokszor „megerősítő intézkedésnek” vagy „pozitív diszkriminációnak” nevezik, elfogadásukat történelmi igazságtalanságok kiigazítása vagy a kisebbségekkel szembeni tisztességes bánásmód biztosítása indokolhatja.

Az államnak az egyezményben foglalt kötelezettségei nem csupán saját, illetve más hatóságok intézkedéseire terjednek ki; ezen túlmenően tiltania kell bármely személy, csoport vagy szervezet által alkalmazott faji megkülönböztetést, és ennek felszámolására lépéseket kell tennie (2. cikk 1. d) bekezdés). Az államoknak törvényben kell büntetniük a faji felsőbbrendűsége vagy gyűlöletre alapozott eszmék terjesztését, és be kell tiltaniuk azokat a szervezeteket, amelyek a faji megkülönböztetést előmozdítják vagy arra izgatnak (4. cikk a) és b) bekezdés). Az államoknak „haladéktalanul hatékony intézkedéseket [kell tenniük], különösen az oktatás, nevelés, kultúra és tájékoztatás területén, abból a célból, hogy a faji megkülönböztetésre vezető előítéleteket leküzdjék és a nemzetek és a faji vagy etnikai csoportok közötti megértést, türelmességet és barátságot előmozdítsák” (7. cikk).

Az 5. cikk sorolja fel azokat a jogokat, amelyeket mindenfajta faji megkülönböztetés nélkül biztosítani kell. Ezeket a jogokat más nemzetközi emberi jogi egyezmények is tartalmazzák: pl. az igazságszolgáltatási szervek előtti egyenlő elbánáshoz való jog, a közügyek intézésében való részvétel joga, továbbá az egyenlő feltételekhez való jog közhivatal betöltésénél, a mozgásszabadság és a letelepedés szabadsága, a szabad véleményalkotás és véleménynyilvánítás joga, a nagyközönség céljára szolgáló valamennyi hely látogatásához és valamennyi szolgáltatás igénybevételéhez való jog.

A gyermek jogairól szóló egyezmény

Jelenleg ez a legszélesebb körben – 191 állam által – ratifikált emberi jogi egyezmény.* Az egyezmény a gyermekek (vagyis a 18 év alatti személyek) jogainak előmozdítására és védelmére összpontosít, rájuk is kiterjeszti a más nemzetközi okmányokban „mindenki” számára garantált jogokat. A kisebbségek számára az alábbi cikkek bírhatnak különös jelentőséggel:

A 2. cikk szerint az egyezményben lefektetett jogokat mindenfajta megkülönböztetés, többek között fajra, színre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy etnikai származásra való tekintet nélkül kell biztosítani.

A 3. cikk határozza meg az egyezmény legfontosabb alapelvét, miszerint a gyermeket érintő minden döntésben a gyermek mindenek felett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venni.

A 6. cikk elismeri a gyermek élethez, életben maradáshoz és fejlődéshez való jogát.

A 7. cikk szerint a gyermeket születésekor anyakönyvezní kell, és ettől kezdve joga van ahhoz, hogy nevet kapjon.

* 2004. március 1-jén az Egyezmény részes államainak száma 192 volt. (A szerk.)

A 12. cikk szerint a gyermek véleményét tiszteletben kell tartani.

A 17. cikk a tömegtájékoztatási eszközöket arra ösztönzi, hogy a különféle kulturális forrásokból származó anyagok előállítására és terjesztésére érdekében működjenek együtt és „különösen vegyék figyelembe [...] a kisebbségi csoportokhoz tartozó gyermek nyelvi szükségleteit”.

A 20. cikk szerint minden olyan esetben, amikor egy gyermeknek valamilyen okból egy másik otthonban, tehát nem a családjánál történő elhelyezése válik szükségessé, etnikai, vallási, kulturális és nyelvi származására kellő figyelmet kell fordítani.

A 24. cikk a gyermek egészséghez való jogát ismeri el.

A 28. cikk a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, ideértve az alapfokú oktatáshoz való hozzáférés jogát szavatolja.

A 29. cikk az oktatás alapvető célját határozza meg, és egyebek mellett kijelenti, hogy a gyermek oktatásának az emberi jogok és alapvető szabadságok, saját kulturális identitásának, nyelvének és értékeinek, a lakhelyeül szolgáló, valamint a származási országa nemzeti értékeinek, továbbá más civilizációk értékeinek tiszteletben tartására kell irányulnia (1. sz. általános kommentár).

A 30. cikk lényegében a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a saját kultúra élvezetéről, a vallás gyakorlásáról és a nyelvhasználatról szóló 27. cikkének rendelkezéseit terjeszti ki a gyermekekre.

A 31. cikk arra szólítja fel az államokat, hogy tartsák tiszteletben és támogassák a gyermekek részvételét a kulturális és művészeti életben.

Egyezmény a nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről (CEDAW)

Ennek az egyezménynek az ellenőrzése a Nőkkel Szemben Alkalmazott Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (CEDAW) feladata. E jogok többek között az alábbiak: a törvény előtti egyenlő elbánáshoz való jog; egyenlőség az oktatás területén, a politikai részvételben, a foglalkoztatásban, az egészségügyi ellátásban és a gazdasági életben; a szexuális kizsákmányolástól mentes élet; ideiglenes érvényű különleges intézkedések lehetősége az egyenlőtlenség felszámolása érdekében. Amellett, hogy az államok megállapodnak a nőkkel szembeni „bármely személy, szervezet vagy vállalat” által alkalmazott megkülönböztetés felszámolásában, vállalják, hogy megteszik a szükséges intézkedéseket „azoknak a hatályos törvényeknek és rendeleteknek a módosítása és hatályon kívül helyezése, valamint azoknak a szokásoknak és gyakorlatoknak a megváltoztatása érdekében, amelyek a nőkkel szemben megkülönböztetést jelentenek”.

A Nőkkel Szemben Alkalmazott Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (CEDAW) következetesen szót emelt a nők fegyveres konfliktus

tus idején tapasztalható helyzetével és a nemi alapon elkövetett erőszakkal szemben. A Bizottság 1992-ben fogadta el a nőkkel szembeni erőszakról szóló (19. sz.) általános ajánlását, amely széles körben osztott nemzetközi aggodalmat fogalmazott meg, nevezetesen, hogy a nők, nemük okán, továbbra is többszörös diszkrimináció áldozatai.

A nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény egyes cikkei a kisebbséghez tartozó nők számára különös jelentőséggel bírnak. Például:

Az 5. cikk arra kötelezi az államokat, hogy hozzanak meg „minden megfelelő intézkedést [...] a férfiak és a nők kulturális viselkedési formáinak megváltoztatására, azzal a céllal, hogy megszüntessék mindazokat az előítéleteket, valamint szokásokra alapozott és egyéb gyakorlatokat, amelyek bármelyik nem alsóbbrendűségének vagy felsőbbrendűségének, avagy a férfiak és a nők hagyományokhoz igazodóan megmerevített szerepkörének elképzelésén nyugszanak”.

A 7. cikk a nőknek a közéleti részvételhez, valamint a közszerzői tisztségek betöltéséhez való jogával foglalkozik (l. még a 23. sz. általános ajánlást).

A 10. cikk megköveteli olyan oktatási programok kidolgozását, amelyek a férfiak és a nők szerepköreit illetően hagyományosan kialakult és megmerevedett elképzelések kiküszöbölését célozzák.

A 12. cikk megköveteli a nőkkel szemben az egészségügyi ellátás területén alkalmazott megkülönböztetés felszámolását (l. még a 24. sz. általános ajánlást).

A 16. cikk megismétli, hogy a házassággal és a családi kapcsolatokkal összefüggő minden ügyben a nők és a férfiak egyenlők, ideértve a házastárs szabad megválasztását és a házasság teljesen szabad elhatározásból történő megkötését. Kinyilvánítja továbbá, hogy a kiskorú gyermek eljegyzése vagy házasságkötése érvénytelen (l. még a 21. sz. általános ajánlást).

Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen (CAT)

A kisebbségek tagjainak más személyekkel azonos joguk van a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetéssel vagy bánásmóddal szembeni védelemre. Az egyezmény szerint az államok kötelezettséget vállalnak a kínzás bűncselekménnyé nyilvánítására, és az ilyen cselekmény elkövetőinek – amennyiben a joghatósága alá tartozó területen tartózkodnak – a megbüntetésére vagy kiadatására.

A jelentéstételi rendszer

Minden jelentősebb nemzetközi emberi jogi egyezmény, köztük az előbbieken tárgyaltak is, a részes államoknak jelentéstételi kötelezettséget ír elő, amelyben a szerződéses kötelezettségek kormányzati teljesítéséről kell rendszeres időszakonként (ez kettő és öt év között változhat) beszámolni. Minden egyes jelentésben részletesen taglalni kell az adott egyezményben foglalt emberi jogok végrehajtása érdekében tett állami erőfeszítéseket, azokat a területeket is számba véve, amelyekben haladás volt tapasztalható, és azokat is, amelyekben az állam akadályokba vagy problémákba ütközött. Az ENSZ kézikönyve az emberi jogi jelentéstételi rendszerről például megállapítja, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkével kapcsolatban adott tájékoztatásnak meg kell jelölnie az ország területén élő kisebbségi csoportokat, be kell mutatnia a kisebbségek identitásának megőrzése érdekében az állam által elfogadott „pozitív intézkedéseket”, valamint „a kisebbségek egyenlő gazdasági és politikai esélyeinek biztosítása” céljából meghozott intézkedéseket.

A jelentéseket a különböző ellenőrző testületek nyilvános üléseken vitatják meg, melyeken az érintett állam képviselői is megjelennek. Az országjelentés áttekintését követően a bizottság „záróészrevételeket” fogad el; e nyilvános dokumentumban értékeli az állam teljesítményét – elismerve a pozitív fejleményeket, rámutatva az aggodalomra okot adó területekre és konkrét kérdésekben indítványokat és javaslatokat fogalmazva meg. (A fontosabb nemzetközi emberi jogi egyezmények keretében beadott és vizsgált országjelentések legutóbbi listája a HRI/GEN/4/Rev.1 iratszámú dokumentumban található; „A nemzetközi emberi jogi egyezmények alapján a részes államok által benyújtandó jelentések formájára és tartalmára vonatkozó ajánlások” [Guidelines on the Form and Content of Reports to be submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties] c. dokumentum pedig a HRI/GEN/2/Rev.1 iratszám alatt található.)

A jelentéstételi rendszer az állam és a bizottság közötti kölcsönös nyitottságra és konstruktív párbeszédre ösztönöz. A gyakorlatban persze vannak problémák. Nem minden jelentést tekintenek át kellő időben; nem minden kormány fordít elegendő figyelmet a bizottságok észrevételeire, javaslataira és ajánlásaira; és az egész folyamat általában nem kap kellő nyilvánosságot.

Az ellenőrzési folyamat ennek ellenére is lehetőséget kínál arra, hogy egy egyén vagy valamely csoport hozzásegítse a bizottságot egy kisebbség helyzetének jobb megértéséhez. Számos módja van annak, hogy a jelentéstételi rendszert erre a célra felhasználják; ezek többsége valamennyi bizottságra érvényes. Az egyes bizottságok sajátos szabályait vagy gyakorlatát az alábbi alcímeknél jelezzük, de a következőkben megfogalmazott javaslatok többnyire bármelyik bizottságban alkalmazhatók.

Az ellenőrző testületekhez benyújtandó országjelentések elkészítéséért általában egy, bizonyos esetekben több minisztériumi főosztály vagy hivatal felel. Fontos kideríteni, hogy a jelentések készítéséért ki a felelős, és benyújtásuk mikor várható. Általában a külügyminisztériumok koordinálják az országjelentések elkészítését, s ezért e kérdésben felvilágosításért hozzájuk lehet fordulni.

A bizottsághoz történt benyújtásukat követően maguk a jelentések hivatalos és nyilvános ENSZ-dokumentumokká válnak, arra vonatkozóan azonban az államoknak nincs semmilyen kötelezettségük, hogy a jelentéseket állampolgáraikkal megvitassák vagy elkészítésükhöz külső segítséget kérjenek magánszemélyektől vagy szervezetektől. Több kormány ennek ellenére lehetőséget biztosít, sőt ösztönzi az effajta közreműködést, a kisebbséghez tartozó személyeknek és szervezeteknek pedig élniük kell ezzel a lehetőséggel. Függetlenül attól, hogy a jelentés összeállításában való részvételre van-e lehetőség vagy nincs, maga az a tény, hogy egy emberi jogokról szóló kormányjelentés van készülőben – akár a médián, akár más fórumon keresztül – nyilvánosságra hozható. Mihelyt a kormány jelentése elkészült és azt az illetékes bizottsághoz benyújtották, a kisebbségi ügyekkel foglalkozó szervezetek, illetve más tágabb körben mozgó emberi jogi nem kormányzati szervezetek kiegészítő jellegű információkat juttathatnak el a bizottsághoz.

Alternatív (másként árnyék- vagy párhuzamos) jelentés készítése

Néhány országban az alternatív jelentések elkészítését olyan, már régóta működő emberi jogi vagy közösségi szervezetek koordinálják, amelyek az adott egyezményben rögzített emberi jogok védelmével foglalkoznak. E megközelítés sokféle csoport számára ad lehetőséget a jelentés elkészítéséhez való hozzájárulásra, és így a kormány teljesítményéről átfogóbb kép alakulhat ki. A legtöbb fentebb tárgyalt egyezmény a kisebbségek számára különösen fontos rendelkezéseket is tartalmaz. Érdemes átgondolni, hogy a jelentés egészének szélesebb kontextusában hogyan lehet e témakörök megvitatásának folyamatába bekapcsolódni.

Bizonyos esetekben célszerű lehet egy olyan árnyékjelentés elkészítése, amely csak a kisebbségi problémákra koncentrál. Bár ez nagy valószínűséggel ráirányítja a figyelmet a kisebbségeket érintő ügyekre, nagyon sok munkát és – mind pénzügyi, mind emberi – forrást igényel.

Akármelyik megközelítést választják is, az árnyékjelentésnek közvetlenül az egyezmény egyes cikkeire, illetve a kormányjelentésben megfogalmazott konkrét megállapításokra kell reflektálnia. Lényegre törőnek, tényszerűen pontosnak és a szükségtelen politikai megjegyzésektől mentesnek kell lennie. Egy árnyékjelentés közzététele és benyújtása önmagában képes a jelentésben tárgyalt emberi

jogi problémákra irányítani a figyelmet. Az árnyékjelentés sajtótájékoztatón történő bemutatása például az első lépése lehet egy olyan kampánynak, amely a hivatalos jelentés hiányosságaira mutat rá, és amely a létező emberi jogi problémákat a nyilvánosság elé tárja.

A hivatalos jelentés késve történő benyújtása nem gátolja meg a kisebbségeket abban, hogy a jelentéstételi folyamatban részt vegyenek. Egyes bizottságok a jelentés benyújtását elmulasztó részes államok emberi jogi helyzetét is áttekinthetik, pontosan azért, hogy ezzel is ösztönözzék az országjelentés elkészítését. Amikor valamely ország ellenőrzése ez utóbbi eljárás keretében kerül napirendre, a nem kormányzati szervezetektől és más csoportoktól kapott információk a bizottságok számára rendkívül hasznosak lehetnek.

Részvétel a bizottsági üléseken

A kiegészítő információkat – akár egy konkrét ügygel kapcsolatban, akár egy NGO-árnyékjelentés keretében – általában közvetlenül a Genfben vagy New York-ban székelő ellenőrző testületnek kell megküldeni. Még abban az esetben is, ha a kormány nem hozta nyilvánosságra a jelentés előkészítését, az egyes országjelentések vizsgálatának időpontjai megtalálhatók a Főbiztos honlapján. Fontos, hogy az illetékes bizottság jóval azelőtt megkapja e kiegészítő információkat, hogy az országjelentés vizsgálatát megkezdjené. A Főbiztos Hivatalával (Genfben) vagy a Nők Helyzetének Előmozdításával Foglalkozó Igazgatósággal [Division for the Advancement of Women] (New York-ban) kell felvenni a kapcsolatot, hogy a közölt információk a kellő időben eljussanak az érintettekhez.

A legcélravezetőbb, ha a közölni kívánt információkat egyeztetik a szerződésről árnyékjelentést készítő többi szervezettel is. Ezáltal a bizottság számára lehetővé válik a hivatalos jelentés mellett egy átfogó alternatív vélemény megismerése is, ahelyett, hogy pusztán egyeztetetlen információk tömegével szembesülne. A lepraktikusabb a közölni kívánt információknak a szóban forgó egyezményben megfogalmazott jogok sorrendjében való tálalása. Amennyiben lehetséges, utalni kell a megfelelő hatóságokra és az állításokat alátámasztó dokumentumokra (statisztikai bizonyítékok, hivatalos jelentések, bírósági ítéletek vagy az ENSZ-rendszer más intézményeinek – mint pl. az UNESCO, az ILO vagy akár más emberi jogi ellenőrző testületek – anyagai). Ha erre megvan a lehetőség, az információt egy levél kíséretében 20 példányban kell az illetékes bizottsághoz eljuttatni, a levélben, amennyiben megengedett, az anyagnak a bizottsági tagok közötti szétosztását kell kérni.

Bár ehhez számottevő forrásokra van szükség, a bizottsági tagok első kézből történő tájékoztatása érdekében érdemes megfontolni a bizottságnak a jelentést napirendre tűző genfi vagy New York-i ülésére való kiutazás lehetőségét is. A nem kormányzati szervezetek vagy kisebbségi képviselők által írás-

ban benyújtott anyag homályos pontjainak megvilágítása szempontjából ez igen hasznosnak bizonyulhat.

A nem kormányzati szervezetek képviselőinek részvételére bizottságonként más és más szabályok vonatkoznak. Mind az írásos beadványok, mind a hozzájárulások tekintetében a Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága nyújtja a legtöbb lehetőséget.

A Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság elfogad írásban benyújtott anyagokat, továbbá nem kormányzati szervezeteket meghívhat az ülészek előtti munkacsoportjának üléseire. A nem kormányzati szervezetek jelen lehetnek, de nem vehetnek részt a bizottság hivatalos, az állam képviselőivel folytatott nyilvános vita keretében szolgáló ülésein. A nem kormányzati szervezetek bizottsági üléseken való részvételéhez a „Nem Kormányzati Szervezetek Csoportja a Gyermek Jogairól szóló Egyezmény Végrehajtásáért” nevű informális szerveződés nyújt segítséget; a résztvevők számára készített hasznos útmutatója megtalálható honlapján (<http://www.defence-for-children.org>).

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága minden ülészekének első napján a délutáni ülést a nem kormányzati szervezetek meghallgatására fordítja, a nem kormányzati szervezetek emellett a bizottság ülészek előtti üléseinek bizonyos részein is elmondhatják észrevételeiket. A Bizottság 2000-ben fogadta el a nem kormányzati szervezetek részvételéről szóló dokumentumát (iratszám: E/C.12/2000/6), amely azt körvonalazza, hogy a nem kormányzati szervezetek hogyan tudnak a leghatékonyabban hozzájárulni a Bizottság munkájához. A Bizottság munkájában való részvétel útmutatója elérhető a <http://www.cohre.org> internetes címen.

Még ha az illetékes bizottság eljárási rendje nem is ad lehetőséget az üléseken való formális részvételre, a hivatalos ülések szüneteiben a bizottság tagjait még mindig van mód megkeresni a problémás ügyekkel. Annak ellenére, hogy nem tanácsos a bizottsági tagok nyakára járni vagy őket zaklatni, a hasznos és diplomatikusan megfogalmazott információkat nem szabad elhallgatni.

Az ENSZ emberi jogi fórumain való részvétel megkönnyítése érdekében hasznos lehet a már tapasztalatokkal rendelkező nem kormányzati és egyéb szervezetek tanácsát kérni. Emellett számos kiadvány is megjelent, amelyek a nem kormányzati szervezetek ENSZ-en belüli tájékozódását vannak hivatva segíteni (l. e tanulmány végén közölt adatokat).

Egy nem kormányzati szervezet formális akkreditációja „tanácskozó státusú” szervezetként nem minden esetben követelmény az emberi jogi ellenőrző testületek munkájában való részvételnél, de a bizottság üléseire való bejutás szempontjából nem előnytelen. Ha valaki részt kíván venni a bizottság ülésein, érdemes felvenni a kapcsolatot az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalával vagy a Nők Helyzetével Foglalkozó Igazgatósággal, és tájékoztatást kérni az éppen aktuális gyakorlatról. A Titkárság általában segíteni tud a bizottsági helyszínekre való bejutásban.

A bizottság észrevételeinek nyilvánosságra hozatala és a bizottsági ajánlások kormányzati végrehajtásának follow-upja

Az ellenőrző testületek munkája szinte semmit sem ér, ha mindaz, amit genfi vagy New York-i munkájuk során elértek, nem jut el az érdekeltekhez. Érdemes hangsúlyt helyezni arra, hogy a bizottság következtetései és ajánlásai az ülészakok zárultával, közvetlenül nyilvánosságra hozataluk után a sajtó és a szélesebb közvélemény előtt is ismertté váljanak. A bizottsági következtetések letölthetők az ENSZ emberi jogi honlapjáról vagy megszerezhetők a Genfben működő emberi jogi nem kormányzati szervezetek közreműködésével. A bizottság következtetései elkérhetők az érintett kormánytól is, bár e dokumentumok elkészítése gyakran szenved késedelmet. Az országjelentés bizottsági ellenőrzésével kapcsolatos minden információ azonban publikus.

Egy országnak a kisebbségi jogok védelme terén nyújtott teljesítményéről valamely bizottságban elfogadott következtetések felhasználhatók a média és a közvélemény figyelmének egy konkrét problémára irányítására. Ha a hazai nem kormányzati szervezetekkel és tömegtájékoztatási eszközökkel már a bizottsági ellenőrzés előtt sor kerül a kapcsolatfelvételre, a folyamat befejeződését követően is nagyobb hajlandóságot mutathatnak az eredmények közlésére. A bizottság következtetéseinek és ajánlásainak nyilvánosságra hozatalát követően érdemes sajtónyilatkozatban közzétenni a bizottság pozitív és negatív észrevételeit.

Vannak kormányok, amelyek fogékonyak a bizottságok ajánlásaira, más kormányok esetében azonban a bizottsági következtetések végrehajtásához a nem kormányzati szervezetek és a közvélemény ösztönzésére is szükség van. Mára a bizottságok többsége megpróbálja ajánlásainak sorsát formálisan is figyelemmel kísérni, ennek ellenére továbbra is hasznosnak bizonyulhat a kormány jelentésének, a bizottság észrevételeinek és a kormány erre adott válaszána nyilvánosság előtti ismertetése. Az emberi jogi egyezményeknek az ENSZ keretében létrehozott ellenőrző rendszere csak abban az esetben működhet jól, ha a hatékonyságában leginkább érdekeltek, vagyis maguk az érintett kisebbségi csoportok és szervezetek tevékeny támogatását élvezzi.

Emberi jogi panaszok („beadványok”)

A fent tárgyalt egyezmények közül az ICCPR, az ICERD, a CAT és a CEDAW rendelkezik olyan mechanizmussal, amely lehetővé teszi egyéni jogsérelemre vonatkozó (többnyire „beadvány”-nak nevezett) panasz benyújtását az illetékes bizottsághoz. A panaszeljárások azonban nem kötelező jellegűek: a részes állam dönthet úgy, hogy állampolgárai vagy más személyek részére a vonatkozó mechanizmus keretében nem engedélyezi az ellene megfogalmazott panaszok benyújtá-

sát. Tisztában kell lenni továbbá azzal is, hogy az adott állam fűzött-e kötelezettségeit korlátozó fenntartást az egyezmény valamely rendelkezéséhez vagy sem.

E választható rendelkezéseket az ICCPR-hez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv, a CERD 14. cikke, a CAT 22. cikke, valamint a CEDAW-hoz fűzött (2000. december 22-én hatályba lépett) Fakultatív Jegyzőkönyv tartalmazza. A panaszok kezelésére létrehozott eljárás mind a négy egyezmény esetében hasonló; e tanulmányban azonban csak a legfontosabb jellemzőit tudjuk összegezni. Minthogy az eljárás bírói jellegű, illetve menetét az egyes egyezmények konkrét rendelkezései határozzák meg, a panasz benyújtása előtt elengedhetetlen az egyezmény pontos szövegének tanulmányozása.

Az illetékes bizottság a panaszt minden esetben az érintett kormány észrevételeivel együtt vizsgálja meg, majd „állásfoglalást” vagy „véleményt” fogad el arról, hogy történt-e jogsértés vagy sem. (A bizottság következtetéseinek „állásfoglalás”-ként vagy „vélemény”-ként való megnevezése azt hangsúlyozza, hogy a bizottság nem fogadhat el jogilag kötelező erejű ítéleteket vagy határozatokat.) Következtetéseit a bizottság az írásban benyújtott információk mérlegelésére alapozza, szóbeli eljárásra nem kerül sor. Bár a bizottságok „állásfoglalásai” nem kötelező erejűek, figyelmen kívül hagyásuk a kormányt hazai és nemzetközi bírálóknak teheti ki, nevezetesen hogy nem teljesíti nemzetközi kötelezettségeit. A bizottság ajánlásokat fogalmazhat meg valamely kormány számára, és ez utóbbi által foganatosított intézkedésekről, amennyiben sor került ilyenekre, később tájékoztatást kérhet.

A panaszok vizsgálatának megkönnyítésére több bizottság formanyomtatványt dolgozott ki; ezek a nyomtatványok megtalálhatók az Emberi Jogi Főbiztos Hivatalának honlapján (<http://www.unhchr.ch>; az „OHCHR Programme, Conventional Mechanisms, Communications, complaints procedures” alatt). E formanyomtatványok használata nem kötelező, de hasznos útmutatásul szolgálhatnak arról, hogy egy beadványnak mit kell tartalmaznia. A beadványnak, melyet az Emberi Jogi Főbiztos genfi Hivatalához kell eljuttatni, egyértelműen meg kell jelölnie, hogy melyik bizottság elé szánják.

A bizottság mindenekelőtt arról határoz, hogy a beadvány megfelel-e az elfogadhatóság kritériumainak. Az első ilyen kritérium szerint a beadvány szerzőjének annak kell lennie, akinek emberi jogait megsértették. Az ICCPR és a CAT kizárólag egyéneknek, míg a CERD és a CEDAW csoportoknak is megengedi panasz benyújtását. Az egyének vagy csoportok nevében jogi képviselőjük vagy más is eljárhat. A panasznak konkrétan valamely jog megsértésére kell vonatkoznia; valamely ország emberi jogi helyzetével kapcsolatos panaszokkal a bizottságok nem foglalkoznak. Számos nem kormányzati szervezet nyújt segítséget a jogsértés elszenvetőinek abban, hogy ügyük a bizottságok elé kerülhessen.

A teljesítendő legnehezebb követelmény az, hogy *az érintett állam által biztosított minden belső jogorvoslati lehetőséget ki kell meríteni*. Amennyiben van rá mód, nemzetközi szintre vitelük előtt a panaszokkal a hazai hatóságokat kell

megkeresni vagy a rendelkezésre álló bírói eljárásokat kell igénybe venni. Ez azonban megkerülhető, ha a belső jogorvoslati lehetőségek indokolatlanul elhúzódnak, vagy az igazságszolgáltatás rendszerében a tisztességes eljárás és a függetlenség nem biztosított, vagy az elméletileg rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek reménytelenek. Egy olyan panasz például, amely valamely törvény fajilag diszkriminatív jellegére vagy arra vonatkozik, hogy a hatályban lévő törvények nem rendelkeznek a kisebbségi nyelvek használatáról, azonnal a bizottságok elé vihető – feltéve, ha a bíróságoknak az adott országban nincs hatáskörük arra, hogy törvényeket a nemzetközi normákkal ellentétesnek mondjanak ki. Ha egy kormány azt állítja, hogy a panaszos nem merítette ki a belső jogorvoslati lehetőségeket, a kormánynak pontosan meg kell jelölnie azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyekről úgy gondolja, hogy még nem lettek kihasználva.

Az elfogadhatóságnak vannak további, sokkal inkább *technikainak* nevezhető feltételei is, ezek teljesítése azonban többnyire nem okoz problémát. A beadvány nem lehet névtelen; arra viszont megvan a lehetőség, hogy amennyiben a kérelmező megtorlástól tart, nevét ne hozzák az állam tudomására. Ez ugyanakkor megnehezítheti az állam dolgát a válaszadás során. A panasz nyelvezete nem lehet sértő vagy durva; továbbá abban az esetben sem fogadható el, ha azt egy másik nemzetközi eljárás keretében már vizsgálják.

Az *érdemi állításokkal* kapcsolatban már az első beadványnak a lehető legtöbb releváns információt közölnie kell. Ezek között a kérelmezőtől, a tanúktól, a családtagoktól és a szóban forgó ügyről információval rendelkező más személyektől származó vallomásoknak és esküvel megerősített írásbeli nyilatkozatoknak is kell lennie. Amennyiben az ügyben a hatóságok is érintettek, arról is tájékoztatni kell a megkeresett testületet, hogy pl. a rendőrség vagy a biztonsági szolgálatok milyen módon, milyen számban vettek részt a jogsértésben, történt-e letartóztatás vagy házkutatás, stb. Az ügyre vonatkozó törvényeket és más jogszabályokat, ítéleteket, vagy a lefoglalt kiadványok és iratok másolatait mellékletként kell csatolni. Ha nem egyértelmű, hogy a sérelem egyúttal emberi jogsértésnek is minősül, hivatkozni lehet a tárgyban született nemzetközi állásfoglalásokra, akár az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében, akár azon kívül fogadták el azokat. Bár nem követelmény, általában tanácsos az ENSZ-rendszert jól ismerő személytől jogi tanácsot kérni.

Akár az elfogadhatóságról szóló döntés meghozatala előtt, akár az után, a panasz az ügyben érintett kormányhoz továbbítható, hogy arról kifejthesse véleményét. Valamennyi beadvány alapvető célja, hogy az államot álláspontja kifejtésére bírja. Ha az állam válaszol, a válasz egy példányát megküldik a panaszosnak, aki arról szintén kifejtheti álláspontját. Az egyes válaszadási fordulóokra rendelkezésre álló időt a bizottságok korlátozzák. Az állami válasz elmaradása nem akadályozza meg a bizottságot abban, hogy folytassa a panasz vizsgálatát.

Ha a panasz elfogadhatónak minősül, a bizottság rátér az ügy érdemének, az állami válaszoknak (ha azok beérkeztek), és a panaszos által az állam állásfoglalására válaszul fogalmazott iratának a tárgyalására. Egyes esetekben az elfogadhatósággal kapcsolatos kérdéseket összevonhatják az ügy „érdemével”, s ilyenkor egyszerre születik döntés mindkét kérdésben. A bizottság ezt követően elfogadja észrevételeit és ajánlásait, amelyeket az ülés után azonnal nyilvánosságra hoznak, illetve megküldenek a panaszosnak és a kormánynak. Az elfogadhatóság kérdésében született döntéseket szintén nyilvánosságra hozzák, még abban az esetben is, ha a beadványt elutasították. A bizottság éves jelentése a bizottság valamennyi döntését tartalmazza.

Az egyéni panasz eljárás talán legnagyobb előnye, hogy a panaszost és az államot egyenlőként kezeli, valamint hogy egy egyéni panasz formális nemzetközi ellenőrzését legitimnek fogadja el. Az egész folyamat azonban, a panasz benyújtásától a bizottság észrevételeinek elfogadásáig meglehetősen hosszadalmas, akár három-négy évig is eltarthat. A bizottságban lefolytatott vita ezenfelül bizalmas jellegű, továbbá arra sincs lehetőség, hogy tanúkat hallgassanak meg, vagy hogy a kormányt szóbeli vitára kényszerítsék, ahogyan az egy nemzeti bíróságon megtörténne. Bár tagjai közül a bizottságok mindegyike kijelölt egyet annak figyelemmel kísérésére, hogy az állam hogyan reagál a bizottsági észrevételekre, az ajánlások tiszteletben tartása meglehetősen gyenge. A helyzet azonban, ha lassan is, de azért javul.

A panaszmechanizmus ennek ellenére is értékes eszköz lehet a kisebbségek számára, ha sérelmeik orvoslására már minden más lehetőség kudarcot vallott. Az államok gyakran pozitívan reagálnak az eljárásra, és már önmagában az a tény, hogy egy ügy valamelyik bizottság elé kerül, arra ösztönzheti a kormányt, hogy újragondolja politikáját vagy hogy párbeszédet kezdeményezzen a kisebbség képviselőivel. A panaszbeadványoknak ugyan konkrét jogsértésekre kell vonatkozniuk, ezeket egy ország emberi jogi helyzetére figyelmet felhívó nagyobb kampány részeként is fel lehet használni. Az időszakos jelentések bizottsági vizsgálatához hasonlóan annak felelőssége, hogy a panasz pozitív változásokat indítson el, nagyrészt a panaszosra, illetve azokra hárul, akik közvetlenül érintettek a kisebbségi jogok hatékony megvalósításában.

Sürgős esetek

Ha valakinek az életét azonnali, valós és súlyos veszély fenyegeti, kérheti, hogy a bizottság ideiglenes intézkedéseket fogadjon el, vagy az érintett államot a bizottság bizonyos cselekedetektől való tartózkodásra vagy a szóban forgó személy védelme érdekében bizonyos intézkedések meghozatalára szólítsa fel. A fent tárgyalt bizottságok közül az alábbiak eljárási szabályzata ad lehetőséget ilyen intézkedések fog-

natosítására: az Emberi Jogi Bizottság, a Kínzás Elleni Bizottság, valamint a Nőkkel Szemben Alkalmazott Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság. Az államok bár nem kötelesek engedelmeskedni a bizottsági felszólításnak, általában mégis megteszik ezt. Az ilyen eljárás megindítására azonban csak akkor érdemes kérni a bizottságot, ha az azonnali veszélyről, pl. hamarosan bekövetkező kivégzésről vagy áttelepítésről, konkrét információk állnak rendelkezésre.

További információk

Az ebben a fejezetben bemutatott valamennyi ellenőrző testület – kivéve a Nőkkel Szemben Alkalmazott Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottságot – az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalán keresztül az alábbi címen érhető el:

OHCHR-UNOG
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland
Fax: +41 22 917-9022

A Hivatalt személyesen az alábbi címen lehet felkeresni: Palais Wilson, 52 Rue des Pâquis, 1201 Geneva 1

A levélben, illetve a címzésben fel kell tüntetni, hogy melyik bizottság hatáskörébe tartozik az elszenvedett jogsérelem.

A nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló Egyezményvel kapcsolatos beadványokat az ENSZ New York-i központjának kell címezni:

UN Division for the Advancement of Women
[A Nők Helyzetének Előmozdításával Foglalkozó Igazgatóság]
DC2, 12th Floor,
2 UN Plaza, New York, NY 10017, USA
Fax: +1 212-963-3462
E-mail: daw@un.org
Honlap: <http://www.un.org/womenwatch/daw>

Számos kiadvány tárgyalja a fent bemutatott ellenőrző testületek használatának gyakorlati kérdéseit. Lásd pl. G. Alfredsson és E. Ferrer: *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group and Raoul Wallenberg Institute, 1998), valamint H. Hannum: *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational, 1999) című műveket.

Az egyes bizottságok tevékenységéről hasznos útmutatást adnak az alábbi kiadványok: Atsuko Tanaka (Yoshinobu Nagamine közreműködésével): *The*

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs (International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism and Minority Rights Group International, 2001); Michael Banton: *Combating Racial Discrimination: the UN and its Member States* (Minority Rights Group International, 2000); Division for the Advancement of Women: *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (Commonwealth Secretariat, United Nations and International Women's Rights Action Watch, 2000).

Az alábbi internetcímeiken a nem kormányzati szervezetek munkáját segítő útmutatók találhatóak:

- az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Bizottsága:
<http://www.cohre.org/unframe.htm>
- a Gyermek Jogaival Foglalkozó Bizottság:
<http://www.defence-for-children.org>
- árnyékjelentések készítésével kapcsolatos útmutató nemzeti NGO-k számára: <http://www.apr.ch/cat/guidelines.htm>
- Rasszizmusellenes információs szolgálat [Anti-Racism Information Service (ARIS)]: <http://www.antiracism-info.org>

5. fejezet

A kisebbségi jogok védelme az Amerika-közi emberi jogi rendszerben

Összegzés: Az Amerikai Államok Szervezetének mind a 35 tagja az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottságának joghatósága alá tartozik. A Bizottság az amerikai kontinens valamennyi országának emberi jogi helyzetéről jogosult jelentést készíteni, emellett panaszokat is megvizsgálhat. A panaszok az ember jogainak és kötelességeinek amerikai nyilatkozatában és az Emberi Jogok Amerikai Egyezményében foglalt rendelkezések megsértésével kapcsolatban nyújthatók be. Az Egyezmény létrehozta az Emberi Jogok Amerika-közi Bíróságát, amely az Egyezmény megsértésével kapcsolatban kötelező erejű ítéleteket hozhat. E tanulmány azokat a feltételeket mutatja be, amelyek fennállása esetén a kisebbségek jogaik védelme érdekében a Bizottsághoz és a Bírósághoz fordulhatnak.

6. fejezet

Kisebbségi jogok az ember és a népek jogainak afrikai chartájában

Összegzés: Az afrikai charta olyan regionális emberi jogi okmány, amely Afrika történelmét, értékeit, hagyományait és fejlődését hivatott tükrözni. A charta az afrikai étrékszempléteket nemcsak azért ötvözi a nemzetközi normákkal, hogy célja a nemzetközileg elismert egyéni jogok előmozdítása, hanem azért is, hogy kollektív jogokat és egyéni kötelességeket is megfogalmaz. Ebben a fejezetben vázlatosan bemutatjuk a chartában foglalt azon jogokat, amelyek a kisebbségek számára különösen fontosak, valamint bemutatjuk a charta ellenőrző testületének, az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Bizottságát is.*

* Az afrikai emberi jogi rendszer másik ellenőrző testületéről, az Ember és a Népek Jogainak Afrikai Bíróságáról szóló jegyzőkönyv 2004 januárjában lépett hatályba. (A szerk.)

7. fejezet

Kisebbségi jogok az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendszerében

Összegzés: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye olyan nemzetközi szerződés, amely az európai térségben élő személyek számára fogalmaz meg alapvető jogokat. Az a személy, akinek az Egyezményben szavatolt jogait a szerződésben részes valamely állam megsértette, a Strasbourghban működő Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhat jogorvoslatért. Az Egyezmény nem tartalmaz kifejezetten a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket, de az egyenlő bánásmódhoz és a hátrányos megkülönböztetés tilalmához fűződő jogok számos kisebbségi problémát tükrözhetnek. A jogorvoslati kérelmeket a Bíróság tárgyalja, amelynek eredményeként jogilag kötelező erejű ítélet születhet.

Bevezetés

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (röviden: Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJEB), amely 1953-ban lépett hatályba, hozta létre az első regionális emberi jogi rendszert. Az egyezményt azóta kiegészítő jegyzőkönyvek sora többször is módosította. Az Emberi Jogok Európai Bírósága 1998-ban a világ első emberi jogi bírósága lett. Az Európa Tanács minden tagállama részese az egyezménynek. (A részes államok listáját lásd a fejezet végén.) Az egyéni panaszjog az egyezmény rendszerének szerves része, a Bíróság ítéletei pedig a részes államokra nézve kötelezőek.

A Bíróság 41* bíróját az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése választja hat éves időtartamra, ami azonban megújítható. A jogeseteket hét bíróból álló kamarák tárgyalják; a jelentősebb ügyek a tizenhét bíróból álló nagykamara elé kerülhetnek. A Bíróság ítéleteinek végrehajtását a Miniszteri Bizottság ellenőrzi, amely az ítéletben foglaltakat nem teljesítő állam tagságát felfüggesztheti vagy az államot kizárhatja az Európa Tanácsból.

Bizonyos körülmények között a kérelmező mellé a Bíróság jogi képviselőt rendelhet ki és az ügy előkészítése során felmerült költségeket is megtéríttetheti, bár erre csak azután nyílik lehetőség, ha az alperes kormány a kérelem elfogadhatóságáról a véleményét már kifejtette. Egyes belső jogrendszerekkel ellen-

* A Bíróságnak 2004. március 1-jén 45 tagja volt. (A szerk.)

tétben a kérelmezőt nem terhelhetik azok a költségek, amelyeket az az állam vállal magára, amellyel szemben a keresetet benyújtották.

A strasbourgi rendszer (amelyet azért neveznek így, mert a Bíróság, illetve más intézmények is a franciaországi Strasbourgban székelnek) eddig több mint 40 000 egyéni kérelmet és megközelítőleg 20 államközi ügyet vizsgált, esetjoga roppant nagy. Ebben a fejezetben csak azokra a nagyobb témákra összpontosítjuk figyelmünket, amelyekkel azoknak érdemes megismerkedniük, akik kifejezetten a kisebbségek problémáival kapcsolatos ügyeket kívánnak a Bíróság előtt felvetni. Annak ellenére, hogy jogi képviselő igénybevétele nem követelmény, a kérelmezőknek érdemes megfontolniuk szakértői segítség igénybevételét, amennyiben úgy döntenek, hogy ügyüket a Bíróság elé terjesztik.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye által garantált jogok

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkéhez hasonlítható, kisebbségi jogokkal kapcsolatos rendelkezést. Így a kisebbségi csoportok tagjainak közvetlenül nincs lehetőségük arra, hogy kisebbségi jogok sérelme miatt forduljanak az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Az egyezményben biztosított jogok közül azonban több is jelentőséggel bír a kisebbségek védelme szempontjából. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Európa Tanács 43 tagállamában* hatályos Egyezmény alkalmazása során nagy szakértelemre tett szert a kisebbségi jogok területén. (Bár nem tartalmaz egyénileg vagy csoportosan benyújtott panasszal kapcsolatos eljárást, az Európa Tanács 1995-ben elfogadott, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló kyeretegyezményét a 8. fejezet tárgyalja.)

Jelenleg a kisebbségekre történő egyetlen hivatkozást az egyezmény 14. cikkében találjuk:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

Bár a „nemzeti kisebbség” kifejezést nem határozza meg, az egyezménnyel elentéses „bármely személlyel, nem kormányzati szervezettel vagy személyek bármely csoportjával” szemben a fent felsoroltak alapján ésszerű és objektív igazolás nélküli hátrányos megkülönböztetést alkalmazni. A 14. cikk nem a megkü-

* 2004. március 1-jén már mind a 45 tagállamban hatályba lépett az Egyezmény. (A szerk.)

lönbötetés tilalmához való általános jogot fogalmazza meg; e cikke kizárólag az egyezményben meghatározott valamely más jog sérelmével összefüggésben lehet hivatkozni. (Az egyezményhez fűzött 12. sz. jegyzőkönyv, amelyet 2000 novemberében nyitottak meg aláírásra, hatálybalépésekor törvény vagy valamely hatóság által garantált bármely jog érvényesítésének vonatkozásában a diszkrimináció általános tilalmát vezeti majd be.)

A hátrányos megkülönböztetés nem korlátozódik pusztán azokra az esetekre, amikor egy személlyel vagy csoporttal szemben egy másik, hasonló személlyel vagy csoporttal összevetve rosszabbul bánnak. Diszkriminációnak minősül az is, ha különböző csoportokat azonos módon kezelnek: egy kisebbség és egy többség azonos kezelése a kisebbséggel szembeni hátrányos megkülönböztetéssel lehet egyenértékű. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezenfelül megállapította, hogy amennyiben egy állam pozitív intézkedéseket hoz egy kisebbségi csoport helyzetének javítása érdekében (pl. a demokratikus folyamatokban való részvételük vonatkozásában), akkor ezen intézkedésekre hivatkozással a többség nem állíthatja, hogy vele szemben diszkrimináció történt. Általánosságban olyan „egyensúlyra kell törekedni, amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni méltányos és megfelelő bánásmódot, illetve elkerüli a domináns helyzettel való bármiféle visszaélést”. (Lehetséges, hogy a jövőben születendő ítéletek megvizsgálják majd egy törvény gyakorlati következményeit és hatását is, s nem pusztán annak vizsgálatára szorítkoznak, hogy a szóban forgó törvény látszólag eleget tesz-e a diszkrimináció tilalma elvének; e kérdésben azonban egyelőre nincs szilárd esetjog.)

Az Egyezmény alapján benyújtott számos ügy kapcsolódott a nyelvi jogokhoz, bár a strasbourgi testületek következetesen azt az álláspontot képviselték, hogy a kormányzati intézményekkel fenntartott kapcsolatokban nem állapítható meg egy adott nyelv használatához fűződő jog. A bírósági eljárások összefüggésében azonban mindenkinek joga van ahhoz, hogy haladéktalanul az általa értett nyelven tájékoztassák letartóztatása okairól (5. cikk 2. bek.) és az ellene felhozott vád természetéről (6. cikk 3. a) bek.). Joga van továbbá arra is, hogy ingyenes tolmács álljon a vádlott rendelkezésére, ha nem érti vagy nem beszél a tárgyalás során használt nyelvet (6. cikk 3. e) bek.).

A kisebbségi nyelvek magánéletben történő vagy a kisebbségi csoport tagjai közötti használatát mindazáltal védi a **véleménynyilvánítás** 10. cikk által garantált **szabadságához való jog**. Így a kisebbségeknek joguk van arra, hogy – az állam vagy mások beavatkozásától mentesen – saját újságokat adjanak ki és más médiumokat használjanak. Az államnak lehetőséget kell biztosítania arra, hogy a kisebbségi csoport szabadon kifejezhesse magát, még abban az esetben is, ha az magának az államnak a politikai szerkezetét kérdőjelezi meg.

„A megengedhető bírálat határai szélesebbek a kormányzattal, mint az egyes állampolgárral vagy akár egy politikussal szemben. Egy demokratikus

rendszerben a kormányzat cselekedeteit és mulasztásait nemcsak a törvényhozásnak vagy az igazságszolgáltatás szerveinek kell alapos vizsgálat tárgyává tenniük, hanem a közvéleménynek is. Ezenfelül a kormányzat által elfoglalt domináns pozíció szükségessé teszi, hogy büntetőeljárások kezdeményezésekor önkorlátozást alkalmazzon, amennyiben ellenfeleinek igazságtalan támadásaival és bírálataival szembeni fellépésre más módja is van.”

A kisebbségi identitás védelmének egy másik módja a csoporthoz tartozó **gyermekek oktatása** (1. jegyzőkönyv, 2. cikk). Az Egyezmény azonban nem biztosítja az anyanyelvű oktatáshoz való jogot, kivéve ha az már korábban is létezett, és az állam megpróbálja azt visszavonni. A kisebbség anyaországában megírt tankönyvek elfogadásának elutasítása a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét jelentheti. Még abban az esetben is, ha e kötetek az anyaország történelemről és kultúráról vallott felfogását tükrözik, a kormányzatnak „bizonyítania kell, hogy a könyvek vitathatatlan cenzúrája vagy terjesztésének akadályoztatása a törvény rendelkezéseivel összhangban és törvényes cél – pl. a közrend megzavarásának megelőzése – érdekében történt. Ezek után már az alperes kormány feladata annak bizonyítása, hogy a cenzúrázaintézkedésekre szükség volt egy demokratikus társadalomban.”

A **vallásszabadsághoz** való egyéni jog (9. cikk) magában foglalja a vallás kifejezésre juttatásának jogát, ami a kisebbség számára biztosítja a közösségi vallási ügyek fölötti ellenőrzés szükséges mértékét. A Bíróság kinyilvánította, hogy az állam nem avatkozhat be az egyház belső ügyeibe: „a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága az Egyezmény értelmezésében használt 'demokratikus társadalom' egyik alapja. Ettől függ a demokratikus társadalom fogalmától elválaszthatatlan pluralizmus, amelyet az évszázadok során keserves küzdelmek során szereztek meg.”

Az állam kizárólag akkor korlátozhatja egy kisebbségi vallás kifejezésre juttatását, ha az ésszerű és objektív indokokkal igazolható. Ezenfelül:

„amennyiben egy vallási közösség szervezetéről van szó, a 9. cikket az egyezmény 11. cikkével összhangban kell értelmezni, amely az egyesületi jog számára nyújt védelmet az indokolatlan állami beavatkozással szemben. Ebből a nézőpontból vizsgálva a kérdést, a hívő vallásszabadsághoz fűződő joga magában foglalja azt a várakozást, hogy nem akadályozzák a közösség békés, állami beavatkozástól mentes működését. A vallási közösségek autonóm léte valójában a pluralizmus elengedhetetlen eleme egy demokratikus társadalomban, s így a 9. cikk által biztosított védelem központi elemének tekintendő. Nem pusztán a közösség szervezetét érinti közvetlenül, hanem e közösség minden aktív tagjának a vallásszabadsághoz fűződő jogának tényleges élvezetét. Ha a közösség szervezeti életét nem védené az Egyezmény 9. cikke, az egyén vallásszabadságának minden más aspektusa veszélybe kerülne.”

A kisebbségi csoportok számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy részt vegyenek a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági és politikai életben (11. cikk, valamint az 1. jegyzőkönyv 3. cikke). Az állam politikai folyamataiban való részvételből történő formális vagy *de facto* kizárásuk ellentétes az Európa Tanács által vallott demokratikus elvekkel. Különböző politikai tervezetek előterjesztésének és megvitatásának lehetősége – olyanoké is, amelyek megkérdőjelezik az állam szerveződésének módját, feltéve persze, hogy a demokráciát és az emberi jogok gyakorlását nem ássák alá – a demokrácia lényegét jelenti.

A Bíróság szerint az Egyezmény 8. cikkében rögzítettek alapján „valamely kisebbségi csoport elviekben jogosult arra, hogy a 'magánélet', a 'családi élet' és a 'lakás' tiszteletben tartásához való jog keretében igényt támasszon a sajátos életmódja tiszteletben tartásához fűződő jogra”. Számos, a romákkal és Észak-Európa őshonos népeivel kapcsolatos esetben fogalmaztak már meg hasonló igényt, azonban mind ez ideig egyik sem volt eredményes.

A kérelem benyújtása

Egy ügynek a Bíróság elé történő eredményes terjesztéséhez az szükséges, hogy a kérelem megfeleljen bizonyos elfogadhatósági követelményeknek. A legtöbb panaszt még az elfogadhatósági szakaszban elutasítják. Mínthogy az ugyanazon tényekre alapozott panaszt nem lehet kétszer benyújtani, rendkívül fontos, hogy a panasz már az első benyújtás alkalmával megfeleljen az összes követelménynek.

A kérelmek számára a Bíróság elkészítette saját formanyomtatványát (amely – több nyelven – a Bíróság jegyzőjétől igényelhető), amelyet kitöltve kell a Bírósághoz visszajuttatni. A panaszos és jogi képviselőjének személyes adatai mellett az alábbiakat kell tartalmaznia:

- a tények részletes ismertetését;
- az Egyezményben rögzített jogok vélelmezett megsértésével kapcsolatos részletes indoklást;
- annak bizonyítékát (az ítéletek időpontjával és tartalmi részleteivel együtt), hogy nemzeti szinten már megkíséreltek jogorvoslatot nyerni;
- a Bíróságtól várt jogorvoslatot.

A kérelemhez az ügyhöz tartozó minden iratot csatolni kell. A Bíróság nem fogad el névtelenül benyújtott panaszokat; és a kérelmező neve az állam előtt nem tartható titokban. A Bíróság eljárása nyilvános, bár bizonyos ügyekben a bizalmasság fenntartható; ilyenkor a kérelmező nevére csak kezdőbetűkkel hivatkoznak. Az államok nem gördíthetnek akadályt egy kérelem benyújtása elé, és a vizsgálat során kötelesek a Bírósággal együttműködni.

Az Egyezmény szerinti eljárás megindításához egy vagy több, az Egyezményben vagy annak jegyzőkönyveiben rögzített jog valamely részes állam által történő meg-

sértésének kell bekövetkeznie. A Bíróság csak államok elleni panaszokkal foglalkozik. (E fejezet végén felsoroljuk ezeket az államokat.) A panasz vonatkozhat magának az államnak vagy valamely szervének, például a fegyveres erőknek, a rendvédelmi szervezeteknek, a bíróságoknak és más hatóságoknak a cselekedetére. Csak kivételes esetben engedélyezte a Bíróság olyan panasz tárgyalását, amelyben egy magán-személy vagy szervezet okozta a jogsértést. Ezek olyan esetek voltak, melyekben az állam közfeladatokat ruházott át nem állami szereplőkre, vagy az állam kötelessége lett volna a harmadik felek jogsértő magatartásának megakadályozása.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az állam joghatósága alatt álló minden személyre kiterjeszti a védelmet. A kérelmező állampolgárságának nincs jelentősége; mi több, kérelmeket hontalan személyek is benyújthatnak. Panasz nyújtható be abban az esetben is, ha valamely állam cselekményének következményeként egy másik államban történik jogsértés, még akkor is, ha az utóbbi állam nem részese az Egyezménynek. A leggyakoribb példa erre, amikor egy személy egy olyan államba történő kényszer-áttelepítését vagy kiadatását kívánja megakadályozni, amelyben fennáll a veszélye, hogy megkínózzák vagy megölik.

Az „áldozat” mint követelmény

Az Egyezmény alapján egy ügy benyújtásához szükséges, hogy maga a kérelmező legyen a vélelmezett jogsértés áldozata. A jogsértés lehet az állam cselekményének közvetlen következménye, például ha a kérelmezőt olyan bánásmódban részesítették, ami kínzásnak minősül, vagy beavatkoztak vallásszabadsághoz való jogának gyakorlásába. Valamely jogsértés a sérelmet közvetlenül elszenvedő személynek a hozzátartozóit is károsíthatja. Ebben az esetben a hozzátartozók nem tekinthetők a jogsértés közvetlen, hanem csak közvetett áldozatainak. A szülők például benyújthatnak panaszt, ha gyermeküket megkínózták.

Bizonyos körülmények között a potenciális áldozatok is nyújthatnak be panaszt. A Bíróság elfogadta azt az érvelést, mely szerint egy kérelmező „áldozatnak” minősül, ha fennáll annak veszélye, hogy az állami cselekedet közvetlenül érintheti. A kérelmezőnek azonban bizonyítania kell, hogy az áldozattá válás jövőbeni személyes kockázata valós, és nem csak elméleti lehetőség.

Egyének, egyének csoportjai és nem kormányzati szervezetek is benyújthatnak kérelmeket. Amennyiben egy csoport vagy egy nem kormányzati szervezet nyújt be panaszt, az „áldozat” követelményét továbbra is teljesíteni kell. Ha egyértelmű, hogy maga a szervezet a jogsértés áldozata, ez önmagában elegendő. A Bíróság az eddig elé került esetekben szakszervezeteket, vállalatokat, vallási testületeket, politikai pártokat, valamint egy város lakosait találta olyannak, mint amelyek csoportként teljesítik az „áldozat” követelményét. Amennyiben egy csoport vagy egy egyesület tagjai tekinthetők áldozatnak, tanácsos egyszerre egyéni

és csoportos panaszt is benyújtani. A csoportos kérelem elutasítása esetén az ügy még mindig sikerre vihető egyéni panaszként.

Egy csoportnak nem feltétlenül kell az állam által hivatalosan nyilvántartásba vettnek vagy elismertnek lennie ahhoz, hogy ügyét Strasbourg elé terjeszthesse. Sőt, amennyiben az elismerés hiányának következményeként a hazai bíróságok előtti eljárásra nincs lehetőség és a kisebbségi csoportot megátolják jogai védelmében, a tisztességes eljárás vagy a hatékony jogorvoslat (6., illetve 13. cikk) megtagadásáról beszélhetünk, ami az Egyezmény alapján megtámadható.

További elfogadhatósági követelmények

A többi nemzetközi emberi jogi eljáráshoz hasonlóan a kérelmezőknek bizonyítaniuk kell, hogy a vélelmezett jogsértéssel kapcsolatban az érintett államban megkíséreltek jogorvoslatot szerezni. Kivételes esetekben előfordulhat, hogy egy bizonyos, az Egyezményben rögzített jog sérelmével kapcsolatban nem áll rendelkezésre megfelelő és hatékony jogorvoslati lehetőség. Amennyiben azonban a kérelmező egy olyan jogorvoslati lehetőséggel nem élt, amellyel pedig élnie kellett volna, a Bíróság az ügyet elfogadhatatlannak nyilvánítja. Kizárólag olyan jogorvoslati lehetőségek kimerítését kell keresni, amelyek hatékonyak, vagyis amelyek az elszenvedett jogsérelmet teljes mértékben képesek orvosolni. Ezek általában egyaránt magukban foglalják a bírói és a közigazgatási eljárásokat. Az illető intézmény szabad mérlegelésétől függő jogorvoslati lehetőségek, mint például az elítéltetés utáni kegyelmi kérvény, általában nem tartoznak ebbe a körbe.

A kérelmezőnek a releváns hazai eljárásban született jogerős ítéletet követő hat hónapban kell panaszát az Emberi Jogok Európai Bírósága elé terjesztenie. Ha valamely hatályban lévő törvény folytatólagos jogsértést eredményez, a kérelem bármikor benyújtható. Amennyiben a kérelmezőnek kezdetben nincs tudomása a jogsértésről, a hathónapos határidő attól a naptól fogva számolandó, amikor tudomást szerez a jogsértésről.

A kérelmet korábban semmilyen más nemzetközi eljárás keretében – például az Emberi Jogi Bizottság előtt – sem vizsgálhatták.

Vizsgálat és döntés

A kérelemnek mind az elfogadhatóságával, mind az érdemi részével kapcsolatban sor kerülhet írásos beadványok előterjesztésére. Mindkét fél megfogalmazhatja a másik fél beadványaival kapcsolatos észrevételeit. Az eljárás többnyire zárólag írásban folyik, bár a Bíróság szóbeli tárgyalást is elrendelhet akár az elfogadhatósággal, akár az ügy érdemével, vagy mindkettővel kapcsolatban. A

meghallgatások mindegyikén részt vesz mindkét fél, az egész eljárás a kérelmező és az érintett kormány egyenlőségén alapul.

A nem kormányzati szervezeteket a Bíróság felkérheti, hogy adjanak szakértői véleményt vagy jelenjenek meg tanúként; a kisebbségi jogvédő szervezeteknek pedig tudniuk kell, hogy kiemelt fontosságú ügyekben lehetőség van *amicus curiae* beadványok előterjesztésére is. Ezt az eljárást, amelyre a kérelem elfogadását követően nyílik lehetőség, „harmadik fél beavatkozásának” nevezik. Olyan hasznos információknak a Bíróság elé tárására nyújt lehetőséget, amelyek a szóban forgó konkrét ügyön túlmutatóan közvetlenül befolyásolhatják a kisebbségi jogokat. A nem kormányzati szervezeteknek a beavatkozásra a Bíróság elnökétől kell írásban engedélyt kérniük.

A Bíróság az ügy érdemét az írásos beadványok alapján vizsgálja meg, tanúkat hallgathat meg vagy ha szükségesnek ítéli, az érintett országban is látogatást tehet. Amennyiben erre lehetőség nyílik, a Bíróság békés rendezésre törekszik, erre azonban csak akkor kerül sor, ha abba mindkét fél beleegyezik.

A Bíróság zárt üléseket tart, ítélete azonban nyilvános, amit azonnal a felek tudomására hoznak. A Bíróság ítéleteiben annak megállapítására szorítkozik, hogy megsértették-e az Egyezményt vagy sem, és amennyiben igen, milyen károk és költségek merültek fel. A Bíróság nem ad ki utasításokat, pl. egyetlen kormányt sem utasíthat arra, hogy egy rabot szabadon engedjen, megváltoztassa a törvényeket vagy valamely személy jogainak megsértésében bűnös személyek ellen büntetőeljárást indítson. Fent már említettük, hogy a Bíróság ítéletei az államokra nézve jogilag kötelező erejűek. A Bíróság döntésének történő megfelelés biztosítása az Egyezmény 46. cikkének 2. bekezdése szerint a Miniszteri Bizottság feladata, az államok nagy többsége azonban készségesen végrehajtja a Bíróság ítéleteit.

Az ítélet meghozatalát követően fellebbezésre nincs lehetőség. A hét bíróból álló kamara azonban lemondhat a döntéshozatalról egy 17 tagú nagykamara javára, amennyiben az ügy általános jelentőségű komoly problémát vet fel vagy olyan kérdéseket tartalmaz, amelyek az Egyezmény értelmezésével vagy alkalmazásával fűgnek össze.

Sürgős esetek

A sürgős esetek számára a Bíróság elsőbbséget biztosíthat, ez azonban rendkívül ritka. Csak abban az esetben érdemes egy ügy számára elsőbbséget kérni, ha az nagyon jó indokokkal támasztható alá. A Bíróság ideiglenes intézkedéseket javasolhat, ha a kérelmező élete azonnali, valós és komoly veszélyben van. A Bíróság felkérheti az államot, hogy vagy tartózkodjon a potenciálisan káros cselekedetektől, vagy tegye meg a szükséges intézkedéseket a kérelmező védelme érdekében. Az államok nem kötelesek ennek a felszólításnak engedelmessé válni,

de általában megteszik. A kért intézkedéseket, illetve indoklásukat a kérelem céljára szolgáló formanyomtatványon jelezni kell.

A strasbourgi rendszer befolyása a kisebbségi jogokra

A fenti összefoglaló bemutatja, hogy az Egyezmény milyen formában képes a kisebbségi jogok számára védelmet nyújtani, nem szabad azonban elfelejteni, hogy az Egyezménynek nem a kisebbségvédelem az elsődleges feladata. Az Egyezmény tulajdonképpen a jogoknak csak egy nagyon vékony szeletével foglalkozik. Annak is megvan a veszélye, hogy amennyiben egy kisebbségi csoport kifejezetten „kisebbségi jogokat” próbálna meg a Bíróság előtt érvényesíteni, a kérelmet elutasítanák arra való hivatkozással, hogy az Egyezmény hatálya erre a kérdésre nem terjed ki, és ezért a kérelem „nyilvánvalóan megalapozatlannak” lenne tekinthető. De még ha meg is állapítható a jogsértés, akkor is az államtól függ, hogy a károk rendezése mellett milyen jogorvoslatnak ad helyet, pl. a sérelmezett jogszabályok megváltoztatásával. A Bíróság nem tekinthető a hazai bíróságokon született döntések fellebbezési fórumának. Kizárólag azt vizsgálja, hogy egy állam megfelelt-e az Egyezményből fakadó kötelezettségeinek vagy sem, és nem foglalkozik azzal, hogy elfogadhatott volna-e más vagy jobb intézkedéseket.

A strasbourgi rendszer ugyanakkor jogi értelemben a világ legerősebb emberi jogi mechanizmusának tekinthető. Mind kifinomultságát, mind a felek közötti egyenlőséget tekintve a nemzeti bírósági eljárásokkal állítható párhuzamba. Nem valószínű azonban, hogy ez lenne a legelső fórum, amelyhez egy kisebbség fordulni fog. A Bíróság a kisebbségi jogok általános helyzetét sem vizsgálhatja. Megfelelő körülmények esetén azonban a strasbourgi rendszer potenciálisan hasznos eszköznnek bizonyulhat.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének részes államai

Albánia, Andorra, Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Grúzia, Görögország, Hollandia, Horvátország, Izland, Írország, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Málta, Moldova, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svédország, Svájc, a Szlovák Köztársaság, Szlovénia, Törökország, Ukrajna.*

* 2004. március 1-jén már Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Örményország, valamint Szerbia és Montenegró is az Európa Tanács tagja volt. (A szerk.)

További információk

A Bírósághoz minden beadványt az alábbi címre kell eljuttatni:

The Registrar [Jegyzői Hivatal]
European Court of Human Rights [Emberi Jogok Európai Bírósága]
Council of Europe [Európa Tanács]
F-67075 Strasbourg Cedex
France
tel.: +33 3 88 41 27 18; fax: +33 3 88 41 27 30

Az Európa Tanács által megjelentetett alaplásban, a *European Convention on Human Rights: Collected Texts* című kötetben megtalálható az Egyezmény szövege, a Bíróság Eljárási szabályzata, illetve további információk is fellelhetők. A Bíróság eseti döntéseit és ítéleteit puha borítójú kiadványokban azonnal közzéteszik, később pedig a *Report of Judgments and Decisions* című kiadványban gyűjtik össze; ezek az Európa Tanácstól beszerezhetők. Az Európa Tanács ezenfelül évente megjelenteti a *Yearbook of the European Convention on Human Rights* című kiadványt, amely a legfontosabb eseteket és az Egyezmény belső jogban történő alkalmazásával kapcsolatos információkat tartalmazza.

A Bíróság esetjoga, illetve további információk megtalálhatók a Bíróság honlapján: <http://www.echr.coe.int>. „Notes for the guidance of persons wishing to apply to the European Court of Human Rights” [„Útmutató az Emberi Jogok Európai Bíróságához kérelmet benyújtani kívánó személyek számára”] c. dokumentum az alábbi címen érhető el: <http://www.echr.coe.int/NoticesForApplicants/Noticeeng.htm>.

A strasbourgi rendszerről – az egyes jogokról és a rendszer egészéről – számos könyv született. Két nagy tekintélynek örvendő kötet: D. J. Harris, M. O’Boyle és C. Warbrick *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), és P. van Dyke és G. J. H. van Hoof *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1998) című munkája.

8. fejezet

Az Európa Tanács Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről

Összegzés: A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Európai Keretegyezmény a kisebbségi jogokkal kapcsolatos legátfogóbb multilaterális szerződés. Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott egyezmény elveket fogalmaz meg, melyek alapján az államoknak a kisebbségek jogainak védelme érdekében konkrét politikákat kell kidolgozniuk.

Az Európa Tanács

A kormányközi szervezetként létrehozott Európa Tanács céljai a következők:

- az emberi jogok, a pluralista demokrácia és a jogállamiság védelme,
- az európai kulturális identitás és sokszínűség megismerésének elősegítése és fejlesztésének ösztönzése,
- az európai társadalmakban megjelenő problémákra – mint pl. a kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés, az idegengyűlölet, az intolerancia, a környezetvédelem, az emberi klónozás, HIV-AIDS, kábítószerrel, szervezett bűnözés – válaszok keresése,
- politikai, jogalkotási és alkotmányos reform támogatása révén a demokratikus stabilitás konszolidálásának elősegítése Európában.

A szervezet székhelye Strasbourgban, Franciaországban van, tagjainak száma 43: Albánia, Andorra, Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Grúzia, Görögország, Hollandia, Horvátország, Izland, Írország, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Málta, Moldova, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Örményország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Törökország és Ukrajna. Az Európa Tanács munkáját a kormányközi Miniszteri Bizottság és a nem közvetlenül választott Parlamenti Közgyűlés irányítja. 2001. májusi állapot szerint Bosznia-Hercegovina és a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság a Parlamenti Közgyűlésben különleges meghívotti státust élvez.*

* 2004. március 1-jén mindkét állam tagja már az Európa Tanácsnak, így a szervezet tagjainak száma ma már 45. (A szerk.)

Az Európa Tanács nem összetévesztendő az Európai Unióval, bár az Unió 15 tagállama egyben az Európa Tanácsnak is tagja.

A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény

A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt (az Egyezmény) az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994-ben fogadta el. Az Egyezmény, amely 1998-ban lépett hatályba, az első jogilag kötelező multilaterális okmány, amely kizárólag a kisebbségvédelem kérdésével foglalkozik. A kisebbségi jogok terén az Egyezmény az eddigi legátfogóbb nemzetközi jogszabálynak tekinthető, amely nagyjából az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1990-ben elfogadott koppenhágai dokumentumának politikai kötelezettségvállalásait alakítja át jogi kötelezettségekké.

A Keretegyezményt az Európa Tanács tagállamai ratifikálhatják, a tagsággal nem rendelkező államok a Miniszteri Bizottság meghívása alapján csatlakozhatnak az Egyezményhez. Az Egyezmény megerősítése, legalábbis politikai értelemben, kötelező mindazon államok számára, amelyek csatlakozni kívánnak az Európa Tanácshoz. 2001 májusában az Egyezménynek 33 részese volt: Albánia, Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia Hercegovina, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Liechtenstein, Litvánia, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Málta, Moldova, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Örményország, Románia, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna.*

Az Egyezmény jellege

A kisebbségek helyzete országról országra változik, s az egyes helyzetek különböző megközelítést igényelnek. Az Egyezmény szerkesztői ezért a szövegezés során olyan, programjellegű rendelkezések elfogadása mellett döntöttek, amelyek elveket és célokat határoznak meg az államok kisebbségi lakossággal szembeni magatartása számára. Az Egyezmény ennek következtében többnyire az állam kötelezettségeit, és nem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak részletes katalógusát fogalmazza meg. Ezeknek az elveknek és céloknak nemzeti szinten kell megvalósulniuk: jogalkotással és intézkedések elfogadásával. Az ál-

* 2004. március 1-jén a fent felsoroltak mellett Portugália, valamint Szerbia és Montenegró is részese volt az Egyezménynek. (A szerk.)

lamok bizonyos határok között mérlegelhetik, hogy milyen jogalkotási lépések és milyen intézkedések felelnek meg a leginkább saját körülményeiknek. Az Egyezményt ezért nevezték el Keretegyezménynek.

A programjellegű rendelkezések általános megfogalmazásúak és gyakran tartalmaznak olyan megszorító fordulatokat, mint „jelentős számban”, „valós szükséglet”, „amennyiben megfelelő” és „amennyire lehetséges”. Bár az ilyen fokú általánosság, úgy tűnhet, az Egyezményben szavatolt jogokat gyengíti, a részes államoknak kellő rugalmasságot biztosít arra, hogy az Egyezmény célkitűzéseit a leginkább megfelelő formában ültessék át nemzeti törvényeikbe és intézkedéseikbe. E rugalmasság azonban semmi esetre sem menti fel az államokat az Egyezmény rendelkezéseinek jóhiszemű és a nemzeti kisebbségek hatékony védelmét eredményező teljesítésének kötelezettsége alól.

Az Egyezmény két kulcsrendelkezése az 1. és a 22. cikk. Az előbbiben az az alapelv fogalmazódik meg, hogy a nemzeti kisebbségek védelme az emberi jogok védelmének szerves részét képezi, az utóbbi pedig kimondja, hogy az Egyezmény nem használható fel a jogvédelem már meglévő szintjének csökkentésére. Mint-hogy az Egyezményt a már meglévő emberi jogi és kisebbségjogi védelem kiegészítéseként fogalmazták meg és fogadták el, rendelkezéseit más emberi jogi okmányokkal, mint pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményével (l. a 7. fejezetet) együtt kell olvasni.

Fogalom meghatározás

Az Egyezmény nem definiálja a „nemzeti kisebbség” fogalmát, ezért mindenekelőtt azt kell meghatározni, hogy az Egyezmény kire alkalmazható. Számos részes állam, pl. Ausztria, Dánia, Észtország, Lengyelország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Svájc és Szlovénia, az Egyezmény megerősítésekor megadták a „nemzeti kisebbségre” vonatkozó saját definíciójukat. E nyilatkozatok közül több is kizárja az Egyezmény által biztosított védelemből az állampolgársággal nem rendelkező személyeket, valamint a migránsokat, néhány nyilatkozat pedig megnevezi azokat a csoportokat, amelyekre az Egyezmény alkalmazható. Liechtenstein, Luxemburg és Málta egyaránt részese az Egyezménynek, azonban mindhárom ország kijelentette, hogy területükön nem találhatók nemzeti kisebbségek.

Bár az államok valamelyes mérlegelési jogkörrel bírnak annak eldöntésében, hogy az Egyezmény kire alkalmazható, az Egyezmény által létrehozott nemzetközi ellenőrzési folyamat feltehetően ebben a kérdésben is állást foglal majd. Az ellenőrzési folyamatban részt venni kívánó valamennyi nem kormányzati szervezet számára azonban az első lépés mindenképpen annak megállapítása, hogy az érintett állam tett-e az Egyezmény alkalmazási körére vonatkozó nyilatkozatot. A nyilatkozatok listája megtalálható az Egyezmény számára fenntartott weboldalon (<http://www.humanrights.coe.int/minorities>).

Akármilyen meghatározást alkalmaznak is, az Egyezmény csak a „nemzeti” kisebbségekre vonatkozik, ellentétben például az ENSZ kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es nyilatkozatával, amelynek hatálya a „nemzeti” kisebbségek mellett az „etnikai, vallási és nyelvi” kisebbségekre is kiterjed. Egyelőre nem egyértelmű, hogy ez a különbségtétel milyen következményekkel jár majd, de úgy tűnik, hogy az Egyezmény hatálya szándékosan szűkebb, mint az ENSZ-nyilatkozaté.

Az Egyezmény érdemi rendelkezései

Az Egyezmény 4. cikkének 1. bekezdése az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapvető elveit nyilvánítja ki. A 4. cikk 2. bekezdése pedig egyértelművé teszi, hogy az állam kötelezettségei a kormány részéről kedvezményes bánásmódot is megkövetelhet, és nem csupán a hátrányos megkülönböztetés gyakorlatától való tartózkodást. Az államok kötelesek – „amennyiben szükséges” – olyan intézkedéseket elfogadni, amelyek előmozdítják „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség[et] [...] kellő figyelmet fordít[va] a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire”. A 4. cikk 2. bekezdése az Egyezmény egyik kulcsrendelkezése, hiszen előkészíti a talajt a további rendelkezések számára, amelyek részletesebben kifejtik azokat az intézkedéseket, amelyeket az egyes kérdéskörökben az államoknak el kell fogadniuk. A 4. cikk 3. bekezdése egyértelművé teszi, hogy a tényleges egyenlőség előmozdítása érdekében hozott intézkedések önmagukban nem tekinthetők hátrányos megkülönböztetésnek.

Az Egyezmény további szubsztantív rendelkezései számos területet ölelnek fel; több ezek közül speciális intézkedések elfogadását követelheti meg az államtól. Az Egyezményt megerősítő államok egyetértenek az alábbiakban:

- támogatják a kisebbségek kultúrájának és identitásának fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges feltételeket (5. cikk);
- ösztönzik a területükön élő valamennyi személy közötti toleranciát, kölcsönös tiszteletet és megértést (6. cikk);
- védik a gyűlekezés, az egyesülés, a kifejezés, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához fűződő jogokat (7., 8. és 9. cikk);
- megkönnyítik a média elérhetőségét és támogatják a kisebbségi média létrehozatalát és használatát (9. cikk);
- elismerik a kisebbségi nyelvek magánéletben és nyilvánosan történő használatának jogát, valamint információk kisebbségi nyelven történő közzétételének jogát (10. és 11. cikk);
- hivatalosan elismerik a család- és utónevek kisebbségi nyelven történő használatát (11. cikk);

- „erőfeszítéseket tesznek” a közigazgatási hatóságok előtti kisebbségi nyelvhasználatához való jog, valamint – olyan területeken, ahol nemzeti kisebbségek „hagyományosan” vagy „jelentős számban” élnek – a kétnyelvű földrajzi megjelölések kisebbségi nyelven történő megjelenítéséhez való jog biztosítására (10. és 11. cikk);
- előmozdítják mind a többség, mind a kisebbség kultúrájának, történelmének, nyelvének és vallásának ismeretét (12. cikk);
- elismerik a kisebbségek jogát saját oktatási intézmények alapításához és irányításához, valamint saját nyelvük tanulásához (13. és 14. cikk);
- „törekednek annak biztosítására”, hogy a nemzeti kisebbségek által hagyományosan vagy „jelentős számban” lakott területeken megfelelő lehetőség álljon rendelkezésre kisebbségi nyelven történő tanuláshoz (14. cikk);
- „megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek” (15. cikk);
- tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségek által lakott területeken a népességi arányokat megváltoztatják (16. cikk);
- nem akadályozzák a határokon átnyúló kapcsolatok fenntartásához, valamint a nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek tevékenységében való részvételhez való jogot (17. cikk).

Végrehajtás és ellenőrzés

Az Egyezmény 24–26. cikkei szabályozzák az Egyezmény ellenőrzési mechanizmusát. Az államok időszakos jelentéseket kötelesek készíteni, melyek vizsgálatért a végső felelősséget az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága viseli, ebben a munkában azonban egy szakértőkből álló Tanácsadó Bizottság is segíti. Az Emberi Jogok Európai Egyezményével szemben ez az eljárás nem ad lehetőséget egyéni panaszok benyújtására.

Az ellenőrzési folyamat egyes elemeit a Miniszteri Bizottság 97 (10) sz. határozata részletezi (szövege elérhető a Miniszteri Bizottság kisebbségi weboldalán: <http://www.humanrights.coe.int/minorities>). Az államok által készített országjelentéseket először a Tanácsadó Bizottság tárgyalja, amely értékeli az állami intézkedések helyénvalóságát, majd a jelentésről „véleményt” fogalmaz meg. Ezt követően a Miniszteri Bizottság a jelentést a Tanácsadó Bizottság véleményével együtt vizsgálja meg, mielőtt az Egyezmény végrehajtásával kapcsolatban elfogadná végkövetkeztetéseit. Amennyiben szükségesnek látja, a Miniszteri Bizottság ajánlásokat is megfogalmazhat. A Tanácsadó Bizottság véleménye mindad-

dig bizalmas minősítésű, amíg a Miniszteri Bizottság el nem fogadja következtetéseit, amikor is mindkét testület észrevételeit közlésezik.

A Tanácsadó Bizottság

A Tanácsadó Bizottság legfeljebb 18 tagból áll, akiket a részes államok által javasolt jelöltek közül a Miniszteri Bizottság választ. Nem minden ország jelöltje kerülhet be a bizottságba, ezért a meg nem választott jelöltek tartalékos listára kerülnek. A Tanácsadó Bizottság összetétele – egy rotációs rendszer alapján – időről időre változni fog.

A Tanácsadó Bizottság tagjai a kisebbségvédelem területén elismert szakértőknek számítanak. A Bizottság munkájában személyes minőségben vesznek részt, függetlenek és pártatlanok. Nem kormányokat képviselnek, és ez igen fontos, hiszen a Miniszteri Bizottság politikai testület, amely viszont kormányzati képviselőkből áll. Egy pártatlan szakértői testület bevonása a kisebbségi problémák vizsgálatába megkönnyíti a Miniszteri Bizottság munkáját; a Miniszteri Bizottságnak, amely az Európa Tanács legfelső döntéshozó testülete, valójában számos egyéb kötelezettsége is van, s ezért nagy mértékben támaszkodik a Tanácsadó Bizottságra.

Az országjelentések vizsgálata

Az Egyezményt megerősítő államoknak a ratifikációt követő egy éven belül, majd ötévente, illetve minden olyan esetben, amikor azt a Miniszteri Bizottság kéri, jelentést kell készíteniük az Egyezmény végrehajtásáról. A Tanácsadó Bizottság felszólíthatja a Miniszteri Bizottságot, hogy kérjen *ad hoc* jelentést azokról a problémákról, amelyek az időszakos jelentések közötti időben jelentkeznek. A jelentések beérkezését követően az Európa Tanács nyilvánosságra hozza azokat, és hozzáférhetővé teszi azokat az ET weboldalán is (<http://www.coe.int>).

Az első jelentésnek teljes körű tájékoztatást kell nyújtania az állam által az Egyezményben foglalt célok megvalósítása érdekében elfogadott jogalkotási és más természetű intézkedésekről. Az országjelentések elkészítéséhez a Miniszteri Bizottság részletes útmutatót fogadott el 1998-ban: az egyes cikkekre lebontva határozta meg, hogy az államoknak milyen információkat kell a jelentésbe foglalniuk. A kisebbségi kérdésben érdekelt nem kormányzati szervezeteknek és egyéneknek meg kell vizsgálniuk, hogy az országjelentés tartalmazza-e mindazokat az információkat, amelyeket az útmutató kér.

A Tanácsadó Bizottságnak joga van arra, hogy az országjelentések mellett más forrásból is tájékozódjon. Így például találkozót szervezhet kormányzati képviselőkkel vagy független forrásoktól kérhet információkat. A jelentések vizsgálata során a Tanácsadó Bizottság helyszíni látogatást tesz a vizsgált ország-

ban, ekkor a Bizottság tagjai találkoznak a kormányzat, a nem kormányzati szervezetek, a kisebbségi közösségek, a tudományos szféra képviselőivel és más érdekelt szereplőkkel. A helyszíni látogatások feltétele az állam részéről a Bizottság hivatalos meghívása, ez azonban egyre inkább az eljárás állandó elemét képezi, és arra is lehetőséget biztosít, hogy a Bizottság jobban fel tudja mérni a kisebbségek helyzetét a részes államban, továbbá hogy ott a Bizottság munkája nagyobb nyilvánosságot kapjon. A Bizottság az államtól az információk kiegészítését kérheti. A nem kormányzati szervezetek és a kisebbségi közösségek pedig saját kezdeményezésükre is eljuttathatnak információkat a Bizottsághoz.

A nem kormányzati szervezetek szerepe

Az Egyezményben foglalt elvek megvalósítása szempontjából a nem kormányzati szervezetek – akár a végrehajtást, akár az ellenőrzési folyamatot tekintjük – nélkülözhetetlenek.

A nemzeti szintén

A nem kormányzati szervezetek a belső jogalkotásnak és gyakorlatnak az Egyezményben megfogalmazott elvekkel összhangban történő megváltoztatására ösztönözhetnek. Előállhatnak az Egyezmény értelmezésével kapcsolatos saját nézeteikkel, valamint hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a kormányzatnak az Egyezményből fakadó kötelezettségei a szélesebb közvélemény előtt ismertek legyenek. A közvélemény tájékozottsága például az Egyezmény szövegének és egyéb dokumentumoknak a lefordításával és terjesztésével növelhető. Az egyéb dokumentumok között kell említeni a hivatalos országjelentést, a nem kormányzati szervezetek észrevételeit, és, amint hozzáférhető, a Tanácsadó Bizottság véleményét és a Miniszteri Bizottság végkövetkeztetéseit és ajánlásait. A közvélemény tájékozottságának növelése révén a nem kormányzati szervezetek hozzájárulhatnak egy olyan légkör kialakulásához, amelyben az állammal szemben elvárás, hogy kötelezettségei teljesítése érdekében megtegye a szükséges lépéseket.

Arra is lehetőség adódhat, hogy a nem kormányzati szervezetek és a kisebbségi közösségek közvetlenül részt vegyenek az országjelentés összeállításában. Ehhez ki kell deríteni, hogy melyik hatóság van megbízva a jelentés elkészítésével, és hogy még a jelentés szerkesztése során van-e lehetőség információk közlésére, észrevételek megfogalmazására. Arra is van példa, hogy egyes államok a nem kormányzati szervezeteket bevonják a jelentés összeállításába.

A nem kormányzati szervezeteknek meg kell fontolniuk, hogy milyen mértékben kívának befolyni a hivatalos jelentéstételi eljárásba, lehetőségük van ugyanis arra is, hogy észrevételeiket vagy az általuk készített árnyékjelentéseket

a Tanácsadó Bizottsághoz juttassák el. Az országjelentés összeállításában való részvételükkel a nem kormányzati szervezetek segíthetnek a szóban forgó ország vonatkozásában értelmezni az Egyezmény rendelkezéseit. A nem kormányzati szervezetek azonban joggal tarthatnak attól, hogy részvételüket felhasználhatják arra, hogy az országjelentésnek nem megérdemelt hitelességet tulajdonítsanak, még abban az esetben is, ha a jelentés végül nem tükrözi kellőképpen a nem kormányzati szervezetek véleményét. A jelentés elkészítésében való részvétel, illetve az észrevételek későbbi megfogalmazása ennek ellenére sem egymást kizáró dolgok, és ezért nem szükséges a kettő között választani.

Amennyiben valamely állam még nem részese az Egyezménynek, a kampány és a lobbizás az Egyezmény megerősítésének szükségességére összpontosíthat. Minthogy a ratifikációs folyamat mindeddig meglehetősen gyorsasággal haladt előre, az államok viszonylag könnyen meggyőzhetőek arról, hogy kövessék a többi ET-tagállam példáját és váljanak az Egyezmény részesévé, csakúgy, mint ahogyan az Emberi Jogok Európai Egyezményének megerősítését is minden ET-tagtól elvárják.

Nemzetközi ellenőrzés

Az ellenőrzési mechanizmus megfelelő hatékonyságának biztosítása érdekében szükség van arra, hogy a Tanácsadó Bizottság sokféle forrásból, köztük nem kormányzati szervezetektől és kisebbségi közösségektől is kapjon információkat, illetve hozzájusson elemzésekhez. A Bizottság ezáltal képes jobban megérteni azoknak az országoknak a helyzetét, amelyekről véleményt kell alkotnia.

A nem kormányzati szervezetek bármikor eljuttathatnak információkat az Európa Tanács keretegyezménnyel foglalkozó titkárságára, amely az információt a Tanácsadó Bizottság tagjaihoz továbbítja. A legjobb azonban olyankor benyújtani ezeket az információkat, amikor a Tanácsadó Bizottság éppen a szóban forgó állam jelentését tárgyalja. A nem kormányzati szervezeteknek ezért tanulmányozniuk kell a jelentést, amit a Bizottsághoz történt beérkezését követően azonnal nyilvánosságra hoznak, ha azt maga az állam nem tette már közzé korábban; el kell dönteniük, hogy a kormány által adott információkat ki kell-e egészíteni, illetve meg kell-e cáfolni, valamint észrevételeiket időben el kell juttatniuk a Tanácsadó Bizottsághoz, hogy az országjelentés vizsgálata alkalmával azokat is megtárgyalhassák. Az országjelentések esedékességi és beérkezési időpontjával kapcsolatban az Európa Tanács honlapján található információk (<http://www.coe.int>). A titkárság tud felvilágosítást adni arról, hogy mikor van a nem kormányzati szervezetek észrevételei számára megszabott leadási határidő, hogy azokat még a Tanácsadó Bizottság tárgyalni tudja. A nem kormányzati szervezetek, lehetőség szerint a Bizottság valamelyik munkanyelvén, angolul vagy franciául nyújtsák be közölni kívánt információikat.

Amennyiben elegendő idő és anyagi forrás áll rendelkezésre, egy nem kormányzati szervezet teljes alternatív jelentést is készíthet, amely a hivatalos országjelentésben tárgyalt valamennyi kérdésre szisztematikusan kitér.

Ákár észrevételek megfogalmazására, akár teljes alternatív jelentés elkészítésére kerül sor, olyan konkrét információkra kell hivatkozni – ha lehetséges –, amelyek hiányoznak a jelentésből vagy amelyek nem pontosak. A benyújtott információknak tényszerűnek, teljesnek és részletesnek kell lennie, valamint, ha lehetséges, az Egyezmény konkrét rendelkezéseire kell hivatkozni. Más nemzeti vagy nemzetközi nem kormányzati szervezet, kutatóintézet és nemzetközi szervezet (pl. az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos), illetve, ha relevánsak, az ENSZ emberi jogi ellenőrző testületeinek vagy különmegbízottainak dokumentumai is mellékelhetők. Információk az Európa Tanács egyéb testületeitől, pl. a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottságtól, a regionális vagy kisebbségi nyelvek Európai Chartájának Szakértői Bizottságától és a Parlamenti Közgyűlés Monitoring Bizottságától is beszerezhetők. A demográfiai és statisztikai adatok rendkívül értékesek, különösen, ha azokat a hivatalos országjelentés nem tartalmazza, hiszen ezáltal a Bizottságnak lehetősége nyílik arra, hogy a kisebbségek helyzetét különböző időpontokban összevesse. A nem kormányzati szervezeteknek emellett lehetőségük van arra is, hogy az Egyezmény végrehajtását célzó kormányzati lépésekre vonatkozóan ajánlásokat fogalmazzanak meg.

Ha a cél egy teljes alternatív vagy árnyékjelentés benyújtása, érdemes megfontolni az összefogást más nemzeti vagy nemzetközi nem kormányzati szervezetekkel. Így minimálisra csökkenthető a párhuzamos munka, illetve reprezentatívabb és átfogóbb információk nyújtására ad lehetőséget, ami ugyanakkor a jelentésnek is nagyobb hitelt ad. Érdemes tisztában lenni azzal, hogy más nem kormányzati szervezetek mit csinálnak, mert így elkerülhető az egymásnak elmentendő információk közlése.

A Miniszteri Bizottság következtetéseinek és ajánlásainak nyilvánosságra hozatalát követően, a nem kormányzati szervezetek a szélesebb közvélemény előtt is megismertethetik azokat, illetve országos vitát kezdeményezhetnek a kisebbségi jogokról. A nem kormányzati szervezeteknek a következtetésekre és ajánlásokra adott kormányzati választ, ideértve a follow-up részeként a Miniszteri Bizottság kérésére benyújtott információkat is figyelemmel kell kísérniük.

Mind ez ideig a Tanácsadó Bizottság egyetlen véleményét és a Miniszteri Bizottság egyetlen következtetését sem hozták nyilvánosságra.* Így ma még túl korai felmérni az Egyezmény által létrehozott ellenőrzési rendszer haté-

* 2004. március 29-i állapot szerint a Tanácsadó Bizottság 31 véleményt fogadott el (melyek közül eddig 27-et hoztak nyilvánosságra), a Miniszteri Bizottság pedig 24 határozatban tette közzé következtetéseit és ajánlásait (mind nyilvános). (A szerk.)

konyságát vagy hasznosságát. A Tanácsadó Bizottság azonban, úgy tűnik, eddigi munkájával eredményesen teremtett olyan légkört, amely a kormányok, a nem kormányzati szervezetek és a kisebbségi közösségek közötti párbeszédre ösztönzőleg hat.

További információk

A Keretegyezménnyel kapcsolatos minden beadványt a titkárság alábbi címére kell eljuttatni:

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
Directorate General of Human Rights - DG II
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France
Tel. : +33 (0) 3 88 41 29 63
Fax: +33 (0) 3 88 41 49 18
E-mail: nadia.khafaji@coe.int

Az Európa Tanács honlapja: <http://www.coe.int>. A kisebbségekkel, így a Keretegyezménnyel kapcsolatos információk az alábbi címen érhetők el: <http://www.humanrights.coe.int/minorities>. Ez utóbbi oldalon a következők találhatóak:

- a Keretegyezmény szövege,
- az Egyezményt aláíró és/vagy megerősítő államok listája, valamint az általuk tett nyilatkozatok és fenntartások,
- az országjelentések beérkezésének határideje és a tényleges beérkezés időpontja, az ellenőrzés aktuális állása,
- az ellenőrzési tevékenység eljárási szabályai (az Egyezmény 24–26. cikkei, illetve a Tanácsadó Bizottság eljárási szabályzata),
- a Tanácsadó Bizottság tevékenységéről közzétett éves jelentései,
- az országjelentések teljes szövege,
- a Tanácsadó Bizottság és a Miniszteri Bizottság által elfogadott vélemények, következtetések és ajánlások (nyilvánosságra hozatalukat követően).

Az Európa Tanácstól nyomtatásban megjelent szövegek is beszerezhetők, például:

- Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről és magyarázó jelentés, H(95)10

- A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 25. cikkének 1. bekezdése alapján benyújtott jelentések összeállításához közreadott útmutató, ACFC/INF(98)1
- A Miniszteri Bizottság (97) 10 sz. határozata a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 24–26. cikkei alapján végzett ellenőrző tevékenység szabályairól
- A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának eljárási szabályzata, ACFC/INF(98)2

Végül megemlítendő egy igen hasznos gyakorlati útmutató: *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Guide for Non-Governmental Organizations* [A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény: Útmutató nem kormányzati szervezetek részére], amelyet a londoni székhelyű Minority Rights Group jelentetett meg 1999-ben.

9. fejezet

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa

Összegzés: Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa olyan, nemzeti kisebbségeket érintő vitákkal foglalkozik, amelyek nemzetközi jellegűek és nagy valószínűséggel államközi feszültséget kelthetnek vagy nemzetközi fegyveres konfliktust idézhetnek elő. Amennyiben a Főbiztos úgy értékeli, hogy e viták folyamányaként az államok közötti béke és biztonság azonnali veszélyben forog, korai riasztást ad és fel lép a feszültségek deeszkalálása érdekében. A Főbiztos a problémákat – az emberi jogokat szem előtt tartva – a 'csendes diplomácia' eszközeivel közelíti meg. Az EBESZ 55 tagállamának területén élő bármely olyan kisebbségi csoport a Főbiztos hivatalához fordulhat, amelynek helyzete a Főbiztos mandátumának hatálya alá esik.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

1995 előtt az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletként (EBEÉ) volt ismert. Az EBEÉ, vagy közismertebb nevén a Helsinkifolyamat az 1970-es évek elején elindított kormányközi diplomáciai konferenciaként a Kelet-Nyugat párbeszéd számára kínált fórumot a hidegháború idején. E folyamat örököséként a hidegháború utáni EBESZ még ma is elsősorban „a puha biztonsággal” foglalkozó szervezet, vagyis nem katonai szövetség és nincsenek katonai felszerelései sem. A fő hangsúly a *biztonságra* helyeződik, valamint arra, hogy – ahogyan azt a szervezet neve is sugallja – az államok közötti *együttműködéssel* biztosítsák a tagok mindegyikének biztonságát és stabilitását. Az északi féltekét Vancouvertól Vlagyivosztokig átfogó szervezet 55 résztvevő állama a szabad piacgazdaságon, a jog uralmán és az emberi jogok tiszteletén alapuló nyitott, demokratikus társadalmak által képviselt alapvető értékekben gyökerező folyamatos párbeszéd mellett kötelezte el magát.

Az EBESZ tagállamai a következők: Albánia, Andorra, Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Észtország, Fehéroroszország, Finnország, Franciaország, Görögország, Grúzia, Hollandia, Horvát-

ország, Írország, Izland, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság,* Kanada, Kazahsztán, Kirgizisztán, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Málta, Moldova, Monaco, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Örményország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Tádzsikisztán, Törökország, Türkmenisztán, Ukrajna, Üzbegisztán és a Vatikán.

Az EBESZ-nek az emberi jogok védelme terén érvényesített megközelítését az „átfogó biztonság” (*comprehensive security*) fogalma fejezi ki, amely elismeri a biztonság és az emberi jogok tiszteletben tartása közötti alapvető kapcsolatot. A katonai és politikai biztonság, valamint az emberi jogok, illetve a gazdasági és környezeti problémák közötti interdependencia elismerésére az 1975-ös Helsink-i záróokmányban került sor, amely a résztvevő államok egymással, valamint a kormányoknak a joghatóságuk alá tartozó személyekkel szemben tanúsított magatartását szabályozni hivatott tíz alapvető határozott meg.

A későbbiekben „dekalógnak” keresztelt elvek három csoportba vagy „kosárba” sorolhatók. Az első a „biztonsági kosár”, ahová a hagyományos katonai ügyek tartoznak. A második foglalkozik a gazdasági és környezetvédelmi területen történő együttműködéssel. A harmadik az „emberi dimenzió”, amely az emberi jogokat és a humanitárius ügyeket foglalja magában. Az átfogó biztonság oldaláról közelítve az emberi dimenzióban tett kötelezettségvállalások, köztük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására vonatkozóak is, alapvető jelentőségűek a térség békéjének és biztonságának megteremtésében és fenntartásában.

A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos az EBESZ rendszerében

Az EBESZ szinte minden tagállamának területén található egy vagy több nemzeti kisebbségi csoport. A kisebbségek jogainak védelme és egy integrált, multikulturális társadalom előmozdítása ezekben az országokban nemcsak önmagában tekinthető kívánatosnak, hanem hozzájárul az államokon belüli és az államok közötti stabilitás és béke biztosításához is.

Az átfogó biztonság rendszerében a Főbiztos intézménye egyértelműen a „biztonsági kosárba” tartozik. A Főbiztos tevékenységét a nemzeti kisebbségeket érintő olyan vitákra összpontosítja, amelyek nemzetközi jellegűek és nagy valószínűséggel államközi feszültséget kelthetnek vagy nemzetközi fegyveres konfliktust idézhetnek elő. Az etnikai konfliktusokat kezelni hivatott intézmény szükségességének felismerését követően az EBESZ résztvevő államai az 1992. évi Hel-

* 2003 februárjától a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság hivatalos neve Szerbia és Montenegró. (A szerk.)

sinki Csúcstalálkozó alkalmával hozták létre a Főbiztos posztját „a konfliktusok lehető legkorábbi szakaszban történő megelőzésének eszközeként”. A Főbiztos korai riasztást ad azokban az esetekben, amikor úgy ítéli meg, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos problémák eszkalálódhatnak és az államok közötti békét, biztonságot vagy stabilitást veszélyeztethetik, valamint megteszi a megfelelő lépéseket a feszültségek enyhítése érdekében. A feszültségek eszkalálódása esetén mandátuma arra kötelezi, hogy a résztvevő államokat a kellő időben figyelmeztesse, hogy a konfliktus erőszakba torkollásának elkerülését célzó további lépéseket megtehessek.

A Főbiztos tevékenységének célja mindenekelőtt politikai jellegű, és *nem* feladata annak ellenőrzése, hogy az államok teljesítik-e az EBESZ keretében tett vállalásait vagy nemzetközi kötelezettségeiket. Nem tekinthető a kisebbségek szószólójának vagy kisebbségi ombudsmannak, és a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyes egyének sem fordulhatnak hozzá jogorvoslatért. Ő a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, és nem a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa. A Főbiztos tevékenységi területe (vagyis a kisebbségi ügyek) persze erőteljesen kötődik az emberi dimenzióhoz: a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak megfelelő védelme hozzájárulhat az egyébként szélesebb körű konfliktus kialakulásának veszélyével járó etnikai feszültségek minimálisra csökkentéséhez.

A Főbiztos aktívan jelen van több mint egy tucat EBESZ-tagállamban, Közép- és Kelet-Európában és a volt Szovjetunióban. Munkáját tíz tanácsadóból álló nemzetközi stáb segíti Hágában székelő hivatalában. 1993 januárjától, az intézmény működésének kezdetétől 2001 júliusáig a holland Max van der Stoep látta el a főbiztosi feladatokat. A jelenlegi Főbiztos a svéd Rolf Ekeus.

Az alkalmazandó normák áttekintése

Az EBESZ keretében elfogadott normák

Az emberi jogok tiszteletben tartását az EBESZ a biztonság egyik alapvető elemeként ismeri el, és ez jelenti az új normák, és különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó normák, kidolgozásának alapját. A Helsinki záróokmány VII. alapelve a következőképpen fogalmaz:

„A résztvevő államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.”

Miután 15 év eltelt úgy, hogy a kisebbségi kérdésben nagyjából semmi nem változott, 1989-et követően nagy előrehaladás volt tapasztalható e területen. 1990 júniusában elfogadták az (akkor még) EBEE emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai dokumentumát, amely a kisebbségi jogok terén mind a mai napig az EBESZ legalapvetőbb normaalkotó dokumentumának tekinthető. A koppenhágai dokumentum a demokratikus intézményfejlesztéssel és a jog uralmával kapcsolatban is a rendelkezések hosszú listáját fogalmazza meg.

Az egyéni emberi jogok alapállásából kiindulva a koppenhágai dokumentum 33. bekezdése az államokat „a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásá[nak védelme]” mellett kötelezi el „összhangban [...] az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elveivel”. Az államok kötelezettséget vállalnak továbbá arra, hogy, amennyiben szükséges, különleges intézkedéseket hoznak az egyenlőség érvényesítése érdekében. E különleges jogok és intézkedések azonban nem tekinthetők a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szembeni kedvezményes bánásmódnak, céljuk inkább a jogok tényleges és jogi értelemben egyaránt egyenlő és értelmes élvezetének biztosítása.

Bár a kisebbségi jogok fogalma az egyéni emberi jogok fogalmára vezethető vissza, csak e jogok közös gyakorlása képes a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára identitásuk megőrzését garantálni. A koppenhágai dokumentum számos olyan konkrét jogot fogalmaz meg, amelyet a nemzeti kisebbséghez tartozó minden egyes személy mind egyénileg, mind csoportja más tagjával közösségben gyakorolhat. Ilyenek többek között e személyek joga:

- identitásuk és kultúrájuk – akarataik elleni minden asszimilációs kísérlettől mentes – „kifejezéséhez, megőrzéséhez és fejlesztéséhez” (32. bek.);
- anyanyelvük magán- és közéletbeli használatához, valamint az anyanyelvükön történő információcseréhez (32.1 és 32.5 bek.);
- kisebbségi oktatási, kulturális és vallási intézmények felállításához és fenntartásához, amelyek „a nemzeti jogszabályokkal összhangban” köztámogatásra tarthatnak igényt (32.2 bek.);
- vallásuk gyakorlásához, beleértve, hogy kisebbségi anyanyelven használhatják vallási anyagaikat és folytathatják vallásos oktatási tevékenységüket (32.3 bek.);
- „akadálytalan kapcsolatok” fenntartásához – a határokon belül és azokon túl – mindazokkal, akikkel etnikai eredetükben, kulturális örökségükben vagy vallási hitükben osztoznak (32.4 bek.);
- „a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt” (35. bek.).

Az államok „megteremtik [a kisebbségi] identitás előmozdításának feltételeit” (33. bek.) és „arra törekednek, hogy biztosítsák”: a kisebbséghez tartozó sze-

mélyeknek „megfelelő lehetőségük [legyen] az anyanyelvük oktatására, illetve az anyanyelvükön történő oktatásra [...], valamint – ahol lehetséges és szükséges – anyanyelvük közhatalmi szervek előtti használatára” (34. bek.).

Bár az egyének másokkal közösségben is gyakorolhatják jogukat, az EBESZ rendszerében a kollektív jogokra nem történik utalás – és különösen nem az önrendelkezési jogra (ami a kormányzati szervek vagy a többségi lakosság részéről gyakran megfogalmazódó aggodalom). Amint azt a koppenhágai dokumentum 37. bekezdése egyértelművé teszi:

„Ezen kötelezettségek [vagyis a fenti kisebbségi jogok] egyike sem értelmezhető úgy, hogy az jogot adna az ENSZ Alapokmánya céljaival és elveivel, egyéb nemzetközi jogi kötelezettségekkel vagy a [Helsinki] Záróokmány rendelkezéseivel ellentétes tevékenységben való részvételre vagy ilyen cselekmény végrehajtására, beleértve az államok területi integritásának elvét is.”

További, kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz az 1990-ben elfogadott Párizsi Charta az Új Európáért, amelyben az államok vállalják, hogy „a nemzeti kisebbségeknek társadalmaink életéhez történő gazdag hozzájárulását” előmozdítják, és a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakértők genfi találkozásának 1991-es jelentése, amely az EBEÉ országaiból érkezett szakértőknek a nemzeti kisebbségekről, valamint a hozzájuk tartozó személyek jogairól folytatott háromhetes tárgyalásainak végkövetkeztetéseit tartalmazza.

Nemzetközi normák

A Főbiztos tevékenységét a nemzetközi emberi jogi normákra alapozza. Az államok által már elfogadott nemzetközi szabályok szolgáltatják a keretet a párbeszéd kialakításához és ajánlásai megfogalmazásához. Minthogy az EBESZ minden résztvevő állama – Svájc kivételével* – tagja az Egyesült Nemzetek Szervezetének és mintegy háromnegyedük tagja az Európa Tanácsnak is, az ENSZ vagy az ET égisze alatt elfogadott szerződések, valamint kétoldalú megállapodások jogi értelemben kötelezőek rájuk – amellet, hogy a politikai értelemben kötelező EBESZ-vállalások is kötik őket. Az államok által önként vállalt, hatályos emberi jogi normákra történő hivatkozás megóvja a Főbiztot attól, hogy önkényességgel vagy a monitoring folyamat saját mércéje szerinti végzésével vádolják. Az e normákra való hivatkozás emellett a Főbiztos értékeléseinek és véleményének következetességét is képes biztosítani, s így nem vádolhatják ketős mérce alkalmazásával.

* 2002. szeptember 10-e óta Svájc is tagja az ENSZ-nek. (A szerk.)

A Főbiztos gyakran teszi vizsgálat tárgyává, hogy vajon a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaival kapcsolatos belső jogi szabályozás megfelel-e a nemzetközi normáknak, majd ajánlásokat fogalmaz meg – legtöbbször a nyelv, az oktatás, a politikai részvétel vagy az állampolgárság kérdései kerülnek terítékre. Ily módon a Főbiztos – mint a normák és szabályok „tolmácsa” – segít a kormányoknak nemzetközi kötelezettségeik és vállalásaik teljesítésében. Bár az EBESZ nem azzal a céllal hozta létre a Főbiztos intézményét, hogy a nemzetközi normák államok által történő végrehajtását vizsgálja, bizonyos értelemben egyfajta „ajtonálló” szerepét öltötte magára azoknak az államoknak a viszonylatában, amelyek más euroatlanti szervezetek – pl. az Európai Unió – belépési kritériumainak teljesítésén fáradoznak.

A kisebbségek védelmével kapcsolatos nemzetközi normák néha nem elég egyértelműek, ami így nyitva hagyja az értelmezés és az alkalmazásbeli következetlenségek lehetőségét. E hiányosságok megszüntetése, illetve általában a döntés-előkészítők és a törvényhozók munkájának segítése érdekében a Főbiztos három alkalommal fordult nemzetközileg elismert szakértőkhöz, hogy egy-egy területen tisztázzák a kisebbségi jogok tartalmát és általánosan alkalmazható ajánlásokat dolgozzanak ki. Ezek az ajánláscsomagok az oktatás, a nyelvhasználat és a közéletben való részvétel terén adnak útmutatást az államok számára a joghatóságuk alá tartozó kisebbségek irányában folytatandó politikájuk kialakításához:

- Hágai ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól (1996)
- Oslói ajánlások a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól (1998)
- Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvételéről (1999)

Az államok kötelesek tiszteletben tartani minimális nemzetközi kötelezettségvállalásaikat; az EBESZ szélesebb értelemben vett értékei azonban arra ösztönzik a kormányokat, hogy a minimumon túlmenve a kisebbségek és a társadalom más csoportjai által támasztott ésszerű követeléseket is kielégítsék. A Főbiztos ezzel összhangban gyakran bátorítja arra a kormányokat, hogy a kisebbségek által hangoztatott kívánságoknak tegyenek eleget, valamint segít a feleknek az ésszerű kompromisszumok megtalálásában.

Kik a kisebbségi jogok alanyai?

Az EBESZ dokumentumai „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” fogalmat használja. A Helsinki-folyamat kontextusában a „nemzeti kisebbség” kifejezés alatt általában egy nem domináns helyzetben lévő népességet értünk, amely valamely államon belül számszerűen kisebbségben van, de nemzetisége/etnikuma megegyezik egy másik, sokszor szomszédos, államban számszerű többséget alkotó népességével. A gyakorlatban az egyes államoknak meglehetősen nagy a

mozgásterük annak meghatározásában, hogy joghatóságuk alatt milyen definíciót alkalmaznak, és az EBESZ-térségben ezek a definíciók jelentős változatosságot is mutatnak. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az államok valamely kisebbség létezése tekintetében akárminő egyoldalú meghatározást alkalmazhatnak, legyen az bármilyen ésszerűtlen. A kisebbségi jogok élvezetének nem feltétele egy csoportnak az állam általi formális jogi elismerése.

Az EBESZ-nek a definíció problémája kapcsán vallott felfogása azt az elvet követi, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozás egyéni választás kérdése és hogy e választás gyakorlásából nem származhat semmilyen hátrány. Röviden tehát míg az egyes államok azt ugyan meghatározhatják, mi a kisebbség, annak a kérdését, hogy ki tartozik e kisebbséghez, csak ez utóbbi tagjainak szubjektív érzelmei dönthetik el. A Főbiztos e megközelítés szerint jár el; véleménye szerint „valamely kisebbség léte ténykérdés, és nem a definíciótól függ”. A főbiztos ezenfelül néhány objektív kritériumot is megállapított: e szerint a kisebbség egy olyan csoport, amely nyelvi, etnikai vagy kulturális jellemzői alapján különbözik a többségtől és amely nemcsak identitásának fenntartására, hanem ennek az identitásnak erőteljesebb kifejezésére is törekszik.

A gyakorlatban a definíció hiánya komoly következményekkel járhat a mindennapi életben. A „nemzeti kisebbség” „nemzeti” kifejezését például némelyek úgy értelmezik, mint amely feltételezi, hogy valamely kisebbséghez tartozó személy annak az államnak az állampolgára legyen, amelynek területi fennhatósága alatt tartózkodik. Ez az értelmezés okozott már problémákat, és egyes EBESZ-tagállamokban feszültséget is keltett bizonyos etnikumok között.

A Főbiztos mandátuma

Az EBESZ számos különböző mechanizmus keretében vizsgálja az emberi jogokat, a kisebbségi ügyek szempontjából azonban kétségtelenül a Főbiztos hivataltal a legfontosabb. A Főbiztos alapvető megbízatása az, hogy

„korai riasztást” adjon], és szükség szerint a lehető legkorábbi szakaszban „korai intézkedéseket” [tegyen] olyan, a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségekkel kapcsolatos ügyekben, melyek még nem léptek túl a korai riasztás szakaszán, de amelyek a Főbiztos megítélése szerint az EBEÉ-térségen belül a békét, a stabilitást vagy a résztvevő államok kapcsolatait veszélyeztető konfliktusok fejlődhetnek, s ezért a Tanács vagy a VTB [Vezető Tisztségviselők Bizottsága, jelenleg Vezetők Tanácsa] figyelmét igénylik és fellépését teszik szükségessé.

A Főbiztos küldetése tehát kettős: először, a feszültségek deeszkálálása, és másodsor, az EBESZ figyelmeztetése, amikor az ilyen feszültségek olyan szintre

emelkedéssel fenyegetnek, amelyek korlátok között tartására már nincs eszköze. E küldetés teljesítése során a Főbiztos a csendes diplomácia és a közvetlen, bizalmas jellegű kapcsolatok kiépítésének eszközeit alkalmazhatja. Bármilyen forrásból fogadhat és gyűjthet információkat, illetve bárkivel tarthat fenn kapcsolatokat (kivéve azokat, akik terrorista tevékenységet folytatnak vagy nyilvánosan pártfogolják a terrorizmust). A közvetlenül érintett felektől – így a kormányoktól, egyesületektől, nem kormányzati szervezetektől és személyek más csoportjaitól, köztük a nemzeti kisebbségek képviselőitől – is fogadhat külön jelentéseket, illetve keresheti a velük való kapcsolatfelvétel módjait. Látogatást tehet az EBESZ bármely résztvevő államában, és bárkivel, köztük magas rangú kormányzati tisztviselőkkel is, felveheti a kapcsolatot, hogy első kézből informálódhasson, és „szükség esetén elősegítheti [a felek között] a párbeszédet, a bizalmat és az együttműködést”. A Főbiztos „kiemelkedő nemzetközi személyiség”, aki pártatlanul végzi munkáját és „a feszültségekben közvetlenül érintett valamennyi féltől függetlenül [tevékenykedik]”.

Csendes diplomácia: a mandátum gyakorlatba ültetése

Míg a mandátum általános útbaigazítást ad afelől, hogy a Főbiztosnak csendes diplomáciát alkalmazva hogyan kell tevékenykednie, nem írja elő pontosan, milyen megközelítésben és milyen eszközökkel hajtsa végre megbízását. A jelenleg alkalmazott munkamódszereket nagyrészt az első Főbiztos, Max van der Stoel alakította ki 1993-tól 2001 közepéig tartó megbízása ideje alatt.

A korai riasztás és a korai intézkedések közötti átmenetet a mandátum me-reven elhatárolja. A Főbiztos ennek ellenére elkerülte fellépéseinek szigorú besorolását, tevékenységének legnagyobb része a korai intézkedés kategóriájába tartozik, pl. az érintett országok többszöri meglátogatása, s ezáltal a formális korai riasztás szükségtelenné vált.

A mandátum emellett „kivonulási stratégiára” is lehetőséget biztosít, e szerint a Főbiztos a soros elnökhöz (vagyis a szervezet legfőbb döntéshozó és irányító testületében, az EBESZ Miniszteri Tanácsában elnöklő külügyminiszterhez) vagy a Vezetők Tanácsához utalhatja az ügyet, ha a konfliktus eszkalálódása miatt úgy ítéli meg, hogy lehetőségei a fellépésre kimerültek. E stratégia alkalmazására azonban még egyszer sem került sor.

Kapcsolatok és információgyűjtés

A Főbiztos – tanácsadóinak segítségével – minden lehetséges forrásból, így hírszolgálatoktól, az internetről és más médiumokból, kormányzati képviselőktől, független szakértőktől, nem kormányzati szervezetektől, valamint másodlagos forrásokból (folyóiratokból és jelentésekből) származó információkat gyűjt és ele-

mez. Kapcsolatot tart fenn az EBESZ misszióival és belső EBESZ-csatornákon keresztül is kap információkat. Bár nem tekinthető panaszmechanizmusnak, lehetőséget biztosít arra, hogy az érintett személyek közvetlenül felkeressék vagy beadványokat juttassanak el hozzá. A Főbiztoshoz benyújtott jelentéseknek vagy információknak nincs külön formátuma, de minden beadványt írásban és a teljes nevet aláírva és a címet megadva kell elkészíteni. A beadványnak tartalmaznia kell a releváns fejlemények tényszerű leírását, és csak olyan információkat közölhet, amelyeket bizonyítani lehet. Ezek az információk a Főbiztos figyelmét olyan helyzetekre irányíthatják, amelyek mandátuma alá tartoznak.

Közvetlen kapcsolatfelvétel kezdeményezése

A Főbiztos mandátuma egyedülállónak tekinthető, hiszen a számára biztosított hatáskör lehetővé teszi, hogy valamely állam ügyeiben közvetlenül lépjen fel. A Főbiztosnak lényegében joga van bármely résztvevő állam területére belépni és ott szabadon mozogni. Pusztán saját megítélésére hagyatkozva dönthet úgy – az állam formális hozzájárulása nélkül –, hogy szerepet vállal valamely konkrét helyzetben. Bár nem szükséges az érintett állam jóváhagyása, mihelyt a Főbiztos meghozza döntését látogatási szándékáról – és a „kooperatív biztonság” fogalmából következően is –, keresi a szóban forgó kormánnyal való együttműködés lehetőségét a látogatás megkönnyítésében, amit rendszerint meg is kap, és ami együttal kedvező munkakörülményeket teremt a látogatások, valamint a későbbi munka számára.

A Főbiztos gyakran szembesül azzal a kérdéssel, hogy miért döntött éppen bizonyos államokban – és nem másokban – való szerepvállalás mellett. Természetesen alapvető fontosságú, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel kapcsolatos ügyek mennyiben érintik a helyi vagy regionális biztonságot. A Főbiztos abból a szempontból tekinti át a rendelkezésre álló információkat, hogy bizonyos tényezők alapján mennyiben valószínűsítik konfliktus kialakulását, majd meghozza döntését. Bizonyos fokig ezek mindig szubjektívek maradnak, és a Főbiztos tapasztalataitól és intuíciójától függő jó ítélőképeségén alapulnak. Döntését alapvetően két tényező befolyásolja: szerepvállalásának szükségességéről alkotott véleménye, valamint e szerepvállalás pozitív hatásának esélye. A Főbiztos kijelentette, hogy abban az esetben lép fel egy konkrét helyzetben, ha megvan annak esélye, hogy szerepvállalása pozitív befolyást képes gyakorolni; ennek megfelelően kész volt nehéz és bonyolult helyzetekben is szerepet vállalni, még ha a siker reménye meglehetősen kicsiny volt is. A döntés meghozatalakor – különösen olyan ügyek esetében, amelyekben már több nemzetközi szereplő is jelen van, és az erőfeszítések ily módon megkettőződhetnek vagy akadályozhatják egymást – a Főbiztos azt is mérlegeli, hogy szerepvállalása képes-e érdemben hozzájárulni a rendezéshez.

Bár a Főbiztos tisztában van azzal, hogy vannak államok, amelyek szerepvállalását egyfajta megbélyegzésként vagy a joghatóságuk alatt élő kisebbségekkel szembeni bánásmódjuk burkolt kritikájaként értelmezik, a Főbiztos minden alkalmat megragad, hogy hangsúlyozza, fellépése pusztán azt jelzi, hogy azok a problémák, amelyekkel az államok szembe találják magukat, rendkívül bonyolultak és kényesek. Tevékenysége az EBESZ amelletti elkötelezettségét fejezi ki, hogy az államoknak segítséget nyújtson problémáik megoldásában, vállalásaiak teljesítésében, és végül is a biztonság és a stabilitás fenntartásában.

Függetlenség és elszámoltathatóság

A Főbiztos szerepvállalásaiban meghatározó jelentőségű, hogy független. Fellépéséhez nincs szükség a Vezetők Tanácsa vagy az Állandó Tanács (az EBESZ résztvevő államainak képviselőiből álló testület, amely hetente Bécsben ülésezik) vagy az érintett állam(ok) kifejezett jóváhagyására. Minthogy a konszenzussal működő testületek döntései nem korlátozzák működését, gyorsan és függetlenül cselekedhet.

A Főbiztos az EBESZ-nek a soros elnökön keresztül tartozik felelősséggel; helyszíni látogatásait megelőzően tanácskozást kezdeményezhet vele, a következtetéseit tartalmazó bizalmas jelentéseit hozzá juttatja el. A mandátum szövegét kellő gonddal fogalmazták, így az Állandó Tanács nem adhat utasításokat a Főbiztosnak és nem bírálhatja felül döntéseit; a főbiztosi intézmény azonban nem működhet hatékonyan az államok politikai támogatása nélkül. Az EBESZ politikai testületeivel fenntartott jó intézményi kapcsolatok, valamint a résztvevő államok kollektív támogatása biztosítja a szükséges háttérrel ahhoz, hogy az érintettek a Főbiztos ajánlásainak végrehajtására kellő ösztönzést érezzenek.

Bizalmas eljárás

Bár a Főbiztosnak széles körből van lehetősége tájékozódni, mandátuma előírja, hogy munkáját bizalmasan végezze. Fellépésének diszkrét, visszafogott és bizalmas jellege a felek bizalmát és együttműködését hivatott elnyerni; ez a megközelítés ugyanakkor segít elkerülni a nyilvánosság által gyakran kiprovokált gyűjtő hatású állásfoglalásokat is. A felek sokszor zárt ajtók mögött – amikor tudják, hogy nincsenek kitéve külső nyomásnak vagy annak a látszatnak, hogy korábbi álláspontjukat kénytelenek feladni – inkább hajlanak más megközelítési módok számbavételére is. A bizalmas eljárás melletti elkötelezettség célja, hogy az ügyeket az EBESZ egészének kormányközi keretei között tartsa, ami azonban nem zárja ki, hogy a Főbiztos együttműködjön – mint ahogy azt gyakran meg is teszi – más nemzetközi testületekkel, mint pl. az Európa Tanáccsal.

A Főbiztos kialakította annak gyakorlatát, hogy az államokhoz intézett ajánlásait az érintett kormány megfelelő miniszterével váltott hivatalos levélben fogalmazza meg. Ezeket az ajánlásokat rendszerint nyilvánosságra hozzák, miután az EBESZ Állandó Tanácsa megvitatta azokat. Ily módon a csendes diplomácia ideje korlátozott, végül sor kerül valamiféle nyilvános elszámoltatásra. E levelezésnek a soros elnök kezdeményezésére történő köröztetése az EBESZ-delegációk között lehetőséget nyújt arra, hogy az EBESZ államainak közössége megismerje a Főbiztos aggodalmait. A szélesebb közönség számára tevékenységéről rövid leírást ad a havonta megjelenő *OSCE Newsletter* (EBESZ Hírek).

A sajtóval a Főbiztos általában nem épít ki érdemi kapcsolatokat, kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy nyilvános állásfoglalása jótékony hatást gyakorolhat munkájára.

Együttműködés

Szerepvállalása során a Főbiztos kerüli a konfrontatív és kényszerítő jellegű fellépést, a feszültségek okaira az érintett felekkel együtt munkálkodva kívánja megtalálni a megoldást. Meggyőződése ugyanis, hogy érdemi és maradandó haladást csak az érintett felek jó szándékára alapozva és beleegyezésükkel lehet elérni. Külső nyomásra, vonakodva elfogadott kompromisszumos megoldások nem tarthatnak soká. Bár a Főbiztos intézménye a „rövid távú” konfliktus-megelőzés eszköze, amelynek célja az azonnali robbanással fenyegető feszültségek enyhítése és feloldása, egyúttal a felek közötti folyamatos párbeszéd és együttműködés bátorítását, valamint a közöttük hosszú távon is fennmaradó kommunikációs csatornák kiépítését is célul tűzte ki. Ajánlásaiban a feleket arra ösztönzi, hogy a vita alapjául szolgáló kérdések megoldására konkrét lépéseket tegyenek, ami a feszültség tartós enyhítését eredményezheti. Szerepvállalásának folyamatossága biztosítja, hogy a közvetlenül érintett államok, és az EBESZ maga is, megteszik a megfelelő intézkedéseket az ügy nyomon követésére.

Pártatlanság

Hogy az érintett felek folyamatos együttműködésének elnyerésére irányuló diplomáciai erőfeszítései ne forogjanak veszélyben – továbbá a mandátumának hatálya alá sorolt ügyek kényes voltát szem előtt tartva –, nagyon fontos, hogy a Főbiztos egyik féllel se legyen azonosítható.

A pártatlanságot azonban nem szabad azonosnak tekinteni a semlegességgel. A Főbiztos magáévá teheti a felek bármelyikének álláspontját, ha azt a konfliktus-megelőzési folyamat előrehaladása szempontjait figyelembe véve hitelesnek és megvalósíthatónak ítéli meg. Bár önálló érdekek nélküli, pártatlan szereplője a folyamatnak, vagyis a tárgyalóasztal mellett nem hozakodik elő az

EBESZ saját „követeléslistájával”, az egymással versengő követelések és az egymással ellentétes álláspontok mérlegelése során a nemzetközi normák és az EBESZ alapvető értékei iránti elkötelezettség szellemében jár el. Döntései nem valamely csoport politikai érdekei, hanem a fenti kötelezettségek fenntartása melletti elfogultságról tanúskodnak.

A mandátum végrehajtása

A Helsinki záróokmány, valamint a későbbi felülvizsgálati találkozókön született dokumentumok jogilag nem kötelező erejű szövegek. Minthogy az EBESZ-vállalások politikai természetűek, a szervezet keretein belül nincs olyan egyéni panaszmechanizmus, amely pl. az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény alapján létrejött eljáráshoz lenne hasonlítható (l. a 7. fejezetet). Ez azonban nem csökkentheti az EBESZ-rezim jelentőségét. Az EBESZ „politikailag kötelező” dokumentumainak célja a folyamatos biztonság párbeszéd útján, és nem kényszerrel történő előmozdítása. Az államok pedig vállalásaik tiszteletben tartására és a kisebbségekkel szembeni bánásmódjukról folytatott két- és többoldalú tárgyalások fenntartására magas politikai szinten állalnak kötelezettséget.

Egy eszmény megvalósulásának támogatása vagy jogok „kikényszerítése” helyett a Főbiztos inkább olyan megoldások keresésében érdekelt, amelyek az adott környezetben működőképesek és konstruktívak, vagyis az olyan legjobb megoldás elérésére törekszik, amelyet mindkét vagy minden érdekelt fél elfogadhat. Egyszerűbben, a politikailag lehetségesen alapuló pragmatikus megoldások híve. E pragmatizmus mögött azonban az EBESZ alapvető értékeiben és a nemzetközi normákban gyökerező következetes és egységes megközelítés húzódik meg.

A konfliktus alapjainak kezelése

A Főbiztos tapasztalatai szerint a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos számos probléma az emberi jogok, köztük a kifejezetten kisebbségi jogok tiszteletben tartásának hiányára vezethető vissza, ami idővel csalódottságot, neheztelést, elidegenedést eredményez és a kisebbségekben azt az érzetet kelti, hogy igazságtalanul bánnak velük. A problémák akkor jelentkeznek, amikor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek úgy érzik, hogy hátrányosan megkülönböztetik őket akár identitásuk és kultúrájuk védelme és előmozdítása terén, akár oly módon, hogy a közélet nyújtotta bizonyos folyamatokból vagy lehetőségekből kizárják őket (ideértve pl. az állami források méltányos részéhez való hozzáférést). Ezeket a feszültségeket aztán a többség és a kisebbségek képviselői egyaránt politikai céljaikra használhatják fel. A stabilitás és a biztonság ennek következtében elő-

álló hiánya a társadalom egészére káros hatással van, és, ha nem kezelik kellő időben, erőszakos cselekmények előtt nyithat utat.

A sokféleség integrálása

A feszültségek megoldásában a Főbiztos általában egy befogadó, integráló jellegű megközelítést támogat, amely megfelelő teret biztosít a kisebbségek számára identitásuk fenntartására és fejlesztésére, miközben ezek a kisebbségek a szélesebb társadalomnak is részesei maradnak, és annak életében is részt vesznek. Az államokkal fenntartott kapcsolataik során a Főbiztos gyakran hangsúlyozza azokat az előnyöket, amelyeket a kisebbségi jogok védelme és előmozdítása jelent: ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a szélesebb társadalomban elégedettnek érzik magukat, kevésbé lesznek hajlamosak olyan politikák vagy stratégiák követésére, amelyek a többség érdekeivel ellentétesek. Az azonos etnikumú „anyaországokat” hasonlóképpen kevésbé csábítja majd az irredenta politika, ha azt látják, hogy „kisebbségeikkel” a szomszédos országokban jól bántak.

A sokféleség integrálása sok esetben „jó kormányzás” kérdése, ami azt követeli, hogy a kormányzati intézmények – hasonló feltételeket és lehetőségeket teremtve mindenki számára – a lakosság egészének érdekeit figyelembe véve cselekedjenek. Ez először is azt feltételezi, hogy a kulturális sokféleséget ne fenyegetésnek, hanem inkább értéknek tekintsék, másodsor pedig azt, hogy elismerjék az érdekek pluralitását az államon belül.

A Főbiztos a jó kormányzás és az integráció előmozdítása terén az alábbi tényezők jelentőségét emeli ki:

- a kisebbségekhez tartozó személyek identitásának elismerése, védelme és előmozdítása;
- a kisebbségek közéletben való hatékony részvételi lehetőségének biztosítása, ideértve a politikai döntéshozó folyamatokat is;
- annak biztosítása, hogy a kisebbségek igazságos arányban részesedjenek a közjavakból, ideértve a gazdasági lehetőségeket is;
- érzékenység a kisebbségek nyelvi és oktatási igényeivel szemben, ami szorosan kötődik a minden egyént megillető személyes identitás kialakításához fűződő joghoz.

A Főbiztos azonban arra is gyakran emlékezteti a kisebbségeket, hogy jogaik mellett felelősségük is van, ilyen pl. az állam integritásának tiszteletben tartása és a szélesebb társadalom – amelynek maguk is részesei – életében való részvétel.

A Főbiztos ajánlásai

A Főbiztos kormányokhoz intézett ajánlásai a véleménye szerint a feszültségek forrását képező ügyekről fogalmazzák meg aggodalmait. Ezek gyakran érzékeny

területnek számítanak, amit a kormányok szeretnek elkerülni. Az ajánlások célja olyan keretek felállítása, amelyek között a kormányok és a kisebbségek a jogi, politikai, intézményi és eljárási kérdéseket megvitathatják. Ez az oka, hogy rendszerint konkrét politikákra és közigazgatási gyakorlatokra hivatkoznak, megfogalmazásukban általában pontosak és részletekbe menőek. Nem céljuk bárkiné is a kipellengérezése, a kényes kérdések elemzéséhez és megoldásához építő módon kívánnak hozzájárulni.

Feszültségcsökkentő projektek

Diplomáciai tevékenysége, a párbeszéd előmozdítására tett erőfeszítései és konkrét ajánlások megtétele mellett a Főbiztos egyre gyakrabban vállal szerepet olyan helyszíni projekteknél, vagy ösztönöz másokat erre, amelyek közvetlenül a viták forrásával foglalkoznak. Ezeknek a projekteknél a célja az etnikumok közötti feszültségek csökkentése – részben olyan kereteknek a biztosításával, amelyek között a problémák megoldhatók, részben pedig maguknak a problémáknak a megoldásával. Az utóbbi kategóriába tartoznak például azok az oktatási projektek, amelyek új iskolai tankönyvek elkészítésétől jogi segítség nyújtásán át egy új egyetem létrehozataláig terjednek. A legtöbb ilyen kezdeményezés – számuk és méretük az elmúlt években gyarapodott – pénzügyi vonatkozásai nem jelentősek, mégis segítenek felszámolni azokat a réseket, amelyek egyébként problémákat okozhatnának.

További információk

A Főbiztos hivatala Hágában székel, a hozzá intézett leveleket az alábbi címre kell küldeni:

Office of the High Commissioner on National Minorities
[A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala]
Prinsessegracht 22
P.O. Boks 20062
2500 EB The Hague
THE NETHERLANDS
Tel.: +31 70 312 5500; Fax: +31 70 363 5910
E-mail: hcnm@hcnm.org

Az EBEÉ/EBESZ legfontosabb dokumentumai megtalálhatók az interneten a <http://www.osce.org> cím alatt. A Főbiztos ajánlásai, állásfoglalásai, sajtóközleményei, beszédei stb. a <http://www.osce.org/hcnm> címen érhetők el.

A Hágai, az Oslói és a Lundi ajánlások szövege számos nyelven hozzáférhető az interneten és nyomtatott formában is. A Hágai ajánlások és az erről a dokumentumról folytatott vita szövege az *International Journal on Minority and Group Rights* különszámában olvasható (4. évf., 1996/97. 2. sz.); az Oslói ajánlások szövege megtalálható ugyanennek a folyóiratnak a 6. évfolyamban megjelent 3. számában (1999); a Lundi ajánlások szövege, illetve a hozzáfűzött magyarázó jegyzet pedig J. Packernek a *Helsinki Monitor* c. folyóiratban „The Origin and Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life” (11. évf., 2000. 4. szám, 29–61. o.) címmel megjelent cikkében olvasható.

Ezek a kiadványok, illetve a Főbiztos más publikációi a Főbiztos hivatalától megkaphatók.

Számos mű látott napvilágot, amelyek általában a Helsinki/EBESZ-folyamatról vagy amelyek kifejezetten a Nemzeti Kisebbségi Főbiztosról szólnak. A legutóbbi és legátfogóbb munka a Walter A. Kemp szerkesztésében megjelent *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer, 2001) c. kötet.

10. fejezet

Kisebbségek és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet

Összegzés: A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által létrehozott emberi jogi panaszmechanizmusokat közvetlenül kizárólag a kormányok, a szakszervezetek és a munkavállalói szervezetek, illetve a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia valamely küldötte veheti igénybe. A kisebbségek körében elsősorban a szervezet keretében elfogadott számos diszkriminációellenes szabály tarthat számot érdeklődésre. Emellett ellenőrző és technikai segítségnyújtásra irányuló tevékenysége is hasznos lehet a kisebbségek számára. E fejezet röviden vázolja a vonatkozó normákat és a ILO kezdeményezéseit.

Mi a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO)?

Az ILO-t a versailles-i szerződés hozta létre 1919-ben. A népszövetségi rendszer egyetlen, a világháborút követően is fennmaradó elemeként az Egyesült Nemzetek rendszerének első szakosított intézménye lett 1945-ben. Az ILO tripartit szerkezete (kormányok, munkaadók és munkavállalók) a kormányközi szervezetek körében egyedülálló, ez az egyetlen olyan szervezet, amelyben nem a kormányok rendelkeznek az összes szavazattal.

Az ILO három szerve a tagállamok képviselőinek **Általános Konferenciája** (a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia), az **Igazgató Tanács** és a **Nemzetközi Munkaügyi Hivatal**. A Konferencia és az Igazgató Tanács tagságát fele részben a kormányok, fele részben a tagállamok munkaadóinak és munkavállalóinak képviselői alkotják. E nem kormányzati elemek jelenléte és szavazati súlya az ILO-nak a napirendjére kerülő kérdések tekintetében egyedülálló perspektívát biztosít és lehetővé teszi, hogy az ILO a tagállamaiban felmerülő gyakorlati problémákkal is foglalkozzon.

Az ILO legfontosabb feladatai közé tartozik a nemzetközi munkaügyi normák elfogadása és végrehajtása. A szervezet az évente megtartott Nemzetközi Munkaügyi Konferencián egyezményeket és ajánlásokat fogad el, a kormányokat felszólítja, hogy vizsgálják meg az egyezmények megerősítésének lehetőségét, továbbá figyelemmel kíséri, hogy az államok miként alkalmazzák az általuk megerősített egyezményeket, és – ha szükségesnek látja – bírálatát is megfogalmazza. Mára az ILO égisze alatt elfogadott közel 200 egyezményhez 7000 ratifikáció párosul.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet normái alkalmazásának ellenőrzése többnyire két testület keretében folyik: az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásával Foglalkozó Szakértői Bizottságban és az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásával Foglalkozó Konferencia Bizottságban.

Az **Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásával Foglalkozó Szakértői Bizottság** 20, a munkajog és a társadalmi problémák területén jártas független szakértőből áll, akik a világ különböző társadalmi és gazdasági berendezkedésű rendszereit, illetve a Föld különböző területeit reprezentálják. Évente tartott ülésein megvizsgálja a kormányoktól beérkezett jelentéseket; a kormányok meghatározott időszakonként jelentésben kötelesek összegezni az általuk megerősített egyezmények alkalmazásának tapasztalatait. A munkavállalói és munkaadói szervezetek – amennyiben országuk megerősítette a szóban forgó egyezményt – megfogalmazhatják észrevételeiket az egyezmények gyakorlatban történő alkalmazása tekintetében, ezáltal értékes adalékokkal egészítve ki a kormányjelentéseket. A Bizottság általában az egyes egyezmények és országok vonatkozásában nyilvánosan fogalmazza meg észrevételeit, bírálatát.

Az ellenőrzés következő szintjét a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia által minden évben felállított, az **Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásával Foglalkozó Konferencia Bizottság** jelenti, amely a ILO tripartit rendszerének megfelelően szintén a kormányok, valamint a munkavállalói és munkaadói szervezetek képviselőiből áll. A Szakértői Bizottság jelentése alapján a Konferencia Bizottság kiválaszt néhány különösen nagy jelentőségű vagy folyamatosan problémát jelentő ügyet, és felkéri az érintett kormányokat, hogy a Bizottság előtt adjanak magyarázatot azokról az ügyekről, amelyekről a Szakértői Bizottság észrevételeket, bírálatokat fogalmazott meg. Az ülészak végén a Bizottság a Konferencia számára jelentésben összegzi azokat a problémákat, amelyekkel a kormányok a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Alkotmányából folyó kötelezettségeik vagy az általuk megerősített egyezmények teljesítése során szembesülnek. A Konferencia Bizottság jelentését, illetve a jelentésről a Konferencián folytatott vitát minden évben a *Nemzetközi Munkaügyi Konferencia Ideiglenes Jegyzőkönyvében* (Proceedings of the International Labour Conference) teszik közzé.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet normái

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a kisebbségek védelme terén számos eszközzel rendelkezik, noha a szervezetnek nincs kizárólag a kisebbségekkel foglalkozó külön egyezménye vagy programja. A legfontosabb ilyen eszköz azoknak a normáknak – technikai segítségnyújtás és együttműködés keretében, valamint más nemzetközi szervezetekkel együttműködésben megvalósított – alkalmazása, amelyek a kisebbségek védelme szempontjából jelentőséggel bírnak. Az esetek

többségében az ILO a munka világára és a munkakörülményekre összpontosít, de figyelme kiterjed a migráns munkavállalókkal, valamint az őshonos és törzsi népekkel kapcsolatos problémákra is.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek a munka és foglalkozás szerinti hátrányos megkülönböztetés felszámolása terén kifejtett tevékenységének alapja az ILO Alkotmánya, amely a szervezetet a faji, vallási vagy nemi alapú diszkrimináció elleni küzdelem mellett kötelezi el. E területen a legfontosabb egyezmény az 1958-ban a (munka és foglalkozás szerinti) megkülönböztetésről elfogadott 111. számú egyezmény, amelyet számos más ILO-norma egészít ki. A 111. számú egyezmény – egyebek mellett – tiltja a faj, a bőrszín, a vallás, illetve a nemzeti származás alapján történő hátrányos megkülönböztetést a munka és a foglalkozás területén.

A 111. számú egyezmény a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet nyolc alapvető egyezményének egyike, és mint ilyen, a Főigazgató által 1995-ben elindított ratifikációs kampány céljai között is szerepel. 2001 áprilisáig az egyezményt 147 állam erősítette meg.*

A felelősségi körébe tartozó más egyezményekhez hasonlóan az ILO ezen egyezménnyel kapcsolatban is mélyreható felülvizsgálati tevékenységet folytat, az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásával Foglalkozó Szakértői Bizottság pedig éves jelentéseiben az egyezmény végrehajtása során felmerülő problémákra irányítja a figyelmet. Ezen észrevételek jelentős része a faj, a vallás és a nemzeti származás alapján történő hátrányos megkülönböztetésre vonatkozik. A Bizottság észrevételeiben felhívja a figyelmet a tagállamok által biztosított védelemben mutatkozó résekre, e rések felszámolására sürget, de elismeri az elért eredményeket is. A kisebbségi csoportok érintett tagjainak fel kell mérniük, milyen lehetőségük van arra, hogy a Bizottsághoz közvetlenül vagy valamely szakszervezet vagy munkaadói szervezet közbeiktatásával információkat juttassanak el.

Őshonos és törzsi népek

Bár a nemzeti, vallási, etnikai vagy nyelvi kisebbségektől különböznek, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben az őshonos és törzsi népeket évtizedek óta kitüntetett figyelem övezi. Az ILO felelős azért a két nemzetközi egyezményért, amelyek kifejezetten e népekre vonatkoznak: az 1989-ben az őshonos és törzsi népekről elfogadott 169. számú egyezmény lényegében a 107. számú 1957-es egyezmény helyébe lépett. A szűk értelemben vett munka világán túllépve, e két

* 2004. március 1-jei állapot szerint az egyezménynek 159 állam volt részese. (A szerk.)

egyezmény tekintetében az ILO ellenőrző tevékenysége a faji megkülönböztetés hatásaival és a fejlődés terén a lakosság többi része számára nyitva álló lehetőségekből történő kirekesztés hatásaival kapcsolatos. Az ILO célja, hogy az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód biztosítása az élet minden területén oly módon történjék, hogy ugyanakkor e népeknek életmódjuk, kultúrájuk stb. fenntartására irányuló képessége ne sérüljön.

Migráns munkavállalók

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben jelentős program foglalkozik a migráns munkavállalókkal, és a szervezet részt vesz az e témáról az ENSZ-ben folyó vitákban is. E területen is az ILO felelős a jelenleg hatályban lévő két nemzetközi szerződésért: ezek a munkavállalás céljából történő migrációról 1949-ben elfogadott 97. számú egyezmény (módosított) és a migráns munkásokról (kiegészítő rendelkezések) 1975-ben elfogadott 143. számú egyezmény. Az előbbit eddig 41, az utóbbit 18 állam ratifikálta.* (A migráns munkavállalók és családjaik védelméről 1990-ben elfogadott ENSZ-egyezmény még nem lépett hatályba.**)

Tekintetbe véve, hogy részes államaik száma alacsony és ugyanarról a kérdérről immár egy ENSZ-egyezmény is rendelkezik, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1999-ben javasolta a fenti egyezmények átdolgozását. A munkások számára addig azonban ezek az egyezmények biztosíthatnak bármiféle nemzetközi jogi védelmet.

Az ellenőrzési tevékenységet az ILO által végzett kutatások és információgyűjtés egészítik ki. Így a rendszeresen végzett felülvizsgálatok mellett az ILO számos találkozót rendezett a faji megkülönböztetés témakörében. 2000-ben például a migráns és kisebbségi munkavállalók egyenlőségének eléréséről rendezett 14 európai és észak-amerikai országot bevonó interregionális szemináriumot.

További munkaügyi normák

Számos további munkaügyi normának van jelentősége a kisebbségvédelemben, nagyrészt azért, mert azokat a diszkriminációmentesség és a mindenki számára biztosított egyenlő védelem feltételei mellett kell alkalmazni. A Szakértői Bizottság például megállapította, hogy a munkaügyi statisztikáról szóló egyezmény mindaddig nem alkalmazható teljes körűen a dél-afrikai apartheid rezsim körülményei közt, amíg az nem

* A 97. számú egyezménynek 2004. március 1-jei állapot szerint 42 részese volt, a 143. számú egyezmény részeseseinek száma nem változott (Magyarország és a szomszédos államok – Szerbia és Montenegró, illetve Szlovénia kivételével – nem részesesi egyik egyezménynek sem.) (A szerk.)

** Az egyezmény 2003. július 1-jén, a 25. megerősítő okirat letétbe helyezését követően hatályba lépett. Az egyezménynek, Bosznia-Hercegovina kivételével, egyetlen európai ország – így Magyarország és a szomszédos országok – sem részese. (A szerk.)

rendelkezik külön a fehér és külön a más bőrszínű munkavállalókkal kapcsolatos statisztikákkal (e problémát szerencsére mára magunk mögött hagytuk).

Egy másik egyezmény, amely a kisebbségek helyzetére közvetlen hatást gyakorolhat, a kényszermunkáról 1930-ban elfogadott 29. számú egyezmény, amely megtiltja a kényszer- vagy kötelező munka bármely formáját. A kisebbségek jobban ki vannak szolgáltatva az alapvető emberi jogok sérelmének, mint mások. A kényszermunka eltörléséről 1957-ben elfogadott 105. számú egyezmény még pontosabban fogalmaz, amikor arról rendelkezik, hogy kényszermunka nem alkalmazható faji megkülönböztetés eszközeként. Emellett a kisebbséghez tartozó gyermekeket kifejezetten védi a gyermekmunka legrosszabb formáiról szóló 1999-ben elfogadott 182. számú egyezmény.

Ha igaz az, hogy a kisebbségek különösen kiszolgáltatottak a hátrányos megkülönböztetés különféle formáival szemben, e csoportok legkiszolgáltatottabb tagjait, a kisebbségekhez tartozó nőket, gyermekeket, fogyatékkal élőket és a kisebbségen belüli más csoportokat a hátrányos megkülönböztetés többszörösen sújthatja. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet normái és tevékenysége ezekre a csoportokra is kiterjednek, e nagyobb mértékű kiszolgáltatottságra azonban mind a nemzeti, mind a nemzetközi keretekben megvalósított programok során tekintettel kell lenni.

Nyilatkozat a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról

A jogvédelem 1998-ban elfogadott új eszköze a munka világára vonatkozó alapvető elvekről és jogokról szóló nyilatkozat, amely kinyilvánítja, hogy „[a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet] valamennyi tagállam[a], még ha nem is ratifikálta a szóban forgó egyezményeket, a Szervezetben viselt tagságából fakadóan köteles jó hiszemben és az Alkotmánnyal összhangban tiszteletben tartani, elősegíteni és megvalósítani azokat az alapvető jogokra vonatkozó elveket, amelyekre ezek az egyezmények vonatkoznak”. Azok az országok, amelyek nem ratifikálták ezeket az egyezményeket, mindennek ellenére kötelesek a ILO-nak évente számot adni arról, milyen erőfeszítéseket tesznek a nyilatkozatban foglalt elvek megvalósítása érdekében.

Az ILO minden évben közzéteszi „globális jelentését”, amely a nyilatkozatban foglalt négy jog egyikének érvényesülésével foglalkozik. A hátrányos megkülönböztetésről szóló első globális jelentés 2003-ban esedékes, és felöleli majd a kisebbségek védelmével, illetve a diszkrimináció más formáival kapcsolatos problémákat is.* Jelenleg kidolgozás alatt áll az a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos cselekvési program, amely a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet technikai segítségnyújtási tevékenységét van hivatva e problémára összpontosítani.

* A jelentést „A munkahelyi egyenlőség időszérűsége” (*Time for Equality at Work*) címmel 2003 márciusában adták közre. (A szerk.)

Technikai segítségnyújtás

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (az ILO titkársága) technikai segítségnyújtási tevékenysége és tanácsadó szolgáltatásai azon tagállamok számára állnak rendelkezésre, amelyek az ILO egyezményeit ratifikációra készítik elő vagy azokat a korábbiaknál szélesebb körben kívánják alkalmazni. A szervezet gyakran ad tanácsokat a korábbiakban említett egyezmények megerősítésével és alkalmazásával foglalkozó nemzeti, regionális vagy szubregionális tripartit szemináriumok keretében. Néhány országban – többek között – a fajjal kapcsolatos kedvezményes bánásmódot (*affirmative action*) érvényesítő intézkedések és végrehajtási mechanizmusok felállítására irányuló technikai együttműködési projektek megszervezésére került sor. Az ebben a formában rendszeresen nyújtott segítség az ILO e téren szerzett tapasztalataiból meríteni szándékozó országok számára – legyenek bár azok a világ bármely részén – mindig rendelkezésre áll.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet az őshonos és törzsi népek jogainak előmozdítása és védelme érdekében az egész világra kiterjedő, sokrétű tevékenységet folytat. Az ILO egyezményeit megerősíteni és alkalmazni kívánó államok rendszeres segítése mellett külső forrásokból finanszírozott projektek támogatják a 169. sz. egyezmény végrehajtását, továbbá e projektek olyan szövetkezetek létrehozatalát mozdítják elő, amelyek az őshonos lakosok jövedelemtermelő képességének növelését vannak hivatva segíteni. Az ILO más, a technikai együttműködés körébe tartozó tevékenysége keretében támogatja pl. a tradicionális foglalkozások piacosításának előmozdítását is.

A nemzetközi szervezetekkel való együttműködés

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet a kisebbségek jogait érintő országhelyzetek vizsgálata során szorosan együttműködik az ENSZ emberi jogi ellenőrző testületeivel (l. a 4. fejezetet) – speciális ismereteit és a saját szervezeti keretei közt végzett részletes felülvizsgálatának eredményeit bocsátva e testületek rendelkezésére. A Szervezet emellett együttműködik az Emberi Jogok Bizottságával, az Albizottsággal és munkacsoportjaikkal pl. a kisebbségekkel, az őshonos népcsoportokkal vagy a rabszolgaság mai formáival kapcsolatos témák vizsgálata során (l. a 2. és a 3. fejezetet).

Az ILO a fentiekén túl együttműködést alakított ki az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programjával, a Világbankkal, a regionális fejlesztési bankokkal és más nemzetközi szervezetekkel.

Panasz eljárások

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet panasz eljárásai a munkavállalással kapcsolatos jogok körében a munka világára is kiható etnikai alapú diszkrimináció je-

lenségeire is kiterjednek. Az ILO által létrehozott különböző mechanizmusok között a kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés terén legnagyobb jelentősége annak a lehetőségnek van, hogy a szervezet Alkotmányának 24. cikke értelmében valamely állammal szemben **kifogás** (*representation*)* fogalmazható meg. Egy kifogás vizsgálatára abban az esetben kerülhet sor, ha:

- azt „a munkavállalók vagy munkaadók valamely szövetsége” terjesztette elő;
- az a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet valamely tagállamára vonatkozik;
- olyan egyezményvel kapcsolatos, amelyet e tagállam megerősített;
- továbbá hatáskörén belül e tagállam bármilyen tekintetben elmulasztotta a hivatkozott egyezmény hatékony betartását.

A kifogás beérkezését követően az abban szereplő állítások érdemét egy, az Igazgató Tanács által, saját tagjai közül kinevezett különleges tripartit bizottság vizsgálja meg. A bizottság felveszi a kapcsolatot a beadványt készítő szervezettel (amelytől további információkat kérhet) és az érintett kormánnyal. Miután mindkét féltől megérkeztek ezek az információk vagy amennyiben a meghatározott időhatáron belül nem érkezik válasz, a bizottság megfogalmazza ajánlásait az Igazgató Tanács részére.

Ha az Igazgató Tanács elfogadja a kormány érveit, az eljárást befejezik, illetve lehetőség nyílik a panasz és a válaszok közzétételére. Amennyiben az Igazgató Tanács szerint a kormány által adott magyarázat nem kielégítő, dönthet úgy, hogy a kifogást és a kormány válaszát – az ügy tárgyalása során lefolytatott vita dokumentumaival együtt – közzéteszik, ezáltal is nagyobb nyilvánosságot biztosítva az ügynek, mintha csupán a jegyzőkönyvek rögzítenék az esetet. Ez történt például a Szabad Szakszervezetek Nemzetközi Konföderációjának 1977-ben benyújtott kifogása esetében is, amelyben Csehszlovákiát azzal vádolták, hogy nem tartja be az 1958-ban a (munka és foglalkozás szerinti) megkülönböztetésről elfogadott 111. számú egyezmény rendelkezéseit.

Az Igazgató Tanács a tekintetben hozott határozata, hogy a kormány által adott magyarázat megfelelő-e, vagy sem, az egyezmény rendelkezései megsértésének vagy betartásának megállapításával egyenértékű. Függetlenül attól, hogy az Igazgató Tanács megfelelőnek találja-e a kormányzati magyarázatot, a kifogásban megfogalmazott problémákat az ILO rendszeres ellenőrző tevékenysége során – vagyis az Egyezmények és Ajánlások Alkalmazásával Foglalkozó Szakértői Bizottságban, illetve Konferencia Bizottságban – figyelemmel kísérik.

A 111. sz. egyezményvel kapcsolatban az elmúlt években számos kifogást nyújtottak be éppen az olyan etnikai alapú diszkriminációval összefüggésben, amely gyakran az államon belüli vagy az államok közötti konfliktusok kialakulásának előidézője. Bár a békefenntartás mint olyan nem tartozik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet mandátumának hatálya alá, a szervezetet arra a felisme-

* Követjük a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Alkotmányának hivatalos magyar fordításában alkalmazott terminológiát. (A szerk.)

résre alapozva hozták létre, hogy „tartós béke csak a társadalmi igazságosság talaján valósítható meg”, a diszkrimináció felszámolása pedig a társadalmi igazságosság megvalósításának elengedhetetlen feltétele.

A nem kormányzati szervezetek szerepe

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet és felülvizsgálati intézményei közvetlen megkeresésére csak a szakszervezeteken, a munkaadói szervezeteken és a kormányokon keresztül van lehetőség. A foglalkoztatás terén a kisebbséghez tartozó munkavállalókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés vagy más jellegű emberi jogi sérelem esetén a sértettnek valamely nemzeti vagy nemzetközi szervezetet kell meggyőznie ügyének ILO előtti képviseletéről.

További információk

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek küldött összes beadványt az alábbi címre kell eljuttatni:

International Labour Office [Nemzetközi Munkaügyi Hivatal]
International Labour Standards and Human Rights Department
[Nemzetközi Munkaügyi Normák és Emberi Jogok Főosztálya]
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland
Tel.: +41 22 799-7126; Fax: +41 22 799-6926

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet panasz eljárásainak részletes leírását adja H. Hannum *Guide to International Human Rights Practice* (1999) c. munkája, valamint az ILO weboldala (<http://www.ilo.org>; „international labour standards” alatt). Az ILOLEX adatbázis tartalmazza az ILO összes egyezményét angol, francia és spanyol nyelven: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/inflleg/iloleng/index.htm>. Az ILO emberi jogi weboldala: <http://www.ilo.org/public/english/50normes/index.htm>.*

* A magyar Nemzeti ILO Tanács honlapja: <http://www.nilo.hu>, ahol az érdeklődő számos további információt és dokumentumot talál. (A szerk.)

11. fejezet

A kisebbségek jogainak védelme és az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO)

Összegzés: Az UNESCO számos olyan tanulmányt készít, projektet szervez, technikai segítségnyújtási programot és más kezdeményezést indít el, amelyek a kisebbségek számára – kultúrájuk, vallásuk vagy oktatásuk védelme szempontjából – jelentőséggel bírnak. Különösen nagy jelentőségű az UNESCO-nak az oktatás előmozdítása, valamint a tárgyiasult (anyagi) és a nem tárgyiasult (szellemi) kulturális örökség védelme terén végzett munkája. A kisebbségi személyek az UNESCO hatáskörébe tartozó – az oktatással-neveléssel, a tudománnyal, a kultúrával vagy a tömegtájékoztatással kapcsolatos – jogaik sérelme esetén a szervezet bizalmas eljárásának keretében vizsgáltathatják ki panaszukat.

Mi is az UNESCO?

Az UNESCO az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1946-ban alapított szakosított intézménye, tagállamainak száma jelenleg 188.* A szervezet legfőbb irányító szerve a tagállamok Közgyűlése, amely általában két évente tartja üléseit és – az „egy állam egy szavazat” elv alapján – elfogadja a szervezet programját és költségvetését. Az UNESCO 58 tagot számláló Végrehajtó Tanácsa évente rendszerint két alkalommal ülésezik, és egyfajta adminisztratív tanácsként a Közgyűlés munkájának előkészítéséért és határozatainak hatékony végrehajtásáért felelős.

Az UNESCO tevékenységének jelentős hányadát a szervezet programjának megvalósításában közreműködő különböző nemzeti intézményekkel együtt végzi. A 188 tagállam* Nemzeti (UNESCO) Bizottságokat hozott létre, amelyek tagjai a nemzeti oktatási, tudományos és kulturális közösségek képviselőiből kerülnek ki; 5200 „társult iskola” („asszociált iskola”) nyújt segítséget a fiataloknak a tolerancia és a nemzetközi megértés attitűdjének elsajátításában; továbbá 4800 UNESCO-klub, -társaság és -központ támogatja a szervezet eszményeinek és te-

* 2003 őszén az Egyesült Államok – 21 év után – visszatért a szervezetbe, a tagállamok száma így 189-re nőtt. (A szerk.)

vékenységének a széles közvéleménnyel való megismertetését. Közel 600 nem kormányzati szervezet (NGO) tart fenn hivatalos kapcsolatot az UNESCO-val és kb. 1200 NGO alkalmi jelleggel működik együtt a szervezettel.

Az UNESCO fő célja, hogy az oktatás-nevelés, a tudomány, a kultúra és a tömegtájékoztatás területén a nemzetek közötti együttműködést elősegítve járuljon hozzá a világ békéjének és biztonságának megteremtéséhez. Az UNESCO alapvető feladatai a következők:

- távlati tanulmányok készítése, amelyek arra keresnek választ, hogy a jövőben milyen típusú oktatásra, tudományra, kultúrára és tömegtájékoztatásra lesz szükség a világban;
- az elsődlegesen kutatási, képzési és oktatási tevékenységből származó ismeretek átadásának és megosztásának előmozdítása;
- normaalkotás: az oktatás-nevelés, a tudomány és a kultúra területén nemzetközi okmányok és ajánlások kidolgozása és elfogadása;
- technikai együttműködés keretében szakértői segítség nyújtása a tagállamok számára szakirányú politikák és programok kidolgozásában;
- szakmai információk cseréje;
- az emberi jogok védelme (az alább bemutatandó panaszjelzés keretében).

Az UNESCO és a kisebbségek

Az UNESCO fontosabb programjai a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (1966), az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatában (1992) és más releváns nemzetközi okmányokban foglaltakkal összhangban állítják tevékenységük középpontjába a kisebbségeket és jogaik tiszteletben tartásának kötelezettségét. Kisebbségi jogokat érintő rendelkezések emellett az UNESCO néhány jelentős normaalkotó dokumentumában is található, melyek közül néhányat az alábbiakban tárgyalni fogunk. E dokumentumok teljes szövege elérhető az UNESCO honlapján: [http://www.unesco.org/human rights](http://www.unesco.org/human%20rights).* Az UNESCO tevékenységi körében folyó számos program tartalmaz továbbá olyan elemeket, amelyek az oktatás-nevelés, a tudomány, a kultúra, a tájékoztatás és az információáramlás terén kisebbségi kérdésekkel is foglalkoznak.

Oktatás-nevelés és a kisebbségek

Az oktatás-nevelés tekintetében a világ leghátrányosabb helyzetben lévő csoportjai között számon tartott kisebbségi közösségek az UNESCO oktatási-neve-

lési programjának speciális fókuszcsoportját képezik. A szenegáli Dakarban 2000 áprilisában megtartott Oktatási Világforumon (World Education Forum) fogadták el a Dakari cselekvési kerettervet (Dakar Framework of Action), amelynek ajánlásai a kisebbségekre is kitérnek:

- 2015-ig minden gyermeknek – különösen a lányoknak, a nehéz körülmények között élő, valamint az etnikai kisebbségekhez tartozó gyermekeknek – biztosítani kell a jó színvonalú, szabad és kötelező elemi oktatáshoz való hozzájutást.
- Az oktatásnak, mind formális, mind informális módszerek alkalmazásával, ki kell elégítenie a szegények és a leghátrányosabb helyzetben lévők – köztük a dolgozó gyermekek, a távoli, vidéki területeken élők, a nomádok, az etnikai és nyelvi kisebbségek, továbbá a konfliktusok, a HIV/AIDS-fertőzés vagy az éhínség által sújtottak és a rossz egészségi körülmények között élők, valamint a speciális tanulási problémákkal küzdők – szükségleteit.
- Az elemi oktatás egyetemessé válását 2015-re célul kitűző stratégiáknak a speciális problémákkal küzdő gyermekekre – köztük a hátrányos helyzetű etnikai kisebbségekhez, a migráns csoportokhoz, a távoli területeken elszigetelten élő közösségekhez tartozó, valamint a városi nyomornegyedekben élő gyermekekre – is ki kell terjedniük.

Az „Oktatás Mindenkiért 2000 Felmérés” (Education for All 2000 Assessment) több olyan megoldási lehetőséget is javasolt, amelyeket az iskolák diákjaik szükségleteire adott válaszaik során alkalmazhatnak, ilyenek pl. a kedvezményes bánásmód (*affirmative action*) keretében a lányok iskolai beiratkozása előtt álló akadályok megszüntetését célzó programok, az etnikai kisebbségekhez tartozók gyermekeinek kétnyelvű oktatása, és számos további megközelítés az iskolába be nem iratkozott gyermekek bekapcsolására.

Az ENSZ szegénység elleni évtizedének (UN Decade for Poverty Eradication) (1996–2006) programjaiban az UNESCO olyan oktatási-nevelési projektek elindításával vállalt részt, amelyek segítenek felszámolni a szegénységet és elősegítik az írni-olvasni tudást. Egy ezek közül az indiai törzsi és utcagyerekek írástudatlanságát csökkenteni hivatott projekt, amelyben az UNESCO az írni-olvasni tudás elősegítése céljából 1985-ben alapított UNESCO-klubok és -társaságok Indiai Szövetségével (INFUCA) működik együtt. Az INFUCA elsődleges tevékenysége a falusi iskolák adoptálása (ez ideig 45 adoptálásra került sor) és tanulmányi központok alapítása (ez ideig 140 jött létre) írástudatlan felnőttek számára. Az INFUCA egyik jelenlegi programjának keretében a vasútállomáshoz közel lakó, hajléktalan utcagyerekek számára kíván iskolát felállítani a karnataikai Bangalore-ban. Az INFUCA emellett segíti az iskoláktól távol élő és ezért iskolába is ritkán járó, törzsi csoportokhoz tartozó gyermekek körében az írni-olvasni tudás terjedését.

A MOST-program

A MOST (Management for Social Transformation = a társadalmi átalakulás kezelése) az UNESCO Társadalomtudományok Szekciója által kidolgozott és vezetett kutatási program; célja a nemzetközi összehasonlító társadalomtudományi kutatások előmozdítása. A program elsősorban átfogó jellegű, hosszú távú, független kutatásokat támogat, a releváns kutatási eredményeket és adatokat pedig a döntéshozókhöz továbbítja.

Az etnikai és kulturális sokszínűség a MOST kiemelt kutatási témái közt található. A MOST a multikulturális és multietnikus társadalmakban zajló változások természetrajzára összpontosít; ezekben a társadalmakban az oktatás-nevelés, a kultúra és a vallás, az identitás és az emberi szükségletek, a demokratikus kormányzás, a konfliktus és az összetartozás-összetartás összetett módon lépnek kölcsönhatásba. E kérdéskörök tisztázása több tudományterületet felölelő (interdiszciplináris), összehasonlító és a kulturális érzékenységeket figyelembe vevő kutatási megközelítést igényel, ami hasznos információkkal szolgálhat a multikulturális és multietnikus társadalmak békés és demokratikus irányításához. E kutatásnak olyan politikák kialakítását kell elősegítenie, amelyek hozzájárulnak az állampolgári jogok etnikai csoportok közötti egyenlőségének megvalósulásához, valamint az etnikai konfliktusok megelőzéséhez és megoldásához. Számos projekt valósult meg, illetve van folyamatban Ázsiában, a csendes-óceáni térségben, Afrikában, Közép-Ázsiában, továbbá Közép- és Kelet-Európában, amelyek – többek között – a nemzetközi migráció és a növekvő etnokulturális sokszínűség társadalmi és politikai aspektusaival foglalkoznak. Az alábbiakban e projektek közül mutatunk be néhányat.

Demokratikus kormányzás a multikulturális és multietnikus társadalomban

A kirgiz kormány felkérésére az UNESCO kidolgozott egy demokrácia-oktató projektet, amelynek célja, hogy kiválasztott kirgizisztáni személyek – köztük döntéshozók, törvényhozók, bírósági tisztségviselők, valamint a közintézmények és a nem kormányzati szervezetek képviselői – számára bemutassák egy etnikailag, nyelvében és kulturálisan sokszínű társadalomban a demokratikus kormányzás működését. A demokrácia-oktató projekt szoros együttműködés irányoz elő Svájc és Kirgizisztán között. Az 1997-ben megkezdett rövid távú képzések célja a két ország közötti hosszú távú együttműködés megalapozása, ami várhatóan előmozdítja Kirgizisztán demokratizálódását.

Etno-Net Afrika

E program keretében az afrikai etnikai konfliktusok és társadalmi átalakulás összehasonlító tanulmányozására, valamint figyelemmel kísérésére és értékelésére hoznak létre hálózatot. Az etnikai problémákat konstruktívan, az összeha-

sonlító és a regionális szemléletre nagyobb hangsúlyt helyezve kísérli meg – közös elemeket felkutatva, valamint az egyes országok és régiók tapasztalataiból merítve – megközelíteni. Egyik fő célkitűzése azoknak a fehér foltoknak a felszámolása, amelyek az etnicitással és a kultúrával kapcsolatos ismereteinkben és e jelenségek megértésével kapcsolatban továbbra is fennállnak, s ezáltal a konfliktusrendezés és -megelőzés remélt elősegítése. Emellett az is célja, hogy megoldásokat javasoljon az etnikai motívumokkal átítatott problémákkal szembesülő döntéshozók számára. A hálózat legfőbb célja információk gyűjtése, elemzése és terjesztése révén az afrikai etnikai konfliktusok jobb megértése, s ezáltal egy korai figyelmeztető rendszer létrehozása és a konfliktusok ki-robbanásának megakadályozása.

Az etnicitás, a konfliktusok és a társadalmi kohézió viszonyának figyelemmel kísérése Közép- és Kelet-Európában és Közép-Ázsiában

A bécsi Konfliktuskutató Központtal közösen indított projekt célja olyan stratégiák kidolgozása, amelyek segítségével figyelemmel lehet kísérni a közép-európai országok kulturális, etnikai és vallási sokszínűségét. Az államalakítás, a politikai demokratizáció és a gazdasági átalakulás közepette a közép-európai társadalmak a kollektív kulturális, etnikai és vallási identitások államhatárokat átlépő (újra)alakulásával szembesülnek, amelyek erőszakos konfliktusok kialakulásához vezethetnek. A közép-európai régió történelmét szem előtt tartva elengedhetetlenül szükség van olyan, a helyi körülményeket figyelembe vevő modellek és programok kialakítására, amelyek a kulturális és a társadalmi pluralizmust mozdítják elő. A konfliktuskezelés nyugati modelljeinek átültetésére tett próbálkozások helyett ez a projekt a sokszínűség kezelésére a régióban létrejött és létező mintákat igyekszik feltárni. Az etnikai és vallási közösségek vezetőivel, politikai képviselőkkel és kormányzati tisztviselőkkel folytatott mélyinterjúkat, valamint a közvélemény-kutatások másodlagos elemzését követően az adatokat szakértők vitatják meg és értékelik. A projekt kísérleti kutatása Szlovákiára összpontosít, amelynek kulturálisan sokszínű társadalmába egyaránt magában foglal hagyományos etnikai kisebbségeket, mint például a magyarokat, valamint romákat, illetve új kelet-európai bevándorlókat. A projektet más közép-európai országokra, köztük a Cseh Köztársaságra, Magyarországra és Szlovéniára is kiterjesztik.

MOST-információs központok

– A nyelvi jogok információs központja

A MOST nyelvi jogi információs központjának létrehozásával olyan eszközök kívántak a törvényhozók, döntéshozók, kutatók, valamint a kormányzati és nem kormányzati szervezetek képviselőinek kezébe adni, amelynek segítségével figyelemmel kísérhetik a többkultúrájú és többetnikumú társadalmak de-

mokráciába való átmenetét. Az adatbázis áttekintést ad a nyelvi jogokkal kapcsolatos legfontosabb nemzetközi jogi okmányokról és alkotmányos rendelkezésekről.

– *A vallási jogok információs központja*

A MOST vallási jogokkal kapcsolatos információs központja megalkotásának célja a vallási sokszínűséggel kapcsolatos társadalomtudományi kutatások ösztönzése volt. A vallási fundamentalizmus és az etnikai színezetű vallási mozgalmak politikai hatása jelzi, hogy a vallási különbözőség fontos tényező lehet korunk helyi, nemzeti vagy nemzetközi szintű társadalmi konfliktusaiban. Ugyanakkor egyes vallási közösségek a civil társadalomnak a demokrácia, a tolerancia és a béke mellett kiálló fontos szereplőivé váltak. E két, látszólag egymásnak ellentmondó trendet figyelembe véve a kortárs társadalomtudománynak elemeznie kell a vallásilag sokszínű társadalmak dinamikáját és segíednie kell a nemzetközi jog normáinak megfelelő politika kialakításában. A MOST vallási jogi adatbázisának célja ezért a kutatók, törvényhozók, döntéshozók, valamint a nem kormányzati szervezetek és a vallási közösségek képviselői számára olyan eszközök rendelkezésre bocsátása, amelyek hozzásegítenek a vallásilag sokszínű társadalmak problémáinak megértéséhez és az ezek kezeléséhez szükséges megoldások kialakításához.

A MOST vallási jogi információs központja által létrehozott adatbázis a diszkrimináció tilalmának elvére, a vallás és a hit szabadságára, illetve a vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogaival kapcsolatos nemzetközi okmányokra vonatkozóan tartalmaz információkat.

– *A példamutató gyakorlatok adatbázisa*

A „peldamutató gyakorlat” kifejezés olyan modellértékű projekteket illetve politikákat takar, amelyek a szegénységben élő vagy a társadalomból kirekesztett egyének és csoportok életminőségének javítását célozzák. Ezek általában a nemzeti vagy helyi hatóságok, a nem kormányzati szervezetek, a helyi közösségek, a magánszektor és a tudományos közösségek együttműködésére építenek. Az adatbázisban megtalálható például a vietnami *Adatrendszer az Etnikai Kisebbségek Fejlesztéséért* (EMDDS), amelyet az Etnikai Kisebbségek és Hegyvidéki Területek Bizottsága és a Vietnami Etnológiai Intézet közösen fejlesztett ki. Az adatbázis olyan adatokat gyűjt és elemez, amelyek hasznosak lehetnek mind a kormányzat, mind a helyi közösségek számára. Az EMDDS arra ösztönzi az embereket, hogy maguk is vegyenek részt az adatbázis kialakításában. A közösségek az adatokat – köztük térképeket, ötleteket és elemzéseket – kiindulópontként hasznosítják a döntéshozatalban, valamint saját életük tervezésében. A kormányzat pedig az adatokat a fejlesztési programok tartalmának meghatározásakor és végrehajtásakor használja.

A fenti projektek közül jó néhányban kormányok, tudósok és döntéshozók is részt vesznek; az érintett kisebbségi és etnikai közösségek részvétele szintén döntő fontosságú. További információk kaphatók az alábbi címen vagy a nemzeti UNESCO-bizottságtól.

UNESCO-MOST Secretariat [UNESCO-MOST Titkárság]
Sector of Social and Human Sciences
[Társadalom- és Humán Tudományok Osztálya]
1, rue Miollis
75732 Paris Cedex 15, FRANCE
Tel.: +33 1 45-68-38-50
Fax: +33 1 45-68-57-24
Weblap: www.unesco.org/most

Kulturális örökség és a kisebbségek

Kulturális örökség

Az 1972-ben elfogadott világörökség egyezmény meghatározása szerint 'kulturális örökség' valamely emlékmű, épületegyüttes, illetve történelmi, esztétikai, régészeti, tudományos, etnológiai vagy antropológiai értékkel bíró helyszín. A 'természeti örökség' kifejezés alatt kiemelkedő jelentőségű fizikai, biológiai vagy földrajzi alakulatok értendők, ilyenek pl. a veszélyeztetett növények vagy állatfajok termő-, illetve lakóhelyei, továbbá a tudományos vagy esztétikai értékkel bíró területek, vagy azok a területek, amelyek a megőrzés szempontjából jelentőséggel bírnak. Az egyezményt megerősítő minden ország kötelezettséget vállal arra, hogy megóvja a területén található helyszíneket, melyek közül néhányat világörökségi helyszíneként is elismerhetnek. Ezáltal a következő nemzedékek részére történő megőrzésük a nemzetközi közösség egészének felelősségévé válik.

Az egyezmény végrehajtását a Világörökség Bizottság felügyeli, amely éves, általában decemberben tartott ülésein vitatja meg az egyezmény végrehajtásával kapcsolatban felmerülő ügyeket. A Bizottság dönt új helyszíneknek a Világörökségi Jegyzékbe történő felvételéről is.

A Világörökségi Jegyzékben található természeti és kulturális helyszínek közül némelyek olyan régiókban találhatóak, ahol kisebbségi közösségek élnek: ilyen pl. az ifugaók ázsiai rizskultúrája és teraszos földművelése a Fülöp-szigeteken, vagy a naxik Licsiang nevű óvárosa Kínában. Az UNESCO a kisebbségi közösségeket arra bátorítja, hogy vegyenek részt azoknak a természeti és kulturális helyszíneknek a kijelölésében, amelyeket kormányuk a Világörökségi Jegyzékbe felvételre javasolhat.

További információk az alábbi címen kaphatók:

World Heritage Center [Világörökség Központ]
UNESCO

7, place de Fontenoy

75352 Paris 07SP, France

E-mail: whc-info@unesco.org; Weblap: www.unesco.org/whc

Nem tárgyasult kulturális örökség

Az UNESCO a hagyományos kultúra és a folklór megóvásáról szóló UNESCO-ajánlás 1989. évi elfogadása óta biztosít védelmet a kisebbségek és a nem tárgyasult (a továbbiakban: szellemi) kulturális örökség [intangible cultural heritage] más formái számára. Az UNESCO által 2001-ben a szellemi kulturális örökségről szervezett nemzetközi kerekasztal egy később elfogadandó nemzetközi dokumentum* kidolgozása céljából felülvizsgálta a szellemi kulturális örökség ideiglenes definícióját. A szellemi kulturális örökség magában foglalja a szóbeli kulturális örökséget, a nyelveket, az előadóművészeteket, valamint az ünnepeket, társadalmi rituálékat és gyakorlatokat, tudásrendszereket, továbbá a természetről alkotott hiedelmeket és az azzal kapcsolatos gyakorlatokat. Az idő múlásával a szellemi kulturális örökség a közösségi újratерemtés folyamatában módosul. Számos kultúrában, és különösen a kisebbségek és az őshonos népek esetében, a szellemi kulturális örökség az identitás egyik alapvető forrása.

Amióta az UNESCO 1993-ban elindította a szellemi kulturális örökség védelmére és támogatására irányuló programját, számos, a kisebbségek szellemi kulturális örökségének különböző aspektusaira kiterjedő program indult el Ázsiában, Afrikában és a Csendes-óceán térségében, amelyek közül néhány még mindig folyamatban van. Az UNESCO mindeközben a szellemi kulturális örökség védelméről szóló új nemzetközi dokumentum kidolgozásának megvalósíthatóságát áttekintő tanulmány elkészítésén fáradozik.*

További információk az alábbi címen kaphatók:

Intangible Cultural Heritage Section [Szellemi Kulturális Örökség Osztálya]
Sector for Culture [Kulturális Főosztály]

1, rue Miollis

75732 Paris Cedex 15, France

Tel.: +33 1 4568 4252

Fax: +33 1 4568 5752

Weblap: www.unesco.org/culture/heritage/intangible

* Az egyezményt az UNESCO Közgyűlése 2003. évi ülészakán elfogadta. (A szerk.)

Az UNESCO és az emberi jogok

Bár az UNESCO emberi jogi területen végzett tevékenysége inkább támogató, mintsem jogvédő jellegű, az UNESCO Végrehajtó Tanácsa 1978-ban létrehozott egy mechanizmust az emberi jogok állítólagos megsértéséről szóló, az UNESCO-hoz eljuttatott beadványok (panaszok) kivizsgálására. Az eljárás bizalmas jellegű és csak az UNESCO hatáskörébe tartozó területeken, nevezetesen az oktatás, a tudomány, a kultúra és a tájékoztatás terén elkövetett emberi jog-sértésekre terjed ki. Az eljárást a Végrehajtó Tanács 104 EX/3.3 sz. határozata szabályozza, amelynek szövege megtalálható az UNESCO weboldalán.

Ki nyújthat be panaszt?

Az UNESCO-hoz egyének, egyének csoportja vagy nem kormányzati szervezetek is benyújthatnak emberi jogsértésekkel kapcsolatos panaszokat, függetlenül attól, hogy a panasz megfogalmazói maguk a sérelem elszenvedői vagy csupán „megbízható ismeretekkel” rendelkeznek a jogsértésről. Panasz elvileg bármely állammal szemben megfogalmazható; a gyakorlatban azonban csak azokkal az államokkal szembeni panaszokat vizsgálják ki, amelyek tagjai az UNESCO-nak.

A panaszt az alábbi címre kell küldeni:

Director of the Office of International Standards and Legal Affairs
[Nemzetközi Normák és Jogi Ügyek Hivatalának Igazgatója]
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07
SP France

Az indítványozó levélnek tartalmaznia kell az állammal szemben megfogalmazott állítások tömör összefoglalását. A levelet aláírva és az UNESCO valamely munkanyelvén (angolul vagy franciául) megfogalmazva kell a fenti címre eljuttatni. Ezt követően az UNESCO Titkársága a levél szerzőjének kitöltésre megküldi a hivatalos panaszbeadványnak minősülő formanyomtatványt, amelyet eljuttat az érintett kormánynak is. A formanyomtatvány kitöltött másolati példányát már az indítványhoz is mellékelni lehet.

Mely jogok tartoznak az UNESCO hatáskörébe?

Az UNESCO hatáskörébe a legnyilvánvalóbban az alábbi jogok tartoznak (a zárójelben feltüntetett cikkek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára utalnak):

- az oktatáshoz való jog (26. cikk),
- a tudományos haladásban való részesedés joga (27. cikk),
- a kulturális életben való szabad részvétel joga (27. cikk),
- az információhoz való jog, ideértve a vélemény és a kifejezés szabadságát (19. cikk).

Ezenfelül a fenti alapvető jogokból további jogok származtathatók:

- a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog (18. cikk),
- a hírek és eszmék határokon való tekintet nélküli kutatásának, átvitelének és terjesztésének joga bármilyen kifejezési mód alkalmazásával (19. cikk),
- a tudományos, irodalmi vagy művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekek védelméhez való jog (27. cikk),
- a gyűlekezés és egyesülés szabadságához való jog (20. cikk), amikor azt az oktatással, a tudománnyal, a kultúrával vagy a tájékoztatással kapcsolatban gyakorolják.

Számos, a kisebbségek számára fontos ügy közvetlenül kapcsolódik a nyelvhez, a kultúrához vagy az oktatáshoz – e területeken viszonylag könnyű kimutatni az UNESCO hatáskörét.

Miként vizsgálják a panaszbeadványokat?

A panaszokat a Végrehajtó Tanács Egyezményekkel és Ajánlásokkal Foglalkozó Bizottsága zárt ülésen tárgyalja; a bizottság kormányképviselőkből áll és általában évente kétszer, tavasszal és ősszel, a Végrehajtó Tanács üléseivel párhuzamosan ülésezik. A panaszbeadványnak legalább két hónappal a bizottság ülése előtt meg kell érkeznie az UNESCO-hoz, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az érintett kormányhoz történt eljuttatást követően a válaszadásra, illetve hogy felvehető legyen a bizottság napirendjére.

A legtöbb nemzetközi emberi jogi eljáráshoz hasonlóan a bizottság először a panasz elfogadhatóságáról dönt. Egy panasz akkor elfogadható, ha megfelel a 104 EX/3.3 sz. határozat 14 (a) pontjában felsorolt tíz feltételnek; e feltételek mindegyikének teljesülnie kell. Ahhoz tehát, hogy egy panaszbeadvány elfogadható legyen, az alábbi feltételeknek kell megfelelnie:

- nem lehet névtelen,
- nem lehet nyilvánvalóan rosszhiszemű és törekednie kell megfelelő bizonyítékok bemutatására,
- nem lehet támadó jellegű, és nem jelentheti a panaszbenyújtási jog visszaélészerű alkalmazását,
- nem támaszkodhat kizárólag a tömegtájékoztatási eszközök útján terjesztett információkra (de felhasználhatja azokat),
- a panasz alapjául szolgáló tények bekövetkeztét, vagy azok ismertté válását követő ésszerű határidőn belül kell benyújtani,

- jelezni kell, hogy a rendelkezésre álló belső jogorvoslati lehetőségek kimerítésére történt-e kísérlet (bár e feltétel szó szerinti olvasata látszólag nem követeli meg, hogy a panaszos kísérletet tegyen a jogorvoslati lehetőségek kimerítésére, valójában nem ez a helyzet; a beadványnak jeleznie kell, hogy a panasz tárgyát képező tények tekintetében a rendelkezésre álló belső jogorvoslati lehetőségek kimerítésére történt-e kísérlet, és ha igen, milyen eredménnyel, továbbá jelezni kell azt is, milyen formában került sor a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítésére, vagy miért nem voltak azok megfelelőek).

Mihelyt egy beadványt elfogadhatónak nyilvánított, a bizottság az abban megfogalmazott állítások érdemét általában a következő ülésén vizsgálja meg. Néha az elfogadhatósággal kapcsolatban felmerülő kérdések és az ügy érdeme összevonható. A beadvány szerzőjének általában csak a kormány írásbeli válaszána összefoglalóját küldik meg; az ehhez fűzött észrevételeit az ügy aktájához csatolják.

Arra az ülésre, amelyen a bizottság a beadványt vizsgálja, az érintett kormányt is meghívják, hogy akár a panasz elfogadhatóságával, akár annak érdemével kapcsolatban tájékoztatást adjon vagy válaszoljon a bizottság tagjainak kérdéseire. A fent idézett határozat 14 (g) pontja értelmében a bizottságnak lehetősége van arra, hogy „kivételes körülmények között” az UNESCO Végrehajtó Tanácsától engedélyt kérjen „más illetékes személyek” meghallgatására, ami feltehetően magában foglalja magát a beadvány szerzőjét is. A bizottság azonban mindaddig nem élt e rendelkezés biztosította lehetőséggel.

Minthogy a bizottság nem nemzetközi bíróság, a problémát az együttműködés, a párbeszéd és a kölcsönös megértés szellemében próbálja meg megoldani. A cél a probléma mindkét fél számára kielégítő rendezése, és nem egyszerűen annak eldöntése, hogy történt-e jogsértés vagy sem. A bizottság minden egyes megvizsgált beadványról, illetve az esetlegesen megfogalmazott határozatokról vagy ajánlásokról bizalmas jelentést készít a Végrehajtó Tanács számára; a beadvány szerzője és az érintett kormány egyaránt tájékoztatást kap a bizottság határozatairól. A bizottság határozataival szemben fellebbezésnek nincs helye, de a panaszt újra vizsgálat tárgyává tehetik, amennyiben a bizottság új információkat kap vagy új releváns tények merülnek fel. A bizottság határozatait nem publikálják és nyilvános jelentést sem készítenek róluk.

Sürgős esetek

Az UNESCO főigazgatója már régóta rendelkezik a Közgyűlés a 19 C/12.1 sz. határozat által ráruházott közvetítői joggal. E szerint a főigazgatónak lehetősége van arra, hogy személyesen eljárva humanitárius képviselőt lásson el olyan személyek érdekében, akik emberi jogait az UNESCO hatáskörébe tartozó valamely területen állítólag megsértették és ügyük sürgős kivizsgálást követel. A főigazgató e tekintetben játszott szerepét a 104 EX/3.3 sz. határozat is elismeri.

„Esetek” és „kérdések”

A fent idézett határozat 10. bekezdése különbséget tesz egyéni emberi jogsérelmeket jelentő „esetek” és „tömeges, szisztematikus vagy kirívóan súlyos jogsérelmeket takaró kérdések” (mint amilyen pl. az agresszió, a kolonializmus, a népi-irtás vagy a rasszizmus) között. Annak ellenére, hogy az UNESCO-hoz számos beadvány érkezett, amely ilyen szisztematikus jogsértésről számolt be, eddig a „kérdésekre” vonatkozó eljárást egyetlen esetben sem alkalmazták. Amennyiben az ügy érdemének vizsgálatát követően a bizottság a „kérdést” a Végrehajtó Tanácshoz továbbítja, akkor a szóban forgó helyzetet a Végrehajtó Tanács és a Közgyűlés nyilvános ülésen tárgyalja meg. Mindeddig azonban a bizottság egyszer sem tette meg ezt a lépést, és valószínűleg tanácsos még a súlyos vagy széles körben elkövetett emberi jogsértéseket is egyéni „esetek” sorozataként eljuttatni az UNESCO-hoz.

Az eljárás hatása

Az UNESCO eljárásának első húsz évében a bizottság kevesebb mint 500 beadványt vizsgált meg. Annak ellenére, hogy sok emberi jogi nem kormányzati szervezet bírálta az eljárás titkosságát és lassúságát, a bizottság csendes diplomáciája valójában sok panaszos számára kielégítő megoldást eredményezett. Figyelembe véve, hogy legalábbis a kisebbségek számára jelentőséggel bíró számos kérdésben lehet eredményt elérni közvetítés és békéltetés útján, a kisebbségi jogvédők nem hagyhatják figyelmen kívül az UNESCO-t, amikor a kulturális, nyelvi vagy oktatási jogok védelmében lépnek fel.

12. fejezet

A kisebbségekhez tartozó menekültek védelme: az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa

Összegzés: Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának legfontosabb feladata, hogy a menekültek nemzetközi védelmét biztosítsa, valamint hogy helyzetükre tartós megoldást találjon. A világ menekültjeinek jelentős hányada kisebbségi csoportokhoz tartozik, számukra saját államuk nem biztosít megfelelő védelmet. Az UNHCR feladatai közé tartozik a menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény végrehajtásának ellenőrzése. A szervezet munkáját 130 területi irodából és a genfi központból irányítják.

A Főbiztos mandátuma

Alapvető emberi jogainak, valamint biztonságának garantálása és védelme tekintetében a legtöbb ember bátran támaszkodhat saját kormányára. Amikor azonban valamely állam nem akarja vagy nem képes megadni állampolgárainak a legalapvetőbb védelmet sem, azok úgy határozhatnak, hogy elmenekülnek hazájukból, s egy másik államban keresik biztonságos megélhetésüket. A menekültek helyzetére vonatkozó 1951-es egyezmény a menekültet olyan személyként határozza meg, aki saját állampolgársága szerinti államán kívül tartózkodik és „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt” nem akar vagy nem képes oda visszatérni. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Menekültügyi Főbiztosa (UN High Commissioner for Refugees, UNHCR) – mint az 1951-es egyezmény végrehajtásának ellenőrzésével megbízott ENSZ-szervezet – 22 millió ember, köztük menekültek, visszatérők (vagys korábbi menekültek), belső menekültek (internally displaced person, IDP) és hontalanok számára nyújt nemzetközi védelmet és segítséget.

Az 1951-es egyezményt eredetileg a második világháború alatt és közvetlenül ezt követően menekültté vált személyek százezreinek védelme érdekében fogadták el, és csak azokra vonatkozott, akik 1951 előtt Európában váltak menekültté. Az ezt követő évtizedekben azonban a menekültprobléma világméretűvé terjedélyesedett, és nyilvánvalóvá vált, hogy valamennyi menekült védelme nemzetközi jogi keretet követel. Az egyezményhez fűzött 1967-es jegyzőkönyv megszüntette az 1951-es egyezmény időbeli és területi korlátait: az egyezmény rendel-

kezéseit kiterjesztette mindazokra, akik definíciója alá tartoznak. Jelenleg 136 állam részese az egyezménynek és/vagy a jegyzőkönyvnek.*

A kisebbségi kérdés és a menekültprobléma közötti kapcsolat

Napjainkban a világ szinte minden táján szemtanúi lehetünk az etnikumok közötti feszültségek és konfliktusok kirobbanásának. E konfliktusok gyakran hatalmi harcokban gyökereznek, amelyeket a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségek tovább súlyosbítanak. E konfliktusok során a nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek gyakran kiszolgáltatottakká válnak; sokan azok között, akik az üldöztetéstől való félelem miatt hagyják el országukat, kisebbségi csoportokhoz tartoznak. Az 1951-es egyezményben megfogalmazott menekültdefiníció elismeri ezt a kapcsolatot, hiszen e definíció nem csak azokat a személyeket foglalja magában, akik politikai véleményük, hanem azokat is, akik fajuk, vallásuk, nemzetiségük vagy egy meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk miatti üldöztetés okán menekülnek.

A kisebbségekkel szemben elkövetett emberi jogsértések és a menekültáradatok – akár átléplik ezek az országhatárokat, akár azokon belül maradnak – kialakulása közötti kapcsolat számtalanszor bebizonyosodott. A kisebbségi kérdés és a menekültprobléma közötti kapcsolatot az Emberi Jogok Bizottsága is elismerte egy, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyekről szóló, 2001-ben hozott határozatában. A határozat preambulumban a Bizottság aggodalmát fejezi ki „a kisebbségeket érintő és számos országban tapasztalható viszályok és konfliktusok gyakorisága és súlyossága, és azok sokszor tragikus következményei miatt, valamint amiatt, hogy a kisebbségek különösen védtelenek az áthelyezésekkel, köztük a lakosságáttelepítéssel, a menekültáradattal és a kényszeráttelepítéssel szemben...”

Az UNHCR által nyújtott védelem

Az UNHCR elsődleges feladata, hogy azoknak nyújtson nemzetközi védelmet, akik származási országuk elhagyására kényszerültek. A szervezet gondoskodik arról, hogy az 1951-es egyezményben, az 1967-es jegyzőkönyvben, valamint a különböző regionális okmányokban – ezek közt az Afrikai Egységszervezet (OAU)** keretében 1969-ben elfogadott, az afrikai menekültproblémák különleges aspektusainak szabályozásáról szóló egyezményben és az 1984-es Cartagena Nyilatkozat-

* 2004. március 1-jén az egyezménynek 140, a jegyzőkönyvnek 138 részese volt. (A szerk.)

** 2001 nyaratól Afrikai Unió (AU). (A szerk.)

ban – megfogalmazott nemzetközi menekültvédelmi szabályokat tiszteletben tartásuk. Az UNHCR által védelmezett jogok között mint alapvető jog található az erőszakos visszaküldés (*refoulement*) tilalma: e szerint olyan területre, ahol a menekült élete, szabadsága vagy testi épsége veszélybe kerülhetne, nem szabad a menekültet visszaküldeni. Az egyezmény ezenfelül rendelkezéseinek diszkriminációmentes alkalmazását követeli meg, valamint az oktatás, a lakhatás és a foglalkoztatás vonatkozásában biztosítja az ellátás bizonyos szintjét.

Az egyezmény lehető legszélesebb körű alkalmazása, és ezáltal a menekültek legmagasabb fokú védelme érdekében az UNHCR megpróbálja előmozdítani az 1951-es menekültügyi egyezményhez, az 1967-es jegyzőkönyvhöz és a hasonló regionális menekültügyi okmányokhoz történő csatlakozást.

Ha az UNHCR tevékenysége a származási országra is kiterjed, akár önkéntes hazatelepülés bonyolításáról, akár esetleg belső menekültek védelméről lett légyen szó, a szervezet gyakran nyújt különleges védelmet és segítséget a kisebbségi csoportoknak. A hasonló tevékenységek iránt érdeklődő olvasó további részleteket talál az UNHCR internetes honlapján (<http://www.unhcr.ch>) a délkelet-európai tevékenységgel foglalkozó oldalon (*Kosovo Update*).

A kisebbségek és a hontalanság problémája

A hontalanság problémája a kisebbségeket sokszor aránytalanul súlyosabban érinti. Van, mikor ez a diszkriminatív állampolgársági törvények következménye, van, mikor a kisebbség által lakott országok állampolgársági törvényeinek különbözősége az oka, és van, amikor – nem is ritkán – a jogi státus mibenlétével kapcsolatos tévedések eredménye.

A hontalan személyek jogállásáról szóló 1954-es egyezmény szerint valaki akkor tekinthető „hontalan”-nak, ha egyetlen állam törvényei alapján sem minősül automatikusan állampolgárnak. Hontalannak lenni gyakran azt jelenti, hogy a szóban forgó személy nem élvezheti azokat a jogokat – mint például az oktatáshoz, a munkához, az utazáshoz vagy az egészségügyi ellátáshoz fűződő jogokat –, amelyek állampolgárként mindenkinek feltétel nélkül járnak. Az államok és a hontalan személyek közötti közvetítőként fellépve, az UNHCR biztosítani próbálja az 1954-es egyezményben megfogalmazott szabályok betartását, illetve arra ösztönözi az államokat, hogy a hontalanság visszaszorításáról szóló 1961-es egyezmény rendelkezéseit figyelembe véve adják meg azoknak a személyeknek az állampolgárságot vagy tartásuk fenn azon személyek állampolgárságát, akik azt elveszítve hontalanná válnának. Sajnálatos, hogy a 2001-es állapotok szerint az 1954-es egyezménynek csak 53 állam, az 1961-es egyezménynek pedig csak 23 állam volt részese.*

* 2004. március 1-jén az 1954-es egyezménynek 54, az 1961-es egyezménynek 26 részes állama volt. (A szerk.)

Az UNHCR a hontalanság megakadályozására és visszaszorítására irányuló tevékenysége körében támogatja a hontalanságról szóló két egyezményhez történő csatlakozást, emellett az állampolgárságra vonatkozó jogalkotás és gyakorlat terén technikai és tanácsadói szolgáltatásokat nyújt az államoknak. Az UNHCR a hontalan személyeknek segítséget nyújt annak kiderítésében is, hogy valóban hontalanok-e, jogállásuk rendezése érdekében pedig együttműködik a nemzeti hatóságokkal.

Az emberi jogok és a békére nevelés

A faji és etnikai feszültségek csökkentésének, s ezáltal a jövőbeli emberi jogsértések és menekültválságok megakadályozásának egyik eszköze a menekültek oktatása. Az UNHCR számos kísérleti oktatási projektet indított a békéről, az emberi jogokról és a konfliktusrendezésről mind a gyermek, mind a felnőttoktatásban. Az egyik ilyen iskolai program keretében például, amelyet kenyai menekülttáborokban indítottak el, minden héten 42 000 gyermeknek tartanak békeoktatást, 9000 fiatal korú és felnőtt pedig egy hasonló közösségi műhelyprogramot végzett el. Békeoktatási projekteket szerveztek már Ugandában, Libériában és Guineában, és hasonló programok indításáról folynak tárgyalások Etiópiában és a Kongói Demokratikus Köztársaságban. Ezek a programok – a remények szerint – elősegítik minden ember, köztük a kisebbségi csoportokhoz tartozók, emberi jogainak tiszteletben tartását, s ezáltal a menekültválságok kialakulásának egyik legfontosabb okát szüntetik meg.

Globális konzultációk az 1951-es egyezmény elfogadásának 50. évfordulóján

2001-ben, az 1951-es egyezmény elfogadásának 50. évfordulóján indult útjára a *Globális konzultációk* sorozata, amelynek célja a menekültügyi egyezmény és jegyzőkönyv teljes körű és tényleges végrehajtásának előmozdítása. A konzultációk lehetőséget biztosítanak arra, hogy a kormányok, a nem kormányzati szervezetek, a tudományos szféra, a menekültügyi szakértők és a menekültek a menekültek védelmével kapcsolatos számos alapvető kérdést megvitassanak. A várakozások szerint a tárgyalások eredményeként sikerül konszenzusra jutni a menekültek védelmével kapcsolatos dilemmák tekintetében, valamint a normaalkotás és a gyakorlat fejlesztése terén. A konzultációk célja tulajdonképpen a nemzetközi menekültvédelmi rendszer megerősítése.

További információk

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának székhelye Genf, az UNHCR irodái pedig a legtöbb országban megtalálhatók. Az egyes országokban működő UNHCR-irodák címeit lásd az UNHCR weboldalon: <http://www.unhcr.ch>. A weboldalon ezen túlmenően fellelhető a menekültekre vonatkozó nemzetközi és nemzeti szabályozást és más dokumentumokat tartalmazó adatbázis, az ún. REFWORLD.

Az UNHCR központjának címe:
UN High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
CH-1211 Geneva 2
Switzerland
Tel.: +41 22 739 8111; Fax: +41 22 739 7377
E-mail: webmaster@unhcr.ch

13. fejezet

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatások Bizottsága (DAC)

Összegzés: A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatások Bizottságában (DAC) a nagyszegű kétoldalú segélyt nyújtó államok működnek együtt a fenntartható fejlődés fejlődő országokbeli előmozdítása érdekében. Bár kifejezetten nem foglalkozik kisebbségi ügyekkel, politikájának kialakítása során a DAC gyakran folytat konzultációkat a civil társadalom szereplőivel, köztük a kisebbségekkel is.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) a világ leggazdagabb nemzeteit tömörítő nemzetközi szervezet. Az 1961-ben alapított OECD egyik fő célkitűzése olyan programok kialakítása, amelyek révén tagállamainak a fejlődő országok megsegítésére irányuló törekvéseit össze lehet hangolni.

Az OECD tagjai a következők: az Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Ausztria, Belgium, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Izland, Írország, Japán, Kanada, a Koreai Köztársaság, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Mexikó, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc, Svédország, a Szlovák Köztársaság, Törökország és Új-Zéland.

A Fejlesztési Támogatások Bizottsága

Az OECD-n belül a Fejlesztési Támogatások Bizottsága (Development Assistance Committee, DAC) az a testület, amelynek elsődleges feladata a szervezet fejlődő országokkal kialakított együttműködésének irányítása. A nagyszegű kétoldalú segélyt nyújtó államok együttműködésének keretétől szolgáló és a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében létrejött fórumok közül a DAC az egyik legfontosabb. A Bizottság tagjaival szemben elvárás, hogy segélyprogramjaik célkitűzéseit legalább részben összehangolják.

A DAC missziója olyan koordinált, integrált, hatékony és megfelelő pénzügyi forrásokkal ellátott nemzetközi törekvések előmozdítása, amelyek a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést szolgálják. 1999-ben a DAC tagjaitól, valamint multilaterális szervezetektől a segélyfogadó államokhoz áramlott nettó források értéke 248 milliárd USD volt, amelyben benne foglaltatik a hivatalos fejlesztési támogatásként nyújtott 51,3 milliárd USD is.

Elismerve, hogy a fejlődő országok végső soron maguk felelősek saját fejlődésükért, a DAC elsősorban a fejlődő országoknak a világgazdaságban való részvételét igyekszik elősegíteni, továbbá abban próbál segítséget nyújtani, hogy az ezekben az országokban élő emberek a szegénységből kiemelkedjenek és teljes körűen részt tudjanak venni országuk társadalmi életében.

A DAC üléseire a tagállamok Párizsba akkreditált képviselői, illetve a tagállamok fővárosaiból érkező tisztviselők hivatalosak. Évente egyszer a segélyszervezetek magas rangú tisztviselői is részt vesznek a DAC ülésén, ezen számba veszik a segélyezési törekvések állását és áttekintik a DAC aktuális ügyekben végzett munkáját. A Bizottság évente egy magas szintű találkozót tart, amelyen a miniszterek és a segélyszervezetek vezetői vesznek részt. E magas szintű találkozó alkalmával lehetőség nyílik arra, hogy a Bizottság munkájának és a tagok közös erőfeszítéseinek alapvető szakpolitikai irányait politikai szinten kijelöljék.

A DAC emellett létrehozott olyan munkacsoportokat, szakértői csoportokat, ideiglenes csoportokat és informális hálózatokat is, amelyekben a DAC tagjai általában szakértői szinten képviseltetik magukat. Feladataik a Bizottság prioritásait tükrözik: a szegénység felszámolása; a fejlesztési segélyek pénzügyi vonzatai; a fejlesztési segélyek és a környezet kapcsolata; statisztika; a segélyek értékelése; nemek közötti egyenlőség; jó kormányzás és képességfejlesztés; konfliktusok, béke és fejlődés; valamint a segélynyújtó államok gyakorlatának összehangolása.

A DAC tagjai a következők: az Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Ausztria, Belgium, Dánia, az Európai Közösségek Bizottsága, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Japán, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Svájc és Új-Zéland.

A DAC tevékenysége

A DAC egyre nagyobb mértékben vállal részt a fejlődő országok integrált fejlesztési programjaiban, az azok megvalósítására irányuló erőfeszítések támogatásában.

A DAC 1996-ban fogadta el „A fejlesztési együttműködés hozzájárulása a 21. század alakításához” („Shaping the 21st Century: The Contribution of Devel-

opment Cooperation”) című jelentést; e mérőföldkönek tekintett dokumentumot az OECD Miniszteri Tanácsa még ugyanebben az évben jóvá is hagyta. A jelentés a fenntartható fejlődés érdekében kialakítandó globális partnerség vízióját fogalmazza meg. A jelentés:

- a gazdasági jólétben, a társadalmi fejlődésben és a környezet fenntarthatósága terén az elkövetkező 20 évben elérni kívánt, számokban kifejezhető, mérhető haladás alapvető céljainak megjelölésével vázol fel jövőképet;

- e célok elérése érdekében körvonalaz egy, partnerségek kialakítása révén megvalósuló fejlesztési együttműködési stratégiát, amely tiszteletben tartja az adott fejlődő ország lakosságának, intézményeinek és kormányának az ország fejlődéséért viselt elsődleges felelősségét, és amely - a közös érdekek alapján - nemzetközi támogatást nyújt erőfeszítéseikhez;

- kifejezi a tagok együttműködés iránti elkötelezettségét, melynek célja a fejlődő országok saját fejlesztési erőfeszítéseinek támogatása megfelelő forrásokkal, jobb egyeztetési mechanizmusokkal és következetes, a fejlődést elősegítő programok révén, melyek megvalósulását folyamatosan ellenőrzik és értékelik.

A „21. század jelentés” a DAC két korábbi, 1989-ben és 1995-ben elfogadott politikai állásfoglalására épített. A DAC tagjainak az előbbiben („Fejlesztési együttműködés a 90-es években”) megfogalmazott következtetése szerint az alulfejlettség önmagát állandósító ciklusa - amely a népesség gyors növekedését, a szegénységet, az alultápláltságot, az írástudatlanságot és a környezet pusztulását köti egybe - csak egybehangolt gazdasági és fejlesztési stratégiák és politikák révén törhető meg.

Elsődleges tevékenységek

Szakpolitikai irányelvek elfogadása

A DAC szakpolitikai irányelvek elfogadásával a tagok fejlesztési együttműködési programjainak tervezését és végrehajtását igyekszik segíteni. Ezek az irányelvek a tagok véleményét és tapasztalatait tükrözik, ugyanakkor a multilaterális intézmények és az egyes szakértők, köztük a fejlődő országok szakértőinek észrevételeit is figyelembe veszik. Az irányelvek kialakításakor a partnerországokkal - ideértve a kormányok és a civil társadalom képviselőit is - folytatott konzultációk is szerepet kapnak. Az 1992 előtt elfogadott irányelveket egy abban az évben kiadott gyűjteményben adták közre „Fejlesztési támogatások kézikönyve: a hatékony segélyezés elvei” („Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid”) címmel. A későbbiekben elfogadott irányelveket egyesével publikálták az 1995-ben indított „Fejlesztési együttműködési irányelvek” sorozatban („Development Cooperation Guidelines Series”). Bár a DAC-

irányelvek nem kötelező erejűek, az azokat elfogadó tagok lehető legteljesebb körű végrehajtásuk érdekében szilárd elkötelezettségüket nyilvánítják ki. A DAC-irányelvekben tárgyalt témák között találjuk például az alábbiakat:

Fejlesztési támogatások kézikönyve: a hatékony segélyezés elvei

- A fejlődő országokkal folytatott segélykoordináció alapelvei
- DAC-irányelvek a projektértékelés területén
- A technikai együttműködés új irányainak alapelvei
- A programtámogatások elvei
- A fejlesztési projektek környezeti hatásainak értékelése: példamutató gyakorlat
- Állami fejlesztési támogatások a közbeszerzési eljárásokban: példamutató gyakorlat
- Új intézkedések a feltételes segély területén
- A fejlesztési támogatás értékelésének elvei

Fejlesztési együttműködési irányelvek sorozat

- Részvételen alapuló fejlesztés és jó kormányzás
- A magánszektor fejlődésének támogatása
- Környezetvédelmi képességfejlesztéshez nyújtott támogatás
- Konfliktus, béke és fejlesztési együttműködés
- Nemek közötti egyenlőség és a nők jogokkal történő felruházása

A 2001. évi magas szintű találkozón elfogadott új irányelvek

- A szegénység felszámolása
- A fenntartható fejlődés stratégiái
- Erőszakos konfliktusok elkerülésének elősegítése: útmutatás külső partnerek részére
- Kereskedelmi képességfejlesztés az új globális környezetben

Időszakos felülvizsgálatok

A DAC bizonyos időközönként felülvizsgálja tagjai fejlesztési együttműködési programjait. E három-négy évente ismétlődő, egymás által végzett felülvizsgálatok során áttekintik, hogy a tagok által végrehajtott programok milyen formában alkalmazzák a DAC szakpolitikai irányelveit, a programot hogyan irányítják (ideértve azt is, hogy a többi donorral való egyeztetés miként valósul meg), más szakpolitikáknak a fejlesztési célkitűzésekkel milyen az összhangja, továbbá a rendelkezésre álló források mennyisége és elosztása hogyan alakul, milyen trendek érzékelhetők. A felülvizsgálatok alapját a Titkárság vizsgálatai és két tagálam által kinevezett vizsgálóbiztosok jelentései képezik. Vizsgálódásaik során a

vizsgálat tárgyává tett állam fővárosában széles körben – köztük a fejlesztési együttműködés terén tevékenykedő nem kormányzati szervezetekkel is – konzultációkat folytatnak. A vizsgálat alatt álló tagok olykor a civil társadalom szervezeteit bevonó külön rendezvényeket is szerveznek.

A felülvizsgálatok során átlagban két, a vizsgálat alatt álló tag nagyobb partnerországaira kiterjedő helyszíni szemlére is sor kerül. E szemlék alkalmával a vizsgálatot végző csoport a meglátogatott partnerországban nem kormányzati szervezetekkel és a civil társadalom más szervezeteivel folytat megbeszéléseket. A felülvizsgálati folyamat a DAC valamennyi tagjának részvételével tartott ülésel fejeződik be, melyen megvitatják a vizsgálat során feltárt főbb kérdéseket. A Bizottság megállapításainak és következtetéseinek összefoglalóját és a Titkárság részletes jelentését a *Fejlesztési Együttműködési Szemle* sorozatban (*Development Cooperation Review Series*) közlik. Az OECD az egyetlen fejlesztési kérdésekkel foglalkozó nemzetközi szervezet, amely hasonló felülvizsgálatokat végez.

A párbeszéd fórumai

A DAC fórumot kínál a tagjai érdeklődésére számot tartó szakpolitikai és irányítási kérdésekről folytatott párbeszédhez, tapasztalatcseréhez és az ezekről kialakítandó nemzetközi konszenzus megteremtéséhez. Az egyes témák – mint például a szegénység felszámolását célzó vagy a fejlesztési források bővítésére és összehangolására irányuló stratégiák – a vezető tisztségviselők ülésein, illetve a magas szintű találkozókban az éves munkaprogram és a középtávú prioritások alapján formálódnak ki. A DAC 1998-tól kezdődően a partnerség és a helyi azonosulás legfontosabb kérdéseiről fejlesztési partnerségi fórumokat (*Development Partnership Forums*) szervez. Ezeket általában a DAC vezető tisztségviselőinek ülésével párhuzamosan tartják. E fórumokon a DAC-tagországok és a partnerországok civil társadalmi is képviseltetik magukat. A legutóbbi, 2000 decemberében tartott fejlesztési partnerségi fórum az északi, illetve a déli országok civil társadalmainak a szegénység felszámolásában játszott szerepével foglalkozott (l. a keretes írást alább).

Statisztikák és jelentések publikálása

A DAC – elsősorban a tagok által hozzá eljuttatott adatok alapján – statisztikákat és jelentéseket közöl a fejlődő, valamint az átmeneti gazdaságú országokra irányuló segélyekről és más forráskihelyezésekről, illetve további, kapcsolódó témákról. Ezeket a mértékadónak tekintett statisztikákat és jelentéseket széles körben használják és gyakran idézik a fejlesztési kérdésekkel foglalkozó szakirodalomban.

További információk

Az OECD Fejlesztési Támogatások Bizottságának weboldala a Bizottság legfontosabb tevékenységeiről ad tájékoztatást (<http://www.oecd.org/dac>). További információk kaphatók az alábbi címen:

Publications Unit
Development Cooperation Directorate
Organisation for Economic Cooperation and Development
2, rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France
Tel.: +33 (0)1 4524 1789
Fax: +33 (0)1 4430 6140

Fejlesztési Partnerségi Fórum 2000

Azonosulás és partnerség: az északi és a déli országokban működő civil társadalmak szerepe a szegénység mérséklésében 2000. december 11–12.

A *Fejlesztési Partnerségi Fórum 2000* rendezvényen több mint 150-en vettek részt: a kormányok és a civil társadalom (köztük a nem kormányzati szervezetek, a szak-szervezetek és a média) képviselői, valamint a DAC tagországaiból és a partnerországokból érkezett parlamenti képviselők, továbbá a DAC tagállamainak delegációi és a DAC munkájában megfigyelőként részt vevő szervezetek (köztük a DAC-tagállamok civil társadalmainak képviselői). A Fórum számos, a civil társadalom részvételének erősítésére irányuló konkrét intézkedési javaslatot fogalmazott meg. A DAC és a Fejlesztési Központ (Development Centre) részletes jelentését 2001-ben teszik közzé. Az alábbi pontok előzetes áttekintést adnak a Fórum munkájáról.

1. Egyre inkább a szegénység csökkentését célzó stratégiák általános jellemzőjévé válik, hogy a partnerországok kormányai és a magánszektor mellett a civil társadalom szereplőit is bevonják a programokba. Ennek egyrészt politikai (azonosulás), másrészt gyakorlati okai vannak (aktív részvétel a szegények érdekeit figyelembe vevő növekedési politikákban, hatékony és elszámoltatható végrehajtás, valamint megvalósíthatósági ellenőrzés). Ahhoz, hogy a szegénység mérséklését célzó, eredményes, részvételen alapuló stratégiákat lehessen kialakítani és végrehajtani, valamennyi érdekeltnek azonosulnia kell a programmal.

2. A civil társadalom nem homogén; sok és sokféle szereplőt foglal magában, melyek érdekei különböznek, felelősségük eltérő. Bár ez a konzultációs folyamatot bonyolultabbá teheti, a szereplők kiválasztásának szűkítése az egész folyamatot veszélyeztetheti.

3. A megfelelő konzultációs folyamat időt igényel. A civil társadalommal történő megfelelő konzultáció hiánya ugyan meggyorsíthatja a folyamatot, de nem erősíti a tényleges azonosulást. A szegénység mérséklését célzó stratégiai tanulmányok (Poverty Reduction Strategy Papers, PRPS) kidolgozásának sürgőssége nem eredményezheti a konzultációk mellőzését.

4. Az állampolgárok és a civil társadalom szereplőinek bevonása a konzultációs folyamatba – mind az idő, mind a források tekintetében – igen nagy kihívás a partnerországok számára. Az érdekelttek közötti partneri viszony kialakítá-

sa és részvételük hatékony elősegítése a képességfejlesztésbe történő befektetést, valamint a segélyszervezetek tevékenységének továbbfejlesztését, és különösképpen eljárásaik egyszerűsítését és összehangolását igényli. Ennek elérésére közös erőfeszítéseket kell tenni.

5. A civil társadalom képességeinek fejlesztéséhez megfelelő környezet megteremtése megköveteli, hogy elismerjék a civil társadalom szereplői közötti nemzetközi hálózatok, valamint a Dél-Dél együttműködés jelentőségét és tudomásul vegyék ennek költségeit is. E tekintetben a fejlesztési együttműködésnek meghatározó szerepe lehet.

6. A civil társadalomnak nyújtott forrásokat olyan módon kell elosztani, amely megfelel a civil társadalom szereplői által választott sajátos tevékenységnek, de amely egyértelműen az elszámoltathatóság (különösen a szegények vonatkozásában), az átláthatóság és a hatékonyság elvein alapul. A két- és többoldalú hivatalos segélyszervezetekre ugyanezek az elvek vonatkoznak.

7. A donoroknak további erőfeszítéseket kell tenniük, hogy a partnerségi stratégia céljairól, elveiről és végrehajtásáról a közvéleményt tájékoztassák, és amennyiben szükséges, százalékos arányban jelölve meg azt az összeget, amit a saját országukban a tájékoztatás és a felvilágosítás finanszírozására szánnak.

8. A civil társadalom partnerországokban tevékenykedő szereplőit aktívabb szerepvállalásra kell ösztönözni a szegénység csökkentését célzó jó és hatékony stratégiákra vonatkozó javaslatok megfogalmazása terén.

9. A partnerországokban működő civil társadalmi szereplők javaslattevő szerepének erősítése olyan helyzetekben nyer különös jelentőséget, ahol a szegénység csökkentését célzó tényleges partneri viszony kialakítása még nem vált politikai prioritássá, vagy a partneri viszonyt konfliktushelyzetek akadályozzák.

10. Az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot a médiának (ideértve egyrészt a hagyományos nyomtatott sajtót és a távközlést, másrészt a modern információs technológiát alkalmazó eszközöket) nyújtott megemelt támogatásokkal lehet erősíteni. A média emellett a korrupcióval szemben is fontos elrettentő erőt képvisel. Elő kell segíteni, hogy valódi párbeszéd megteremtésével a média a partnerség kialakításának teljes folyamatáról (pl. a PRSP-k kidolgozásáról) tudósíthasson, és szerepe ne korlátozódjék a sajtótájékoztatón elhangzó és sajtóanyagokban közzétett információk közvetítésére. A helyi részvétel és azonosulás elősegítése szempontjából ez nagyon fontos, ezenfelül a déli országok szakpolitikai döntés-előkészítése és döntéshozatala iránti bizalom megerősödéséhez és megértéséhez vezethet Északon.

14. fejezet

Az Európai Unió: emberi jogok és a diszkrimináció elleni küzdelem

Összegzés: Az Európai Unió az emberi jogok, a demokratizálódás és a fejlődés támogatása mellett kötelezte el magát. E kötelezettségéből fakadó tevékenységének középpontjában a rasszizmussal és a diszkriminációval szembeni küzdelem áll. Az Európai Unió (amely magában foglalja az Európai Közösséget, valamint a 15 tagállamot) a hivatalos keretek között nyújtott nemzetközi fejlesztési támogatások teljes összegének mintegy felét biztosítja. Az emberi jogok tiszteletben tartását előmozdítandó, az Európai Közösség rendelkezésére álló legfontosabb eszközök közé tartoznak a harmadik országokkal kötött együttműködési és partnerségi megállapodások. E fejezet az EU és az EK politikáinak és finanszírozási programjainak keretében a kisebbségek (köztük a románok/szintik) és az őshonos népek jogainak előmozdítása és védelme céljából nyújtott támogatásokról ad gyakorlati útmutatást.

Az Európai Unió

Az Európai Unió (EU) meggyőződése szerint az emberi jogok világméretű előmozdítása és védelme a nemzetközi közösség figyelmének legitim tárgya. Alapító szerződése az Európai Uniót az emberi jogok, a demokratizálódás és a fejlődés támogatására kötelezi. Tevékenységét az az alapelv irányítja, amely szerint az emberi jogok – ideértve a polgári, a politikai, a gazdasági, a szociális és a kulturális jogokat – egyetemesek, oszthatatlanok és megvalósulásuk kölcsönösen függ egymástól, amint ezt az Bécsben 1993-ban megtartott emberi jogi világkonferencia is megerősítette.

Az Európai Unió politikáját nemzetközileg megállapított keretekben és normák alapján folytatja, amely kifejezi azt a meggyőződését, hogy az emberi jogok és a demokrácia nem „nyugati”, hanem olyan egyetemes értékek, amelyeket az ENSZ minden tagja elfogad. Az EU azon munkálkodik, hogy a legjelentősebb nemzetközi emberi jogi dokumentumokat valamennyi állam megerősítse és végrehajtsa. Az Európai Bizottság (az Európai Unió végrehajtó szerve) aktívan részt vesz a nemzetközi emberi jogi fórumok (mint pl. az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága, a rasszizmus elleni világkonferencia vagy az ENSZ-közgyűlés gyermekekkel foglalkozó rendkívüli ülészsaka előkészítésének) munkájában.

Az emberi jogok tiszteletben tartásának előmozdítására az Európai Közösség rendelkezésére álló legfontosabb eszközök a harmadik országokkal kötött együttműködési és partnerségi megállapodások. Az Európai Közösség új fejlesztési politikája a fenntartható, méltányos és részvételen alapuló emberi és társadalmi fejlődés elvén nyugszik. Ezen új politika szerves részét képezi az emberi jogok, a demokrácia, a jogállamiság és a jó kormányzás előmozdítása.

Az Európai Közösséget és a 15 tagállamot magában foglaló Európai Unió a hivatalos keretekben nyújtott nemzetközi fejlesztési támogatások teljes összegének mintegy felét biztosítja. Az EU nyújtja ugyanakkor a legnagyobb összegű humanitárius segítyt is, ami 1999-ben a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatások Bizottságának (DAC) rendelkezésére álló teljes sürgősségi segély 58%-át tette ki. A harmadik államokkal kötött együttműködési és partnerségi megállapodások lehetőséget biztosítanak rendszeres politikai párbeszéd folytatására és az emberi jogokkal kapcsolatos politikák és tevékenységek anyagi támogatására. Az Európai Közösség együttműködési finanszírozási programja a következőket foglalja magában: az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok számára létesített Európai Fejlesztési Alap [European Development Fund (EDF)]; az ázsiai és latin-amerikai országok számára létrehozott ALA-alapok; a Tacis-program Oroszország, valamint az újonnan függetlené vált államok és Mongólia számára; a Phare-program a közép- és kelet-európai országok (az EU-tagjelölt országok) számára; a CARDS a Nyugat-Balkán számára; és a MEDA a földközi-tengeri országok számára. Ezenfelül más tematikus költségvetési tételek is idetartoznak, mint pl. az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért [European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR)] vagy azok az alapok, amelyeket nem kormányzati fejlesztési szervezetekkel (NGO-kkal) közös projektek finanszírozására hoztak létre a HIV-vel szembeni küzdelem, a nemek közötti egyenlőség előmozdítása vagy humanitárius segélyek biztosítása céljából. Az Európai Közösség egyéb politikái (pl. a kereskedelempolitika vagy a bevándorlási politika) is hatással lehetnek az emberi jogokra és a demokratizálódásra.

A civil társadalom szerepe az EU fejlesztési együttműködési politikájában

Az AKCS-országok (az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok) és az EK (az Európai Közösség) közötti új partnerség keretében elfogadott, részvételen alapuló megközelítés az Európai Közösség és tagállamai, valamint az AKCS-csoporthoz tartozó 77 állam által nemrégiben aláírt Cotonou-i Megállapodás egyik legfontosabb újítása. Az EK fejlesztési együttműködésében és az AKCS-EK-viszonyban jelentős változást hozott az új megközelítés, amely tény-

leges párbeszédre ösztönöz mind a fejlesztési politikák, mind az AKCS-EU együttműködési stratégiák terén. Az új megközelítés végrehajtása és eredményessége azon múlik majd, hogy az egyes csoportok hogyan dolgoznak e kereteken belül. A Megállapodás alap gondolata szerint a fejlesztési politikát nem kizárólag a tagállamoknak kell alakítaniuk, hanem a civil társadalom és a magánszektor is létrehozhat, sőt létre is kell hoznia olyan szerveződések, amelyek részt vehetnek a vitában és megfogalmazhatják javasolataikat.

A **részvétel** a Cotonou-i Megállapodás egyik alapelve. A Megállapodás szerint: „[...] az elsődleges partnereként kezelt központi kormány mellett a partnerségnek nyitva kell állnia különböző más szereplők számára is annak érdekében, hogy a társadalom minden rétegét, ideértve a magánszektort és a civil társadalom szervezeteit is, a politikai, gazdasági és társadalmi élet főáramába integrálja”. A nem állami szereplők bevonása négy fő területre terjed ki: tájékoztatás és tanácsadás, pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés, végrehajtás és képességfejlesztés.

A Cotonou-i Megállapodás azonban nem határozza meg e részvételen alapuló új megközelítés egyes **végrehajtási módozatait**. A civil társadalom, valamint a gazdasági és társadalmi szereplők szervezeti jellemzői nem azonosak valamilyen országban, ezért minden egyes helyzetet a szerint kell megítélni, hogy melyik végrehajtási módozat bizonyulhat a legeredményesebbnek. Mindazáltal a nemzetközi együttműködés tervezése és végrehajtása terén a tényleges részvételen alapuló megközelítéseknek egyelőre meglehetősen kevés olyan példája akad, amelyre a különböző végrehajtási módozatok általános sémája felépíthető lenne. Ezért az Európai Bizottság, illetve az AKCS-titkárság továbbra is azon munkálkodik, hogy a civil társadalom szereplőit és a többi érdekelt felet – különösen a fejlesztési országstratégiákról folytatott tárgyalások útján – bevonja a közösségi támogatások megtervezésébe. E vonatkozásban a civil társadalommal és más szereplőkkel is folynak konzultációk.

Az AKCS-EK együttműködés jelenleg a mozgó programtervezés rendszerén alapul. A forráselosztást az ország igényeinek és szakpolitikai teljesítményének számbavétele alapján rendszeresen kiigazítják. E folyamat során a gazdasági és társadalmi szervezetek, valamint a civil társadalom képviselőinek véleményét is kikérik. A szakpolitikai teljesítmények értékelésekor a releváns tényezők között figyelembe veszik e párbeszéd nyitottságát és minőségét is.

A nem állami szereplők együttműködésbe történő bevonása a **létező struktúrákra és tapasztalatokra** kíván építeni. Nem az a cél, hogy a gazdasági és társadalmi párbeszéd új, mesterséges mechanizmusait hozzák létre, hanem hogy a már meglévő mechanizmusok rendszeresebb igénybevételére ösztönözzenek. Globális szinten a már működő struktúrákat – mint pl. az Európai Unió Gazdasági és Szociális Tanácsa keretében 1997-ben felállított AKCS-EU Felülvizsgálati Bizottságot, az AKCS Üzleti Fórumát, az AKCS-országok kereskedelmi és

iparkamaráit, az AKCS Civil Társadalom Fórumát vagy a Helyi Önkormányzatok Fórumát – kell használni.

A **képességfejlesztés** számos országban nagy problémát jelent. Az új együttműködés keretében a civil társadalom, valamint a gazdasági és társadalmi szereplők számára a képességfejlesztés területén indított programok finanszírozására is rendelkezésre bocsátanak forrásokat. E programoknak a kommunikációs hálózatok nemzeti és regionális szinten történő megerősítését, az érdekvédelmi szervezetek sajátos képességeinek tevékenységi körükben való fejlesztését, a gazdasági és társadalmi párbeszéd mechanizmusainak támogatását, valamint – az egyes AKCS-országokon belül, illetve azok között – a magánszektor, a civil társadalom és a kormányok közötti párbeszéd előmozdítását kell célul kitűzniük.

Az Európai Közösség politikájának van egy **regionális fókusza** is, amely az Európai Unión belül hasonló szervezetekkel kialakított partnerségben, pl. gazdasági és szociális bizottságok munkájában, nyilvánul meg. A szakszervezetek és a nem kormányzati szervezetek szintén pozitív szerepet játszhatnak.

Az egyes kormányok és az Európai Bizottság között folyó szakpolitikai dialógus ágazati szinten is nagy jelentőséggel bír. A programok tervezése során, legyen szó az egészségügyről vagy az oktatásügyről, a társadalom legszegényebb csoportjainak szükségleteire kiemelt figyelmet fordítanak.

Az őshonos népek jogainak védelme és támogatása

Az Unió őshonos népekkel kapcsolatban kialakított politikáját a fentiekben bemutatott AKCS-EK-partnerség kereteibe ágyazva kell szemlélni.

Az Európai Unió őshonos népekkel kapcsolatos politikájának kidolgozása viszonylag új keletű. Az őshonos népek ügye bekerült az őshonos népeknek az Európai Közösség fejlesztési együttműködési programja keretében történő támogatásáról szóló, 1998. május 11-én kelt bizottsági munkadokumentumba; e dokumentumot hamarosan egy tanácsi állásfoglalás elfogadása követte. **Az őshonos népek a Közösség és a tagállamok fejlesztési együttműködési programjának keretében** címet viselő, 1998. november 30-án kelt **tanácsi állásfoglalás** fogalmazza meg az őshonos népek támogatásának főbb irányait.

Az Európai Unió Tanácsa (amely az Európai Közösség jogalkotói testülete, és e jogkörét az Európai Parlamenttel együttdöntési eljárásban gyakorolja) arra szólított fel, hogy az őshonos népek ügyét a fejlesztési együttműködés minden szintjén, így a partnerországokkal folytatott párbeszéd keretében is, figyelembe kell venni. Az állásfoglalás „az őshonos népeknek országuk demokratikus folyamataiban való teljes körű részvételére” szólít fel; e megközelítés egyúttal „megerősíti a fejlesztési folyamatban való teljes körű és szabad elhatározásukon ala-

puló részvételük szükségességét”, elfogadva „a fejlődésről alkotott különféle, saját elképzeléseiket”, valamint elismerve „a saját fejlődési útjuk megválasztásához való jogukat”, ideértve „egyes, mindenekelőtt a tradicionális területeiken megvalósuló projektek ellenzésének jogát” is. Az állásfoglalás kimondja, hogy „az őshonos kultúrák az ismeretanyagok és gondolatok sokféleségét magában hordozó, olyan örökséget képeznek, amely az egész világ számára potenciális forrást jelent”. Ezáltal elismeri az őshonos népek által önnön társadalmi, gazdasági és kulturális fejlődésük, valamint kulturális identitásuk alakításának tulajdonított jelentőségét.

Az őshonos népek jogai tematikus prioritásként bekerültek az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (EIDHR), továbbá a nem kormányzati szervezetek és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés támogatását finanszírozó programok égisze alatt megfogalmazott javaslatokba (l. alább). Az őshonos népek jogait az EIDHR tevékenységében tematikus finanszírozási prioritásként határozta meg az EU-nak az emberi jogok és a demokratizálás harmadik országokbeli előmozdításában játszott szerepéről nemrégiben elfogadott bizottsági közlemény is [Commission Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries (Com, 2001, 252 final of 8 May 2001)].

Az őshonos népek számára hozzáférhető finanszírozási lehetőségek az EU költségvetésében

- **A trópusi erdők védelme (B7-6201)** címet viselő költségvetési tétel az őshonos népek támogatásának fontos eszköze. Sokféle projektet finanszíroztak ebből a keretből: őshonos területek határainak kijelölését, az erőforrásoknak a közösségekre alapozott megőrzését és kezelését, képességfejlesztést, műhelykonferenciákat, tanulmányokat és tanfolyamokat.
- **A Latin-Amerikával folytatott pénzügyi és technikai együttműködést (B7-310)** takaró költségvetési tétel keretében számos olyan nemzeti és regionális szintű projektet finanszíroznak, amelynek célja az őshonos népek jogainak előmozdítása és támogatása, illetve belső struktúráik és szervezeteik megerősítése.
- **A globális környezetre (B7-8110)** vonatkozó költségvetési tétel – egyebek mellett – pénzügyi támogatást nyújthat az őshonos népek területhez való jogát előmozdító, az őshonos erdőgazdálkodási hagyományokat támogató vagy e kérdéseknek a nemzeti fejlesztési tervekbe való belefoglalását lehetővé tevő projektek számára.
- **Az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (B7-70 fejezet)** költségvetési tétel külön utalásokat tartalmaz az őshonos népekre és olyan projekteket finanszíroz, amelyek célja a képzés és a képességfejlesztés.

- A környezetvédelmi intézkedések a fejlődő országokban (B7-6200) címet viselő költségvetési tétel a környezetvédelmi szempontoknak a fejlődési folyamatba való integrációját hivatott elősegíteni. E költségvetési tétel alatt kísérleti jellegű innovatív projektekhez nyújtanak támogatást, amelyek közül néhány őshonos népeket is érint.
- Számos, az őshonos népeket is érintő projektet támogat továbbá az **európai nem kormányzati szervezetekkel társfinanszírozásban (B7-6000)** megvalósuló programokra elkülönített költségvetési tétel.

Példák az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (EIDHR) égisze alatt 2000-ben pénzügyi támogatásban részesült, az őshonos népek jogait támogató projektekre

- A **Számi Tanács** interregionális projektje, amelynek keretében őshonos népeket nemzetközi emberi jogi normákkal kapcsolatos ismeretekre és döntés-előkészítésre fognak képezni, 668 502 euró támogatásban részesült. A projekt lehetőséget biztosít arra, hogy az őshonos népek képviselői megismerkedjenek a nemzetközi emberi jogi normákkal és mechanizmusokkal, továbbá három olyan képzési programot is magában foglal, amelyet őshonos területen szerveznek meg.
- A **Nemzetközösségi Tanulmányok Intézete** [Institute of Commonwealth Studies] az őshonos népek jogairól szóló hároméves kutató és jogvédő tevékenységéhez 290 792 euró támogatást kapott. A projekt keretében – az érintett népek bevonásával – a Nemzetközösség államaiban élő őshonos népek életét befolyásoló főbb problémákról gyűjtenek adatokat. Az eredményeket 2001-ben a nemzetközösségi kormányfők találkozóján, valamint a rasszizmus elleni ENSZ-világkonferencián fogják közzétenni.
- Az **Esőerdő Alapítvány** [Rainforest Foundation] és a **Trópusi Erdők Őshonos és Törzsi Népeinek Nemzetközi Szövetsége** [International Alliance of Indigenous and Tribal Peoples of the Tropical Forests] 350 014 euró támogatást kapott arra, hogy egy interregionális projekt keretében feltérképezze az őshonos népek körében, az EU őshonos népekre vonatkozó állásfoglalásának kidolgozásával és végrehajtásával kapcsolatban kialakult véleményeket. A projekt esettanulmányok keretében kutatja és mutatja be az EK fejlesztési együttműködési tevékenységét, valamint ennek az őshonos népekkel való kapcsolatát.
- Az őshonos kultúráról, szokásokról és hagyományokról – a **Számi Tanács** szervezésében és az EIDHR 353 868 eurós hozzájárulásával – készített összehasonlító tanulmány rávilágít az őshonos népeknek a kultúra és a szokásjog megőrzésében a korábbiakban és mindmáig játszott pozitív szerepére.

A kisebbségek jogainak védelme és előmozdítása

A kisebbségekhez tartozó személyek védelme az EU emberi jogi politikájának szerves része. Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikke hivatkozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre, amelynek 14. cikke kinyilvánítja, hogy az egyezményben – amelyet az EU minden tagállama és minden tagjelölt állam is megerősített – megfogalmazott jogokat és szabadságokat „minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani”.

Az EU hivatalosan 2000 decemberében kihirdetett Alapjogi Chartája továbbá kimondja minden személy törvény előtti egyenlőségét (20. cikk), tiltja a megkülönböztetés bármely formáját (21. cikk) és az Uniótól megköveteli a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség védelmét (22. cikk). Az Európai Bizottság külkapcsolataiban igyekszik megfelelni a Chartában foglalt jogoknak és elveknek.

Az EU bővítési folyamata során kiemelt figyelem irányul a kisebbségek helyzetére. Az EU-ba belépni kívánó országok számára 1993-ban lefektetett koppenhágai kritériumok külön hangsúlyozzák a kisebbségek védelmét. Ebben ki mondják: „a tagság a tagjelölt országoktól megköveteli, hogy a demokráciát, a jog uralmát, az emberi jogokat és a kisebbségek tisztelét és védelmét biztosító intézmények szilárdak [legyenek]”. Az Európai Parlament is egyértelművé tette az Uniónak e veszélyeztetett csoport iránti elkötelezettségét, különösen az EU-tagjelölt országok tekintetében, amikor egy 2000-ben elfogadott állásfoglalásban felszólította a Tanácsot és a Bizottságot, hogy „erősítsék ezen országok képességét olyan jogszabályok meghozatalára és végrehajtására, melyek célja a kisebbségeket sújtó hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem”.

A tagjelölt országoknak a kisebbségekkel szembeni bánásmód terén felmutatott teljesítményét az Európai Bizottság az Európai Parlament és a Tanács számára készített éves jelentésekben értékeli. E jelentések alapján a Bizottság olyan intézkedésekre tesz javaslatokat, amelyek elfogadásával és végrehajtásával a tagjelölt országok javíthatnak teljesítményükön. A Bizottság kiemelt figyelmet fordít a roma/szinti közösségek helyzetére, hiszen e népcsoporttal szemben, melynek lélekszáma a közép- és kelet-európai tagjelölt országokban mintegy 6 millió, a lakosság széles köreiből fogalmazódnak meg előítéletek, illetve alkalmaznak diszkriminációt.

Az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (EIDHR) program keretében a rasszizmussal és az idegengyűlölettel, valamint a kisebbségek hátrányos megkülönböztetésével szembeni küzdelem a 2002–2004-es időszak egyik tematikus és támogatási prioritásaként fogalmazódott meg. Legutóbb az Európai Uniónak az emberi jogok és a demokratizálódás harmadik orszá-

gokbeli előmozdításában játszott szerepéről 2001. május 8-án elfogadott bizottsági közlemény erősítette meg ezt a megközelítést.

Végezetül, az Európai Stabilitási Paktum (Párizs, 1995. március 21.), amelynek célja a béke és a demokrácia délkelet-európai megerősítése, szintén hangsúlyozza a kisebbségek tiszteletének fontosságát.

A kisebbségek számára hozzáférhető finanszírozási lehetőségek az EU költségvetésében

- **A Phare-program: a közép- és kelet-európai országok számára támogatást nyújtó költségvetési tételek (B7-030).** A Phare-program célja, hogy a fenti országok későbbi EU-csatlakozásának előkészületeit segítse és meggyorsítsa. Az EU-tagság megköveteli a kisebbségek tiszteletét és védelmét, aminek számos közép- és kelet-európai országban javulnia kell. A fenti országok számára létrehozott „nemzeti” Phare-programokon belül a kisebbségek helyi védelmét célzó projektekre szánt összegeket is elkülönítettek (általában a nemzeti kormányokkal való együttműködésben).
- **Az Access-program: a közép- és kelet-európai tagjelölt országok civil társadalmainak megerősítését célzó költségvetési tétel (B7-500).** A helyi nem kormányzati és nem nyereségorientált szervezetek számára számos szektorban, beleértve a szociális szektort is, biztosítanak pénzügyi támogatást. Ez utóbbi tekintetében a program célja a népesség peremhelyzetbe került csoportjainak, mint pl. kisebbségi csoportokhoz tartozó személyeknek a társadalomba való reintegrálása és/vagy fenntartható egészségügyi és szociális támogatásuk elősegítése.
- **Az Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért (B7-70)** külön is hivatkozik a kisebbségi problémákra és számos olyan projektet és kezdeményezést finanszíroz, amelynek célja a kisebbségek védelmének erősítése és az állami tisztviselők, a nem kormányzati szervezetek és a kisebbségi közösségek képességeinek fejlesztése.

Példák a kisebbségeket támogató projektekre

A közép- és kelet-európai tagjelölt országok számára létrehozott Phare-program

- A roma/szinti gyermekek körében tapasztalható alacsony iskolalátogatási és magas iskolaelhagyási arány közösségük társadalmi kirekesztettségét jelzi. Az oktatásban való részvételük erősítése jelentős hosszú távú előnyökkel kecsegtet. E célra a Magyarországra vonatkozó 1999. évi program keretében mintegy 9,6 millió eurónyi – a magyar kormánnyal közösen biztosított – forrást különítettek el; és a romákkal/szintikkel kapcsolatos 2001. évi Phare-program keretében előzetes adatok szerint kb. 7 millió eurót szánnak egy hasonló projektre.

- A szlovák kormánnyal közösen finanszírozott és 2,3 millió euróra rúgó kisebbségi tolerancia program célja 450 helyi szlovák közigazgatási alkalmazott és véleményformáló személy kisebbségi kérdésekben és konfliktusrendezésben való képzése.
- A Phare-program keretében a roma/szinti közösségek támogatására nyújtott támogatások összege 1999-ben 10, 2000-ben 13 millió euróra tehető.

Európai kezdeményezés a demokráciáért és az emberi jogokért

- A 2000-es költségvetés terhére biztosított 248 000 eurós támogatással az Európa Tanács Bosznia-Hercegovina, Horvátország és Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság kormányait segíti olyan politikák kidolgozásában és végrehajtásában, amelyek célja az ezen országokban élő roma/szinti közösségek helyzetének javítása. A projekt célja emellett az is, hogy elősegítse a romák/szintik fokozottabb részvételét e politikák kidolgozásában és a megoldások megtalálásában.
- Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala [Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)] olyan projekt kifejlesztésén fáradozik, amelynek célja romák/szintik felkészítése és képessé tétele arra, hogy a válságokat követő rendezésben, illetve a jó kormányzás és a fenntartható civil társadalom délkelet-európai megteremtésében teljes körűen részt tudjanak venni. A projektet az EIDHR 250 000 euróval támogatja.
- A Minority Rights Group International nevű emberi jogi nem kormányzati szervezet egy olyan nagyszabású projekt végrehajtásán dolgozik, amelynek célja a kisebbségekkel és a kisebbségi jogokkal kapcsolatos ismeretek növelése. Ennek keretében azt is célul tűzték ki, hogy a helyi képességek megerősítése révén segítsék elő a kormányokkal kialakítandó párbeszédet, továbbá hogy az államok és a nemzetközi közösség figyelmét ráirányítsák a helyi problémákra. Az 500 000 euróval támogatott projekt Dél-, Közép- és Kelet-Európa 11 országát érinti.

Az EU nemzetközi segélynyújtási tevékenységét irányító új hivatal

A nemzetközi segélynyújtás reformjának részeként a Bizottság 2001. január 1-jén hivatalosan létrehozta az EuropeAid Együttműködési Hivatalt [EuropeAid Cooperation Office]. A Hivatal feladata az Európai Bizottság nemzetközi segélyeszközeinek gyakorlati végrehajtása. A segélyek forrása az Európai Közösség költségvetése és az Európai Fejlesztési Alap. A Hivatal felelős a projektciklus minden részletéért, így a projektek és a programok meghatározásáért és előzetes

elbírálásáért, a támogatási döntések előkészítéséért, a végrehajtás ellenőrzéséért, végül a projektek és programok értékeléséért.

A Hivatal részt vesz azoknak a kezdeményezéseknek a támogatásában, amelyek a programozó rendszerek és tartalmuk javítására, az egyes politikák értékelését elősegítő programok kifejlesztésére vagy az értékelés eredményeinek közzétételét lehetővé tevő mechanizmusok kidolgozására irányulnak. Nem tartoznak viszont a Hivatal hatáskörébe az előcsatlakozási segélyprogramok (mint pl. a Phare, az Ispa vagy a Sapard), a humanitárius tevékenységek, a makropénzügyi támogatások, a Közös Kül- és Biztonságpolitika (CFSP) vagy a Gyorsreagálású Eszköz [Rapid Reaction Facility].

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem az EU-ban: új lendület

Az EU több, új diszkriminációellenes intézkedést fogadott el 2000-ben. Ezek az irányelvek az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés 13. cikkét ültetik át a gyakorlatba, e szerint a Közösség felhatalmazást nyert arra, hogy a faji megkülönböztetés elleni küzdelem terén jogot alkosson. E jogszabály kizárólag az EU-ban alkalmazható, de a közép- és kelet-európai tagjelölt országok által saját jogukba átültetendő *acquis* részévé vált.

Az újonnan elfogadott intézkedések egyike a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló irányelv, amely a faji megkülönböztetés tilalmának jogilag kötelező keretét teremti meg az Európai Unió egész területén. Kimondja továbbá – elismerve, hogy az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés a nőket és a férfiakat különbözőképpen érintheti –, hogy a Közösség a nők emberi jogainak elkötelezett védelmezője. Az irányelv rendelkezéseit az EU tagállamainak 2003. július 19-ig kell nemzeti jogukba átültetniük.

Az irányelv meghatározza a közvetlen és a közvetett diszkrimináció fogalmát, és megtiltja a hátrányos megkülönböztetést a foglalkoztatás, a szociális védelem (ideértve a egészség- és a társadalombiztosítást is), a szociális kedvezmények, az oktatás, valamint a termékekhez és szolgáltatásokhoz történő hozzáférés (ideértve a lakhatást) terén. Lehetőséget biztosít a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő személyeknek, hogy közigazgatási vagy bírósági eljárás keretében érvényesítsék jogukat, továbbá olyan mechanizmusokat irányoz elő, amelyek a hátrányos megkülönböztetés elkövetőivel szemben megfelelő szankciók alkalmazását teszik lehetővé. Az áldozatok helyzetét erősítendő az irányelv a bizonyítási terhet megfordítja, és az alperesek vállára helyezi, lehetőséget ad továbbá arra, hogy az áldozatok társadalmi szervezetek segítségét kérjék.

Az irányelv ezenfelül megtiltja a hatálya alá tartozó területeken a faji alapú zaklatást, valamint az azon személyekkel szembeni megtorlást, akik az irányelv-

ből származó jogaikkal élnek. Az irányelv előírja továbbá, hogy az EU tagállamai hozzanak létre egy olyan testületet, amelynek feladata, hogy független intézményként a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének érvényesülését segítse elő. Egy másik irányelv a vallás vagy hitbeli meggyőződés, a kor és a szexuális beállítottság alapján alkalmazott hátrányos megkülönböztetés ellen nyújt hasonló védelmet a munkaerőpiacon. Ezt az irányelvet 2003. december 2-áig kell a nemzeti jogba átültetni.

A hátrányos megkülönböztetés elleni akcióprogram 2001-től 2006-ig tart. A megközelítőleg 100 millió euró költségvetésű program olyan projekteket részesít pénzügyi támogatásban, amelyek célja a különféle alapú, egyebek mellett a faji vagy etnikai származás, illetve a vallás és hitbeli meggyőződés alapján alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem, illetve annak megelőzése.

További információk

http://europa.eu.int/comm/external_relations

<http://europa.eu.int/comm/europeaid>

<http://europa.eu.int/comm/development>

<http://europa.eu.int/comm/enlargement>

http://europa.eu.int/comm/employment_social

Függelék

Weboldalak

További információk

Minden egyes fejezet végén megjelöltük azokat a főbb forrásokat, ahonnan a tárgyalt szervezettel vagy testülettel kapcsolatban további információk szerezhetőek be. Az alábbiakban felsorolt weboldalakon a legkülönbözőbb forrásokból lehet tájékozódni a kisebbségekhez tartozó személyek számára sem érdektelen nemzetközi és regionális testületek és mechanizmusok munkájáról.

Figyelmeztetés: Az OHCHR nem vállal felelősséget az alábbiakban felsorolt weboldalak tartalmáért, pontosságukért, megbízhatóságukért. Az ott közzétett nézetek nem feltétlenül tükrözik az ENSZ vagy OHCHR álláspontját. Bármely, az alább felsorolt weboldallal kapcsolatban felmerülő problémás ügyben forduljon közvetlenül az ezeket az oldalakat létrehozó és fenntartó szervezetekhez.

Nemzetközi szervezetek weboldalai

Az ENSZ-család

Az Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) – Róma, Olaszország

<http://www.fao.org/>

- Az élelemhez való jog

<http://www.fao.org/Legal/rtf/rtf-e.htm>

Nemzetközi Mezőgazdaság-fejlesztési Alap (International Fund for Agricultural Development, IFAD) – Róma, Olaszország

<http://www.ifad.org/>

- Őshonos népek és/vagy kisebbségek

http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/1le/themes/ipm.htm

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (NMSZ) (International Labour Organization, ILO) – Genf, Svájc

<http://www.ilo.org/>

- Nemzetközi munkaügyi normák és emberi jogok

<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm>

- ILOLEX adatbázis

<http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>

Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) – Genf, Svájc

<http://ochaonline.un.org/>

– Reliefweb:

<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf>

– Humanitárius és emberi jogi, valamint fejlesztési adatbázis

<http://www.reliefweb.int/library/>

Az Emberi Jogok Főbiztosának Hivatala (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR) – Genf, Svájc

<http://www.unhchr.ch/>

Kisebbségek

Őshonos népek

Belső menekültek

Migráns munkavállalók

Rasszizmus és faji diszkrimináció

Vallási intolerancia

Rasszizmus elleni világkonferencia

Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) (United Nations, UN) – New York, USA

<http://www.un.org/>

– Főtitkár:

A Főtitkár éves jelentése a szervezet munkájáról (Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization)

<http://www.un.org/News/ocsg/sg/pages/statements.html>

A Főtitkár Millennium jelentése (Millennium Report of the Secretary-General)

<http://www.un.org/millennium/sg/report/>

Prevention of Armed Conflict Report of the Secretary General (A/55/985-S/2001/574)

<http://www.un.org/Docs/sc/reports/2001/sgrep01.htm>

– Az ENSZ sajtószolgálat

<http://www.un.org/News/>

Az ENSZ főszervei:

– Gazdasági és Szociális Tanács (Economic and Social Council, ECOSOC)

<http://www.un.org/esa/coordination/ecosoc/>

– Nem kormányzati szervezetek és ECOSOC-státus

<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

– Közgyűlés (General Assembly)

<http://www.un.org/ga>

– Biztonsági Tanács (Security Council)

<http://www.un.org/Docs/sc/>

Nemzetközi jog:

<http://www.un.org/law/index.html>

– Nemzetközi Bíróság (International Court of Justice, ICJ) – Hága, Hollandia

<http://www.icj-cij.org/>

- A Volt Jugoszláviával Foglalkozó Nemzetközi Törvényszék (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY) – Hága, Hollandia
<http://www.un.org/icty/>
- Ruandai Nemzetközi Törvényszék (International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR)
- Arusha, Tanzánia
<http://www.ict.rg/>
- Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court, ICC)
<http://www.icc-cpi.int/>

Az Egyesült Nemzetek Gyermekalapja (United Nations Children's Fund, UNICEF) – New York, USA

- <http://www.unicef.org/>
- Gyermekjogok
<http://www.unicef.org/crc/index.html>
- The State of the World's Children 2000
<http://www.unicef.org/sowc00/uwar2.htm>
- World Education Forum: Dakar 2000
<http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>
- The Progress of Nations 2000 – LOST CHILDREN
<http://www.unicef.org/pon00/re.htm>

Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Alapja (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM) – New York, USA

<http://www.unifem.org/>

Az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja (United Nations Development Programme, UNDP) – New York, USA

- <http://www.undp.org/>
- Civil Society Organizations and Participation Programme (CSOPP)
<http://www.undp.org/csopp/CSO>
- Demokratikus kormányzás
<http://magnet.undp.org> VAGY <http://www.undp.org/governance/>
- Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development
<http://www.undp.org/hdro/HDR2000.html>
- Őshonos népek
<http://www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/ipindex.html>

Az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) – Párizs, Franciaország

- <http://www.unesco.org/>
- Emberi Jogok, Demokrácia, Béke és Tolerancia Szekció (Division of Human Rights, Democracy, Peace & Tolerance)
http://www.unesco.org/human_rights/index.htm
- Management of Social Transformations Programme (a társadalmi átalakulása kezelése) (MOST):
<http://www.unesco.org/most/>

- Multikulturalizmus
 - <http://www.unesco.org/most/most1.htm>
 - Nyelvi jogok
 - <http://www.unesco.org/most/ln1.htm>
 - Vallási jogok
 - <http://www.unesco.org/most/rr1.htm>
- Kulturális örökség
 - <http://www.unesco.org/culture/heritage/>
- Kultúrák közötti párbeszéd és pluralizmus
 - http://www.unesco.org/culture/dial_eng.shtml

Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa, illetve Főbiztossága (United Nations High Commissioner for Refugees, and Office of the UNHCR) – Genf, Svájc

- <http://www.unhcr.ch/>
- Refworld
 - <http://www.unhcr.ch/refworld/>

Az Egyesült Nemzetek Leszerelési Kutató Intézete (United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR)

- www.unog.ch/unidir
- Kutatási jelentések, többek között a könnyű fegyverekről, a békefenntartásról stb.
 - <http://www.unog.ch/un>
- *Disarmament Forum* című folyóirat legutóbbi számai
 - http://www.unidir.org/html/en/disarmament_forum.php

Az Egyesült Nemzetek Továbbképző és Kutató Intézete (United Nations Institute for Training and Research, UNITAR) – Genf, Svájc

- <http://www.unitar.org/>
- International Affairs Management Training
 - <http://www.unitar.org/diplomacy/>
- Peacemaking and Preventive Diplomacy
 - <http://www.unitar.org/peacemaking/>

Az Egyesült Nemzetek Interregionális Bűn- és Igazságügyi Kutató Intézete (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI) – Róma, Olaszország

- <http://www.unicri.it/>
- Rromani Youths
 - http://www.unicri.it/html/rromani_youths.htm

Az Egyesült Nemzetek Genfi Hivatala (United Nations Office at Geneva, UNOG) – Genf, Svájc

- <http://www.unog.ch/>
- Az ENSZ genfi sajtószolgálat
 - <http://www.unog.ch/unis/unis1.htm>
- Diplomáciai levéltár
 - <http://www.unog.ch/archives/archive.htm>

- Az ENSZ és a nem kormányzati szervezetek
http://www.unog.ch/ESS_Mission_services/ngo/liaison.htm

Az ENSZ regionális bizottságai

- Afrikai Gazdasági Bizottság (Economic Commission for Africa, ECA) – Addisz-Abeba, Etiópia
<http://www.uneca.org/>
- Európai Gazdasági Bizottság (EGB) (Economic Commission for Europe, ECE) – Genf, Svájc
<http://www.unece.org/>
- Latin-amerikai és Karibi Gazdasági Bizottság (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC) – Santiago, Chile
<http://www.eclac.org/>
- Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági és Szociális Bizottság (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP) – Bangkok, Thaiföld
<http://www.unescap.org/>
- Nyugat-ázsiai Gazdasági és Szociális Bizottság (Economic and Social Commission for Western Asia, ESCWA) – Bejrút, Libanon
<http://www.escwa.org.lb/>

Az Egyesült Nemzetek Társadalomfejlődési Kutató Intézete (United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD) – Genf, Svájc

<http://www.unrisd.org/>

Tanulmányok:

- The Search for Identity Ethnicity Religion And Political Violence
- Ethnic Violence Conflict Resolution and Cultural Pluralism
- Ethnic Diversity and Public Policy. An Overview

Az Egyesült Nemzetek Egyeteme (United Nations University, UNU) – Tokió, Japán

<http://www.unu.edu/>

Kiadványok:

- Ethnicity and power in the contemporary world
<http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee00.htm#Contents>

Az Egyesült Nemzetek Egyeteme/Fejlődés-gazdaságtani Kutató Intézet (United Nations University/World Institute for Development Economics Research, UNU/WIDER)

<http://www.wider.unu.edu/>

Kiadványok:

- PB No. 2: Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies Lessons from Experience
<http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm>

United Nations Volunteers (UNV) – Bonn, Németország

<http://www.unv.org/>

WomenWatch – New York, USA

- <http://www.un.org/womenwatch/>
- Division for the Advancement of Women
<http://www.un.org/womenwatch/daw/>
- Dokumentumok és adatbázisok
<http://www.un.org/womenwatch/resources/>
- Az ENSZ a nőkért (The UN Working for Women)
<http://www.un.org/womenwatch/un/>
- ENSZ-konferenciák és -rendezvények
<http://www.un.org/womenwatch/confer/>

Világbank Csoport (World Bank Group) – Washington, USA

- <http://www.worldbank.org/>
- Emberi jogok és fejlődés
<http://www.worldbank.org/html/extdr/rights/>
- Őshonos népek
<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/28354584d9d97c29852567cc0077f418?OpenDocument>

Világélelmezési Program (World Food Programme) (WFP) – Róma, Olaszország

<http://www.wfp.org/>

Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization) (WHO) – Genf, Svájc

- <http://www.who.int/home-page/>
- Egészségügyi ellátás válsághelyzetekben
<http://www.who.int/disasters/>
- Az egészség mint emberi jog
<http://www.who.int/archives/who50/en/human.htm>

Szellemi Tulajdon Világszervezete (World Intellectual Property Organization, WIPO) – Genf, Svájc

- <http://www.wipo.int/>
- Tradicionális műveltség
<http://www.wipo.int/tk/en/index.html>

Regionális szervezetek és mechanizmusok listája

Afrika

Afrikai Egységsszervezet/Afrikai Unió (Organization of African Unity/African Union, OAU/AU)

<http://www.oau-oua.org/>

Amerika és a Karib-térség

Amerikai Államok Szervezete (Organization of American States, OAS)

<http://www.oas.org/>

Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága (Inter-American Court of Human Rights)

<http://www.corteidh.or.cr/index-ingles.html>

Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága (Inter-American Commission on Human Rights, IACHR)
<http://www.cidh.oas.org/>

Emberi Jogok Amerika-közi Intézete (Inter-American Institute of Human Rights, IIHR)
<http://www.iidh.ed.cr/>

Európa

Közép-európai Kezdeményezés (KEK) (Central European Initiative, CEI)

<http://www.ceinet.org>

Független Államok Közössége (FÁK) (Commonwealth of Independent States, CIS)

<http://www.cis.minsk.by>

Balti-tengeri Államok Tanácsa (Council of the Baltic Sea States, CBSS)

<http://www.cbss.st/>

Az Európa Tanács Emberi Jogi Igazgatósága (Council of Europe Directorate General of Human Rights)

http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/

Rassizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI)

http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/

Emberi Jogok Európai Bírósága (European Court of Human Rights)

<http://www.echr.coe.int>

EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos (OSCE High Commissioner on National Minorities)

<http://www.osce.org/hcnm/index.php>

EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR)

<http://www.osce.org/odih/>

EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala, Roma és Szinti Találkahely (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Contact Point for Roma and Sinti Issues) (ODIHR)

<http://www.osce.org/odih/cprsi/index.php>

The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia

<http://eumc.eu.int/eumc/index.php>

Európai Unió és Európai Közösség (European Union and Community)

http://europa.eu.int/comm/external_relations

<http://europa.eu.int/comm/europeaid>

<http://europa.eu.int/comm/development>

<http://europa.eu.int/comm/enlargement>

http://europa.eu.int/comm/employment_social

Regionális emberi jogi weboldalak

Afrika

African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)

<http://www.accord.org.za/>

African Institute for Human Rights and Development

<http://www.africaninstitute.org/>

Afronet

<http://www.afronet.com/>

Southern African Human Rights NGO Network (SAHRINGON)
[http:// www.afronet.org.za/sahringon](http://www.afronet.org.za/sahringon)

Amerika

Human Rights in Latin America – LANIC
<http://lanic.utexas.edu/la/region/hrights>

Human Rights Resource Center
<http://www.hrusa.org/>

Ázsia és a csendes-óceáni térség

Asian Human Rights Commission (AHRC)
<http://www.ahrchk.net/>

Asia Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict
<http://www.law.murdoch.edu.au/apchr/>

The Asia-Pacific Forum on National Human Rights Institutions
http://www.hurights.or.jp/asia-pacific/no_35/05.htm

Directory of Organizations for Conflict Prevention in Asia and the Pacific
<http://www.conflict-prevention.org>

South Asia Human Rights Documentation Centre (SAHRDC)
<http://www.hri.ca/partners/sahrdc/>

Nemzetközi emberi jogi weboldalak

Anti-Racism Information Service (ARIS)
<http://www.antiracism-info.org>

Association for the Prevention of Torture (Guidelines for National NGOs on Alternative Reporting to UN Treaty Bodies, including the Committee against Torture)
<http://www.apt.ch/>

Centre on Housing Rights and Evictions (Guidance to assist NGOs in using the Committee on Economic, Social and Cultural Rights)
<http://www.cohre.org/unframe.htm>

Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI)
<http://www.humanrightsinitiative.org/>

Defence for Children International (Guide for NGOs reporting to the Committee on the Rights of the Child)
<http://www.defence-for-children.org/>

Derechos Human Rights
<http://www.derechos.org/>

Diversity-onLine
<http://www.diversity-online.org/>

Human Rights Internet (HRI)
<http://www.hri.ca/>

Human Rights Watch
<http://www.hrw.org/>

Human Rights Quarterly
<http://muse.jhu.edu/journals/hrq/>

Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity (INCORE)

<http://www.incore.ulst.ac.uk/>
Internally Displaced Persons: Global IDP Project
<http://www.idpproject.org/>
International Alert
<http://www.international-alert.org/>
International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS)
<http://www.interights.org/>
International Commission of Jurists (ICJ)
<http://www.icj.org/>
International Committee of the Red Cross (ICRC)
<http://www.icrc.org/>
International Crisis Group (ICG)
<http://www.icg.org/> VAGY <http://www.crisisweb.org/>
International Federation of Human Rights Leagues / Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH)
<http://www.fidh.org/>
International Human Rights Law Group
<http://www.hrlawgroup.org/> VAGY <http://www.globalrights.org/>
International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR)
http://www.bufete-emmanuelli.sjpr.com/~nazysant/_imadr/imadr.index.htm
International Organization for Migration (IOM)
<http://www.iom.int/>
Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions
<http://www.greekhelsinki.gr/pdf/UN-NGO-Guide.pdf>
Minority Rights Group International (MRG)
<http://www.minorityrights.org/>
Minorities at Risk Project
<http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>
University of East London Minority Rights Database
<http://www.uel.ac.uk/law/mr/min.html>
University of Minnesota Human Rights Library
<http://www.umn.edu/humanrts>
Tüköroldalak:

- Európa: The Graduate Institute of International Studies
<http://heiwwww.unige.ch/humanrts/index.html>
- Közép- és Kelet-Európa
<http://hrlibrary.ngo.ru/>
- Afrika: University of Witwatersrand, Johannesburg
<http://wwwserver.law.wits.ac.za/humanrts/index.html>

Az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítványt (EÖKK) a Magyar Köztársaság Kormánya 1125/2002. (VII. 17.) kormányhatározatával hozta létre. Az EÖKK független, nem profitorientált kutató intézmény. A Közalapítvány célja a Magyar Köztársaság kisebbségpolitikájának tudományos megalapozása; a kisebbségpolitika stratégiai céljainak megvalósítása érdekében projektek és javaslatok kidolgozása; az Európai Unió tagállamai joggyakorlatának, kisebbségpolitikájának figyelemmel kísérése és tanulmányozása; a nemzeti és etnikai, nyelvi, valamint vallási kisebbségek helyzetének elemző és összehasonlító vizsgálata.

E célok megvalósítása érdekében az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány az alábbi főbb kutatási irányokat határozta meg:

- kisebbségek – gazdasági átalakulás – regionális együttműködés;
- a kisebbségi jogok védelme a nemzetközi jogban;
- a romák helyzete Magyarországon;
- médianacionalizmus és európai integráció;
- regionális innováció és többnyelvűség;
- az egyházak szerepe a kisebbségi közösségek életében;
- határon túli magyar fejlesztési-támogatási rendszer kidolgozása;

Az egyes témákhoz kapcsolódóan közvélemény-kutatások végzésére is sor kerül.

The Government of the Republic of Hungary established the Public Foundation for European Comparative Minority Research (EÖKK) by its decree No. 1125/2002. (VII. 17.). The Foundation is an independent, non-profit research institution whose purpose is to work out the scientific basis of the Hungarian Government's minority policy; to elaborate projects and recommendations for the realization of the strategic goals of minority policy; to study the minority policy of the European Union and its Member States; the comparative analysis of the situation of national, ethnic, linguistic and religious minorities.

In order to fulfill its goals the following major research areas were identified by the Public Foundation for European Comparative Minority Research:

- minorities – economic transition – regional co-operation;
- the protection of minority rights in international law;
- the situation of the Roma in Hungary;
- medianationalism and European integration;
- regional innovation and multilingualism;
- the role of the churches in the life of minority communities;
- the elaboration of a transborder development and aid policy.

In connection with the above-mentioned research areas public opinion surveys will also be conducted.