

Bozeni/Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban

Bevezetés

Az 1992. júliusi helsinki határozatában az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) azzal a céllal hozta létre a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának („NKF”) posztját, hogy az – tekintettel a nemzeti kisebbségi kérdésekből eredő feszültségekre – a konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésének eszköze legyen. A NKF intézménye az elmúlt 15 év folyamatos tevékenységének köszönhetően egyedülálló bepillantást nyert a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusok lehetséges okainak azonosítására és megoldására. Ennek keretében az NKF nagy figyelmet fordított az olyan etnikai csoportokhoz tartozó személyeket érintő helyzetekre, amely csoportok az egyik Államban számbeli többségben, de egy másik (általában szomszédos) Államban számbeli kisebbségben vannak. Ez a kérdés több Állam kormányzó szerveit is foglalkoztatja, és az Államok közötti feszültség – vagy akár konfliktus – forrását képezheti. Ilyenfajta feszültségek jellemezték a modern és jelenkori európai történelem nagy részét.

Etnokulturális és állami határok ritkán esnek egybe. Majdnem minden Államnak van valamiféle kisebbsége, amelyek közül sokan az Állam határain átnyúló közösségekhez tartoznak. Ezek a közösségek gyakran hídként szolgálnak az Államok között, hozzájárulnak a jóléthez és baráti viszonyhoz, valamint táplálják a párbeszéd és tolerancia légkörét. Ezért a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetőségük kell, hogy legyen arra, hogy az Állam határain túl is szabad és békés kapcsolatokat alakítsanak ki és tartsanak fenn, és kulturális, valamint gazdasági kapcsolatokat létesítsenek. Amikor azonban a határon átnyúló kulturális kötődések politikai jelentőséget nyernek, és az Államok országuk joghatóságán kívül egyoldalú lépéseket tesznek, hogy megóvják, megvédjék és tá-

mogassák azokat, akiket „nemzettársaiknak” neveznek, akkor fennáll a politikai feszültség, sőt az erőszak veszélye is.¹

A múltban az NKF az EBESZ térségének sok területén szembesült ilyen feszültségekkel, és tudatában van azoknak a lehetséges veszélyeknek, amelyek a kisebbségi kérdések az államközi kapcsolatokban való túlzott átpolitizáltságában rejlenek. A NKF álláspontja szerint nagyobb fokú tisztánlátásra van szükség a tekintetben, hogy az Államok miként tudják érvényesíteni a külföldön élő nemzeti kisebbségeket érintő céljait, anélkül hogy ezáltal veszélyeztetnék a békét és a jószomszédi viszonyt. Ezért készültek el ezek az Ajánlások, alapul véve a nemzetközi jog elveit és az NFK széles körű tapasztalatait. Ezek az Ajánlások arra szolgálnak, hogy tisztázzák, az Államok miként tudják támogatni és kiterjeszteni a kedvezményeket más országokban élő nemzeti kisebbséghez tartozó személyekre úgy, hogy ez ne tegye próbára az etnikumok közötti vagy bilaterális kapcsolatokat.

Az Ajánlások Rolf Ekéus (NKF 2001 és 2007 között) azon tapasztalataira épülnek, amelyeket a 2001-es „Szuverenitás, Felelősség és Nemzeti Kisebbségek” című nyilatkozatában és az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottsága (Velencei Bizottság) Nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról szóló jelentésében ugyanabban az évben tették közre. Mindkét dokumentum kifejti azokat a feltételeket, illetve korlátokat, amelyeken belül az Államok közös etnikai, kulturális vagy történelmi kötésekre való tekintettel, támogathatják egy másik ország állampolgárait. Ezek a dokumentumok kihangsúlyozzák az Államok kettős felelősségét: egyrészt, hogy joghatóságukon belül védjék és támogassák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, másrészt, hogy a másik Állam joghatósága alá tartozó kisebbségek tekintetében mint a nemzetközi közösség felelősségteljes tagjai cselekedjenek.

Az *Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban* megismétlik az előbb említett két irat alapelveit, és kikötik először is, hogy a nemzetközi jog szerint a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme annak az Államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él. Másodsor, más Államoknak érdeke lehet a külföldön élő kisebbségi csoportok jóléte, különösen azoké a csoportoké, amelyekkel összekapcsolja őket az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitás vagy közös kulturális örökség. Ez azonban a nemzetközi jog értelmében nem jogosít fel arra, illetve nem foglalja magában azt a jogot, hogy a másik Állam területén élő személyek felett joghatóságot gyakoroljon. Végül

¹ Az angol nyelvben „kin-minorities” (azaz szó szerint rokon kisebbségek) kifejezéssel illetik egy adott állam többségi lakosságának nemzeti identitását valló, de más országokban kisebbségi sorban élő csoportokat. A magyar fordítói gyakorlatnak megfelelően a nemzettárs, nemzettársi kisebbség kifejezést használtuk a „kin” vagy „kin-minorities” fogalmára ebben az összefüggésben. (A szerk.)

az Államok csak úgy valósíthatják meg ezt a céljukat, ha a kedvezmények kiterjesztését a külföldön élő kisebbségekre a lakóhely szerinti Állammal egyeztetik, és tiszteletben tartják a területi integritás, szuverenitás és a baráti – beleértve a jószomszédi – kapcsolatok elveit. Az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a külföldön élő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos intézkedéseik ne ássák alá a kisebbségek integrációját a lakóhely szerinti Államban, és ne támogassák a szeparatista mozgalmakat.

A 19 egyedi Ajánlás négy részre van felosztva: általános elvek; az Államok kötelességei nemzeti kisebbségeik tagjaival szemben; az Államok kedvezményei a külföldön élő nemzeti kisebbségeiknek; a multilaterális és bilaterális eszközök és mechanizmusok. Ezek összhangban a szuverenitás, az emberi és kisebbségi jogok és a nemzetközi felelősség általános elveivel mind normatív, mind pedig praktikus útmutatást nyújtanak az Államoknak. Az egyes ajánlások részletesebb értelmezését a mellékelt Értelmező Jegyzet tartalmazza, amely kifejezetten hivatkozik a vonatkozó nemzetközi standardokra. Az egyes Ajánlások az Értelmező Jegyzet speciálisan idevágó paragrafusaival és az okmány egészével együtt olvasandók.

Meg kell jegyezni, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése sokszor szerepel a lakóhely szerinti Állam és az úgynevezett „anyaállam” között az államközi kapcsolatokban. Ezt a kifejezést azokra az Államokra használják, amelyekben a többségi lakosságot etnikai vagy kulturális jellegzetességek kötik össze egy másik Állam kisebbségi lakosságával. Ezek az Ajánlások nagyrészt, de nem kizárólag, ezen Államok közötti kapcsolatra fókuszálnak. Az Ajánlások alkalmazhatók azonban az Államok egy szélesebb körére is, amelyeknek például a közös történelem, vallás vagy nyelv alapján – amely nem feltétlenül alapít meg egy rokonságot – fűződhet érdeke a külföldön élő kisebbségekhez. Továbbá ez a fajta „rokonság” lényegében egyike azon fogalmaknak, amelyeknek nincs elfogadott tudományos vagy jogi definíciója. Ezen okokból, az „anyaállam” kifejezést az Ajánlásokban nem használják, és az Értelmező Jegyzet is csak akkor utal rá, ha a kifejezés további magyarázó értéke kapcsán jobban megvilágítja az adott helyzetet.

Ebben a dokumentumban a „nemzeti kisebbségek” kifejezés magában foglalja a kisebbségi csoportok széles körét, beleértve a vallási, nyelvi és kulturális, valamint az etnikai kisebbségeket, függetlenül attól, hogy ezeket a csoportokat a lakóhelyük szerinti Állam elismeri-e, illetve attól, hogy milyen név szerint tartják őket számon. Ezek az Ajánlások minden ilyesfajta csoport számára fontosak. Továbbá, a „kisebbség” szó gyakran fordul elő az Ajánlásokban, a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” kifejezés kényelmes lerövidítéséént.

Az Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban elkészítésében az NFK értékes segítséget és támogatást kapott a szakértői csapata tagjaitól, beleértve dr. Natalie Sabanadzét, professzor Francesco Palermót,

dr. Annelies Verstichelt és Bob Deent. Az NFK korábbi szakértői csapatának tagjai dr. Walter Kemp, ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala, professzor John Packer, University of Essex, és Dzenana Hadziomerovic, Főképviseelő Hivatala Bosznia-Hercegovinában, szintén közreműködtek e dokumentum elkészítésében.

Az NFK továbbá a következő szakértőkkel is konzultált: Gudmundur Alfredsson professzor, Emberi Jogok és a Humanitárius Jogok Raoul Wallenberg Intézetének igazgatója, Lundi Egyetem; Prof. lect. Bogdan Aurescu, Bukaresti Egyetem és a Velencei Bizottság póttagja; Ilze Brands-Kehris, Lett Emberi Jogi Központ igazgatója, Riga; Vojin Dimitrijevic professzor, a Belgrádi Emberi Jogi Központ igazgatója; Asbjørn Eide professzor, Norvég Emberi Jogi Intézet tudományos főmunkatársa, Oslo; Simona Granata-Menghini, Alkotmányos Együttműködési Részleg elnöke, a Velencei Bizottság titkára, Strasbourg; Jan Erik Helgesen professzor, a Velencei Bizottság elnöke, Strasbourg; Kristin Henrard professzor, Erasmus Egyetem, Rotterdam; Dr. Horváth Enikő, független szakértő, Párizs; Antti Korkeakivi, New York-i Egyetem Jogi Karának Emberi Jogok és Globális Igazság Központja; Dr. Emma Lantschner, Európai Akadémia Bolzano/Bozen és Grazi Egyetem; Mark Lattimer, a Nemzetközi Kisebbségi Jogok Csoportjának ügyvezető igazgatója, London; Joseph Marko professzor, Grazi Egyetem; Dr. Anna Matveeva, London School of Economics and Political Science; Alan Phillips, Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának elnöke, Strasbourg; Eduardo Ruiz-Vieytes professzor, Emberi Jogi Intézet igazgatója, Deusti Egyetem, Bilbao; Salat Levente professzor, Babeş–Bolyai Egyetem, Cluj-Napoca; Pieter van Dijk professzor, Administrative Jurisdiction Division elnöke, Holland Államtanács, Hága, és a Velencei Bizottság tagja; Mitja Žagar professzor, Etnikai Tanulmányok Intézete, Ljubljana.

Az Ajánlások célja, hogy segítséget nyújtsanak az államok képviselőinek, nemzeti kisebbségeknek és nemzetközi szervezeteknek abban, hogy olyan módon kezeljék azokat az államközi kapcsolatokból eredő nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket, hogy azok védjék és elősegítsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, megelőzzék a konfliktust, fenntartsák az etnikai harmóniát, és megerősítsék az államok közötti jószomszédi kapcsolatokat.

Az Ajánlások célja ösztönözni és elősegíteni olyan konkrét állami intézkedések bevezetését, amelyek enyhítik a nemzeti kisebbségeket érintő feszültségeket, és ezáltal elősegítik a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos által megfogalmazott legfőbb célkitűzés megvalósítását – a konfliktusok megelőzését.

Knut Vollebaek

EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos
Hága, 2008. június 20.

Ajánlások a nemzeti kisebbségekről államközi kapcsolatokban

I. Általános alapelvek

1. A szuverenitás magában foglalja az Állam joghatóságát területe és lakossága felett, és azt csak a nemzetközi jogban elfogadott keretek korlátozzák. Egy Állam se gyakorolhatja joghatóságát egy másik Állam lakossága vagy a lakosságának egy része felett a másik Állam területi határain belül és ezen Állam hozzájárulása nélkül.

2. A szuverenitás szintén magában foglalja az Állam kötelességét, hogy tiszteletben tartsa és biztosítsa az emberi jogok és minden, a területén élő és joghatósága alá tartozó személy alapvető szabadságainak védelmét, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságait is. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsősorban annak az államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él.

3. Az emberi jogok – beleértve a kisebbségi jogokat is – védelme a nemzetközi közösség legitim ügye. Az Államok a más Államokban fellépő személyeket vagy helyzeteket érintő ügyeket nemzetközi együttműködéssel és baráti viszony ápolásával kell, hogy megoldják. Ez magában foglalja, hogy az államok a nemzetközi emberi jogi standardokat és a bevett nemzetközi ellenőrző mechanizmusokat teljeskörűen támogatják.

4. Az Államnak érdekében állhat – sőt lehet ez az alkotmányban megfogalmazott felelőssége is –, hogy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy másfajta kötődés alapján támogassa a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket. Ám ez semmiképp nem ad lehetőséget a nemzetközi jog értelmében arra, hogy joghatóságát ezek felett a személyek felett a másik Állam területén annak beleegyezése nélkül gyakorolja.

II. Az Állam kötelességei a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben

5. Az Államnak mindenkinek – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – biztosítani kell a törvény előtti egyenlőséget és az egyenlő elbánáshoz való jogot. Ennek megfelelően a nemzeti kisebbséghez való tartozás vagy más, ehhez kapcsolódó alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilos.² Az érdemi egyenlőség elérése megkövetelhet speciális intézkedéseket, de ezek az intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak.

² Az angol „discrimination” kifejezést magyarul „diszkrimináció” vagy „hátrányos megkülönböztetés” kifejezéssel fordítottuk. (A szerk.)

6. Az Államnak tiszteletben kell tartania és támogatnia kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, beleértve a szabad véleménynyilvánítás jogát, és meg kell őriznie, valamint fejlesztenie kell a kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, minden, az akaratok ellenére való asszimilációs kísérlet nélkül.

7. Az Államoknak elő kell segíteniük a társadalmi integrációt, és erősíteniük kell a társadalmi összetartást. Ez magában foglalja azt, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kormányzat minden szintjén hatékonyan hozzászólhatnak, különösen, de nem kizárólag az őket érintő kérdésekkel kapcsolatban. Az integráció csak úgy érhető el, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek viszont részt vesznek a közélet minden területén, és tiszteletben tartják a lakóhelyük szerinti ország szabályait és előírásait.

8. Az Államoknak nem szabad indokolatlanul korlátozniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait a határon átnyúló szabad és békés kapcsolatok kialakítására és azok fenntartására azokkal a személyekkel, akik törvényesen élnek más Államokban, és különösen azokkal, akiknek nemzeti vagy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitásuk vagy közös kulturális örökségük van.

III. Az Államok kedvezményei a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek

9. Figyelembe véve az előbb említett elveket, az Államok adhatnak kedvezményeket külföldön élő személyeknek. Ilyen kedvezmények – többek között – a kulturális és oktatási lehetőségek, utazási kedvezmények, munkavállalási engedélyek és az egyszerűsített vízumkiadás. Ezeket a kedvezményeket diszkrimináció nélkül kell adni. A lakóhely szerinti Államnak nem szabad megakadályoznia az olyan kedvezmények átvételét, illetve élvezetét, amelyek megfelelnek a nemzetközi jognak és ezen Ajánlások alapját szolgáló elveknek.

10. Az Államoknak tartózkodniuk kell olyan egyoldalú lépésektől, beleértve a kedvezmények kiterjesztését külföldiekre etnikai, kulturális, nyelvi, vallási vagy történelmi kötődés alapján, amelyeknek a területi integritás elvének kikezdése a szándéka vagy a hatása. Az Államoknak nem szabad közvetlen vagy közvetett módon nem állami szereplők hasonló kezdeményezéseit támogatniuk.

11. Az Államok a külföldön élő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket. De az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárság ilyesfajta megadása tiszteletben tartja a baráti – beleértve a jó szomszédi – kapcsolatok és a területi szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti Állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az Állam

jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálnia.

12. Az Államok segítséget nyújthatnak az oktatás támogatására külföldön, például tankönyvekkel, nyelvoktatással, tanárképzéssel, ösztöndíjakkal és iskolai felszerelésekkel. Ez a támogatás nem lehet diszkriminatív, és szükséges hozzá a lakóhely szerinti Állam határozott vagy feltételezett beleegyezése, valamint összhangban kell lennie az alkalmazandó belföldi és nemzetközi oktatási standardokkal.

13. Az Államok támogathatják az olyan kulturális, vallási vagy más, nem kormányzati szervezeteket – annak az országnak a kifejezett vagy feltételezett beleegyezésével, amelyben bejegyezték őket vagy ahol működnek –, amelyek tiszteletben tartják a törvényt. De az Államoknak tartózkodniuk kell az etnikai vagy vallási jellegű politikai pártok finanszírozásától külföldön, mivel ez destabilizáló hatású lehet, és alááshatja a jó államközi kapcsolatokat.

14. A határokon átnyúló rádió- vagy televízióadások szabad vételét sem közvetlen, sem újraátvitel vagy tovább sugárzás formájában nem lehet etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási alapon megtiltani. Csak az olyan műsorokat lehet korlátozni, amelyek gyűlöletkeltő beszédet sugároznak, vagy ösztönzik az erőszakot, a rasszizmust vagy a diszkriminációt.

15. Amennyiben a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket az Állam kedvezményekben részesíti, biztosítania kell, hogy ezek megfeleljenek annak a támogatásnak, amelyet a saját joghatósága alá tartozó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek ad. Ha az Állam a külföldön élő kisebbségek iránt több érdeklődést mutat, mint az otthoniak iránt, vagy aktívan támogat egy bizonyos kisebbséget az országban, mialatt máshol ezt elhanyagolja, cselekedeteinek indítékai és hihetősége megkérdőjelezhetővé válik.

IV. Multilaterális és bilaterális eszközök és mechanizmusok

16. Az Államoknak a nemzetközi határokon átnyúló együttműködésüket a baráti bilaterális és multilaterális kapcsolatok keretein belül, és inkább területi, mint pedig etnikai alapon kell kiteljesíteniük. A helyi és regionális szervek és kisebbségi önkormányzatok határon túli együttműködése hozzájárulhat a toleranciához és a jóléthez, megerősítheti az államközi kapcsolatokat, és ösztönözheti a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos párbeszédet.

17. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének kérdésében az Államokat a nemzetközi emberi jogokról szóló dokumentumokban elfogadott szabályok és elvek, beleértve azokat a multilaterális eszközöket és mechanizmusokat is, amelyek kifejezetten a kisebbségekkel kapcsolatos standardok és kötelezettségek végrehajtásának támogatására készültek, kell vezéreljék.

18. Az Államokat ösztönözni kell bilaterális szerződések megkötésére és más bilaterális intézkedések megtételére, hogy erősítsék és továbbfejlesszék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének színvonalát. Ezek a mechanizmusok olyan eszközök, amelyeken keresztül az Államok megoszthatják az információkat és eszméiket, megvalósíthatják érdekeiket és ötleteiket, és a baráti kapcsolatok alapján még inkább támogathatják a kisebbségeket. A bilaterális megközelítésnek követnie kell a multilaterális okmányokban meghatározott alapvető szabályok és elvek szellemét.

19. Az Államoknak jól kell kihasználniuk a rendelkezésre álló belföldi és nemzetközi eszközöket annak érdekében, hogy hatékonyan tudják kezelni a lehetséges vitákat, és hogy elhárítsák a kisebbségi kérdésekből eredő konfliktusokat. Ez magában foglalhat tanácsadó és konzultatív testületeket, mint például kisebbségi tanácsokat, közös bizottságokat és releváns nemzetközi szervezeteket. A megfelelő bilaterális vagy multilaterális egyezmények segítségével a közvetítői és döntőbírói mechanizmusokat már előre ki kell építeni.

Értelmező Jegyzet az Ajánlásokhoz a Nemzeti Kisebbségekről az államközi kapcsolatokban

I. Általános alapelvek

1. A szuverenitás magában foglalja az Állam joghatóságát területe és lakossága felett, és azt csak az elfogadott nemzetközi jog korlátozza. Egy Állam se gyakorolhatja joghatóságát egy másik Állam lakossága vagy a lakosságának egy része felett a másik Állam területi határain belül és ezen Állam hozzájárulása nélkül.

Az Állam szuverenitásának elve, ahogy azt az Egyesült Nemzetek Szövetsége Alapokmányának (továbbiakban: „ENSZ Alapokmánya”) 1. és 2. cikke is kodifikálta, és több más nemzetközi dokumentum is megerősítette, a nemzetközi jog egyik alapköve. Ilyen dokumentum az EBESZ 1975. évi Helsinki Záróokmánya (IV. elve), az 1990. évi Párizsi Charta az Új Európáért, és különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre, az 1990. évi Emberi Dimenzióról szóló Koppenhágai Találkozó dokumentuma (továbbiakban: „Koppenhágai Dokumentum”) (37. §), az Európa Tanács 1995. évi a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménye (továbbiakban: „NKVK”) (preambulum és 21. cikk), az ENSZ Nyilatkozat a Nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (továbbiakban: „ENSZ kisebbségi nyilatkozat”) (8. cikk, 4. bekezdés), és az 1994. évi EU Európai Stabilitási Egyezmény Nyitókonferenciájának záródokumentuma (továbbiakban: „Stabilitási Egyezmény”), (16. §). A nemzetközi jog korlátozott formában néhány speciális esetben és helyzetben lehetőséget nyújt extraterritoriális joghatóság gyakorlására.

2. *A szuverenitás szintén magában foglalja az Állam kötelességét, hogy tiszteletben tartsa és biztosítsa az emberi jogok és minden, a területén élő és joghatósága alá tartozó személy alapvető szabadságainak védelmét, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait és szabadságait is. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsősorban annak az államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él.*

A második világháború óta egy olyan alapvető követő jogrendszer alakult ki, miszerint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme, ideértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait is, annak az Államnak a felelőssége, amely az érintett személyek felett joghatóságot gyakorol. A nemzetközi jog értelmében ezért az Államok joghatóságukon belül kötelesek biztosítani mindenkinek az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, ideértve a kisebbségi jogokat is. Ezt a felelősséget rögzítették – többek között – a Helsinki Záróokmányban (VII. elv, 4. bek.), az 1950. évi Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezményben (továbbiakban: „Egyezmény az Emberi Jogok védelméről” (1. cikk), és különös tekintettel a nemzeti kisebbségekre, az ENSZ 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (továbbiakban: „PPJNE”) (27. cikk), az ENSZ kisebbségi Nyilatkozatban (1. cikk, 1. bek.), a Koppenhágai Dokumentumban (33. § 1. bek., 36. § 2. bek.) és az NKVK-ban (1. cikk). Tehát a kisebbségi jogok védelme elsősorban, de nem kizárólag annak az Államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség lakik: de ez ugyanakkor a nemzetközi közösség legitím ügye is, ahogy azt a 3. számú Ajánlás alább bővebben kifejti.

A béke és stabilitás megőrzése megköveteli, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeket integrált módon kezeljék és védjék, amennyire ezt különleges státusuk és helyzetük megengedi. A kisebbségi jogok védelme és előmozdítása és a béke és stabilitás fenntartása közötti alapvető kapcsolatot több alkalommal kihangsúlyozták az EBESZ tagállamai, elsőként a Helsinki Záróokmány „Dekalógjának” VII. elvében. Ezt a kapcsolatot több későbbi dokumentum is – mint például az 1983. évi Madridi Záródokumentum (15. elv), az 1989. évi Bécsi Záródokumentum (18. és 19. alapelv) és az 1990. évi Párizsi Charta az új Európáért, valamint az EBESZ-csúcs-dokumentumok, ideértve az 1990. évi Koppenhágai Dokumentumot (IV. rész, 30. §), az 1992. évi Helsinki Okmányt (IV. rész, 24. §) és az 1996. évi Lisszaboni Nyilatkozatot (I. rész, Lisszaboni Charta az Európai Közös és Átfogó Biztonsági Modellről a XXI. században, 2. §) is – megismételte. Egy még speciálisabb kapcsolatot mutat, többek között, az 1992. évi ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat előszava, a NKVK preambuluma és az EBESZ 1993. évi Bécsi Csúcs Zárónyilatkozata. A kisebbségi jogok védelme a kisebbség lakóhelye szerinti Állam által nem csupán a nemzetközi jog egyik alapköve, hanem – különösen a multietnikus Államokban – a béke, biztonság és demokratikus kormányzás előfeltétele.

3. Az emberi jogok – beleértve a kisebbségi jogokat is – védelme a nemzetközi közösség legitim ügye. Az Államok a más Államokban fellépő személyeket vagy helyzeteket érintő ügyeket nemzetközi együttműködéssel és baráti viszony ápolásával kell, hogy megoldják. Ez magában foglalja azt, hogy az államok a nemzetközi emberi jogi standardokat és a bevett nemzetközi ellenőrző mechanizmusokat teljeskörűen támogatják.

Míg az emberi jogok védelme, ideértve a kisebbségi jogokat is, a kisebbség lakóhelye szerinti Állam felelőssége, ez ugyanakkor legitim nemzetközi érdekű kérdés is. Ezt hangsúlyozták ki – többek között – a részt vevő államok az EBESZ Emberi Dimenzióról tartott Konferencia 1991. évi moszkvai találkozásának Nyilatkozatában, miszerint ezen jogok és szabadságok tiszteletben tartása a nemzetközi jogrend egyik alaptétele. Különös tekintettel a kisebbségi jogokra, ezt az 1991. évi „Jelentés az EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek genfi tanácskozásáról” 2. rész, 3. §-a is kihangsúlyozta, amennyiben kijelentette hogy „a nemzeti kisebbségek kérdései, valamint azok tagjainak jogaira vonatkozó nemzetközi kötelezettségek és rendelkezések tiszteletben tartása legitim nemzetközi érdekű kérdések, éppen ezért nem képezik az illető állam kizárólagos belügyét”.

Mivel az emberi jogok védelme, ideértve a kisebbségi jogokat is, a nemzetközi együttműködés körébe tartozik, az Államoknak a más Államokban felmerülő, személyeket vagy helyzeteket érintő aggodalmait a nemzetközi jog alapelveinek megfelelően, különösen a baráti viszony fenntartását szem előtt tartva kell megoldaniuk. Bilaterális szerződések megkötésekor az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy azok nem ássák alá vagy nem mondanak ellent a multilaterális okmányok által meghatározott nemzetközi standardoknak. Ez a téma ennek az Ajánlásnak a IV. részében van alaposan kidolgozva. Az Államoknak együtt kell működniük a kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kérdésekben, többek között információk és tapasztalatok kicserélésével, ideértve például közös bizottságokon keresztül, a kölcsönös egyetértés és bizalom ösztönzésének érdekében. A jószomszédság, baráti viszony és nemzetközi együttműködés eljáráselvei többek között az ENSZ Alapokmányában (12. cikk), az 1970. évi, az államok közötti baráti kapcsolatokról és az együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről szóló határozattal összhangban az ENSZ Alapokmányával és a Párizsi Chartával az Új Európáért lett rögzítve. Ezeket az elveket, különösen a kisebbségek tekintetében, erősíti meg az ENSZ kisebbségi Nyilatkozat (6. és 7. cikk), az EBEÉ Koppenhágai Dokumentuma (36. § bek. 1), az NKVK (1., 2. és 18. cikk) és a Stabilitási Egyezmény (15. §).

Az emberi jogok – ideértve a kisebbségi jogokat is – tiszteletben tartása és védelme iránti nemzetközi felelősség kontextusában az Államok kötelesek teljesíteni a nemzetközi ellenőrző testületekkel szemben fennálló beszámoló kötelezettségeiket és biztosítani, hogy a nemzetközi bíróságokkal és döntéshozó testületekkel akadálytalan legyen a kapcsolattartás. Az ellenőrző és tanácsadó testületek fontos szerepet játszanak az átláthatóság, az egyetértés és a jó szándék

előmozdításában, és egyben biztosítják a nemzetközi jogi normák betartását. Az Államoknak támogatniuk, fejleszteniük kell és teljeskörűen részt kellene venniük ezekben a mechanizmusokban.

4. Az Államnak érdekében állhat – sőt lehet ez egy, az alkotmányban megfogalmazott felelőssége is –, hogy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy másfajta kötődés alapján támogassa a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket. Ám ez semmiképp nem ad lehetőséget a nemzetközi jog értelmében arra, hogy joghatóságát ezek felett a személyek felett a másik Állam területén annak beleegyezése nélkül gyakorolja.

Ez az elv megmutatja a jogok és az érdekek, valamint a nemzetközi és a nemzeti belső jog közötti különbséget. Egy Államnak lehet érdeke azon külföldön élő személyek támogatása, akikkel népességének többségét etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy más jellegzetesség köti össze, és ezt az alkotmányába is felveheti. Ez az érdek azonban, még ha a belföldi jog elismeri is, semmiképpen sem ad jogot arra, hogy a nemzetközi jog értelmében ezen személyek felett joghatóságot gyakoroljon. Egy Állam semmilyen formában sem gyakorolhatja hatalmát egy másik Állam területén annak beleegyezése nélkül. A nemzetközi jog csak szigorúan meghatározott esetekben engedélyez kivételeket ez alól a szabály alól, mint például az Államok követségeivel, hajóival vagy külföldön lévő állampolgáraival kapcsolatos joghatóság gyakorlása eseteiben.

Általában egy Állam csak a lakó- vagy tartózkodási hely szerinti Állammal folytatott konzultációja és megegyezése után nyújthat konzuli segítséget állampolgárainak külföldön, kivéve, ha a legsürgősebb humanitárius körülmények esetében egy ilyen konzultáció nem lehetséges vagy a hatékony védelem útjában áll. Az előzetes konzultáció még inkább követelmény, ha a külföldön tartózkodó személy nem a beavatkozó Állam állampolgára. Az a tény, hogy az Állam a külföldön tartózkodó személyt „nemzettársnak” tekinti, nem indokol semmilyen egyoldalú beavatkozást ezen személy érdekében.

II. Az Állam kötelességei a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben

5. Az Államnak mindenkinek – beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is – biztosítania kell a törvény előtti egyenlőséget és az egyenlő elbánáshoz való jogot. Ennek megfelelően a nemzeti kisebbséghez való tartozás vagy más, ehhez kapcsolódó alapon való hátrányos megkülönböztetés tilos. Az érdemi egyenlőség elérése megkövetelhet speciális intézkedéseket, de ezek az intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak.

A megkülönböztetés tilalmát és az egyenlőség elvét majdnem minden nemzetközi emberi jogi okmány tartalmazza, ideértve az 1948. évi Emberi Jogok

Egyetemes Nyilatkozata (2. és 7. cikk), Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (2., 26. és 27. cikk) és az 1966. évi Gazdasági, Szociális, Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (2. cikk). A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi Egyezmény 1. cikke világossá teszi, hogy ez az eszköz megtiltja a „származás, nemzeti vagy etnikai hovatartozás” alapján a diszkriminációt. Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény 14. cikke is kifejezetten kimondja a diszkrimináció tilalmának elvét a „nemzeti vagy társadalmi származás vagy a nemzeti kisebbséghez való tartozás” alapján, valamint az Egyezmény 12. számú kiegészítő jegyzőkönyve a megkülönböztetés tilalmának általános elvét fogalmazza meg.

Az utóbbi időben a nemzeti és etnikai származás alapján megkülönböztetés tilalmának elvét többek között az Európai Unió is kodifikálta 1997. évi Amszterdami Szerződésben (13. cikk), a 2000. évi Alapjogi Chartájában (22. cikk) és a 2000/43/EK és 2000/78/EK irányelveiben. Az EBESZ szintén felvette a megkülönböztetés tilalmát és az egyenlőség elvét a Helsinkii Záródokumentumba (VIII. elv), az 1989. évi Bécsi Záróokmányba (13.7. § és 13.8. §) és a Koppenhágai Dokumentumba (5.9. § és 25.3. § és 25.4. §). Különös tekintettel a kisebbségekre, a kisebbségi jogok megkülönböztetés/diszkrimináció nélküli élvezete megtalálható az ENSZ kisebbségekről szóló Nyilatkozatában (2.1. cikk) és az EBEE Koppenhágai Dokumentumában (31. §). Végül is az EBESZ tagállamainak nagy része átvittette ezeket az elveket és standardokat az alkotmányába.

Az Európa Tanács NKVK 4. cikkének 1. §-ában külön megtiltja a kisebbséghez való tartozás alapján történő megkülönböztetést. A 2. §-ában közelebbről pontosítja, hogy további és megfelelő intézkedések lehetnek szükségesek a teljes körű és hatékony, a nemzeti kisebbségekhez és a többséghez tartozó személyek közötti egyenlőség előmozdítására. Ezek az intézkedések összhangban kell, hogy legyenek az arányosság elvével annak érdekében, hogy elkerüljék a diszkrimináció vádját. Ezt a kérdést a 10. számú Ajánlás tárgyalja bővebben.

6. Az Államnak tiszteletben kell tartania, és támogatnia kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait, beleértve a szabad véleménynyilvánítás jogát, és meg kell őriznie, valamint fejlesztenie kell a kulturális, nyelvi és vallási identitásukat, minden, az akaratuk ellenére való asszimilációs kísérlet nélkül.

Múltbeli tapasztalatok megmutatták, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartása nélkülözhetetlen az Államok közötti és az Államokon belüli béke és stabilitás fenntartásához. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van kultúrájuk fenntartására és ápolására, és önazonosságuk lényegi elemeinek – így vallásuk, nyelvük, szokásaik és kulturális örökségük – megőrzésére. Ez a jog csak akkor gyakorolható, ha az Állam tartózkodik minden, a kisebbségeket akaratuk ellenére asszimiláló kísérlettől.

A nemzetközi jog megerősíti az Államoknak azt a kötelezettségét, hogy megfelelő lehetőségek biztosításával támogassa a kisebbséghez tartozó személyeknek az identitásuk megőrzéséhez való jogát: kultúrájuk ápolása, nyelvhasználat, vallásgyakorlás és a közéletben való hatékony részvétel tekintetében.

Ezt a kötelezettséget állapítja meg többek között a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (27. cikk), az UNESCO 1960. évi Egyezménye az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetés Elleni Küzdelemről (5.1.c. cikk), az ENSZ Nyilatkozata a Kisebbségekről (1. cikk, 2. cikk bek. 2 és 3), a Koppenhágai Dokumentum (33. és 35. §), valamint a NKVK (5. cikk 1. bek. 1, 8 és 10–15). Az NKF külön ajánlásokat és útmutatókat adott ki ezen jogok hatékony megvalósításáról, ideértve az oktatásról (Hágai Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól, 1996), a nyelvhasználatról (Osloói Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól, 1998) és a közéletben való hatékony részvételről (Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben, 1999) szóló ajánlásokat.

7. Az Államoknak elő kell segítenie a társadalmi integrációt, és erősíteni kell a társadalmi összetartást. Ez magában foglalja azt, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a kormányzat minden szintjén hatékonyan hozzászólhatnak, különösen, de nem kizárólag az őket érintő kérdésekkel kapcsolatban. Az integráció csak úgy érhető el, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek viszont részt vesznek a közélet minden területén, és tiszteletben tartják a lakóhelyük szerinti ország szabályait és előírásait.

A NKF tapasztalatának alapján, a béke, stabilitás, biztonság és jólét csak azokban a társadalmakban érhető el, amelyekben a kisebbségek integrációját támogatják, ugyanakkor másságukat tiszteletben tartják. A másságot tiszteletben tartó integráció nem „vagy-vagy” döntés, hanem a megfelelő egyensúly megtalálásának és annak kérdése, hogy elismerik-e a kisebbségek jogát a saját nyelv, kultúra és identitás ápolására és fejlesztésére, és hogy ezzel egyidejűleg az integrált társadalom eléri-e, hogy minden egyes személynek az Államban lehetősége legyen részt venni és befolyásolni a „mainstream társadalom” politikai, szociális és gazdasági életét. Ezt az elvet támasztja alá – többek között – a NKVK (5. és 6. cikk) is.

Mind az Államok, mind pedig a kisebbségek érdeke egy sikeresen integrált társadalom, amelyben mindenki részt vesz, és kölcsönösen hat egymásra. Ez egy szakadatlan és demokratikus folyamat eredménye, amely hozzájárul a „jó kormányzáshoz”, és elkötelezettséget követel mindkét fél részéről. A közösségek és csoportok szeparált különélése általában nem jó alap egy jól működő, jövőbeni stabilitásra jó kilátásokkal rendelkező társadalom felépítéséhez. Az integráció magában foglalja a valódi kölcsönhatást, nem csak a kultúrák pluralitásának megtűrését.

Ezzel szemben azonban e háttérrel a kisebbségekhez tartozó személyeknek nemcsak joguk van arra, hogy identitásuk fejlesztésére lehetőségeket kapjanak

(ahogy azt kifejtette a 6. számú Ajánlás), hanem felelősséggel is tartoznak azért, hogy részt vegyenek a kulturális, szociális, gazdasági és közéletben, így válva integrált részévé egy szélesebb nemzeti társadalomnak.

Ez magában foglalja például az Állam nyelve megtanulásának szükségességét, ezzel egyidejűleg azonban élvezheti a kisebbségi nyelv tanulásának, illetve ezen a nyelven való tanulásnak a lehetőségét, ahogy ezt a Koppenhágai Dokumentum (34. §), a Hágai Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól (1. sz.) és az NKVK 14. cikkéhez tartozó Értelmező Jegyzet közzétették. Az integráció magában foglalja azt is, hogy a nemzeti kisebbségeknek részt kell venniük a lakóhelyük szerinti ország kormányzásának minden részében, részvételüket nem szabad csak bizonyos speciálisan őket érintő ügyekre korlátozniuk.

8. *Az Államoknak nem szabad indokolatlanul korlátozniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait a határon túli szabad és békés kapcsolatok kialakítására és azok fenntartására azokkal a személyekkel, akik törvényesen élnek más Államokban, és különösen azokkal, akiknek nemzeti vagy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitásuk vagy közös kulturális örökségük van.*

A kisebbséghez tartozó személyek alapvető joga a határokon átnyúló akadálytalan és békés kapcsolatok kialakítása és fenntartása olyan emberekkel, akik törvényesen élnek más Államokban, és akikkel azonos nemzeti vagy etnikai származásuk, közös kulturális örökségük vagy vallásuk van. Ezt az alapvető kisebbségi jogot mondta ki az ENSZ kisebbségekről szóló Nyilatkozata (2. cikk, bek. 5), a Koppenhágai Dokumentum (32. §, bek. 4), valamint az NKVK (17. cikk, bek. 1.). Ez az Ajánlás tehát úgy tekinti ezt, mint egyéni jogot, melynél az Államoknak tartózkodniuk kell attól, hogy ebbe beleavatkozzanak, kivéve olyan helyzetekben, amikor egy bizonyított, ezt az érdeket felülmúló biztonsági kockázat áll fenn. A multilaterális és bilaterális okmányokkal és mechanizmusokkal az Államok közötti határokon átnyúló együttműködésről az Ajánlások IV. része foglalkozik.

III. Államok kedvezményei a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek

9. *Figyelembe véve az előbb említett elveket, az Államok adhatnak kedvezményeket külföldön élő személyeknek. Ilyen kedvezmények – többek között – a kulturális és oktatási lehetőségek, utazási kedvezmények, munkavállalási engedélyek és az egyszerűsített vízumkiadás. Ezeket a kedvezményeket diszkrimináció nélkül kell adni. A lakóhely szerinti Államnak nem szabad megakadályoznia az olyan kedvezmények átvételét, illetve élvezetét, amelyek megfelelnek a nemzetközi jognak és ezen Ajánlások alapját szolgáló elveknek.*

Az Államoknak érdekében állhat a külföldön élő személyek támogatása, ideértve a kedvezmények megítélését is. Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért

Bizottságának a „Nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes elbánásról” (továbbiakban: „Velencei Bizottság jelentése – CDLINF [2001] 19”) szóló 2001. évi jelentésének értelmében az Államok lehetősége egyoldalú, „nemzettársi kisebbségeik” védelme érdekében intézkedések megtételére – függetlenül attól, hogy ezek a szomszédos vagy más országokban élnek – a következő feltételek betartásán múlik: *a)* az Államok területi szuverenitása, *b)* *pacta sunt servanda* elvének betartása, *c)* Államok közötti baráti kapcsolatok és *d)* az emberi és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára. Pusztán az a tény, hogy az ilyenfajta támogatás kedvezményezettjei külföldiek, még nem vezet a más Államok területi szuverenitásának megsértéséhez.

Ugyanez a jelentés elismeri, hogy az Állam legitim módon hozhat más Állam állampolgárait érintő törvényeket és előírásokat a lakóhely szerinti Állam előzetes beleegyezése nélkül, amennyiben ezen törvények vagy előírások hatásukat csak a döntéshozó Állam saját határain belül fejtik ki. Például egy Állam egyoldalúan dönthet arról, hogy bizonyos számú ösztöndíjat ad arra érdemes külföldi diákoknak, akik tanulmányaikat ezen Állam egyetemén akarják folytatni.

Azonban ha a törvény kifejezetten a külföldön élő külföldieket veszi célba, és a törvény hatását külföldön fejt ki, akkor az érintett egyén lakóhely szerinti Államával konzultálni kell. Ebből a szempontból meg kell különböztetni azt a helyzetet, amelyben az érintett Állam beleegyezése feltételezett, tudniillik azokban az esetekben, amikor ezt szerződés vagy nemzetközi szokás elrendeli, illetve azokban, amelyekben a beleegyezést határozottan meg kell adni (Velencei Bizottság Jelentésének D. a. i. bekezdése).

Az Államok közötti béke, stabilitás és baráti kapcsolatok megkövetelik, hogy a lakóhely szerinti Állam ne akadályozza a kedvezmények átvételét vagy élvezetét, amíg azok összhangban vannak a nemzetközi joggal és standardokkal. Ezek biztosítják, hogy a kedvezmények nem diszkriminatívak, azaz céljaikban legitimek és arányosak.

Ahogy a Velencei Bizottság Jelentésében is áll, ilyen legitim cél lehet a kulturális kapcsolatok ápolása a másik Állam egy népcsoportja és az „anyaállam” között. Az oktatási és személyes kapcsolatok támogatása is lehet legitim cél. Az Államok kedvezményei magukban foglalhatnak kulturális és oktatási lehetőségeket, utazási kedvezményeket, munkavállalási engedélyeket, egyszerűsített vízumkiadást és tulajdonszerzést. Az ilyen kedvezmények élvezetének feltétele gyakran egy, az „anyaállam” által kiadott személyazonosság megállapítására alkalmas igazolvány. Ezek az igazolványok azonban csak a törvény vagy előírás értelmében való szolgáltatás jogosultságának bizonyítékeként szolgálhatnak. Ezeknek nem lehet célja a jogosult és az „anyaállam” közötti politikai kötelék kialakítása, és nem szabad helyettesítenie a lakóhely szerinti Állam hatóságai által kiadott a személyazonossági igazolványt.

A megkülönböztetés elkerülése érdekében a kedvezményes bánásmód azonos körülményekkel rendelkező személyeket egyformán kell, hogy megilletse. Ehhez az szükséges, hogy a bizonyos külföldieket kedvezményes bánásmódban részesítő intézkedések hatása arányos legyen, azaz minden ugyanabba a kategóriába tartozó személyt a lehető legkevesebb korlátozással kell részesíteni benne. Például, ahogy azt a Velencei Bizottság jelentése is megállapította, a kedvezmények megadásának különböző kezelése az oktatás területén indokolt lehet a megcélzott és az „anyaállam” népsége közötti kulturális kapcsolatok ápolása céljából. Annak érdekében azonban, hogy ez elfogadható legyen, az adott kedvezményeknek tényleges kapcsolatban kell állniuk az „anyaállam” kultúrájával, valamint nyitottnak és arányosnak kell lenniük minden érdeklődő és megfelelően képzett egyén számára, függetlenül etnikai háttérétől. Például az oktatási kedvezményeknél, amelyeket nem diszkriminatív alapon adnak, a nyelvismeret használható mint a kedvezmény élvezetének előfeltétele.

10. Az Államoknak tartózkodniuk kell olyan egyoldalú lépésektől, beleértve a kedvezmények kiterjesztését külföldiekre etnikai, kulturális, nyelvi, vallási vagy történelmi kötődés alapján, amelyeknek a területi integritás elvének kikezdése a szándéka vagy hatása. Az Államoknak nem szabad közvetlen vagy közvetett módon nem állami szereplők hasonló kezdeményezéseit támogatniuk.

Amennyiben olyan külföldön élő csoportokra terjesztik ki a kedvezményeket, amelyekkel szeparatista törekvéseket támogathatnak, és gyengítő vagy szétziláló hatása van azokban az Államokban, amelyekben a külföldiek élnek, akkor az sérti a szuverenitás és az Államok közötti baráti kapcsolatok elveit. Ilyesfajta egyoldalú lépés lehet a külföldi politikai pártok szelektív finanszírozása etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási kötődés alapján, az etnikai hovatartozást bizonyító igazolványok kiadása, vagy az állampolgárság tömeges megadása más Állam állampolgárai részére, ahogy azt a 11. számú Ajánlás bővebben kifejti.

Továbbá, a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztethetik az olyan cselekedetek, amelyek aláássák más Államok társadalmi integrációját és társadalmi összetartó erejét. Az ENSZ Alapokmányának 1. cikke kihangsúlyozza a békét érintő veszélyek megelőzésének és kiiktatásának jelentőségét. A történelem is mutatja, hogy amikor az Államok egyoldalúan az Állam joghatóságán kívül élő kisebbségek védelme érdekében a nemzeti rokonság alapján egyoldalú politikát – ideértve a szimbolikus jelentőségűt is – folytatnak, akkor ez néha feszültségekhez és súrlódásokhoz – sőt még erőszakos konfliktushoz is – vezethet.

Nem állami szereplők, ideértve a vallási intézményeket is, azonos célú kezdeményezései az Állami hatóságok közvetlen vagy közvetett támogatásával ugyanazt a hatást érhetik el. Továbbmenve, az Államoknak megelőző és helyreigazító intézkedéseket kell tenniük a határaikon belüli nem állami szereplők ellen, akik olyan külföldi kisebbségi csoportokat támogatnak, amelyek erőszakra ösztönöznek vagy szeparatisták. Ezt a 3. számú Ajánlással együtt kell értelmezni, amely

kihangsúlyozza a nemzetközi együttműködés és a baráti kapcsolatok jelentőségét a más államokbeli emberekkel vagy helyzetekkel kapcsolatos problémák megoldásakor.

II. Az Államok a külföldön élő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket. De az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárság ilyesfajta megadása tiszteletben tartja a baráti – beleértve a jószomszédi – kapcsolatok és a területi szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti Állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az Állam jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálnia.

Az állampolgárság megadását általában minden egyes Állam kizárólagos belső joghatósága alá tartozó ügynek tekintik, és megadása történhet preferált nyelvtudás vagy kulturális, történelmi vagy családi kötődések alapján. Amennyiben azonban külföldön élő személyek érintettek, akkor ez egy nagyon kényes ügy lehet. A lakóhelytől függetlenül állampolgáraik felett joghatóságot gyakorolni kívánó Államok vitás követeléseit vagy versengő kísérleteit feszültségekhez vezethetnek. Ez különösen akkor valószínűsíthető, ha az állampolgárságot tömegesen adják meg: azaz egyének egy külön csoportjának vagy a lakóhely szerinti Állam népességéhez képest nagy számban vagy annak egy területileg elhatárolt részének. Ezért az Államoknak tartózkodniuk kell az állampolgárság megadásától, amennyiben nem létezik tényleges kapcsolat az Állam és az egyén között. Így ítélte a Nemzetközi Bíróság a *Nottebohm* esetben (1955. ICJ 4.).

Bár az Államok szabadon dönthetnek arról, hogy kik legyenek állampolgáraik, ezzel a joggal nem élhetnek vissza, megsértve a szuverenitás és a baráti, ideértve a jószomszédi, kapcsolatok elveit. Alaposan meg kell fontolni az állampolgárság pusztán etnikai, nemzeti, nyelvi, kulturális vagy vallási kötődések alapján való adományozását különösen, ha a megadományozottak a szomszédos Állam lakosai. Például ez különböző bánásmódhoz vezethet ezen egyének esetében, összehasonlítva az „anyaállam” más lakosaival, akik nem kaphatják meg az állampolgárságot. Az ENSZ 1965. évi „Nemzetközi Egyezménye a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről” 5. cikke és az 1997. évi Európai Egyezmény az Állampolgárságról 5. cikke meghatározza, hogy egy Állam állampolgárságra vonatkozó jogszabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést, valamint nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, ami kimeríti – többek között – a nemzeti vagy etnikai származás miatti diszkriminációt.

Megjegyzendő ezen a helyen, hogy míg az Államok korlátozott joghatóságot gyakorolhatnak külföldön lakó állampolgáraik felett, e joghatóság a szuverenitás és baráti, ideértve jószomszédi kapcsolatok elveinek tiszteletben tartásával gya-

korolható. Továbbá a lakóhely szerinti Államot terheli a felelősség elsősorban lakóinak védelméért, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyeket is, még akkor is, ha azok más állampolgársággal is rendelkeznek, és a kettős állampolgársággal rendelkezőket nem érheti hátrányos megkülönböztetés. A lojalitásból eredő konfliktusok elkerülése végett, az Államnak jogában áll arra kérni az állampolgárát, hogy mondjon le más állampolgárságáról, mielőtt valamely magas politikai tisztséget tölt be, mint például az államfői posztot vagy a kormány tagjává válik.

12. Az Államok segítséget nyújthatnak az oktatás támogatására külföldön, például tankönyvekkel, nyelvoktatással, tanárképzéssel, ösztöndíjakkal és iskolai felszerelésekkel. Ez a támogatás nem lehet diszkriminatív, és szükséges hozzá a lakóhely szerinti Állam határozott vagy feltételezett beleegyezése, valamint összhangban kell lennie az alkalmazandó belföldi és nemzetközi oktatási standardokkal.

A kultúra nem áll meg az Állam határainál. Külföldön az oktatás területén nyújtott segítség és támogatás konstruktívan hozzájárulhat a nyelvi és kulturális pluralizmus fejlődéséhez és előmozdításához. Az Államok kifejezhetik a külföldön élő jellegzetes nyelvi, kulturális vagy etnikai csoportokhoz fűződő érdekeiket azáltal is, hogy segítséget nyújtanak ezek kulturális kezdeményezéseihez. Ez például magában foglalhatja tankönyvek beszerzését, nyelvi képzést, tanárképzést, ösztöndíjakat, valamint iskolai épületek és felszerelések, könyvtárak, múzeumok, művészetek és más hasonlókat támogatását. Amennyiben lehetséges, ezt a támogatást a lakóhely szerinti Állam hatóságainak bevonásával kell kivitelezni. A tankönyvekkel kapcsolatban az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden oktatási anyag, ideértve azokat is, amelyek más Államoktól származnak, összhangban álljon a belföldi és nemzetközi oktatási standardokkal, és kiegyensúlyozott képet nyújtson, amely tiszteletben tartja az általánosan elfogadott tolerancia értékeit, valamint a különböző nézetek és kultúrák pluralitását.

Az ENSZ Egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről (5. cikk) egyrészt meghatározza, hogy az oktatásnak elő kell mozdítania az egyetértést, toleranciát és barátságot minden nép, faji és vallás csoport között. Másrészt az Egyezmény elismeri, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van saját oktatási tevékenységet folytatni, anélkül hogy ez sértené a nemzeti szuverenitást. A nemzetközi együttműködés jelentőségét az oktatás területén többek között, a Hágai Ajánlások „A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól” (1–3. számú Ajánlások) és az 1989. évi ENSZ Egyezménye a Gyermek Jogairól (28. 3. cikk) is elismeri. Az oktatás azon feladatát, hogy a toleranciát és kultúrák közötti egyetértést kell elősegítenie, szintén ez az Egyezmény fogalmazta meg [29. cikk 1.b–d/(b), (c) (d)].

A jó kapcsolatok elvének értelmében, bizonyos csoportok kulturális és oktatási támogatása külföldön csak annak az Államnak határozott vagy feltételezett beleegyezésével történhet meg, amelyben a kedvezményezett csoport él. A Ve-

lencei Bizottság Jelentésének értelmében, ha az „anyaállam” kedvezményeinek célja egyértelmű – mint például a nemzeti nyelv és kultúra tanulásának ösztönzése –, a lakóhely szerinti Állam beleegyezését feltételezni lehet. Ebben az esetben az „anyaállam” egyoldalú adminisztratív vagy jogalkotói intézkedéseket tehet, amelyet a lakóhely szerinti Állam indokolatlanul nem akadályozhat meg, egészen addig, amíg azok hatása összhangban áll a 10. számú Ajánlásban mondotakkal, és nem sérti meg 9. számú Ajánlásban leírt diszkrimináció tilalmának elvét.

13. Az Államok támogathatják az olyan kulturális, vallási vagy más nem kormányzati szervezeteket – annak az országnak a kifejezett vagy feltételezett beleegyezésével, amelyben bejegyezték őket, vagy ahol működnek –, amelyek tiszteletben tartják a törvényeket. De az Államoknak tartózkodniuk kell az etnikai vagy vallási jellegű politikai pártok finanszírozásától külföldön, mivel ez destabilizáló hatású lehet, és alááshatja a jó államközi kapcsolatokat.

A polgári társadalom támogatása külföldön sokféle formát ölthet. Az oktatás és kultúra területén kívül eső, a másik Államban élő kisebbségi csoportok támogatása több gondot okoz – ahogy azt a Velencei Bizottság Jelentésében is kimutatta –, és mint a szabály alóli kivételt kell kezelni. Intézkedések a kulturális és oktatási támogatás területén kívül, amelyeknek extraterritoriális hatása van, csak azon Állam határozott beleegyezésével hajthatók végre, amelynek joghatóság alatt ezen intézkedéseknek a hatásai várhatók.

Ahogy azt a 10. számú Ajánlásban már említettük, a külföldi Állam támogatása nem lehet destabilizáló vagy szétziláló hatású. A külföldi szervezeteknek a jószomszédság szellemében kell segítséget nyújtani, hogy ez erősítse a regionális együttműködést anélkül, hogy veszélyeztetné a multietnikus Államokon belüli szuverenitást vagy összetartást. Ebben a kontextusban ellenzendő az etnikai vagy vallási jellegzetességgel bíró politikai pártok és mozgalmak külföldi támogatása és finanszírozása, mivel ez befolyásolja a belföldi politikai folyamatokat, így gyakran hozzájárul a kisebbségi kérdés túlzott átpolitizálásához a társadalmi integráció és a jó államközi kapcsolatok kárára.

14. A határokon átnyúló rádió- vagy televízióadások szabad vételét sem közvetlen, sem újraátvitel vagy tovább sugárzás formájában nem lehet etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási alapon megtiltani. Csak az olyan műsorokat lehet korlátozni, amelyek gyűlöletkeltő beszédet sugároznak, vagy ösztönzik az erőszakot, a rasszizmust vagy a diszkriminációt.

Az Államoknak nem szabad akadályozni a határokon átnyúló rádió- vagy tévéadások vételi lehetőségét. Ez megsértené a szólásszabadságot, amelyet a nemzetközi emberi jogi dokumentumok biztosítanak, különös tekintettel az 1989-es Határon átnyúló Televíziózásról szóló Európai Egyezmény (a továbbiakban ECTT) 4. bekezdésére. A kisebbségi nyelvek műsorszórásban való használatáról szóló irányelvek 13. ajánlása a kisebbségi nyelvek használatáról a határon átnyúló mé-

diában kiemeli,³ hogy a határon átnyúló adások szabad vételi lehetőségét nem szabad nyelvi alapon megtiltani. Kiegészítve az Európai Tanács 1995. évi Keret-egyezménye a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (továbbiakban: „NKVK”) 9. § 1. bekezdésével, amely kimondja, hogy véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja a véleményalkotást, az információ és gondolatok cseréjét kisebbségi nyelven állami hatóságok beavatkozása nélkül és tekintet nélkül az államhatárokra. Következésképpen az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbséghez tartozó személyeket semmilyen formában ne érje hátrányos megkülönböztetés a bel-, illetve külföldi médiumokhoz való hozzáférésben. Ezen túlmenően azonban az 1992-es Regionális vagy Kisebbségi nyelvek Európai Kartája engedélyez szabályozást az államoknak, ha „a Felek vállalják, hogy biztosítják a szomszédos országokból egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel azonos vagy hasonló nyelven készült rádió- és televízióadások közvetlen vételének szabadságát, és nem támasztanak akadályt a szomszéd országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak továbbgázása elé”.

Az Államok, melyben kisebbségek vannak, korlátozhatják a külföldi nyomdai termékeket, illetve rádió- és televízióadást, illetve más olyan (eddig nem ismert) médiákat is, amelyek nemzeti, faji vagy vallási gyűlöletet támogatnak, amelyek diszkriminációra, rasszizmusra, erőszakra vagy vallási gyűlölködésre ösztönöznek, vagy gyűlöletkeltő beszédet használnak. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmánya (PPJNE) 20. cikke is kijelenti ezt, egybekötve bármely formájú háborús propaganda tilalmával. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (10. cikk) megerősíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága magában foglalja „a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon tekintet nélkül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatson”. Ugyanez a cikkely rendelkezik arról, hogy ezen szabadságok gyakorlása „a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedésnek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése...” céljából. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint ezeknek a megszorításoknak arányban kell állniuk a törvényben rögzített célokkal (lásd például *Handyside kontra Egyesült Királyság*, 1976. december 7. ítélet, A sorozat. 24. sz.).

Ezzel egyidejűleg a külföldi rádió- és televízióadások elérhetősége a kisebbség nyelvén nem menti fel az államot kötelezettségének teljesítése alól, hogy segítse elő belföldön készített ilyen adások születését, nem indokolja a kisebbségi nyelven sugárzott adások műsoridejének a csökkentését. Ez az elv jelenik meg az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Média Irányelveiben [13 (2) ajánlás] és a Nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló Oslói Ajánlásban (11.

³ Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media.

ajánlás). Ugyanezt az elvet erősíti meg az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága is [ACFC/INF/OP/I(2003)004, 50. §], azok az államok, „ahol bár a szomszédos államokból sugárzott programok foghatók, nem mentesülnek az alól, hogy a belföldi adásokban a nemzeti kisebbségeknek ne biztosítsanak adást kisebbségi nyelven”. A társadalmi kohézió előmozdítása érdekében, továbbá a kisebbségek integrációját a többségi társadalomba előmozdítandó, fontos, hogy ne csak külföldi rádió- és televízióadásokhoz férjenek hozzá, hanem abban az országban is legyen lehetőségük a saját nyelvükön is hozzáférni a különböző médiumokhoz, ahol tartózkodnak. Következésképpen az Államoknak lehetővé kell tenni mindkét formát: kisebbségi nyelven született rádió- és televízióadások születését belföldön és egyidejűleg a „mainstream” médiához való hozzáférést is.

15. Amennyiben a külföldön élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket az Állam kedvezményekben részesíti, biztosítania kell, hogy ezek megfelelnek annak a támogatásnak, amelyet a saját joghatósága alá tartozó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek ad. Ha az Állam a külföldön élő kisebbségek iránt több érdeklődést mutat, mint az otthoniak iránt, vagy aktívan támogat egy bizonyos kisebbséget egy országban, mialatt máshol ezt elhanyagolja, cselekedeteinek indítékai és hihetősége megkérdőjelezhetővé válik.

Mindenekelőtt a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme és támogatása a kötelessége az Államnak, melynek fennhatósága alatt a kisebbségek élnek. Ennélfogva logikus elvárás, hogy ha az Állam jogokat ajánl fel, gyakorol vagy támogat, illetve egy bizonyos politikát folytat valamely külföldön élő kisebbséggel szemben, ennek az államnak a saját államhatárain belül élő kisebbségekkel szemben is arányos módon támogatnia és védenie kell ezeket a jogokat. Az Államoknak a saját határain kívül különböző országokban élő kisebbségeikkel szembeni bánásmódban is következetesnek kell lennie, és el kell kerülnie a nyilvánvaló különbségtételt hasonló helyzetek között. Az Állam, melyben a szóban forgó kisebbségek élnek, felhívhatja a figyelmét erre a diszkrepanciára, és a felszín alatt húzódó indokok iránt érdeklődhet.

Semmi szín alatt nem szabad ezt a példát kifogásként úgy értelmezni, hogy el lehet térni azoktól az elvektől, amit az Ajánlás 2., 5. és 6. cikke tartalmaz, még általánosabban azoktól a nemzetközi standardoktól, amelyek a kisebbséghez tartozó személyek védelméről szólnak. Az Államok, melyek nem folytatnak aktív politikát a határon túl élő kisebbségeikkel szemben, nem jogosultak arra, hogy mellőzzék a saját területükön élő kisebbségeket.

Viszont ez az Ajánlás nem értelmezhető úgy, mintha a teljes kölcsönösségre ösztönözne az államközi kapcsolatokban a kisebbségvédelem tekintetében, mivel az egyes országokban használt belföldi standardok nem mindig alkalmazhatóak egy másik Állam körülményei között.

IV. Multilaterális és bilaterális eszközök és mechanizmusok

16. Az Államoknak a nemzetközi határokon átnyúló együttműködésüket a baráti bilaterális és multilaterális kapcsolatok keretein belül, és inkább területi, mint pedig etnikai alapon kell kiteljesíteniük. A helyi és regionális szerve, valamint a kisebbségi önkormányzatok határon túli együttműködése hozzájárulhat a toleranciához és a jóléthez, megerősítheti az államközi kapcsolatokat, és ösztönözheti a kisebbségi ügyekkel kapcsolatos párbeszédet.

Ahogy azt az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keret-egyezményének preambulumban is megerősítette, „figyelembe véve, hogy a toleráns és virágzó Európa kiteljesedése nemcsak az Államok közötti együttműködéstől függ, hanem határokon átnyúló együttműködést kíván a helyi és a regionális közösségek között, az Államok alkotmányának és területi integritásának sérelme nélkül”. Egyre nagyobb számban születtek nemzetközi és szupranacionális okmányok az elmúlt évtizedekben, amelyek előmozdították a határokon átnyúló kapcsolatokat. Az első ilyen az 1980-ban született Európai Keretegyezmény a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek határ menti együttműködéséről és ennek kiegészítő jegyzőkönyvei. A közelmúltban az Európai Unió is fontos hozzájárulást tett a határ menti együttműködések területén azzal, hogy foganatosította az Európai Parlament és Tanács 1082/2006 rendeletét az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról (European Grouping of Territorial Cooperation [EGTC]).

Ami a kisebbségeket illeti, az Európa Tanács „Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről” című dokumentumának 17. és 18. cikkelye bátorítja az Államokat arra, hogy tegyenek lépéseket a határ menti együttműködések támogatására azzal a céllal, hogy megvalósítsák a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek identitásának védelmét és támogatását. A határ menti együttműködés mégis mindemellett inkább területi, mint etnikai alapon kell hogy megvalósuljon: az adott határ menti területen lakó teljes lakosság javát kell szolgálja. Másfelől egy ilyen együttműködésnek barátságos kétoldalú és többoldalú kapcsolatok talaján kell megszületnie, a baráti és jószomszédi kapcsolatok általános nemzetközi jogi elvei alapján, ahogyan ez az Ajánlás 3 cikkében már kifejtésre került.

17. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének kérdésében az Államokat a nemzetközi emberi jogokról szóló dokumentumokban elfogadott szabályok és elvek, beleértve azokat a multilaterális eszközöket és mechanizmusokat is, amelyek kifejezetten a kisebbségekkel kapcsolatos standardok és kötelezettségek végrehajtásának támogatására készültek, kell vezéreljék.

Mint a nemzetközi emberi jogok egy része, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai univerzálisak. Ennek tudatában fontos, hogy ezeket a jogokat, mindenekelőtt az ENSZ, az EBESZ, az Európai Tanács és az Európai Unió multilaterális eszközeiben megtalálható standardoknak megfelelően egységesen

értelmezzék. Mint ahogy azt a 3. számú Ajánlás is kimondja, a kisebbségi jogok nemzetközi kérdés. Az Államok előnyben részesíthetik, hogy kérdéseiket multilaterális mechanizmusokon keresztül oldják meg, mert a bilaterális kapcsolatokat befolyásolhatja az egyenlőtlen tárgyalási pozíció, és mert ezek figyelmen kívül hagyják az „anyaállam” nélküli kisebbségeket.

Megjegyzendő, hogy az átláthatóság segít az egyetértés és jóindulat megerősítésében, a független ellenőrzés pedig a nemzetközi jogi normák fenntartásának biztosításában. Ezért az Államok hasznát láthatják annak, hogy a nemzetközi testületek – mint például az ENSZ Rasszizmus és Intoleranciaellenes Bizottság vagy a NKVK Tanácsadó Bizottsága – előtt minden tevékenységükről, amely a külföldön élő nemzeti kisebbségeket érinti, folyamatosan beszámolnak.

18. Az Államokat ösztönözni kell bilaterális szerződések megkötésére és más bilaterális intézkedések megtételére, hogy erősítsék és továbbfejlesszék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének színvonalát. Ezek a mechanizmusok olyan eszközök, amelyeken keresztül az Államok megoszthatják az információkat és eszméiket, megvalósíthatják érdekeiket és ötleteiket, és a baráti kapcsolatok alapján még inkább támogathatják a kisebbségeket. A bilaterális megközelítésnek követnie kell a multilaterális okmányokban meghatározott alapvető szabályok és elvek szellemét.

Az utóbbi időben a határ menti államközi együttműködéssel kapcsolatos bilaterális szerződések száma – melyek megpróbálnak javítani a kisebbség védelmén, többek között közös bizottságok létrehozásával – jelentősen megnövekedett. A nemzetközi standardok keretében a bilaterális szerződések és az általuk elképzelt mechanizmusok hasznos funkciót tölthetnek be a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásában és támogatásában. A NKVK 18. cikke ilyen egyezségeket megkötésére ösztönzi az Államokat. Ezekkel az eszközökkel az Államok megoszthatják az információkat és a gondokat, érdekeiket és ötleteiket megvalósíthatják, valamint még inkább védhetik bizonyos kisebbségeket annak az Államnak a beleegyezésével, amely joghatósága alatt ez a kisebbség él. Az 1969. évi Bécsi Egyezmény a Szerződések jogáról 26. és 31. cikke meghatározza, hogy szerződéseket jóhiszeműen kell végrehajtani és értelmezni. A bilaterális szerződések ne maradjanak le a nemzetközi minimális standardok mögött, lehetőleg múlják felül és egészítsék ki azokat. Nem szabad ezeket olyan módon megfogalmazni, ami egy, a multilaterális úton meghatározott standardoktól való eltérő értelmezéshez vezetne, és inkább a lakóhely szerinti Állam kötelezettségeit kell, hogy kiegészítsék, semmint azokat helyettesítsék.

19. Az Államoknak jól kell kihasználniuk a rendelkezésre álló belföldi és nemzetközi eszközöket annak érdekében, hogy hatékonyan tudják kezelni a lehetséges vitákat, és hogy elhárítsák a kisebbségi kérdésekből eredő konfliktusokat. Ez magában foglalhat tanácsadói testületeket, mint például kisebbségi tanácsokat, közös bizottságokat és releváns nemzetközi szervezeteket. A megfelelő bilaterális

vagy multilaterális egyezmények segítségével a mediációs és döntőbíróági mechanizmusokat már előre ki kell építeni.

Bilaterális egyezmények a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmére mindkét Állam területén gyakran gondoskodnak egy közös bizottságról, amely ellenőrzi és végrehajtja ezeket az egyezményeket. Sőt, sok Állam törvényhozása gondoskodik tanácsadói testületekről a kisebbségi kérdésekkel kapcsolatban. Annak érdekében, hogy ezek a testületek hatékonyak legyenek, bele kell vonjanak kisebbségi képviselőket és másokat is, akik speciális szakértelemmel rendelkeznek, valamint kellene megfelelő erőforrások, és nagyobb figyelmet kell, hogy fordítsanak rájuk a döntéshozók. Ezt megerősítette az ENSZ Nyilatkozata a kisebbségekről (2. cikk, 2. bek. és 3. bek.), a Koppenhágai Dokumentum (35. §), a NKVK (15. cikk) és különös tekintettel a tanácsadó és konzultatív testületekre, a LUND Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben” (12. és 13.).

Tanácsadó és szakértői testületek, mint például a Velencei Bizottság hasznos útmutatást és jogi tanácsot adhatnak az Államoknak a vitás törvényjavaslatok esetében, és ki kellene kérni a véleményüket elfogadásuk előtt. Sőt mi több, az ilyen szabályozást rendszeres hazai felülvizsgálatnak kellene alávetni, és a záradékába bele lehetne foglalni, egy sajátos klauzulát, hogy meddig maradjon hatályos a rendelkezés.

Vita esetén a nemzetközi tapasztalat, ideértve a Nemzeti Kisebbségek Főbiztosának tapasztalatait is, megmutatta, mekkora értéke van a békés és életképes megoldáshoz vezető úton egy független, harmadik személy részvételének vagy egy multilaterális mediációs és döntőbíróági mechanizmusnak. A multilaterális és bilaterális eszközök kombinált használata is hasznos lehet abban, hogy egy tárgyilagosabb párbeszédhez és valamiféle javító eljáráshoz [*remedial action*] vezessen.

Fordította: Fazekas Márta