

## 1713 (2010) sz. Határozat

### **Kisebbségvédelem Európában: legjobb gyakorlatok és hiányosságok a közös standardok végrehajtásában**

1. A Parlamenti Közgyűlés a nemzetközi emberi jogok szerves részeként emeli ki a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének alapvető fontosságát annak érdekében, hogy egyenlőség, igazságosság, stabilitás, biztonság és béke legyen Európában.
2. A Közgyűlés emlékeztet a nemzeti kisebbségek jogairól szóló 1492 (2001), 1623 (2003) és az 1766 (2006) ajánlásaira, és tisztelettel adózik az ETS No. 157-nek (Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről) és az ETS No. 148-nak (A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája), melyek az elmúlt években alapvető szerepet játszottak az Európában élő nemzeti kisebbségek védelmének javításában és jogaik érvényesülésének előmozdításában.
3. Sajnos a két eszköz még nem vált általánosan elfogadott standarddá Európában, mivel az Európa Tanács tagállamai közül még néhány nem ratifikálta azokat.
4. Eddig négy ország – Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg – aláírta, de nem ratifikálta, és négy állam – Andorra, Franciaország, Monaco és Törökország – alá sem írta és nem is ratifikálta a Keretegyezményt. A Közgyűlés felszólítja a fent említett államokat, hogy a lehető leghamarabb fenntartások és korlátozó nyilatkozatok nélkül írják alá és/vagy ratifikálják a Keretegyezményt. A Közgyűlés továbbá elítéli, hogy az ügyben nem történt előrelépés azóta, hogy 2006-ban az utolsó ajánlás elfogadásra került.
5. A Közgyűlés sajnálja, hogy a Keretegyezményt aláíró és/vagy ratifikáló államok által megfogalmazott fenntartásokat és korlátozó nyilatkozatokat még nem vonták vissza és újra kéri az érintett államokat, hogy tegyék meg azt.
6. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját eddig 24 állam ratifikálta. További kilenc állam aláírta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját és a kilenc államból néhány a közeljövőben ratifikálni is fogja azt. De a mai napig az Európa Tanács tagállamainak kb. fele még nem iratkozott fel az említett jogi intézményre.
7. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve olyan alapvető emberi jogok, melyek a Keretegyezmény 4. cikkében már szerepelnek. A Közgyűlés rendkívül sajnálatosnak tartja azt, hogy az Európa Tanács tagállamai közül csak 17-en ratifikálták a Európai Emberi Jogi Egyezmény (ETS No. 177) 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvét és azt is, hogy csak 20 tagállam írta alá azt. Fontos megjegyezni, hogy két tagállam - Franciaország és Monaco - még nem írta alá a Keretegyezményt és a 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvet sem. A Közgyűlés ismételten felszólítja azokat az államokat, amelyek még nem tették meg, hogy írják alá és/vagy ratifikálják a 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvet a lehető legrövidebb időn belül.
8. A Közgyűlés megerősíti, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme elengedhetetlen ahhoz, hogy a teljes és hatékony egyenlőség garantálva legyen minden ember számára. Továbbá elengedhetetlen azért is, hogy megőrizzük a politikai és szociális stabilitást és a demokratikus biztosságot, megelőzzük a társadalmi feszültségek kialakulását, és hogy előmozdítsuk a kulturális és nyelvi sokszínűséget Európában.

9. A fokozott kisebbségvédelem attól függ, hogy általánosan milyen a sokféleségre irányuló politikai és kulturális befogadóképessége a társadalomnak. Ez fejlett oktatási és kulturális politikát igényel valamennyi tagállamban.

10. A Közgyűlés üdvözli a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének terén végbemenő fejlődést. A fejlődés a Keretegyezmény elfogadását követő 11 évben ment végbe azokban az államokban, amelyek ratifikálták a Keretegyezményt. A Közgyűlés ebben az összefüggésben megjegyzi, hogy a Keretegyezmény az „alapelvek dokumentuma“, és hogy az elvek gyakorlati átvétele országonként különbözhet. A részes államok – Keretegyezményben foglalt rendelkezéseknek való megfelelési – vizsgálata során a Tanácsadó Bizottság releváns adatok széles választékát halmozta fel.

11. A Közgyűlés úgy véli, hogy hasznos lenne a lehető legszélesebb körben terjeszteni a Keretegyezmény részes államainak legjobb gyakorlatait azért, hogy ezek a legjobb gyakorlati példák egyfajta iránymutatást adjanak a nehézségeiket leküzdeni kívánó tagállamoknak és azért, hogy tovább javítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és a társadalmi sokszínűség tiszteltetését.

12. A Közgyűlés megjegyzi, hogy egyes Keretegyezményt ratifikáló országokban a nemzeti kisebbségek helyzete még mindig nagyon messze van az ideálistól. Bár a Keretegyezményben foglaltak végrehajtása új és hatékonyabb megoldásokat eredményezett az érintett területen, több hiányosság és hiba merült fel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő védelmének biztosításában. Egyes államokban a Keretegyezményben foglaltak végrehajtási folyamata nemcsak jó gyakorlatokat, de komoly problémákat is magával hozott. Nevezetesen:

12.1. Nagyon gyakran a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme politikai kérdésnek minősül, és annak mértéke az adott politikai helyzettől függ. A védelmet erősítő politikák végrehajtása gyakran megszűnik a kormányzó pártok vagy koalíciók változtatásait követően. Ezek a változások néha a különböző állami intézmények közti kompetenciák átruházását jelentik. Sőt, a politikai változások következtében néhány állam azokat a politikákat fejleszti, amelyek a többségi (hivatalos, „állami”) nyelvet és kultúrát támogatják és ebből kifolyólag károsak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmére nézve.

12.2. A keretegyezmény végrehajtásának állapota változó minden tagállamban attól függően, hogy mekkora mértékű a decentralizáció. Egyes államokban a kisebbségvédelemmel kapcsolatos hatáskörök helyi hatóságokra történő átruházása vezetett romláshoz az utóbbi időben. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága számos problémát azonosított ezen a területen:

12.2.1. Lehetséges, hogy nem tiszta a kompetenciák megosztása a központi és a regionális szintek közt, a központi és regionális szinteken alkalmazott normák ellentmondásosak lehetnek, vagy lehetséges, hogy a központi hatóságokat eddig kizárólagosan illető hatáskör egy része a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét illetően átruházódott a helyi önkormányzatokra;

12.2.2. A helyi hatóságok nem hajtják végre a Keretegyezményben foglaltakat, mert hiányosak a központi költségvetés forrásai és/vagy hiányos a politikai akarat;

12.2.3. A helyi hatóságok döntéseket hoznak és/vagy intézkedéseket tesznek, amelyek összeegyeztethetetlenek a Keretegyezmény elveivel (például helyi politikusok gyűlésbeszéde, iskolai szegregáció, ami gátolja a nemzeti kisebbségek képviselőinek részvételét a közügyekben);

12.2.4. Ezen kívül, bizonyos államokban a központi kormányzat arra kötelezi a helyi hatóságokat, hogy aktívan korlátozzák a nemzeti kisebbségek nyelvi jogait a hazai szabályozás alapján, amely intézkedések ellentmondanak a Keretegyezménynek és a Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának.

13. Másrészt, a közgyűlés a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának vizsgálati eredményeinek alapján tudomásul veszi, hogy számos részes állam jó példával szolgált a Keretegyezmény végrehajtása során. Például:

13.1. A helyi hatóságok számos pozitív intézkedést vállaltak annak érdekében, hogy megerősítsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti hatóságok általi védelmét (például egyes kisebbségi csoportok hivatalos elismerése, kisebbségi csoportok tevékenységének támogatása, romák esélyegyenlőségének elősegítése). Sok esetben a helyi hatóságok aktívabbak, mint a középszintű igazgatás;

13.2. Létrehoztak helyi szinten kisebbségi kérdésekkel foglalkozó speciális intézményeket (ombudsmanok) és kiderült, hogy tevékenységük hatékony a gyakorlatban.

14. Ebben az összefüggésben a Közgyűlés a Bécsi Egyezmény szerződések jogairól szóló 27. cikkére hivatkozva emlékeztet arra, hogy a részes fél nem hivatkozhat a belső jogrendszerének rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződés végrehajtását. Ezért a Keretegyezmény rendelkezései korlátozás vagy kivétel nélkül minden állami szervre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy szövetségi, centralizált, vagy decentralizált struktúrájú az érintett állam.

15. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy a részes államok, pontosabban a részes államok központi szervei felelősek a Keretegyezményben foglaltak helyi és regionális önkormányzatok által történő megfelelő végrehajtásáért, függetlenül attól, hogy milyen a hatáskörmegosztás a nemzeti jogban.

16. A Közgyűlés utal a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának kiegészítő jegyzőkönyvére, amelyben megfogalmazták, hogy a helyi hatóságoknak joga van részt venni a közügyekben (CETS 207). Ennek aláírására 2009 november 16-tól van lehetőség. A protokoll támogatja a kisebbségek helyi szintű politikába történő befogadását, és a kisebbségek helyi politikai döntéshozatalba és a szociális, valamint a kulturális életbe történő szorosabb bevonását. Ezért a Közgyűlés sürgeti a tagállamok parlamentjeit, hogy vizsgálják meg a protokoll ratifikálásának lehetőségét.

17. A Közgyűlés megjegyzi továbbá, hogy a Keretegyezmény személyi hatálya továbbra is komoly problémákat vet fel. Ez minden bizonnyal a nemzeti kisebbségek Keretegyezményben történő pontos meghatározásának hiánya miatt van, amely széles teret hagy a részes államoknak arra, hogy mérlegelni tudjanak. Ez azonban nem vezethet önkényes, vagy diszkriminatív különbségtételhez a különböző kisebbségekhez tartozó egyének körében. Ebben a vonatkozásban a következő kérdések merülnek fel:

17.1. A legtöbb állam a Keretegyezmény alapján nyújt oltalmat, melynek kritériuma az állampolgárság. Ennek ellenére bizonyos államokban jelentős számú nemzeti kisebbségekhez tartozó egyén nem tud részesülni ebben az oltalomban, mert nem rendelkeznek állampolgársággal az érintett részes államban (például olyan személyek, akik hontalanná váltak egy állam felbomlása után);

17.2. Egyes államok eleve kizárják bizonyos etnikai csoportokat a Keretegyezmény hatálya alól, úgy, hogy a Keretegyezmény személyes és területi hatályát csak nagyon szűk körre terjesztik ki.

17.3. Gyakran különbséget tesznek az „őshonos“ és más nemzeti kisebbségek között, ami a gyakorlatban a Keretegyezményben garantált jogok diszkriminatív alkalmazását jelenti.

18. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy A külföldiek helyi közéletben való részvételéről szóló egyezmény (ETS No. 144) kiemeli, hogy javítani kell a külföldiek saját közösségükbe történő integrációját, különösen úgy, hogy több lehetőséget kell teremteni számukra az állami ügyekben való részvételre. Az Egyezményben foglaltak teljes körű végrehajtása minden bizonnyal ösztönözné a multikulturális közösségek közti konstruktív párbeszédet. Ezért nagyon sajnálatos, hogy a mai napig csak nyolc tagállam ratifikálta ezt az Egyezményt, és csak öt másik írta alá. A tagállamok parlamentjeinek intézkedéseket kellene foganatosítani annak érdekében, hogy aláírják és ratifikálják az Egyezményt.

19. A Közgyűlés kihangsúlyozza a részes államok kötelességének fontosságát abban, hogy megteremtsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint közügyekben történő részvételének feltételeit, különösen az őket érintő kérdésekben (a Keretegyezmény 15. cikke). A közéletben való részvétel nemcsak a választott testületekben való részvételt jelenti, hanem ez kiterjed a végrehajtó hatalomra és a közszolgálatra is. A részvétel hiánya ezen a területen szorosan kapcsolódik a társadalmi-gazdasági életben való részvétel hiányához, és ez fordítva is igaz. Ezt a társadalmi- gazdasági kirekesztettség példáival lehet a legjobban illusztrálni.

20. A Közgyűlés kihangsúlyozza, hogy a tagállamokban a nemzeti kisebbségi tanácsok vagy testületek pozitív hatással lehetnek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmére. A kormányoknak tartózkodniuk kell a szervezetekbe és a szervek tevékenységébe történő beavatkozástól, és megfelelő igazgatási és pénzügyi forrásokat kell biztosítaniuk a működésükhöz.

21. A Közgyűlés emlékeztet arra, hogy azok a tagállamok, amelyek még nem ratifikálták a Keretegyezményt, kötelesek eleget tenni a nemzetközi jog más eszközeinek, beleértve az EBESZ-ben vállalt politikai kötelezettségeket, különös tekintettel az 1990-es Koppenhágai Nyilatkozatra, és más Európa tanácsi egyezményekre (Európai Emberi Jogi Egyezmény (ETS No. 5) és az Európai Szociális Charta (ETS No. 35)). A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai nem mindig érvényesülnek megfelelően.

22. Következésképpen, a Közgyűlés felszólítja az összes tagállamot, hogy:

22.1. biztosítsa a megkülönböztetés-mentesség alapelveit, az egyenlőség és a sokszínűség elismerése a gyakorlatban is valósuljon meg, mégpedig az Európa Tanács jelentős eszközeinek foganatosításával és ez független legyen a politikai változásoktól;

22.2. biztosítani kell, hogy minden – nemzeti, vallási vagy nyelvi – kisebbségi csoport élvezhesse a szabad önmeghatározás és véleménynyilvánítás jogát és szabadon fejleszthesse identitását;

22.3. támogassák minden szinten (országos, regionális és helyi szinten) a toleranciát, a pluralizmust, a nyitottságot és a valódi párbeszédet a hatóságok és a kisebbségek közt.

23. A Közgyűlés kifejezetten felhívja azokat az államokat, amelyek ratifikálták a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről, hogy biztosítsák annak megfelelő végrehajtását a megértés és a tolerancia szellemében, valamint hogy ezt a jószomszédság, baráti kapcsolatok és államok közti együttműködés alapelveinek megfelelően tegyék (Keretegyezmény 2. cikke). Ezért sürgeti az államokat, hogy:

23.1. biztosítsák a kormányváltásoktól függetlenül a politikák folyamatosságát és következetességét;

23.2. biztosítsák, hogy a Keretegyezményt az állam területén és minden hatalmi ágban (végrehajtó, törvényhozó és bírói), valamint az igazgatás minden szintjén (helyi, regionális és központi) kivétel nélkül alkalmazzák, függetlenül attól, hogy szövetségi vagy centrális államról van szó;

23.3. tisztázzák a központi és helyi hatóságok közti hatáskörmegosztást és pontosan határozzák meg a helyi önkormányzatok szerepét és felelősségét a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozóan;

23.4. alkalmazzanak rugalmasabb megközelítést a Keretegyezmény alkalmazási körét illetően, különösen úgy, hogy nem teszik kizárólagos kritériummá az állampolgárságot, így minden kisebbségekhez tartozó személy élhet a Keretegyezmény által biztosított jogaival;

23.5. tegyék meg a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek hatékonyan részt vehessenek a szociális, gazdasági és kulturális életben, valamint a médiában és a közügyekben;

23.6. tartózkodjanak olyan törvények elfogadásától, melyek – a Keretegyezményben foglaltakkal ellentétes szellemben íródtak és így veszélyeztetik annak rendelkezéseit – eltérnek a nemzeti kisebbségek nyelvi jogaitól, illetve kötelezik az állami szerveket és a helyi önkormányzatokat, hogy a kisebbségi jogok gyakorlásával ellentétesen cselekedjenek.

1. A Közgyűlés nevében a szöveget az Állandó Bizottság fogadta el 2010. március 12-én (lásd Doc. 12109, Doc. 12141) + 1904 (2010)-es ajánlás