

**Lundi Ajánlások  
a nemzeti kisebbségek hatékony  
részvételéről a közéletben  
& Értelmező Jegyzék**

1999. szeptember

Ez a kiadvány a hágai Foundation on Inter-Ethnic Relations (Etnikai Kapcsolatok Alapítvány) gondozásában jelent meg. A kiadvány másolása és terjesztése során cselekedjék belátása szerint. Köszönettel vennénk a forrásra történő hivatkozást.

ISBN 90 – 7598905 – 9

További információkért forduljon:

Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala  
Office of the High Commissioner on National Minorities  
Prinsessegracht 22  
2514 AP The Hague  
Tel: +31 (0)70 312 5500  
Fax: +31 (0)70 346 5213  
E-mail: [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)

## TARTALOM

<b>BEVEZETŐ</b> .....	4
-----------------------	---

### **LUNDI AJÁNLÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉRŐL A KÖZÉLETBEN**

I. ÁLTALÁNOS ELVEK.....	9
II. RÉSZVÉTEL A DÖNTÉSHOZATALBAN .....	10
A. A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások .....	10
B. Választások.....	10
C. Regionális és helyi megoldások.....	11
D. Tanácsadó és konzultatív testületek.....	12
III. ÖNKORMÁNYZÁS .....	12
A. Nem területi megoldások .....	13
B. Területi megoldások.....	13
IV. GARANCIÁK.....	14
A. Alkotmányos és jogi biztosítékok .....	14
B. Jogorvoslati lehetőségek .....	15

### **LUNDI AJÁNLÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉRŐL A KÖZÉLETBEN ÉRTELMEZŐ JEGYZET**

I. ÁLTALÁNOS ELVEK.....	17
II. RÉSZVÉTEL A DÖNTÉSHOZATALBAN .....	23
A. Megoldások a központi kormányzat szintjén.....	23
B. Választások.....	24
C. Megoldások regionális és helyi szinteken.....	27
D. Tanácsadó és konzultatív testületek.....	27
III. ÖNKORMÁNYZÁS .....	28
A. Nem területi megoldások .....	32
B. Területi megoldások.....	32
IV. GARANCIÁK.....	34
A. Alkotmányos és jogi biztosítékok .....	34
B. Jogorvoslati lehetőségek .....	34

## **BEVEZETŐ**

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1992. júliusában kelt Helsink-i Határozataiban létrehozta a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét azzal a céllal, hogy „a keletkező konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésének eszköze” legyen. Ez a mandátum nagymértékben a volt Jugoszláviában kialakult helyzet hatására született, mivel sokan attól tartottak, hogy hasonló helyzet megismétlődhet bárhol az európai kontinensen, különösen a demokratikus átmenet országában, és megkérdőjelezheti Európa békéjének és felvirágzásának az állam- és kormányfők által 1990. novemberében Párizsban elfogadott Új Európa Chartában megfogalmazott ígértét.

1993. január 1-jén Max van der Stoep az EBESZ első nemzeti kisebbségi főbiztosa elfoglalta hivatalát. A parlamenti képviselőként, a Holland Királyság külügyminisztereként, Állandó ENSZ Képviselőként, hosszú ideig emberi jogi aktivistaként felhalmozott tapasztalatok birtokában van der Stoep úr az európai kontinensen a kisebbségek és a központi hatóságok között kialakult és megítélése szerint az eskaláció veszélyét magában hordozó számos vita kezelését tekintette elsődleges feladatának. Nyugodt, határozott fellépésével, elsősorban diplomáciai eszközökön keresztül a Főbiztos több mint tucatnyi államban, többek között Albániában, Horvátországban, Észtországban, Magyarországon, Kazahsztánban, Kirgizisztánban, Lettországon, Macedóniában, Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában kapcsolódott be a viták rendezésébe. Közreműködése elsősorban azon állam kisebbségben élő nemzeti/etnikai csoportokhoz tartozó egyének helyzetére összpontosult, amelyek egy másik államban számszerű többséget alkotnak, ezért mindkét államban kormányzati érdekeket érintenek és az államközi kapcsolatokban feszültség, adott esetben konfliktus potenciális veszélyét hordozzák. Ezek a feszültségek határozták meg Európa történetének nagyobb részét.

A nemzeti kisebbségeket érintő feszültségek lényegét illetően a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos független, pártatlan és együttműködő szereplőként közelít ezekhez a kérdésekhez. Noha a Főbiztos intézménye nem felügyeleti mechanizmus, a konkrét helyzetek elemzése során és konkrét ajánlásainak alapjaként azokat a nemzetközi szabványokat alkalmazza, amelyeket minden állam elfogadott. E tekintetben fontos emlékeztetnünk az összes EBESZ tagállam által vállalt kötelezettségekre, különösen az Emberi Dimenzió Konferenciájának 1990. évi Koppenhágai Záróokmányára, amely a IV. részében a nemzeti kisebbségekre vonatkozó részletes előírásokat fogalmaz meg. Minden EBESZ

tagállam ugyanakkor vállalta az emberi jogokra, ezen belül a kisebbségi jogokra vonatkozó ENSZ kötelezettségek tiszteletben tartását, az EBESZ államok túlnyomó többsége továbbá elfogadta és tiszteletben tartja az Európa Tanács normáit.

Hatéves intenzív munkája során a Főbiztos számos, különböző helyzetekben ismételten felmerülő kérdést és témát tárt fel, amelyekkel hivatali ideje alatt több államban is szembesült. Ezek közül említést érdemel a kisebbségi oktatás és a kisebbségi nyelv használata mint olyan kérdések, amelyek különösen fontosak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti identitásának fenntartásához és fejlesztéséhez. Annak érdekében, hogy a vonatkozó kisebbségi jogok megfelelő és koherens alkalmazásra kerüljenek az EBESZ térségben, a Főbiztos felkérte az Etnikai Kapcsolatok Alapítványt – 1993-ban a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa tevékenységének szakmai támogatására létrehozott nem kormányzati szervezetet –, hogy szervezze meg két, nemzetközi körökben elfogadott, független szakértői csoport együttműködését két ajánláscsomag: a **Hágai Ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatáshoz való jogairól** (1996), illetve az **Oslói Ajánlások a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogairól** (1998) elkészítéséhez. Mindkét ajánláscsomag a későbbiekben számos országban szolgált hivatkozási alapként a politikai döntéshozók és a jogalkotók számára egyaránt. Ezek az ajánlások (több nyelven) az Etnikai Kapcsolatok Alapítványnál térítésmentesen hozzáférhetők.

Egy harmadik ismétlődő téma, amely felmerült számos olyan helyzetben, amelynek rendezésében a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos is részt vett, a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele az államok döntéshozatali mechanizmusaiiban. Ahhoz, hogy az EBESZ részt vevő államai megismerhessék egymás véleményét és tapasztalatát és megoszthassák egymással tapasztalataikat, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája „Irányítás és részvétel: integráló sokszínűség” címmel konferenciát hívott össze az összes EBESZ állam és az érdekelt nemzetközi szervezetek részvételével; amelynek a Svájci Konföderáció volt a házigazdája és Locarno a helyszíne 1998 október 18. és 20. között. A Levezető Elnök a konferencia végén kiadott nyilatkozata a tanácskozás témáit foglalta össze és hangsúlyozta a szükségességét „további konkrét tevékenységeknek, többek között a kisebbségek hatékony részvételével megvalósuló jó kormányzás különböző koncepcióinak és mechanizmusainak továbbfejlesztésére, ami egy államon belül elvezethet a sokféleség integrációjához.” Ezért döntött úgy a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos, hogy felkéri az Etnikai Kapcsolatok Alapítványt: az Emberi Jogok és a Humanitárius Jogok Raoul Wallenberg Intézetével együttműködve hozzon létre egy munkacsoportot a nemzetközi szakmai körökben elismert független

szakértők bevonásával, amely a nemzetközi normákkal összhangban elkészítené a vonatkozó ajánlásokat és körvonalazná az alternatívákat.

Ennek a kezdeményezésnek az eredménye a **Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben** – azon svéd város nyomán elnevezve, ahol a szakértők utoljára találkoztak és véglegesítették az ajánlásokat. A szakértők között voltak a nemzetközi jog vonatkozó területére szakosodott jogászok, alkotmányjogra és választási rendszerekre szakosodott politológusok, valamint a kisebbségi kérdésekre szakosodott szociológusok. A Raoul Wallenberg Intézet igazgatója, Gudmundur Alfredsson elnökletével az alábbi szakértők vettek részt a közös munkában:

Gudmundur Alfredsson (izlandi), az Emberi Jogok és Humanitárius Jog Raoul Wallenberg Intézetének igazgatója, Lund Egyetem; Vernon Bogdanor professzor (brit), az államigazgatás professzora, Oxford University; Vojin Dimitrijevic professzor (jugoszláv), a Belgrádi Emberi Jogi Központ igazgatója; Dr. Asbjorn Eide (norvég), a Norvég Emberi Jogi Intézet tudományos főmunkatársa; Yash Ghai professzor (kenyai); Sir YK Pao, a közjog professzora, Hongkongi Egyetem; Hurst Hannum professzor (amerikai), a Nemzetközi jog professzora, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; Peter Harris (dél-afrikai), a Demokrácia és Választási Jog Nemzetközi Intézetének tudományos főmunkatársa; Dr. Hans-Joachim Heintze (német), az Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum; Ruth Lapidot professzor (izraeli), a nemzetközi jog professzora és az Európai Tanulmányok Intézete Tudományos Tanácsának elnöke, Héber Egyetem, Jeruzsálem; Rein Müllerson (észti), a nemzetközi jog professzora, King's College, University of London; Dr. Sarlotta Pufflerova /szlovák), igazgató, Állampolgári és Kisebbségi Jogok Alapítvány / Kisebbségi Jogok Csoportja; Steven Ratner professzor (amerikai), a nemzetközi jog professzora, University of Texas; Dr. Andrew Reynolds (brit), az államigazgatás professzora, University of Notre Dame; Miquel Strubell (spanyol és brit), a Katalán Szocio-Lingvisztikai Intézet igazgatója, Katalónia tartomány; Markku Suksi professzor (finn), a közjog professzora, Åbo Akademi University; Danilo Türk professzor (szlovén), a nemzetközi jog professzora, Ljubljanai Egyetem; Dr. Fernand de Varennes (kanadai), a jog egyetemi tanára és az emberi jogok védelmével és az etnikai konfliktusok megelőzésével foglalkozó Ázsiai és Csendes-óceáni Központ igazgatója, Murdoch University; Roman Wieruszewski professzor (lengyel), a Poznani Emberi Jogi Központ igazgatója, Lengyel Tudományos Akadémia.

Miután a kisebbségi jogokra vonatkozó létező normák rendszere része az emberi jogoknak, a szakértők a konzultációk során abból a feltételezésből indultak ki, hogy az államok eleget tesznek az összes egyéb emberi jogi kötelezettségüknek, különösen a diszkriminációmentességnek. Feltételezték továbbá, hogy az emberi jogok végső célja az egyén személyiségének teljes és szabad fejlődése az egyenlőség körülményei között. Ennek megfelelően abból a feltételezésből kell kiindulni, hogy a civil társadalomnak nyitottnak és rugalmasnak kell lennie, integrálnia kell mindenkit, többek között a nemzeti kisebbségekhez tartozókat is. Sőt, miután a jó és demokratikus kormányzás célja az egész lakosság igényeinek kielégítése és érdekeinek szolgálata, feltételezték, hogy mindegyik kormány legfőbb törekvése megadni minden lehetőséget a döntések által érintetteknek a döntési folyamatokban való részvételre.

A Lundi Ajánlások célja a korábban Hágában és Oslóban megszületett ajánlásokhoz hasonlóan ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek oldják a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását – a konfliktusok megelőzését. A Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben megpróbálják közérthetően tisztázni a kisebbségi jogok tartalmát és értelmezni azokat az egyéb normákat, amelyek általában érvényesek azokra a helyzetekre, amelyeknek a feloldásában a Kisebbségi Jogi Főbiztosnak részt vesz. Az ajánlások értelmezése azt a célt szolgálta, hogy elérjék ezen normák koherens alkalmazását a nyílt és demokratikus államokban. Az Ajánlások négy alcím szerint csoportosítják a huszonnégy ajánlást: általános elvek, részvétel a döntéshozatalban, önkormányzás és a közéletben való hatékony részvétel garantálásának módszerei. A Lundi Ajánlásokban az alapvető elvi megosztás két irányvonal mentén fogalmazódott meg: részvétel az állam egészének irányításában, valamint önkormányzás bizonyos helyi és belső ügyekben. A megoldások széles köre lehetséges és ismert. Számos ajánlás keretében alternatívákat javasolnak. Az összes ajánlást az I. részben megfogalmazott Általános Elvekkel összhangban kell értelmezni. Az egyes ajánlások részletes értelmezését a mellékelt Értelmező Jegyzet tartalmazza, amely kifejezetten hivatkozik a vonatkozó nemzetközi standardokra.

*Lundi Ajánlások...*

---



## **LUNDI AJÁNLÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉRŐL A KÖZÉLETBEN**

### **I. ÁLTALÁNOS ELVEK**

- 1) A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele a közéletben egyik lényeges eleme egy békés és demokratikus társadalomnak. A tapasztalatok Európában és másutt is azt igazolták, hogy az ilyen részvétel támogatásához a kormányoknak gyakorta konkrét megoldásukat kell eszközölniük a nemzeti kisebbségek számára. Ezeknek az Ajánlásoknak az a céljuk, hogy elősegítsék a kisebbségek részvételét az államéletben és lehetővé tegyék a kisebbségek identitásának és jellemzőinek fenntartását, ily módon is segítve a jó kormányzást és az állam integritását.
- 2) Ezek az Ajánlások a nemzetközi jog alapvető elveire és szabályaira épülnek, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, a jogegyenlőség és a diszkriminációmentesség, amennyiben ezek érintik a kisebbségek jogát a közéletben való részvételre és egyéb politikai jogok gyakorlását. Az államoknak kötelességük tiszteletben tartani a nemzetközileg elfogadott emberi jogokat és a jogállamiságot, amely lehetővé teszi a civil társadalom megszorításoktól mentes fejlődését olyan körülmények között, amelyek legfőbb jellemzői a tolerancia, a béke és a prosperitás.
- 3) Amikor speciális intézményeket hoznak létre azzal a céllal, hogy gondoskodjanak a kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben, amibe beletartozhat az ilyen intézmények általi irányítás és felelősségvállalás, ezen intézmények kötelesek tiszteletben tartani az összes érintett emberi jogait.
- 4) Az egyének azon túl, hogy egy nemzeti kisebbség tagjai, még számtalan más módon azonosítják önmagukat. A döntés, hogy egy egyén egy kisebbséghez, esetleg a többségi nemzethez tartozónak vallja önmagát vagy sem, az egyén szuverén döntése, amelyet nem lehet senkire ráerőszakolni. Sőt, senki sem szenvedhet semmilyen hátrányt amiatt, hogy meghozta ezt a döntést vagy nem élt a döntés lehetőségével.
- 5) Az Ajánlásoknak megfelelő intézmények létrehozása és eljárások bevezetése során mind a tartalom mind az eljárás fontos. A kormányzati hatóságoknak és a kisebbségeknek kiterjesztő, áttekinthető és számon

kérhető konzultációt kell folytatniuk egymással annak érdekében, hogy fenntartsák a bizalom légkörét. Az államnak ösztönöznie kell a közmédiát a kultúrák közötti megértés elősegítésére és a kisebbségek aggályainak megjelenítésére.

## **II. RÉSZVÉTEL A DÖNTÉSI FOLYAMATOKBAN**

### **A. A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások**

6) Az államok gondoskodjanak arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen – szükség szerint különleges, kifejezetten erre a célra alkalmazott megoldásokkal- hatékonyan hallatni a hangjukat a központi kormányzatban. Ehhez a körülményektől függően az alábbi megoldásokat lehet alkalmazni:

- a nemzeti kisebbségek önálló képviselője, például a kisebbségek számára fenntartott számú mandátummal a parlament valamelyik vagy mindkét házában, vagy a parlamenti bizottságokban; továbbá egyéb garantált formája a törvényhozás folyamatában való részvételnek;
- hivatalos vagy informális megállapodások arról, hogy bizonyos kormányzati pozíciókat, legfelsőbb bírósági, alkotmánybírósági vagy alacsonyabb szintű bírósági helyeket, továbbá tisztségeket kinevezett tanácsadó testületekben vagy egyéb magas szintű pozíciókban a nemzeti kisebbségek képviselői töltsenek be;
- mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi érdekek figyelembevételét az érintett minisztériumokban, pl. a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó személyzet foglalkoztatásával vagy állandó irányelvek kibocsátásával; valamint
- különleges intézkedések a kisebbségek részvételét illetően a közszolgálatban, valamint közszolgáltatások ellátása a nemzeti kisebbség nyelvén.

### **B. Választások**

7) Európában és másutt felhalmozott tapasztalatok igazolják a választási folyamat fontosságát a kisebbségek politikai életben való részvételének

elősegítéséhez. Az államoknak garantálniuk kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyek intézésében való részvételre, beleértve a szavazati jog és a választhatóságra vonatkozó jog diszkriminációmentes gyakorlását.

- 8) A politikai pártok alapítására és működésére vonatkozó szabályozásnak meg kell felelnie az egyesülési jog nemzetközi jogelvének. Ebbe az elvbe beletartozik a közösségi identitás alapján szerveződő politikai pártok, valamint magukat nem kifejezetten egy bizonyos közösség érdekeivel azonosító politikai pártok alapításának szabadsága.
- 9) A választási rendszernek elő kell segítenie a kisebbségi képviseletet és a kisebbségi befolyás érvényesítését.
  - Ott, ahol a kisebbségek területi értelemben koncentráltan élnek, a választókerület határainak ennek megfelelő kialakítása és egyetlen képviselő megválasztása biztosíthatja az elégséges kisebbségi képviseletet.
  - Az arányos képviseleti rendszerek, ahol egy politikai párt által megszerzett szavazatok határozzák meg a párt mandátumainak számát a törvényhozásban, segíthetnek a kisebbségek képviseletében.
  - A preferenciális szavazás bizonyos formái, ahol a szavazók a választás sorrendjében rangsorolják a jelölteket, szintén elősegíthetik a kisebbségi képviseletet és előmozdíthatják a közösségek közötti együttműködést.
  - A törvényhozásban a képviseletre vonatkozó alacsonyabb mandátum-szerzési küszöbök meghatározása fokozhatja a nemzeti kisebbségek részvételét a kormányzásban.
- 10) A választási körzetek földrajzi határai segítsék elő a nemzeti kisebbségek méltányos képviseletét.

### **C. Regionális és helyi megoldások**

- 11) Az államok tegyenek a központi kormányzásra vonatkozó, korábban már említett intézkedésekhez (6–10. bekezdés) hasonló lépéseket annak érdekében, hogy regionális és helyi szinten is biztosítsák a nemzeti

kisebbségek részvételét. A regionális és helyi hatóságok strukturái és döntési folyamatai legyenek áttekinthetőek és érthetőek, hogy ezáltal is ösztönözzék a kisebbségek részvételét.

#### **D. Tanácsadó és konzultatív testületek**

- 12) Az államok hozzanak létre megfelelő intézményi keretek között tanácsadó vagy konzultatív testületeket, amelyek a kormányzati hatóságok és a nemzeti kisebbségek közötti párbeszéd csatornáiként szolgálnak. Az ilyen testületeknek lehetnek konkrét feladatokkal megbízott különleges bizottságaik, amelyek többek között olyan kérdésekkel foglalkoznak, mint a lakhatás, föld, oktatás, nyelvhasználat és kultúra. Az ilyen testületek összetételének tükrözniük kell rendeltetésüket és hozzá kell járulniuk a kisebbségi érdekek hatékonyabb kommunikációhoz és érvényesítéséhez.
- 13) Ezen testületek jogosítványainak ki kell terjedniük többek között arra, hogy kérdéseket vessenek fel a döntéshozók előtt, ajánlásokat készítsenek, törvényi szabályozásra vonatkozó és egyéb javaslatokat fogalmazzanak meg, figyelemmel kísérjenek bizonyos fejleményeket és véleményezzék a kormánydöntések tervezeteit, amelyek a kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintik. A kormányzati hatóságoknak rendszeresen kérjék ki az ilyen testületek véleményét a kisebbségekre vonatkozó törvénytervezetekről és államigazgatási intézkedésekről annak érdekében, hogy elősegítsék a kisebbségi problémák megnyugtató rendezését és a bizalom erősítését. Az ilyen testületek hatékony működése megköveteli a szükséges erőforrások biztosítását.

### **III. ÖNKORMÁNYZÁS**

- 14) A kisebbségek hatékony részvétele a közéletben, szükségessé teheti az önkormányzatiság nem területi vagy területi, illetve vegyes jellegű érvényesítését. Az államoknak megfelelő erőforrásokkal segítsék elő ezen megoldásokat.
- 15) Az ilyen megoldások eredményes alkalmazásának lényeges feltétele, hogy a kormányzati hatóságok és a kisebbségek felismerjék a kormányzás bizonyos területein a központi és egységes döntések szükségességét, más területeken a sokféleség, sokszínűség előnyeit.

- Általában a központi hatóságok által ellátott funkciók közé tartozik a honvédelem, a külügy, a bevándorlási ügyek és vámigazgatás, a makrogazdasági politika és a pénzügyek.
  - Egyéb, többek között az alábbiakban is említett ügyekben a kisebbségek vagy a területi közigazgatási intézmények önállóan, illetve a területi és központi hatóságok együttesen járhatnak el.
  - Az egy állam határain belül fennálló különböző kisebbségi helyzeteknek megfelelően elképzelhető a funkciók aszimmetrikus elosztása.
- 16) A területi vagy nem területi önkormányzás intézményei demokratikus elveken kell alapuljanak, hogy biztosítva legyen az érintett lakosság nézeteinek legjobb megjelenítése.

#### **A. Nem területi megoldások**

- 17) A kormányzás nem területi formái hasznosak a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának fenntartásához és fejlesztéséhez.
- 18) Az ilyen szabályozásra leginkább alkalmas kérdések az oktatás, a kultúra, a kisebbségi nyelv használata, a vallás, valamint bizonyos egyéb, a nemzeti kisebbségek identitása és életvitele szempontjából meghatározó ügyek.
- Egyéneknek és csoportoknak jogában áll kisebbségi nyelven használni nevüket és ezeknek a neveknek az anyakönyvi bejegyzését eszközölni.
  - A kormányzati hatóságok oktatási normák meghatározásáért viselt felelősségét figyelembe véve a kisebbségi intézmények meghatározhatják a kisebbségi nyelvek, kultúrák vagy mindkettő oktatására vonatkozó tananyagot.
  - A kisebbségek meghatározhatják és használhatják saját szimbólumaikat és kulturális önkifejezésük egyéb formáit.

#### **B. Területi megoldások**

- 19) Minden demokráciának megvannak a kormányzás különböző területi szintjein alkalmazott megoldásai. Az Európában és másutt felhalmozott tapasztalatok jelzik, annak értékét ha – túl a központi kormányzás egyszerű decentralizációján és a főváros által ellátott funkciók regionális vagy helyi hivatalokra történő átruházásán – bizonyos törvényhozó és végrehajtó hatalmi funkciók elkerülnek a központi kormányzattól a közigazgatás regionális szintjére. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával az államnak mérlegelje a hatalom, többek között konkrét önkormányzati funkciók ilyen jellegű területi megosztásának, átruházásának megoldásait, különösen ott, ahol ez bővítené a kisebbségek lehetőségeit a hatalom gyakorlására az őket érintő ügyekben.
- 20) A nemzeti kisebbségek konkrét történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi, regionális vagy autonóm közigazgatások számos funkciót felvállalhatnak, amelyek segítségével hatékonyabban reagálhatnak ezen kisebbségeket érintő problémákra.
- Az ilyen közigazgatások elsődleges vagy jelentős mértékben ellátott funkciói, többek között, az oktatás, a kultúra, a kisebbségi nyelv használata, a környezetvédelem, a helyi tervezés, a természeti erőforrások, a gazdaság fejlesztése, a helyi igazgatási funkciók ellátása, a lakhatás, az egészségügy és az egyéb szociális szolgáltatások.
  - A központi és regionális hatóságok által együttesen ellátott funkciók az adóügyek, az igazságszolgáltatás, az idegenforgalom és a közlekedés.
- 21) A helyi, regionális és autonóm hatóságok kötelesek tiszteletben tartani és érvényesíteni minden egyén emberi jogait, beleértve a területükön élő bármely kisebbség jogait.

#### **IV. GARANCIÁK**

##### **A. Alkotmányos és jogi biztosítékok**

- 22) Az önkormányzás formáiról törvényben kell rendelkezni oly módon, hogy módosításuk ne legyen lehetséges az egyszerű törvények módosításával azonos módon. A kisebbségek döntéshozatalban való részvételét

előmozdító megoldásokról törvényben vagy más megfelelő módon lehet rendelkezni.

- Az alkotmányos rendelkezésekként elfogadott megoldások törvénybe iktatása vagy felülvizsgálata a törvényhozás vagy népszavazás magasabb küszöbértékeinek hatálya alá tartozik.
  - A törvények által létrehozott önkormányzás formáinak módosításához gyakorta van szükség a törvényhozás, az autonóm testületek vagy nemzeti kisebbségeket képviselő testületek, vagy mindkettő minősített többséggel elfogadott jóváhagyására.
  - Az önkormányzatiságra és a döntéshozatalban való kisebbségi részvételre vonatkozó rendelkezések időszakos felülvizsgálata hasznos lehetőségeket kínál ahhoz, hogy a tapasztalatok és megváltozott körülmények ismeretében döntsenek az ilyen rendelkezések felülvizsgálatának szükségességéről.
- 23) Mérlegelés tárgyává lehet tenni a rendelkezések előzetes vagy lépésenkénti bevezetésének lehetőségét, lehetővé téve a részvétel új formáinak kipróbálását és fejlesztését. Ezeket a rendelkezéseket a törvényhozáson keresztül vagy informális eszközökkel lehet bevezetni – meghatározott időre, a sikerességüktől függően fenntartva a kiterjesztés, a módosítás vagy a megszüntetés lehetőségét.

## **B. Jogorvoslati lehetőségek**

- 24) A nemzeti kisebbségek hatékony részvételéhez a közéletben feltétlenül szükség van a konfliktusok megelőzésének és a jogviták rendezésének lehetőségét megteremtő konzultációk elfogadott csatornáira, valamint – szükség esetén – az ad hoc vagy alternatív mechanizmusok alkalmazásának lehetőségére. Íme néhány a lehetséges módszerek közül:
- konfliktusok bírósági rendezése, többek között a törvényhozás vagy államigazgatási intézkedések bírósági felülvizsgálata, amelyeknek előfeltétele, hogy az állam rendelkezzen független, hozzáférhető és pártatlan bírósággal, amelynek döntéseit tiszteletben tartják; valamint
  - további mechanizmusok a jogviták rendezéséhez, mint például tárgyalás, tényfeltárás, közvetítés, választott bíróság, nemzeti

### *Lundi Ajánlások...*

---

kisebbségi ombudsman és különbizottságok, amelyek gyűjtőpontként szolgálnak és megteremtik a kormányzati kérdésekben kialakult viták rendezésének mechanizmusait.



## LUNDI AJÁNLÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉRŐL A KÖZÉLETBEN ÉRTELMEZŐ JEGYZET

### I. ÁLTALÁNOS ELVEK

- 1) Mind az **Egyesült Nemzetek Alapokmánya** (a továbbiakban az „ENSZ Alapokmány”), mind az EBEE/EBESZ alapokmányok arra törekednek, hogy az egyenlő szuverén államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés fejlesztésével, tiszteletben tartva az emberi jogokat, beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, fenntartsák és tovább erősítsék a nemzetközi békét és biztonságot. A történelem számos példával szolgál arra, hogy az emberi jogok, ezen belül a kisebbségi jogok megsértése kikezdheti egy állam belső stabilitását és kedvezőtlenül befolyásolhatja az államközi kapcsolatokat, veszélyeztetve ezzel a békét és biztonságot.

Az 1975. évi **Helsinki Záróokmány** „tízparancsolatában” megfogalmazott VII. elv elfogadása óta az EBESZ tagállamok felismerték az alapvető összefüggést a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek törvényes érdekeinek tiszteletben tartása, valamint a béke és biztonság fenntartása között. Ezt az összefüggést erősítették meg a további alapokmányok, többek között az 1983. évi **Madridi Záróokmány** (15. elv), az 1989. évi **Bécsi Záróokmány** (18. és 19. elv) és az 1990. évi **Párizsi Charta az Új Európáért**, valamint a további csúcstalálkozó dokumentumai, többek között az 1992. évi **Helsinki Dokumentum** (IV. rész, 24. bekezdés) és az 1996. évi **Lisszaboni Dokumentum** (I. rész, **Lisszaboni Nyilatkozat a huszonegyedik század Európájának egységes és átfogó biztonsági modelljéről**, 2. bekezdés). Az Egyesült Nemzetek szintjén a kisebbségi jogok védelme és érvényesítése és a béke és biztonság fenntartása közötti összefüggés kifejezésre kerül többek között a **nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló** 1992. évi **ENSZ Nyilatkozat** (a továbbiakban „ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat”) preambulumban. Sőt, a **Párizsi Charta az Új Európáért** elfogadását követően az összes EBESZ tagállam elkötelezte magát a demokratikus kormányzás mellett.

A kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogainak egyenlő gyakorlásához szükséges lehetőségek teljes megteremtése jelenti többek között a kisebbségek hatékony részvételét a döntéshozatalban, különös tekintettel a kisebbségeket kifejezetten érintő döntésekre. Noha a helyzetek nagymértékben különbözhetnek egymástól, és a hagyományos demokratikus folyamatok esetenként megfelelnek a kisebbségek igényeinek és törekvéseinek, a gyakorlat azt is igazolja, hogy a kisebbségek döntéshozatalban való hatékony részvételéhez gyakorta különleges intézkedések szükségesek. Az alább felsorolt nemzetközi előírások kötelezik az államokat hasonló helyzetekben ilyen intézkedések foganatosítására: az 1990. évi **az emberi dimenzióval foglalkozó Koppenhágai Értekezlet Záróokmányának** (a továbbiakban a „Koppenhágai Záróokmány”) 35. bekezdése értelmében az EBESZ államok „tisztelőben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt”; az 1992. évi **ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat** 2. cikkének 2. és 3. bekezdése értelmében „[a] kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van a [...] közéletben való hatékony részvételre” és „joguk van arra, hogy hatékonyan részt vegyenek az országos vagy adott esetben regionális szinten megszülető, saját kisebbségüket vagy lakóhelyüket érintő döntésekben”; az Európa Tanács 1994. évi **Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről** (a továbbiakban a „Keretegyezmény”) a 15. cikkben rendelkezik arról, hogy az államok „kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben - különösképpen az őket érintőkben - való részvételhez szükségesek.”

A hatékony részvétel feltételeinek megteremtésénél abból indulnak ki, hogy a részvétel önkéntes. A társadalmi és politikai integráció alap gondolata értelmében ezek a folyamatok nem azonosak az erőszakos asszimiláció folyamataival és eredményeivel, lásd a Keretegyezmény 5. cikkét. A kisebbségekhez tartozó személyek jogos érdekeinek érvényesítése csak abban az esetben lehet a politikai döntésekben és törvényhozásban optimális eredményekkel kecsegtető békés folyamat, ha az önkéntesség elvének tisztelőben tartásával megy végbe. Az ilyen befogadó, részvételt ösztönző folyamatok szolgálhatják a jó kormányzás céljait, hiszen megfelelnek a teljes lakosság érdekeinek, mert a közélet egységes szövetébe integrálják az összes érdeket és megszilárdítják az állam integritását. A kisebbségek közéletben való hatékony részvételének

nemzetközi normái kihangsúlyozzák azt a tényt, hogy nem jogosítanak fel senkit az Egyesült Nemzetek, az EBESZ és az Európa Tanács céljaival és elveivel ellentétes tevékenységekre, többek között az államok közötti egyenlőséget, a területi integritást és az államok politikai függetlenségét veszélyeztető cselekményekre (lásd a **Koppenhágai Dokumentum** 37. paragrafusát, az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata 8. cikkének (4) bekezdését és a **Keretegyezmény** preambulumát).

- 2) Ezek az ajánlások az 1992. évi **Helsinki Dokumentum** VI. részének 25. bekezdése szellemében építenek a hatályos kötelezettségekre, amennyiben utóbbiak „további lehetőségeket teremtenek az EBESZ államok számára EBESZ kötelezettségeik hatékony érvényesítéséhez, beleértve a nemzeti kisebbségek védelmét és az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez szükséges feltételek megteremtését”.

Az **ENSZ Alapokmánya** 1. cikkének (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a szervezet céljainak egyike „nemzetközi együttműködés a gazdasági, szociális, kulturális és humanitárius jellegű nemzetközi problémák megoldásában, a mindenkit megillető emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának támogatása és ösztönzése, a faji, nemi, nyelvi vagy vallási megkülönböztetés teljes kizárásával” – amit tovább pontosít az 55. cikk (c) bekezdése: „az emberi jogok és alapvető szabadságjogok általános tiszteletben tartása és érvényesítése, mindennemű faji, nemi, nyelvi és vallási megkülönböztetés nélkül”. Az **Alapokmány** egyik meghatározó eleme az emberi jogok tiszteletben tartása és a nemzetközi béke és biztonság közötti szoros összefüggés, és az az emberi méltóság mint alapérték ismételten megjelenik az 1948. évi **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 1. cikkében, az 1966. évi **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** preambulumaiban, az 1966. évi **Nemzeti Egyezményben a gazdasági, szociális és kulturális jogokról**, valamint az 1965. évi **Nemzetközi Egyezményben a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról**. A méltóság tiszteletben tartása minden emberi lényt megillet, ehhez társulnak az egyenlő és elidegeníthetetlen jogok.

Az egyenlő méltóság és elidegeníthetetlen emberi jogok premisszájából következik a diszkriminációmentesség elve, amely megjelenik gyakorlatilag minden nemzetközi emberi jogi okmányban, beleértve az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 2. cikkét, a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 2. és 26. cikkét, valamint a **A gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi**

**Egyezségokmányának 2. cikkét.** A **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 1. cikke világossá teszi, hogy ez az eszköz egyaránt tiltja a „származás, vagy nemzeti vagy etnikai eredet” alapján alkalmazott diszkriminációt. Az 1950. évi **Európai Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről** (a továbbiakban „Európai Emberi Jogi Egyezmény”) 14. cikke az egyezményben garantált jogok és szabadságjogok érvényesítését illetően kifejezetten kiterjeszti a diszkriminációmentesség elvét a „nemzeti vagy szociális származásra, [vagy] egy nemzeti kisebbséghez való tartozásra”. Az EBESZ államok többségének alkotmányában szerepelnek ezek az elvek és megállapítások.

Amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogosultak a közéletben való hatékony részvételre, ezt a jogot minden diszkriminációtól mentesen kell élvezniük, lásd a **Koppenhágai Dokumentum** 31. bekezdését, a **Keretegyezmény** 4. cikkét, valamint az **ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat** 4. cikkének (1) bekezdését. A **Keretegyezmény** 4. cikkének (2) bekezdésével összhangban az egyenlő méltóság elve túlmutat a diszkriminációmentesség elvén és magában foglalja az „egy nemzeti kisebbséghez és a többséghez tartozó egyének közötti teljes és tényleges egyenlőséget”, amihez az államok kötelesek „szükség esetén megtenni a megfelelő intézkedéseket a ... politikai ... élet ... összes területén”, és ennek során „kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.”

Az ajánlásban az emberi jogok és a civil társadalom fejlődésének összekapcsolása egy „hatékony politikai demokrácia” iránti igényt tükröz, amely az **Emberi Jogok Európai Egyezményének** preambuluma szerint elválaszthatatlanul összekapcsolódik az igazságossággal és a békével a világban. Az EBESZ államok az **Új Európa Chartában** ismételten megerősítették, hogy a demokratikus kormányzás és ezen belül az emberi jogok tiszteletben tartása a prosperitás alapja.

- 3) Amennyiben konkrét intézmények létrehozásával kívánnak gondoskodni a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről, ez nem mehet mások jogainak rovására. Minden emberi jogot mindenkor tiszteletben kell tartani, és ez vonatkozik azokra az intézményekre is, amelyekre az állam átruházhatja bizonyos állami hatáskörök gyakorlását. A **Koppenhágai Dokumentum** 33. bekezdésével összhangban amikor a résztvevő államok meghozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának védelmében szükséges intézkedéseket, „bármely ilyen intézkedésnek

összhangban kell lennie az egyenlőség és diszkriminációmentesség elveivel, az érintett résztvevő állam többi állampolgárára tekintettel”. A **Koppenhágai Dokumentum** a 38. bekezdésben arról is rendelkezik, hogy az EBESZ „résztvevő államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére és előmozdítására irányuló erőfeszítéseik során teljes körűen tiszteletben tartják kötelezettségvállalásaikat a létező emberi jogi egyezmények és egyéb idevágó nemzetközi okmányok alapján”. A **Keretegyezmény** 20. cikkében ugyancsak tartalmaz egy hasonló rendelkezést: „A jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből eredő jogok és szabadságok gyakorlása során minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy tiszteletben tartja a nemzeti törvényhozást és mások jogait, különösen a többséghez tartozókat és más nemzeti kisebbségeket”. Ez érinti többek között a „kisebbségek a kisebbségeken belül” esetet, különös tekintettel a területi összefüggésekre (lásd a 16. és 21. ajánlást alább). Ebbe beletartozik továbbá a nők emberi jogainak tiszteletben tartása, beleértve „az ország politikai és közéletére” vonatkozó diszkriminációmentességet, lásd az 1979. évi **Egyezmény a nőkkel szembeni diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 7. cikkét.

- 4) A kisebbségekhez tartozó személyek önmeghatározásának elve néhány alapvető kötelezettségen nyugszik. A **Koppenhágai Dokumentum** 32. bekezdése rendelkezik arról, hogy „valamely nemzeti kisebbséghez való tartozás a személy egyéni választásának kérdése, és ebből a választásból semmilyen hátránya nem származhat”. A **Keretegyezmény** 3. cikkének (1) bekezdése hasonlóan rendelkezik: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék”. Az **ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata** 3. cikkének (2) bekezdése ugyancsak tartalmaz egy tilalmi rendelkezést arról, hogy „egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyt az ebben a Nyilatkozatban megfogalmazott jogok gyakorlásának vagy nem gyakorlásának következményeként” semmilyen joghátrány nem érheti.

Az egyéni autonómia és szabadság tiszteletben tartásához elengedhetetlen az egyén önmeghatározásának szabadsága. Egy adott személynek több identitása is lehet, amelyek nemcsak az illető magánéletére, hanem a közéletben való részvételére is vonatkoznak. Az egyének és eszmék fokozott áramlása által jellemzett nyitott társadalmakban számos személynek van többes identitása; amelyek egybeesnek, egymás mellett léteznek vagy egymásra rakódnak (hierarchikus vagy nem hierarchikus

módon), így tükrözve az egyén identitásainak különböző összekapcsolódásait. Természetesen, az etnikai hovatartozás nem egyetlen alapja az identitásoknak, ezek még csak nem is egységesek egy adott közösségen belül sem, a közösség tagjainál különböző formában és mértékben jelentkezhetnek. Az éppen napirenden levő különböző ügyektől függően az eltérő identitások lehetnek többé vagy kevésbé érzékelhetők. Ennek következményeként egyazon személy eltérő célokra különböző módon határozhatja meg önmagát attól függően, mennyire fontos számára az önmeghatározás láthatósága, érzékelhetősége. Például egyes államokban egy adott személy egy bizonyos nyelven nyújthatja be az adóbevalláshoz szolgáló nyomtatványokat, ezzel szemben a helyi közösségben más célokra eltérő módon határozhatja meg önmagát.

- 5) A demokrácia keretei között a döntés folyamata legalább annyira fontos, mint a meghozott döntések tartalma. Miután a jó kormányzás nem csak az emberektől, de az emberekért is van, a döntési folyamatokba minden esetben be kell vonni az érintetteket, a folyamatokat mindenki számára áttekinthetővé és megítélhetővé kell tenni, ezenkívül az érintettek számára lehetővé kell tenni a számonkérést. Csak az ilyen döntési folyamatok alkalmasak a közbizalom ösztönzésére és fenntartására. A befogadó jellegű folyamatok közül említést érdemel a konzultáció, a szavazás, a népszavazás, de akár a közvetlenül érintettek kifejezett egyetértése. Az ilyen folyamatok eredményeként megszülető határozatok vélhetően ösztönözhetik az önkéntes jogkövető magatartást. Azokban a helyzetekben, ahol az állami hatóságok és az érintett közösség nézetei nagymértékben különbözhetnek egymástól, a jó kormányzás egy harmadik fél szolgálatainak igénybevételét javasolhatja annak érdekében, hogy segít a legmegfelelőbb megoldás kialakításában.

Ami kifejezetten a nemzeti kisebbségeket illeti, a **Koppenhágai Dokumentum** 33. bekezdése arra kötelezi az EBESZ résztvevő államait, hogy intézkedéseket tegyenek „a területeiken élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmében és megeremtsék az ilyen identitás támogatásának feltételeit [...] megfelelő konzultáció után, beleértve a kapcsolattartást az ilyen kisebbségek szervezeteivel vagy egyesületeivel”. A **Helsinki Dokumentum** VI. részének 26. bekezdésében az EBESZ résztvevő államok további kötelezettségeket vállaltak „a nemzeti kisebbségi kérdések konstruktív kezelésére – békés eszközökkel és az összes érintett párbeszédén keresztül, az EBESZ elvek és kötelezettségek alapján”. Ami az „összes érintett felet” illeti, a **Koppenhágai Dokumentum** 30. bekezdése elfogadja „a nem-

kormányzati szervezetek, beleértve a politikai pártok, szakszervezetek, emberi jogi szervezetek és vallási csoportok fontos szerepét a tolerancia, a kulturális változatosság előmozdításában és a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések megoldásában.”

A befogadó folyamatokhoz toleranciára van szükség. A kölcsönös megbecsülés és az egyenlőség jellemezte társadalmi és politikai légkörről törvényekben kell gondoskodni, de ezt hivatott segíteni egy, a lakosság egésze által támogatott társadalmi etika. Különleges szerepe van e tekintetben a médiának. A **Keretegyezmény** 6. cikkének (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy „a felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására”. Az államoknak többek között véget kell vetniük a becsmérítő vagy pejoratív nevek és fogalmak nyilvános használatának és lépéseket kell tenniük a negatív sztereotípiák ellensúlyozására. Ideális esetben az érintett közösség képviselőinek is részt kell venniük az ilyen problémák áthidalását szolgáló intézkedések kiválasztásában és tervezésében.

## II. RÉSZVÉTEL A DÖNTÉSI FOLYAMATBAN

### A. Megoldások a központi kormányzat szintjén

- 6) Az **EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek tanácskozása (Genf) által elkészített** 1991. évi **Jelentés** III. részének 1. bekezdése a **Koppenhágai Dokumentum** 35. bekezdésére támaszkodva kihangsúlyozza, hogy „amikor a nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozó kérdések országon belül kerülnek napirendre, a nemzeti kisebbségeknek hatékony lehetőségekkel kell rendelkezniük az ezekben a vitákban való részvételhez ... [és] hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vagy képviselők [ilyen] demokratikus részvétele a döntési folyamatokban vagy konzultatív testületekben fontos eleme a közügyek intézésében való hatékony részvételnek”. A **Helsinki Dokumentum** VI. részének 24. bekezdése arra kötelezi az EBESZ-ben részt vevő államokat, hogy „ezzel összefüggésben tegyenek határozottabb erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önállóan vagy másokkal egy közösségben szabadon gyakorolhassák emberi jogukat és alapvető

szabadságjogaikat, beleértve az egyes államok demokratikus döntési eljárásainak megfelelő részvételt országaik politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében, beleértve a demokratikus részvételt – többek között politikai pártokon és egyesületeken keresztül – az országos, regionális és helyi döntéshozó és konzultatív testületekben”.

A részvétel lényege a bevonás, mind a döntési folyamatokhoz való lényegi hozzájárulás lehetőségének megteremtése értelmében, mind pedig ezen hozzájárulások kifejtett hatásának értelmében. A jó kormányzás fogalmába beletartozik az a premissza, miszerint az egyszerű többséggel hozott döntés nem minden esetben elégséges. Az állam struktúráját illetően a decentralizáció különböző formái biztosíthatják a döntési folyamatok maximális relevanciáját és számonkérhetőségét az érintettek számára – a központi állam és a térségek szintjén egyaránt. Ez különböző módon képzelhető el egy egységes államban vagy föderációs /konföderációs rendszerekben. A döntéshozó testületekben a kisebbségi képviselőket a kisebbségek számára fenntartott helyekkel (kvótákkal, promóciókkal vagy egyéb eszközökkel) lehet biztosítani; a részvétel egyéb formái közül említést érdemel a tagság különböző bizottságokban – szavazati joggal vagy megfigyelői minőségben. Hasonló eszközökkel, formális előírásokkal vagy elfogadott gyakorlattal lehet biztosítani a részvételt a végrehajtó, bírósági, közigazgatási és egyéb testületekben. A kisebbségi problémák kezelésére különleges testületeket is fel lehet állítani. Az összes kisebbségi jog gyakorlásához szükséges lényeges lehetőségek megteremtéséhez konkrét intézkedésekre van szükség a közzolgálatban, beleértve a „közzolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés” lehetőségének megteremtését, ahogy azt a **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról**, 5. cikk (c) pontja fogalmazza meg.

## B. Választások

- 7) Szabad, tisztességes és időszakos választásokon megválasztott reprezentatív kormány az, ami fémjelzi a modern demokráciát. A legfontosabb cél az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 21. cikke (3) bekezdésében leírtak szerint, hogy „a népakarat legyen a kormány felhatalmazásának alapja”. Ez az alapvető norma fogalmazódik meg a nemzetközi és európai egyezményekben, nevezetesen a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 25. cikkében és az **Európai Emberi Jogi Egyezményhez** csatolt I. Jegyzőkönyv 3. cikkében.



Az EBESZ tagállamok vonatkozásában a **Koppenhágai Dokumentum** 5. és 6. bekezdése rendelkezik arról, hogy „az igazságosság azon elemi közül, amelyek lényegesek a természetes emberi méltóság és az összes emberi lény egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak maradéktalan kifejezésre juttatásához”, „az időszakos és valódi választásokon keresztül szabadon és tisztességesen kifejezésre juttatott népakarat az, amely az összes kormány felhatalmazásának és legitimitásának alapja”.

Noha az államok szabadon dönthetnek arról, hogyan tesznek eleget ezeknek a kötelezettségeknek, ezt diszkriminációtól mentesen kell megtenniük és gondoskodniuk kell a lehető legteljesebb reprezentativitásról. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a 25. cikkre vonatkozó **25. sz. Általános Észrevétel** 12. bekezdésében (57. ülészak, 1996) közölt értelmezésében leszögezte, hogy „A szólás, a gyülekezés és az egyesülés szabadsága lényeges feltételei a szavazati jog hatékony gyakorlásának, ezeknek a jogoknak teljes védelmet kell élvezniük. [...] szavazásra vonatkozó információkat és anyagokat a kisebbségi nyelveken is hozzáférhetővé kell tenni”. Sőt, a **25. sz. Általános Észrevétel** 5. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A közügyek intézése [...]tág fogalom, amely a politikai hatalom, ezen belül törvényhozó, végrehajtó és közigazgatási hatalom gyakorlására vonatkozik. Érinti a közigazgatás minden vonatkozását, a nemzetközi, nemzeti, regionális és helyi politika alakítását és végrehajtását”.

Miután a különböző nézetek és érdekek miatt egyik választási rendszer sem semleges, az államoknak egy olyan rendszer bevezetésén kell fáradozniuk, amely az adott helyzetben a lehető legszélesebb rétegek képviselőit ellátó kormány megalakulását eredményezné. Ez különösen fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára, akik adott esetben egyéb módon nem juthatnak megfelelő képviselőhöz.

- 8) A demokráciák elvben nem lehetnek befolyással az emberek politikai szerveződésére és annak módjára – mindaddig, amíg eszközeik békések, és ameddig mindenki tiszteletben tartja mások jogait. Ez lényegét tekintve az egyesülés szabadságának kérdése, erről számos nemzetközi okmány rendelkezik: az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 20. cikke; a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 22. cikke; az **Európai Emberi Jogi Egyezmény** 11. cikke; valamint a **Koppenhágai Dokumentum** 6. bekezdése. Az egyesülés szabadságának kifejezetten a nemzeti kisebbségekre vonatkozó további garanciáit tartalmazza a **Koppenhágai Dokumentum** 32.6. bekezdése és a **Keretegyezmény** 7. cikke. A **Helsinki Dokumentum** VI. részének 24. bekezdése arra kötelezi

az EBESZ résztvevő államait, hogy „gondoskodjanak arról, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önállóan vagy másokkal egy közösségben szabadon gyakorolhassák emberi jogaikat és az alapvető szabadságjogokat, beleértve az országaik [...] politikai [...] életében való részvétel jogát, többek között [...] politikai pártokon és egyesületeken keresztül.

Noha a jogegyenlőség és a diszkriminációmentesség maradéktalan érvényesítése csökkenti vagy megszünteti az etnikai kötelékek alapján szerveződő politikai pártok iránti igényt, bizonyos helyzetekben az ilyen, közösségi alapon szerveződő pártok jelentik az egyetlen reményt a sajátos érdekek hatékony képviselőire és így módon a hatékony részvételre. Pártok természetesen más alapokon, például regionális érdekek mentén is szerveződhetnek. A pártoknak ideális esetben nyitottaknak kell lenniük és túl kell lépniük a szűken értelmezett etnikai kérdéseken; ezért a fő politikai áramlatok mentén szerveződő pártoknak be kell fogadniuk a kisebbségek tagjait, ezáltal csökkentve az etnikai pártok iránt megmutatkozó igényt és az ilyen jellegű törekvéseket. E tekintetben fontos lehet a választási rendszer kiválasztása. A politikai pártok semmilyen körülmények között sem szíthatnak fajgyűlöletet, ezt tiltja többek között a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 20. cikke** és **A faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról szóló Nemzetközi Egyezmény 4. cikke**.

- 9) A választási rendszer rendelkezhet a törvényhozó hatalom és egyéb testületek és intézmények, többek között egyéni tisztségviselők megválasztásáról. Noha a választási körzetenként megválasztott egy-egy képviselő alapján működő rendszerek biztosíthatják a kisebbségek elégséges képviselőt – attól függően, hogyan húzzák meg a választási körzetek határait és mekkora a kisebbségi közösségek koncentrációja –, az arányos képviselő további garanciákkal szolgálhat az ilyen kisebbségi képviselő biztosításához. Az arányos képviselő számos változatát alkalmazzák az EBESZ tagállamaiban. Használják többek között a „preferencia-szavazást”, ahol a szavazók a választás sorrendjében rangsorolják a jelöltek; a „nyílt listás rendszereket”, ahol a választók egy pártlistán szavazhatnak egy bizonyos jelöltre, valamint szavazhatnak a pártra; a „*panachage*” szavazást, ahol a választók különböző pártlistáról egynél több jelöltre szavazhatnak; valamint a „*kumulációt*”, ahol a szavazók egynél több szavazatot adhatnak le egy kiválasztott jelöltre. A küszöbököt úgy kell meghatározni, hogy azok ne legyenek akadályai a kisebbségi képviselőnek.

- 10) A választási körzetek határainak megállapítása során figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségek aggályait és érdekeit, abból a szempontból, hogy megfelelő képviselőtük biztosítva legyen a döntéshozó testületekben. Az „egyenlőség” fogalma azt jelenti, hogy a kiválasztott módszer senkinek az érdekeit sem sértheti, és hogy méltányolni kell az összes kifejezésre juttatott aggályt és érdeket. Ideális esetben a határokat egy független és pártatlan testületnek kell meghatároznia, amely egyéb szempontok mellett tiszteltben tartja a kisebbségek jogait. Az EBESZ tagállamaiban ezt gyakran állandó, professzionális választási bizottságokkal igyekeznek megoldani.

Az államok semmilyen körülmények között sem módosíthatják a választási körzetek határait, illetve semmilyen egyéb eszközzel sem módosíthatják egy körzetben élő populáció összetételét kifejezetten azzal a céllal, hogy felhígítsák vagy kizárják a kisebbségi képviselőt. Ezt kifejezetten tiltja a **Keretegyezmény 16. cikke**; az **Európai Önkormányzati Charta 5. cikke** leszögezi, hogy „A helyhatósági választási körzetek határainak bármilyen változtatásához előzetes konzultációkat kell folytatni az érintett helyi közösségekkel, adott esetben egy népszavazással, amennyiben ezt az alkotmány lehetővé teszi” (lásd a területi rendelkezésekre vonatkozó 19. ajánlást).

### C. Megoldások regionális és helyi szinteken

- 11) Ez az Ajánlás vonatkozik a kormányzás összes, központi hatóságok alatti szintjére (járások, megyék, körzetek, prefektúrák, helyhatóságok, nagy- és kisvárosok, legyenek ezek egységes állam egységei vagy szövetségi állam államalkotó részei, beleértve az autonóm régiókat és egyéb hatóságokat). A minden embert megillető emberi jogok következetes gyakorlása azt jelenti, hogy a központi kormányzat szintjén biztosított jogosultságokat az alacsonyabb szinten is biztosítani szükséges. A regionális és helyi szinteken létrehozott struktúrák különbözhetnek a központi kormányzat szintjén alkalmazott rendszerektől. A struktúrák létrejöhetnek továbbá aszimmetrikusan, a különböző igények és kifejezett kívánások mentén eszközölt változtatásokkal.

### D. Tanácsadó és konzultatív testületek

- 12) A **Helsinki Dokumentum VI. részének 24. bekezdése** arra kötelezi az EBESZ résztvevő államokat, hogy „gondoskodjanak arról, hogy a nemzeti

kisebbségekhez tartozó személyek önállóan vagy másokkal közösségben szabadon gyakorolhassák emberi jogait és alapvető szabadságjogait, beleértve a teljes részvételt a [...] politikai [...] életben, beleértve a demokratikus részvételt [...] az országos, regionális és helyi döntéshozó és konzultatív testületekben”. Az ilyen testületek lehetnek állandó vagy ad hoc testületek, a törvényhozó vagy végrehajtó hatalom részei vagy ezek mellé rendelt intézmények, illetve azoktól független szerveződések. A parlamenti testületek mellé rendelt bizottságok, mint például a kisebbségi kerekasztalok az EBESZ számos tagállamában ismertek. Az ilyen testületek a kormányzás különböző szintjein működhetnek és működnek is ideértve a hasonló jellegű önkormányzati szerveződésekét. Ahhoz, hogy ezek a testületek hatékonyan működhessenek, a testületekben helyet kell kapniuk a kisebbségi képviselőknek és a kérdésekben jártas szakértőknek, gondoskodni kell a működéshez szükséges erőforrásokról, valamint arról, hogy a döntéshozók komolyan odafigyeljenek a testületek állásfoglalásaira. A tanácsadói és szakértői tevékenységen túl az ilyen testületek hasznos közvetítő tevékenységet is elláthatnak a döntéshozók és a kisebbségi csoportok között. Intézkedéseket ösztönözhetnek a kormányzati szinten és a kisebbségi közösségekben egyaránt. Az ilyen testületek a programok végrehajtásával kapcsolatos konkrét feladatok ellátásában is részt vehetnek, többek között az oktatás területén. Mindezek mellett egyes kisebbségek életében fontos szerepet játszhatnak a konkrét feladatokra létrejött bizottságok; az ilyen testületekben gondoskodni szükséges az érintett közösségek képviseletéről.

- 13) E testületek konstruktív alkalmazásának lehetőségei helyzetenként különböznek. A jó kormányzáshoz azonban minden esetben szükség van a hatóságok kezdeményező lépéseire; arra van szükség, hogy a hatóságok hivatkozzanak rájuk és szükség esetén igényeljék a testületek közreműködését. A hatóságoknak e testületekkel és tagjaikkal szemben tanúsított nyitott és befogadó magatartása hozzájárulhat jobb döntések megszületéséhez és a szélesebb társadalom bizalmának megnyeréséhez.

### **III. ÖNKORMÁNYZÁS**

- 14) Az „önkormányzás” mint fogalom azt jelenti, hogy egy közösség ellenőrzést gyakorol az őt érintő ügyekben. A „kormányzás” fogalmának használata nem feltétlenül jelent kizárólagos joghatóságot. Magában foglalhatja a közigazgatási hatóságot, az irányítást, valamint a meghatározott törvényhozó és bírósági joghatóságot. Az állam bizonyos

jogosítványok átruházásával vagy átadásával, illetve szövetségi állam esetében az alkotmányos jogosítványok eredendő megosztásával érheti el ezt a hatalommegosztást. Az EBESZ résztvevő államok között az „önkormányzás” megoldásai eltérő módon vonatkoznak az autonómia, az önálló kormányzás és az önkormányzat átruházására. Ez a fogalom semmilyen körülmények között sem tartalmazhat etnikai kritériumokat a területi rendezésekre vonatkozó.

A **Koppenhágai Dokumentum** 35. bekezdésében az EBESZ résztvevő államok tudomásul vették, hogy „egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”. Az **EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek tanácskozása (Genf) által elkészített Jelentés** ennek megfelelően a IV. rész 7. bekezdésében leszögezte, „hogyan egyes [részt vevő államok] megfelelő demokratikus eszközökkel pozitív eredményeket értek el, többek között [...] helyi és autonóm közigazgatás, valamint területi alapú autonómia, beleértve a szabad és időszakos választásokon megválasztott konzultatív, törvényhozó és végrehajtó testületek működése; egy nemzeti kisebbség öngazgatása olyan, identitását érintő területek esetében, ahol a területi autonómia mint megoldás nem alkalmazható; valamint a kormányzás decentralizált vagy helyi formáinak bevezetésével; [...] pénzügyi és szakmai segítségnyújtással nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének részére, akik szeretnék gyakorolni a jogukat saját oktatási, kulturális és vallási intézményeik, szervezeteik és egyesületeik létrehozására és fenntartására [...]”. Az **Európai Önkormányzati Charta** preambuluma általánosabban jelleggel hangsúlyozza ki a „demokrácia és a hatalmi decentralizáció elveit” mint hozzájárulást „a helyi önkormányzatok megtartásához és megszilárdításához különböző európai országokban”. Ez utóbbival kapcsolatban az **Európai Önkormányzati Charta** a 9. cikkben rendelkezik az ilyen decentralizált jogosítványok gyakorlásához szükséges megfelelő pénzügyi erőforrásokra való jogosultságról.

- 15) Amennyiben az állam az állam egészét érintő bizonyos területekért tartozik felelősséggel, központi szervein keresztül gondoskodnia kell ezen területeknek a szabályozásáról. Itt jellemzően az alábbi területekről van szó: honvédelem, amely lényeges feltétele a területi egység fenntartásának; makrogazdasági politika, amely annyiban fontos, amennyiben a központi

kormányzat a gazdasági értelemben egymástól eltérő régiók közötti kiegyenlítő erőként működik; valamint a diplomácia klasszikus kérdései. Amennyiben egyéb területeknek is kiemelt szerepük lehet az állam működtetésében, ezeket a területeket – legalábbis bizonyos mértékben – a központi hatóságoknak kell szabályozniuk. Ugyanakkor ezen területek szabályozása lehet megosztott is, beleértve a kifejezetten érintett területi egységeket vagy a kisebbségi csoportokat (lásd a 18. és 20. ajánlást). A szabályozó hatalom ilyen jellegű megosztásának mindazonáltal összhangban kell lennie az emberi jogi normákkal, a szabályozást a gyakorlati szempontok figyelembevételével, összehangoltan kell végezni.

Az egyik olyan terület, ahol hagyományosan érvényesül a területi vagy nem területi alapon működő megosztott szabályozás vagy mindkettő, és amely rendkívüli jelentőséggel bír az állam egésze és a kisebbségi csoportok számára egyaránt, az oktatás. A **UNESCO Egyezmény a diszkrimináció ellen az oktatásban** 5. cikkének 1. bekezdése részletesebben fogalmazza meg, hogyan kell működnie a megosztásnak ezen a területen: „Az Egyezményt aláíró Felek egyetértenek abban, hogy: [...]

- (b) Fontos tiszteletben tartani a szülők vagy adott esetben a gyámok szabadságát, először abban, hogy nem állami hatóságok által fenntartott, de az illetékes hatóságok által megfogalmazott vagy jóváhagyott minimális oktatási előírásoknak megfelelni képes intézményeket választhassanak gyermekeiknek, valamint, másodsor, az állam által a jogalkalmazás során követett eljárásokkal összhangban, saját meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak gyermekeik vallási és erkölcsi neveléséről; egyetlen személyt vagy csoportot sem lehet kényszeríteni arra, hogy saját meggyőződésével vagy meggyőződésekkel ellentétes vallási képzésben részesüljön;
- (c) fontos elfogadni és elismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját, önálló oktatási tevékenységre, beleértve az iskolák fenntartását, valamint – az adott állam oktatáspolitikájától függően – a kisebbség anyanyelvének használatát vagy az anyanyelvi oktatást, azzal a megkötéssel, hogy: (i) ennek a jognak a gyakorlása nem akadályozhatja az ilyen kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megismerésében és a közösség tevékenységeiben való részvételben, illetve nem sértheti a nemzeti szuverenitást; (ii) az oktatás színvonala nem lehet alacsonyabb az

illetékes hatóságok által előírt vagy engedélyezett szintnél; valamint (iii) az ilyen iskolák látogatása opcionális.”

- 16) A demokratikus kormányzás elve érvényes a kormányzás minden szintjére és minden egyes elemére– amely megfogalmazásra került az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 21. cikkében, a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 25. cikkében és az **Európai Emberi Jogi Egyezményhez** csatolt I. Jegyzőkönyv 3. cikkében, valamint az EBESZ normákban. Ott, ahol szükséges vagy célszerű az önkormányzás intézményeinek felállítása, a jogok egyenlő gyakorlása ezen intézményekben is szükségessé teszi a demokrácia elvének érvényesítését.

## A. Nem területi megoldások

- 17) Ebben a szakaszban a nem területi – gyakorta „egyéni” vagy „kulturális autonómiának” nevezett – autonómiával foglalkozunk, amely ott lehet leginkább hasznos, ahol egy csoport földrajzi értelemben szétszórtan él. Az hatalom ilyen megosztása, beleértve az egyes konkrét területek és ügyek fölötti ellenőrzést, elképzelhető mind az állam szintjén, mind pedig bizonyos területi egységeken belül. Minden esetben gondoskodni kell mások emberi jogainak tiszteletben tartásáról. Sőt, ezeknél a megoldásoknál gondoskodni kell a megfelelő anyagi eszközökről, hiszen csak ezek birtokában válhat lehetővé bizonyos közfunkciók ellátása; e megoldásoknak befogadó jellegű folyamatokból kell következniük (lásd az 5. ajánlást).
- 18) A lehetséges funkciókról készült jegyzék nem teljes. Nagyon sok függ az adott helyzettől, különösen a kisebbség igényeitől és törekvéseitől. Különböző helyzetekben eltérő kérdések többé vagy kevésbé lehetnek fontosak a kisebbségek számára, és az ezeken a területeken megszülető döntések eltérő mértékben érintik a kisebbségeket. Egyes területek megoszthatók. A kisebbségek számára különösen aggályos területek egyike a nevek anyakönyvezése, a képviseleti intézmények nevének bejegyzése, lásd a **Keretegyezmény** 11. cikkének (1) bekezdését. Az Ajánlás nem támogat semmilyen kormányzati beavatkozást vallási ügyekben, kivéve a vallásügyi hatóságokra átruházott jogosítványok gyakorlását (pl. az egyéb családi állapotot illetően). Ugyancsak nem támogatja az Ajánlás azt az elképzelést, hogy kisebbségi intézmények ellenőrzést gyakoroljanak a média fölött – noha a kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetővé kell tenni saját média létrehozását és használatát, lásd a **Keretegyezmény** 9. cikkének (3) bekezdését. A kultúrának vannak természetesen különböző, egyéb területekre, többek között a szociális szolgáltatások, a lakásépítés és a gyermekgondozás területére átnyúló vonatkozásai; az államnak ezeken a területeken kötelessége figyelembe venni a kisebbségi érdekeket.

## B. Területi megoldások

- 19) Az európai államokban megfigyelhető egy általános trend a jogkörök átruházására és a szubszidiaritás elvének alkalmazására; a döntések a leginkább érintettekhez a lehető legközelebb születnek, adott esetben a legérintettebbek saját maguk döntenek saját sorsukról. Az **Európai Önkormányzati Charta** 4. cikkének (3) bekezdése az alábbiak szerint



fogalmazza meg ezt a célkitűzést: „Az állami kötelezettségeket lehetőség szerint azoknak a hatóságoknak kell ellátniuk, amelyek a legközelebb vannak az állampolgárokhoz. Minden olyan esetben, amikor egy kötelezettséget egy másik hatóságra ruháznak át, mérlegelni kell a feladat terjedelmét és jellegét és a hatékonyság és a gazdaságosság követelményeit.” A területi önkormányzat segíthet az államok egységének megőrzésében, miközben fokozza a kisebbségek részvételét és bevonását, hiszen a kisebbségek a lakossági összetételt tükröző önkormányzati intézményekben jutnak nagyobb szerephez a kormányzásban. Ennek a célnak a szövetségi államok is megfelelnek, ugyanúgy, mint az egységes vagy szövetségi államok szervezetében működő autonómiák is. Elképzelhető vegyes közigazgatások létrehozása. Amint azt a 15. ajánlásban már említettük, nincs szükség az állam egész területén egységes megoldások alkalmazására; a konkrét megoldások az igényekkel és kifejezett törekvésekkel összhangban változhatnak.

- 20) Az autonóm hatóságoknak valós hatalommal kell rendelkezniük ahhoz, hogy a törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalom szintjén meghozhassák a szükséges döntéseket. Az államon belül a hatalom a központi, regionális és helyi hatóságok, valamint a funkciók közötti is megosztható. A **Koppenhágai Dokumentum** 35. bekezdése említést tesz „a speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás” alternatíváiról. Ez világossá teszi, hogy nincs szükség az államon belül egyformaságra. A tapasztalatok jelzik, hogy még a hagyományosan a központi kormány által ellátott közigazgatási funkciók vonatkozásában is van lehetőségek a jogosítványok megosztására, beleértve a bírói (tartalmi és eljárási) hatalom és a hagyományos gazdaságok fölött gyakorolt hatalom átruházását. Minimum, hogy az érintett populációkat rendszeresen be kell vonni az ilyen hatósági jogosítványok gyakorlásába. A központi kormánynak ugyanakkor fenn kell tartania a maga számára az igazságszolgáltatásra és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogosítványokat.
- 21) Ott, ahol a kisebbségek hatékony részvételének bővítése érdekében területi alapon meg lehet osztani a hatalom gyakorlását, ezeket a megosztott jogosítványokat az említett joghatóságok határain belüli kisebbségek érdekeinek figyelembevételével kell gyakorolni. A közigazgatási és végrehajtó hatalmi szerveknek a területen élő lakosság egészségéért kell vállalniuk a felelősséget. Ez következik a **Koppenhágai Dokumentum** 5.2. bekezdéséből, amely kötelezi az EBESZ-ben részt vevő államokat, hogy minden szinten és mindenki számára gondoskodjanak „egy jellegét

tekintve reprezentatív kormányzás valamilyen formájáról, ahol a végrehajtó hatalom számadással tartozik a választott törvényhozó hatalomnak vagy a választóknak”.

#### IV. GARANCIÁK

##### A. Alkotmányos és jogi biztosítékok

- 22) Ez a szakasz az „elsáncolással”, azaz a hatályos jogi rendelkezések megszilárdításával foglalkozik. A nagyon részletes jogi rendelkezések bizonyos esetekben hasznosak lehetnek, miközben egyéb esetekben elegendő lehet a keretek szabályozása. Amint azt az 5. ajánlás is említi, a rendelkezéseknek minden esetben nyitott folyamatokból kell következniük. A rendelkezések elfogadását követően azonban stabilitásra van szükség, hiszen ez biztosíthatja az érintettek, különösen a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének számára a biztonságot. Az **Európai Önkormányzati Charta** 2. és 4. cikke az alkotmányos megoldásokat részesíti előnyben. A stabilitás és a rugalmasság közötti kívánt egyensúly érdekében hasznos lehet rendelkezni arról, hogy bizonyos meghatározott időközönként sor kerüljön a rendelkezések újragondolására; ily módon a törvénymódosítás folyamata jó előre depolitizálható, és az egész eljárás kisebb ellenállásba ütközhet.
- 23) Ez az ajánlás annyiban különbözik a 22. ajánlástól, amennyiben a hatályos rendelkezések módosítására vonatkozó feltételek meghatározása helyett az új és innovatív rendszerek kipróbálására ösztönöz. A felelős hatóságok a központi hatóságok és a kisebbségek közötti kapcsolatokban kialakuló különböző helyzetekben eltérő módon járhatnak el. Egy ilyen megközelítés – nem utolsósorban az innováció és implementáció folyamatain keresztül – az álláspontok feladása nélkül kedvező és hasznos tapasztalatok felhalmozását eredményezheti.

##### B. Jogorvoslati lehetőségek

- 24) A **Koppenhágai Dokumentum** 30. bekezdésében az EBESZ tagállamok „elismerik, hogy a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések csak a joguralmon és a működő független bírósági rendszeren alapuló demokratikus politikai keretben oldhatók meg kielégítően”. A jogorvoslati lehetőségek elve a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 2. cikkének (3) bekezdésében is felmerül; miközben az

**Európai Önkormányzati Charta** 11. cikke említést tesz a „bíróági jogorvoslatról”.

Bíróági felülvizsgálatra jogosultak többek között alkotmánybíróságok, valamint az illetékes nemzetközi emberi jogi testületek. Bíróágon kívüli mechanizmusok és intézmények, többek között nemzeti bizottságok, ombudsmanok, etnikai vagy „faji” kérdésekkel foglalkozó tanácsok stb. ugyancsak fontos szerepet vállalhatnak ezeknek a problémáknak a rendezésében, lásd a **Koppenhágai Dokumentum** 27. bekezdését, a **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 14. cikkének (2) bekezdését, valamint az 1993. évi Emberi Jogi Világkonferencia által elfogadott **Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Program** 36. bekezdését.