

LUNDI AJÁNLÁSOK
a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről
a közéletben & Értelmező Jegyzék*

I. ÁLTALÁNOS ELVEK

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

* Foundation on Inter-Ethnic Relations, Hague, 1999. ISBN 90 – 7598905 – 9.
Office of the High Commissioner on National Minorities , Prinsessegracht 22 , 2514 AP The Hague, Tel: +31 (0)70 312 5500, Fax: +31 (0)70 346 5213; E-mail: hcnm@hcnm.org

Lundi ajánlások

- 5) Az Ajánlásoknak megfelelő intézmények létrehozása és eljárások bevezetése során mind a tartalom mind az eljárás fontos. A kormányzati hatóságoknak és a kisebbségeknek kiterjesztő, áttekinthető és számon kérhető konzultációt kell folytatniuk egymással annak érdekében, hogy fenntartsák a bizalom légkörét. Az államnak ösztönöznie kell a közmédiát a kultúrák közötti megértés elősegítésére és a kisebbségek aggályainak megjelenítésére.

II. RÉSZVÉTEL A DÖNTÉSI FOLYAMATOKBAN

A) A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások

- 6) Az államok gondoskodjanak arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen – szükség szerint különleges, kifejezetten erre a célra alkalmazott megoldásokkal hatékonyan hallatni a hangjukat a központi kormányzatban. Ehhez a körülményektől függően az alábbi megoldásokat lehet alkalmazni: a nemzeti kisebbségek önálló képviselője, például a kisebbségek számára fenntartott számú mandátummal a parlament valamelyik vagy mindkét házában, vagy a parlamenti bizottságokban; továbbá egyéb garantált formája a törvényhozás folyamatában való részvételnek; hivatalos vagy informális megállapodások arról, hogy bizonyos kormányzati pozíciókat, legfelsőbb bírósági, alkotmánybírósági vagy alacsonyabb szintű bírósági helyeket, továbbá tisztségeket kinevezett tanácsadó testületekben vagy egyéb magas szintű pozíciókban a nemzeti kisebbségek képviselői töltsenek be; mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi érdekek figyelembevételét az érintett minisztériumokban, pl. a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó személyzet foglalkoztatásával vagy állandó irányelvek kibocsátásával; valamint különleges intézkedések a kisebbségek részvételét illetően a közszolgálatban, valamint közszolgáltatások ellátása a nemzeti kisebbség nyelvén.

B) Választások

- 7) Európában és másutt felhalmozott tapasztalatok igazolják a választási folyamat fontosságát a kisebbségek politikai életben való részvételének elősegítéséhez. Az államoknak garantálniuk kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyek intézésében való részvételre, beleértve a szavazati jog és a választhatóságra vonatkozó jog diszkriminációmentes gyakorlását.

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

C) Regionális és helyi megoldások

- 11) Az államok tegyenek a központi kormányzásra vonatkozó, korábban már említett intézkedésekhez (6–10. bekezdés) hasonló lépéseket annak érdekében, hogy regionális és helyi szinten is biztosítsák a nemzeti kisebbségek részvételét. A regionális és helyi hatóságok struktúrái és döntési folyamatai legyenek áttekinthetőek és érthetőek, hogy ezáltal is ösztönözzék a kisebbségek részvételét.

D) Tanácsadó és konzultatív testületek

- 12) Az államok hozzanak létre megfelelő intézményi keretek között tanácsadó vagy konzultatív testületeket, amelyek a kormányzati hatóságok és a nemzeti kisebbségek közötti párbeszéd csatornáiként szolgálnak. Az ilyen testületeknek lehetnek konkrét feladatokkal megbízott különleges bizottságaik, amelyek többek között olyan kérdésekkel foglalkoznak, mint a lakhatás, föld, oktatás, nyelvhasználat és kultúra. Az ilyen testületek összetételének tükrözniük kell rendeltetésüket és hoz-

Lundi ajánlások

- zá kell járulniuk a kisebbségi érdekek hatékonyabb kommunikációhoz és érvényesítéséhez.
- 13) Ezen testületek jogosítványainak ki kell terjedniük többek között arra, hogy kérdéseket vessenek fel a döntéshozók előtt, ajánlásokat készítsenek, törvényi szabályozásra vonatkozó és egyéb javaslatokat fogalmazzanak meg, figyelemmel kísérenek bizonyos fejleményeket és véleményezzék a kormánydöntések tervezeteit, amelyek a kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintik. A kormányzati hatóságok rendszeresen kérjék ki az ilyen testületek véleményét a kisebbségekre vonatkozó törvénytervezetekről és államigazgatási intézkedésekről annak érdekében, hogy elősegítsék a kisebbségi problémák megnyugtató rendezését és a bizalom erősítését. Az ilyen testületek hatékony működése megköveteli a szükséges erőforrások biztosítását.

III. ÖNKORMÁNYZÁS

- 14) A kisebbségek hatékony részvétele a közéletben szükségessé teheti az önkormányzatiság nem területi vagy területi, illetve vegyes jellegű érvényesítését. Az államoknak megfelelő erőforrásokkal segítsék elő ezen megoldásokat.
- 15) Az ilyen megoldások eredményes alkalmazásának lényeges feltétele, hogy a kormányzati hatóságok és a kisebbségek felismerjék a kormányzás bizonyos területein a központi és egységes döntések szükségességét, más területeken a sokféleség, sokszínűség előnyeit. Általában a központi hatóságok által ellátott funkciók közé tartozik a honvédelem, a külügy, a bevándorlási ügyek és vámigazgatás, a makrogazdasági politika és a pénzügyek. Egyéb, többek között az alábbiakban is említett ügyekben a kisebbségek vagy a területi közigazgatási intézmények önállóan, illetve a területi és központi hatóságok együttesen járhatnak el. Az egy állam határain belül fennálló különböző kisebbségi helyzeteknek megfelelően elképzelhető a funkciók aszimmetrikus elosztása.
- 16) A területi vagy nem területi önkormányzás intézményei demokratikus elveken kell alapuljanak, hogy biztosítva legyen az érintett lakosság nézeteinek legjobb megjelenítése.

A) Nem területi megoldások

- 17) A kormányzás nem területi formái hasznosak a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának fenntartásához és fejlesztéséhez.

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

B) Területi megoldások

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

IV. GARANCIÁK

A) Alkotmányos és jogi biztosítékok

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

B) Jogorvoslati lehetőségek

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

ÉRTELMEZŐ JEGYZET

(...)

III. ÖNKORMÁNYZÁS

14) Az „önkormányzás” mint fogalom azt jelenti, hogy egy közösség ellenőrzést gyakorol az őt érintő ügyekben. A „kormányzás” fogalmának használata nem feltétlenül jelent kizárólagos joghatóságot. Magában foglalhatja a közigazgatási hatóságot, az irányítást, valamint a meghatározott törvényhozó és bírósági joghatóságot. Az állam bizonyos jogosítványok átruházásával vagy átadásával, illetve szövetségi állam esetében az alkotmányos jogosítványok eredendő megosztásával érheti el ezt a hatalommegosztást. Az EBESZ résztvevő államok között az „önkormányzás” megoldásai eltérő módon vonatkoznak az autonómia, az önálló kormányzás és az önkormányzat átruházására. Ez a fogalom semmilyen körülmények között sem tartalmazhat etnikai kritériumokat a területi rendezésekre vonatkozóan.

A **Koppenhágai Dokumentum** 35. bekezdésében az EBESZ résztvevő államok tudomásul vették, hogy „egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”.

Az **EBESZ nemzeti kisebbségi szakértőinek tanácskozása (Genf) által elkészített Jelentés** ennek megfelelően a IV. rész 7. bekezdésében leszögezte, „hogy egyes [részt vevő államok] megfelelő demokratikus eszközökkel pozitív eredményeket értek el, többek között [...] helyi és autonóm közigazgatás, valamint területi alapú autonómia, beleértve a szabad és időszakos választásokon megválasztott konzultatív, törvényhozó és végrehajtó testületek működése; egy nemzeti kisebbség öngazgatása olyan, identitását érintő területek esetében, ahol a területi autonómia mint megoldás nem alkalmazható; valamint a kormányzás decentralizált vagy helyi formáinak bevezetésével; [...] pénzügyi és szakmai segítségnyújtással nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének részére, akik szeretnék gyakorolni a jogaikat saját oktatási, kulturális és vallási intézményeik, szervezeteik és egyesületeik létrehozására és fenntartására [...]”. Az **Európai Önkormányzati**

Lundi ajánlások

Charta preambuluma általánosabb jelleggel hangsúlyozza ki a „demokrácia és a hatalmi decentralizáció elveit” mint hozzájárulást „a helyi önkormányzatok megtartásához és megszilárdításához különböző európai országokban”. Ez utóbbival kapcsolatban az **Európai Önkormányzati Charta** a 9. cikkben rendelkezik az ilyen decentralizált jogosítványok gyakorlásához szükséges megfelelő pénzügyi erőforrásokra való jogosultságról.

- 15) Amennyiben az állam az állam egészét érintő bizonyos területekért tartozik felelősséggel, központi szervein keresztül gondoskodnia kell ezen területeknek a szabályozásáról. Itt jellemzően az alábbi területekről van szó: honvédelem, amely lényeges feltétele a területi egység fenntartásának; makrogazdasági politika, amely annyiban fontos, amennyiben a központi kormányzat a gazdasági értelemben egymástól eltérő régiók közötti kiegyenlítő erőként működik; valamint a diplomácia klasszikus kérdései. Amennyiben egyéb területeknek is kiemelt szerepük lehet az állam működtetésében, ezeket a területeket – legalábbis bizonyos mértékben – a központi hatóságoknak kell szabályozniuk. Ugyanakkor ezen területek szabályozása lehet megosztott is, beleértve a kifejezetten érintett területi egységeket vagy a kisebbségi csoportokat (lásd a 18. és 20. ajánlást). A szabályozó hatalom ilyen jellegű megosztásának mindazonáltal összhangban kell lennie az emberi jogi normákkal, a szabályozást a gyakorlati szempontok figyelembevételével, összehangoltan kell végezni.

Az egyik olyan terület, ahol hagyományosan érvényesül a területi vagy nem területi alapon működő megosztott szabályozás vagy mindkettő, és amely rendkívüli jelentőséggel bír az állam egésze és a kisebbségi csoportok számára egyaránt, az oktatás.

Az **UNESCO Egyezmény a diszkrimináció ellen az oktatásban** 5. cikkének 1. bekezdése részletesebben fogalmazza meg, hogyan kell működnie a megosztásnak ezen a területen: „Az Egyezményt aláíró Felek egyetértenek abban, hogy: [...] (b) Fontos tiszteletben tartani a szülők vagy adott esetben a gyámok szabadságát, először abban, hogy nem állami hatóságok által fenntartott, de az illetékes hatóságok által megfogalmazott vagy jóváhagyott minimális oktatási előírásoknak megfelelni képes intézményeket választhassanak gyermekeiknek, valamint, másodsor, az állam által a jogalkalmazás során követett eljárásokkal összhangban, saját meggyőződésüknek megfelelően gondoskodjanak gyermekeik vallási és erkölcsi neveléséről; egyetlen személyt vagy csoportot sem lehet kényszeríteni arra, hogy saját meggyőződésével vagy meggyőződéseikkel ellentétes vallási képzésben részesüljön; (c) fontos elfogadni és elismerni a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát saját, önálló oktatási tevékenységre, beleértve az iskolák fenntartását, valamint – az adott állam oktatáspolitikájától függően – a kisebbség anya-

- nyelvének használatát vagy az anyanyelvi oktatást, azzal a megkötéssel, hogy: (i) ennek a jognak a gyakorlása nem akadályozhatja az ilyen kisebbségek tagjait az egész közösség kultúrájának és nyelvének megismerésében és a közösség tevékenységeiben való részvételben, illetve nem sértheti a nemzeti szuverenitást; (ii) az oktatás színvonala nem lehet alacsonyabb az illetékes hatóságok által előírt vagy engedélyezett szintnél; valamint (iii) az ilyen iskolák látogatása opcionális.”
- 16) A demokratikus kormányzás elve érvényes a kormányzás minden szintjére és minden egyes elemére – amely megfogalmazásra került az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának** 21. cikkében, a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 25. cikkében és az **Európai Emberi Jogi Egyezményhez** csatolt I. Jegyzőkönyv 3. cikkében, valamint az EBESZ normákban. Ott, ahol szükséges vagy célszerű az önkormányzás intézményeinek felállítása, a jogok egyenlő gyakorlása ezen intézményekben is szükségessé teszi a demokrácia elvének érvényesítését.

A) Nem területi megoldások

- 17) Ebben a szakaszban a nem területi – gyakorta „egyéni” vagy „kulturális autonómiának” nevezett – autonómiával foglalkozunk, amely ott lehet leginkább hasznos, ahol egy csoport földrajzi értelemben szétszórta él. A hatalom ilyen megosztása, beleértve az egyes konkrét területek és ügyek fölötti ellenőrzést, elképzelhető mind az állam szintjén, mind pedig bizonyos területi egységeken belül. Minden esetben gondoskodni kell mások emberi jogainak tiszteletben tartásáról. Sőt, ezeknél a megoldásoknál gondoskodni kell a megfelelő anyagi eszközökről, hiszen csak ezek birtokában válhat lehetővé bizonyos közfunkciók ellátása; e megoldásoknak befogadó jellegű folyamatokból kell következniük (lásd az 5. ajánlást).
- 18) A lehetséges funkciókról készült jegyzék nem teljes. Nagyon sok függ az adott helyzettől, különösen a kisebbség igényeitől és törekvéseitől. Különböző helyzetekben eltérő kérdések többé vagy kevésbé lehetnek fontosak a kisebbségek számára, és az ezeken a területeken megszülető döntések eltérő mértékben érintik a kisebbségeket. Egyes területek megoszthatók. A kisebbségek számára különösen agyályos területek egyike a nevek anyakönyvezése, a képviselői intézmények nevének bejegyzése, lásd a **Keretegyezmény** 11. cikkének (1) bekezdését. Az Ajánlás nem támogat semmilyen kormányzati beavatkozást vallási ügyekben, kivéve a vallásügyi hatóságokra átruházott jogositványok gyakorlását (pl. az egyéb családi állapotot illetően). Ugyancsak nem támogatja az Ajánlás azt az elképzelést, hogy ki-

Lundi ajánlások

sebbségi intézmények ellenőrzést gyakoroljanak a média fölött – noha a kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetővé kell tenni saját média létrehozását és használatát, lásd a **Keretegyezmény** 9. cikkének (3) bekezdését. A kultúrának vannak természetesen különböző, egyéb területekre, többek között a szociális szolgáltatások, a lakásépítés és a gyermekgondozás területére átnyúló vonatkozásai; az államnak ezeken a területeken kötelessége figyelembe venni a kisebbségi érdekeket.

B) Területi megoldások

- 19) Az európai államokban megfigyelhető egy általános trend a jogkörök átruházására és a szubszidiaritás elvének alkalmazására; a döntések a leginkább érintettekhez a lehető legközelebb születnek, adott esetben a legérintettebbek saját maguk döntenek saját sorsukról. Az **Európai Önkormányzati Charta** 4. cikkének (3) bekezdése az alábbiak szerint fogalmazza meg ezt a célkitűzést: „Az állami kötelezettségeket lehetőség szerint azoknak a hatóságoknak kell ellátniuk, amelyek a legközelebb vannak az állampolgárokhoz. Minden olyan esetben, amikor egy kötelezettséget egy másik hatóságra ruháznak át, mérlegelni kell a feladat terjedelmét és jellegét és a hatékonyság és a gazdaságosság követelményeit.” A területi önkormányzat segíthet az államok egységének megőrzésében, miközben fokozza a kisebbségek részvételét és bevonását, hiszen a kisebbségek a lakossági összetételt tükröző önkormányzati intézményekben jutnak nagyobb szerephez a kormányzásban. Ennek a célnak a szövetségi államok is megfelelnek, ugyanúgy, mint az egységes vagy szövetségi államok szervezetében működő autonómiák is. Elképzelhető egyes közigazgatások létrehozása. Amint azt a 15. ajánlásban már említettük, nincs szükség az állam egész területén egységes megoldások alkalmazására; a konkrét megoldások az igényekkel és kifejezett törekvésekkel összhangban változhatnak.
- 20) Az autonóm hatóságoknak valós hatalommal kell rendelkezniük ahhoz, hogy a törvényhozó, végrehajtó és bírósági hatalom szintjén meghozhassák a szükséges döntéseket. Az államon belül a hatalom a központi, regionális és helyi hatóságok, valamint a funkciók között is megosztható. A **Koppenhágai Dokumentum** 35. bekezdése említést tesz „a speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás” alternatíváiról. Ez világossá teszi, hogy nincs szükség az államon belül egyformaságra. A tapasztalatok jelzik, hogy még a hagyományosan a központi kormány által ellátott közigazgatási funkciók vonatkozásában is van lehetőség a jogszabályok megosztására, beleértve a bírói (tartalmi és eljárási) hatalom és a hagyományos gazdaságok fölött gyakorolt hatalom átruházását. Minimum, hogy az érintett populációkat rendszeresen be kell

- vonni az ilyen hatósági jogosítványok gyakorlásába. A központi kormánynak ugyanakkor fenn kell tartania a maga számára az igazságszolgáltatásra és az esélyegyenlőségre vonatkozó jogosítványokat.
- 21) Ott, ahol a kisebbségek hatékony részvételének bővítése érdekében területi alapon meg lehet osztani a hatalom gyakorlását, ezeket a megosztott jogosítványokat az említett joghatóságok határain belüli kisebbségek érdekeinek figyelembevételével kell gyakorolni. A közigazgatási és végrehajtó hatalmi szerveknek a területen élő lakosság egészségéért kell vállalniuk a felelősséget. Ez következik a **Koppenhágai Dokumentum** 5.2. bekezdéséből, amely kötelezi az EBESZ-ben részt vevő államokat, hogy minden szinten és mindenki számára gondoskodjanak „egy jellegét tekintve reprezentatív kormányzás valamilyen formájáról, ahol a végrehajtó hatalom számadással tartozik a választott törvényhozó hatalomnak vagy a választóknak”.

IV. GARANCIÁK

A) Alkotmányos és jogi biztosítékok

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

Lundi ajánlások

B) Jogorvoslati lehetőségek

- 24) A **Koppenhágai Dokumentum** 30. bekezdésében az EBESZ tagállamok „elismerik, hogy a nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdések csak a joguralmon és a működő független bírósági rendszeren alapuló demokratikus politikai keretben oldhatók meg kielégítően”. A jogorvoslati lehetőségek elve a **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya** 2. cikkének (3) bekezdésében is felmerül; miközben az **Európai Önkormányzati Charta** 11. cikke említést tesz a „bírói jogorvoslatról”. Bírósági felülvizsgálatra jogosultak többek között alkotmánybíróságok, valamint az illetékes nemzetközi emberi jogi testületek. Bíróságon kívüli mechanizmusok és intézmények, többek között nemzeti bizottságok, ombudsmanok, etnikai vagy „faji” kérdésekkel foglalkozó tanácsok stb. ugyancsak fontos szerepet vállalhatnak ezeknek a problémáknak a rendezésében, lásd a **Koppenhágai Dokumentum** 27. bekezdését, a **Nemzetközi Egyezmény a faji diszkrimináció összes formájának felszámolásáról** 14. cikkének (2) bekezdését, valamint az 1993. évi Emberi Jogi Világkonferencia által elfogadott **Bécsi Nyilatkozat és Cselekvési Program** 36. bekezdését.