

AZ EURÓPA TANÁCS ÉS A NEMZETI KISEBBSÉGEK

Varga Péter

A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok

Kelet-Közép-Európában a 90-es években bekövetkezett változásokkal az Európa Tanács figyelme az országspecifikus ajánlások megfogalmazásától egyre fokozottabban az általános kisebbségvédelmi kérdések felé terelődött. Az említett időszakban a kisebbségek problémáira leginkább érzékeny Parlamenti Közgyűlés tevékenységének köszönhetően jelent meg a kisebbségvédelmi garanciák igénye az Európa Tanács részéről.¹ Az általa elfogadott ajánlások és határozatok a kilencvenes években sem bírtak kötelező jogi erővel, de a bennük foglaltak teljesítését az új tagfelvételi kérelmek elbírálásánál hangsúlyosan figyelembe vették.²

A kétezres években is folytatódott a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó határozatok, ajánlások megalkotása, de a hangsúly fokozatosan eltolódott az új, bevándorló kisebbségek helyzete felé. A 2014. április 7-én az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” címmel elfogadott 1985. (2014) számú határozat azonban ismét a hagyományos nemzeti kisebbségek

szempontjából kiemelkedően fontos jogok hatékony érvényesülését állítja a középpontba.

2013-ban a nemzeti kisebbségek védelmében mérföldkőnek számító két Európa tanácsi dokumentum, az 1201. (1993) számú ajánlás, valamint az 1334. (2003) számú határozat elfogadásának évfordulója volt. Kovács Elvira³ képviselő és 23 képviselőtársa⁴ az évfordulót megelőző évben nyújtotta be javaslatát egy jelentés kidolgozására a hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozó legjobb állami gyakorlatokról. Az Európa Tanács a munkával Kalmár Ferenc magyar képviselőt bízta meg, aki majdnem két évet szentelt a kontinensen élő nemzeti kisebbségek helyzetének, a rájuk vonatkozó jogi szabályozás megismerésének, tényfeltáró úton vett részt Szerbiában, Finnországban és Olaszországban. Ennek eredményeként készítette el a hagyományos nemzeti kisebbségekről szóló jelentését (a továbbiakban Kalmár-jelentés), amely három részből áll: határozat- és ajánlástervezetből, valamint magyarázó jegyzékből. A Parlamenti Közgyűlés a jelentés megtárgyalása után fogadta el – a javaslatához képest némileg módosított formában⁵ – az 1985. (2014) számú határozatot, valamint a 2040. (2014) számú ajánlást.⁶

A határozatot a hozzá tartozó magyarázó jegyzékkel egységesen látom célszerűnek bemutatni. Ennek során az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése keretében elfogadott többi határozattal, ajánlással, jelentéssel, illetve a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménnyel együtt vizsgálom. A jelentés alapján elfogadott ajánlást – annak részben eltérő tartalmi elemei miatt – a tanulmány végén foglalom össze röviden.

¹ Gál Kinga: A kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségei és kilátásai az Európa Tanács keretében – a Parlamenti Közgyűlés munkájának tükrében. *Pro Minoritate*, 1996/4. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1996/ProMino96-4-13-Gal.pdf>, letöltés ideje: 2014. május 10.

² Thornberry, Patrick – Martín Estébanez Maria Amor: *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2004. 404.

³ Szerbia delegációjának tagja.

⁴ Az aláírók között található több magyarországi, valamint bulgáriai, lettországi, finnországi, horvátországi, spanyolországi és hollandiai képviselők is.

⁵ Ld. erről bővebben A hagyományos kisebbségek védelmében c. részt.

⁶ Ld. a folyóirat ebben a számában (szerk. megj.).

A nemzetközi jogi egyezmények

Az ET-határozatok és -ajánlások visszatérő témája a Keretegyezményt és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját nem ratifikáló államok felszólítása, hogy pótolják mulasztásukat, illetve belső jogrendszerükben alkalmazzanak olyan módosításokat, amelyek lehetővé teszik a két egyezmény aláírását és ratifikálását.⁷ Ugyan kevesebb következtetéssel, és változó megfogalmazásban, de ugyancsak visszatérő elem a határozatok és jelentések sorában annak megállapítása, hogy a kisebbségek védelme elengedhetetlen az emberi jogok megvalósulása, Európa stabilitása, békéje és a demokrácia biztosítása érdekében.

A Kalmár-jelentés, illetve az annak alapján elfogadott határozat is megismétli az erre vonatkozó felszólításokat, valamint hangsúlyozza a stabilitás, a szolidaritás és a népek sokaságának békés egymás mellett élésének fontosságát.

A nemzeti kisebbség definíciója (a nemzetközi jogban)

A magyarázó jegyzék kiemeli, hogy a nemzetközi jog nem ismeri a nemzeti kisebbség definícióját. Meghatározást az ENSZ keretében elfogadott egyezmények, illetve A nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozat, valamint az ET Keretegyezménye sem tartalmaz. Ezzel tág mérlegelési jogkört biztosít az államoknak, ami hátráltathatja a kisebbségvédelem hatékonyságát. A Kalmár-jelentés és az annak alapján elfogadott határozat az 1201. (1993) számú ajánlás – amely eredetileg az Emberi Jogok

⁷ Négy ország (Franciaország, Törökország, Andorra és Monaco) a mai napig nem írta alá és nem ratifikálta a Keretegyezményt. További négy állam (Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg) aláírta, de nem ratifikálta az Egyezményt. A Nyelvi Kartát mindaddig csak 25 állam írta alá és ratifikálta. Előrelépés Franciaországban tapasztalható: a Nemzetgyűlés 2014 elején elfogadta azt az alkotmánymódosító törvényjavaslatot, amely megteremtheti a lehetőségét annak, hogy az ország csatlakozzon a Nyelvi Kartához. Bővebben erről ld. a Nemzetpolitikai Kutatóintézet elemzését, http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Francia_20140217.pdf; letöltés ideje: 2014. május 5.

Európai Egyezménye jegyzőkönyvének készült⁸ – definícióját veszi át szövetszerűen is.⁹ Ezt ilyen formában korábban az 1255. (1995) számú ajánlás erősítette meg, de egyéb határozatok és ajánlások¹⁰ is tartalmaznak utalást a kiegészítő jegyzőkönyv elfogadására, megerősítvén, hogy továbbra is az 1993-as ajánlásban foglalt definíciót tartják irányadónak.

A definícióval, illetve az annak hiányával kapcsolatos problémákra világít rá az 1713. (2010) számú határozat, amely szerint a kötelező definíció hiánya túl tág mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak a Keretegyezmény személyi hatályának meghatározásakor. Megjegyzendő az is, hogy a definíció hiánya a kisebbségi jogokat monitorozó testületek, például a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának ellentétes irányú – nem szűkítő, hanem tágító – következtetésekre is hivatkozási alapul szolgált, vagyis arra, hogy az egyes államok által nemzeti kisebbségként el nem ismert csoportok helyzetét vizsgálja. A Tanácsadó Bizottság véleménye szerint a Keretegyezmény végrehajtásának vizsgálatát biztosító rugalmasságot veszélyeztetné, ha kötelező jogi norma tartalmazná a nemzeti kisebbség definícióját.¹¹

⁸ A Miniszteri Bizottság nem fogadta el a Parlamenti Közgyűlés javaslatát, amely ezt az 1231. (1994) számú ajánlásában helytelenítette. A nemzeti kisebbségek jogait tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyv a későbbiekben is a Parlamenti Közgyűlés napirendjén maradt. Ld. Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*. Gondolat: Budapest, 2007. 45.

⁹ Az 1. cikkely szerint: „Ezen Egyezmény értelmében nemzeti kisebbség alatt az emberek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- a. ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai,
- b. régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,
- c. sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek,
- d. kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,
- e. arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”

¹⁰ Az 1492 (2001) számú ajánlás, valamint az 1866. (2012) számú határozat.

¹¹ Opinion of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities Adopted on 14 September 2001 on Parliamentary Assembly Recommendation 1492 (2001) on the Rights of National Minorities. ACFC Opinion on PA Rec. 1492, Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 14 September 2001. 17. pont

Az 1713. (2010) számú határozat hívja fel először a figyelmet az 1201. (1993) számú ajánlás definíciójának szűken megfogalmazott személyi hatályára is, külön felszólítva a tagállamokat, hogy a Keretegyezmény alkalmazása során tekintsenek el az állampolgárság követelményétől, mert csak így érhető el a benne foglalt jogok megkülönböztetéstől mentes biztosítása. Ezt a megközelítést szorgalmazzák az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága,¹² illetve az Európa Tanács keretében működő más testületek, szervek dokumentumai is. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága a részes államokat rugalmasságra és kiterjesztő megközelítésre ösztönözte e tekintetben.¹³ A Velencei Bizottság pedig jelentésében megállapítja, hogy a belső jogban támasztott ilyen követelmény ugyan nem sért egyetlen jogilag kötelező nemzetközi egyezményt sem, de megszorító jellege miatt kerülendő.¹⁴

Definíció hiányában csak a védendő alanyi kör sziluetijére lehet hagyatkozni: a Keretegyezmény 5. cikke szerinti sajátos etnikai, kulturális, vallási identitással rendelkező személyekre.¹⁵ Az egyezmény magyarázó jegyzéke ugyanakkor rámutat arra is, hogy a vonatkozó cikk minden etnikai, kulturális és nyelvi különbség esetében nem szükségszerűen eredményezi a nemzeti kisebbség létét.

¹² Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. *Kisebbségkutatás*, 2003. 1. http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/kk_2003_01/cikk.php?id=489#_ftn29, letöltés ideje: 2014.május10.

¹³ Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report. Council of Europe: Strasbourg, 1995. 100. margószám. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H\(95\)10_FCNM_ExplanReport_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H(95)10_FCNM_ExplanReport_en.pdf); letöltés ideje: 2014. május 10.

¹⁴ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Study no. 294/2004 CDL-AD (2007) 001: *Report on non-citizens and minority rights*. 129. margószám.

¹⁵ Thornberry – Martín Estébanez, 2004. *Minority rights in Europe*. i.m. 96.

A hagyományos nemzeti kisebbségek védelmében

A jelentés magyarázó jegyzéke szerint az 1201. (1993) számú ajánlás szerinti definíció mind a hagyományos, mind az új kisebbségeket magában foglalja. A jelentés ugyanakkor saját vizsgálati körét és a határozat hatályát a hagyományos kisebbségekre korlátozta volna, akiket olyan személyek csoportjaként határoz meg, akik évszázadok óta egyazon területen élnek és azonos nemzeti és kulturális identitással rendelkeznek. A jelentéstevő az új kisebbségek, a romák és vallási kisebbségek helyzetét ugyanilyen fontos kérdésnek tekinti, de – véleménye szerint – ezek komplex volta túlságosan kitágítaná a jelentés személyi hatályát, amelyet lehető legnagyobb mértékben a sajátos jellegzetességgel rendelkező hagyományos kisebbségekre, azok hatékony részvételére a politikai életben és közügyekben, valamint nyelvi jogaik gyakorlására kívánta korlátozni.

A benyújtott módosító indítványokból¹⁶ kiolvasható, hogy a képviselők egy részében a határozatnak a hagyományos kisebbségekre történő leszűkítése váltott ki ellenérzést. A Parlamenti Közgyűlés elfogadta a hagyományos jelző törlésére vonatkozó indítványukat, így a jelző, illetve a személyi hatály leszűkítése kikerült az elfogadott határozat szövegéből. Ez a megközelítés azonban belső ellentmondáshoz vezet, hiszen nincs teljesen összhangban a határozat által alkalmazott definícióval, különösen annak b) pontjában foglalt követelménnyel, amely szerint a nemzeti kisebbség régi, szilárd és tartós kapcsolatot tart fenn az állammal.

A hagyományos jelzővel szembeni ellenérzést a kategorizálástól és ennek következtében eltérő jogosítványok biztosításától való félelem válthatta ki. A kisebbségi csoportok kategorizálásától való tartózkodás gondolata az 1713. (2010) számú határozatban jelenik meg, amely kiemeli, hogy az őshonos (autochthonous) és egyéb nemzeti kisebbségek közötti különbségtétel a Keretegyezmény diszkriminatív alkalmazásához vezethet a gyakorlatban.¹⁷ A Keretegyezmény értelmező jegyzéke kiemeli,

¹⁶ Ld. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-AMDetails-EN.asp?FileID=20561&amid=20609&lang=EN>; letöltés ideje: 2014. május 10.

¹⁷ Resolution 1713 (2010) on Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards, 17.3 pont.

hogy a szövegezés során szándékosan tartózkodtak „a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területek” fogalmának meghatározásától, és az nem vonatkoztatható kizárólagosan a történelmi kisebbségekre, hanem kiterjed mindazokra, akik azonos földrajzi térségben élnek.¹⁸ Ez azonban nem zárja ki, hogy az Európa Tanács ne hozhatna a kisebbségek egyes, sajátos kategóriáihoz illeszkedő határozatokat. A nemzeti kisebbségek eltérő szükségleteinek elismerése és ennek megfelelően a célzott megközelítés nem lett volna újdonság az Európa tanácsi dokumentumok sorában. Az 1492 (2001) számú ajánlás szerint például a bevándoroltak a nemzeti kisebbségek külön csoportját képezik, amelyekre külön tanácsi dokumentumot javasol kidolgozni.¹⁹ Ilyen például az 1500. (2001) számú ajánlás a bevándorlók és külföldi lakosok részvételéről a politikai életben.

Az egyes nemzeti kisebbségekre vonatkozó eltérő megközelítés szükségességét jól mutatják az eltűnés előtt álló szórvány etnikai kisebbségek (dispersed ethnic minorities)²⁰ helyzetével foglalkozó dokumentumok: a jiddis,²¹ az aromán²², valamint az uráli²³ kisebbségi kultúrákkal kapcsolatos ajánlások, valamint a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó Szakértői Bizottság által létrehozott szórvány etnikai kisebbségek helyzetével foglalkozó munkacsoport.

A kategorizáló megközelítés nem idegen a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságától sem. A kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételről készült kommentárban figyelmeztetnek arra, hogy egyes kisebbségi csoportokhoz – például a romákhoz, utazókhöz, őslakos népekhez – tartozó személyek másoknál nagyobb nehézségekkel szembesülnek a munkaerőpiacra jutásban,

¹⁸ Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report. Council of Europe: Strasbourg, 1995. 66. margószám.

¹⁹ Recommendation 1492 (2001) on Rights of national minorities, 11. pont.

²⁰ A nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozó Szakértői Bizottság (DH-MIN) által kidolgozott definíció szerint a szórvány etnikai kisebbségek több állam területén élnek és nincs anyaországuk.

²¹ Recommendation 1291 (1996) on Yiddish culture.

²² Recommendation 1333 (1997) on the Aromanian culture and language.

²³ Resolution 1171 (1998) on Endangered Uralic minority cultures.

az oktatásban, a képzésben, a lakhatásban, az egészségügyi ellátásban és a szociális védelem terén, ami könnyen elindíthatja a társadalmi-gazdasági életből való kirekesztődés spirálját.²⁴

A hagyományos jelző nem lett volna újdonság a tanácsi dokumentumok sorában. A kifejezés már megjelent az 1735. (2006) számú A „nemzet” koncepciója című ajánlásban, amely hangsúlyozza, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésével kapcsolatos legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai az állampolgárai. Ennek megfelelően felszólítja az államokat, hogy fogadjanak el olyan jogszabályokat és szabályozó intézkedéseket, amelyek elismerik a hagyományos nemzeti kisebbségeket, és ezeket jóhiszeműen alkalmazzák.²⁵

A tagállamok többségének belső jogában is visszatükröződik a kategorizáló megközelítés, függetlenül attól, hogy alkalmazzák-e az őshonos, illetve a hagyományos jelzőt.²⁶

Will Kymlicka érvén túlmenően, miszerint a bevándorolt közösségek maguk döntöttek az új nyelv és kultúra átvételéről, az őshonos kisebbségek ellenben nem önként vállalták az asszimilációt,²⁷ az Európában élő nemzeti kisebbségek esetében további érvek is felhozhatók az eltérő megközelítés mellett. A hagyományos nemzeti kisebbségek sajátos jogainak biztosítását nem önmagában az időtényező indokolja, hanem az ennek következtében kialakult eltérő jellemzőik, törekvéseik. Főszabályként közösségként élnek az adott területen, míg a bevándorlók az adott új országban válnak közösséggé, a bevándorló kisebbségek gyakran nem ismerik az adott állam nyelvét, nem rendelkeznek saját

²⁴ Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities ACFC/31DOC(2008)001: Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, 47. margószám.

²⁵ Recommendation 1735 (2006) on the concept of “nation” 11. pont.

²⁶ Külön érdekesség ebben a vonatkozásban a török képviselőnek a Kalmár-jelentéshez fűzött nyilatkozata, amelyben kiemeli, hogy Törökország továbbra is az 1923-as Lausanne-i Egyezményt tartja irányadónak, amely kizárólag a nem muzulmán kisebbségeket ismeri el.

²⁷ Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship: a liberal theory of minority rights*. Clarendon Press: Oxford, 1995. 61.

oktatási intézményekkel, nem fogalmaztak meg autonómiaigényeket, más típusú integrációra van szükségük.²⁸ A Velencei Bizottság szerint az állam legitim törekvése, hogy meghatározza az egyes, identitásvédő intézkedések jogosultjainak körét, különösen azokban az esetekben, amikor ez jelentős költségvetési forrásokat, infrastruktúra kiépítését igényelné.²⁹ A hagyományos nemzeti közösségek általában már rendelkeznek ez utóbbival, az újak esetében ez többnyire még kiépítésre vár.

Egyének és/vagy közösségek?

Európában jelenleg a kisebbségvédelemnek egyik alapvető problémája a kollektív vagy egyéni jogok kérdése. A Parlamenti Közgyűlés dokumentumaiban a 90-es évektől megjelentek a szubjektív jogok, amelyek nemcsak a kisebbséghez tartozó egyéneket, hanem a kisebbségeket, mint közösségeket is érintik. Ez jelentős újítás volt az Európa Tanács korábbi megközelítéseihez képest, amelyek a kisebbségi jogokat a „kisebbséghez tartozó személyekre” korlátozták.³⁰ A „nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van” és a „nemzeti kisebbségeknek joguk van” kifejezés közötti „harc” jól mutatja az államok megosztottságát az egyéni és kollektív jogok biztosítását illetően. Számos tagállam belső jogrendszere elismeri a kollektív jogok létét, mások az autonómia-törekvésektől való félelmükben következetesen elutasítják azokat és kizárólag egyéni jogok biztosítását tartják elfogadhatónak. Az ellentét jól megfigyelhető a Kalmár-jelentés határozat-tervezetéhez érkezett módosító javaslatok esetében is.

A probléma nemzetközi egyezmények kodifikálásánál is jelentkezett. A Keretegyezmény – az ellentétes álláspontok kibékítésére – egyes jogok gyakorlását a kollektív dimenzió oldaláról közelíti meg, ami visszatükrözi azt az általános nemzetközi jogi felfogást, mely szerint a kisebbsé-

²⁸ Kántor Zoltán észrevételei (személyes közlés).

²⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Study no. 294/2004 CDL-AD (2007) 001: *Report on non-citizens and minority rights*, 133–135. margószámok.

³⁰ Thornberry – Martín Estébanez, 2004. *Minority rights in Europe*. i.m. 397.

ségi jogokat egyénileg adják meg, de e jogok többsége másokkal együtt közösségben gyakorolható. A Keretegyezmény 3. cikkének 2. bekezdése kimondja, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen Keretegyezményben foglalt elvekből származó jogaikat és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják.” A Tanácsadó Bizottság által készített kommentárok ugyancsak kiemelik, hogy bizonyos jogok kollektív dimenzióval rendelkeznek. A kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételről készült kommentár a jogok gyakorlásának közösségi dimenzióját helyezi előtérbe, kiemelve, hogy egyes jogokat csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó más személyekkel közösségben lehet hatékonyan gyakorolni.³¹

A kollektív, illetve csoportjogok kérdésköre hangsúlyosan megjelenik a Kalmár-jelentés magyarázó jegyzékének a közéletben való részvétellel foglalkozó részében. A jelentés Joseph Marko professzort idézve kiemeli, hogy: „A csoportjogok, mint a kisebbségek vagy tagjaik „különleges jogai” nem szükségszerűen korlátozzák az egyéni jogokat, hanem kiegészíthetik – és a legtöbb esetben ki kell, hogy egészítsék – egymást...”³² Ezzel a felfogással összhangban a jelentés, illetve a határozat is inkább a kisebbségeket tekinti az egyes jogok gyakorlóinak.

Az autonómia, mint a politikai és közéletben való részvétel jogának hatékony gyakorlása

A jelentés az autonómia kérdését nem az önrendelkezéshez való jog oldaláról, hanem a kisebbségeknek a politikai életben és a közügyekben való részvételi jogának oldaláról közelíti meg, amely más jogok teljes körű gya-

³¹ Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities ACFC/31DOC(2008)001: *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*. Ld. még ACFC/44DOC(2012)001 rev: *Thematic Commentary No. 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention* 3. margószám, valamint ACFC/25DOC(2006)002: *Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, III. rész.

³² Az értelmező jegyzék 59. margószáma.

korlásának is kulcseleme.³³ Kiindulópontként a Keretegyezmény 15. cikke szolgál, amely a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben való részvétel jogának biztosítását írja elő az államok számára. A határozatban az erre vonatkozó felszólítás, amely az identitáshoz való jogról szóló részben kapott helyet, külön is kiemeli, hogy a részvétel célja a határozathozatalban való hatékony közreműködés.

A Keretegyezmény közéleti részvételről szóló kommentárja szerint a 15. cikk, az egyenlőséget előíró 4., valamint a kultúrával és az identitással kapcsolatos jogokat tartalmazó 5. cikk egy háromszög három csúcának tekinthetők, melyek együttesen alkotják a Keretegyezmény sarokköveit.³⁴ A 4. cikk szerinti egyenlőség fogalma alatt nem kizárólag a törvény előtti egyenlőséget kell érteni, hanem a többséghez és a kisebbséghez tartozó személyek egyenlő lehetőségeit az élet legkülönbözőbb területein. Ehhez, valamint a múltbéli, illetve strukturális hátrányok kiküszöböléséhez azonban az államoknak különleges intézkedéseket kell tenniük. A jelentés így jut el a feljebb idézett Joseph Marko professzor gondolatához, miszerint az egyenlőség a pozitív diszkrimináció és a csoportjogok által biztosítható. A Keretegyezmény 5. cikke szerint „a Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.” A támogatás (angol eredetiben: promote) implikálja az érintettek bevonását a döntéshozatali eljárásokba, a választott testületekben (nemzeti és helyi szinten) történő közreműködésre. Ez utóbbiból önmagában még nem következne az autonóm intézmények létrehozásának gondolata, de a nemzeti identitást és annak részét képező nyelv, vallás, hagyományok

³³ Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities ACFC/31DOC(2008)001: *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*. 13. margószám.

³⁴ Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities ACFC/31DOC(2008)001: *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*. 13. margószám.

és kulturális örökség megőrzésének szükségességére vetítve ez bizonyul a leghatékonyabb megoldásnak. Jó példa erre a vajdasági Magyar Nemzeti Tanács, amelyet az értelmező jegyzék külön is megemlít. Ezzel áll összhangban a Tanácsadó Bizottság megállapítása, miszerint a Keretegyezmény ugyan nem biztosítja a kisebbségekhez tartozó személyek jogát a területi vagy kulturális autonómiához, de „... azokban a részes államokban, ahol területi autonómiaformák léteznek, sajátos történelmi, politikai és más körülmények következtében, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékonyabb részvételét képesek előmozdítani az élet különféle területein.”³⁵

A magyarázó jegyzék szerint az adott kisebbségi közösséget érintő önkormányzati megállapodás típusa magától a kisebbségi csoport települési viszonyaitól is függ. A nagyobb, tömbben élő közösségek külön érdeke az állam egészét és a saját magukat érintő ügyekben való döntéshozatalban történő részvétel, így számukra a területi autonómia mutatkozik a legcélszerűbb megoldásnak. A kisebb, szórványban élő közösségek inkább a kifejezetten őket érintő döntésekbe való beleszólásban érdekeltek, esetükben más intézményi keretek alkalmazása – például a nem-területi, funkcionális autonómia valamelyikének a változata – lehet megfelelő.

A nemzeti kisebbségek speciális státuszhoz, autonómiához való jogát nemzetközi viszonylatban először az Európa Tanács 1201. (1993) számú ajánlása mondta ki.³⁶ A 11. cikk szerint „Azokban a régiókban, amelyekben többségben vannak, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van arra, hogy a sajátos történelmi vagy területi helyzetnek megfelelően az állam belső törvényeivel összhangban megfelelő helyi vagy autonóm hatóságok álljanak rendelkezésükre avagy különleges státuszuk legyen.”

³⁵ Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities ACFC/31DOC(2008)001: *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*. 134. margószám.

³⁶ Gál, 1996. A kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségei és kilátásai az Európa Tanács keretében – a Parlamenti Közgyűlés munkájának tükrében, i.m.

A cikk újítása, hogy közösségi jogot illeszt az egyéni jogokat védő egyezmény rendszerébe és viszonylag pontosan meghatározza annak tartalmát (helyi vagy autonóm közigazgatási szerv, különleges státus).³⁷ Számos államnak a kisebbségi autonómia bármilyen formája iránti ellenérzése a cikk ellentétes értelmezéseit váltotta ki. A Parlamenti Közgyűlés a Velencei Bizottsághoz fordult, amely szerint a cikk három, közelebről nem definiált modellt tartalmaz, tág választási lehetőségeket biztosítva az államoknak. A Velencei Bizottság a helyi és autonóm közigazgatási szervek esetében iránymutatásként a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában foglalt több, szubsztantív jogokat tartalmazó rendelkezését emelte ki. A speciális státuszt illetően minimumkövetelményeket határozott meg. Ugyanakkor aláhúzta, hogy az „állam nemzeti törvénykezésével összhangban” fordulat biztosította diszkrecionális jogkör gyakorlása nem foszthatja meg a cikket lényeges tartalmától.³⁸

A Kalmár-jelentés nagymértékben támaszkodik a Gross-jelentésként ismert 1334. (2003) számú határozatra és a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa által elfogadott 361. (2013) számú határozatra. A Gross-jelentés legnagyobb érdeme, hogy az addig elterjedt általános állásponttal szemben, az autonómiát nem az állam szuverenitását, területi integritását veszélyeztető, potenciális konfliktusforrásként, hanem kifejezetten követendő példaként, a konfliktusok megoldásának lehetséges eszközeként kezeli.³⁹ A határozat kiemeli a Gross-jelentés megállapítását, miszerint egy autonómiával rendelkező entitás létrehozatala és működése a demokratizálási folyamat részeként tekinthető. Az 1334. (2003) számú határozat az első, nemzetközi szervezet keretében elfogadott dokumentum, amely meghatározta a területi autonómia fogalmát, valamint az addigi dokumentumok közül a legalaposabban tárta

³⁷ Kardos, 2007. Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák, i. m. 45.

³⁸ Opinion of the Venice Commission on the interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201 (1993), <http://www.minelres.lv/coe/report/vencomco.htm>, letöltés ideje: 2014. május 12.

³⁹ Görömbei Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra, *Magyar Kisebbség*, 2003/2–3. 350.

fel a konfliktus-megelőzésben játszott jelentőségét.⁴⁰ A Kalmár-jelentés erre vonatkozó idézete szerint: „a belső feszültségek feloldását szem előtt tartva, a központi kormányoknak megértéssel kell reagálniuk, ha a kisebbségi csoportok, különösen azok, amelyek nagyobb létszámúak és régóta élnek a térségben, nagyobb szabadságot követelnek saját ügyeik független intézésében.”⁴¹ Ezzel összefüggésben mutat rá a Gross-jelentés, hogy az autonómia olyan fogalom, amely fenyegetésnek tűnhet az államok területi integritására nézve.⁴² Ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy az állam oszthatatlansága nem tévesztendő össze az egységes állam fogalmával, így az állam oszthatatlansága összeegyeztethető az autonómiával, a regionalizmussal és a föderalizmussal, valamint hangsúlyozza, hogy az esetleges sikertelenségért nem magát az autonómiát kell okolni, hanem a körülményeket, amelyek közt alkalmazzák.⁴³ A jelentés utal a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának az európai különleges státusú régió és területek tárgyában hozott határozatára, amelyben megállapították, hogy a különleges státus néhány európai államban stabilitást és gyarapodást hozott nemcsak az érintett régió, hanem az állam számára is. A Gross-jelentéshez hasonlóan tartalmaz biztonságpolitikai szempontokat is, amikor megállapítja, hogy a regionális autonómia a szecesszionista tendenciák hatékony ellenpontját képezheti. Ehhez azonban politikai akaratra van szükség a párbeszéd folytatásában érintett felek között, amely során megállapodhatnak a decentralizált demokratikus kormányzás megfelelő modelljéről.

⁴⁰ Tóth Norbert: A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi analízis. Doktori értekezés, Pécs, 2012, 82–83; http://doktori-iskola.ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/Vedes/toth_norbert/toth_ertekezes_nyilv.pdf, letöltés ideje: 2014. május 15.

⁴¹ Doc. 13445: Explanatory memorandum to the *Report on the situation and rights of traditional national minorities in Europe*. 62. margószám.

⁴² Resolution 1334 (2003) on positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, 9. margószám.

⁴³ Explanatory memorandum to the Resolution 1334 (2003) on the positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. A Kalmár-jelentés értelmező jegyzékének készítésekor, megszövegezésekor még nem voltak jelei az ukrainai válságnak. A krími népszavazásra néhány héttel a határozatról döntő Parlamenti Közgyűlés ülése előtt került sor, a megelőző napon függesztették fel Oroszország szavazati jogát a Közgyűlésben.

A Kalmár-jelentés hivatkozik a szubszidiaritás elvén álló Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára is, amely a magyarázó jegyzékéhez fűzött bevezetőjében meghatározza az alapelveknek azt a kemény magját, amelyekhez az államok nem fűzhetnek fenntartásokat, mégpedig: az állampolgárok joga a közügyek intézésében való részvételre, a közösségek joga az autonómiához és önkormányzashoz, saját helyi testületeik megválasztása, saját hatáskörök, közigazgatási szervek és pénzügyi eszközök, valamint bírói jogorvoslat a más szintekről történő beavatkozás esetén.⁴⁴

A Kalmár-jelentés alapján elfogadott határozat mindezek alapján az Európában működő két legjobb gyakorlatként ismert Dél-Tirol és Finnország által alkalmazott megoldást érvényes modellként, illetve referenciaként állítja az államok elé, függetlenül attól, hogy aláírták-e vagy ratifikálták-e a Keretegyezményt. A határozat megállapítja, hogy a területi önkormányzati megállapodások hozzájárulhatnak a kollektív dimenzióval rendelkező kisebbségi jogok hatékony védelméhez és az asszimiláció megelőzéséhez. A területi megoldások és konfliktus-megelőzésről szóló részében szólítja fel a részes államokat, hogy vezessenek be területi önkormányzati megoldásokat minden érintett fél által elfogadott formában. Ennek során – gazdasági okoktól függetlenül – vegyék figyelembe a történelmi régiók hozzáadott értékét a kultúra, nyelv, hagyományok és vallások tekintetében az ország vagy az érintett állami intézmények közigazgatási és/vagy területi struktúrájának/egységeinek meghatározásakor/megreformálásakor. Ez utóbbi követelmény azonban nemcsak az új területi megállapodások kialakításakor, hanem a kisebbségeket érintő egyéb területi-közigazgatási reformok során is figyelembe veendő és jól tükrözi, illetve kiegészíti a Keretegyezmény 16. cikkében foglalt követelményeket. A területi megállapodások konfliktus-megelőző szerepét illetően a határozat felszólítja a részes államokat, hogy kezdeményezzenek és folytassanak folyamatos párbeszédet a nemzeti kisebbségek képviselőivel a konfliktusok megelőzése, választótestületeik

⁴⁴ Doc. 13445: Explanatory memorandum to the Report on the situation and rights of traditional national minorities in Europe. 66. margószám.

igényeinek kielégítése, valamint a multikulturalizmus és a szolidaritás elősegítése érdekében.

A kisebbségek politikai életét illetően a határozat a pluralisztikus kisebbségi képviseletet lehetővé tevő választójogi szabályozás megalkotására szólítja fel a tagállamokat annak érdekében, hogy a kisebbségi társadalmon belül létező eltérő nézetek képviselve legyenek.

Nyelvi jogok, különös tekintettel az oktatásra és a médiára

A határozat szerint a kisebbségi nyelvi jogok képezik az egyéni identitás megőrzésének fő elemét. A magyarázó jegyzék nagymértékben épít a Keretegyezményre és annak nyelvi kommentárjára. A magánszférában a kisebbségi nyelvhasználat többnyire nem ütközik akadályba, a közzsférában annál inkább. Ennek alapján a határozat felszólítja a tagállamokat, hogy mozdítsák elő a nemzeti kisebbségek által beszélt nyelvek hivatalos használatát azokon a területeken, ahol élnek, helyi vagy regionális szinten, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája alapelveinek megfelelően. A nyelvi jogokat illetően a média és az oktatás vonatkozásában fogalmaz meg iránymutatást.

Az információk, az eszmék megismerésének és közlésének a Keretegyezmény 9. cikkében előírt szabadsága a kisebbségi nyelveket használó médiához való hozzáférés lehetőségétől függ. Ez pedig egyben a közéletben, valamint a gazdasági, társadalmi és kulturális életben való egyenlő és hatékony részvétel előfeltétele.⁴⁵ A határozat erre alapozva szólítja fel a részes államokat, hogy:

- biztosítsák, hogy a média diszkriminációmentesen működhessen a kisebbségi nyelveken;
- vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségeket a közszolgálatok privatizálásakor, a médiát is beleértve;
- biztosítsanak megfelelő finanszírozást a kisebbségeket képviselő szervezetek vagy sajtóorgánumok számára, hogy felhívják

⁴⁵ ACFC/44DOC(2012)001 rev: Thematic Commentary No. 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention. 40. margószám.

a többség figyelmét identitásukra, nyelvükre, történelmükre és kultúrájukra;

valamint felkér bármilyen típusú közszolgálati- és magánmédiát a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban, hogy nyújtsanak szolgáltatásokat kisebbségi nyelveken.

Az utóbbi két felhívásból megállapítható, hogy – a nyelvi kommentárral összhangban⁴⁶ – a kisebbségi nyelvek tekintetében a határozat előtérbe helyezi a viszonyosságot: a többségi társadalomnak is tanulnia kell, vagy legalábbis meg kell ismernie a vele együtt élő kisebbség nyelvét.

A határozat az oktatást a kisebbségek kulturális reprodukciójához, szocializációjához és identitásformálásához szükséges eszköznek tekinti. A kisebbségi nyelv megtanulásának és az ezen a nyelven történő tanulás jogára, illetve szükségességére több egyezményt és korábbi Európa tanácsi ajánlást is felidéz.⁴⁷ Felhívja a figyelmet arra is, hogy az integrációs politikák túlhangsúlyozása az oktatásban könnyen vezethet asszimilációhoz. A gyermekeknek az életben való boldoguláshoz szükséges versenyképességhez ugyan szükséges a többségi nyelv ismerete, de ezt csak azt követően célszerű megtanítani, ha már saját anyanyelvüket ismerik. Ennek biztosítását saját oktatási intézményekben tartja megvalósíthatónak. Ezen gondolatmenet alapján szólítja fel a határozat az államokat arra, hogy a nemzeti kisebbségek igényeit szem előtt tartva fogalmazzanak meg oktatáspolitikákat, többek között specifikus oktatási rendszer és intézmények révén és a hivatalos nyelv oktatásának módszertanába foglalják bele az idegen nyelvű oktatás legjobb gyakorlatait azokban az elemi iskolákban, amelyek kisebbségi nyelvű oktatást nyújtanak. Továbbá javasolja, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban (a szakképzést is beleértve) és a felsőoktatásban.

Az jelentés azonban nem áll meg ezen a ponton, hanem rámutat arra, hogy a Keretegyezménynek és a Nyelvi Kartának a kisebbségi nyelv

tanulására és kisebbségi nyelven történő oktatásra vonatkozó rendelkezései nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A kisebbségi nyelvek tanulása a többségi társadalomnak a kisebbségekhez való viszonyától is függ. Ennek alapján – a fentebb említett kölcsönös nyelvismeret kívánalmát továbbépítve – fogalmazza meg a határozat a proaktív megközelítés követelményét az oktatási kérdésekben, azokban az esetekben is, ha az erre vonatkozóan kifejezett igény csekélynek tűnik. Azt a célt elerendő, hogy a többségi társadalom kedvezően viszonyuljon a kisebbségekhez, előírja, hogy a kormányok kezdeményezzék történelemkönyvek közös megírását az anyaállamokkal és a területükön élő hagyományos nemzeti kisebbségek képviselőivel, hogy a fiatalokat az európai együttműködés és partnerség érdekében oktassák, és a történelemoktatást használják fel az ifjúság nemzeti kisebbségekről való tudásának javítására.

Az identitáshoz való jog és a diszkrimináció elleni fellépés

A jelentés az emberi méltóság részét képező identitás tiszteletben tartását mind az egyének, mind a közösség számára kiemelkedő jelentőségűnek tartja. Az identitáshoz való jog⁴⁸ ilyenképpen történő megfogalmazása újdonságnak számít az ET-határozatok sorában. Az identitás védelme, megőrzése szempontjából kulcsfontosságú, hogy az államokat nem a szabadságjogok biztosítására jellemző be nem avatkozás, hanem tevőleges, pozitív kötelezettséget követelnek meg a nemzetközi szten-derdek.⁴⁹ A tagállamokat felszólítja, hogy biztosítsák a nemzeti kisebbségek jogát saját identitásuk megőrzéséhez, védelméhez és előmozdításához (angol eredetiben: promote). Ehhez kapcsolódóan követelményként fogalmazza meg az államok számára, hogy tegyék meg a – a fentebb már említett – szükséges lépéseket a nemzeti kisebbségek társadalmi, gazdasági és kulturális életben, valamint közügyekben való hatékony részvé-

⁴⁶ ACFC/44DOC(2012)001 rev: *Thematic Commentary No. 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention*. 33. margószám.

⁴⁷ A Keretegyezmény 14. Cikke, Nyelvi Karta, ENSZ 47/135. sz. határozata, Európa Tanács 1353. (1998) és 1740. (2006) számú ajánlásai.

⁴⁸ A Keretegyezmény a vallást, a nyelvet, a hagyományokat és a kulturális örökséget tekinti az identitás elemeinek.

⁴⁹ Ld. ezzel összefüggésben a Velencei Bizottság már idézett jelentésének 105-109. margószámait.

telének biztosításához, tekintsek át és használják útmutatóként az egyes államok⁵⁰ által alkalmazott legjobb gyakorlatokat,⁵¹ illetve tartózkodjanak a nemzeti kisebbségek akaratuk ellenére történő asszimilációját célzó politikák és gyakorlatok elfogadásától. A magyarázó jegyzék ez utóbbival összefüggésben kiemeli, hogy a nemzeti közösségeknek jobban kell integrálódniuk a társadalom nagyobb csoportjaiba, de az integrációs politikák nem vezethetnek kényszerű asszimilációhoz.

Ebbe a keretbe illeszthetőek a diszkrimináció elleni fellépéssel kapcsolatban megfogalmazott felszólítások is, amelyek – a fentebb említettekén kívül – a „pozitív diszkrimináció” (affirmative action) alkalmazását sürgetik a gazdasági és társadalmi rendszerekben. A határozat felszólítja az államokat, hogy tartózkodjanak olyan törvények vagy közigazgatási intézkedések elfogadásától, amelyek fokozhatják az asszimilációt, ösztönözhetik az elvándorlást és megváltoztathatják egy adott régió etnikai struktúráját, valamint biztosítsák a nemzeti közösségek szülőföldjükön való boldogulásához szükséges feltételeket.

Az Ajánlások

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a határozat alapján elfogadott ajánlásában – hangsúlyozva, hogy nemzeti kisebbségek jogainak hatékony védelme hozzájárul a konfliktusok megelőzéséhez – felszólítja a Miniszterek Bizottságát, hogy a kisebbségvédelem maradjon prioritás a politikai napirenden, foglalkozzon a kisebbségek igényeivel, valamint védje jogaikat és emberi méltóságukat. Felkéri a Miniszteri Bizottságot, hogy dolgozzon ki bizalomépítő programokat, amelyek középpontjában az Európa Tanács tagállamainak címzett kisebbségi kérdések állnak, felkéri továbbá, hogy az Európa Tanács Politikatudományi Iskolái átfogó módon foglalkozzanak a hagyományos nemzeti kisebbségek kérdése-

⁵⁰ Pl. Dél-Tirol és Finnország.

⁵¹ Így például az autonómiát, amelynek intézményrendszere garantálja a leghatékonyabban az identitás megőrzését; ld. Kardos, 2007. *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák*, i. m. 51.

vel.⁵² Ez utóbbi akár úgy is értelmezhető, hogy a Parlamenti Közgyűlés annak ellenére elismeri a hagyományos nemzeti kisebbségekkel való külön foglalkozás szükségét, hogy a határozat szövegéből törölte a rájuk vonatkozó meghatározást. A Közgyűlés végül felkéri a Bizottságot, hogy dolgozzon ki képzési programokat és szervezzen szemináriumokat a történelemtanárok és a média képviselői, különösen az etnikailag vegyes régiókban dolgozók részére, hogy a fiatalokat Európa-szerte a tolerancia és az együttműködés szellemében neveljék.

Összegzés

A határozat az elmúlt tízéves időszakban hozott tanácsi dokumentumok „mulasztása” után ismét megerősíti a nemzeti kisebbségeknek a kilencvenes évek elején elfogadott definícióját. Az azóta bekövetkezett változások alapján azonban az állampolgárságra vonatkozó kitétel meghaladottnak tekinthető. Az elfogadott határozat figyelmen kívül hagyja, hogy a hagyományos és új kisebbségek sok tekintetben eltérő jellemzőkkel rendelkeznek, és eltérő igényeket fogalmaznak meg, amelyek eltérő jogi megoldások alkalmazását teszik szükségessé. Kétséges, hogy egy minden kisebbségi csoportra egyaránt vonatkozó uniformizált jogi rezsim magasabb védelmi szinthez vezet, ahogy az is vitatható, hogy ez elősegíti az új kisebbségek elismerését az államok belső jogrendszerében. A nemzeti kisebbségekre vonatkozó minimumsztenderdek felállításának igénye indokolt megközelítés a Parlamenti Közgyűlés részéről. A kisebbségvédelemmel foglalkozó nemzetközi szervezetek figyelme azonban nem koncentrálódhat a hagyományos kisebbségekhez képest sajátos igényekkel rendelkező új kisebbségekre. A jelentés – a nemzetközi normákkal összhangban – az általános emberi jogokat, alapelveket,

⁵² A Közgyűlés az ajánlás-tervezettől eltérve nem tartotta szükségesnek, hogy a Politikatudományi Iskola külön is foglalkozzon a nemzetállam, valamint a kisebbségvédelem, a béke és stabilitás között összefüggés kérdéseivel. Továbbá azt sem vette be az ajánlásokba, hogy az Európa Tanács az Európai Unióval együttműködve fontolja meg a hagyományos nemzeti kisebbségek napjának kikiáltását.

mint például a diszkrimináció tilalma, a véleménynyilvánítás szabadsága, az egyesülési jog, de a sajátos, kisebbségek szempontjából alapvető jelentőségű nyelvi jogokat nem javasolja a hagyományos nemzeti kisebbségekre korlátozni. Nem vitatja a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által javasolt cikkről-cikkre történő pragmatikus megközelítés alkalmazását sem. Erősen kétséges azonban, hogy minden egyes, kifejezetten a nemzeti kisebbségeket érintő jog automatikus kiterjesztése az „új” és „rég” kisebbségekre azok egyenlő helyzetét eredményezi. A kiegyenlítődség inkább a hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak csökkenésével, vagy a jogfejlődés megtorpanásával következik be. A Keretegyezmény például programnormákat fogalmaz meg, amely mérlegelési jogkört biztosít az államoknak a tekintetben, hogy belső jogrendjükben milyen módon veszik figyelembe a kisebbségek sajátos helyzetét. Valószínű, hogy a mérlegelési jogkör szűkítése inkább hátráltatja, mintsem erősíti az államok jogalkotási kedvét.

A határozat ettől függetlenül a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzéséhez szükséges jogok széles skáláját lefedi, és részben továbbfejleszti a korábbi határozatokban, ajánlásokban foglaltakat. A nyelvi jogok, az oktatás, a politikai és a közéletben való hatékony részvétel területén javasol intézkedéseket az államok részére, amelyeket várhatóan az Parlamenti Közgyűlés figyelmének homlokterébe kerülnek.

A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában (Kalmár-jelentés)

Parlamenti Közgyűlés

Határozat 1985 (2014)

Ideiglenes változat

1. Az európai történelem azt mutatja, hogy a kisebbségek védelme rendkívül fontos, és hozzájárulhat ahhoz, hogy Európa mindenki otthonává váljon. A szélsőséges nacionalizmus, a rasszizmus, az idegengyűlölet és az intolerancia megnyilvánulásai azonban nem tűntek el, sőt, éppen ellenkezőleg, fokozódni látszanak. A Parlamenti Közgyűlés aggodalmát fejezi ki a nemzeti kisebbségek helyzetét és jogait illetően.

2. A Közgyűlés úgy gondolja, hogy a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (ETS, 157. számú szerződés) és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ETS, 148. számú szerződés) fontos eszközei a kisebbségek védelmének Európában. Azonban az Európa Tanács nem minden tagállama ratifikálta még ezeket az okiratokat. Ezen felül a Keretegyezményben a nemzeti kisebbségek definíciójának hiánya széles mérlegelési lehetőséget biztosít a tagállamok pártjai részére, befolyásolva annak végrehajtását. Ebben a tekintetben a Közgyűlés emlékeztet a 1713 (2010) sz. Határozatára „Kisebbségvédelem Európában: legjobb gyakorlatok és hiányosságok a közös standardok végrehajtásában” címmel és 1866 (2012) sz. Határozatára, a kiegészítő jegyzőkönyvre az Európai Emberi Jogi Egyezmény a nemzeti kisebbségekről, valamint az Európai Emberi Jogi Bíróság vonatkozó ítéleteire. A Közgyűlés üdvözlöi továbbá az Európai Népcsoportok Föderális Uniója (FUEN) 2013. június 23-án Brixenben elfogadott programnyilatkozatát.

3. A Közgyűlés emlékeztet továbbá a nemzeti kisebbségek definíciójára, amelyet a kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Emberi Jogi Egyezményéhez a kisebbségek jogairól című, 1201 (1993) sz. Ajánlásában fektetett le, ahol a következőképpen definiálta őket: „az embereknek egy Államon belüli olyan csoportja, amelynek tagjai: a) ennek az Államnak a területén laknak és annak állampolgárai, b) régi, szilárd és tartós kap-