



The situation and rights of national minorities in Europe

La situation et les droits
des minorités nationales en Europe

A nemzeti kisebbségek helyzete
és jogai Európában





The situation and rights of national minorities in Europe

La situation et les droits
des minorités nationales en Europe

A nemzeti kisebbségek helyzete
és jogai Európában

Editor/szerkesztő:
Zoltán Kántor

L'Harmattan

NPKI || NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET

NPKI || RESEARCH INSTITUTE
FOR HUNGARIAN
COMMUNITIES ABROAD

The publishing of the book was supported by:
A kiadvány megjelenését támogatta:

NPKI | NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET



© Authors. Szerzők
© Nemzetpolitikai Kutatóintézet
(Research Institute for Hungarian Communities Abroad)
© L'Harmattan Kiadó

All Rights Reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage or retrieval system, without permission of the Research Institute for Hungarian Communities Abroad.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás előzetes írásbeli hozzájáruláshoz van kötve.

ISBN 978-963-414-236-2
Cover: András Somodi
Printing and binding: Robinco Ltd.

Contents – Contenu – Tartalomjegyzék

Ferenc Kalmár: Foreword	7
Ferenc Kalmár: Préface	15
Kalmár Ferenc: Előszó.....	23
Péter Varga: The Kalmár report: minority rights on the agenda again	29
Varga Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok.....	41
The situation and rights of traditional national minorities in Europe (Report).....	53
La situation et les droits des minorités nationales traditionnelles en Europe (Rapport)	81
A hagyományos nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában (Jelentés).....	111
The situation and rights of national minorities in Europe. Resolution 1985 (2014).....	139
La situation et les droits des minorités nationales en Europe. Résolution 1985 (2014)	143
A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában. 1985 (2014) sz. Határozat.....	149
The situation and rights of national minorities in Europe. Recommendation 2040 (2014)	155
La situation et les droits des minorités nationales en Europe. Recommandation 2040 (2014).....	157
A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában. 2040 (2014) sz. Ajánlás.....	159
Acknowledgements. Köszönetnyilvánítás.....	160



FOREWORD



During the past centuries of the European history nations living here have created their culture, language, traditions. In this way a colorful variety has emerged which contributed to the spiritual and material wealth, but, also, to the internal political menaces of the European civilization. The nation-states which evolved in the XVII-XIX centuries strengthened the national identity of people but the competition between nations was not only on spiritual and economic fields but, often ended in brutal, bloody wars. The frequent border changes which followed these wars, the opt-outs of the defeated ones, their vulnerability, their continuous humiliation, oppression, limitation of their freedom, assimilation intentions, exclusion from the majority-society, history falsification and placing history-science on ideological and nationalistic basis, the use of the „vae victis” (“winner takes all”) principle, governing certain territories as „conquered ones” have raised the tensions between nations. Europe did not become a melting pot, although many political supremacies (authorities) would have liked it.

While borders changed, people remained. The actors of conflicts also changed. Sometimes one or another won. Yesterday's victor became today's loser. At the middle of the 20th century it became clear: if this power-politics continues new wars and irrevocable decline will come and Europe will destroy itself. Great powers came and went. There was always a stronger actor than the one that assumed it would always remain on top!

After the Second World War, on the ruins of Europe and in the shadow of the Communist danger threatening from the East, there were some remarkable politicians who thought that this could not continue. Three Christian democrats, Adenauer, Schumann, de Gasperi have launched the concept of a Europe without borders and the concept of the European Union, based on the idea: “unity through diversity”.

In the Report, which is the focus of this book, I defined those national minorities which are the subject of this document. I called them “traditional national minorities” since they became minorities because borders changed. These communities have lived on the same territory for centuries. Beside these communities there are other groups of national minorities which were formed as a consequence of migration but their problematic is quite different from the one I defined above. This is the reason why the Report doesn't deal with this issue.

Even now, after the passage of more than half century the issue of national minorities is still considered to be a very difficult and generally speaking, a dangerous question. For me, it is very strange that a kind of avoidance is the dominant trend in this field. Everyone knows exactly that ethnic tensions represent a high risk towards stability, and no European country is ethnically totally homogenous. In spite of this, international bodies deal with this issue only if somewhere the accumulated tension is close to break out or have already broken out. This is when “solutions” or, eventually international documents are adopted. According to international “good manners” these should be followed. I speak about „good manners” because these documents even that they are considered compulsory they are not enforceable. For example, the Framework Convention for the Protection of National Minorities was adopted in this way, during the Yugoslavian war. Although, in all fields of human life it has been proved that prevention is cheaper than the treatment.

In the period between the Second World War and 1990, in Western Europe, operating models were set up which were part of the democratization process. One of these is the Bolzano Autonomous Territory (South-Tirol) which can be a model for other countries, too.

In spite of the fact that there are more or less operating autonomies in Eastern-Europe, too, for instance the Gagauz Autonomous Region in Moldavia, we thought, together with other politicians who had worked in the Council of Europe (CoE) that a CoE resolution was needed which recommend the Western experience and models to other European countries.

In Eastern-European countries or in the countries which belonged to the Soviet bloc, even after the fall of communism it proves to be a big and difficult task to improve the situation of national minorities. In the soul and mind of the big part of the political elite of this geographical area one can find Stalinist roots. We know: for Stalin the national minority issue was only a question of railway wagons. But, even after Stalin the ideology of the communist dictatorship melt together with nationalism, mostly when ideology and state terrorism could not hold together the society. So, this necessary „stick” was the enhancement of nationalistic feelings and fabrication of enemy-images.

In the early 90s there was anti-Hungarian pogrom in Targu-Mures/Marosvásárhely, Romania, the Yugoslavian war started. It was amazing to hear that more western diplomats declared, even with a few days before the war started that there is no problem, disputes will be solved.

I started my work at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in June 2010. It was unbelievable that under the denomination „minority” almost only the Roma community and persons categorized after sexual orientations were understood.

I talked about national minorities to several politicians, leaders of civil organizations. I underline the conversations I had with Balázs Izsák, president of the Szekler National Council. These convinced me to initiate that the issue of national minorities should come back on the main political agenda.

Based on the above and using the opportunity that in 2013 was the 20th anniversary of the very important Resolution 1201 and the 10th anniversary of the also very important Gross-report some of us decided to start a motion on the issue of traditional national minorities. The formulation of the motion was made together with Ms. Elvira Kovács, MP from Vojvodina/Vajdaság, Serbia. She is a member of the Association of Hungarians from Vojvodina/Vajdaság parliamentary group in the Serbian Parliament in Belgrade.

Hungary has great and old experience in the field of national politics since the Hungarian nation has been living for almost 100 years in seven countries. I wanted to bring these experiences to the attention of Europe.

My intention was, also, to bring this report in the line of the Gross-Schuster-Csilevics reports, so that it steps forward in the line. The direction of this step points towards the collective rights.

The documents adopted up to now concentrate mostly on the individual rights. There is a dispute about the collective rights and the hope of an agreement seems to be quite far. In some countries collective rights are accepted and guaranteed, but titular nations are often reluctant to these because they have important political consequences and may bring higher level political rights. But, humans are social creatures. They live in communities. The documents adopted up to now speak about right to education in mother tongue, right to religious life in mother tongue. In some places these rights are called „individual rights having collective dimensions”. In my opinion this is a logically twisted formulation because these rights cannot be understood in an individual context. These can be exercised in collective context. In many cases politics

ignores the obvious natural demands. Politics speaks through the language of power. But, in this way there will always be winners and losers, continuous tensions. Unfortunately, it is rare when mutual benefits are sought and counterparts really search for mutual advantages and agreements are reached in this way. Confidence, common sense are missing and, also, the recognition that European countries can answer internal and external challenges only if they join like true partners in order to assure a successful future for all of us. Together we all can be successful, if not there will be no future for any of our nations. I don't believe that any of the European countries, by itself, alone, could have decisive influence on the global scale. But for collaboration and solidarity confidence is needed. The basic element for this is the real reconciliation between nations, countries. We should draw the line, at last. This does not mean that we should forget history along which European nations have caused so much suffering to each other. In fact it is impossible and not at all necessary to evaluate historical events in the same way since the same event could have been favorable for one nation but unfavorable for another one. However, we should be able to demand of our history teachers that they present the past not selectively but by taking into consideration all the relevant viewpoints of the involved parts. We know that a historical perspective may have a great impact on the development of an individual's identity. With this in mind, joint history writing has been undertaken by the French and the German, the Italian and the German, and the Serb and the Croatian historians. The younger generation must be capable of such sincere joint undertakings, joint efforts, respecting each other. No nation is better or worse than the other. For all people or countries there are events that fill them with pride, but there are also events, which they would prefer to forget. There is no such thing as „collective guilt” and indeed steps should be taken to eliminate such discrimination from the legal systems of states. We must accept that all nations have the right to exist.

It is not accidental, that the Report begins with the right to national identity. Once this right is accepted as a consequence of the right to human dignity, the instruments and rights for its realization must also be guaranteed. During past centuries the victors of conflicts attempted to absorb via assimilation the conquered peoples, thereby to guarantee their „permanent” rule over the gained territories. They expected that people would change their identity in line with the will of the new ruling power. A copybook example of this is the fate of the people in Transcarpathia where during the past ninety years on the basis of citizenship they were Austro-Hungarians, Hungarians, Czechoslovaks, Slovaks, Soviet citizens, Hungarians again, and now Ukrainians. It is obvious that in one lifetime it is impossible to switch identities so frequently. That is: identity becomes separated from citizenship. Furthermore, a person deprived of his or her identity, or confused about it, becomes easy victim of manipulation, to errors of judgment, and in many instances is incapable of creating values. Zsolt Semjén, the president of the Christian Democratic People's Party and vice Prime-Minister of Hungary, has declared in a number of his presentations that Puskin, for instance, would not have become such a great poet if he had not been an integral part of the Russian society in which he lived and worked. The same can be said about Bartok, Balzac, Mozart, and many others, where identity, language and environment determined their creative personalities. Each language has its own logic and thought process. This is how the world retains its variety and enables us to see things in a different light. If this variety is eliminated from mankind and societies, humanity will be the poorer for it.

The approved visits by the Committee and the experiences of the discussions proved to be many sided and instructive.

In Bolzano I met the whole leadership of the Autonomous Province. Quite a number of them are also members of the FUEN leadership and for this reason we also spoke about some organizational matters regarding this organization. I visited, also, a Ladin village, negotiated with the leadership staff of EURAC, including Senator Francesco Palermo and Professor Joseph Marco, the Dean of the Law College of Graz University, who are all well-known specialists in the international protection of minorities.

I can best summarize the evolution of the ethnic relations of South Tyrol through the words of the Speaker of the Regional Parliament, Mr. Vezzali: „After the World War we were against each other, after the granting of autonomy in 1972 we were next to each other, at present we are together and very much wait for the conditions which will commit us to one- another”.

In Europe each nation would like to live in its own country. This would be an understandable desire, but the swings of European history have not made this possible or likely. Many wars were fought by our nations to achieve this objective, but it has not been accomplished. However, a Europe without borders should follow a minority policy and encourage bilateral relations which set as its goal that people should be able to live their national identities without obstruction, so they can preserve their culture, traditions and languages without losing these to assimilationist pressures. „Unity through diversity” should be realized in Europe as a whole as well as within its individual countries. In South Tyrol I put the question to myself: what would change here in the lives of the inhabitants of this territory if, within the frames of a borderless Europe it were not a part of Italy but of Austria? My answer: nothing would be different. I returned home with the conviction that the solution in South Tyrol can be a model for other European regions as well, wherever traditional national minorities live as a majority.

From my discussions in Finland, I would pay particular attention to my conversation with the president of the SAMI Parliament, Klement Nekkelejervi, who revealed a unique threat to the national minority's traditions. This was an economic problem with negative influence on their activities as reindeer breeders.

In my discussions in Serbia I felt the desire of officials to demonstrate the country's commitment to European standards. This was understandable since it was at that time that the EU began negotiations for Serbian accession. Yet, from the perspective of minority protection I found conditions to be somewhat contradictory. While there are some good laws at the central government level, their harmonization is very deficient and there is lack of sanctions if they are not implemented and ignored.

During the year and a half of work in this area, the Secretariat in Strasbourg organized numerous hearings and professional meetings. I had the opportunity to speak with Mark Lattimer, the Director of the International Minority Rights Group, Boris Csivelics the Latvian Representative, a specialist in this field. The Committee heard the testimony of Professor Athanasia Spiliopoulou Åkermark, President of the Advisory Body of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Professor Stefan Oeter, President of the Advisory Body of the Regional and Minority Languages Charta, Ms. Michele Akip, Leader of the Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and Professor Stefan Wolf, from the University of Birmingham, who was the specialist on political participation and autonomy. Furthermore, in Madrid we heard Rafael Rodriguez Pongat, the General Secretary of the Cervantes Institute, about the politics of Spanish language use, as well as Ferdinando Rey Martinez, the President of the Council of Racial and Ethnicity based promoter of opposition to unequal treatment and discrimination.

Numerous theoretical questions were raised during the course of our work which must also be mentioned.

First and foremost the concept of “nation-state” needs consideration. When we speak of European nation-states, both politicians and citizens think in terms of that 200 years old concept according to which, within a given state one unified, ethnically homogenous nation resides. It’s the usual image of the exclusivist nation-state. The actual state of affairs is very rarely like this today. In the majority of these countries there is more than one ethnic group. The above perception automatically leads to an assimilationist policy toward national minorities or if they do not want to assimilate, then they are ostracized. They are made to not feel at home in their own homeland.

This negative attitude weighs down on Europe. Many international political workshops exist, where we should talk to one-another about this to make the concept more in tune with the needs of Europe, making it more inclusivist for the traditional national minorities. I hope the next generation of political leaders can take a step forward on this issue. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe dealt quite extensively with this issue within the frame of the Frunda Report.

Senator Francesco Palermo of the EURAC Institute envisions the modern state as providing the operational structure, emphasizing the state’s service role, and within the context of democratization empowers the regions to handle the regional concerns, including those which relate to the national minorities.

Another key question relates to the sovereignty of states and its potential clash with the self-determination rights of the national communities. This question is treated by the Schuster Report, which discusses two case studies: Kosovo and Cyprus. The Resolution (1832/2011) which relates to this Report addresses this question by requiring that the states must defend the national minorities by following the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the stipulations of the Gross-Report (2003). Reference to the latter is a consequence of the adoption of the Gaudi-Kalmár amendment. Since the Gross Report focuses on autonomies, the resolution raises the issue of collective rights.

There are politicians who believe that granting minority rights acts as a centrifugal force within a country. For this reason they emphasize the right to state integrity. However, Europe today already operates as a community which has basic common values, including commitment to a democratic governmental order. Any who want to belong to this community, must accept these basic values and principles. Strawberry picking one or the other on the basis of individual interests is unacceptable! Collective rights, autonomies and the democratic process compose a whole. Therefore if we find the right to state integrity to be important, all the other democratic minority rights, including their collective rights, should be equally important as well!

We wanted to create a document that brings the issue of the national minorities back to the main political agenda. We wanted to formulate principles that reduce assimilationist pressures and enable national minority communities to preserve their identity, language and culture. If these communities disappear Europe will be the poorer. The acceptance of collective rights and autonomies are at the center of our proposal. We wanted also, to provide an overall reference for all national communities fighting for their rights.

These goals have been achieved. In fact the Report has a value in itself. This is the first CoE document which explicitly discusses the rights of national minorities to their identity and declares that they have the right to defend and develop their own institutions and that they should be accorded collective protection. It defines autonomy not just as a conflict resolving structure, as the Gross Report does, but that it is also an instrumental set-up against assimilation. It calls for collective rights and draws attention to the practices of those countries which guarantee these rights. Education is analyzed from the perspective of collective rights.

It calls for declaring minority languages as official languages wherever a minority constitutes a majority. It advocates such measures which enable minorities to stay in their homeland in well-being. It proposes that history teachers receive a supplemental European preparation and that the history textbooks be jointly written. It calls for the formulation of such electoral laws which make possible for national minorities the pluralistic political representation in the Parliament even when their number does not make this possible through regular electoral procedure. The Resolution states that the protection of national minorities is a priority which helps Europe to build its sustainable future, as it guarantees the respect of dignity, equality and anti-discrimination commitments of the continent. The minorities would not be the only winners, because their protection brings stability, economic development and advantages to all. For the first time a CoE Report explicitly provides a clear and strong stand for and calls on autonomy agreements.

János Martonyi the former Foreign Minister of Hungary sees this Report as one which has opened a door, the threshold of which should be stepped over in the European Parliament (EP). This statement means that on the basis of this Report an EP document should be prepared and adopted which makes these principles binding for all member states.

On this very difficult issue moving forward is necessary and possible in a number of directions. Hopefully another ten years do not have to pass before such a significant document is born in a European organization. The Council of Europe, the European Parliament, the EU, the OSCE and other organizations provide opportunities that must be used. Success depends on those politicians who deal with the issue of national minorities as a priority. The FUEN can be a very important actor in this regard; therefore we should strengthen this organization. Many ten million European lives are at stake, whose voices are rarely heard by European decision-makers. It is unacceptable that those, belonging to some national communities are only second-rate citizens. While in some parts of Europe, rights are well-established and effective processes exist for their expression, in other parts of the continent, national minorities are not protected by rights, but they depend on the arbitrary will of the majority.

Frequently a national minority is accused of refusing to integrate, and instead aims to establish a parallel society. Those, who claim this, confuse integration with assimilation. These communities would like to integrate, but not to assimilate. Integration in Europe is a similar situation: national minorities do not want to achieve this through the backyard of a majority nation, but on their own.

Here, I must mention the idea that in the future the European Parliament should have two chambers. In this way the representation of the national minorities could be guaranteed. This would obviously cost more than at present, but destabilization would be much more expensive in the long run.

If the European political elite do not address these issues in the spirit of the Report or fails to meet the problems of national minorities in a preventive way, then the issue can blow up from time to time and become a destabilizing factor. Let us not forget, that the Ukrainian crisis, among others, came to a head when the minority language use law was withdrawn. The application of the „vae victis” („winner take all”) principle and the treatment of some territories as „conquered land” by the majority people, must be replaced by a new perspective: there are no winners and there are no losers just equal European nations, who, for the sake of development and a common future must coexist and cooperate with each other.

One form of prevention can be the preparation of reports in the framework of the CoE on each and every national minority. In this way it would be possible to map the problems ahead of time and the objectives of the national minorities could be aired so that the potential conflicts can be identified and addressed in good time.

I would like to thank all who helped create this Report, but above all Providence, that I was given the opportunity to deal with this issue. But, I will not mention anyone by name, because someone would surely be left out of the list.

Many helped a great deal, they supported and encouraged me. There were some who tried to obstruct the work. But there was also a historical personality, who congratulated me after the document was completed, recognizing its significance. However, he admitted that few believed that this work would lead to success.

In conclusion I would like to refer back to president Vezzali's words, extending their implications to all of Europe: „We wait and ask from Providence the conditions when national communities will work for each other rather than against each other”. Hatred has never and nowhere created values. As Áron Márton, one time Transylvanian Bishop stated: the real hero is not the one who performed well on the battlefield, but he who brings us peace.

Szeged, 28. August 2016.



PRÉFACE

Au cours des siècles de l'histoire européenne, les peuples y vivant créèrent leur culture, leur langue, leurs traditions. La diversité ainsi engendrée conduisit à une richesse intellectuelle et matérielle qui représentait cependant des dangers politiques pour la civilisation européenne. Les États-nations formés aux 17^e – 19^e siècles renforcèrent l'identité nationale des gens mais la rivalité entre les peuples ne se limitait pas qu'à des domaines intellectuels et économiques mais elle aboutait souvent à des guerres cruelles. Les fréquentes modifications de frontières suivant ces guerres, la dépossession, la vulnérabilité, l'humiliation permanente et l'oppression des perdants, la limitation de leur liberté, les efforts d'assimilation, l'exclusion, la falsification de l'histoire, la conception de l'histoire comme science sur une base idéologique et nationaliste, l'application du principe « vae victis » et le traitement de certaines régions comme « territoire conquis » n'ont fait qu'aggraver les tensions entre les nations. Quoique plusieurs puissances l'aient souhaité, l'Europe ne devint tout de même pas un creuset des peuples.

Les frontières changeaient, les hommes restaient. Les acteurs des conflits changeaient aussi, tantôt l'un, tantôt l'autre en étant le gagnant. Il devint évident pour le milieu du 20^e siècle : si cette épreuve de force politique se poursuit entre les pays, les nations de l'Europe, le Vieux Continent devra connaître de nouvelles guerres et un déclin irrévocable dans lesquels il s'écroulera de lui-même. De grandes puissances venaient pour disparaître plus tard. Un acteur plus fort s'immergeait toujours pour vaincre celui qui se croyait invincible.

Après la seconde guerre mondiale, sur les ruines de l'Europe et sous l'effet du danger communiste arrivant de l'Est, un certain nombre de politiciens pensèrent que cela ne pouvait plus continuer ainsi. L'idée de l'Europe sans frontières, celle de l'Union européenne naquit sur la base du principe « unité dans la diversité » et surtout grâce au travail de trois politiciens chrétiens démocrates: Adenauer, Schumann et de Gasperi.

Dans le Rapport sur lequel porte ce livre, j'ai défini les minorités nationales traitées par ce document. Je les ai appelées minorités nationales traditionnelles car elles sont devenues minorité à la suite de la modification des frontières, tout en vivant depuis des siècles sur un territoire donné. Outre ces communautés nationales, d'autres minorités nationales se sont également créées par l'immigration mais leur problématique étant très différente de celle du groupe défini ci-avant, le Rapport ne traite pas les questions les concernant.

Le thème des minorités nationales reste toujours considéré, même après un demi siècle, comme difficile et en général dangereux. Je trouve extrêmement intéressant qu'une politique d'autruche est menée dans ce domaine. Tout le monde est conscient que les tensions ethniques représentent un important risque de stabilité, et aussi qu'aucun des pays européens n'est complètement uniforme ethniquement. Malgré cela, les organismes internationaux ne se penchent pas sur ce thème que si les tensions accumulées risquent de provoquer quelque part une explosion ou si elles ont déjà explosé. C'est à ce moment-là que sont trouvées des « solutions », éventuellement établis des documents internationaux qu'il convient de respecter mais qui ne peuvent pas être imposés aux parties dans la plupart des cas. Par exemple, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a pu être adoptée lors de la guerre des Balkans. Il s'est pourtant avéré dans tous les domaines de la vie que la prévention coûte moins cher que le traitement.

En Europe occidentale, des solutions qui fonctionnent et qui font partie des processus de démocratisation ont été trouvées entre la seconde guerre mondiale et 1990. Une de celles-ci est la province autonome du Tyrol du Sud (de Bolzano) qui peut servir de modèle à d'autres pays.

Malgré la présence de régions autonomes fonctionnant plus ou moins bien en Europe orientale telles que la Province autonome de Gagaouzie en Moldavie, nous avons pensé, avec plusieurs politiciens travaillant au sein du Conseil de l'Europe, qu'une décision prise par ce dernier serait nécessaire pour recommander les expériences et les modèles occidentaux aux autres pays de l'Europe.

Dans les pays d'Europe orientale, soit dans les pays ayant appartenu à l'ancien bloc soviétique, l'amélioration de la situation des minorités nationales s'avère une tâche lourde et difficile même après la chute du communisme. Ici, les racines stalinienne se retrouvent encore dans l'esprit et la réflexion d'une grande partie de l'élite politique. Nous le savons bien : pour Staline, la question de minorités n'était qu'une simple question de wagons. L'idéologie de la dictature communiste, même après Staline, s'est entrelacé de plus en plus étroitement avec le nationalisme, surtout à partir du moment où l'idéologie et la terreur étatique n'étaient plus capables de maintenir l'unité de la société. Ils ont remplacé cette unité en renforçant le sentiment national et en construisant une image de l'ennemie.

Un pogrom anti-hongrois a eu lieu à Marosvásárhely/Târgu Mureş/Roumanie, la guerre des Balkans a éclaté. Il était étonnant d'entendre les déclarations de certains diplomates occidentaux qui disaient, quelques jours à peine avant l'éclatement de la guerre, qu'il n'y avait aucun problème, que les différends allaient être réglés.

J'ai commencé à travailler en juin 2010 à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. J'ai constaté avec étonnement qu'on entendait par l'appellation « minorités » quasi exclusivement la communauté de rom et les personnes catégorisées sur la base de leur orientation sexuelle.

J'ai mené des entretiens auprès de plusieurs politiciens et responsables d'organismes civils sur les minorités nationales. J'insiste sur les entretiens avec Balázs Izsák, le Président du Conseil national des Sicules, qui ont finalement renforcé ma conviction sur la nécessité de proposer que ce thème soit traité sur le principal forum politique européen.

Sur la base de ce qui précède et saisissant en 2013 l'occasion du 20^e anniversaire de la Recommandation n°2101 de grande importance de l'Assemblée et celle du 10^e anniversaire du Rapport Gross, également de grande importance, nous avons décidé, quelques députés de l'Assemblée, de déposer une motion au sujet des minorités nationales traditionnelles. Cette motion a été rédigée par Madame Elvira Kovács, députée de Voïvodine, et par moi. Madame Elvira Kovács fait partie du groupe de l'Alliance des Hongrois de Voïvodine dans le parlement de Belgrade.

La Hongrie possède une longue expérience dans la politique nationale, étant donné que la nation hongroise vit depuis presque cent ans dans sept pays. J'ai souhaité apporter cette expérience devant l'Europe.

Ce Rapport, selon mes intentions, devait adhérer aux rapports Gross-Schuster-Csilevics, tout en allant plus loin par rapport à ses prédécesseurs dans la direction des droits collectifs.

En effet, les documents précédents se concentraient sur les droits individuels. Des débats sont en cours sur les droits collectifs, et l'accord semble bien loin. Quoique les droits collectifs soient reconnus et garantis dans certains pays, les nations majoritaires les reconnaissent à contrecœur car ces droits ont une dimension politique importante, ils peuvent éventuellement entraîner des droits politiques de plus haut niveau. En revanche, l'homme est un être collectif. Il vit en communauté. Les documents existants parlent du droit à

la langue maternelle, du droit à l'enseignement en langue maternelle, du droit à la vie religieuse pratiquée en langue maternelle. Dans certains documents et pays, ces droits sont appelés – de manière tordue, à mon avis – « droits individuels à dimension collective ». Sans doute parce que ces droits ne peuvent être interprétés au niveau de l'individu. Ces droits ne peuvent être exercés qu'en communauté. La politique ignore souvent des besoins qui semblent naturels. La plupart du temps, elle parle la langue de la force. Ainsi, il y a toujours des gagnants et des perdants, des tensions persistantes. Malheureusement, il arrive rarement que les parties cherchent vraiment les avantages réciproques pour se mettre d'accord sur la base de ceux-ci. Il manque la confiance, la bonne foi et la reconnaissance du fait que les pays européens ne seront capables de donner des réponses satisfaisantes aux défis internes et externes de manière à assurer, à nous tous, un avenir couronné de succès. En agissant tous ensemble, nous pourrions tous réussir, dans le cas contraire, aucun de nous n'aura d'avenir. Je ne crois pas qu'un pays européen puisse tout seul jouer un rôle déterminant au niveau mondial. L'action commune nécessite cependant de la confiance. L'élément le plus essentiel en est la véritable réconciliation entre les peuples, les nations, les pays. Il faut enfin tourner la page sur le passé. Ceci ne veut pas dire qu'il faut oublier l'histoire au cours de laquelle les nations européennes se sont causé tant de douleur, les unes aux autres. De plus, il n'est pas nécessaire d'interpréter les événements historiques de la même façon, puisque un même événement pouvait être favorable à un pays et défavorable à un autre. On peut cependant demander des professeurs d'histoire qu'ils n'enseignent pas que des vérités partielles mais qu'ils fournissent une interprétation complète des différents événements historiques, en présentant aussi la position de toutes les parties concernées. Nous savons tous que l'histoire est la matière qui contribue le mieux à la formation de l'identité de l'individu. De telles initiatives, la rédaction de manuels d'histoire communs ont déjà été lancées en collaboration franco-allemande, italo-allemande et serbo-croate. Les jeunes générations devront être capables de réaliser une véritable coopération, un travail commun et de se respecter réciproquement. Aucune nation n'est meilleure ou pire qu'une autre. Dans l'histoire de chaque peuple et de chaque pays sont survenus des événements qui donnent lieu à des moments de grande fierté mais aussi ceux qu'on souhaiterait oublier. La culpabilité collective n'existant pas, il conviendrait donc de prendre des mesures pour l'abolir dans les pays où elle fait toujours partie du système juridique. Il faut accepter que chaque nation ait le droit d'exister.

Ce n'est pas par hasard que nous avons commencé à rédiger le Rapport par aborder le droit à l'identité. Si ce droit est vraiment accepté, il faut aussi assurer les moyens et les droits permettant d'y accéder.

Au cours des siècles, les gagnants actuels ont essayé d'assimiler les communautés vaincues pour assurer leur domination « éternelle » sur le territoire conquis. Ils ont donc exigé que les hommes changent d'identité selon la volonté du pouvoir. La région des Basses-Carpates en est un exemple éloquent, dont les habitants ont eu, au cours des derniers presque 90 ans, la citoyenneté austro-hongroise, hongroise, tchécoslovaque, slovaque, soviétique, de nouveau hongroise, ukrainienne. Il est évident qu'il est impossible de changer autant de fois d'identité en l'espace d'une seule génération. Autrement dit : l'identité se sépare de la citoyenneté. Par ailleurs, l'homme sans identité ou ayant une identité bouleversée peut être manipulé, trompé, il est incapable, la plupart du temps, de créer des valeurs. Zsolt Semjén, le président du Parti populaire démocrate-chrétien, premier ministre adjoint, a noté dans plusieurs conférences que Pouchkine n'aurait pas été un aussi grand poète, s'il n'avait pas vécu et travaillé dans un milieu russe, dans la société russe. Il en est de même pour Bartók, Balzac, Mozart et tous les autres créateurs, puisque leur identité, leur langue, leur milieu ont déterminé leur personnalité créatrice. Toute langue a sa logique, sa façon de penser. C'est pourquoi le monde est varié, c'est pour-

quoi nous sommes capables de voir une chose sous différents angles. Si l'on éradique cela des hommes, des communautés, l'humanité sera plus pauvre.

Les visites et les débats approuvés par la Commission se sont avérés intéressants et variés.

J'ai rencontré à Bolzano tous les dirigeants de la Province autonome. Certains d'entre eux faisant partie de la direction de l'UFCE, nous avons donc abordé les questions relatives à cette organisation. J'ai visité un village ladin, je me suis entretenu avec les dirigeants de l'EURAC, y compris le sénateur Francesco Palermo et le professeur Joseph Marko, doyen de la Faculté de droit de l'Université de Graz, experts de réputation internationale en protection des minorités.

Pour résumer l'évolution de la relation entre les ethnies du Tyrol du Sud et les expériences y acquises, je cite les paroles de Monsieur Vezzali, Président du Parlement régional : « après la guerre mondiale, nous avons été ennemis les uns des autres, après l'autonomie obtenue en 1972, nous avons été les uns à côté des autres, actuellement nous sommes les uns avec les autres et nous attendons beaucoup l'état où nous serons les uns pour les autres ».

En Europe, toutes les nations souhaiteraient vivre dans un seul pays. Cela peut être un souhait légitime mais les aléas de l'histoire européenne ne l'ont pas permis et ne le permettent pas. Nos nations ont mené beaucoup de guerres pour atteindre ce but mais sans y arriver. En revanche, les politiques nationales, les relations bilatérales, la protection des minorités nationales doivent avoir pour objectif, dans une Europe sans frontières, d'assurer que les gens puissent vivre leur identité nationale sans limitation, garder leur culture, leurs traditions et leur langue sans s'assimiler. Que « l'unité dans la diversité » se réalise aussi bien en Europe que dans les différents pays. Au Tyrol du Sud, je me suis posé la question : qu'est-ce qui changerait dans la vie des habitants si ce territoire, faisant partie de l'Europe sans frontières n'appartenait pas à l'Italie mais à l'Autriche ? La réponse : rien du tout. Je suis rentré avec l'impression que la solution sud-tyrolienne pourrait servir effectivement de modèle à d'autres régions européennes où une minorité nationale traditionnelle est en majorité.

Entre mes entretiens menés en Finlande, je souligne celui avec Klementi Nekkelejervi, Président du Parlement Sami, qui a mis en évidence un problème économique. Il s'agissait du danger menaçant leur emploi national, l'élevage du renne.

En Serbie, je sentais lors de tous mes entretiens l'effort que mes interlocuteurs faisaient pour montrer le visage « conforme à l'Europe » du pays. Cela était compréhensible puisqu'il a été décidé à ce temps-là que l'UE entamerait les négociations d'adhésion avec la Serbie. Du point de vue de la protection des minorités nationales, j'ai trouvé la situation mitigée car il y a de bonnes lois centrales mais leur harmonisation est insuffisante et leur non-application n'entraîne aucune sanction.

Lors du travail ayant duré un an et demi, le Secrétariat de Strasbourg a organisé plusieurs réunions et auditions professionnelles. Je me suis entretenu avec Mark Lattimer, Directeur du Groupe international sur les droits des minorités, et le député letton Borisz Csilevics, expert en la matière. La Commission a entendu Madame Professeur Athanasia Spiliopoulou Akermark, Présidente du Conseil consultatif de la Convention-cadre sur la protection des minorités, Professeur Stefan Oeter, Président du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Mme Michele Akip, Chef du Secrétariat de la Convention-cadre sur la protection des minorités, Monsieur Stefan Wolff, Professeur à l'université de Birmingham, expert en matière de participation politique et autonomies. Nous avons également entendu à Madrid, sur la politique de l'utilisation de la langue espagnole, Monsieur Rafael Rodriguez Pongat, Secrétaire général

de l'Institut et Monsieur Fernando Rey Martinez, Président du Conseil de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Lors de ce travail, plusieurs questions de principe se sont posées qui doivent absolument être abordées.

Tout d'abord, je mentionne la notion d'État-nation. Lors qu'on parle d'États-nations européennes, les politiciens et les citoyens pensent la plupart du temps à cette notion âgée de 200 ans selon laquelle une nation unit dans un pays. Autrement dit, ils sont habitués à une image d'exclusion de l'État-nation. En revanche, il est très rare que la réalité corresponde à cela. Dans la plupart des pays ne vit pas qu'une seule ethnie. Il découle donc de la conception citée ci-dessus cette politique envers les minorités nationales : l'assimilation ou l'exclusion de celui qui ne veut pas s'assimiler. Qu'il ne se sente pas chez lui dans son pays natal.

Une des principales forces rétrogrades de l'Europe est la conception mentionnée ci-dessus. Il existe nombreux ateliers politiques théoriques internationaux où on devrait parler de cette notion pour la moderniser et rendre plus inclusive pour les minorités nationales traditionnelles. J'espère que les politiciens des futures générations réussiront à surmonter ce problème, et ce, de manière progressiste. Ce sujet a été traité en détail au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre du Rapport conclue par György Frunda (Roumanie).

Monsieur Francesco Palermo, sénateur de l'Institut EURAC, imagine que l'État moderne assure le cadre fonctionnel du pays, et il souligne le rôle prestataire de services joué par l'État qui délègue aux régions, à titre de démocratisation, des pouvoirs, y compris ceux concernant les minorités nationales.

Une autre question de grande importance est la contradiction entre le droit des États à l'intégrité et le droit à l'autodétermination des minorités nationales. C'est le sujet traité par le Rapport Schuster qui aborde également deux lieux concrets : le Kosovo et la Chypre. La décision (1832/2011) liée au Rapport résout cette question en précisant que les États doivent suivre la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que la décision liée au Rapport Gross. La référence faite à ce dernier est due à l'adoption de l'amendement Gaudi-Kalmár. Étant donné que le Rapport Gross s'occupe des autonomies, la décision a intégré les droits collectifs.

Il y a des politiciens qui pensent que l'octroi des droits des minorités exerce une force centrifuge sur le pays. C'est pourquoi ils mettent l'accent, dans nombreux cas, sur le droit à l'intégrité. En revanche, l'Europe fonctionne aujourd'hui en tant que communauté qui dispose de valeurs fondamentales, notamment les structures démocratiques. Celui qui veut appartenir à cette communauté doit en accepter toutes les valeurs fondamentales ou aucune de celles-ci. Mais il est impossible de faire le tri selon des intérêts individuels ! Les droits collectifs, les autonomies font partie des processus de démocratisation, c'est pourquoi si le droit à l'intégrité est considéré comme important, tous les droits des minorités appartenant à la démocratie, y compris les droits collectifs doivent être considérés aussi importants.

Nous avons voulu établir un document qui rapporterait la problématique des minorités nationales devant le principal forum politique. Nous avons souhaité formuler des principes qui aideraient à réduire l'assimilation et à préserver l'identité, la langue et la culture des minorités nationales. Si ces communautés disparaissent, c'est l'Europe qui sera plus pauvre. Nous avons souhaité faire des propositions pour l'acceptation, la recommandation des droits collectifs, des autonomies et, en général, fournir une référence à toutes les minorités nationales qui se battent pour les droits des minorités.

Ces objectifs ont été atteints. Voire même, le Rapport a aussi une valeur spécifique. A savoir, c'est le premier document du Conseil de l'Europe qui traite le droit à l'identité des minorités nationales et déclare que celles-ci ont le droit de garder et développer leurs propres institutions et qu'elles doivent bénéficier d'une protection

collective ; ce document ne considère pas les autonomies que comme structures de traitement de conflits, comme le recommande le rapport Gross, mais aussi comme moyens anti-assimilation ; il insiste sur les droits collectifs et porte à l'attention de l'Europe la pratique et les expériences des pays qui reconnaissent ces droits ; il examine l'enseignement du point de vue des droits collectifs ; il propose que la langue parlée par la minorité soit une langue officielle sur le territoire où la minorité vit en majorité ; il demande la prise des mesures qui aident les minorités à rester et s'évanouir dans leur pays natal ; il propose la formation continue de niveau européen des professeurs d'histoire et la rédaction des manuels d'histoire communs ; il demande la création des lois électorales qui permettent aux minorités nationales de bénéficier d'une représentation pluraliste au parlement même si leur nombre n'est plus suffisant pour l'assurer. La Décision fixe comme priorité politique la protection des minorités nationales, ce qui aide à la construction durable de l'avenir de l'Europe, contribue à garantir le respect des principes de dignité, d'égalité et de non-discrimination. Les avantages ne se limitent pas qu'aux minorités mais cette protection apporte à tous la stabilité, le développement et la relance économiques. C'est pour la première fois qu'un rapport du Conseil de l'Europe formule une forte recommandation concernant expressément des conventions d'autonomie.

Selon János Martonyi, ancien ministre hongrois des affaires étrangères, le Rapport a ouvert une porte dont on doit franchir le seuil dans le PE. Cette déclaration veut dire qu'on pourrait voire, on devrait préparer, sur cette base, un document de proposition qui rend les principes formulés obligatoires pour les États membres.

Sur ce sujet aussi difficile, l'avancement s'avérant nécessaire peut être multidirectionnel. Espérons que nous ne devons pas attendre encore 10 ans pour qu'un document d'une importance similaire soit établi par une organisation européenne. Les possibilités offertes par le Conseil de l'Europe, le PE, l'UE, l'OSCE et d'autres organisations doivent être utilisées. Cela dépend uniquement des politiciens s'occupant du dossier des minorités nationales. L'UFCE pourra être un acteur très important, il faudra donc renforcer cette organisation. Il s'agit de la vie de dizaines de millions d'Européens dont la voix n'atteint pas les décideurs européens. Aucune communauté nationale ne peut être inférieure, il est inadmissible qu'il y ait des endroits où certains droits existent depuis longtemps, où il existe des structures qui fonctionnent, tandis que dans d'autres endroits les droits des minorités nationales ne dépendent pas du droit mais de la grâce de la majorité.

Il est souvent reproché aux minorités nationales qu'elles ne veulent pas s'intégrer dans le pays donné mais créer une société parallèle. Celui qui formule un tel reproche confond l'intégration avec l'assimilation. Ces communautés souhaiteraient s'intégrer mais non s'assimiler. Il en est de même pour l'intégration européenne : les minorités n'imaginent pas ce processus dans l'arrière-cour d'une nation majoritaire.

Je tiens à noter aussi l'idée d'un PE à deux chambres dans l'avenir. Cela permettrait de résoudre la représentation des minorités nationales européennes. Cette solution coûterait évidemment plus cher que celle actuelle mais la déstabilisation coûte encore plus cher.

Si l'élite politique européenne ne se préoccupe pas, dans l'esprit de ce qui précède et de celui du Rapport, des affaires des minorités nationales et si elle ne prévient pas les problèmes, cette question risquera d'exploser de temps en temps et pourra devenir un facteur de déstabilisation. N'oublions pas que la crise d'Ukraine a éclaté, entre autres, à cause de l'abolition de l'utilisation des langues des minorités. La nation majoritaire devra cesser d'appliquer le principe « vae victis » et traiter certaines régions comme « territoire conquis » : il n'y a pas de gagnants et de perdants, il n'y a que des nations européennes égales qui sont « condamnées » à coopérer correctement dans l'intérêt de leur avenir et de leur développement.

Une des formes de la prévention peut consister à établir des rapports au sein du Conseil de l'Europe sur chacune des minorités nationales européennes. Cela permettra de cartographier leurs problèmes et leurs aspirations et de connaître les potentielles sources de conflits pour pouvoir les résoudre à temps.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à la préparation du Rapport mais je remercie avant tout la Providence d'avoir pu m'occuper de ces questions. Je ne souhaiterais nommer personne parce qu'il y aurait sûrement quelqu'un dont j'oublierais d'énumérer le nom. Sont nombreux qui m'ont beaucoup aidé, assisté et encouragé. Il y avait aussi ceux qui ont essayé d'empêcher le travail, et il y a un personnage historique hongrois qui m'a félicité chaleureusement après l'adoption du document en ayant reconnu l'importance, mais il a avoué aussi que beaucoup de gens n'avaient pas cru à la réussite du travail.

En conclusion, je reviens aux paroles du Président Vezzali en les étendant à toute l'Europe : nous attendons, et nous demandons à la Providence, l'état où les communautés nationales agissent les unes pour les autres et non les unes contre les autres. La haine n'a jamais créé nulle part de valeurs. Avec les paroles de l'évêque transylvanien Áron Márton : le héros, ce n'est pas celui qui fait le brave sur le champ de bataille mais celui qui apporte la paix.

Szeged, en 2016. August 28.



ELŐSZÓ

Az európai történelem évszázadi során az itt élő népek kialakították kultúrájukat, nyelvüket, hagyományait. Ezáltal létrejött az a sokszínűség, mely szellemi és anyagi gazdagsághoz vezetett, de egyben politikai veszélyeket is hordozott az európai civilizáció számára. A XVII-XIX. században kialakult nemzetállamok az emberek nemzeti identitását erősítették, de a népek közti versengés nem csak szellemi, gazdasági síkon folyt, hanem gyakran kegyetlen háborúkba torkolt. Az ezeket követő gyakori határmódosítások, a vesztesek kisemmizése, kiszolgáltatottsága, folyamatos megalázása, elnyomása, szabadságuk korlátozása, az asszimilációs törekvések, a kirekesztés, történelemhamisítások és a történelemtudomány ideológiai és nacionalista alapokra való helyezése, a „vae victis” elv alkalmazása és egyes területek „meghódított területként” történő kezelése csak növelték a nemzetek közti feszültségeket. Bár sok hatalom szerette volna, de Európa mégsem vált olvasztótégelyé.

A határok változtak, az emberek maradtak. A konfliktusok szereplői is változtak, hol egyik győzött, hol másik. A XX. század közepére világossá vált: ha ez az erőpolitizálás az európai országok, nemzetek között így folytatódik, újabb háborúk és behozhatatlan hanyatlás vár az Öreg Kontinensre, mely így szétveri önmagát. Nagy hatalmak jöttek és aztán eltűntek. Mindig akadt egy erősebb szereplő, mint az, aki aktuálisan legyőzhetetlennek hitte magát.

A második világháború után, Európa romjain és a keletről fenyegető kommunista veszély hatására akadtak olyan kimagasló politikusok, akik úgy gondolták, hogy ez nem mehet így tovább. Elsősorban három kereszténydemokrata politikus, Adenauer, Schumann, de Gasperi munkája eredményeképpen az „egység a sokszínűségben” elv alapján megszületett a határok nélküli Európa, az Európai Unió gondolata.

A Jelentésben, melyről ez a könyv szól, meghatároztam azokat a nemzeti kisebbségeket, melyekkel a dokumentum foglalkozik. Ezeket hagyományos nemzeti kisebbségeknek neveztem el, hiszen ők a határok módosítása miatt váltak kisebbséggé, de változatlanul egy adott területen élnek évszázadok óta. Ezen nemzeti közösségeken kívül a bevándorlás következményeként is jöttek létre nemzeti kisebbségek, de a problematikájuk merőben eltér az előbb definiált csoporttól. Ezért a Jelentés nem foglalkozik az őket érintő kérdésekkel.

Fél évszázad elteltével még mindig nagyon nehéznek és általában veszélyesnek tartják a nemzeti kisebbségek témakörét. Számomra felettébb érdekes, hogy egyfajta struccpolitika folyik ezen a téren. Mindenki tisztában van azzal, hogy az etnikai feszültségek nagy stabilitási kockázatot hordoznak és azzal is, hogy Európában etnikailag teljesen egyszínű ország nincsen. Ennek ellenére nemzetközi testületek többnyire akkor foglalkoznak ezzel a témakörrel, ha valahol a felhalmozott feszültség már robbanás közeli állapotban van, vagy már robbant. Ekkor születnek „megoldások”, esetleg nemzetközi dokumentumok, melyeket illik betartani, mivel többnyire nem lehet kötelezővé tenni őket. Például így lehetett elfogadtatni a délszláv háború idején a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt, pedig az élet minden területén bebizonyosodott, hogy a megelőzés olcsóbb, mint a kezelés.

Nyugat-Európában a második világháború és 1990. között születtek működő megoldások, melyek a demokratizálási folyamatok részei voltak. Egyike ezeknek a dél-tiroli (bolzanoi) autonóm tartomány, mely modellként szolgálhat más országoknak is.

Annak ellenére, hogy Kelet-Európában is vannak többé-kevésbé működő autonómiák – például a Gagauz Autonóm Tartomány Moldáviában – több, az Európa Tanácsban dolgozó politikussal egyetemben úgy gondoltuk, hogy kellene egy olyan ET-határozat, mely a nyugati modelleket, tapasztalatokat Európa többi országainak is ajánlja.

Kelet-Európa országaiban, vagyis a volt szovjet-blokkhoz tartozó országokban még a kommunizmus bukását követően is nagy és nehéz feladatnak bizonyul javítani a nemzeti kisebbségek helyzetén. Itt a politikai elitek nagy részének lelkében és gondolkodásában még megtalálhatóak a sztálini gyökerek. Tudjuk: Sztálinnál a kisebbségi kérdés csupán vagonkérdés volt. De még Sztálin után is a kommunista diktatúra ideológiája egyre inkább összefonódott a nacionalizmussal, főleg akkor, mikor az ideológia és az államterror már nem volt képes összetartani a társadalmat. Így, ezt az összetartást a nemzeti érzés fokozásával és ellenségképek gyártásával pótolták.

A kilencvenes évek elején volt marosvásárhelyi magyarellenes pogrom, kitört a dél-szláv háború. Megdöbbentő volt hallani, hogy több nyugati diplomata a háború kitörése előtt néhány nappal is még úgy nyilatkozott, hogy nincs semmi probléma, a vitás kérdések megoldódnak.

2010 júniusában kezdtem el munkámat az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében (ETPKGy). Megdöbbentő volt számomra, hogy a „kisebbségek” megnevezés alatt majdnem kizárólag a roma közösséget és a szexuális orientáltság alapján kategorizált embereket értették.

Több politikussal, civil szervezet vezetőjével folytattam beszélgetéseket a nemzeti kisebbségekről. Kiemelem Izsák Balázssal, a Székely Nemzeti Tanács elnökével folytatott beszélgetéseket, melyek végső soron azt a meggyőződésemert erősítették, hogy kezdeményezni kell a téma felkerülését az európai fő politikai asztalra.

A fentiek alapján, megragadva az alkalmat, hogy 2013-ban volt a nagy jelentőségű 1201-es ET határozat 20 éves, valamint a szintén nagy jelentőségű Gross-jelentés 10 éves évfordulója, néhányan úgy döntöttünk, hogy elindítunk egy kezdeményezést („motion”) a hagyományos nemzeti kisebbségek témakörében. Ennek megfogalmazását Kovács Elvira vajdasági képviselőasszonnyal végeztük. Kovács Elvira a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) frakció tagja a belgrádi parlamentben.

Magyarországnak nagy és régi tapasztalata van a nemzetpolitikát illetően, hiszen már majdnem száz éve, hogy a magyar nemzetet hétfelé szakították a megváltoztatott államhatárok. Ezeket a tapasztalatokat Európa elé kívántam hozni.

Ez a Jelentés szándékom szerint a Gross-Schuster-Csilevics jelentések sorába kellett beilleszkedjen úgy, hogy elődeihez képest tovább lépjen. Ennek iránya a kollektív jogok felé mutat.

Az eddigi dokumentumok ugyanis az egyéni jogokra koncentráltak. A kollektív jogokról vita folyik és a megegyezés távolinak tűnik. Bár egyes országokban elismerik és szavatolják a kollektív jogokat, a többségi nemzetek nem szívesen ismerik ezeket el, mert jelentős politikai vetületük van, esetleg magasabb szintű politikai jogokat is vonzanak maguk után. Az ember viszont társas lény. Közösségben él. Az eddigi dokumentumok beszélnek anyanyelvhez, anyanyelven történő oktatáshoz való jogról, az anyanyelven zajló hitélethez való jogról. Egyes helyeken ezeket a jogokat – szerintem logikailag kicsavart módon – „kollektív dimenziójú egyéni jogoknak” nevezik. Nyilván azért, mert a fent említett jogok nem értelmezhetők egyéni szinten. Ezeket csak közösségben lehet gyakorolni. A politika sokszor nem törődik a természetesnek mutatkozó igényekkel. Többnyire az erő nyelvén beszél. Így viszont mindig vannak nyertesek és vesztesek, állandósult feszültségek. Sajnos ritkán fordul elő, hogy a felek valóban a kölcsönös előnyöket keressék, és e szerint állapodjanak meg. Hiány-

zik a bizalom, a jóérzés és az a felismerés, hogy az európai országok csak igazi partneri összefogással lesznek képesek a külső és belső kihívásokra megfelelő válaszokat adni úgy, hogy ez biztosítsa mindannyiunk számára a sikeres jövőt. Összefogva mindannyian sikeresek lehetünk, ellenkező esetben egyikünk számára sincs jövő. Nem hiszem, hogy bármely európai ország egymagában meghatározó szerepet tudna betölteni globális szinten. Az összefogáshoz viszont bizalom kell. Ennek a legalapvetőbb eleme a népek, nemzetek, országok közti valódi megbékélés. Egyszer végre vonalat kell húzni. Ez nem azt jelenti, hogy el kellene felejtetni a történelmet, mely során oly sok fájdalmat okozott egyik európai nemzet a másiknak. Sőt, nem is kell egyformán értelmezni a történelmi eseményeket, hiszen volt, aki számára egy esemény kedvező volt, másnak pedig nem. Az viszont elvárható a történelemtanároktól, hogy a tantárgy oktatása során ne csak részgazságokat mondjanak el, hanem egy-egy esemény teljes körű értelmezését, minden érintett fél szempontjából. Hiszen tudjuk, hogy a történelem az a tantárgy mely leginkább hozzájárul az egyén identitásának alakulásához. Ilyen jellegű kezdeményezések, közös történelemtanulmányok írások elkezdődtek francia-német, olasz-német, szerb-horvát viszonylatban. A fiatal generáció képes kell legyen a valódi együttműködésre, a közös munkára, az egymás iránti tiszteletre. Egyik nemzet sem jobb vagy rosszabb, mint a másik. Minden nép, ország történelmében vannak büszkeségre okot adó események, de bizony olyanok is, melyeket szeretnének elfelejteni. Kollektív bűnösség sincs, ezért lépéseket illene tenni ennek eltörlésére azokban az országokban ahol ez még a jogrendszer része. El kell fogadni, hogy minden nemzetnek van létjogosultsága.

Nem véletlen, hogy a Jelentés felépítését az identitáshoz való joggal kezdtük. Amennyiben az emberi méltósághoz való jog leképezéseként az identitáshoz való alapvető jog valóban elfogadott, a hozzá vezető eszközöket, jogokat is meg kell adni.

Az évszázadok során az aktuális győztesek próbálták asszimilálni az elfoglalt közösségeket, így biztosítva a terület fölötti „örök” uralmukat. Vagyis elvárták, hogy az emberek identitást váltsanak, úgy ahogy a hatalom azt megkívánta. Ennek elokvens példája Kárpátalja, melynek lakói az elmúlt nem egészen 90 évben voltak osztrák-magyar, magyar, csehszlovák, újra magyar, szovjet, majd ukrán állampolgárok. Nyilvánvaló, hogy egy emberöltő alatt ennyiszor identitást váltani nem lehet. Vagyis az identitás elválik az állampolgárságtól. Másikülönben is az identitás nélküli vagy az identitásában zavart ember manipulálható, megteveszthető, többnyire értékkeremtésre képtelen. Semjén Zsolt, a KDNP elnöke, miniszterelnök-helyettes, több előadásában kitért arra, hogy Puskin nem lett volna olyan nagy költő, ha nem az orosz közegben, társadalomban él és dolgozik. Példaként felhozható még Bartók, Balzac, Mozart és mindazok az értékkeremtő művészek, akiknek alkotó személyiségét meghatározta identitásuk, nyelvük, környezetük. Minden nyelvnek megvan a maga logikája. Így színes a világ és így vagyunk képesek egy dolgot más és más megvilágításban látni. Ha ezt kiirtják az emberkekből, közösségekből, az emberiség lesz szegényebb.

A Bizottság által jóváhagyott látogatások és viták tapasztalatai érdekesek és sokszínűek voltak.

Bolzanóban találkoztam az Autonóm Tartomány teljes vezérkarával. Többen közülük az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) vezetőségében is benne vannak, ezért ezt a szervezetet érintő ügyekről is beszélünk. Ellátogattam egy ladin faluba, tárgyaltam a Bolzánói Európai Akadémia (EURAC) vezérkarával, beleértve Francesco Palermo szenátor urat és Joseph Marko professzor urat is, a Grazi Egyetem jogi karának dékánját, akik szaktekintélyek a nemzetközi kisebbségvédelem területén.

A dél-tiroli etnikumok viszonyának alakulását, a szerzett tapasztalatokat leginkább Vezzali regionális parlamenti elnök úr szavaival tudnám summázni: „a világháború után egymás ellen voltunk, az 1972-ben elnyert

autonómiát követően egymás mellett voltunk, jelenleg egymással vagyunk, és nagyon várjuk azt az állapotot mikor majd egymásért leszünk”.

Európában minden nemzet szeretne egy országban élni. Ez jogos igény lehet, de az európai történelem fordulatai ezt nem tették, nem teszik lehetővé. Sok háborút vívtak nemzetünk a fenti célért, de azt mégsem sikerült elérni. A határok nélküli Európában viszont a nemzetpolitikáknak, a kétoldalú kapcsolatoknak, a nemzeti kisebbségvédelemnek az kell legyen a célja, hogy az emberek meg tudják élni nemzeti identitásukat korlátozás nélkül, őrizték meg kultúrájukat, hagyományaikat, nyelvüket és ne asszimilálódnak. Valósuljon meg az „egység a sokszínűségben” úgy Európán, mint az egyes országokon belül. Dél-Tirolban feltettem magamnak a kérdést: mi változna az itt lakók életében, ha ez a terület, a határok nélküli Európában nem Olaszországhoz, hanem Ausztriához tartozna? A válasz: nem változna semmi. Azzal a benyomással tértem haza, hogy a dél-tirol megoldás valóban egy modell lehet más európai régiók számára is, ahol a hagyományos, őshonos nemzeti kisebbség van többségben.

A finnországi tárgyalások közül kiemelem a Sami Parlament elnökével, Klementi Nekkelejervivel folytatott tárgyalást, mely rávilágított egy gazdasági jellegű problémára. Ez veszélyezteti a hagyományos nemzeti foglalkoztatásukat, a rénszarvastyénészést.

Szerbiában minden tárgyaláson érzékelttem azt az igyekezetet, hogy az ország „Európa-konform” arcát mutassák meg. Érthető volt, hiszen akkoriban dőlt el, hogy az EU elkezdje a csatlakozási tárgyalásokat Szerbiával. A nemzeti kisebbségek védelme szempontjából felemásnak ítélt meg a helyzetet, mert vannak ugyan jó központi törvények, de ezek harmonizációja nagyon hiányos és alkalmazásuk mellőzése nem vonz maga után szankciókat.

Az egy és fél éves munka során a strasburgi titkárság több szakmai találkozót és meghallgatást szervezett. Tárgyaltam Mark Lattimerrel, a Nemzetközi Kisebbségi Jogok Csoportjának igazgatójával, Borisz Csilevics lett képviselővel, a téma szakértőjével. A Bizottság meghallgatta Athanasia Spiliopoulou Akermark professzorasszonyt, a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Testületének elnökét, Stefan Oeter professzort, a Regionális vagy Kisebbségi nyelvek Európai Chartája Szakértő Bizottságának elnökét, Michele Akip asszonyt, a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Titkárság vezetőjét, Stefan Wolff professzort, a politikai részvétel és az autonómiák szakértőjét, a Birminghami Egyetemről. Továbbá Madridban, a spanyol nyelvhasználati politikáról meghallgattuk Rafael Rodriguez Pongat, a Cervantes Intézet főtájkárát, valamint Fernando Rey Martinezt, a Faji és Etnikai alapú egyenlő bánásmód és diszkrimináció ellenesség promóció Tanács Elnökét.

Több elvi kérdés merült fel a munka során, melyeket feltétlenül meg kell említeni.

Elsőként a nemzetállam fogalmát említem. Ugyanis, mikor európai nemzetállamokról beszélünk, úgy a politikusok, mint a polgárok leginkább arra a 200 éves fogalomra gondolnak, mely szerint egy ország határain belül egy egységes nemzet él. Vagyis egy kirekesztő nemzetállami képhez vannak szokva. A valós helyzet viszont legritkábban ez. Az országok többségében nem csak egy etnikum él. A fenti felfogásból, képből máris következik a nemzeti kisebbségek felé irányuló politika: asszimiláció, vagy aki nem akar asszimilálni, azt ki kell rekeszteni, ne érezze magát otthon a szülőföldjén.

Európa egyik nagy visszahúzó ereje a fenti felfogás. Sok nemzetközi elméleti politikai műhely létezik, melyekben erről beszélni kellene, korszerűsíteni, az őshonos nemzeti kisebbségek számára befogadóbbá tenni a fenti fogalmat. Remélem, hogy a jövő generáció politikusainak sikerül túllépniük ezen a problémán, előremutató módon. A kérdéssel behatóan foglalkozott az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a Frunda-jelentés keretei között.

Az EURAC Intézetben Francesco Palermo szenátor úr úgy képzei el a modern államot, hogy az biztosítja az ország működési keretét, hangsúlyozva az állam szolgáltató szerepét, és a demokratizálódási folyamatok jegyében lead a régióknak hatásköröket, beleértve a nemzeti kisebbségekre vonatkozóakat is.

Egy másik sarkalatos kérdés az államok integritáshoz való joga és a nemzeti közösségek önrendelkezési jogának ellentéte. Ezzel a témával foglalkozik a Schuster-jelentés, mely két konkrét helyszínt is tárgyal: Koszovót és Ciprust. A jelentéshez kapcsolódó határozat (1832/2011) úgy oldja fel ezt a kérdést, hogy leszögezi: az államoknak a nemzeti kisebbségek védelmében követniük kell a Nemzeti Kisebbségvédelmi Keretegyezményt, valamint a Gross-jelentés határozatát. Ez utóbbira való hivatkozás a Gaudi-Kalmár módosító javaslat elfogadásának köszönhető. Mivel a Gross-jelentés az autonómiákkal foglalkozik, így a határozat a kollektív jogokat emelte be.

Vannak politikusok, akiknek az a véleményük, hogy a kisebbségi jogok megadása centrifugális erőként hat egy országra. Ezért sok esetben az integritáshoz való jogot hangsúlyozzák. Viszont ma már Európa közösségként működik, melynek vannak alapértékei, többek között a demokratikus berendezkedés. Aki ehhez a közösséghez akar tartozni, az el kell, hogy fogadja annak alapértékeit. Mazsolázni, egyéni érdekek szerint nem lehet! A kollektív jogok, az autonómiák a demokratizálódási folyamatoknak részei, ezért ha fontosnak tekintik az integritáshoz való jogot, akkor ugyanolyan fontos kell legyen a demokráciához tartozó összes kisebbségi jog, beleértve a kollektív jogokat is.

Olyan dokumentumot akartunk készíteni, mely visszahozza a nemzeti kisebbségek kérdéskörét a fő politikai asztalra. Olyan elveket kívántunk megfogalmazni, melyek elősegítik az asszimiláció csökkenését, a nemzeti kisebbségek identitásának, nyelvének, kultúrájának megőrzését. Ha ezek a közösségek eltűnnek, Európa lesz szegényebb. A kollektív jogok, autonómiák elfogadására, ajánlására kívántunk javaslatot tenni, összességében pedig egy hivatkozási alapot nyújtani minden kisebbségi jogokért küzdő nemzeti közösségnek.

Ezek a célok teljesültek. Sőt, a Jelentésnek van egyedi értéke is. Ugyanis ez az első ET dokumentum, amely a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogát tárgyalja, és kijelenti, hogy joguk van megőrizni és fejleszteni saját intézményeiket és kollektív védelemben kell részesülniük; az autonómiákat nem csak konfliktuskezelő struktúráknak tekinti, ahogy azt a Gross-jelentés ajánlja, hanem asszimiláció elleni eszköznek is; a kollektív jogokat szorgalmazza és Európa figyelmébe ajánlja azon országok gyakorlatát, tapasztalatait melyek ezeket a jogokat elismerik; az oktatást a kollektív jogok szempontjából vizsgálja; javasolja a kisebbség által beszélt nyelv hivatalossá nyilvánítását azon a területen, ahol a kisebbség többségben él; szorgalmazza olyan intézkedések meghozatalát, mely a szülőföldön való maradást és boldogulást segítik; javasolja a történelemtanárok európai szintű továbbképzését és közös történelem tankönyvek írását; szorgalmazza olyan választási törvények megalkotását, melyek lehetővé tennék a nemzeti kisebbségek pluralisztikus képviselőtét a parlamentben akkor is, ha a létszámuk már nem elég ennek a biztosításához. A Határozat politikai prioritásként jelöli meg a nemzeti kisebbségek védelmét, ami segíti Európa fenntartható jövőjének építését, hozzájárul a méltóság, az egyenlőség, a megkülönböztetés-mentesség elve tiszteletben tartásának garantálásához. Az előnyök nem csak a kisebbségekre korlátozódnak, hanem ez a védelem mindenkinek stabilitást, gazdasági fejlődést és fellendülést hoz. Első ízben fogalmaz meg egy ET-jelentés kifejezetten autonómia-megállapodásokra vonatkozó erőteljes ajánlást.

Martonyi János volt magyar külügyminiszter szerint a Jelentés kinyitott egy kaput, melynek küszöbét az EP-ben kell átlépni. Ez a kijelentés arra vonatkozik, hogy ezen az alapon el lehetne, sőt el kellene készíteni az EP számára egy dokumentumjavaslatot, mely a megfogalmazott elveket kötelezővé teszi a tagállamok számára.

E nagyon nehéz témakörben a továbblépés szükséges és több irányú lehet. Remélhetőleg nem kell újabb 10 évet várni arra, hogy egy hasonló jelentőségű dokumentum megszülessen valamelyik európai szervezetnél. Az ET, EP, EU, EBESZ és más szervezetek által nyújtott lehetőségeket ki kell használni. Ez csakis a nemzeti kisebbségek témakörével foglalkozó politikusokon múlik. A FUEN egy nagyon fontos szereplő lehet, ezért ezt a szervezetet meg kellene erősíteni. Több tízmillió európai életéről van szó, akik hangja nem hallatszik el az európai döntéshozókig. Pedig egyik nemzeti közösség sem lehet másodrendű: elfogadhatatlan, hogy van, ahol bizonyos jogok már rég megvannak, működő struktúrák léteznek, máshol pedig a nemzeti kisebbségi jogok nem a jogtól, hanem a többség kegyétől függenek.

Sokszor azt vetik a nemzeti kisebbségek szemére, hogy nem akarnak egy adott országban integrálódni, hanem párhuzamos társadalmat akarnak létrehozni. Aki ilyet állít, összekeveri az integrálódást az asszimilációval. E közösségek szeretnék integrálódni, de nem kívánnak asszimilálódni. Az európai integrációval is hasonló a helyzet: ezt a folyamatot nem egy többségi nemzet hátsó udvarán keresztül képzelik el.

Meg kell említenem azt az elgondolást is, hogy a jövőben az EP legyen kétkamarás. Ezzel a nemzeti kisebbségek európai képviselete megoldódhatna. Ez nyilván többbe kerülne, mint most, de a destabilizálás még ennél is drágább.

Ha az európai politikai elit nem foglalkozik a fentiek, valamint a Jelentés szellemében a nemzeti kisebbségek ügyeivel, és nem megy a problémák elé, akkor ez a kérdés időnként robbanhat, és destabilizáló tényezővé válhat. Ne feledjük, hogy az ukrajnai válságot is – többek között – a kisebbségi nyelvhasználat eltörlése robbantotta ki. A „vae victis” elv alkalmazása és egyes területek „meghódított területként” történő kezelése a többségi nemzet által meg kell szűnjön: nincsenek győztesek és vesztesek, csak egyenrangú európai nemzetek, melyek a fejlődés és a jövőjük érdekében korrekt együttműködésre vannak ítélve.

A megelőzés egyik formája lehet, hogy az ET-ben készüljenek jelentések minden egyes európai nemzeti kisebbségről. Ezáltal fel lehetne térképezni problémáikat, törekvéseiket és megismerni esetleges potenciális konfliktusforrásokat, melyeket így időben meg lehetne oldani.

Köszönöm mindenkinek, aki segítette e Jelentés elkészítését, de elsősorban a Gondviselésnek, hogy foglalkozhattam ezzel a kérdéskörrel. Nem kívánok név szerint említeni senkit, mert biztosan volna, aki kimaradna a felsorolásból. Sokan és sokat segítettek, támogattak és bátorítottak. Voltak, akik próbálták akadályozni a munkát, és van olyan magyar történelmi személyiség, aki a dokumentum elfogadását követően szívből gratulált, felismerve ennek jelentőségét, de bevallotta, hogy nem sokan hittek a munka sikerében.

Befejezésképpen visszautalok Vezzei elnök úr szavaira, kiterjesztve ezeket egész Európára: „Várjuk és kérjük a gondviseléstől azt az állapotot, mikor a nemzeti közösségek egymásért és nem egymás ellen cselekednek. A gyűlölet még soha és sehol sem teremtett értékeket. Mert, Márton Áron egykori erdélyi püspök szavait idézve: nem az a hős, aki a harctéren vitézkedik, hanem az, aki a békét hozza.”

Szeged, 2016. augusztus 28.

The Kalmár report: minority rights on the agenda again

Following the changes in Central and Eastern Europe during the 1990s, the attention of the Council of Europe has increasingly shifted from country-specific recommendations to general issues of minority protection. In the above mentioned period the need for minority protection guarantees in the Council of Europe was signalled primarily through the activities of the Parliamentary Assembly, the body most sensitive to minority issues.¹ Although the assembly's recommendations and decisions did not amount to mandatory legal requirements at the time either, their observance was taken into account as a significant factor in the evaluation of membership applications.²

Further resolutions and recommendations regarding national minorities have been passed in the 2000s, but the accent gradually shifted towards the new immigrant minorities. Resolution 1985 (2014) passed on April 7, 2014 entitled "The situation and rights of national minorities in Europe" was again focused on the effective enforcement of the rights critical from the point of view of traditional national minorities.

2013 was the anniversary of two Council of Europe documents regarded as milestones in national minority protection, namely Recommendation 1201 (1993) and Resolution 1334 (2003). In the years prior to the anniversary, MP Elvira Kovács³ and 23 other members⁴ submitted a proposal for drafting a report on best practices regarding the situation of traditional national minorities. The Council of Europe assigned the task to Hungarian MP Ferenc Kalmár, who spent the better part of two years documenting the situation of national minorities in Europe and relevant national legislation. He went on field trips to Serbia, Finland and Italy. The result of this work was his report on the situation of traditional national minorities (Kalmár report hereafter), consisting of three parts: drafts for a resolution and a recommendation and explanatory memorandum. After discussing the report, the Parliamentary Assembly passed – in slightly modified form⁵ – Resolution 1985 (2014) and Recommendation 2040 (2014).

-
- 1 Kinga Gál: Opportunities and prospects of asserting minority interests within the Council of Europe – in light of the Parliamentary Assembly proceedings. *Pro Minoritate*, 1996/4. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1996/ProMin096-4-13-Gal.pdf>, retrieved on 10 May 2014.
 - 2 Thornberry, Patrick – Martín Estébanez, María Amor: *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Council of Europe Publishing: Strasbourg, 2004. p 404.
 - 3 Of the Serbian delegation.
 - 4 The signatories include MEPs from Hungary, Bulgaria, Croatia, Finland, Latvia, Spain and the Netherlands.
 - 5 For more, see the part Protecting traditional minorities.

I believe that the resolution should best be presented together with the explanatory memorandum. During the review I will assess the document together with the other resolutions and recommendations of the Parliamentary Assembly together with the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM). Given its slightly different content, I will summarize the recommendation passed on the basis of the report in the concluding part of the current paper.

International conventions

A recurring theme of CoE resolutions and recommendations is the call for compliance towards the states that did not observe the FCNM and the European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML) and to modify their domestic legal system allowing the signature and ratification of the above-mentioned two conventions.⁶ Another recurring element of the resolutions and recommendations – though in a less consequent manner and with varying wording – is the conclusion that minority protection is an indispensable part of asserting human rights and safeguarding stability, peace and democracy in Europe.

Both the Kalmár report and the resulting resolution reiterate these calls and stress the importance of stability, solidarity and peaceful coexistence of nations.

The definition of minority rights in international law

The explanatory notes point out that international law does not have a definition of national minorities. Such a definition is also absent from the relevant U.N. conventions, the Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities or the CoE FCNM. This gives states substantial room for interpretation, thus hindering the effectiveness of minority protection. Both the Kalmár report and the resolution stemming from it incorporate the verbatim definition of recommendation 1201 (1993) – originally meant as the additional protocol of the European Convention on Human Rights.^{7 8} This was also previously reinforced by recommendation 1255 (1995), but other resolutions and recommendations⁹ also point towards the adoption of the additional protocol, confirming that the definition of the Recommendation 1201 is still the most acceptable at European level.

Resolution 1713 (2010) also highlight the problem related to the definition – or lack thereof – inasmuch as the lack of a mandatory definition leaves signatory member states too much room for interpretation of the FCNM regarding its personal scope of application. We must also note that the lack of a definition can

-
- 6 Four states (France, Turkey, Andorra and Monaco) have so far neither signed nor ratified the convention, while a further four states (Belgium, Greece, Iceland and Luxemburg) signed but did not ratify the convention, while the Language Charter has so far only been signed and ratified by 25 states. Some progress was seen in France: in early 2014 the French National Assembly passed a constitutional amendment which opens the way for the country's joining the Language Charter. For more on this, see the analysis of the Research Institute for Hungarian Communities Abroad, http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Francia_20140217.pdf; retrieved on May 5, 2014.
 - 7 The Council of Ministers did not approve the view of the Parliamentary Assembly which, in recommendation 1231 (1994) disapproved this approach. The complementary protocol on the rights of national minorities remained on the agenda of the Parliamentary Assembly. See Gábor Kardos: *Minorities: Conflicts and Guarantees*. Gondolat, Budapest, 2007 p 45.
 - 8 As per Article 1.: For the purposes of this Convention, the expression "national minority" refers to a group of persons in a state who :
 - a. reside on the territory of that state and are citizens thereof ;
 - b. maintain longstanding, firm and lasting ties with that state ;
 - c. display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics ;
 - d. are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state ;
 - e. are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language.
 - 9 Recommendation 1492 (2001) and resolution 1866 (2012).

also be grounds for conclusions by bodies monitoring the situation of minority rights – such as the Advisory Committee of the FCNM - that, conversely, expand rather than restrict the interpretation, thus allowing them to scrutinize the situation groups not recognized as national minorities. In the opinion of the Advisory Committee a mandatory legal definition of national minorities would be detrimental to the flexibility of monitoring the implementation of the FCNM.¹⁰

Resolution 1713 (2010) was the first to point out the limitations on personal scope of application stemming from a narrow interpretation of the definition as stated in recommendation 1201 (1993). It called the signatory states that in the course of implementing the FCNM they should waive the citizenship requirement as the only way of ensuring that the rights are being applied without discrimination. The same approach was also recommended by the U.N. Human Rights Commission¹¹ as well as other bodies and documents of the Council of Europe.¹² In its report, the Venice Commission also established that while such a domestic legal requirement did not violate any legally binding international convention, it should be avoided due to its restrictive nature.¹³

However, the lack of a definition means that the circle of subjects to be protected can only be vaguely identified – according to article 5 of the FCNM as persons with specific ethnic, cultural and religious identities.¹⁴ The explanatory memorandum of the convention, point out that the existence of ethnic, cultural and language differences do not necessarily suppose the existence of a national minority.

Protecting traditional national minorities

The explanatory memorandum of the report say that the definition according to recommendation 1201 (1993) includes both the traditional and the new-type minorities. The report itself, however, limited its own and the scope of the resolution to the traditional minorities, defined as groups of individuals having resided in the same territory for centuries and sharing the same national and cultural identities. While the author of the report does acknowledge the importance of the situation of new-type, Roma and religious minorities, he complexity believes that the of these would excessively expand the individual scope of the report. The author wished to restrict the scope of the report as much as possible to the specifics of traditional minorities, their effective participation in political life and public affairs as well as the exercise of their language rights.

The submitted amendment proposals¹⁵ clearly indicate that some MPs were opposed to the resolution being restricted to traditional minorities. The Parliamentary Assembly approved the motions to remove the adjective “traditional” thus it and the narrow personal scope have been removed from the text of the resolution. This approach, however is conducive to an internal conflict because it does not entirely harmonize with

10 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. point 17.

11 Balázs Majtényi: The U.N. and minority protection. Kisebbségkutatás, 1/2003 http://www.hhrf.org/kisebbssegkutas/kk_2003_01/cikk.php?id=489#_ftn29, retrieved on May 10, 2014.

12 Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report. Council of Europe: Strasbourg, 1995. para 100. [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); retrieved on May 10, 2014.

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

14 Thornberry – Martín Estébanez, 2004. *Minority rights in Europe*. op. cit. p 96.

15 See <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-AMDetails-EN.asp?FileID=20561&amid=20609&lang=EN>; retrieved on May 10, 2014.

the definition as applied, especially with the requirement stipulated in point b) of maintain longstanding, firm and lasting ties with that state.

The adversity against the adjective “traditional” might have been a result of fears that the establishment of categories would lead to varying degrees of rights. The idea of refraining from the categorization of minorities appears already in resolution 1713 (2010) which specifies that any distinction between autochthonous and other national minorities could lead to the FCNM being discriminatively implemented in practice.¹⁶ The explanatory memorandum of the FCNM stresses that during formulation they deliberately stayed away from defining the nature of “territories inhabited by individuals belonging to national minorities either traditionally or in significant numbers”, and it should not be exclusively restricted to historic minorities but should rather include all those living in the same geographic area.¹⁷ This, however, should not prevent the Council of Europe from adopting resolutions pertaining to specific categories of minorities. The recognition of the specific requirements of certain national minorities and a subsequent targeted approach would not have been unprecedented among the documents of the Council of Europe. For example, recommendation 1492 (2001) states that immigrants constitute a distinct group of national minorities for whom the Council recommends the drafting of a separate document.¹⁸ A point in case is also recommendation 1500 (2001) regarding the participation in political life of immigrants and foreign nationals.

The need for a distinctive approach to certain national minorities is well illustrated by the documents examining the situation of the dispersed ethnic minorities¹⁹ facing extinction. These include the recommendations regarding the Yiddish,²⁰ Aromanian²¹ and Uralic²² minority culture as well as the working group examining the situation of dispersed ethnic minorities established by the Expert Committee on the protection of national minorities.

The concept of a categorizing approach is not unprecedented in the practice of the Advisory Committee of the Convention either. In their commentary regarding the effective participation in culture, social and economic life and public affairs they warn that those belonging to certain minority groups – such as the Roma, Travellers and indigenous people – experience higher than average difficulties in access to the labour market, education, training, housing, healthcare and social protection, which can easily start them on a downward spiral of exclusion from social and economic life.²³

The adjective “traditional” would not have been new to council documents either. It was already featured in recommendation 1735 (2006) on the concept of “nation”, which stresses that the state whose citizens are members of certain national minority is the main actor in preserving the identities of this national minorities. Accordingly, it calls the states to adopt laws and regulations which recognize the traditional national minorities and these laws and regulations must be applied in good faith.²⁴

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

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

18 Recommendation 1492 (2001) on Rights of national minorities, point 11.

19 According to the definition of the Expert Committee (DH-MIN) on the protection of national minorities dispersed ethnic minorities live on the territories of several states and have no home country.

20 Recommendation 1291 (1996) on Yiddish culture.

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

22 Resolution 1171 (1998) on *Endangered Uralic minority cultures*.

23 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, para 47.

24 Recommendation 1735 (2006) on the concept of “nation” point 11.

The domestic law of most member states also reflects a kind of categorizing approach, irrespective of whether they use the indigenous or traditional adjective.²⁵

In addition to Will Kymlicka's arguments that immigrant communities chose to adopt a new language and culture while in the case of autochthonous minorities did not volunteer for assimilation,²⁶ several other arguments support that national minorities living in Europe should be approached in a differentiated manner. Ensuring the specific rights of traditional national minorities is not only justified by time (that they spent in that location), but the particular features and strivings stemming from it. As a main rule these live as communities in a given territory, while the immigrants become a community in the new state of their choice. Immigrant communities also often do not speak the language of the state, don't have their own educational institutions, did not formulate requirements of autonomy and are in need of a different kind of integration.²⁷ According to the Venice Commission every state has a legitimate need to define the applicability and subjects of a given set of measures meant to protect identities, especially when these measures would require significant budgetary resources or new infrastructure.²⁸ Traditional national communities are already in possession of the latter, while it usually has to be built for new ones. Quoting the arguments of Gabriel Toggenburg, "new" minorities want to prevent that their "otherness" becomes a basis for exclusion or discrimination, while "old" minorities are generally interested in preserving their "otherness" in order to prevent assimilatory tendencies.²⁹

Individuals and/or communities?

The question of collective or individual rights remains one of the fundamental problems of European minority protection. In the 1990s subjective rights have appeared in the documents of the Parliamentary Assembly which are not only pertaining to individuals belonging to minorities but to the minorities as communities. This was a significant novelty compared with the previous approach of the Council of Europe, according to which minority rights were limited to "persons belonging to minorities".³⁰ The battle between the expressions "persons belonging to national minorities are entitled to" and "national minorities are entitled to" is a good indication of the division among states on granting individual and collective rights. The domestic legal systems of several states acknowledge the existence of collective rights while others – fearing strivings for autonomy – consistently refuse them and are only willing to grant individual rights. This disagreement is readily apparent in the amendments proposed to the draft resolution of the Kalmár report.

The problem has also surfaced during the formulation of international treaties. In order to reconcile the opposing positions, the FCNM approached the exercise of certain rights from the collective dimension, reflecting the concept of international law that minority rights are granted to individuals while these individuals can exercise them in community with others. Paragraph 2 of Article 3 of the Convention stipulates that "Persons belonging to national minorities may exercise the rights and enjoy the freedoms flowing from the

25 In this respect the minority opinion of the Turkish MEP attached to the report is of particular interest. In it the MEP highlights the fact that Turkey continues to consider the 1923 Lausanne Treaty as a guidance, which treaty only recognizes non-Muslim minorities.

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

27 Remark by Zoltán Kántor (from a personal interview)

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

29 Gabriel N. Toggenburg: A remaining Share of a New Part? The Union's Role vis-à-vis Minorities After the Enlargement Decade, EUI Working Papers Law No. 2006/15. p 19.

30 Thornberry – Martín Estébanez, 2004. *Minority rights in Europe*. op. cit. p 397.

principles enshrined in the present Framework Convention individually as well as in community with others.” The commentaries of the Advisory Committee also highlighted that certain rights have a collective dimension. The commentary on effective participation in culture, social and economic life and public affairs gives priority to the community aspect of exercising these rights, highlighting that certain rights can only be exercised in a meaningful manner in community with other members belonging to the same national minority.³¹

The issue of collective and group rights is also heavily featured in the part pertaining to effective participation in public life of the explanatory memorandum of the Kalmár report. The report – quoting Professor Joseph Marko – highlights that “Group-related rights as ‘special rights’ for minorities or their members do not by definition restrict individual rights, but can – and in most cases must – complement each other...”³² In line with this concept, both the report and the resolution consider the minorities as the primary beneficiaries of these rights.

The right to identity and combating discrimination

The report attributes particular importance to respecting identity, an integral part of human dignity both for the individual and the community. This way of formulating the right to identity³³ is a novelty in the context of Parliamentary Assembly resolutions. From the perspective of protecting and safeguarding identity it is crucial that international standards should not approach these with the non-interference of the state as in the case of civil liberties but rather establish positive and proactive approaches.³⁴ It calls member states to ensure the rights of minorities to safeguard protect and promote their particular identity. In this respect, requirements towards the states include that those should take the necessary steps to ensure the effective participation of the national minorities in social, economic, cultural life and public affairs. The states should also observe and apply the best practices³⁵ of other states,³⁶ while refraining from adopting assimilation policies and practices against the will of the minorities. In this latter respect the explanatory report highlights that national communities should achieve a higher degree of integration in the larger groups of society, but integration policies should not lead to assimilation.

The calls for combating discrimination are also part of this framework, which – beyond what has already been described – urge the use of affirmative action in the economic and social sphere. The resolution calls states to refrain from passing legislation or administrative measures that could increase assimilation, encourage emigration and change the ethnic composition of a given region while also providing the conditions for thriving national communities in their birthplace.

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*. See also ACFC/44DOC(2012)001 rev. *Thematic Commentary No. 3 on the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention* para 3. and ACFC/25DOC(2006)002: *Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, part III.

32 Para 59 of the explanatory memorandum.

33 The Framework Convention regards religion, language, traditions and cultural heritage as the elements of identity.

34 In this respect, see paras 105-109. of the already quoted report of the Venice Committee.

35 Such as autonomy, whose institutional system is the most effective guarantee of safeguarding identity. See Kardos, 2007, *Minorities: Conflicts and guarantees*. op. cit. p 51

36 E.g. South Tirol and Finland.

Autonomy as a means of effectively exercising the right for participation in political and public life

The report does not approach the issue of autonomy from the perspective of self-determination, but rather from the viewpoint of minorities' rights to participate in political life and public affairs, a key component in the ability to fully exercise other rights.³⁷ The starting point is Article 15 of the Framework Convention, which stipulates that states must ensure the right to participation in cultural, social and economic life as well as public affairs. In the resolution is this call incorporated in the part about the right to identity and it specifically stresses that the aim of participation is to ensure an effective contribution to decision-making.

According to the commentary on public life of the FCNM, Article 15, Article 4 on prescribing equality and Article 5 containing the rights related to culture and identity should be regarded as the tips of a triangle which together form the cornerstones of the FCNM.³⁸ According to Article 4, equality is not limited exclusively to equality in law, but equal opportunities in various walks of life for the individuals belonging to the majority and the minority. But in order to achieve this and rectify past and structural shortcomings, states must take special measures. The report thus comes to the above quoted Professor Joseph Marko's thought that equality can be ensured through positive discrimination and group rights. Article 5 of the FCNM says that "The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage". This promotion implies the involvement of those affected into the decision-making processes and participation in elected bodies both at national and local levels. While this latter requirement in and of itself does not necessarily entail the notion of establishing autonomous institutions, if applied to the requirement of safeguarding national identity and its components (language, religion, traditions and cultural heritage) it proves to be the most effective solution. A good example is the Hungarian National Council in Vojvodina, separately mentioned in the explanatory report itself. In harmony with this, the Advisory Committee concluded that while the FCNM does not ensure the right for regional or cultural autonomy for individuals belonging to minorities, however "...in the State Parties in which territorial autonomy arrangements exist, as a result of specific historical, political and other circumstances, they can foster a more effective participation of persons belonging to national minorities in various areas of life".³⁹

According to the explanatory report, the type of self-government arrangement affecting a given minority community also depends on the settlement structure of that community. Larger communities living in blocks have an interest in being involved in decision-making both at a national level and their own affairs, thus territorial autonomy seems the most expedient solution for them. Smaller, dispersed communities are interested in being part of the decisions directly affecting them and in their case other institutional frameworks – some variant of functional, non-territorial autonomy – could be more appropriate.

National minorities' right for a special status and autonomy was first stated at an international level by recommendation 1201 (1993) of the Council of Europe.⁴⁰ According to Article 11, "In the regions where they

37 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.* para 13.

38 *ibid.* para 13.

39 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.* para 134.

40 Gál: Opportunities and prospects of asserting minority interests within the European Council – in light of the Parliamentary Assembly proceedings. *op. cit.*

are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state.”

The new element of the article is that it introduces the element of community rights into the convention’s system of protecting personal rights and also gives a relatively exact definition of it (local or autonomous body of public administration, special statute).⁴¹ The disapproval of several states towards any form minority autonomy resulted in contradictory interpretations of the article. The Parliamentary Assembly asked the opinion of the Venice Commission, which said that the article gives a wide choice between three, loosely defined models. The Venice Commission held that guidance regarding local and autonomous public administration bodies can be found in the relevant provision of the European Charter of Local Self-Government, granting substantive rights. It did also define minimum conditions regarding special statutes. It did, however, also highlight that the “discretionary power which the State has” in laying down the legal system concerned must not have the effect of robbing Article 11 of its substance.⁴²

The Kalmár report draws is based on resolution 1334 (2003) also known as the Gross report and resolution 361 (2013) of the Congress of Local and Regional Authorities. The main merit of the Gross report is that going against the prevalent opinions at the time, it does not treat autonomy as a potential source of conflict threatening the territorial integrity of the state, but rather as a model to be followed and a potential instrument of solving conflicts.⁴³ The Kalmár report takes a step further, it regards autonomy not only as a potential for successful conflict resolution, but also as a tool for preserving identity. The resolution highlights the conclusion of the Gross report that the creation and operation of an autonomous entity should be considered as part of the process of democratization. Resolution 1334 (2003) is the first document adopted within the framework of an international organization defining the concept of territorial autonomy, and also the one that explored in-depth its importance in conflict prevention.⁴⁴ The relevant quote from the Kalmár report says that “with a view to relieving internal tensions, central government must react with understanding when minority groups, particularly when they are sizeable and have lived in an area for a long period of time, demand greater freedom to manage their own affairs independently”.⁴⁵ In this respect, the Gross report points out that autonomy is concept that states can conceive as a threat to their territorial integrity.⁴⁶ At the same time it also warns that the indivisibility of the state should not be confounded with the concept of the unitary state, thus the indivisibility of the state is compatible with autonomy, regionalism and federalism, while also stressing that any failures should not be attributed to autonomy itself but the conditions of its implementation.⁴⁷ The report also refers to the resolution regarding European regions and territories with a special statute of the Congress of Local and Regional

41 Kardos: *Minorities: Conflicts and Guarantees*. op. cit.

42 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>, retrieved on May 12, 2014.

43 Sára Görömböi: The Gross report – Autonomy as a solution to European conflicts, *Magyar Kisebbség*, 2-3/2003, p 350.

44 Norbert Tóth: *The internal and external dimensions of local autonomy. An analysis of international and comparative law*. L’Harmattan: Budapest, 2014 pp 74-76.

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

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

47 Explanatory memorandum to the Resolution 1334 (2003) on the positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. During the drafting of the explanatory report there were no signs yet of the Ukrainian conflict. The Crimean referendum was held a few weeks before the Parliamentary Assembly’s vote on the report while Russia’s voting rights had been suspended the day prior to the vote.

Authorities which concluded that in a number of European countries special status resulted in stability and prosperity for both the region in question and the state as a whole. Similarly to the Gross report, it also incorporates security policy elements when it concludes that regional autonomy can also be an effective counterpoint to secessionist tendencies. This, however, requires the political will of those involved in the dialogue of establishing the appropriate model of decentralized democratic government.

The Kalmár report also refers to the European Charter of Local Self-Governments based on the principle of subsidiarity, whose introduction to the explanatory memorandum defines those core principles that states cannot object to, namely: citizens' right of participating in public affairs, communities' right to autonomy and self-government, election of local governing bodies, own authorities, organs of public administration and financial resources and legal recourse in case of interventions from other levels.⁴⁸

As a result of the above, the resolution passed on the basis of the Kalmár report highlighted the solutions applied in South Tirol and Finland as best practices for and blueprints for all states, whether they signed and ratified the FCNM or not. The resolution concludes that local self-government agreements can contribute to the effective protection of minority rights with a collective dimension and can also prevent assimilation. In the part on regional solutions and conflict prevention it calls participating states to implement regional self-government solutions in ways accepted by all those involved. In the course of this – independent of economic considerations – the added values offered by the historic regions in terms of culture, language, customs and religions should also be taken into account while establishing or reforming the administrative and/or regional structures of the given state and its institutions. This last requirement should not only be applied when setting up new regional agreements but also during any regional and administrative reforms affecting the minorities. This requirement both reflects and complements the requirements laid down in Article 16 of the FCNM. With regard to the role in conflict prevention of the regional agreements, the resolution calls the participating countries to initiate and sustain continuous dialogue with the representatives of the national minorities in order to prevent conflicts, satisfy the needs of their elected bodies and to further multiculturalism and solidarity.

In terms of the political life of the minorities, the resolution calls the states to create electoral legislation allowing pluralistic representation of the minorities in order to represent the diverging views within the minority society.

Language rights, with emphasis on education and media

The resolution considers minority language rights the main element for preserving individual identity. The explanatory report largely builds on the FCNM and its commentary on languages. The use of minority languages generally has no obstacles in the private sphere but does in the public sphere. In view of this, the resolution calls member states to promote the official use of the languages of the national minorities at a local or regional level in the territories inhabited by them in accordance with the principles of the European Charter of Regional or Minority Languages. In terms of language rights it also formulates guidelines regarding media and education.

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

The freedom of access to information and ideas and the freedom of expression prescribed by Article 9 of the FCNM hinges on access to minority language media. This is also a precondition of equal and effective participation in public, economic, social and cultural life.⁴⁹ On this basis, the resolution calls participating states to:

- ensure the discrimination-free operation of minority language media;
- take into account national minorities during the privatisation of public services, media included;
- ensure proper financing to organizations and media representing the minorities so that these can raise the awareness of the majority to their identity, language, history and culture;

Finally, it also calls all types of public or private media in the regions inhabited by minorities to offer services in the language of the minority.

The latter two requirements in accordance with the language commentary⁵⁰ allow us to conclude that in terms of minority languages the resolution gives preference to reciprocity: the majority society should also learn or at least be acquainted with the language of the cohabitating minority.

The resolution regards education as a means necessary for the cultural reproduction of minorities, their socialization and creation of their identity and it further expands on the approach of the FCNM that on the topic of education insists that “exercising [this] right does not put any financial burden on the sides”.⁵¹ The state’s responsibilities in this field are limited to establishing and operating separate educational institutions. The resolution also quotes a number of previous conventions and Council recommendations regarding the right and necessity to learn the minority language and the availability of education in that language.⁵² It also warns that overly emphasising integration policies in education can easily lead to assimilation. Children will need to eventually learn the language of the majority in order to be competitive later in their life, but ideally they should only learn it once they are in command of their mother tongue. The resolution sees this as something that can be ensured by the minorities’ own educational institutions. In line with this argument it calls states to formulate their educational policies with a view on the minorities’ needs. This should happen through devoted educational systems and institutions and the methodology of the official language should incorporate best practices in the education of foreign languages in those elementary schools that offer education in minority languages. It also recommends that steps must be taken to ensure the continuity of education in the mother tongue in secondary education (including vocational education) and higher education.

The report, however, does not stop here but also reminds that the stipulations on learning the minority language and the right for education in that language found in the FCNM and the Language Charter did not live up to the hopes placed in them. Learning the minority language also hinges on the relationship between the majority society and the minority. Based on this – and expanding on the already mentioned need for mutual language skills – the resolution formulates the requirement of proactive approach in educational matters even in those cases where demand seems to be minimal. In order to achieve the desired goal of the majority society

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

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

51 Article 13, par. 2. of the FCNM

52 Article 14. of the FCNM, Language Charter, U.N. resolution 47/135., recommendations 1353 (1998) and 1740 (2006) of the Council of Europe.

having a positive view of the minority, it says that governments should initiate the joint authoring of history textbooks with the kin-States and the minorities living on their territories, that the young generations should be educated in the spirit of European cooperation and partnership and teaching history should also be used as a means of expanding the majority youth's knowledge of the minority.

The Recommendations

The recommendation of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe based on the resolution stresses that the effective protection of the rights of national minorities contributes to the prevention of conflicts and calls the Committee of Ministers to keep minority protection on their agenda as a priority item, deal with the needs of the minorities, defend their rights and dignity. It also asks the Committee of Ministers to devise trust-building programs that should be focused on minority issues directed towards the member states of the Council of Europe and also asks the Schools of Political Studies of the Council of Europe to embrace the issues of traditional national minorities in a comprehensive manner.⁵³ This latter requirement can also be construed as Parliamentary Assembly's way of recognizing the need to separately address the issues of traditional national minorities despite that fact that it deleted the definition of those from the text of the resolution. Finally, the Assembly calls the Commission to create training programs and organize seminars for history teachers and media representatives – particularly those working in regions with mixed ethnicity – in order to educate the young generation across Europe in the spirit of tolerance and cooperation.

Summary

After the “omissions” of CoE documents over the past decade, the resolution again reinforces the definition of national minorities accepted since the early 1990s. However, due to the changes since then the citizenship requirement can be considered as outdated. The resolution adopted by the Parliamentary Assembly disregards the fact that the specifics of traditional and new minorities differ in many respects, they formulate different needs that require the use of different legal solutions. It is doubtful whether a unified legal regime pertaining to all minority groups would offer a higher level of protection, as is that such a regime would facilitate the recognition of new minorities by the domestic legal systems of individual states. The requirement of the Parliamentary Assembly to establish minimum standards for national minorities is a valid approach. The attention of the international organizations dealing with minority protection should, however, not be focused only on the new minorities whose needs are different from those of the traditional minorities. The report – in line with international standards – does not propose that general human rights and principles such as the ban on discrimination, the freedom of expression, the freedom of association or the basic language rights pivotal for minorities should be restricted to the traditional national minorities. Neither does it dispute the pragmatic, article-by-article approach recommended by the Advisory Committee of the FCNM. It is highly doubtful, however, whether the automatic extension of every single right pertaining to national minorities to “new” and “old” minorities alike would result in equally better conditions. Any levelling out would more likely be the result of a reduction of national minority rights or a slowdown in legal evolution. The FCNM, for example,

53 As opposed to the draft resolution, the Assembly did not find it necessary that the School of Political Studies should deal separately with the correlation between nation states, minority protection, peace and stability. The recommendations did neither include that the Council of Europe in cooperation with the European Union should consider naming a day for traditional national minorities.

formulates programmatic standards that allow individual states discretion in how to take into account the specific situation of the minorities in their domestic legal systems. Such limitations in discretion would in all likelihood arrest, rather than reinforce individual states' inclination for progressive lawmaking, and especially their desire for effective enforcement and implementation.

The resolution nevertheless covers a wide range of rights necessary for national minorities in preserving their identities and partially develops the stipulations of previous recommendations and resolutions. It proposes steps in the domains of language rights, education, and effective participation in political and public life that in the future could become the focus of the Parliamentary Assembly.

Beyond the above, with regard to the future direction of international legislation the report also draws attention to the consideration already mentioned by Venice Commission in the early 1990s that minority protection will only have limited functionality without the acknowledgment of community rights. A minority cannot be solely considered as the totality of its individuals. The notion of minorities postulates the existence of complex inner relations within a given minority,⁵⁴ an indispensable condition for exercising the rights linked to all manifestations of the overall right to identity.

Translated by Dénes Albert

54 Explanatory report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, Art.1, §15

A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok

Közép- és Kelet-Európában a 90-es években bekövetkezett változásokkal az Európa Tanács figyelme az ország-specifikus 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 nem bírnak 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 mérőföldkőnek 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, tényfeltárási 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 magyarozó 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.

- 1 Gál Kinga: A kisebbségi érdekvédelem lehetőségei és kilátásai az Európa Tanács keretében – a Parlamenti Közgyűlés munkájának tükrében. *Pro Minoritate*, 1996/4. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1996/ProMinor96-4-13-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.

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.

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.⁶ Ugyan kevesebb következetességgel, 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 Európai Egyezménye jegyzőkönyvének készült⁷ – definícióját veszi át szövetségűen is.⁸ Ezt ilyen formában korábban az 1255. (1995) számú ajánlás erősítette meg, de egyéb határozatok és ajánlások⁹ is tartalmaznak utalást a kiegészítő jegyzőkönyv elfogadására, megerősítvén, hogy továbbra is az 1201 sz. ajánlásban foglalt definíciót tartják európai szinten a legelfogadhatóbbnak.

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 Kerete-

- 6 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 mind- eddig 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.
- 7 A Miniszteri Bizottság nem fogadta el a Parlamenti Közgyűlés javaslatát, amely ezt az 1231. (1994) számú ajánlásában helytele- nítette. 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.
- 8 Az 1. cikkely szerint: „Ezen Egyezmény értelmében nemzeti kisebbség alatt az embereknek 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 jellegettségükkel rendelkeznek,
 - d. kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam vagy az állam egy körzetének lakossága körében,
 - e. arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.”
- 9 Az 1492 (2001) számú ajánlás, valamint az 1866. (2012) számú határozat.



gyezmény 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.¹⁰

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,¹¹ 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.¹² 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.¹³

Definíció hiányában azonban csak a védendő alanyi kör sziluetjtéje lehet hagyatkozni: a Keretegyezmény 5. cikke szerinti sajátos etnikai, kulturális, vallási identitással rendelkező személyekre.¹⁴ Az egyezmény magyarázó jegyzéke rámutat arra is, hogy a vonatkozó cikk minden etnikai, kulturális és nyelvi különbség esetében nem szükségszerűen eredményezi a nemzeti kisebbség létét.

A hagyományos nemzeti kisebbségek védelmében

A jelentés magyarázó jegyzéke szerint az 1201. (1993) számú ajánlás szerinti definíció mind a hagyományos, mid az új kisebbségeket magában foglalja. A jelentés ugyanakkor saját vizsgálati körét és a határozat hatályát a hagyományos kisebbségekre korlátozza, 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 kitérítaná 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 indítványokból¹⁵ kiolvasható, hogy a képviselők egy részében a határozatnak a hagyományos kisebbségekre történő leszűkítése váltott ki ellenérzést. A Parlamenti Közgyűlés elfogadta a hagyomá-

10 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

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

12 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_ExplnReport_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H(95)10_FCNM_ExplnReport_en.pdf); letöltés ideje: 2014. május 10.

13 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.

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

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



nyos jelző törlésére vonatkozó indítványokat, 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 jogositványok biztosításától való félelem válhatta 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.¹⁶ A Keretegyezmény értelmező jegyzéke kiemeli, 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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)¹⁹ helyzetét vizsgáló dokumentumok: a jiddis,²⁰ az aromán²¹, valamint az uráli²² 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 részvételtől készült kommentárban figyelemztetnek arra, hogy egyes kisebbségi csoportokhoz – például a romákhoz, utazókhöz, őslakos népekhez – tartozó személyek másoknál nagyobb nehézségekkel szembesülnek a munkaerőpiacra jutásban, az oktatásban, a képzésben, a lakhatásban, az egészségügyi ellátásban és a szociális védelem terén, ami könnyen elindíthatja a társadalmi-gazdasági életből való kirekesztődés spirálját.²³

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

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

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

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

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

20 Recommendation 1291 (1996) on Yiddish culture.

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

22 Resolution 1171 (1998) on *Endangered Uralic minority cultures*.

23 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.



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.²⁴

A tagállamok többségének belső jogában is visszatükröződik a kategorizáló megközelítés, függetlenül attól, hogy alkalmazzák-e az őshonos, illetve a hagyományos jelzőt.²⁵

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,²⁶ 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 oktatási intézményekkel, nem fogalmaztak meg autonómiáigényeket, más típusú integrációra van szükségük.²⁷ 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.²⁸ A hagyományos nemzeti közösségek általában már rendelkeznek ez utóbbival, az újak esetében ez többnyire még kiépítésre vár. Toggenburg érveit idézve: az „új” kisebbségek meg akarják élni, hogy „különbözőségük” kizárás vagy diszkrimináció alapjául szolgáljon; a „rég” kisebbségek ellenben általában abban érdekeltek, hogy megőrizték „különbözőségük”-et az asszimilációs tendenciák megakadályozása érdekében.²⁹

Egyének és/vagy közösségek?

Európában a kisebbségvédelemnek egyik alapvető problémája továbbra is 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 megközelítéseihöz 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.

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

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

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

27 Kántor Zoltán észrevételei (személyes közlés).

28 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.

29 Gabriel N. Toggenburg: *A remaining Share of a New Part? The Union’s Role vis-à-vis Minorities After the Enlargement Decade*, EUI Working Papers Law No. 2006/15. 19.

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





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 a nemzetközi jogi felfogást, mely szerint a kisebbségi 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 részvételtől 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 kisebbségeknek vagy tagjaiknak biztosított csoportjellegű jogok, mint „különjogok” definíció szerint nem korlátozzák az egyéni jogokat, de kiegészíthetők – 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 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 jog³³ ilyenképpen történő megfogalmazása újdonságnak számít a Parlamenti Közgyűlés határozatainak sorában. Az identitás védelme, megőrzése szempontjából kulcsfontosságú, hogy az államokat nem a szabadságjogok biztosítására jellemző be nem avatkozás, hanem tevételes, pozitív kötelezettséget követelnek meg a nemzetközi szentenderdek.³⁴ 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 részvételének biztosításához, tekintsék át és használják útmutatóként az egyes államok³⁵ által alkalmazott legjobb gyakorlatokat,³⁶ illetve tartózkodjanak a nemzeti kisebbségek akaratauk 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.

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 értelmző jegyzék 59. margószáma.

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

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

35 Pl. Dél-Tirol és Finnország.

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



Ebbe a keretbe illeszthetőek a diszkrimináció elleni fellépéssel kapcsolatban megfogalmazott felszólítások is, amelyek – a fentebb említetteken 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 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 gyakorlásának is kulcseleme.³⁷ 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, kifejezetten 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 csúcsának tekinthető, melyek együttesen alkotják a Keretegyezmény sarokköveit.³⁸ 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 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

37 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.

38 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.

nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékonyabb részvételét képesek előmozdítani az élet különféle területein.”³⁹

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, szórányban 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.⁴⁰ 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.”

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).⁴¹ 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 iránymutatóként a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában foglalt több, szubsztantív jogokat tartalmazó rendelkezését emelte ki. A speciális státuszt illetően minimumkövetelményeket határozott meg. Ugyanakkor aláhúzza, hogy az „állam nemzeti törvénykezésével összhangban” fordulat biztosította diszkrecionális jogkör gyakorlása nem foszthatja meg a cikket lényeges tartalmától.⁴²

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.⁴³ A Kalmár-jelentés ennél továbbmegy: az autonómiát már nemcsak a sikeres konfliktuskezelés, hanem alapvetően az identitás megőrzése lényeges eszközének tekinti. 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

39 Advisory Committee on the Framework Convention for Protection of National Minorities ACF/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.

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

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

42 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.

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

fel a konfliktus-megelőzésben játszott jelentőségét.⁴⁴ 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.”⁴⁵ Ezzel összefüggésben mutat rá a Gross-jelentés, hogy az autonómia olyan fogalom, amely fenyegetésnek tűnhet az államok területi integritására nézve.⁴⁶ 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.⁴⁷ 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.

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 részvétellel, 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.⁴⁸

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/

44 Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis.* L'Harmattan: Budapest, 2014. 74-76.

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

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

47 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, megismerésekor 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.

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

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 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 közszférában 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.⁴⁹ 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 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 összhangban⁵⁰ – 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 és továbbfejleszti a Keretegyezmény szemléletét, amely az oktatást illetően kifejezetten kiemeli, hogy „[E] jog gyakorlása nem ró semmiféle pénzügyi kötelezettséget a Felekre.”⁵¹ Az ezzel kapcsolatos állami kötelezettségek lényegében saját oktatási intézmények létrehozására és működtetésére kor-

49 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.

50 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.

51 A Keretegyezmény 13. cikkének 2. bekezdése

látozódik. A kisebbségi nyelv megtanulásának és az ezen a nyelven történő tanulás jogára, illetve szükségességére több egyezményt és korábbi Európa tanácsi ajánlást is felidéz jelentés.⁵² 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 elérendő, hogy a többségi társadalom kedvezően viszonyuljon a kisebbségekhez, előírja, hogy a kormányok kezdeményezzék történelemlkönyvek 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 Ajánlások

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a jelentés 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 kérdésével.⁵³ 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.

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

53 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.

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. A Parlamenti Közgyűlés által 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 minimumszintterdek 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, 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 kiegyenlítődé 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 jogalkotáshoz, különösen pedig a végrehajtáshoz kötődő 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, amelyek a jövőben a Parlamenti Közgyűlés figyelmének homlokterébe kerülhetnek.

A jelentés mindezen kívül a nemzetközi jogalkotás jövőbeni irányát tekintve rámutat a '90-es évek elején a Velencei Bizottság által már jelzett megfontolásra, miszerint a kollektív jogok elismerése nélkül a kisebbségvédelem csak korlátozott mértékben működhet. A kisebbséget ugyanis nem lehet önmagában az egyének összességéként értelmezni, a fogalom bonyolult kapcsolatrendszer meglétét feltételezi a kisebbségen belül,⁵⁴ ami az identitáshoz való jog egyes kifejeződési formáihoz kötődő jogok gyakorlásának elengedhetetlen feltétele.

54 Explanatory report on the Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities, Art.1, §15

Doc. 13445
24 March 2014

The situation and rights of traditional national minorities in Europe

Report¹

Committee on Equality and Non-Discrimination

Rapporteur: Mr Ferenc KALMÁR, Hungary, Group of the European People's Party

Summary

Traditional national minorities can be defined as minorities who have been living on the same territory for centuries and share a common identity. The protection of the rights of national minorities, including traditional national minorities, should remain a political priority since it plays an essential role for peace and stability in Europe and is an efficient means of conflict prevention.

The respect of minority rights, which is beneficial to all, can be ensured through the protection of the right to identity, protection of minority languages, mother tongue education and effective participation in economic and public life. Some rights, including the right to use a minority language in public, have a collective dimension and can be effectively enjoyed only when interacting with others. In addition, territorial self-government arrangements contribute to protecting minority rights.

The Assembly should call on Council of Europe member States to sign and/or ratify the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages, if they have not yet done so. The Assembly should also call on member States to promote the official use of languages spoken by traditional national minorities on the territories where they live, to implement territorial self-government arrangements and to refrain from adopting laws which weaken minority protection.

1 Reference to committee: Doc. 12994, Reference 3897 of 1 October 2012.

Contents

Page

A. Draft resolution	55
B. Draft recommendation	58
C. Explanatory memorandum by Mr Kalmár, rapporteur	59
1. Introduction	59
2. Origin of the report	60
3. Definitions	61
4. Scope of the report	61
5. Aims of the report	62
6. International instruments for the protection of the rights of traditional national minorities ...	63
7. Achievements and challenges in the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities	64
8. The right to identity	66
9. Language rights	67
10. Right to education in one's own language	68
11. Right to participate in political and public life	71
12. Challenges to the situation and rights of traditional national minorities	76
12.1. Demography	76
12.2. Impact of the economic crisis on the protection of traditional national minorities	76
13. Conclusions	77
Appendix – Dissenting opinion by Ms Tülin Erkal Kara (Turkey, EDG), member of the committee	79

A. Draft resolution²

1. European history shows that minority protection is of utmost importance and can contribute to Europe becoming a home for all. However, manifestations of extreme nationalism, racism, xenophobia and intolerance have not disappeared; on the contrary, they appear to be on the rise. The Parliamentary Assembly expresses concern about the situation and rights of national minorities.
2. The Assembly considers the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157) and the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148) as essential instruments for minority protection in Europe. However, neither instrument has yet been ratified by all Council of Europe member States. In addition, the lack of definition of national minorities in the Framework Convention leaves a wide margin of appreciation by States Parties, impacting on its implementation. In this respect, the Assembly recalls its Resolution 1713 (2010) “Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards”, its Resolution 1866 (2012) on an additional protocol to the European Convention on Human Rights on national minorities, and relevant judgments of the European Court of Human Rights. The Assembly also welcomes the Programmatic Declaration of the Federal Union of European Nationalities (FUEN) adopted in Brixen on 23 June 2013.
3. The Assembly also recalls the definition of national minorities laid down in its Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, defining them as “a group of persons in a State who: a) reside on the territory of that State and are citizens thereof; b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that State; c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State or of a region of that State; e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language”. For the purposes of this resolution, traditional national minorities are defined as minorities who have been living on the same territory for centuries and have a common identity. These traditional national minorities are considered as a sub-category of national minorities.
4. The Assembly stresses the importance of stability, solidarity and peaceful coexistence of the multitude of people in Europe and calls for the promotion of the “unity through diversity” concept within and between countries. The protection of the rights of national minorities, including traditional national minorities, should remain a priority on the political agenda.
5. The protection of minority rights can help build a sustainable future for Europe and contribute to guaranteeing the respect of the principles of dignity, equality and non-discrimination. Benefits are not limited to minorities since this protection will bring stability, economic development and prosperity to all.
6. The inability to give a satisfactory response to minority issues has been a major cause of political tensions, conflicts and human rights violations. Minority protection is therefore also a means of conflict prevention. The right to self-determination, State integrity and national sovereignty can be reconciled so as to increase tolerance. In this context, Assembly Resolution 1832 (2011) “National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification” indicates the path to be followed.

2 Draft resolution adopted unanimously by the committee on 5 March 2014.

7. In addition, territorial arrangements can play an important role for the protection of the rights of traditional national minorities. In this respect, the Assembly recalls its Resolution 1334 (2003) on positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, which states that the establishment and operation of an autonomous entity can be regarded as part of the democratisation process. The Assembly also welcomes the adoption of Resolution 361 (2013) on regions and territories with special status in Europe by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, which acknowledges that the special status enjoyed by regions of some European States has brought stability and prosperity to those regions and States.
8. The Assembly is of the opinion that territorial self-government arrangements can also contribute to effectively protecting minority rights with a collective dimension and avoiding assimilation.
9. The Assembly considers the respect of the right to a common identity, which includes culture, religion, languages and traditions, as an essential element of the protection of the rights of traditional national minorities. They have the right to preserve and further develop their own institutions and should receive collective protection, as stated in Recommendation 1735 (2006).
10. In the light of these considerations, the Assembly calls on the Council of Europe member States:
 - 10.1. as regards international instruments, to:
 - 10.1.1. sign and/or ratify, if they have not yet done so, the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages as soon as possible;
 - 10.1.2. sign the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 September 2007;
 - 10.1.3. promote the implementation of best practices for the protection of the rights of national minorities recognised by the Council of Europe and the United Nations;
 - 10.1.4. in addition to the implementation of legal provisions of the Framework Convention, create the conditions necessary for respecting the commitments/obligations as laid down in the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (1990) and in related bilateral agreements;
 - 10.2. as regards the protection of the right to identity, to:
 - 10.2.1. safeguard the right of national minorities to preserve, protect and promote their own identity, as laid down in Article 5.1 of the Framework Convention, the International Covenant on Civil and Political Rights and Resolution 47/135 of the United Nations General Assembly “Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”;
 - 10.2.2. take the necessary steps to ensure the effective participation of national minorities in social, economic and cultural life and in public affairs in order that they may participate effectively in the decision-making process affecting their everyday environment, as laid down in Article 15 of the Framework Convention;
 - 10.2.3. refrain from adopting policies and practices aimed at assimilation of national minorities against their will, as laid down in Article 5.2 of the Framework Convention;
 - 10.2.4. look into and use as a guideline best practices used by some States (such as the experience of Alto Adige/South Tirol, Finland or others which grant collective or group rights),

which constitute valid models and references even for States that are not yet Parties to the Framework Convention;

- 10.3. as regards territorial arrangements and conflict prevention, to:
 - 10.3.1. implement, in a format agreed by all parties concerned, territorial self-government arrangements based on relevant European documents;
 - 10.3.2. take into account, irrespective of economic reasons, the added value of historic regions in terms of culture, language, traditions and religions when defining/reforming the administrative and/or territorial structure/units of the country or of relevant State institutions;
 - 10.3.3. initiate and have a continuous dialogue with representatives of the traditional national minorities, in order to prevent conflicts, meet the needs of their constituencies and promote multiculturalism and solidarity;
- 10.4. as regards the right to education and minority languages, to:
 - 10.4.1. promote the official use of languages spoken by traditional national minorities on the territories where they live, at local or regional level, while taking into account that the protection and encouragement of the use of regional and minority languages should not be to the detriment of the official languages and the need to learn them;
 - 10.4.2. formulate education policies bearing in mind the needs of traditional national minorities including through specific educational systems and institutions;
 - 10.4.3. take the necessary steps to assure continuity of education in the mother tongue in secondary (including vocational education) and higher education;
 - 10.4.4. follow the recommendations of the Advisory Committee on the Framework Convention's First Thematic Commentary on Education under the Framework Convention of 2 March 2006, namely to take a proactive approach in education issues even when the expressed demand appears low;
 - 10.4.5. initiate the common writing of history books together with the kin-States and the representatives of the traditional national minorities living on their territory, so as to educate young people in favour of European co-operation and partnership;
 - 10.4.6. take into account the specificity and interests of traditional national minorities when privatising public services, including media;
 - 10.4.7. provide appropriate funding to organisations or media outlets representing minorities in order to bring their identity, language, history and culture to the attention of the majority;
- 10.5. as regards combating discrimination, to:
 - 10.5.1. refrain from discriminatory acts and take "affirmative action" in the economic and social systems with the aim of removing the factual barriers to "equal opportunities" and promoting full and effective equality;
 - 10.5.2. in the spirit of Article 16 of the Framework Convention, refrain from adopting laws or administrative measures which may enhance assimilation, encourage migration or change the ethnic structure in a specific region;
 - 10.5.3. to adopt a bottom-up approach that takes into account the views of the interested parties in identifying and tackling traditional national minority issues;

- 10.5.4. ensure – without undermining the fundamental right to freedom of movement and in conformity with the “unity through diversity” concept – the possibility for the traditional national minorities within their territories to remain in their birthplaces, to prosper and progress where they have been living for centuries, and to explore their full potential to the benefit of their communities, as well as of the majority, the State and Europe as a whole;
 - 10.5.5. formulate and effectively implement a comprehensive national strategy on the protection of traditional national minorities;
 - 10.5.6. ensure that media can operate, free from discrimination, in minority languages;
 - 10.5.7. adopt electoral legislation allowing pluralistic political representation of minorities;
 - 10.5.8. refrain from adopting laws or administrative measures which weaken minority protection.
11. The Assembly invites its members to follow more closely the issue of traditional national minorities, to play an active facilitator, problem-solving role and to draw up proposals for direct political representation of traditional national minorities.
 12. The Assembly asks the Secretary General of the Council of Europe to give particular attention to national minorities in the framework of his annual report on the situation of human rights in Europe.
 13. The Assembly invites public and private media of any type in regions inhabited by traditional national minorities to provide services in minority languages.

B. Draft recommendation³

1. Recalling its Resolution ... (2014) on the situation and rights of traditional national minorities in Europe, the Parliamentary Assembly expresses its concern in this regard.
2. The Assembly stresses the importance of stability, solidarity and peaceful coexistence of a multitude of people in Europe and calls for the promotion of the “unity through diversity” concept within and between countries.
3. Minority protection should remain a priority on the political agenda in order to address minorities’ needs and protect their rights and human dignity. An efficient protection of the rights of traditional national minorities contributes to preventing conflicts, to achieving the vision of Europe as a home for all and to creating a peaceful and prosperous environment.
4. The Assembly therefore asks the Committee of Ministers to:
 - 4.1. develop confidence-building programmes with a focus on minority issues, addressed to Council of Europe member States;
 - 4.2. ensure that the Council of Europe Schools of Political Studies address the issue of traditional national minorities, the definition of the concept of “nation State”, and the link between protection of minorities, peace and stability;
 - 4.3. in co-operation with the European Union, consider the possibility of declaring a “Day of traditional national minorities”, which would give traditional national minorities the possibility to present their culture, heritage, history and aspirations;

3 Draft recommendation adopted unanimously by the committee on 5 March 2014.

- 4.4. through its competent committees of experts, draw up training programmes and organise seminars for history teachers and media representatives, especially for those working in ethnically mixed regions, in order to educate young people in the spirit of tolerance and co-operation throughout Europe.

C. Explanatory memorandum by Mr Kalmár, rapporteur

1. Introduction

1. “The aim of our work is to make the borders of the European States disappear. Our aim is for Europe to become a common home, the home of freedom”. These words, pronounced by Konrad Adenauer in 1950, are the very foundations on which the Council of Europe is built.
2. The situation of minorities should be central to Council of Europe work, since it plays an essential role for the preservation of peace and stability. In Europe’s history, the inability to give a satisfactory response to minority issues has been a major cause of political tensions, conflicts and human rights violations. This is not only a feature of the past. It is an issue of current affairs and a lesson that should guide our political decisions now and in the future. European States and organisations that are concerned with making Europe “the home of freedom” and “a common home” must have the courage to address the situation of minorities.
3. It is well known that State borders in Europe have changed several times, not only along ethnic lines but also on the basis of other considerations. As a result, traditional national minorities are today present in almost all Council of Europe member States. It is perhaps less known that people belonging to traditional national minorities represent 10.29%⁴ of the total European population. According to the Federal Union of European Nationalities (FUEN), there are about 340 autochthonous minorities, totalling about 100 million people in the 47 member States of the Council of Europe. Every seventh European citizen is part of a minority. In the European Union alone, there are more than 60 regional or minority languages, next to the 23 official European Union languages. The number of speakers of these languages is estimated at 40 million.
4. The ethnic, cultural and linguistic diversity of Europe has been an essential element of its competitiveness and creativity. “Unity through diversity” is one of the European slogans. It is a principle which does not apply only at European level, but also within each European country.
5. This richness should be protected and nurtured. Otherwise, it runs the risk of disappearing. I am seriously concerned about the deterioration of the situation and rights of traditional national minorities despite the manifold conventions, resolutions, recommendations adopted by international organisations, including the Council of Europe and more recently the European Union.
6. The concept of nation State arose in the 18th and 19th centuries when the process of nation building took place in Europe. Several States wanted to have an ethnically homogeneous population within their borders and those that did not belong to the majority became second-class citizens. As a result, over the centuries, in different parts of Europe, forced assimilation, massive deportations, atrocities, ethnic cleansing,

4 This data is based upon the publication of Dr Christoph Pan and Beate Sibylle Pfeil, “National Minorities in Europe. Handbook”, Ethnos Vol. 63, Braumueller, Vienna, 2003.

emigration, lack of community rights, restrictions on the use of mother tongue and falsification of history were widely applied. The last century was marked by increased intolerance and tensions.

7. I am convinced that the modern idea of a State is one of an inclusive State in which the majority population and minorities live together, both as constituent parts and active pillars of the democratic system. According to Francesco Palermo, First Vice-President of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, “differences should be the rule and not the exception”⁵ The future of Europe also depends on the capacity of States to recognise and protect the rights of traditional national minorities and to involve them in the political process.
8. My opinion is that, regrettably and despite its importance for stability and security, the protection of the rights of traditional national minorities has not yet become a political priority. Intolerance, ignorance, lack of trust but also globalisation have accelerated an assimilation process of the traditional national minorities into the majority. State policies or personal motivations have triggered this process. If it continues at this speed, I predict that national minorities may soon be at risk. Human and European cultural values which represent the richness of Europe will be lost and the well-known European diversity might fade away.
9. The issue of traditional national minorities in Europe is of utmost importance and should be dealt with relentlessly within the framework provided by the Council of Europe and the European Union. This is a way to prevent conflicts and to ensure the accomplishment of the vision of Europe as a home for all. Conflicts or peace, degradation or prosperity – that is what is at stake! The issue is European, the risk is global! A ban on discrimination does not represent a comprehensive solution to the problems arising from the situation of traditional national minorities. The real aim is to stop their assimilation, to make them feel entirely at home on the territory where they have been traditionally living, to have a say in decisions that will affect their lives, and to exercise autonomously their cultural, educational and linguistic rights. The principle of subsidiarity shall also prevail in this matter.

2. Origin of the report

10. This report stems from a motion for a resolution tabled by Ms Elvira Kovács and others (Doc. 12994). The motion recalls that 2013 marks the 20th anniversary of Recommendation 1201 (1993), in which the Assembly first called on the Committee of Ministers to draw up an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”), as well as the 10th anniversary of Resolution 1334 (2003) on positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe.
11. The signatories of the motion consider that “[t]hese documents show that for the presence of traditional national minorities to become a source of cultural richness and political stability it is necessary for Council of Europe member States to set up a framework for the protection of traditional national minority rights. It may also be necessary to set up specific mechanisms to ensure or boost political representation and the different kind of territorial autonomies in accordance with historical tradition and European standards”. On the basis of these considerations, they suggest that “the Assembly

5 Meeting with Mr Francesco Palermo, Head of the Institute for Studies on Federalism and Regionalism, European Academy of Bolzano/Bozen (EURAC), 10 May 2013, Bolzano/Bozen, Italy.

should draw up a report on best practices and follow up of the above mentioned documents for protecting traditional national minority rights in Europe and formulate recommendations addressed to member States”.

3. Definitions

12. There is still no generally accepted definition of the notion of “national minority”. Neither the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, nor the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157, “the Framework Convention”) provide a legal definition. The lack of a legal definition offers a relatively large margin of discretion to governments in selecting the minorities for which they want to provide legal protection. This can easily lead to different approaches to minority protection by member States, although it is contrary to the rulings of the European Court of Human Rights. I am of the opinion that a clear European definition of the term of minority should be agreed upon in the near future in order to improve the effectiveness of minority protection.
13. The Parliamentary Assembly has, however, laid down a definition in its Recommendation 1201 (1993): “The expression ‘national minority’ refers to a group of persons in a State who: a) reside on the territory of that State and are citizens thereof; b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that State; c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State or of a region of that State; e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language”. I will rely on such a definition for the purposes of this report.

4. Scope of the report

14. The term “minorities” in Recommendation 1201 (1993) refers to both traditional and new minorities. I would like to focus in this report on traditional national minorities, whom I would define as groups of persons who have been living on the same territory for centuries and share the same national and cultural identity. Some of them became a minority because State borders changed; others have always been a minority and have managed to preserve their identity.
15. I have decided to keep my report as focused as possible, with a view to formulating precise recommendations which would enhance impact. In line with this approach, although I consider these as equally important issues, I shall not deal with the situation of so-called “new minorities”, Roma people and religious minorities, as this would considerably expand the scope of the report. For instance, the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148, “the Charter”) itself also makes a distinction between so-called “new” or often non-European languages and the regional or minority languages defining the terminology of regional or minority languages. It also takes the view that “new” or regional or minority languages have to be addressed separately.⁶

6 Explanatory Report to the European Charter for Regional and Minority Languages: “The charter does not deal with the situation of new, often non-European languages which may have appeared in the signatory states as a result of recent migration flows often arising from economic motives. In the case of populations speaking such languages, specific problems of integration arise.” The CAHLR took the view that these problems deserved to be addressed separately, if appropriate in a specific legal instrument.

16. With this report, I intend to shed light on the situation and rights of traditional national minorities, focusing on their right to participate in political and public life effectively and the use of minority languages in education and media. I will give attention both to the collective and to the individual dimensions of minority rights.
17. I will refer to previous work by the Assembly and recall the Framework Convention and the Advisory Committee's commentaries to formulate recommendations with a view to strengthening the protection of traditional national minorities in Europe.
18. This report is based on desk research and on information collected during fact-finding visits to Italy on 9 and 10 May 2013, to Finland on 6 and 7 November 2013 and to Serbia from 11 to 13 December 2013. I would like to thank the parliamentary delegations for their support in the preparation and conduct of the visits. I also had a meeting with Mr Mark Lattimer, Executive Director of Minority Rights Group International, following a hearing held at a meeting of the Committee on Equality and Non-Discrimination on 3 December 2012 when I presented an outline for the report. Committee members discussed a first version of the memorandum at the committee meeting in Warsaw on 18 March 2013. The committee held a hearing with Professor Athanasia Spiliopoulou Åkermark, President of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, and Mr Stefan Oeter, Chair of the Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages, at its meeting on 17 September 2013 in Madrid. The committee also held a discussion on the Spanish language policy with the participation of Mr Rafael Rodríguez Ponga, Secretary General of Instituto Cervantes, and Mr Fernando Rey Martínez, President of the Council for the promotion of equal treatment and non-discrimination on the grounds of racial or ethnic origin. On 1 October 2013, the committee held a hearing on political participation and territorial autonomies with the participation of Ms Michèle Akip, Head of the Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, and Professor Stefan Wolff, Director of Research and Knowledge Transfer, College of Social Sciences, University of Birmingham.
19. I would also like to thank the members of the Committee on Equality and Non-Discrimination for their active participation in the discussions on this report and for the inputs and comments they have provided throughout the process.

5. Aims of the report

20. I hope that this report will contribute to raising the issue of national minorities higher in the political agenda of Council of Europe member States.
21. I would like to demonstrate that the respect of minority rights is beneficial to all those who live in a given country, whether they belong to the majority or to minorities, and that minority protection strengthens the democratic fabric of the political system.
22. Finally, I wish to highlight that the situation of traditional national minorities has an economic aspect which is all too often overlooked. Significant economic development can be noted on several territories where ethnic tensions were handled successfully and resulted in a situation which is satisfactory for both the State and the minorities concerned. Alto Adige/Südtirol is an example in this regard.

6. International instruments for the protection of the rights of traditional national minorities

23. The protection of the rights of national minorities and prohibition of discrimination today form an integral part of the international system for the protection of human rights. The international minority protection system, as it has developed over the last few decades, is however mainly but not exclusively based on an individualistic approach.
24. Several decades after the end of the League of Nations' minority system (and the consequent decades long setback in the minority protection system in general), the adoption of the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities⁷ by the United Nations General Assembly in 1992 represented a landmark event in the renewal and development of the protection and promotion of minority rights at global level.
25. When assessing the overall importance of the Declaration in the evolution of minority rights, we should not forget that its adoption initiated several important institutional developments in the field of minority protection. A Commentary to the Declaration, adopted in 2004,⁸ stated that minority protection was based on four pillars: the protection of the concerned group, the prohibition of their exclusion, of their negative discrimination and of their assimilation. It also established that while the rights in the Declaration are consistently set out as rights of individuals, the duties of States are in part formulated as duties towards minorities as groups, and in some cases they can best be implemented by arrangements for different types of participation in decision-making. The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)⁹ is another United Nations instrument that has contributed to the broader legal context in which minority protection norms are being developed.
26. While instruments at the global level tend to confirm the basic minimum for the protection of national minorities, regional instruments may present higher standards of protection. The Framework Convention for the Protection of National Minorities,¹⁰ a multilateral treaty signed in 1995, entered into force in 1998. The Framework Convention constitutes today the most comprehensive international instrument for the protection of the rights of individual persons belonging to national minorities. To date, 39 States are Parties to the Framework Convention, four States – Belgium, Greece, Iceland and Luxembourg – have signed but not yet ratified it, and four others – Andorra, France, Monaco and Turkey – have neither signed nor ratified it.
27. The European Charter for Regional or Minority Languages adopted in 1992 places the emphasis on the obligation of the State to protect and promote regional or minority languages as part of cultural heritage. It is a unique international instrument and plays a complementary role to the Framework Convention.¹¹ Significant similarities between the provisions of the Framework Convention and the Charter can be found, particularly in the detailed provisions of Part III of the Charter. "While the nature and scope of application of the two instruments may diverge, the individual rights approach of the Framework Convention and the broader approach to cultural protection and promotion contained in the Charter result

7 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_English.pdf.

8 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>.

9 www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf.

10 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.

11 Thematic Commentary No. 3: The language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention, paragraph 11: www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf.

in a strengthening of the overall legal framework relevant for the protection of the linguistic rights of members of national minorities.”¹²

28. The Parliamentary Assembly has always been a motor for minority protection in the Council of Europe member States (Recommendation 1609 (2003) and Resolution 1334 (2003) on positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe and Resolution 1832 (2011) “National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification”). In its Recommendation 1201 (1993), the Assembly significantly developed its list of minority-specific rights, especially in the linguistic and educational spheres in a proposed additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights. I also wish to recall its Recommendations 1492 (2001), 1623 (2003), 1766 (2006), 1713 (2010) concerning the rights of minorities.
29. In addition to the above-mentioned instruments (United Nations and Council of Europe), others can also be relevant for the protection of traditional national minorities. They range from legally binding norms and standards to recommendations and guidelines. The European Convention on Human Rights and related case-law of the European Court of Human Rights, as well as the revised European Social Charter (ETS No. 163), foresee minority protection. In addition, recommendations and guidelines published by the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)’s High Commissioner on National Minorities can also be relevant. Acts, norms and recommendations by the Council of Europe, the OSCE and the United Nations have inspired bilateral agreements between States. These bilateral agreements, which are legally binding norms for the signing States, can – if respected – contribute to the protection of the rights of national minorities. On a more general level, the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the Convention on the Rights of the Child also touch the domain of minority rights. In the case of national minorities living in the European Union, the EU *acquis* on language rights is relevant, as well as the constitutional traditions common to EU member States. Good practices in Council of Europe member States could serve as an inspiration.
30. The European Parliament Resolution on the protection of minorities and anti-discrimination policies in an enlarged Europe (2005/2008(INI)) pointed out the inconsistency of policies with regard to minorities – while protection of minorities was a part of the Copenhagen criteria, there was no standard for minority rights in Community policy nor was there a Community understanding of who can be considered a member of a minority. The European Parliament recommended that a definition of minorities should be based on the definition laid down in Recommendation 1201 (1993). In the case of *Timishev v. Russia*,¹³ the European Court of Human Rights defined the notion of minorities as societal groups.

7. Achievements and challenges in the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities

31. The Framework Convention for the Protection of National Minorities is one of the major achievements of the international minority protection system. It recognised the need to protect and promote the

¹² Ibid.

¹³ Applications Nos. 55762/00 and 55974/00, judgment of 13 December 2005.

rights of members of these communities who are seen as holders of cultural, economic and other values important for the society at large. Minority cultures and languages are no longer considered, at least in theory, a problem or a threat to the integrity of society, but are considered instead a valuable and often underused resource. There is a general consensus among States that the protection of national minorities is not considered a domestic issue.

32. The Framework Convention shows the way for an enhancement of the minority protection system. It is essential to note, however, that aiming to preserve minority cultures or languages in their present form can be insufficient. Recommendation 286 (2010) adopted by the Congress for Local or Regional Authorities of the Council of Europe on “Minority languages – an asset for regional development” states that “[r]egional and minority languages are not luxuries: as well as being an integral part of Europe’s rich cultural heritage, they have a vital role to play in increasing the integration and economic prosperity of the greater European area”.
33. Certain conditions must be met in order to ensure the development, and thus the survival, of minority cultures and languages. If a State, responsible for the protection of a given national minority, does not put in place all the necessary structures and does not take appropriate measures to effectively and adequately protect the given community (its culture, language and members), then the minority culture in question will decline, even if the State meets, at least in theory, all its internationally binding obligations.
34. As highlighted by Professor Spiliopoulou Åkermark, President of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities,¹⁴ “[m]inorities are not homogeneous, monolithic groups and may require different measures ... The Convention is implemented and monitored on an ‘article by article’ basis”. The commentaries (especially the recent Commentary No. 3) of the Advisory Committee on the Framework Convention, based on the close monitoring of the implementation of the Convention in the States Parties, should be seen as living instruments whose interpretation will be developed as the monitoring process under the Framework Convention evolves: they recognise that there is a constant evolution of the standards, in other words there is a continuous possibility for enhancement.
35. While the monitoring system of the Framework Convention improves the standards and defines its scope of application, there are issues that limit its applicability. The slow ratification process of the convention, as well as the reservations made by States Parties, have weakening effects. It is important to note, however, that the improving standards and best practices by some States still constitute valid models and references even for States that are not yet Parties to the convention. In this context, I wish to recall that, according to Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, a Party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to execute a treaty. Therefore, the Framework Convention provisions apply to all State bodies without limitations or exceptions, irrespective of the federal, centralised or decentralised structure of the State.
36. Although the implementation of the Framework Convention has entailed the adoption of new and effective solutions in this field, there have been deficiencies in ensuring adequate protection of persons belonging to national minorities. In some States, the process of implementation of the Framework Convention has brought about not only good practices but also serious challenges. The protection of

14 Meeting of the Committee on Equality and Non-Discrimination held in Madrid on 17 September 2013.

persons belonging to national minorities can be considered as a political issue and its extent depends on the current political situation. The implementation of policies to reinforce this protection is often discontinued following changes of ruling parties or coalitions. Such changes sometimes also imply transfer of competences between different State institutions. Moreover, due to political changes, certain States develop policies promoting the majority (official or “State”) language and culture which may, in practice, be detrimental to the protection of persons belonging to national minorities. Furthermore, the lack of definition of the term of national minorities remains a persistent issue.

8. The right to identity

37. “The right to identity represents in many ways the essence of the case for minorities within the corpus of human rights – the claim to distinctiveness and the contribution of a culture on its own terms to the traditional, cultural, linguistic heritage of mankind”.¹⁵ The protection of identity is specifically laid down in Article 5.1 of the Framework Convention, according to which: “[States Parties] undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.” The protection of identity is part of a policy of non-assimilation. The protection of identity is furthermore part of Article 6 of the Framework Convention, which prohibits discrimination based on ethnic, cultural, linguistic or religious identity. The identity to be protected and promoted may be national, ethnic, cultural, religious or linguistic or all of these altogether. The concept of identity is a broad and important concept for individuals and communities since it concerns their belonging, their way of thinking, feeling and acting. Consequently, respect for and protection of identity can be considered as constitutive elements of respect for human dignity.
38. The right to identity can be considered as intermediate between individual rights and collective rights,¹⁶ with an individual and a collective dimension because individuals as well as communities can benefit from it.¹⁷ The individual right to participate in cultural life, for example, makes no sense without a community.
39. Article 5.2 of the Framework Convention prohibits forced assimilation and states that “[w]ithout prejudice to measures taken in pursuance of their general integration policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at assimilation of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation”. In the case of traditional national minorities that developed their national identities and institutions for centuries while living on the same territory, I consider that integration as a community represents a solution that makes it possible to avoid both forced assimilation of minority groups and the secession of parts of the State territory. Thus integration as a community is a constructive element for the promotion of peace and stability while integration at the individual level can easily lead to assimilation and thus possibly become a source of tensions or a security threat. Traditional national minorities should integrate into society

15 Patrick Thornberry, *Collected Courses of the Academy of European Law/Recueil des cours de l'Académie de droit européen* (European courses 121995 vol VI book 2), 1997.

16 Conference: Enhancing the Impact of The Framework Convention, Report prepared by Tove Malloy, Roberta Medda-Windscher, Emma Lantschner and Joseph Marko, “Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its States Parties”, Council of Europe, Strasbourg, 9–10 October 2008, p. 57.

17 *Ibid.*, p. 56.

as a community. This opinion was confirmed by all the people I met in Alto Adige/Südtirol, especially Professor Joseph Marko, Head of the Institute of Minority Rights of the European Academy of Bolzano/Bozen. It was also confirmed during my fact-finding visit to Serbia.

40. International minority rights law has clearly set boundaries to integration policies: they cannot lead to forced assimilation and to giving up one's own specific identity. Traditional national minority communities need to better integrate into larger units of society (at regional, national and European level, as the case may be) as autonomous communities composed of individuals, contributing to the cultural and economic enrichment of society at large. They need to preserve their culture and language by maintaining (or re-establishing) and running the institutions developed during centuries, by maintaining or reacquiring the official status of their language, which is also expressed in Articles 9.1.a.i, 10.1.a.i and 10.2.a of the European Charter for Regional or Minority Languages. These historically based needs are to be considered their vested rights and respected as such. An integration policy may be in line with the expectations of the Framework Convention when it ensures that the integration of traditional national minority as a group does not become unwanted assimilation or undermine the group identity of persons living on the territory of the State. It is vital to distinguish between integration (of autonomous communities), which is a solution, and forced assimilation, which could mean breaching human rights and triggering a security threat.

9. Language rights

41. Language is a key aspect of cultural identity. The link between linguistic rights and the protection of identity of persons belonging to minority groups is particularly relevant and a key aspect because the use of a minority language represents one of the main means to assert and preserve one's identity.¹⁸ The right to use freely and without interference one's minority language is enshrined in Article 10 of the Framework Convention and also in Article 7.1.d of the European Charter for Regional or Minority Languages. The speakers of regional and minority languages are a precious asset because they act as bridges between people. In its Thematic Commentary No. 3, the Advisory Committee states that "[a]lthough the Framework Convention protects the rights of individual persons belonging to national minorities, the enjoyment of certain rights has a collective dimension" (paragraph 3). As the Framework Convention noted, "some rights, including the right to use a minority language in public, can be effectively enjoyed only in a community with others". The human rights protection system is reasonably effective in guaranteeing the free use of languages in the private sphere, but not so effective when the issue is language rights in relation to public authorities.
42. Article 1 of the European Charter for Regional or Minority Languages defines the term of regional or minority languages, which are traditionally used within a given territory of a State by nationals of the State who form a group numerically smaller than the rest of the State population, different from the official language(s) of the State. It does not include either dialects of the official languages of the State or the languages of migrants. This definition covers 84 regional and minority languages used by

¹⁸ Ibid., p. 57.

206 national minorities or linguistic groups in 23 of the 25 States Parties to the European Charter for Regional or Minority Languages.¹⁹

43. A number of documents, such as Commentary No. 3 of the Advisory Committee on the Framework Convention, stress the importance of reciprocity when dealing with language policies: “In order to create respect for lesser-used languages, language policies should encourage the use of different languages in public places, such as local administrative centres, as well as in the media. In addition, it is not only important for speakers of minority languages to learn majority languages but also vice versa” (Article 33).
44. The Finnish Constitution states that Finnish and Swedish are the official national languages. After birth, parents decide to affiliate a child to one of the official languages, Finnish or Swedish. At 18, this choice can be changed and after 18 one can change as many times as one wants. Citizens should be provided with the same level of services in Finnish or Swedish in bilingual municipalities.
45. In Serbia, the 2002 Federal Law on the Protection of the Rights and Freedoms of National Minorities regulates the rights of minorities to education in their mother tongue. A minority language may be used by the local administration when 15% of the population belongs to a national minority. According to the regional Ombudsman of Vojvodina, the application of this law in certain municipalities is still problematic.
46. The Advisory Committee noted in its Third Thematic Commentary that media play a central role with regard to the linguistic rights of national minorities: “The right to receive and impart information and ideas in a minority language, as stipulated in Article 9 of the Framework Convention, depends on effective opportunities for access to the media. Furthermore, the possibility to receive and impart information in a language one can fully understand and communicate in, is a precondition for equal and effective participation in public, economic, social, and cultural life”. The public service broadcasting must guarantee an adequate presence of persons belonging to minorities and their languages in order to reflect the cultural and linguistic diversity existing within society.
47. I support the request made to the authorities by the Advisory Committee to increase funding to organisations or media outlets representing minorities in order to bring their identity, language, history and culture to the attention of the majority. Special attention should be paid in this regard to the particular needs of rural and remote areas where persons belonging to national minorities live traditionally or in substantial numbers. The Advisory Committee has valued the significant role played by private and community media for the realisation of linguistic rights of persons belonging to national minorities: “Negative consequences facing minority language outlets may include the limitation of broadcasting time, increased costs due to requirements for translation or the production of subtitling in the official language, and even, in some instances, fines for infringements of legal provisions in this domain.”

10. Right to education in one’s own language

48. The right to education is closely linked to linguistic rights. Education plays a primary role in cultural reproduction, socialisation and identity formation and is thus an invaluable means for the mainte-

¹⁹ <http://languagecharter.eokik.hu/byLanguage.htm>.

nance and respect of one's identity. Teaching in minority languages is vital to the protection of minority rights. The importance of the right to use one's mother tongue in education cannot be stressed enough. Language constitutes a significant "gate-keeping factor" and is thus considered a crucial element for access to all levels of education. Education is indeed crucial for the survival of traditional national minority languages which make up the cultural heritage of Europe. In its Recommendation 1353 (1998), the Assembly stated that minorities should be able to express their identity and to develop their education, culture, language and traditions, and that States should take all necessary measures to this end. The right of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities to express their characteristics and to develop, inter alia, their culture and language, is also recognised by the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992). The Declaration also recognises the right to receive education in one's own language.

49. The right to learn and be taught in one's mother tongue is recognised in Article 14 of the Framework Convention, as "one of the principal means by which such individuals can assert and preserve their identity". States Parties are expected to recognise this right in their legal and educational systems. Article 14.1 refers explicitly to "the right" of national minorities to learn their minority language as "one of the principal means by which such individuals can assert and preserve their identity".
50. Mother-tongue education is considered a best practice in language maintenance. However, protecting and promoting the right to education in a minority language as a human right is a difficulty encountered by traditional national minorities. Assembly Recommendation 1740 (2006) stated that education based on the mother tongue "significantly increases the chances of educational success and can even give better results". It is undoubtedly true that every language has its own linguistic logical system which cannot be replaced by the logic of another language. A child's mother tongue is the language in which he or she expresses himself or herself. The Hague Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities recall that the first years of education are of pivotal importance in a child's development.²⁰ Educational research suggests that the medium of teaching at pre-school and kindergarten levels should ideally be the child's language. The continuity of the education in the mother tongue in secondary and in higher education (including vocational education) is indispensable for traditional national minorities. In its Recommendation 1353 (1998), the Assembly recalled that governments should avoid prescribing the exclusive use of the official majority language and abstain from pursuing policies aimed at assimilation of national minorities into the majority culture.
51. The right of persons belonging to national minorities to establish and maintain their own educational institutions, for which they seek private as well as public assistance, is protected by Article 13 of the Framework Convention. Education policies should be formulated in line with the needs of traditional national minorities. I am convinced that specific educational institutions for traditional national minorities are the best solution to learn in one's language through the method of their own minority educational system.

20 Second World Conference on the Right to Education and Rights in Education, Draft of the Proceedings of the Workshops on Linguistic Rights in Education spirit of understanding, peace, tolerance, equality, and friendship, Brussels, 8-10 November 2012, European Association for Education Law and Policy (ELA), Brussels (CRC), Gracienne Lauwers and Jan De Groof (Eds.): Dženana Hadžiomerović, Multilingualism and Conflict Prevention: Speaking the Language(s) of Integration (2005), p. 41, www.ua.ac.be/main.aspx?c=ELA&n=109131.

In Alto Adige/ Südtirol, each linguistic minority has its own educational system. In the German system, lessons are taught in German and Italian is taught as a foreign language. In the Italian system, lessons are taught in Italian and German is a foreign language. In the Ladin system, half of the lessons are taught in German and half in Italian, with two hours of Ladin language a week. In Finland, Finnish-speaking and Swedish-speaking children have the right to education in their mother tongue. In the Sámi homeland, the basic education should be mainly in Sámi language. The State gives extra subsidies to providers of education for the teaching of their mother language to Sámi, Roma and migrant children.

52. When a child is capable of expressing him/herself in his/her mother tongue as a native speaker, it is the right time to acquire the language of the majority properly, which is indispensable to be competitive. If integration policies are pushed too far in education, the result is assimilation and the disappearance of the minority language as a distinct culture. Teaching of the minority language to persons who are not members of the minority can also be a useful tool in improving understanding between the majority and the minorities. On a few occasions, when the Advisory Committee has had a chance to review the implementation of the provisions under Article 13, it has referred to private minority educational and pedagogic institutions as a key source for minority language education.²¹ The Advisory Committee welcomed and encouraged the initiatives of the States Parties to provide subsidies for private minority language schools.²²
53. The Advisory Committee devoted its First Thematic Commentary to Education under the Framework Convention (2 March 2006). The following conclusions can be drawn when analysing the Commentary. Regarding the qualification “if there is sufficient demand”, the Advisory Committee encourages governments to take a “proactive approach” “even when the expressed demand appears low”. Emphasis has been placed on the continuity of traditional minority language education at all levels, including at the pre- and post-primary stages. The Advisory Committee has also emphasised that Article 12 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities requires the commitment of States Parties to promote equal access to education at all levels for people belonging to national minorities.
54. The European Charter for Regional or Minority Languages was designed with the aim of protecting and promoting regional and minority languages as part of Europe’s cultural heritage. Its Article 8 is intended to ensure that regional or minority languages are used in education. France, Greece and Turkey have yet to ratify the Charter. The system also depends on States’ good will, and taking active measures to promote the use of regional and minority languages. These conditions are not universally fulfilled, and some States remain hostile to the Charter or do not implement it effectively. The recommendations of the Committee of Experts of the Charter do not represent a legal obligation. In several countries there is a gap between existing legislation and implementation. The Charter is a unique instrument and exchanges on best practices for the implementation of its provisions should be further encouraged.
55. The United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples include

21 ACFC Second Opinion on Sweden, paragraph 139.

22 ACFC Second Opinion on Cyprus, paragraph 125. Similar comments are given with regard to public subsidies in the following opinions: on Germany, paragraphs 55-56, Estonia, paragraphs 49 (1st opinion) and 134 (2nd opinion), Austria, paragraphs 59-60 (1st opinion) and 151 (2nd opinion)

the right to education in one's own language. Unfortunately, they are not legally binding instruments. While they show that, at international level, there is a growing trend towards acceptance of the principle that the right to be educated in one's own language should be guaranteed, the fact is that there is not yet a general, unambiguous and legally binding obligation for such a right, clearly established in international law. At global level, there is still some difficulty in getting a broad international agreement in order to make this a legally binding norm. However, the United Nations Committee on the Rights of the Child has interpreted indigenous people's right to education in their own language in its General Comment No. 11 (2009, CRC/C/GC/11) in the following terms: "62. Article 30 of the Convention establishes the right of the indigenous child to use his or her own language. In order to implement this right, education in the child's own language is essential. Article 28 of ILO Convention No. 169 affirms that indigenous children shall be taught to read and write in their own language besides being accorded the opportunity to attain fluency in the official languages of the country. Bilingual and intercultural curricula are important criteria for the education of indigenous children. Teachers of indigenous children should to the extent possible be recruited from within indigenous communities and given adequate support and training".²³

56. From a legal point of view, the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages provide the clearest expression of a right for traditional national minorities to not only learn, but in some cases to also receive education in, their own language – at least under certain circumstances. The provisions in these treaties do however raise problems and do not quite fulfil the promises they seem to make. Unfortunately, it would seem that mother-tongue education for traditional national minorities depends heavily on the attitude of the majority towards the protection of minorities. I would also like to highlight the importance of including courses about minorities in the school curriculum in order to raise awareness about their culture, history and rights.

11. Right to participate in political and public life

57. People belonging to traditional national minorities should be able to participate in political and public life. Members of a society should be able not only to formulate their interests, but also to decide, either directly or indirectly, the methods and ways they would like to use to formulate their interests with due respect for democratic principles and the rule of law. In my view, the State bodies should involve representatives of the minorities concerned in the decision-making process on possible ways and methods of participation. Effective participation in public life also provides members of national minorities with an opportunity to learn from the process and become democratic actors in mainstream society. Guaranteeing participation rights in public life for national minorities is thus considered a democratisation tool: it helps societies overcome deep divisions as it forces all sides to meet and discuss the process.
58. Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities states that Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them. Moreo-

23 www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.GC.C.11.pdf

ver, they “should also have a say on issues which are not of exclusive concern to them but affect them as members of the society as a whole”.²⁴ As noted in the Commentary of the Advisory Committee on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social, and economic life and in public affairs, “although the Framework Convention protects the rights of individual persons belonging to national minorities, the enjoyment of certain rights, including the right to effective participation, has a collective dimension”. This means that some rights can be effectively enjoyed only in community with other persons belonging to national minorities. While Article 15 is the Framework Convention’s central provision devoted to the right to effective participation, participation is also the key to the full enjoyment of other rights protected under the convention. “The relation between Article 15 and Articles 4 and 5 is, in this context, particularly important. In fact, Articles 15, 4 and 5 can be seen as the three corners of a triangle which together form the main foundations of the Framework Convention.”²⁵

59. Article 4 requires States to promote full and effective equality for persons belonging to national minorities in all areas of life. This implies the right of equal protection of the law and before the law and the right to be protected against all forms of discrimination based on ethnic origin and other grounds. Furthermore, full and effective equality also implies the need for the authorities to take specific measures in order to overcome past or structural inequalities and to ensure that persons belonging both to national minorities and to the majority have equal opportunities in various fields. Professor Joseph Marko,²⁶ in his study “The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach”, writes: “Therefore, the concept of ‘substantive’ equality requires the State not only to refrain from discriminatory acts, but to interfere through ‘affirmative action’ measures in the economic and social systems with the goal of either removing the factual barriers to ‘equal opportunities’ or even guaranteeing ‘full and effective equality’ as this is prescribed by Article 4 of the Council of Europe’s Framework Convention for the Protection of National Minorities. Thus, only ‘affirmative action’ measures and ‘special rights’ in the form of group rights can remedy in their view the factual, societal disadvantages. Group-related rights as ‘special rights’ for minorities or their members do not by definition restrict individual rights, but can – and in most cases must – complement each other for ‘effective’ diversity management in order to overcome structural inequalities or to guarantee institutional equality. Much more important for the effectiveness of human and minority rights is thus a country-, culture- and contextspecific mix of individual and group-related rights.”
60. Article 5 implies for States Parties an obligation “to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage” in order to guarantee effectively their right to identity. As the Explanatory Report to the Framework Convention points out, States could promote – in the framework of their constitutional systems – several meas-

24 See the Commentary of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, paragraph 17.

25 The Effective Participation on Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social, and Economic Life and Public Affairs, 27 February 2008, Council of Europe.

26 “The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach”, p. 260.

ures, such as certain consultative mechanisms, the involvement of the minorities in the preparation, implementation and assessment of national and regional development plans and programmes likely to affect them directly. The involvement of these persons in the decision-making processes and in elected bodies both at national and local levels, autonomous or decentralised or local forms of government (national and local levels) is pointed out, too. As an example, the Swedish Assembly of Finland (Folktinget), a cross-political body, can take part in law-drafting when related to the interests of Swedish-speakers. In Serbia, national minority councils were established with a view to allowing minorities to exercise their rights in the fields of culture, education and information.²⁷ States in certain cases should establish additional institutions and measures in order to be able to guarantee the right of persons belonging to national minorities to effective participation in political and public life.

61. States, in certain cases, should create – by legal and any other proper means – the democratic framework of the political and public life of minorities within which the diversity of views among members of a minority community could be represented. According to a recommendation that was adopted by the Assembly in 2001, “democratic legitimacy requires equal participation by all groups of a society in the political process”.²⁸ This statement is also true within the minority community (minority society) itself.
62. There are several ways both in theory and in practice to solve the problem of democratic legitimacy within a minority community. Non-territorial and territorial models of a kind of minority self-governance or even minority autonomy can also serve this aim. According to the Advisory Committee, “the Framework Convention does not provide for the right of persons belonging to national minorities to autonomy, ... nonetheless they (i.e. autonomies) can foster a more effective participation of people belonging to national minorities in various areas of life.”²⁹ In its Resolution 1334 (2003) on the positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, the Assembly rightly pointed out that “[w]ith a view to relieving internal tensions, central government must react with understanding when minority groups, particularly when they are sizeable and have lived in an area for a long period of time, demand greater freedom to manage their own affairs independently. At the same time, the granting of autonomy must never give a community the impression that local government is a matter for that community alone”.³⁰ Furthermore, the Forum on Minority Issues of the United Nations, in its 2009 Thematic recommendation on minorities and effective political participation, stated: “Where minorities are concentrated geographically, consideration should be given in appropriate circumstances to devolving power, creating autonomous or other sub-State divisions.”³¹ As power sharing is a constitutive element of democracy, the establishment and the operation

27 There are 19 councils in total, 13 of them are based in the Autonomous Province of Vojvodina (Ashkali, Bunjevci, Croatian, Czech, Egyptian, German, Hungarian, Macedonian, Romanian, Ruthenian, Slovak, Slovenian and Ukrainian) and 6 in other parts of Serbia (Albanian, Bosniak, Bulgarian, Greek, Romani and Vlach).

28 Recommendation 1500 (2001) on the participation of immigrants and foreign residents in political life in Council of Europe member States, paragraph 4.

29 See the Commentary of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, paragraphs 133-134.

30 Resolution 1334 (2003), paragraph 16.

31 Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation.

of an autonomous entity can be regarded as part of a given State's democratisation process,³² since "democracy is an ongoing, neverending process."³³ "Autonomy can be considered as a tool for minority protection, if understood as a tool for territorial management", stressed Mr Francesco Palermo, First Vice-President of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities during my fact-finding visit to Italy.³⁴

63. In the best-case scenarios, permanent institutionalised inter-cultural dialogue mechanisms already exist in order to include national minority representatives in the political and social process of implementing the Framework Convention as well as in other political processes. This can be either through various types of autonomy, or political representation at all levels.³⁵ In some cases, claims related to identity rights go beyond mere protection, the members of the group demanding the promotion of their identity. The conditions for the development and promotion of identity often require special measures intended to facilitate maintenance, reproduction and further development of the culture of minorities.³⁶ Whilst a minority group needs to be able to preserve its own culture and promote its own identity, it also needs to be able to participate in the public life of the State, particularly with regard to matters affecting its culture, identity and institutions. The way this right can be organised and exercised depends, to a large extent, on the kind of minority group concerned. For example, large and closely-knit minorities having a special interest in participation in the affairs of the country as a whole and in matters affecting the group. At the same time, smaller or more dispersed groups are mainly concerned with effective participation in decisions on matters concerning them. The Sámi Parliament's main objective is to protect and promote the language and culture. Its members can make proposals to the authorities in this regard. In Serbia, the 5% threshold for national minority parties and coalitions of national minority parties was abolished in 2004, which contributed to improving minority representation in parliament.
64. In these contexts, the form of settlement in which the minority group lives is also relevant: in the case of historical minorities living compactly, forms of territorial autonomy can be the best solution to be negotiated, whereas where minorities live dispersed among the majority, not forming a majority in any substantial area, other forms of institutionalisation of these rights are required, which may well include non-territorial, functional variants of autonomy. Obviously, effective participation in public life includes not only participation in political life and how an adequate representation should be devised, but also participation in cultural, social and economic life.³⁷ So, territorial decentralisation and the participation of minorities in political and public life are twins and they have a common soul, namely power sharing.
65. Without doubt, the right to autonomy exists only as an aspect of peoples' right to self-determination.

32 Inspired by the presentation delivered by Mr Andreas Gross, Swiss MP and member of the Parliamentary Assembly, at the Conference: "Territorial Autonomies in Europe: Solutions and Challenges", Budapest, 8-9 April 2013.

33 Report on "The crisis of democracy and the role of the State in today's Europe", Doc. 12955 (rapporteur: Mr Andreas Gross), paragraph 48.

34 Bolzano, 10 May 2013.

35 Conference: Enhancing the Impact of The Framework Convention, report prepared by Tove Malloy, Roberta Medda-Windischer, Emma Lantschner and Joseph Marko, "Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its States Parties", Council of Europe, Strasbourg, 9-10 October 2008, p. 36.

36 Ibid., p. 38.

37 Ibid., p. 39.

Marina Schuster rightly pointed out in her report: “Self-determination of minority groups should be realised rather by way of participation in the government of the State as a whole, and by the devolution of power through the development of regional autonomy, namely self-government in matters such as education, culture, etc., falling short of independence.”³⁸ In addition, practising this right to “internal self-determination” does not interfere with the States’ right to territorial integrity, so that the possible conflict between territorial integrity and self-determination can be resolved by means of the phenomenon of internal self-determination. The more mature a society is, the more democratic it is, the more extended is decision-making at lower levels. Thus, there is a greater chance for the traditional national minorities to manage their own affairs by themselves. As an example, the Åland Islands have their own administration with the right to legislate and provide State services in the fields of education, health care, culture and local administration.

66. The European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), drawn up within the Council of Europe, is the first multilateral legal instrument to define and safeguard the principles of local autonomy, one of the pillars of democracy. It is the Council of Europe’s function and role to defend and develop it. It may be hoped that it will thus make a substantial contribution to the protection and enhancement of common European values.³⁹ As at 30 October 2013, the Charter had been ratified by all Council of Europe member States. The Charter lays down the principles of the democratic functioning of communities, and is the first treaty to establish the principle of the transfer of competences to local communities. This principle, known as the principle of subsidiarity, allows for the decentralisation of power towards the level closest to the citizens.⁴⁰ According to the Charter, “States undertake to respect a core of basic principles to which no reservation is possible, such as: the right of citizens to participate in managing public affairs; the key rights of communities to enjoy autonomy and self-government, elect their local bodies and to have their own competences, administrative structures and financial resources; or the right to judicial recourse in case of interference from other levels”.⁴¹ The Charter’s substantive provisions seek to protect what are presumed to be the essential components of local autonomy. According to Article 2 of the Charter, the principle of local self-government is to be recognised in domestic legislation and, where practicable, in the Constitution. Through these core principles, the Charter seeks to ensure the compatibility of the diverse structures of local communities in the Council of Europe member States. However, the final aim remains the respect of all of the Charter’s provisions.⁴² Article 7 of the draft European Charter of Regional Self-Government,⁴³ proposes that member States fully respect “what has been achieved through the European Charter of Local Self-Government”.
67. According to Professor Wolff, territorial self-governance arrangements on their own reduce the odds of violent territory-centred intra-State conflict by approximately 50% compared to other State struc-

38 Report on “National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification”, Doc. 12689, 2011, paragraph 26.

39 European Charter of Local Self-Government and explanatory report, p. 32.

40 *Ibid.*, Introduction, p. 9.

41 *Ibid.*, p. 10.

42 *Ibid.*, p. 11.

43 See Recommendation 34 (1997) of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on the Draft European Charter of Regional Self-Government. This draft Charter has not been adopted by the Committee of Ministers.

tures, whereas territorial self-governance arrangements in combination with a parliamentary form of government and a proportional representation election system reduces the odds of violent territory-centred intra-State conflict by more than 70% compared to all other institutional combinations.⁴⁴ Of the 12 States in western Europe that are host to national minorities who have made claims to territorial self-governance, only one (Greece) has denied this claim; while 10 States (Belgium, Denmark, Finland, France, Italy, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, and the United Kingdom) provide territorial self-governance to at least one claimant group, even though they may be denying it to another.⁴⁵ In western Europe, the granting of territorial self-governance is the norm regardless of the combination of legacy factors.⁴⁶

12. Challenges to the situation and rights of traditional national minorities

12.1. Demography

68. Demography is a key issue for all European societies, and even more crucial for the survival of traditional national minorities. Where no forms of autonomy exist, there is a general phenomenon that individuals belonging to a minority adjust their individual life strategies to the easier models, namely accepting better schooling in the State language or abandoning the minority mother tongue when educating their children. This means that besides the policies of certain States of discouraging the use of the minority language, a large number of children belonging to the minority or mixed couples, schooled in State language institutions, identify themselves with the majority population. This phenomenon is especially tangible in urban areas and in areas with less than 30% of minority population. In some cases,⁴⁷ a demographic collapse is foreseen in the near future. I note that State integration policies aimed towards individuals easily lead to individual assimilation while integration policies for communities would result in a harmonious coexistence of the majority and minority population.
69. Some demographic decline factors also affect the majority society, like emigration and low birth rates, but emigration to the kin-State is an additional factor in the case of a person belonging to a minority. On the other hand, although natality may be similar for the two communities, when becoming an adult, many persons belonging to a minority declare themselves to be members of the majority community.
70. In addition to low birth rates, assimilation, cultural homogenisation, migration to kin-States or elsewhere has an impact on the size of a traditional national minority. States should facilitate national minorities and communities within their territories to remain in their birthplaces, to prosper and progress there.

12.2. Impact of the economic crisis on the protection of traditional national minorities

71. Minorities contribute significantly to the economy of the country in which they live. Per capita gross domestic product (GDP) is much higher than the European Union average in Greenland, Catalonia,

44 Stefan Wolff, "Territorial Autonomy and Political Participation of National Minorities", research summary, distributed at the hearing of Committee on Equality and Non-Discrimination, Strasbourg, 1 October 2013.

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Serious decline can be perceived by comparing some of the 1991 and 2011 census figures; like in Košice (Slovakia) 4,58% to 2,65% for Hungarians, Sighetu Marmăției (Romania) 3,55% to 2,3% for Ukrainians and 21,17% to 13% for Hungarians, Vilnius (Lithuania) 19% to 16,5% for Poles.

Scotland, the Basque Country, Alto Adige/Südtirol, the Faroe Islands and the Åland Islands, which are regions enjoying a certain level of autonomy.⁴⁸ The most efficient tool of autonomy is the control of the distribution of assets and the structure of the tax regime. For example, Catalonia represents 16% of the population of Spain,⁴⁹ while 20% of the country's GDP is produced in this autonomous community.⁵⁰ Scotland also causes the EU average to skew upwards: the per capita GDP in Scotland is higher than not only the EU averages but also the GDP of the United Kingdom. In Alto Adige/Südtirol, 90% of the tax collected goes back to the province, where the distribution of resources is decided by the provincial government. Each resident has to declare to which linguistic group he or she belongs. The allocation of posts in public administration and of funding for cultural programmes corresponds to the percentage of persons who declared belonging to one group or the other.⁵¹

72. There are professions which are closely linked to the identity of a national minority. This is the case of the indigenous Sámi people living in Northern Finland. The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 September 2007 and the International Labour Organisation's Indigenous and Tribal Peoples Convention (1989) (No. 169) ensure the protection of professions related to the identity of indigenous peoples. Finland has not yet ratified this convention, which has led to some disagreements over land issues between the Finnish authorities and the Sámi people. The right of the Sámi people to practise traditional livelihoods is guaranteed by the Constitution of Finland.
73. Europe cannot be built on accepting individual, particular solutions as single measures that evolve along power interests, arising from certain concrete situations. Working along democratic traditions, Europe should realise that solutions that were already proven to be successful in certain situations (for example autonomy) should be accessible to all groups of people in a similar situation. The first step is that these solutions become part of the pan-European political arena as legitimately pursuable political objectives.
74. The development of certain regions also serves the economic interests of the majority society. Through historical and cultural ties, traditional national minorities establish formal and informal relations with their kin-States, which will facilitate the development of the given territory, also in an economic sense.
75. Traditional national minorities have been particularly affected by the economic and financial crisis. The economic crisis may have an impact on some levels of autonomy, since there might be possibilities for more interventions of the central government in the future. Minorities are usually under-represented in the more competitive professions, and they have often less access to adequate education. Indeed, it is the majority society that decides for the traditional national minority how many people should receive educational resources, for which vocations and at what levels.

13. Conclusions

76. It is important that European States recognise and acknowledge the fact that the protection of the

48 Regional GDP per capita in the European Union in 2010: eight capital regions in the ten first places, EUROSTAT news release, 21 March 2013, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-21032013-AP/EN/1-21032013-APEN.PDF.

49 Idescat, Statistical Yearbook of Catalonia, 2013, www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245&lang=en.

50 Figures of Catalonia 2013, www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/cataleg/pdfdocs/xifresct/xifres2013en.pdf (page 3).

51 Meeting with Dr Luis Durnwalder, Landeshauptmann, 10 May 2013, Bolzano/Bozen.

rights of national minorities brings peace, stability, economic prosperity and development for the majority too. This means that the majority State gains more on the expansion of these rights than the disadvantages it assumes or perceives on the basis of an image of the State rooted in the 18th and 19th centuries. Europe risks its future security and stability unless the protection of the rights of traditional national minorities is ensured. Stability, security, peace and the growth of the European strength are in the interests of everyone. That was also the dream of Robert Schumann.

77. The majority and minority nations of Europe should join forces to safeguard human dignity, collective and individual rights and freedoms. The Advisory Committee of the Framework Convention has concluded that the enjoyment of certain rights has a collective dimension. In fact, some rights, including the right to use a minority language in public, can be effectively enjoyed only in community and when interacting with others. During the fact-finding visit to Italy (Alto Adige/Südtirol), local authorities and researchers confirmed the complementarity between individual rights and some group rights, notably for the use of one's own language. "Stronger minority rights are for the benefit of all", stressed Eva Biaudet, Ombudsman for Minorities in Finland.⁵²
78. In my view, the main law-making task is to match the right to self-determination, State integrity and national sovereignty in a way that waters down hatred, dissolves tensions and transforms intolerance into tolerance. In this context, Assembly Resolution 1832 (2011) "National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification" is the way forward. The task of the leading political groups is, also, to match responsiveness of majority society with its long-term interests.
79. Providing adequate education for traditional national minorities in their mother tongue is no longer an option but a legal obligation for the member States that have ratified the Framework Convention and the Charter. These instruments set out the obligation to respect the right to minority language education and to avoid measures preventing it. However, the monitoring practice of the committees of experts under the two latter documents has explicitly indicated that while the rhetorical value of many educational policies is high, the potential for implementation of such policies remains rather precarious at State level. There is a further need for consistent and qualitative improvement of the system of minority language education in some European States.
80. A Europe of security and prosperity must be a Europe of diversity. Diversity of cultures, languages, religions but by no means a diversity of rights: no first- and second-class citizens. A prosperous Europe must secure and preserve its diversity to ensure its stable and long-term unity.
81. The future rests with the promotion of a peaceful co-existence for traditional minority communities with the majority. The co-existence of peoples, especially between traditional national minorities and the majority population, is an art of living together rather than just next to each other. There is a real need for traditional national minorities to have their cultural identity acknowledged by the majority to enable them to feel entirely at home. "The stability of our society depends on the rights of national minorities", stated Ms Gordana Stamenić, State Secretary at the Serbian Ministry of Justice and Public Administration, during our meeting.⁵³ During my fact-finding visit to Alto Adige/Südtirol I was told that the Italian-German cohabitation had the following stages: after the Second World War it could be labelled as "one against the

52 Meeting with Ms Eva Biaudet, Ombudsman for Minorities, Helsinki, 7 November 2013.

53 Meeting held on 13 December 2013 in Belgrade.

other". This was followed by "one next to the other". Now it is at the stage of "one together with the other". The next, very desired and expected stage will be "one for the other".⁵⁴ I am sure that Europe can win the global competition if we all reach at least the stage "one together with the other".

82. On 31 October 2013, the Congress of Local and Regional Authorities adopted a Resolution 361 (2013) on regions and territories with special status in Europe, acknowledging that the special status enjoyed by regions of some European States had brought stability and prosperity to those regions and States. The resolution highlights that the future peaceful and prosperous development of European States will depend on making greater progress in conflict prevention and resolution. This will require political will to pursue peaceful political dialogue and to move forward on negotiating legal and constitutional solutions, in order to develop sufficient models of decentralised democratic governance for regions with specific identities.
83. Much has been done in the field of protection of traditional national minorities up to now, even by States which did not sign the Framework Convention, but experience shows that much remains to be done because non-discrimination is not enough to prevent assimilation. Human and European cultural values which represent the richness of Europe might be lost and the well-known European diversity might fade away.
84. The legal status and protection of traditional national minorities must be settled both on the European and national levels. We should look to the future as partners, ready to co-operate in full solidarity for the sake of our children and our nations. We should all be interested in a long-term solution within the European context and framework. I am convinced that this would be possible if the European States and nations realised at last that without tolerance, partnership, solidarity and co-operation there will be no future for any of us.

Appendix – Dissenting opinion by Ms Tülin Erkal Kara (Turkey, EDG),⁵⁵ member of the committee

This report contains a number of gaps and the proposals it makes need to be reconsidered.

Firstly, there is no unanimous definition of the term "minorities". It would therefore be all the more difficult to agree on a definition for the term "traditional national minorities".

Secondly, the report does not take into consideration the fact that there are different legal systems in Europe. For example, in Turkey, the word "minorities" refers only to groups defined as such by the international treaties recognised by Turkey. In this context, the rights of minorities in Turkey are governed by the Treaty of Lausanne (1923), which refers only to "non-Muslim minorities". Turkey did not therefore fall within the context of the report.

Lastly, the draft resolution calls on member States to grant collective rights to the communities concerned. As in other countries, there are no collective rights in the Turkish judicial system. The Turkish constitutional system is based on the equality of all citizens before the law, and rights are individual while respecting differences.

54 Ibid.

55 Rule 49.4 of the Assembly's Rules of Procedure: "The report of a committee shall also contain an explanatory memorandum by the rapporteur. The committee shall take note of it. Any dissenting opinion expressed in the committee shall be included therein at the request of their authors, preferably in the body of the explanatory memorandum, but otherwise in an appendix or footnote."





Doc. 13445

24 Mars 2014

La situation et les droits des minorités nationales traditionnelles en Europe

Rapport¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteur: M. Ferenc KALMÁR, Hongrie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Les minorités nationales traditionnelles peuvent être définies comme des minorités qui vivent sur le même territoire depuis des siècles et possèdent une identité commune. La protection des droits des minorités nationales, dont les minorités nationales traditionnelles, devrait rester une priorité politique puisqu'elle joue un rôle essentiel pour la paix et la stabilité en Europe et est un moyen efficace de prévention des conflits.

Le respect des droits des minorités, qui profite à tous, peut être assuré par la protection du droit à l'identité, la protection des langues minoritaires, l'enseignement dans la langue maternelle et la participation effective à la vie économique et publique. Certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, revêtent une dimension collective et ne peuvent être exercés concrètement qu'en interaction avec d'autres. De plus, des accords d'autonomie territoriale contribuent à la protection des droits des minorités.

L'Assemblée devrait appeler les Etats membres du Conseil de l'Europe, s'ils ne l'ont pas encore fait, à signer et/ou ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'Assemblée devrait également appeler les Etats membres à promouvoir l'usage officiel des langues parlées par les minorités nationales traditionnelles sur les territoires où elles vivent; à appliquer des accords d'autonomie territoriale et à s'abstenir d'adopter des lois qui affaiblissent la protection des minorités.

1 Renvoi en commission: Doc. 12994, Renvoi 3897 du 1^{er} octobre 2012.

Sommaire

Page

A. Projet de résolution	83
B. Projet de recommandation	86
C. Exposé des motifs, par M. Kalmár, rapporteur	87
1. Introduction	87
2. Origine du rapport	89
3. Définitions	89
4. Portée du rapport	90
5. Objectifs du rapport	91
6. Instruments internationaux de protection des droits des minorités nationales traditionnelles	91
7. Réussites et défis dans la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	93
8. Droit à l'identité	95
9. Droits linguistiques	96
10. Droit à l'enseignement dans sa propre langue	97
11. Droit de participer à la vie politique et publique	100
12. Défis relatifs à la situation et aux droits des minorités nationales traditionnelles	105
12.1. Démographie	105
12.2. Impact de la crise économique sur la protection des minorités nationales traditionnelles	106
13. Conclusions	107
Annexe – Avis divergent de Mme Tülin Erkal Kara (Turquie, GDE), membre de la commission	109

A. Projet de résolution²

1. L'histoire européenne montre que la protection des minorités est d'une importance capitale et peut contribuer à ce que chacun se sente chez soi en Europe. Pourtant, les manifestations de nationalisme extrême, de racisme, de xénophobie et d'intolérance n'ont pas disparu; au contraire, elles semblent en augmentation. L'Assemblée parlementaire exprime son inquiétude concernant la situation et les droits des minorités nationales.
2. L'Assemblée considère la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ETS n° 148) comme des instruments essentiels à la protection des minorités en Europe. Cependant, ces deux instruments n'ont pas encore été ratifiés par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, l'absence de définition du terme de minorités nationales dans la Convention-cadre laisse une grande marge d'appréciation aux Etats Parties, ce qui se répercute sur sa mise en œuvre. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1713 (2010) «Protection des minorités en Europe: bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes», sa Résolution 1866 (2012) «Un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités nationales», et les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Assemblée salue également la Déclaration programmatique adoptée à Brixen le 23 juin 2013 par l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (UFCE).
3. L'Assemblée rappelle par ailleurs la définition des minorités nationales énoncée dans sa Recommandation 1201 (1993) relative à un «protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités nationales»: «un groupe de personnes dans un Etat qui: a) résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens; b) entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; d) sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat; e) sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.» Aux fins de la présente résolution, les minorités nationales traditionnelles sont définies comme des minorités qui vivent sur le même territoire depuis des siècles et possèdent une identité commune. Ces minorités nationales traditionnelles sont considérées comme une sous-catégorie de minorités nationales.
4. Soulignant l'importance de la stabilité, de la solidarité et de la coexistence pacifique de la multitude de peuples qui vivent en Europe, l'Assemblée appelle à promouvoir le concept de «l'unité par la diversité» au sein des pays et entre eux. La protection des droits des minorités nationales, dont les minorités nationales traditionnelles, devrait rester une priorité politique.
5. La protection des droits des minorités peut contribuer à l'édification d'un avenir durable pour l'Europe et à la garantie du respect des principes de dignité, d'égalité et de non-discrimination. Les minorités ne sont pas les seules à bénéficier de cette protection: elle est source de stabilité, de développement économique et de prospérité pour tous.
6. L'incapacité à apporter une réponse satisfaisante aux questions relatives aux minorités a été une cause majeure de tensions politiques, de conflits et de violations des droits de l'homme. La protection des mino-

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 5 mars 2014.

rités constitue donc également un moyen de prévention des conflits. Il est possible de concilier le droit à l'autodétermination, l'intégrité de l'Etat et la souveraineté nationale de manière à renforcer la tolérance. Dans ce contexte, la Résolution 1832 (2011) de l'Assemblée «La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification» montre la voie à suivre.

7. De plus, des accords territoriaux peuvent jouer un rôle important pour la protection des droits des minorités nationales traditionnelles. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1334 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, qui affirme que la mise en place et le fonctionnement d'une entité autonome peuvent être considérés comme parties intégrantes du processus de démocratisation. L'Assemblée salue également l'adoption par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de la Résolution 361 (2013) sur les régions et territoires disposant d'un statut spécial en Europe, qui souligne que le statut spécial octroyé aux régions de certains Etats européens a apporté stabilité et prospérité à ces régions comme à ces Etats.
8. L'Assemblée estime que des accords d'autonomie territoriale peuvent également contribuer à la protection effective des droits des minorités, dans leur dimension collective, évitant ainsi l'assimilation.
9. L'Assemblée considère le respect du droit à une identité commune, englobant la culture, la religion, les langues et les traditions, comme un élément essentiel de la protection des droits des minorités nationales traditionnelles. Elles ont le droit de préserver et de développer leurs propres institutions et devraient bénéficier d'une protection collective, comme affirmé dans la Recommandation 1735 (2006).
10. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe:
 - 10.1. s'agissant des instruments internationaux:
 - 10.1.1. à signer et/ou ratifier au plus vite, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;
 - 10.1.2. à signer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007;
 - 10.1.3. à promouvoir la mise en œuvre des bonnes pratiques reconnues par le Conseil de l'Europe et par les Nations Unies en matière de protection des droits des minorités nationales;
 - 10.1.4. outre la mise en œuvre des dispositions juridiques de la Convention-cadre, à créer les conditions nécessaires au respect des engagements/obligations énoncés dans le Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990) et dans les accords bilatéraux y afférents;
 - 10.2. s'agissant de la protection du droit à l'identité:
 - 10.2.1. à garantir aux minorités nationales le droit de préserver, de développer et de protéger leur identité, tel qu'énoncé dans l'article 5.1 de la Convention-cadre, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Résolution 47/135 de l'Assemblée générale des Nations Unies, «Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques»;
 - 10.2.2. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la participation effective des minorités nationales à la vie sociale, économique et culturelle et aux affaires publiques, afin qu'elles

- puissent réellement prendre part à la prise de décisions qui concernent leur environnement quotidien, comme prévu à l'article 15 de la Convention-cadre;
- 10.2.3. à s'abstenir de toute politique ou pratique visant à assimiler les minorités nationales contre leur gré, conformément à l'article 5.2 de la Convention-cadre;
 - 10.2.4. à examiner, pour s'en inspirer, les bonnes pratiques en place dans certains Etats (comme l'expérience du Haut-Adige/Tyrol du Sud, de la Finlande ou d'autres, qui octroient des droits collectifs ou pour le groupe), qui offrent des modèles et des références valables y compris aux Etats qui ne sont pas encore Parties à la Convention-cadre;
- 10.3. s'agissant des accords territoriaux et de la prévention des conflits:
- 10.3.1. à appliquer, sous une forme acceptée par toutes les parties concernées, des accords d'autonomie territoriale fondés sur les textes européens pertinents;
 - 10.3.2. à prendre en compte, indépendamment des motivations économiques, la valeur ajoutée des régions historiques sur le plan culturel, linguistique, traditionnel et religieux au moment de définir/de réformer les structures ou entités administratives et/ou territoriales du pays ou de certaines institutions publiques;
 - 10.3.3. à ouvrir et à maintenir un dialogue constant avec les représentants des minorités nationales traditionnelles, afin d'éviter les conflits, de répondre aux besoins du groupe concerné et de promouvoir le multiculturalisme et la solidarité;
- 10.4. s'agissant du droit à l'enseignement et des langues minoritaires:
- 10.4.1. à promouvoir l'usage officiel des langues parlées par les minorités nationales traditionnelles sur les territoires où elles vivent, au niveau local ou régional, en prenant en considération le fait que la protection et l'encouragement à utiliser les langues régionales et minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de la nécessité de les apprendre;
 - 10.4.2. à formuler les politiques éducatives en tenant compte des besoins des minorités nationales traditionnelles, y compris via des établissements et systèmes d'enseignement spécifiques;
 - 10.4.3. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la poursuite de l'enseignement dans la langue maternelle dans l'enseignement secondaire (y compris professionnel) et supérieur;
 - 10.4.4. à suivre les recommandations du premier Commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre, sur l'éducation au regard de la Convention-cadre (2 mars 2006), qui appelait à adopter une approche proactive sur les questions d'enseignement même lorsque la demande exprimée apparaît faible;
 - 10.4.5. à entreprendre l'élaboration de manuels d'histoire en coopération avec les Etats- parents et avec les représentants des minorités traditionnelles vivant sur le territoire national, afin d'éduquer les jeunes dans l'esprit de la coopération et du partenariat au niveau européen;
 - 10.4.6. à tenir compte de la spécificité et des intérêts des minorités nationales traditionnelles lors de la privatisation de services publics, dont les médias;
 - 10.4.7. à assurer un financement adéquat aux organisations ou aux médias qui représentent des minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité;

10.5. s'agissant de la lutte contre la discrimination:

- 10.5.1. à s'abstenir d'actions discriminatoires et à prendre des «mesures positives» sur le plan économique et social, afin de supprimer les obstacles de fait à «l'égalité des chances» et de promouvoir une égalité pleine et effective;
 - 10.5.2. à s'abstenir, dans l'esprit de l'article 16 de la Convention-cadre, d'adopter des lois ou des mesures administratives susceptibles de renforcer l'assimilation, d'encourager l'émigration ou de modifier la structure ethnique d'une région donnée;
 - 10.5.3. à adopter une approche partant de la base consistant à être à l'écoute des intéressés pour identifier et traiter les problèmes des minorités nationales traditionnelles;
 - 10.5.4. à garantir aux minorités nationales traditionnelles, sans préjudice du droit fondamental à la liberté de circulation et conformément au concept de l'«unité par la diversité», la possibilité de demeurer sur leur lieu de naissance, de prospérer et s'épanouir là où elles vivent depuis des siècles et d'exprimer pleinement leur potentiel, dans l'intérêt de leur communauté, mais aussi de la population majoritaire, de l'Etat et de l'Europe dans son ensemble;
 - 10.5.5. à formuler et à appliquer effectivement une stratégie nationale globale pour la protection des minorités nationales traditionnelles;
 - 10.5.6. à veiller à ce que les médias puissent opérer dans des langues minoritaires sans aucune discrimination;
 - 10.5.7. à adopter une législation électorale permettant la représentation politique pluraliste des minorités;
 - 10.5.8. à s'abstenir d'adopter des lois ou des mesures administratives qui affaiblissent la protection des minorités.
11. L'Assemblée invite ses membres à suivre de plus près la question des minorités nationales traditionnelles, à œuvrer activement à la résolution des problèmes et à élaborer des propositions de représentation politique directe des minorités nationales traditionnelles.
 12. L'Assemblée demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'accorder une attention particulière aux minorités nationales dans le cadre de son rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en Europe.
 13. L'Assemblée invite les médias publics et privés de tous types, dans les régions où vivent des minorités nationales traditionnelles, à offrir des services en langues minoritaires.

B. Projet de recommandation³

1. Rappelant sa Résolution ... (2014) sur la situation et les droits des minorités nationales traditionnelles en Europe, l'Assemblée parlementaire exprime son inquiétude à ce sujet.
2. Soulignant l'importance de la stabilité, de la solidarité et de la coexistence pacifique de la multitude de peuples qui vivent en Europe, l'Assemblée appelle à promouvoir le concept de «l'unité par la diversité» au sein des pays et entre eux.

3 Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 5 mars 2014.

3. La protection des minorités devrait rester une priorité politique, afin de répondre aux besoins des minorités et de protéger leurs droits et leur dignité humaine. Une protection efficace des droits des minorités nationales traditionnelles contribue à prévenir les conflits, à concrétiser l'idée d'une Europe qui soit la maison de tous et à créer un environnement de paix et de prospérité.
4. Par conséquent, l'Assemblée demande au Comité des Ministres:
 - 4.1. d'élaborer à l'attention des Etats membres du Conseil de l'Europe des programmes de renforcement de la confiance, avec une attention spéciale aux questions de minorités;
 - 4.2. de veiller à ce que les Ecoles d'études politiques du Conseil de l'Europe abordent la question des minorités nationales traditionnelles, la définition du concept d'Etat nation et le lien entre protection des minorités, paix et stabilité;
 - 4.3. d'étudier la possibilité, en coopération avec l'Union européenne, de mettre en place une «Journée des minorités nationales traditionnelles», qui permettrait à ces dernières de présenter leur culture, leur patrimoine, leur histoire et leurs aspirations;
 - 4.4. par le biais de ses comités d'experts compétents, d'élaborer des programmes de formation et d'organiser des séminaires destinés aux professeurs d'histoire et aux représentants des médias, en particulier ceux travaillant dans les régions ethniquement mixtes, afin d'éduquer les jeunes dans l'esprit de tolérance et la coopération dans toute l'Europe.

C. Exposé des motifs, par M. Kalmár, rapporteur

1. Introduction

1. «Nos travaux ont pour but de faire disparaître les frontières des Etats européens. Notre objectif est que l'Europe devienne une maison commune, la maison de la liberté». Ces mots, prononcés par Konrad Adenauer en 1950, sont les fondations mêmes sur lesquelles repose le Conseil de l'Europe.
2. La situation des minorités devrait être au cœur des travaux du Conseil de l'Europe, puisqu'elle joue un rôle essentiel dans la préservation de la paix et de la stabilité. Dans l'histoire de l'Europe, l'incapacité à apporter une réponse satisfaisante aux questions relatives aux minorités a été une cause majeure de tensions politiques, de conflits et de violations des droits de l'homme. Il ne s'agit pas uniquement d'un signe caractéristique du passé, mais d'une question d'actualité et d'une leçon qui doit guider nos décisions politiques d'aujourd'hui et de demain. Les Etats et les organisations européens animés de la volonté de faire de l'Europe «la maison de la liberté» et «une maison commune» doivent avoir le courage de traiter de la situation des minorités nationales.
3. On sait que les frontières nationales en Europe ont été modifiées à plusieurs reprises, non seulement en raison de clivages ethniques mais aussi pour d'autres motifs. En conséquence, presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe comptent aujourd'hui des minorités nationales traditionnelles. On sait peut-être moins que les personnes appartenant à des minorités nationales traditionnelles représentent 10,29 %⁴ du total de la population européenne. Selon l'Union fédéraliste des communautés européennes (UFCE), les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe regroupent quelque 340 minori-

4 Chiffre tiré de la publication de Christoph Pan et Beate Sibylle Pfeil, «National Minorities in Europe. Handbook», Ethnos vol. 63, Braumueller, Vienne, 2003.

tés autochtones, soit près de 100 millions de personnes. Un citoyen européen sur sept appartient à une minorité. Dans la seule Union européenne, outre les 23 langues officielles de l'Union, on compte plus de soixante langues régionales ou minoritaires. On estime à 40 millions le nombre de locuteurs de ces langues.

4. La diversité ethnique, culturelle et linguistique de l'Europe a été un facteur essentiel de compétitivité et de créativité. «L'unité par la diversité», telle est l'une des devises de l'Europe. Ce principe s'applique non seulement au niveau européen, mais aussi dans chaque pays d'Europe.
5. Si cette richesse n'est pas protégée et cultivée, elle risque de disparaître. Je suis profondément préoccupé par la détérioration de la situation et des droits des minorités nationales traditionnelles malgré les multiples conventions, résolutions et recommandations adoptées par des organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe et plus récemment l'Union européenne.
6. Le concept d'Etat nation est apparu au cours des XVIII^e et XIX^e siècles, avec le processus d'édification des nations en Europe. Plusieurs Etats ont cherché à regrouper sur leur territoire une population ethniquement homogène; tous ceux qui n'appartenaient pas à la majorité sont devenus des citoyens de seconde zone. Ainsi, au fil des siècles, différentes parties de l'Europe ont été le théâtre d'assimilations forcées, de déportations massives, d'atrocités, de nettoyages ethniques, de vagues d'émigration, de dénis des droits communautaires, de restrictions à l'utilisation de la langue maternelle et de falsifications de l'histoire. Le siècle dernier a été marqué par un regain d'intolérance et de tensions.
7. J'ai la conviction que l'idée moderne d'Etat est celle d'un Etat intégrateur où la population majoritaire et les minorités vivent ensemble, à la fois comme éléments constitutifs et comme piliers actifs du système démocratique. Selon Francesco Palermo, premier vice-président du Comité consultatif de la Convention- cadre pour la protection des minorités nationales, «les différences devraient être la règle et non l'exception⁵». L'avenir de l'Europe dépend également de la capacité des Etats à reconnaître et à protéger les droits des minorités nationales traditionnelles et à les associer au processus politique.
8. Je regrette que la protection des droits des minorités nationales traditionnelles, malgré son importance pour la stabilité et la sécurité, ne soit pas encore une priorité politique. L'intolérance, l'ignorance, le manque de confiance mais également la mondialisation ont accéléré un processus d'assimilation des minorités nationales traditionnelles à la majorité, processus déclenché par des politiques nationales ou des motivations personnelles. Si le phénomène se poursuit à ce rythme, je présume que les minorités nationales seront bientôt menacées. Les valeurs culturelles humaines et européennes qui forment la richesse de notre continent seront perdues et la fameuse diversité européenne pourrait s'estomper.
9. La question des minorités nationales traditionnelles en Europe est de la plus haute importance et devrait constituer une préoccupation constante dans le cadre offert par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. C'est ainsi que nous pourrions prévenir les conflits et donner corps à l'idée d'une Europe qui soit notre maison commune. Les conflits ou la paix, le déclin ou la prospérité: tels sont les enjeux! La question est européenne, mais le risque est mondial. Interdire la discrimination ne représente pas une solution complète aux problèmes qui découlent de la situation des minorités nationales traditionnelles. Le véritable objectif est de mettre fin à leur assimilation et de faire en sorte que ces minori-

5 Rencontre avec M. Francesco Palermo, directeur de l'Institut d'études sur le fédéralisme et le régionalisme, Académie européenne de Bolzano/Bolzen (EURAC), 10 mai 2013, Bolzano/Bolzen, Italie.

tés puissent se sentir totalement chez elles sur le territoire où elles sont traditionnellement installées, intervenir dans les décisions qui les concernent et exercer de manière autonome leurs droits culturels, éducatifs et linguistiques. Le principe de subsidiarité devrait prévaloir en la matière.

2. Origine du rapport

10. Ce rapport fait suite à une proposition de résolution présentée par Mme Elvira Kovács et plusieurs de ses collègues (Doc. 12994). Cette proposition de résolution rappelle que l'année 2013 marque le vingtième anniversaire de la Recommandation 1201 (1993), par laquelle l'Assemblée invitait pour la première fois le Comité des Ministres à élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») sur les droits des minorités, ainsi que le dixième anniversaire de la Résolution 1334 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe.
11. D'après les signataires de la proposition de résolution, «ces documents nous rappellent que s'ils souhaitent que la présence des minorités nationales traditionnelles devienne une source de richesse culturelle et de stabilité politique, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent définir un cadre pour la protection des droits de ces minorités nationales traditionnelles. Il faudra également prévoir des mécanismes spécifiques permettant de garantir ou de renforcer la représentation politique et les différents types d'autonomies territoriales dans le respect des traditions historiques et des normes européennes». Eu égard à ces considérations, ils suggèrent que «l'Assemblée devrait élaborer un rapport sur les bonnes pratiques et sur le suivi des documents susmentionnés pour la protection des droits des minorités nationales traditionnelles en Europe, et formuler des recommandations en ce sens à l'attention des Etats membres».

3. Définitions

12. Il n'existe pas encore de définition généralement acceptée de la notion de «minorité nationale». La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ne contient pas de définition juridique, pas plus que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157, «la Convention-cadre»). Cette absence de définition laisse aux gouvernements une assez large latitude pour sélectionner les minorités auxquelles ils souhaitent accorder une protection juridique, ce qui peut aisément donner lieu à des approches différentes selon les Etats membres, même si cela est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Je suis d'avis qu'une définition européenne claire du terme de «minorité» devrait être adoptée dans un avenir proche afin d'améliorer l'efficacité de la protection des minorités.
13. L'Assemblée parlementaire a néanmoins donné une définition dans sa Recommandation 1201 (1993): «L'expression "minorité nationale" désigne un groupe de personnes dans un Etat qui: a) résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens; b) entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; c) présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; d) sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat; e) sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait

leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue». Je m'appuierai sur cette définition dans le cadre du mon rapport.

4. Portée du rapport

14. Le terme de «minorités» tel que défini dans la Recommandation 1201 (1993) désigne à la fois les minorités traditionnelles et nouvelles. Dans ce rapport, j'examinerai plus particulièrement la question des minorités nationales traditionnelles, que je définirais comme un groupe de personnes présent depuis des siècles sur le même territoire et qui partage une même identité nationale et culturelle. Certains sont devenus une minorité car les frontières des Etats ont changé; d'autres ont toujours formé une minorité et ont réussi à préserver leur identité en tant que telle.
15. J'ai décidé de limiter autant que possible la portée de mon rapport afin de formuler des recommandations précises, susceptibles d'avoir davantage d'impact. Conformément à cette approche, bien que je juge ces questions tout aussi importantes, je n'examinerai pas ce qu'il est convenu d'appeler les «minorités nouvelles»: les Roms et les minorités religieuses, car le champ du rapport deviendrait alors trop vaste. Par exemple, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) elle-même établit une distinction entre les langues dites «nouvelles» ou souvent non-européennes et les langues régionales ou minoritaires. Ce texte affirme également que les langues dites «nouvelles» et les langues régionales ou minoritaires devraient être traitées séparément⁶.
16. Dans ce rapport, je souhaite apporter des éclaircissements sur la situation et les droits des minorités nationales traditionnelles, et notamment sur leur droit à participer effectivement à la vie politique et publique et sur l'utilisation des langues minoritaires dans l'éducation et les médias. Je me pencherai à la fois sur les aspects individuels et collectifs des droits des minorités.
17. Je citerai les travaux précédents de l'Assemblée et rappellerai les dispositions de la Convention-cadre et les commentaires du Comité consultatif pour formuler des recommandations visant à renforcer la protection des minorités nationales traditionnelles en Europe.
18. Le présent rapport repose sur des recherches documentaires et sur des données collectées au cours de visites d'information menées en Italie les 9 et 10 mai 2013, en Finlande les 6 et 7 novembre 2013 et en Serbie du 11 au 13 décembre 2013. Je tiens à remercier les délégations parlementaires de leur soutien pour la préparation et le déroulement de ces visites. J'ai également rencontré M. Mark Lattimer, directeur exécutif de Minority Rights Group International, après une audition lors d'une réunion de la commission sur l'égalité et la non-discrimination le 3 décembre 2012, à l'occasion de laquelle j'ai présenté un schéma de rapport. Les membres de la commission ont examiné la première version du mémorandum lors de la réunion de la commission à Varsovie le 18 mars 2013. La commission a tenu une audition avec Mme Athanasia Spiliopoulou Åkermark, présidente du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et avec M. Stefan Oeter, président du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, lors de sa réunion du 17 septembre 2013 à Madrid. La commission a également tenu une discussion sur la politique

6 Rapport explicatif de la Charte des langues régionales ou minoritaires: «La charte ne traite pas la situation des nouvelles langues, souvent non européennes, qui ont pu apparaître dans les Etats signataires par suite des récents flux migratoires à motivation souvent économique. Dans le cas des populations parlant ces langues, des problèmes spécifiques d'intégration se posent.» Le CAHLR a estimé que ce problème valait d'être traité séparément, le cas échéant dans un instrument juridique spécifique.

linguistique en Espagne avec la participation de M. Rafael Rodríguez Ponga, secrétaire général de l'Institut Cervantes, et de M. Fernando Rey Martínez, président du Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et de la non-discrimination en raison de l'origine raciale ou ethnique. Le 1^{er} octobre 2013, la commission a tenu une audition sur la participation politique et les autonomies territoriales avec Mme Michèle Akip, chef du Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et M. Stefan Wolff, directeur de recherches et du transfert de connaissances, Collège des études sociales, Université de Birmingham.

19. Je souhaite également remercier les membres de la commission sur l'égalité et la non-discrimination pour leur participation active aux discussions concernant ce rapport et pour leurs contributions et observations tout au long de ce processus.

5. Objectifs du rapport

20. J'espère que ce rapport contribuera à donner une place plus importante à la question des minorités nationales parmi les priorités politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe.
21. Je tiens à démontrer que le respect des droits des minorités présente un intérêt pour tous ceux qui vivent dans tel ou tel pays, qu'ils appartiennent à la majorité ou à des minorités, et que la protection des minorités renforce la structure démocratique du système politique.
22. Enfin, je tiens à insister sur le fait que la situation des minorités nationales traditionnelles comporte une dimension économique qui est trop souvent négligée. Sur plusieurs territoires pour lesquels des mesures appropriées ont été prises pour apaiser les tensions ethniques, on observe une croissance économique importante, qui donne satisfaction à la fois à l'Etat et aux minorités concernées. Le Haut-Adige/Tyrol du Sud est un exemple à cet égard.

6. Instruments internationaux de protection des droits des minorités nationales traditionnelles

23. La protection des droits des minorités nationales et l'interdiction de la discrimination font aujourd'hui partie intégrante du système international de protection des droits de l'homme. Le système international de protection des minorités qui s'est développé au cours des dernières décennies repose néanmoins principalement – quoique non exclusivement – sur une logique individuelle.
24. Plusieurs décennies après l'abandon du régime des minorités de la Société des Nations (et le recul durable du système général de protection qui a suivi), l'adoption en 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques⁷ a marqué la relance et le développement de la protection et de la promotion des droits des minorités au niveau mondial.
25. Pour mesurer l'importance globale de la Déclaration pour l'évolution des droits des minorités, il ne faut pas perdre de vue que son adoption a été à l'origine de plusieurs développements institutionnels majeurs dans le domaine de la protection des minorités. Un Commentaire sur la Déclaration, adopté en 2004⁸, souligne que la protection des minorités repose sur quatre conditions: la protection de leur existence et l'interdiction de leur exclusion, de leur discrimination négative et de leur assimilation. Il établit

7 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_French.pdf.

8 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>.

également que, si les droits énoncés dans la Déclaration prennent toujours la forme de droits individuels, les devoirs des Etats, en revanche, sont en partie formulés comme des devoirs envers les minorités considérées comme groupes et que, dans certains cas, la meilleure façon de les appliquer consistera à mettre en place différents types de participation au processus décisionnel. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones⁹ est un autre instrument des Nations Unies venu enrichir le cadre juridique dans lequel s'inscrit le développement des normes relatives à la protection des minorités.

26. Tandis que les instruments mis en place au niveau mondial tendent à confirmer un degré de protection minimal pour les minorités nationales, les instruments régionaux peuvent définir des normes plus élevées. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹⁰, traité multilatéral signé en 1995, est entrée en vigueur en 1998. Elle constitue aujourd'hui l'instrument international le plus complet pour la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. A ce jour, 39 Etats sont Parties à la Convention- cadre, quatre Etats – la Belgique, la Grèce, l'Islande et le Luxembourg – l'ont signée mais pas encore ratifiée, et quatre autres – Andorre, la France, Monaco et la Turquie – ne l'ont ni signée ni ratifiée.
27. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires adoptée en 1992 met l'accent sur l'obligation de l'Etat de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'éléments du patrimoine culturel. C'est un instrument international unique en son genre, qui vient compléter la Convention-cadre¹¹. On relève des ressemblances notables entre la Convention-cadre et la Charte, notamment dans les dispositions détaillées de la Partie III de la Charte. «Si la nature et le champ d'application des deux instruments peuvent donc différer, l'approche axée sur les droits individuels qui caractérise la Convention-cadre et la conception plus large de la protection et de la promotion de la culture qui prévaut dans la Charte ont pour effet de renforcer le cadre juridique général régissant la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales¹².»
28. L'Assemblée parlementaire a toujours été un moteur de la protection des minorités dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (Recommandation 1609 (2003) et Résolution 1334 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, et Résolution 1832 (2011) «La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification»). Dans sa Recommandation 1201 (1993), l'Assemblée étend sensiblement sa liste des droits spécifiques aux minorités, notamment en matière de langues et d'éducation, dans une proposition de protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités. Je rappellerai aussi ses Recommandations 1492 (2001), 1623 (2003), 1766 (2006) et 1713 (2010) concernant les droits des minorités.
29. Outre les documents susmentionnés (Nations Unies et Conseil de l'Europe), d'autres instruments peuvent présenter un intérêt pour la protection des minorités nationales traditionnelles. Ils vont de normes et standards juridiquement contraignants à des recommandations et lignes directrices. La Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits

9 www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf.

10 <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/157.htm>.

11 Commentaire thématique n° 3: Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, paragraphe 11, www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_fr.pdf.

12 Ibid.

de l'homme, ainsi que la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), prévoient la protection des minorités. En outre, les recommandations et lignes directrices publiées par le Haut-Commissaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour les minorités nationales présentent aussi un intérêt. Les actes, normes et recommandations du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et des Nations Unies ont inspiré des accords bilatéraux entre Etats. Ces accords bilatéraux, qui – lorsqu'ils sont respectés – ont pris un caractère juridiquement contraignant pour les Etats signataires, peuvent contribuer à la protection des droits des minorités nationales. Sur un plan plus général, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention relative aux droits de l'enfant touchent aussi aux droits des minorités. Dans le cas des minorités nationales vivant dans l'Union européenne, l'acquis communautaire relatif aux droits linguistiques s'applique, de même que les traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Les bonnes pratiques mises en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient servir d'inspiration.

30. La Résolution du Parlement européen sur la protection des minorités et les politiques de lutte contre les discriminations dans l'Europe élargie (2005/2008(INI)) souligne l'incohérence de la politique à l'égard des minorités: alors que leur protection est l'un des critères de Copenhague, la politique communautaire ne repose sur aucune norme relative aux droits des minorités, et il n'existe pas de consensus communautaire au sujet des personnes qui peuvent être considérées comme membres d'une minorité. Le Parlement européen recommande qu'une telle définition repose sur celle de «minorité nationale» contenue dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée. Dans son arrêt *Timichev c. Russie*¹³, la Cour européenne des droits de l'homme définit les minorités comme des groupes sociaux.

7. Réussites et défis dans la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

31. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est l'une des réussites majeures du système international de protection des minorités. Elle affirme la nécessité de protéger et de promouvoir les droits des membres de ces communautés, considérés comme détenteurs de valeurs culturelles et économiques et d'autres valeurs importantes pour l'ensemble de la société. Les cultures et les langues minoritaires ne sont plus considérées, du moins en théorie, comme un problème ou une menace pour l'intégrité de la société, mais comme une ressource précieuse et souvent sous-exploitée. Les Etats s'accordent à considérer que la protection des minorités nationales n'est pas un problème national.
32. La Convention-cadre montre la voie à suivre pour améliorer le système de protection des minorités. Cependant, il est essentiel de noter que viser à préserver les cultures ou les langues des minorités sous leur forme actuelle peut ne pas suffire. La Recommandation 286 (2010) adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, intitulée «Les langues minoritaires: un atout pour le développement régional», précise que «[l]es langues régionales et minoritaires ne sont pas un luxe inutile: elles font partie intégrante du riche patrimoine culturel européen et peuvent contribuer de manière déterminante à l'intégration et à la prospérité économique de la Grande Europe».

13 Requête nos 55762/00 et 55974/00, arrêt du 13 décembre 2005.

33. Certaines conditions doivent être réunies pour permettre le développement, et donc la survie, des cultures et des langues minoritaires. Si un Etat, responsable de la protection d'une minorité nationale donnée, ne met pas en place toutes les structures adéquates et ne prend pas les mesures appropriées pour protéger efficacement cette minorité (sa culture, sa langue et ses membres), la culture minoritaire en question déclinera, même si l'Etat respecte en théorie toutes les obligations qu'il a contractées en vertu du droit international.
34. Comme le souligne le professeur Spiliopoulou Åkermark, Présidente du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹⁴, «[l]es minorités ne sont pas des groupes homogènes et monolithiques et il peut être nécessaire d'appliquer des mesures différentes (...) La Convention est mise en œuvre et son application contrôlée selon une approche article par article». Les commentaires (notamment le récent Commentaire n° 3) du Comité consultatif de la Convention-cadre, fondés sur un suivi rigoureux de la mise en œuvre de la Convention dans les Etats Parties, sont à considérer non comme des textes figés, mais comme des documents dont l'interprétation est appelée à évoluer en même temps que le processus de suivi de la Convention: ils reconnaissent que les normes évoluent constamment ou, en d'autres termes, qu'il est toujours possible de les améliorer.
35. Si le mécanisme de suivi de la Convention-cadre permet d'améliorer les normes et de définir son champ d'application, certains problèmes entravent au contraire sa mise en œuvre. Le rythme insuffisant du processus de ratification de la convention ainsi que les réserves émises par les Etats Parties tendent à affaiblir sa portée. Notons cependant que l'amélioration des normes et le développement de bonnes pratiques dans certains Etats constituent des modèles valables et des références même pour les Etats qui ne sont pas encore Parties à la convention. Dans ce contexte, je tiens à rappeler que, selon l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, une Partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Par conséquent, les dispositions de la Convention-cadre s'appliquent à tous les organes de l'Etat, sans restrictions ni exceptions, quelle que soit sa structure: fédérale, centralisée ou décentralisée.
36. Bien que la mise en œuvre de la Convention-cadre ait conduit à l'adoption de solutions novatrices et efficaces, on constate des lacunes s'agissant de garantir une protection adéquate aux personnes appartenant à une minorité nationale. Dans certains Etats, le processus de mise en œuvre de la Convention-cadre a donné lieu à de bonnes pratiques mais aussi engendré d'importantes difficultés. La protection des personnes appartenant à une minorité nationale peut être considérée comme une question politique et son étendue dépend de la situation politique du moment. L'arrivée au pouvoir d'un nouveau parti ou d'une nouvelle coalition interrompt souvent la mise en œuvre des politiques visant à renforcer cette protection. Ces changements entraînent aussi parfois un transfert de compétences entre diverses institutions publiques. En outre, à la suite de changements politiques, certains Etats mettent en place des politiques de promotion de la langue et de la culture majoritaires (officielles ou «d'Etat») qui, dans la pratique, peuvent porter préjudice à la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Par ailleurs, l'absence de définition de l'expression «minorités nationales» demeure problématique.

14 Réunion de la commission sur l'égalité et la non-discrimination tenue le 17 septembre 2013 à Madrid.

8. Droit à l'identité

37. «Le droit à l'identité représente à bien des titres l'élément essentiel du corpus des droits de l'homme pour les minorités – la revendication d'un caractère distinctif et la contribution d'une culture propre à l'héritage traditionnel, culturel et linguistique de l'humanité¹⁵». La protection de l'identité est spécifiquement établie à l'article 5.1 de la Convention-cadre, selon lequel: «[Les Etats Parties] s'engagent à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel.» La protection de l'identité fait partie intégrante d'une politique de non- assimilation. Cette protection est par ailleurs évoquée à l'article 6 de la Convention-cadre, qui interdit la discrimination sur la base de l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. L'identité à protéger et à promouvoir peut être l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse ou l'ensemble de ces identités. Le concept d'identité est large et important pour les individus et les communautés car il a trait à leur appartenance et à leur façon de penser, de ressentir et d'agir. Le respect et la protection de l'identité peuvent donc être considérés comme des éléments constitutifs du respect de la dignité humaine.
38. Le droit à l'identité est à la croisée des chemins entre les droits des droits individuels et collectifs¹⁶, présentant ces deux aspects à la fois, puisqu'il bénéficie aux individus aussi bien qu'aux communautés¹⁷. Le droit individuel de participer à la vie culturelle, par exemple, n'a pas de sens en l'absence de communauté.
39. L'article 5.2 de la Convention-cadre interdit l'assimilation forcée et dispose que «[s]ans préjudice des mesures prises dans le cadre de leur politique générale d'intégration, les Parties s'abstiennent de toute politique ou pratique tendant à une assimilation contre leur volonté des personnes appartenant à des minorités nationales et protègent ces personnes contre toute action destinée à une telle assimilation». Dans le cas de minorités nationales traditionnelles qui ont vécu et développé leurs identités et institutions nationales pendant des siècles alors qu'elles vivaient sur le même territoire, je considère que l'intégration en tant que communauté pourrait éviter une assimilation forcée des groupes minoritaires et une sécession de certaines parties du territoire de l'Etat. L'intégration en tant que membre d'un groupe favorise la promotion de la paix et de la stabilité, alors que l'intégration au niveau individuel peut facilement entraîner l'assimilation, et donc potentiellement devenir source de tensions et de risques sécuritaires. Les minorités nationales traditionnelles devraient être intégrées à la société en tant que communautés. Toutes les personnalités que j'ai rencontrées dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, en particulier M. Joseph Marko, directeur de l'Institut des droits des minorités de l'Académie européenne de Bolzano/Bolzen, ont confirmé cette analyse. Elle a également été appuyée lors de ma visite d'information en Serbie.
40. Le droit international en matière de droits des minorités a clairement fixé les limites des politiques d'intégration: elles ne peuvent se traduire par une assimilation forcée et par la renonciation à leur identité spécifique. Les communautés de minorités nationales traditionnelles doivent mieux s'intégrer

15 Patrick Thornberry, *Collected Courses of the Academy of European Law/Recueil des cours de l'Académie de droit européen* (European courses 121995 vol VI livre 2), 1997.

16 Conférence: Renforcer l'impact de la Convention-cadre, rapport préparé par Tove Malloy, Roberta Medda- Windischer, Emma Lantschner et Joseph Marko, «Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties», Conseil de l'Europe, Strasbourg, 9-10 octobre 2008, p. 57.

17 *Ibid.*, p. 56.

à de plus vastes pans de la société (aux niveaux régional, national et européen, selon les cas) en tant que communautés autonomes composées d'individus, contribuant à l'enrichissement culturel et économique de l'ensemble de la société. Elles doivent préserver leur culture et leur langue en maintenant (ou en restaurant) et en dirigeant les institutions mises en place au fil des siècles et en préservant ou en rétablissant le statut officiel de leur langue, comme l'expriment également les articles 9.1.a.i, 10.1.a.i et 10.2.a de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Ces besoins historiques doivent être considérés comme des droits acquis et respectés en tant que tels. Une politique d'intégration peut être conforme aux attentes de la Convention-cadre lorsqu'elle veille à ce que l'intégration d'une minorité nationale traditionnelle en tant que groupe ne devienne pas une assimilation forcée ou n'affaiblisse pas l'identité du groupe installé sur le territoire de l'Etat. Il est essentiel d'établir une distinction entre l'intégration (de communautés autonomes), qui est une solution, et l'assimilation forcée, qui peut violer des droits de l'homme et menacer la sécurité.

9. Droits linguistiques

41. La langue est un aspect essentiel de l'identité culturelle. Les droits linguistiques et la protection de l'identité des personnes appartenant aux groupes minoritaires sont étroitement liés et ce lien est central, car l'usage d'une langue minoritaire est pour elles l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver leur identité¹⁸. Le droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire est consacré par l'article 10 de la Convention-cadre et par l'article 7.1.d de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les locuteurs de langues régionales et minoritaires sont un atout précieux car ils permettent d'établir un lien entre les personnes. Dans son Commentaire thématique n° 3, le Comité consultatif souligne que «[b]ien que la Convention-cadre protège les droits des individus appartenant aux minorités nationales, la jouissance de certains de ces droits revêt une dimension collective» (paragraphe 3). Comme le précise la Convention-cadre, «certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, ne peuvent être exercés concrètement qu'en commun avec d'autres». Le système de protection des droits de l'homme, plutôt efficace pour garantir le libre usage des langues dans la sphère privée, ne l'est pas autant lorsqu'il s'agit de faire valoir le droit d'utiliser une langue dans les relations avec les administrations.
42. L'article premier de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires définit les «langues régionales ou minoritaires» comme les langues pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un Etat par des ressortissants de cet Etat qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'Etat, et différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet Etat. Elle n'inclut ni les dialectes de la (des) langue(s) officielle(s) de l'Etat ni les langues des migrants. Cette définition couvre 84 langues régionales et minoritaires, utilisées par 206 minorités nationales ou groupes linguistiques dans 23 des 25 Etats Parties à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹⁹.
43. Plusieurs documents, dont le Commentaire n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, soulignent l'importance de la réciprocité dans les politiques linguistiques: «Pour que les langues moins répandues soient davantage respectées, les politiques linguistiques devraient encourager l'utilisation

18 *Ibid.*, p. 57.

19 <http://languagecharter.eokik.hu/byLanguage.htm>.

de différentes langues dans les lieux publics, tels que les centres administratifs locaux, ainsi que dans les médias. Par ailleurs, s'il est important que les locuteurs de langues minoritaires apprennent les langues majoritaires, l'inverse est également vrai» (article 33).

44. En Finlande, la Constitution affirme que le finnois et le suédois sont les langues nationales officielles. Après la naissance, les parents décident d'affilier leur enfant à l'une des langues officielles, le finnois ou le suédois. Lorsqu'il atteint sa majorité (18 ans), l'enfant peut revenir sur cette décision, puis changer autant de fois qu'il le souhaite. Dans les municipalités bilingues, les citoyens doivent avoir accès au même niveau de services en finnois et en suédois.
45. En Serbie, la loi fédérale de 2002 sur la protection des droits et des libertés des minorités nationales régit le droit des minorités à l'éducation dans leur langue maternelle. Une langue minoritaire peut être utilisée par l'administration locale lorsque 15 % des habitants appartiennent à la minorité nationale concernée. Selon la Médiatrice régionale de Voïvodine, la mise en œuvre de cette loi pose encore des difficultés dans certaines communes.
46. Le Comité consultatif relève dans son troisième Commentaire thématique que les médias jouent un rôle central pour les droits linguistiques des minorités nationales: «Le droit de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans une langue minoritaire, prévu à l'article 9 de la Convention-cadre, ne peut s'exercer que s'il existe des possibilités effectives d'accéder aux médias. La possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est en outre une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle». Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités et de leurs langues.
47. Je soutiens le Comité consultatif dans sa requête aux autorités pour qu'elles financent plus généreusement les organisations ou les médias qui représentent des minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité. Il convient à cet égard de porter une attention particulière aux besoins spécifiques des régions rurales et isolées traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale. Le Comité consultatif souligne le rôle important joué par les médias privés et communautaires pour la réalisation des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales: «Entre autres conséquences négatives des quotas, les médias en langues minoritaires peuvent subir une limitation de leur temps d'antenne, devoir faire face à des coûts plus élevés en raison des besoins de doublage ou de sous-titrage dans la langue officielle et même, dans certains cas, se voir infliger des amendes pour infraction aux dispositions légales.»

10. Droit à l'enseignement dans sa propre langue

48. Les droits en matière d'éducation sont étroitement liés aux droits linguistiques. L'éducation est le vecteur de reproduction culturelle, de socialisation et de formation de l'identité le plus important, et donc un moyen irremplaçable de préservation et de respect de l'identité. L'enseignement dans les langues minoritaires est vital pour la protection des droits des minorités. On ne saurait trop souligner l'importance du droit d'utiliser la langue maternelle dans l'éducation. La langue est une sorte de «digue», qui

doit être considérée comme un élément crucial pour l'accès à tous les niveaux d'éducation. De fait, l'éducation est essentielle à la survie des langues des minorités nationales traditionnelles qui constituent le patrimoine culturel de l'Europe. Dans sa Recommandation 1353 (1998), l'Assemblée considérait que les minorités devaient être en mesure d'exprimer leur identité et de développer leur éducation, leur culture, leur langue et leurs traditions, et qu'il appartenait aux Etats de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet. Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques d'exprimer leurs propres particularités et de développer notamment leur culture et leur langue est également reconnu par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992). La Déclaration reconnaît également le droit de recevoir une éducation dans sa langue.

49. Le droit d'apprendre sa langue maternelle et de recevoir un enseignement dans cette langue est reconnu à l'article 14 de la Convention-cadre comme «l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité». Il est attendu des Etats Parties qu'ils reconnaissent ce droit dans leur système juridique et éducatif. L'article 14.1 mentionne explicitement «le droit» des minorités nationales d'apprendre leur langue minoritaire comme «l'un des principaux moyens pour ces personnes d'affirmer et de préserver leur identité».
50. L'enseignement dans la langue maternelle est considéré comme une bonne pratique pour préserver les langues. Cependant, les minorités nationales traditionnelles ont des difficultés à protéger et à promouvoir en tant que droits de l'homme le droit à l'éducation dans une langue minoritaire et celui d'apprendre une langue minoritaire. Dans sa Recommandation 1740 (2006), l'Assemblée considère que des formes d'enseignement fondées sur la langue maternelle «augmentent significativement les chances de réussite scolaire, voire donnent de meilleurs résultats». Il est incontestable que chaque langue a son propre système logique qui ne peut être remplacé par la logique d'une autre langue. La langue maternelle d'un enfant est la langue dans laquelle il s'exprime. Les Recommandations de La Haye du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE rappellent que les premières années d'enseignement ont une importance déterminante pour le développement de l'enfant²⁰. Il ressort d'études réalisées dans le domaine de l'éducation que l'enseignement au niveau préscolaire et à l'école maternelle doit se faire de préférence dans la langue de l'enfant. La poursuite de l'enseignement dans la langue maternelle aux niveaux secondaire et supérieur (y compris dans l'enseignement professionnel) est indispensable pour les minorités nationales traditionnelles. Dans sa Recommandation 1353 (1998), l'Assemblée a rappelé que les gouvernements devaient éviter d'imposer l'usage exclusif de la langue officielle et s'abstenir de mettre en œuvre des politiques tendant à l'assimilation des cultures minoritaires par la culture majoritaire.
51. Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir leurs propres établissements d'enseignement, pour lesquels elles demandent des aides privées et publiques, est protégé par l'article 13 de la Convention-cadre. La formulation des politiques éducatives devrait

20 Deuxième conférence mondiale sur le droit à l'éducation et les droits inhérents au domaine éducatif, projet de compte-rendu des ateliers sur les droits linguistiques dans l'éducation dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité et d'amitié, Bruxelles, 8-10 novembre 2012, Association européenne pour le droit et la politique de l'éducation (ELA), Bruxelles (CRC), Gracielle Lauwers and Jan De Groof (éds.): Dženana Hadžiomerović, *Multilingualism and Conflict Prevention: Speaking the Language(s) of Integration* (2005), p. 41: www.ua.ac.be/main.aspx?c=ELA&n=109131.

prendre en compte les besoins réels des minorités nationales traditionnelles. Je suis convaincu que des établissements d'enseignement spécifiques aux minorités nationales traditionnelles constituent pour elles le meilleur moyen d'apprendre leur langue en utilisant la méthode de leur propre système d'enseignement minoritaire. Dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, chaque minorité linguistique a son propre système éducatif. Dans le système germanophone, les cours sont dispensés en allemand et l'italien est enseigné comme langue étrangère. Dans le système italianophone, c'est l'inverse. Dans le système ladin, la moitié des cours est donnée en allemand et l'autre moitié en italien, avec deux heures de ladin par semaine. En Finlande, les enfants parlant finlandais et suédois ont droit à l'enseignement dans leur langue maternelle. Sur le territoire sâme, l'enseignement fondamental devrait être principalement dispensé en langue sâme. L'Etat accorde des subventions supplémentaires aux entités qui enseignent leur langue maternelle aux enfants sâmes, roms et migrants.

52. Lorsqu'un enfant est capable de s'exprimer dans sa langue maternelle comme un locuteur natif, il est en mesure d'apprendre correctement la langue de la majorité, indispensable pour être compétitif. Si les politiques d'intégration sont poussées trop loin dans le domaine de l'éducation, elles se traduisent par l'assimilation et par la disparition de la langue minoritaire en tant que culture distincte. L'enseignement de la langue minoritaire aux personnes qui ne sont pas membres de la minorité peut aussi être utile pour améliorer la compréhension entre la majorité et les minorités. En de rares occasions, lorsque le Comité consultatif a pu examiner la mise en œuvre des dispositions énoncées à l'article 13, il a indiqué que les établissements d'enseignement et les institutions pédagogiques privés des minorités étaient une ressource clé pour l'enseignement en langues minoritaires²¹. Le Comité consultatif a salué et encouragé les initiatives des Etats Parties visant à subventionner les écoles de langues minoritaires privées²².
53. Le Comité consultatif a consacré son premier Commentaire thématique, adopté le 2 mars 2006, à l'éducation au regard de la Convention-cadre. Les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'analyse du Commentaire. Concernant la réserve «s'il existe une demande suffisante», le Comité consultatif encourage les gouvernements à adopter une «approche plus active en dépit de la faiblesse de la demande». L'accent est mis sur la continuité de l'enseignement des langues minoritaires traditionnelles à tous les niveaux, y compris pré- et post-primaires. Le Comité consultatif souligne également qu'aux termes de l'article 12 de la Convention-cadre, les Etats Parties s'engagent à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales.
54. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été élaborée dans le but de protéger et de promouvoir les langues régionales et minoritaires en tant que partie intégrante du patrimoine culturel de l'Europe. Son article 8 vise à assurer que ces langues soient utilisées dans l'éducation. La France, la Grèce et la Turquie n'ont pas encore ratifié la Charte. Le système dépend également de la bonne volonté des Etats et de l'adoption de mesures actives pour promouvoir l'utilisation des langues régionales et minoritaires. Ces conditions ne sont pas universellement remplies, et certains Etats

21 Deuxième avis du CCCC sur la Suède, paragraphe 139.

22 Deuxième avis du CCCC sur Chypre, paragraphe 125. On trouve des observations similaires sur les aides publiques dans les avis suivants: sur l'Allemagne, paragraphes 55-56; sur l'Estonie, paragraphes 49 (premier avis) et 134 (deuxième avis); sur l'Autriche, paragraphes 59-60 (premier avis) et 151 (deuxième avis).

restent hostiles à la Charte ou ne l'appliquent pas effectivement. Les recommandations du Comité d'experts de la Charte n'ont pas caractère obligatoire. Dans plusieurs pays, on note des disparités entre la législation en vigueur et son application. La Charte est un instrument unique et des échanges sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre de ses dispositions devraient être encouragés.

55. La Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques et la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, adoptées par les Nations Unies, comprennent le droit à l'éducation dans sa propre langue. Malheureusement, ces instruments ne sont pas juridiquement contraignants. Même s'ils montrent une reconnaissance croissante, au niveau international, du principe selon lequel le droit de recevoir un enseignement dans sa propre langue doit être garanti, le fait est que le droit international n'entérine toujours pas de façon générale, non équivoque et juridiquement contraignante l'obligation de respecter ce droit. Au niveau mondial, il reste difficile de parvenir à un vaste accord international pour faire de ce droit une norme juridiquement contraignante. Cependant, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, dans sa onzième Observation générale (2009, CRC/C/GC/11), interprète comme suit le droit des peuples autochtones à l'éducation dans leur langue: «62. L'article 30 de la Convention consacre le droit de l'enfant autochtone d'utiliser sa propre langue. Pour pouvoir exercer ce droit, il est essentiel que l'enfant puisse recevoir un enseignement dans sa propre langue. L'article 28 de la Convention n° 169 de l'OIT dispose que les enfants des peuples autochtones doivent apprendre à lire et à écrire dans leur propre langue et doivent aussi avoir la possibilité d'atteindre la maîtrise des langues officielles du pays. Les programmes d'enseignement bilingues et interculturels sont importants pour l'éducation des enfants autochtones. Dans la mesure du possible, les enseignants de ces enfants devraient être recrutés au sein des communautés autochtones. Ils devraient bénéficier de l'appui et de la formation nécessaires²³».
56. D'un point de vue juridique, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires mentionnent explicitement le droit pour les minorités nationales traditionnelles non seulement d'apprendre, mais également dans certains cas de recevoir un enseignement dans leur propre langue – du moins à certaines conditions. Les dispositions contenues dans ces traités soulèvent cependant des problèmes et ne tiennent pas vraiment les promesses qu'elles semblaient porter. Il semblerait malheureusement que l'enseignement dans la langue maternelle pour les minorités nationales traditionnelles dépende en grande partie de l'attitude de la majorité vis-à-vis de la protection des minorités. Je souhaite également souligner l'importance d'intégrer aux programmes scolaires des cours sur les minorités afin de sensibiliser les élèves à leur culture, leur histoire et leurs droits.

11. Droit de participer à la vie politique et publique

57. Les personnes appartenant aux minorités nationales traditionnelles devraient pouvoir participer à la vie politique et publique. Les membres d'une société devraient avoir la possibilité non seulement de faire valoir leurs intérêts, mais aussi de décider, directement ou indirectement, par quelles voies et méthodes ils souhaitent le faire, en tenant dûment compte des principes démocratiques et de la pri-

23 www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.GC.C.11_fr.pdf.

mauté du droit. De mon point de vue, les organes de l'Etat devraient associer les représentants des minorités concernées au processus de décision sur les voies et méthodes possibles de participation. En participant effectivement à la vie publique, les membres des minorités nationales peuvent beaucoup apprendre, et devenir des acteurs démocratiques de la société. La garantie du droit des minorités nationales à participer à la vie publique constitue ainsi un outil de démocratisation: elle aide les sociétés à surmonter les clivages car elle force l'ensemble des parties en lice à se réunir et discuter du processus.

58. L'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dispose que les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. De plus, les minorités devraient avoir «la possibilité de s'exprimer sur des questions qui ne les concernent pas exclusivement, mais les affectent en tant que membres de la société dans son ensemble»²⁴. Comme indiqué dans le Commentaire du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique et aux affaires publiques, «bien que la Convention-cadre protège les droits des individus appartenant aux minorités nationales, la jouissance de certains droits, y compris du droit à une participation effective, revêt une dimension collective». Cela signifie que certains droits ne peuvent être effectivement exercés qu'en commun avec d'autres personnes appartenant à des minorités nationales. Si l'article 15 est l'article central de la Convention-cadre concernant le droit à la participation effective, cette dernière est également au cœur de la jouissance pleine et entière d'autres droits protégés par la convention. «La relation entre l'article 15 et les articles 4 et 5 est, dans ce contexte, particulièrement importante. Ces trois articles peuvent être comparés aux trois angles d'un triangle qui, ensemble, forment les principaux fondements de la Convention-cadre»²⁵.

59. L'article 4 exige des Etats qu'ils s'engagent à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans tous les domaines de la vie. Cela implique le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi et le droit à une protection contre toutes les formes de discrimination fondée sur l'origine ethnique et d'autres motifs. Par ailleurs, l'égalité pleine et effective suppose également pour les autorités de prendre des mesures spécifiques pour combattre les inégalités passées ou structurelles et garantir l'égalité des chances, dans divers domaines, aux personnes appartenant à des minorités nationales ainsi qu'à la population majoritaire. Dans son étude²⁶ intitulée «The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach», Joseph Marko note: «Ainsi, le concept d'égalité "substantive" impose à l'Etat non seulement de s'abstenir de tout acte discriminatoire, mais également d'intervenir par le biais de "mesures positives" dans les systèmes économique et social dans le but de lever les barrières factuelles posées à "l'égalité des chances", voire de garantir "une égalité pleine et effective", telle que prescrite par l'article 4 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Ainsi, seuls des "mesures positives" et

24 Voir le Commentaire du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, paragraphe 17.

25 «La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques», 27 février 2008, Conseil de l'Europe.

26 *The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach*, p. 260.

des “droits spéciaux” définis sous forme de droits collectifs sont susceptibles de remédier à ces inégalités sociales factuelles. Les droits propres à des groupes tels que des “droits spéciaux” pour les minorités ou leurs membres ne restreignent pas, par définition, les droits individuels, mais peuvent – et la plupart du temps doivent – les compléter afin d’assurer une gestion “effective” de la diversité et, par là, de surmonter les inégalités structurelles ou de garantir une égalité institutionnelle. Pour renforcer l’efficacité des droits de l’homme et des minorités, il est donc encore plus important de disposer d’une combinaison de droits individuels et de groupes, spécifique au pays, à la culture et au contexte.»

60. L’article 5 impose aux Etats Parties l’obligation de s’engager «à promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel», de manière à garantir efficacement leur droit à l’identité. Comme le souligne le rapport explicatif de la Convention-cadre, les Etats pourraient – dans le cadre de leur ordre constitutionnel – promouvoir diverses mesures, notamment des mécanismes de consultation, l’association des personnes appartenant à des minorités nationales à l’élaboration, à la mise en œuvre et à l’évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement, la participation de ces personnes aux processus de décision et aux instances élues aux plans national et local, ou des formes autonomes, décentralisées ou locales d’administration. L’Assemblée suédoise de Finlande, un organe pluripartite, peut participer à la rédaction des lois lorsque celles-ci sont relatives aux intérêts des suédophones. En Serbie, des conseils des minorités nationales ont été établis pour permettre aux minorités d’exercer leurs droits dans le domaine de la culture, de l’éducation et de l’information²⁷. Dans certains cas, les Etats devraient mettre en place de nouvelles institutions et prendre des mesures supplémentaires pour garantir le droit des personnes appartenant aux minorités nationales à une participation effective à la vie politique et publique.
61. Dans certains cas, l’Etat devrait créer – par la voie juridique ou tout autre moyen approprié – le cadre démocratique de la vie politique et publique des minorités, en veillant à ce que la diversité des points de vue des membres d’une communauté minoritaire puisse y être représentée. Selon une recommandation adoptée par l’Assemblée en 2001, «la légitimité démocratique exige une égale participation de tous les groupes sociaux au processus politique»²⁸. Cela s’applique également au sein de la communauté minoritaire (société minoritaire) elle-même.
62. Il existe plusieurs façons, tant en théorie qu’en pratique, de résoudre le problème de la légitimité démocratique au sein d’une communauté minoritaire, par exemple diverses formes d’auto-gouvernance ou même d’autonomie des minorités fondées sur des modèles territoriaux ou non territoriaux. Selon le Comité consultatif, «la Convention-cadre ne prévoit pas de droit pour les personnes appartenant à des minorités nationales à l’autonomie (...) Cela étant, (...) des dispositions en matière d’autonomie (...) peuvent favoriser une participation plus effective des personnes appartenant à des minorités

27 Il y a au total 19 conseils, dont 13 sont situés dans la province autonome de Voïvodine (Ashkalis, Bunjevacs, Croates, Tchèques, Egyptiens, Allemands, Hongrois, Macédoniens, Roumains, Ruthènes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens) et six dans d’autres parties de la Serbie (Albanais, Bosniaques, Bulgares, Grecs, Roumains et Valaques).

28 Recommandation 1500 (2001) sur la participation des immigrants et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l’Europe, paragraphe 4.

nationales à divers domaines de la vie»²⁹. Comme le souligne à juste titre la Résolution 1334 (2003) de l'Assemblée sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, «[a]fin d'apaiser les tensions internes, le pouvoir central doit faire preuve de compréhension lorsque des groupes minoritaires, notamment lorsqu'ils sont numériquement importants et établis de longue date dans une région, ont des revendications précises concernant leurs droits relatifs à une plus grande autonomie dans la gestion des affaires. En aucun cas, toutefois, la mise en place d'une autonomie ne doit donner l'impression aux citoyens que l'administration locale est l'affaire exclusive de cette minorité»³⁰. Par ailleurs, le Forum des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités estime, dans ses recommandations thématiques de 2009 concernant les minorités et leur participation effective à la vie politique, que «[d]ans les zones géographiques à forte concentration de groupes minoritaires, il faudrait envisager, le cas échéant, de déléguer des pouvoirs, en créant des entités autonomes ou d'autres subdivisions territoriales»³¹. Le partage du pouvoir étant un élément constitutif de la démocratie, la mise en place et le fonctionnement d'une entité autonome peuvent être considérés comme faisant partie du processus de démocratisation d'un Etat³²: «La démocratie est un processus continu et perpétuel»³³. «L'autonomie peut être considérée comme un instrument pour la protection des minorités si elle est comprise comme un outil de gestion territoriale», a souligné M. Francesco Palermo, premier vice-président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, au cours de ma visite d'information en Italie³⁴.

63. Dans les scénarios les plus favorables, des mécanismes inter-institutionnels permanents de dialogue interculturel sont déjà en place et permettent d'associer les représentants des minorités nationales au processus politique et social de mise en œuvre de la Convention-cadre ainsi qu'à d'autres processus politiques. Cela peut passer par différents types d'autonomie ou par une représentation politique à tous les niveaux³⁵. Dans certains cas, les revendications relatives aux droits touchant à l'identité ne sont pas une simple affaire de protection. Les membres du groupe réclament également la promotion de leur identité. Le développement et la promotion de l'identité nécessitent souvent des mesures spécifiques visant à faciliter le maintien, la reproduction et l'évolution de la culture des minorités³⁶. Un groupe minoritaire doit être en mesure de préserver sa propre culture et de promouvoir son identité, mais aussi de participer à la vie publique de l'Etat, s'agissant en particulier des questions touchant à sa culture, son identité et ses institutions. La manière dont ce droit peut être défini et exercé dépend dans une large mesure

29 Voir le Commentaire du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, paragraphes 133-134.

30 Résolution 1334 (2003), paragraphe 16.

31 Recommandations de la deuxième session du Forum sur les questions relatives aux minorités concernant les minorités et leur participation effective à la vie politique.

32 Inspiré de la présentation donnée par M. Andreas Gross, député suisse et membre de l'Assemblée parlementaire, lors de la conférence intitulée «Territorial Autonomies in Europe: Solutions and Challenges», Budapest, 8-9 avril 2013.

33 Rapport sur «La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui», Doc. 12955 (rapporteur: M. Andreas Gross), paragraphe 48.

34 Bolzano, 10 mai 2013.

35 Conférence: Renforcer l'impact de la Convention-cadre, rapport préparé par Tove Malloy, Roberta Medda-Windischer, Emma Lantschner et Joseph Marko, «Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties», Conseil de l'Europe, 9-10 octobre 2008, Palais de l'Europe, Strasbourg, p. 36.

36 *Ibid.*, p. 38.

du type de groupe minoritaire concerné. Par exemple, pour les minorités importantes en nombre et fortement soudées, la participation aux affaires du pays, tant dans l'ensemble que pour des questions touchant le groupe, revêt un intérêt particulier. En revanche, les groupes aux effectifs peu nombreux et plus dispersés sont surtout intéressés par la participation effective à la prise de décisions les concernant. L'objectif principal du Parlement sâme est de protéger et de promouvoir la langue et la culture sâmes. Ses membres peuvent faire des propositions aux autorités à cet égard. En Serbie, le seuil de 5 % pour les partis représentant des minorités nationales et les coalitions de partis de minorités nationales a été supprimé en 2004, ce qui a contribué à une meilleure représentation des minorités au parlement.

64. Dans ces contextes, il faut aussi tenir compte de la forme d'implantation du groupe minoritaire: pour une minorité historique vivant en communauté compacte, la meilleure des solutions sera probablement de négocier une forme d'autonomie territoriale, tandis que pour les groupes dispersés au sein de la majorité sans former eux-mêmes de majorité dans une région donnée, d'autres formes d'institutionnalisation de ces droits s'imposent, comme par exemple des formes d'autonomie non territoriales et fonctionnelles. De toute évidence, on entend par participation effective à la vie publique la participation à la vie politique et une représentation adéquate, mais également la participation à la vie culturelle, sociale et économique³⁷. Ainsi, décentralisation territoriale et participation des minorités à la vie politique et publique vont de pair et poursuivent un même objectif, en l'occurrence le partage du pouvoir.
65. Il est clair que le droit à l'autonomie n'existe qu'en tant qu'émanation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Dans son rapport, Marina Schuster souligne à juste titre que: «L'autodétermination de groupes minoritaires doit plutôt s'inscrire dans une participation au gouvernement d'Etat, et sous forme de délégation de pouvoir dans un processus d'autonomie régionale – autonomie qui doit recouvrir les secteurs de l'éducation et de la culture, entre autres, mais qui ne doit pas conduire à l'indépendance³⁸.» En outre, le fait d'exercer ce droit à «l'autodétermination interne» n'entrave pas le droit des Etats à l'intégrité territoriale; le phénomène de l'autodétermination interne peut donc résoudre le conflit potentiel entre intégrité territoriale et autodétermination. L'extension du processus décisionnel aux échelons inférieurs est directement proportionnelle au niveau de maturité et de démocratie d'une société. Les minorités nationales traditionnelles ont ainsi de meilleures chances de gérer elles-mêmes leurs propres affaires. Les îles Åland, par exemple, ont leur propre administration, assortie du droit de légiférer et de fournir des services publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture et de l'administration locale.
66. La Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), élaborée au sein du Conseil de l'Europe, est le premier instrument juridique multilatéral à définir et à protéger les principes de l'autonomie locale, l'un des piliers de la démocratie. Il revient au Conseil de l'Europe de la défendre et de la développer. On peut espérer qu'elle apportera une contribution substantielle à la protection et au renforcement des valeurs communes européennes³⁹. Depuis le 30 octobre 2013, elle est ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle énonce les principes de fonctionnement démocratique des communautés

37 *Ibid.*, p. 39.

38 La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification. Rapport de Mme Marina Schuster (Doc. 12689), 2011, paragraphe 26.

39 Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif, p. 32.

et constitue le premier traité à établir les principes du transfert des compétences vers les collectivités locales. Ce principe, connu sous le nom de principe de subsidiarité, permet la décentralisation du pouvoir vers le niveau le plus proche des citoyens⁴⁰. Selon la Charte, «Les Etats s'engagent à respecter un noyau dur de principes fondamentaux pour lesquels aucune réserve n'est possible. Par exemple, le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques, ainsi que les droits principaux des collectivités à l'autonomie, aux élections des organes locaux, à des compétences, structures administratives et ressources financières propres, ou encore au recours juridictionnel en cas d'ingérence par d'autres niveaux⁴¹». Les dispositions substantielles de la Charte visent à protéger les éléments essentiels de l'autonomie locale. En vertu de son article 2, le principe de l'autonomie doit être reconnu dans la législation nationale et, quand cela est possible, dans la Constitution. Par ces principes fondateurs, la Charte vise à assurer une compatibilité entre les différentes structures des communautés locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, le but final reste le respect de toutes les dispositions de la Charte⁴². L'article 7 du projet de Charte de l'autonomie régionale⁴³ propose que «ce qui a été atteint avec la Charte européenne de l'autonomie locale doit être pleinement respecté».

67. Selon M. Wolff, les accords d'autonomie territoriale réduisent de moitié les risques de conflits violents intra-étatiques centrés sur les territoires par rapport aux autres structures étatiques. Les accords d'autonomie territoriale combinés à une forme de gouvernement parlementaire et à un système électoral de représentation proportionnelle réduisent ces risques de plus de 70% par rapport aux autres combinaisons institutionnelles⁴⁴. Sur les 12 Etats d'Europe occidentale où des minorités nationales ont demandé des dispositions territoriales de gestion autonome, seul un (la Grèce) a refusé; dix Etats (Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse) accordent une autonomie territoriale à au moins un groupe, même s'ils peuvent le refuser à d'autres⁴⁵. En Europe occidentale, l'attribution d'une gestion autonome au niveau territorial est la norme, quelle que soit la combinaison des facteurs historiques⁴⁶.

12. Défis relatifs à la situation et aux droits des minorités nationales traditionnelles

12.1. Démographie

68. Facteur décisif pour toutes les sociétés européennes, la démographie est encore plus cruciale pour la survie des minorités nationales traditionnelles. En l'absence de toute forme d'autonomie, les personnes appartenant à une minorité adaptent généralement leurs stratégies de vie individuelles aux modèles les plus simples, par exemple en acceptant une scolarité de meilleure qualité dans la langue officielle de

40 *Ibid.*, Introduction, p. 9.

41 *Ibid.*, p. 10.

42 *Ibid.*, p. 11.

43 Voir Recommandation 34 (1997) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale. Ce projet de charte n'a pas été adopté par le Comité des Ministres.

44 Stefan Wolff, «Territorial Autonomy and Political Participation of National Minorities», résumé de recherche distribué lors de l'audition de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, Strasbourg, 1er octobre 2013.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*

l'Etat ou en renonçant à la langue maternelle de la minorité pour l'éducation de leurs enfants. Cela signifie que parallèlement aux politiques menées par certains Etats pour décourager l'utilisation de la langue minoritaire, beaucoup d'enfants issus de la minorité ou de couples mixtes, scolarisés dans des établissements d'enseignement dans la langue nationale, s'identifient à la population majoritaire. Ce phénomène est plus particulièrement tangible dans les zones urbaines et dans celles où la minorité représente moins de 30 % de la population. Dans certains cas⁴⁷, on s'attend prochainement à un véritable effondrement démographique. Je constate que les politiques nationales d'intégration orientées vers les individus conduisent facilement à une assimilation, alors que celles s'adressant aux communautés permettraient une coexistence plus harmonieuse des populations majoritaire et minoritaire.

69. Certains facteurs de déclin démographique affectent également la société majoritaire, comme l'émigration ou les faibles taux de natalité, mais l'émigration vers l'«Etat-parent» est un facteur additionnel pour les personnes appartenant à une minorité. D'un autre côté, bien que la natalité puisse être identique pour les deux communautés, une fois atteint l'âge adulte, beaucoup de personnes issues d'une minorité se déclarent membres de la communauté majoritaire.
70. En plus des faibles taux de natalité, l'assimilation, l'homogénéisation culturelle et l'émigration, notamment vers les Etats-parents, se répercutent sur l'importance numérique des minorités nationales traditionnelles. Les Etats devraient aider les minorités et communautés nationales présentes sur leur territoire à rester dans leur région natale, à s'y développer et à y prospérer.

12.2. Impact de la crise économique sur la protection des minorités nationales traditionnelles

71. Les minorités contribuent de manière significative à l'économie du pays où elles vivent. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant est bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne au Groenland, en Catalogne, en Ecosse, au Pays basque, dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, dans les îles Féroé et dans les îles Åland, qui sont toutes des régions bénéficiant d'un certain niveau d'autonomie⁴⁸. L'instrument d'autonomie le plus efficace est le contrôle de la répartition des avoirs et de la structure du régime fiscal. Par exemple, alors que la Catalogne représente 16 % de la population espagnole⁴⁹, 20 % du PIB du pays est produit dans cette communauté autonome⁵⁰. L'Ecosse contribue également à faire monter la moyenne de l'Union européenne: le PIB par habitant en Ecosse est non seulement plus élevé que la moyenne de l'Union européenne mais aussi supérieur au PIB du Royaume-Uni. Dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, 90 % des impôts prélevés reviennent à la province, où le gouvernement provincial décide de la répartition des ressources. Chaque habitant doit déclarer à quel groupe linguistique il appartient. La répartition des postes dans l'administration publique et celle des financements de programmes culturels correspond au pourcentage des personnes ayant déclaré appartenir à l'un ou l'autre groupe⁵¹.

47 La comparaison entre les données des recensements de 1991 et 2011 montre un fort déclin, comme à Košice (Slovaquie): de 4,58 % à 2,65 % pour les Hongrois, à Sighetu Marmației (Roumanie): de 3,55 % à 2,3 % pour les Ukrainiens et de 21,17 % à 13 % pour les Hongrois, ou à Vilnius (Lituanie): de 19 % à 16,5 % pour les Polonais.

48 PIB régionaux par habitant dans l'Union européenne en 2010: huit régions-capitales aux dix premières places, Communiqué de presse EUROSTAT, 21 mars 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-46_fr.htm.

49 Idescat, Statistical Yearbook of Catalonia, 2013, www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245&lang=en.

50 Figures of Catalonia 2013, www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/catalog/pdfdocs/xifresct/xifres2013en.pdf (page 3).

51 Rencontre avec M. Luis Durnwalder, gouverneur du Land, 10 mai 2013, Bolzano/Bozen.

72. Certaines minorités nationales ont une identité étroitement liée à l'exercice de certains métiers. Tel est le cas du peuple autochtone Sâme qui vit dans le nord de la Finlande. La Déclaration sur les droits des peuples autochtones adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007 et la Convention relative aux peuples indigènes et tribaux (1989) (n° 169) assurent la protection des professions liées à l'identité des peuples autochtones. La Finlande n'a pas encore ratifié cette convention, ce qui a provoqué des différends entre les autorités finlandaises et le peuple sâme sur des questions territoriales. Le droit des Sâmes à conserver leurs modes de subsistance traditionnels est garanti par la Constitution finlandaise.
73. L'Europe ne peut se construire uniquement sur des solutions individuelles particulières, déterminées par les enjeux de pouvoir découlant de certaines situations concrètes. Conformément à ses traditions démocratiques, l'Europe devrait comprendre que des solutions qui ont déjà fait leurs preuves dans certaines situations (par exemple l'autonomie) devraient être accessibles à tous les groupes de personnes connaissant une situation analogue. Dans un premier temps, il convient que ces solutions soient admises dans le champ politique paneuropéen comme des objectifs politiques légitimes.
74. Le développement de certaines régions sert aussi les intérêts économiques de la société majoritaire. Du fait de leurs liens historiques et culturels, les minorités nationales traditionnelles établissent avec leur Etat- parent des relations formelles et informelles qui facilitent le développement du territoire considéré, y compris sur le plan économique.
75. Les minorités nationales traditionnelles ont été particulièrement touchées par la crise économique et financière. Cette crise pourrait avoir une incidence sur certains niveaux d'autonomie, étant donné que les interventions du gouvernement central pourraient être plus nombreuses à l'avenir. Les personnes appartenant aux minorités sont généralement sous-représentées dans les professions les plus compétitives et ont souvent moins accès à un enseignement adéquat. En effet, c'est la société majoritaire qui décide pour la minorité nationale traditionnelle combien de personnes devraient bénéficier de ressources éducatives, pour quelles filières professionnelles et à quels niveaux.

13. Conclusions

76. Il est important que les Etats européens admettent et reconnaissent le fait que la protection des droits des minorités nationales est aussi source de paix, de stabilité, de prospérité économique et de développement pour la population majoritaire. Les avantages que la majorité tire de ces droits excèdent les inconvénients qu'elle pourrait rencontrer, ou qu'elle redoute sur la base d'une image de l'Etat héritée des XVIIIe et XIXe siècles. Si elle ne garantit pas la protection des droits des minorités nationales traditionnelles, l'Europe mettra sa sécurité et sa stabilité en péril. La stabilité, la sécurité, la paix et la croissance de la puissance européenne sont dans l'intérêt de tous. Tel était aussi le rêve de Robert Schumann.
77. Les nations majoritaires et minoritaires d'Europe devraient unir leurs forces pour préserver la dignité humaine, les droits et les libertés collectifs et individuels. Le Comité consultatif de la Convention-cadre a conclu que la jouissance de certains de ces droits revêtait une dimension collective. En fait, certains droits, dont celui d'utiliser une langue minoritaire en public, ne peuvent être exercés concrètement qu'en commun et en interaction avec d'autres. Au cours de ma visite d'information en Italie (Haut-

Adige/Tyrol du Sud), les collectivités locales et les chercheurs ont confirmé la complémentarité des droits individuels et de certains droits collectifs, notamment pour l'utilisation de sa propre langue. «Le renforcement des droits des minorités bénéficie à tous», selon Eva Biaudet, Médiatrice pour les minorités en Finlande⁵².

78. La tâche principale du législateur, à mon avis, consiste à concilier le droit à l'autodétermination interne, l'intégrité de l'Etat et la souveraineté nationale de façon à apaiser les haines, à désamorcer les tensions et à transformer l'intolérance en tolérance. Dans ce contexte, la Résolution 1832 (2011) de l'Assemblée «La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification» montre la voie à suivre. La mission des principaux groupes politiques consiste également à concilier les responsabilités de la société majoritaire avec ses intérêts à long terme.
79. Pour les Etats membres ayant ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, l'offre aux minorités nationales traditionnelles d'un enseignement adéquat dans leur langue maternelle n'est plus un choix, mais une obligation juridique. Ces instruments instaurent l'obligation de respecter le droit à un enseignement de/dans la langue minoritaire et d'éviter les mesures qui font obstacle à l'exercice de ce droit. Or, les activités de suivi des comités d'experts créés en vertu de ces deux instruments montrent clairement que, si les politiques éducatives sont souvent excellentes du point de vue théorique, leurs perspectives de mise en œuvre restent assez précaires au niveau des Etats. Dans certains Etats européens, il convient en outre d'améliorer résolument la qualité du système d'enseignement des/dans les langues minoritaires.
80. Une Europe de sécurité et de prospérité est nécessairement une Europe de diversité. Diversité des cultures, des langues et des religions mais en aucun cas diversité des droits: il ne doit pas y avoir de citoyens de seconde zone. Pour parvenir à une unité stable et durable, une Europe prospère doit défendre et préserver sa diversité.
81. L'avenir repose sur la promotion d'une coexistence paisible entre les minorités traditionnelles et la majorité. La coexistence des peuples, notamment des minorités nationales traditionnelles et de la population majoritaire, c'est l'art de vivre ensemble et non simplement les uns à côté des autres. Les minorités nationales traditionnelles ont réellement besoin que leur identité culturelle soit reconnue par la majorité pour se sentir pleinement chez elles. Pour citer Mme Gordana Stamenić, secrétaire d'Etat auprès du ministre serbe de la Justice et de l'Administration publique, «la stabilité de notre société dépend des droits des minorités nationales»⁵³. Au cours de ma visite d'information dans le Haut-Adige/Tyrol du Sud, j'ai appris que la cohabitation italo-germanique avait connu différentes étapes: au lendemain de la seconde guerre mondiale, on avait une situation des «uns contre les autres». L'étape suivante fut celle «des uns à côté des autres», alors que nous en sommes aujourd'hui à celle «des uns avec les autres». La prochaine phase, tant souhaitée et attendue, sera celle «des uns pour les autres»⁵⁴. Je suis convaincu que l'Europe peut remporter la compétition mondiale à condition que nous parvenions tous au minimum à la phase «des uns avec les autres».

52 Rencontre avec Mme Eva Biaudet, Médiatrice pour les minorités, Helsinki, 7 novembre 2013.

53 Réunion tenue le 13 décembre 2013 à Belgrade.

54 *Ibid.*

82. Le 31 octobre 2013, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté la Résolution 361 (2013) sur «les régions et territoires disposant d'un statut spécial en Europe», reconnaissant que ce statut spécial avait apporté stabilité et prospérité à ces régions et Etats. La résolution souligne que le développement prospère des Etats européens dans un climat de paix dépendra des progrès en matière de prévention et de résolution des conflits. Pour cela, il faudra qu'existe la volonté politique de poursuivre un dialogue politique pacifique et d'avancer vers la négociation de solutions constitutionnelles et juridiques, en vue de développer des modèles de gouvernance démocratique décentralisée pour des régions avec des identités spécifiques.
83. Jusqu'à présent, beaucoup de progrès ont été réalisés dans le domaine de la protection des minorités nationales traditionnelles, et ce même par des Etats qui n'ont pas signé la Convention-cadre, mais l'expérience montre que de nombreux efforts doivent encore être déployés car la non-discrimination ne suffit pas à prévenir l'assimilation. Les valeurs culturelles humaines et européennes qui forment la richesse de notre continent pourraient se perdre, et la fameuse diversité européenne pourrait s'estomper.
84. Le statut juridique et la protection des minorités nationales traditionnelles doivent être établis à la fois au niveau national et européen. Nous devrions envisager l'avenir comme des partenaires, disposés à coopérer solidairement dans l'intérêt de nos enfants et de nos pays. Nous devrions tous aspirer à une solution durable dans le cadre européen. Cela serait possible, j'en suis convaincu, si les nations et Etats européens finissaient tous par comprendre que sans tolérance, sans partenariat, sans solidarité et sans coopération, il n'y aura d'avenir pour aucun d'entre nous.

Annexe – Avis divergent de Mme Tülin Erkal Kara (Turquie, GDE),⁵⁵ membre de la commission

Ce rapport contient certaines lacunes et les propositions du rapport ont besoin d'être reconsidérées. Premièrement, il n'existe pas de définition unanime de «minorités». Il sera évidemment d'autant plus difficile d'arriver à une définition pour le terme «minorités nationales traditionnelles».

Deuxièmement, le rapport ne prend pas en considération le fait qu'il existe différents systèmes juridiques en Europe. Par exemple, en Turquie, le mot «minorités» se réfère seulement aux groupes définis comme tels par les traités internationaux reconnus par la Turquie.

Dans ce contexte, les droits des minorités en Turquie sont réglementés par le traité de Lausanne (1923), qui se réfère seulement aux «minorités non-musulmanes», ce qui laisse la Turquie en dehors du contexte du rapport.

Enfin, le projet de résolution appelle les Etats membres à octroyer des droits collectifs aux communautés concernées. Comme c'est le cas dans d'autres pays, dans le système judiciaire turc, il n'existe pas de droits collectifs. Le système constitutionnel turc est basé sur l'égalité des citoyens devant la loi et les droits sont individuels tout en respectant les différences.

55 En application de l'article 49.4 du Règlement de l'Assemblée («En outre, le rapport d'une commission comporte un exposé des motifs établi par le rapporteur. La commission en prend acte. Les avis divergents qui se sont manifestés au sein de la commission y sont inclus à la demande de leurs auteurs, de préférence dans le corps même de l'exposé des motifs, sinon en annexe ou dans une note de bas de page»).





Doc. 13445

2014. március 24.

A hagyományos nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában

Jelentés¹

Esélyegyenlőségi és Diszkriminációellenes Bizottság

Raportőr: KALMÁR Ferenc, Magyarország, Európai Néppárt Képviselőcsoport

Összefoglaló

A hagyományos nemzeti kisebbségek azon kisebbségek, akik évszázadok óta meghatározott területen élnek és közös az identitásuk. A nemzeti kisebbségek jogai védelmének, a hagyományos nemzeti kisebbségeket is beleértve, prioritásnak kellene maradnia a politikai napirenden, mivel alapvető szerepet töltenek be Európa békéjének és stabilitásának megőrzésében, valamint hatékony konfliktus-megelőző eszköznek bizonyulnak.

A kisebbségi jogok tiszteletben tartása, amely mindenkire kedvező hatással van, az identitáshoz való jog és a kisebbségi nyelv védelmével, az anyanyelvi oktatással, valamint a gazdasági és közéletben való hatékony részvétellel biztosítható. Bizonyos jogok, a kisebbségi nyelv közéleti használatát is beleértve, kollektív dimenzióval rendelkeznek és csak másokkal történő interakció során lehet velük hatékonyan élni. Továbbá, a területi önkormányzati megoldások is hozzájárulnak a kisebbségi jogok védelméhez.

A Közgyűlésnek fel kellene szólítania az Európa Tanács államait, hogy írják alá/ratifikálják a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, ha ezt még nem tették meg. A Közgyűlésnek arra is fel kellene szólítania a tagállamokat, hogy mozdítsák elő a hagyományos nemzeti kisebbségek által beszélt nyelvek hivatalos használatát azokon a területeken, ahol élnek, teljesítsék a területi önkormányzati megoldásokat, valamint tartózkodjanak a kisebbségvédelem gyengítésével járó jogszabályok meghozatalától.

1 Bizottsági hivatkozás: Doc. 12994, 3897 sz. hivatkozás 2012. október 1.

Tartalomjegyzék

Oldalszám

A. Határozattervezet	113
B. Ajánlástervezet	116
C. Magyarázó jegyzék (raportőr: Kalmár képviselő úr)	117
1. Bevezető	117
2. A jelentés eredete	118
3. Meghatározások	119
4. A jelentés hatálya	119
5. A jelentés céljai	121
6. A hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó nemzetközi okmányok	121
7. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény végrehajtásának vívmányai és kihívásai	123
8. Az identitáshoz való jog	124
9. Nyelvi jogok	125
10. Az anyanyelvi oktatáshoz való jog	127
11. A politikai életben, valamint a közéletben való részvételhez fűződő jog	130
12. A hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetével és jogaival kapcsolatos kihívások	135
12. a, Demográfia	135
12. b, A gazdasági válság hatása a hagyományos nemzeti kisebbségek védelmére	135
13. Következtetések	136
 Függelék – Tülin Erkal Kara (Törökország, Európai Demokraták Képviselőcsoport), a bizottság tagjának különvéleménye	 138

A. Határozattervezet²

1. Európa történelme azt mutatja, hogy a kisebbségvédelem 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, 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. sz.) és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ETS, 148. sz.) fontos eszközei a kisebbségek védelmének Európában. Azonban az Európa Tanács minden tagállama nem ratifikálta még az okiratokat. Ezen felül a Keretegyezmény esetében a nemzeti kisebbségek definíciójának hiánya széles mérlegelési lehetőséget biztosít a Részes Felek számára, befolyásolva annak végrehajtását. Ebben a tekintetben a Közgyűlés emlékeztet az 1713 (2010) sz., „Kisebbségvédelem Európában: legjobb gyakorlatok és hiányosságok a közös szttenderdek végrehajtásában” című és az 1866 (2012) sz., „A nemzeti kisebbségekről szóló kiegészítő jegyzőkönyv az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” című határozatára, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítéleteire. A Közgyűlés üdvözlöi továbbá az Európai Nemzetiségek Föderális Uniója (FUEN) 2013. június 23-án Brixenben elfogadott programnyilatkozatát.
3. A Közgyűlés emlékeztet továbbá a nemzeti kisebbségek definíciójára, amelyet „A kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyv az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” című, 1201 (1993) sz. ajánlásában fektetett le, amelyben a következőképpen definiálta őket: „embereknek egy államon belüli csoportja, 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 vagy ezen állam egy körzetének lakossága körében; e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket.” Ezen jelentés céljára a hagyományos nemzeti kisebbségek azon kisebbségek, akik évszázadok óta meghatározott területen élnek és közös identitással rendelkeznek. Ezen hagyományos nemzeti kisebbségek a nemzeti kisebbségek alcsoportjának tekintendők.
4. A Közgyűlés hangsúlyozza a stabilitás, szolidaritás és a népek sokasága Európában való békés egymás mellett élésének fontosságát, és felszólít az „egység a sokféleségben” koncepció támogatására az országokon belül és az országok között. A nemzeti kisebbségek jogainak védelme, a hagyományos nemzeti kisebbségeket is beleértve, maradjon prioritás a politikai napirenden.
5. A kisebbségek jogainak védelme segíthet Európa fenntartható jövőjének építésében és hozzájárul a méltóság, az egyenlőség és a diszkrimináció-mentesség elvei tiszteletben tartásának biztosításához. Az előnyök nem korlátozódnak a kisebbségekre, mivel ez a védelem mindenki számára stabilitást, gazdasági fejlődést és fellendülést hoz.
6. Az, hogy nem sikerült kielégítő választ adni a kisebbségi kérdésekre, politikai feszültségek, konfliktusok és az emberi jogok megsértésének fő oka volt. A kisebbségvédelem tehát konfliktus-megelőzési eszköz is. Az önrendelkezéshez való jog, az állami integritás és a nemzeti szuverenitás összeegyeztethetők a

2 A határozattervezetet a bizottság 2014. március 5-én egyhangúlag elfogadta.

tolerancia növelése érdekében. Ezzel kapcsolatban a „Tisztázásra szorul a nemzeti szuverenitás és államiság a mai nemzetközi jogban” című, 1832 (2011) sz. határozat kijelöli a követendő utat.

7. Továbbá, a területi megoldások fontos szerepet játszhatnak a hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak védelmében. E tekintetben a Közgyűlés emlékeztet az 1334. (2003) sz., „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című határozatra, amely megállapítja, hogy egy autonóm entitás létrehozása és működése a demokratizálódási folyamat részeként tekinthető. A Közgyűlés üdvözli továbbá, hogy az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadta a 361 (2013) sz., „A különleges státuszú régiók és területek Európában” című határozatot, amely elismeri, hogy a különleges státusz, amelyet egyes európai államok régiói élveznek, stabilitást és fellendülést hozott az adott régióknak és államoknak.
8. A Közgyűlésnek az a véleménye, hogy a területi önkormányzati megoldások a kollektív dimenzió és az asszimiláció elkerülése által szintén hozzájárulhatnak a kisebbségek jogainak hatékony védelméhez.
9. A Közgyűlés a kultúrát, vallást, nyelveket és hagyományokat is magában foglaló közös identitáshoz való jog tiszteletben tartását a hagyományos nemzeti kisebbségek jogai védelmének lényeges elemeként tekinti. Joguk van megőrizni és továbbfejleszteni saját intézményeiket, és kollektív védelemben kell részesülniük, amint azt a Közgyűlés 1735 (2006) sz. ajánlása megállapítja.
10. Tekintettel a fenti megfontolásokra, a Közgyűlés felszólítja az Európa Tanács tagállamait:
 - 10.1. a nemzetközi okmányokat illetően, hogy:
 - 10.1.1. mielőbb írják alá és/vagy ratifikálják – ha még nem tették meg – a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját;
 - 10.1.2. írják alá az Őslakos népek jogairól szóló nyilatkozatot (UNDRIP), amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 2007. szeptember 13-án fogadott el;
 - 10.1.3. támogassák az Európa Tanács és az Egyesült Nemzetek Szervezete által elismert, a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét szolgáló legjobb gyakorlatok végrehajtását;
 - 10.1.4. a Keretegyezmény jogi rendelkezéseinek végrehajtásán felül teremtsék meg az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ, 1990) Emberi dimenzióról foglalkozó konferenciája koppenhágai ülésének dokumentumában és a kapcsolódó kétoldalú megállapodásokban lefektetett kötelezettségvállalások/kötelezettségek tiszteletben tartásához szükséges feltételeket;
 - 10.2. az identitáshoz való jog védelmét illetően, hogy:
 - 10.2.1. biztosítsák a nemzeti kisebbségek jogát saját identitásuk megőrzéséhez, védelméhez és előmozdításához, a Keretegyezmény 5.1. cikkében, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, valamint az ENSZ Közgyűlésének „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” című 47/135 sz. határozatában foglaltak szerint;
 - 10.2.2. tegyék meg a szükséges lépéseket a nemzeti kisebbségek társadalmi, gazdasági és kulturális életben, valamint közügyekben való hatékony részvételének biztosításához, hogy hatékonyan részt vehessenek a döntéshozatali folyamatban, amely mindennapi életüket érinti, a Keretegyezmény 15. cikkének megfelelően;
 - 10.2.3. tartózkodjanak a nemzeti kisebbségek akaratuk ellenére történő asszimilációját célzó politikák és gyakorlatok elfogadásától, a Keretegyezmény 5.2. cikkében foglaltak szerint;

- 10.2.4. tekintsék át és használják útmutatóként egyes államok által alkalmazott legjobb gyakorlatokat (mint például a kollektív vagy csoportos jogokat biztosító Alto Adige/Dél-Tirol, Finnország vagy mások tapasztalatai), amelyek érvényes modellekként és referenciákként szolgálnak még olyan államoknak is, amelyek még nem részes felei a Keretegyezménynek;
- 10.3. a területi megoldásokat és konfliktus-megelőzést illetően, hogy:
- 10.3.1. teljesítsék a területi önkormányzati megoldásokat egy, minden érintett fél által jóváhagyott formátumban, a vonatkozó európai dokumentumok alapján;
 - 10.3.2. 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 meghatározása-kor/megreformálásakor;
 - 10.3.3. kezdeményezzenek és folytassanak folyamatos párbeszédet a hagyományos nemzeti kisebbségek képviselőivel a konfliktusok megelőzése, választóegységeik igényeinek kielégítése, valamint a multikulturalizmus és a szolidaritás elősegítése érdekében;
- 10.4. az oktatáshoz és a kisebbségi nyelvekhez való jogot illetően, hogy:
- 10.4.1. mozdítsák elő a hagyományos nemzeti kisebbségek által beszélt nyelvek hivatalos használatát azokon a területeken, ahol élnek, helyi vagy regionális szinten, figyelembe véve, hogy a regionális és kisebbségi nyelvek használatának védelme és ösztönzése ne a hivatalos nyelvek és azok megtanulásának kötelezettsége rovására történjen;
 - 10.4.2. a hagyományos nemzeti kisebbségek igényeit szem előtt tartva fogalmazzanak meg oktatáspolitikákat, többek között specifikus oktatási rendszer és intézmények révén;
 - 10.4.3. tegyék meg a szükséges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban (a szakképzést is beleértve) és a felsőoktatásban;
 - 10.4.4. kövessék a Tanácsadó Bizottságának 2006. március 2-i, a Keretegyezményben biztosított oktatási jogokról szóló Első tematikus kommentárja ajánlásait, nevezetesen hogy proaktív megközelítést alkalmazzanak az oktatási kérdésekben, még akkor is, ha a kifejezett igény csekélynek tűnik;
 - 10.4.5. kezdeményezzék történelemkönyvek közös megírását az anyaországgal és a saját területükön élő hagyományos nemzeti kisebbségek képviselőivel, hogy a fiatalokat az európai együttműködés és partnerség érdekében oktassák;
 - 10.4.6. vegyék figyelembe a hagyományos nemzeti kisebbség sajátosságait és igényeit a közszolgálatok privatizálásakor, a médiát is beleértve;
 - 10.4.7. biztosítsanak megfelelő finanszírozást a kisebbségeket képviselő szervezetek vagy sajtóorgánumok számára, hogy felhívják a többség figyelmét identitásukra, nyelvükre, történelmükre és kultúrájukra;
- 10.5. a diszkrimináció elleni küzdelmet illetően, hogy:
- 10.5.1. hogy tartózkodjanak diszkriminatív cselekményektől és alkalmazzanak „megerősítő intézkedéseket” a gazdasági és társadalmi rendszerekben azzal a céllal, hogy megszűnjenek az „esélyegyenlőség” ténybeli akadályai és előmozdítsák a teljes és hatékony egyenlőséget;

- 10.5.2. a Keretegyezmény 16. cikke szellemében tartózkodjanak olyan törvények vagy közigazgatási intézkedések elfogadásától, amelyek fokozhatják az asszimilációt, ösztönözhetik az elvándorlást vagy megváltoztathatják egy adott régió etnikai struktúráját;
- 10.5.3. alkalmazzanak alulról felfelé építkező megközelítést a hagyományos nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések azonosításában és kezelésében, figyelembe véve az érdekelt felek véleményét;
- 10.5.4. biztosítsák – a szabad mozgáshoz való alapjog aláásása nélkül és az „egység a sokféleségben” koncepcióval összhangban – a hagyományos nemzeti kisebbségek számára saját területeiken belül annak lehetőségét, hogy szülőföldjükön maradhassanak, hogy ott boldogulhassanak és fejlődhessenek, ahol évszázadok óta élnek, és hogy felfedhessék teljes potenciáljukat a közösségeik, valamint a többség, az állam és Európa egészének javára;
- 10.5.5. fogalmazzanak meg és hatékonyan hajtsanak végre egy átfogó nemzeti stratégiát a hagyományos nemzeti kisebbségek védelméről;
- 10.5.6. biztosítsák, hogy a média diszkriminációmentesen működhessen a kisebbségi nyelveken;
- 10.5.7. olyan választási jogszabályokat fogadjanak el, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek pluralista politikai képviseletét;
- 10.5.8. tartózkodjanak olyan jogszabályok vagy közigazgatási intézkedések elfogadásától, amelyek gyengítik a kisebbségvédelmet.

- 11. A Közgyűlés felkéri tagjait, hogy közelebről kövessék a hagyományos nemzeti kisebbségek kérdését, játsszanak aktív segítő, problémamegoldó szerepet, valamint dolgozzanak ki javaslatokat a hagyományos nemzeti kisebbségek közvetlen politikai képviseletére.
- 12. A Közgyűlés arra kéri az Európa Tanács Főtitkárát, hogy szenteljen különös figyelmet a nemzeti kisebbségeknek az emberi jogok európai helyzetéről szóló éves jelentésének keretében.
- 13. A Közgyűlés felkér bármilyen típusú közszolgálati- és magánmédiát a hagyományos nemzeti kisebbségek által lakott régiókban, hogy nyújtsanak szolgáltatásokat kisebbségi nyelveken.

B. Ajánlástervezet³

- 1. Emlékeztetve a ... sz., „A hagyományos nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” (2014) című határozatára, a Parlamenti Közgyűlés kifejezi aggodalmait e tárgyban.
- 2. A Közgyűlés hangsúlyozza a stabilitás, a szolidaritás és a népek sokasága Európában való békés egymás mellett élésének fontosságát, és felszólít az „egység a sokféleségben” koncepció támogatására az országokon belül és az országok között.
- 3. A kisebbségvédelem maradjon prioritás a politikai napirenden, hogy foglalkozzunk a kisebbségek igényeivel és védjük jogait és emberi méltóságukat. A hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak hatékony védelme hozzájárul a konfliktusok megelőzéséhez, a mindenki számára otthon jelentő Európa víziójának eléréséhez, valamint egy békés és virágzó környezet létrehozásához.

3 A ajánlástervezetet a bizottság 2014. március 5-én egyhangúlag elfogadta.

4. A Közgyűlés ezért felkéri a Miniszteri Bizottságot, hogy:
- 4.1. dolgozzon ki bizalomépítő programokat, amelyek középpontjában az Európa Tanács tagállamainak címzett kisebbségi kérdések állnak;
 - 4.2. biztosítsák, hogy az Európa Tanács Politikatudományi Iskolái foglalkozzanak a hagyományos nemzeti kisebbségek kérdésével, a „nemzetállam” koncepciójának meghatározásával, valamint a kisebbségvédelem, a béke és stabilitás közti összefüggéssel;
 - 4.3. az Európai Unióval együttműködve fontolja meg a „Hagyományos nemzeti kisebbségek napjának” kikiáltását, ami lehetőséget teremtene a hagyományos nemzeti kisebbségek számára saját kultúrájuk, örökségük, történelmük és törekvéseik bemutatására;
 - 4.4. az illetékes szakértői bizottságain keresztül dolgozzon ki képzési programokat és szervezzen semináriumokat történelemtanárok és a média képviselői, különösen az etnikailag vegyes régiókban dolgozók részére, hogy a fiatalokat Európa-szerte a tolerancia és az együttműködés szellemében neveljék.

C. Magyarázó jegyzék (raportőr: Kalmár képviselő úr)

1. Bevezető

1. „Munkánk célja, hogy az európai nemzetállamok határai eltűnjenek. Célunk az, hogy Európa egy közös otthonná váljon, a szabadság otthonává.” Konrad Adenauer 1950-ben elhangzott szavai képezik az Európa Tanács alapjait.
2. A nemzeti kisebbségek helyzetének az Európa Tanács tevékenységének a középpontjában kell állnia, mivel alapvető szerepet töltenek be a béke és a stabilitás megőrzésében. Európa történelme azt mutatja, hogy a kisebbségi ügyekre adott nem megfelelő válaszok képezik a politikai súrlódások, konfliktusok és emberi jogok megsértésének fő okát. Ez azonban nem csak a múltra, hanem a jelenre is jellemző, és olyan tanulság, amelynek irányítania kell a jelen és jövőbeni politikai döntéseinket. Azon európai államoknak és szervezeteknek, amelyek küldetése, hogy Európát „a szabadság otthonává”, valamint „közös otthonná” tegyék, rendelkezniük kell bátorsággal, hogy szóba hozzák a kisebbségek helyzetét.
3. Ismeretes, hogy az európai államok határai számos alkalommal megváltoztak, nemcsak etnikai vonalak, hanem más megfontolások mentén is. Ennek eredményeként ma az Európa Tanács szinte minden tagállamában élnek hagyományos nemzeti kisebbségek. Talán kevésbé ismert az a tény, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségek képezik Európa összlakosságának 10,29 százalékát.⁴ Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) adatai szerint az Európa Tanács 47 tagállamában mintegy 100 millió olyan személy él, aki körülbelül 340 őshonos kisebbség valamelyikéhez tartozik. Minden hetedik európai polgár valamely kisebbséghez tartozik. Csak az Európai Unióban (EU) a 23 hivatalos nyelv mellett több mint 60 regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélnek. Ezen nyelveket beszélők számát 40 millióra becsülik.
4. Európa versenyképességének és kreativitásának meghatározó eleme az etnikai, kulturális és nyelvi sokszínűség. „Egység a sokféleségben” – hangzik Európa egyik jelmondata. Ez egyben egy olyan elv, amely nem csak európai szinten, hanem Európa minden egyes államában is érvényes.

4 Az adatok forrása: Dr Christoph Pan / Beate Sibylle Pfeil, „National Minorities in Europe. Handbook” Ethnos Vol. 63, Vienna: Braumueller, 2003.

5. Ezt a gazdagságot őrizni és táplálni kell, különben az eltűnés veszélye fenyegeti. Komoly aggodalmamot fejezem ki a hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetének és jogainak romlását illetően, amely a nemzetközi szervezetek – beleértve az Európa Tanácsot és legújabbban az Európai Uniót – által elfogadott számos egyezmény, határozat, illetve ajánlás ellenére tapasztalható.
6. A nemzetállam koncepciója a XVIII. és XIX. században keletkezett, amikor Európa-szerte nemzetépítésnek lehettünk tanúi. Számos ország szeretett volna etnikailag homogén lakosságot tudni határain belül, így azok az állampolgárok, akik nem tartoztak a többségi nemzethez, másodrangú állampolgárokká váltak. Ennek eredményeként az évszázadok során Európa egyes részeiben a kényszerű asszimiláció, tömeges kilakoltatások, atrocitások, etnikai tisztogatás, kivándorlás, a közösségi jogok hiánya, az anyanyelvhasználat korlátozása, valamint a történelemhamisítás széles körben alkalmazott jelenségek voltak. Az utóbbi évszázadot a megnövekedett intolerancia és feszültségek jellemzik.
7. Meggyőződésem, hogy az állam modern fogalma egy befogadó államot takar, amelyben a többségi társadalom és a kisebbségek a demokratikus rendszer alkotóelemeiként és aktív alapjaként élnek együtt. Francesco Palermo, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága első alelnöke szerint „a különbségeknek főszabálynak kellene lenniük, nem pedig kivételnek.”⁵ Európa jövője attól is függ, hogy az államok elismerik és védelemben részesítik-e a hagyományos nemzeti kisebbségek jogait, valamint bevonják-e őket a politikai folyamatokba.
8. Véleményem szerint a hagyományos nemzeti kisebbségek védelme – sajnálatos módon –, a stabilitásban és a biztonságban betöltött szerepének fontossága ellenére, még nem vált politikai prioritássá. Az intolerancia, a tudatlanság, a bizalom hiánya, valamint a globalizáció felgyorsították a hagyományos nemzeti kisebbségeknek a többségi társadalomba történő asszimilálódását. Ezt a folyamatot az állami politikák vagy személyes motivációk idézték elő, és ha az asszimiláció ilyen ütemben folytatódik, akkor – előrejelzésem szerint – a nemzeti kisebbségek léte hamarosan veszélybe kerülhet. Az emberi, valamint az európai kulturális értékek, amelyek Európa gazdagságát képezik, eltűnnek és Európa jól ismert sokszínűsége elenyészhet.
9. Európa hagyományos nemzeti kisebbségeinek ügye alapvető jelentőséggel rendelkezik, amellyel az Európa Tanács és az Európai Unió keretében fáradhatatlanul foglalkozni kell. Ez a konfliktusok megelőzésének, valamint a minden ember otthonát képező Európa víziója megvalósításának útja. Konfliktus vagy béke, hanyatlás vagy haladás – ez a tét! Az ügy európai, a kockázat globális! A diszkrimináció tilalma nem jelent teljeskörű megoldást a hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetéből fakadó problémákra. A valós cél asszimilációjuk megállítására, hogy teljes mértékben otthon érezzék magukat azokon a területeken, amelyeken hagyományosan élnek, hogy legyen szavuk az életüket befolyásoló döntések meghozatalánál, valamint autonóm módon gyakorolhassák kulturális, oktatási és nyelvi jogukat. Ezekben az esetekben a szubszidiaritás elvének is érvényesülnie kell.

2. A jelentés eredete

10. Ezen jelentés elkészítése Kovács Elvira és képviselőtársai (Doc. 12994) által benyújtott jelentéstételi kezdeményezésnek köszönhető. A kezdeményező emlékeztet arra, hogy 2013-ban volt az 1201 (1993) sz. ajánlás

5 Találkozó Francesco Palermo úrral, a Bolzanói/Bózeni Európa Akadémia Föderalizmus és Regionalizmus Intézetének (EURAC) vezetőjével, 2013. május 10., Bolzano/Bózen, Olaszország

húszadik évfordulója, amelyben a Parlamenti Közgyűlés először szólította fel a Miniszteri Bizottságot a nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozó, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (ETS 5. sz., az „Egyezmény”) csatolandó kiegészítő jegyzőkönyv elkészítésére, valamint „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” című 1334. (2003) sz. határozat tízedik évfordulója.

11. Az indítvány aláírói szerint „[A]z említett dokumentumok mutatják, hogy ahhoz, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségek jelenléte a kulturális gazdagság és politikai stabilitás forrása legyen, szükséges, hogy az Európa Tanács tagállamai hozzanak létre egy keretet a hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak védelmére. Szükség lehet külön mechanizmusok felállítására a politikai részvétel, valamint a területi autonómiák különféle formáinak biztosítása vagy fellendítése érdekében, a történelmi hagyományoknak és az európai standardoknak megfelelően.” Ezen megfontolások alapján azt javasolják, hogy „a Közgyűlés készítsen jelentést a fent említett, hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó dokumentumokkal kapcsolatos legjobb gyakorlatokról és azok utókövetéséről, valamint fogalmazzon meg ajánlásokat a tagállamok számára.”

3. Meghatározások

12. A nemzeti kisebbség fogalmát illetően még mindig nincs általánosan elfogadott definíció. A fogalom jogi meghatározását nem tartalmazza sem a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozat, sem a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (ETS, 157 sz., „Keretegyezmény”). A jogi meghatározás hiánya viszonylag tág mérlegelési jogkört enged a kormányok számára annak meghatározásánál, hogy mely kisebbségeknek biztosítanak jogi védelmet. Ez pedig könnyen vezet eltérő megközelítésekhez a tagállami kisebbségvédelemben, amely ellentétben áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatával. Véleményem szerint a közeljövőben európai szinten világosan meg kell határozni a kisebbség fogalmát annak érdekében, hogy növelni tudjuk a kisebbségvédelem hatékonyságát.
13. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az 1201 (1993) sz. ajánlásban megalkotott definíciója szerint „[N]emzeti kisebbség alatt az embereknek 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 vagy ezen állam egy körzetének lakossága körében; e. arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.” Jelen-tésemben ezen definícióra támaszkodom.

4. A jelentés hatálya

14. A 1201 (1993) sz. ajánlásban szereplő „kisebbség”-fogalom mind a hagyományos, mind az új kisebbségekre kiterjed. Jelentésemben a hagyományos nemzeti kisebbségekre kívánok összpontosítani, akiket úgy határoznék meg, mint az egyének olyan csoportját, akik évszázadok óta meghatározott területen élnek és azonos nemzeti, valamint kulturális identitással rendelkeznek. Néhányan azért váltak kisebbséggé, mert megváltoztak az államhatárok, míg mások mindig is kisebbségben éltek és sikerült megőrizniük önazonosságukat.

15. Jelentésem a lehető legnagyobb mértékben a fent említettekre fókuszál, abból a célból, hogy pontos ajánlásokat tudjak megfogalmazni, ami fokozza a hatásukat. Ebből a megfontolásból kifolyólag – habár az ő helyzetüket is ugyanannyira jelentős kérdésnek tartom – nem foglalkozom az úgynevezett „új kisebbségek”, a romák és a vallási kisebbségek helyzetével, hiszen ez jelentősen meghaladná a jelentés hatályát. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ETS, 148 sz.) a regionális vagy kisebbségi nyelv meghatározása során különbséget tesz az úgynevezett „új” vagy Európán kívüli nyelvek, valamint a regionális vagy kisebbségi nyelv között. Maga a Charta is azon álláspontot tükrözi, hogy az „új” regionális vagy kisebbségi nyelvek helyzetére vonatkozóan külön eszközök kialakítása szükséges.⁶
16. Jelentésemben a hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetét és jogait kívánom körüljárni, amelynek során a politikai és a közéletben való hatékony részvételhez való jogokra, valamint az oktatásban és a médiában érvényesülő kisebbségi nyelvhasználati jogokra összpontosítok. Figyelmet szentelek a kisebbségi jogok mind kollektív, mind egyéni dimenziójának.
17. Támaszkodom a Közgyűlés korábbi dokumentumaira, valamint hivatkozom a Keretegyezmény és annak Tanácsadó Bizottsága kommentárjaira annak érdekében, hogy olyan ajánlásokat tudjak megfogalmazni, amelyek a hagyományos nemzeti kisebbségek védelmének megszilárdulását szolgálják Európában.
18. A jelentés másodlagos kutatáson, valamint az Olaszországban (2013. május 9-10.), Finnországban (2013. november 6-7.) és Szerbiában (2013. december 11-13.) tett tényfeltáró látogatás során szerzett információkon alapul. Köszönettel tartozom a parlamenti küldöttségeknek a látogatások előkészítése, valamint leveleznyelése során tanúsított támogatásáért. Az Esélyegyenlőség és Diszkriminációellenes Bizottság 2012. december 3-i ülésén tartott meghallgatást – amelyen bemutattam a jelentés vázlatát – követően találkoztam Mark Lattimer úrral, a Minority Rights Group International igazgatójával is. A bizottság tagjai a jegyzék első változatát a 2013. március 18-i ülésen tárgyalták meg Varsóban. A Bizottság a 2013. szeptember 17-i ülésén, Madridban meghallgatást tartott Athanasia Spiliopoulou Åkermark professzor asszony, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága elnökének, valamint Stefan Oeter, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája Szakértői Bizottsága elnökének részvételével. A Bizottság Spanyolország nyelvpolitikájáról is tartott vitát, amelyen részt vett Rafael Rodríguez Ponga úr, a Cervantes Intézet főtitkára és Fernando Rey Martínez úr, az esélyegyenlőség előmozdítása és a faji vagy etnikai alapon történő diszkrimináció elleni fellépés Tanácsának elnöke. 2013. október 1-jén a Bizottság meghallgatást tartott a politikai részvétel, valamint a területi autonómiák témájában Michèle Akip, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Titkárságának vezetője, valamint Stefan Wolff professzor, a Birminghami Egyetem Társadalomtudományi Kara kutatási és tudásátadási igazgatójának részvételével.
19. Köszönettel tartozom az Esélyegyenlőség és Diszkriminációellenes Bizottság tagjainak is aktív közreműködésükért a jelentéssel kapcsolatos tanácskozáson, valamint a folyamat egésze során nyújtott hozzájárulásukért, megjegyzéseikért.

6 A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (ETS No. 148) Magyarózi jelentése szerint: "A Charta nem foglalkozik az új, gyakorta nem európai nyelvek helyzetével, amelyek a Szerződő Államokban a közelmúltbeli – gyakran gazdasági okok kiváltotta – bevándorlási hullámok nyomán jelentek meg. Az ilyen nyelvek beszélő lakosság esetében az integráció speciális problémái merülnek fel. Az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Szakértői Ad Hoc Bizottsága arra nézőpontra helyezkedett, hogy ezek a problémák megérdemlik, hogy külön foglalkozzanak velük, esetleg önálló jogi okmányban."

5. A jelentés céljai

20. Reményeim szerint a jelentés hozzájárul ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek ügye nagyobb figyelmet kapjon az Európa Tanács tagállamainak politikai napirendjén.
21. Azt szeretném bemutatni, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartása kedvező hatással van az adott állam minden polgárára, attól függetlenül, hogy a többséghez vagy a kisebbséghez tartozik-e, valamint hogy a kisebbségvédelem erősíti az politikai rendszer demokratikus jellegét.
22. Végül arra is fel szeretném hívni a figyelmet, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetének vannak gazdasági vonatkozásai is, amit gyakran mellőznek. Több olyan régióban következett be jelentős gazdasági fejlődés, ahol sikeresen kezelték az etnikai jellegű súrlódásokat és ez mind az állam, mind az érintett kisebbségek számára megfelelő megoldást jelentett. Ilyen például Alto Adige/Dél-Tirol.

6. A hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak védelmével foglalkozó nemzetközi okmányok

23. A nemzeti kisebbségek jogainak védelme, valamint a diszkrimináció tilalma ma az emberi jogok védelme nemzetközi rendszerének szerves részét képezik. A kisebbségek nemzetközi védelmének rendszere azonban az elmúlt néhány évtizedben nagyrészt, de nem kizárólagosan individualista megközelítésen alapul.
24. Évtizedekkel a Nemzetek Szövetsége által kiépített kisebbségvédelmi rendszer megszűnte (valamint ebből adódóan a kisebbségvédelem terén általában bekövetkezett visszaesés) után az ENSZ Közgyűlése által 1992-ben elfogadott A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek védelméről szóló Nyilatkozat⁷ jelentett világviszonylatban is mérföldkővet a kisebbségi jogok védelmének és előmozdításának újraéledése és fejlődése terén.
25. A Nyilatkozatnak a kisebbségvédelem fejlődésében betöltött jelentősége értékelése során nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy annak elfogadása számos szervezeti jellegű előrelépést indított el nemzetközi szinten. A Nyilatkozathoz 2004-ben készített Kommentár⁸ szerint a kisebbségvédelem négy pilléren nyugszik: az érintett csoport védelmén, valamint kirekesztésük, hátrányos megkülönböztetésük és asszimilációjuk tilalmán. Megállapítja azt is, hogy a Nyilatkozatban foglalt jogok ugyan következetesen egyéni leg tételezett jogként vannak megfogalmazva, de az államok kötelezettségei részben a kisebbségek, mint csoportokkal szembeni kötelezettségek szerepelnek, amelyek bizonyos esetekben a döntéshozatalban történő részvételt biztosító különféle megoldásokkal hajthatók végre a leghatékonyabban. Az őslakos népek jogairól szóló Nyilatkozat (UNDRIP)⁹ az Egyesült Nemzetek szervezetének másik olyan okmánya, amely hozzájárult ahhoz a tágabb jogi környezethez, amelyben a kisebbségvédelmi normák fejlődnek.
26. Az egész világra kiterjedő okmányok a nemzeti kisebbségek védelmének alapvonalát határozzák meg, a regionális dokumentumok azonban a védelem magasabb szintjét képezhetik. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt,¹⁰ mint többoldalú nemzetközi szerződést, 1995-ben írták alá és 1998-ban lépett hatályba. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbséghez tartozó egyének jogai védel-

7 www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_English.pdf

8 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go5/133/85/PDF/Go513385.pdf?OpenElement>

9 www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf

10 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

mének legátfogóbb nemzetközi okmánya. A mai napig 39 állam részese az Keretegyezménynek, négy állam (Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg) aláírta, de nem ratifikálta, további négy állam (Andorra, Franciaország, Monaco és Törökország) pedig nem írta alá és nem is ratifikálta azt.

27. Az 1992-ben elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája az államok azon kötelezettségére helyezi hangsúlyt, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket, mint a kulturális örökség részét védjék és fejlesszék. A Charta egy sajátos nemzetközi dokumentum és a Keretegyezményt kiegészítő szerepe van.¹¹ Jelentős hasonlóságok találhatók a Keretegyezmény és a Charta között, különösen a Charta III Részében foglalt részletszabályok esetében: „A két egyezmény természete és hatálya különböző lehet, azonban a Keretegyezmény egyéni jogok oldaláról történő megközelítése, valamint a Chartának a tágabb, kulturális védelem és fejlesztés oldaláról alkalmazott megközelítése a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak megerősített védelmét eredményezi átfogó jogi kereteken belül.”¹²
28. A Parlamenti Közgyűlés képezi a kisebbségvédelem hajtóerejét az Európa Tanács tagállamaiban („Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint a konfliktusmegoldás ihletforrása Európában” c., 1609 (2003) sz. ajánlás és 1334 (2003) sz. határozat, valamint a 1832 (2011) sz., „Tisztázásra szorul a nemzeti szuverenitás és államiság a mai nemzetközi jogban” c. határozat). A Közgyűlés az 1201 (1993) sz., az Emberi Jogok Európai Egyezménye nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvének tervezetét tartalmazó ajánlásában kidolgozta a kisebbségspecifikus jogok részletes listáját, különösen a nyelv és az oktatás területén. Ezen kívül szeretnék még utalni az 1493 (2001), 1623 (2003), 1766 (2006), 1713 (2010) sz., a kisebbségek jogaival kapcsolatos ajánlásokra is.
29. A fent említettek (ENSZ és Európa Tanács) mellett más nemzetközi okmányok is relevánsak lehetnek a hagyományos nemzeti kisebbségek védelme terén. Ezek a jogilag kötelező normáktól és sztenderdektől az ajánlásokig és útmutatásokig terjednek. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlata, valamint az Európai Szociális Charta is a kisebbségvédelem irányába mutatnak. Fontosak továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának ajánlásai és útmutatói is. Az Európa Tanács, az EBESZ és az ENSZ aktusai, normái és ajánlásai ihlették az államok közötti kétoldalú megállapodásokat is. Ezek a kétoldalú megállapodások, amelyek jogilag kötelező normák az aláíró államok vonatkozásában, tiszteletben tartásuk esetén hozzájárulnak a nemzeti kisebbségek jogainak védelméhez. Általánosabb szinten a nemzeti kisebbségek védelmének területét érinti A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló Egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény. Az Európai Unióban élő nemzeti kisebbségek esetében fontos megemlíteni az uniós *acquis*-nak a nyelvi jogokra vonatkozó részét, valamint az EU tagállamainak közös alkotmányos hagyományait. Az Európa Tanács tagállamainak legjobb gyakorlatai is ihletforrásként szolgálhatnak.
30. Az Európai Parlamentnek a kisebbségek védelméről és diszkrimináció elleni politikákról a kibővített Európában szóló határozata (2005/2008(INI)) rámutatott a politikáknak a kisebbségek vonatkozásában

11 3. sz. Tematikus Kommentár: a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nyelvi jogai a Keretegyezmény alapján, 3. bekezdés www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryLanguage_en.pdf, paragraph 11.

12 Uo.

meglévő következetlenségeire: a kisebbségek védelme ugyan szerepelt a koppenhágai kritériumok között, a közösségi politikákban azonban nem voltak kisebbségvédelmi sztenderdek, a Közösség nem határozta meg azt sem, ki tekinthető a kisebbség tagjának. Az Európai Parlament ajánlása szerint a kisebbség definícióját a Közgyűlés 1201 (1993) sz. ajánlásban foglalt definícióra kell alapozni. A Timishev kontra Oroszország¹³ ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága a kisebbségeket társadalmi csoportként határozta meg.

7. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény végrehajtásának vívmányai és kihívásai

31. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer egyik legfőbb eredménye. Immáron elfogadott ezen közösségek tagjai jogainak védelme és előmozdítása, akiket társadalom nagyvonalakban kulturális, gazdasági és más értékek hordozóiként kezel. A kisebbségi kultúrákat és nyelveket immáron – legalábbis elméletben – nem úgy tartják számon, mint veszélyt vagy problémát a társadalom egységességére nézve, hanem mint értékkel rendelkező és gyakran kevésbé alkalmazott forrást. Az államok között általános konszenzus létezik a tekintetben, hogy a nemzeti kisebbségek védelmének kérdése nem az államok belügye.
32. A Keretegyezmény kijelöli a kisebbségvédelmi rendszer erősebbé tételének az irányát. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy elégtelennek bizonyulhat kizárólag a kisebbségi kultúrák és nyelvek jelenlegi helyzetének való megerősítésére törekedni. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusának „Kisebbségi nyelvek – befektetés a regionális fejlődésbe” című ajánlása szerint „[a] regionális s kisebbségi nyelvek nem luxuscikkek: Európa gazdag kulturális örökségének részét képezik, úgyszintén létfontosságú szerepük van a tágabb európai térség integrációjának és gazdasági fejlődésének erősítésében is.”
33. Bizonyos feltételeknek eleget kell tenni annak érdekében, hogy biztosítani tudjuk a fejlődést, így a kisebbségi kultúrák és nyelvek túlélését. Amennyiben az az állam, amely felelősséggel tartozik egy meghatározott nemzeti kisebbségért, nem hozza létre meg az ehhez szükséges struktúrák összességét, valamint nem tesz megfelelő intézkedéseket az adott közösség (kultúrájának, nyelvének és tagjainak) hatékony és megfelelő védelme érdekében, az adott kisebbségi kultúra hanyatlani fog, még abban az esetben is, ha az állam eleget tesz – legalábbis elméletben – minden nemzetközi kötőerővel rendelkező kötelezettségének.
34. Amint arra Athanasia Spiliopoulou Åkermark professzor asszony, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának elnöke rámutatott: „[a] kisebbségek nem homogén, monolitikus csoportok és esetükben eltérő intézkedésekre lehet szükség (...) Az Egyezmény végrehajtása és monitoringja cikkről-cikkre történik.”¹⁴A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának kommentárjait (különösen a nemrég elkészült 3-as számút), amely az Egyezményben Részes Felek általi végrehajtás szoros monitoringján alapul, élő dokumentumként kellene kezelni, amelynek értelmezése együtt fejlődik a Keretegyezmény monitoringjával: felismerik, hogy a sztenderdek állandóan fejlődnek, vagyis folyamatos lehetőség van az erőteljesebb védelemre.
35. A Keretegyezmény monitoring rendszere javít a sztenderdeken és meghatározza alkalmazásának körét, azonban vannak kérdések, amelyek szűkítik az alkalmazását. A lassú ratifikálási folyamat, valamint a

13 55762/00 és 55974/00 sz. kérelmek, 2005. december 13-i ítélet

14 Az Esélyegyenlőségi és Diszkriminációellenes Bizottság 2013. szeptember 17-i ülése Madridban

Részes Felek által az Keretegyezményhez fűzött fenntartások, gyengítik azt. Fontos azonban azt is megjegyezni, hogy a javuló sztenderdek és néhány állam legjobb gyakorlata még mindig érvényes modelleként és referenciákként szolgálnak azon államok számára is, amelyek még nem részesei az egyezménynek. Ebben az összefüggésben, szeretnék emlékeztetni arra, hogy a Szerződések Jogáról szóló Bécsi Egyezmény 27. cikke szerint egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni. A Keretegyezmény rendelkezéseit tehát minden állami szervre alkalmazni kell, korlátozások és kivétel nélkül, az államberendezkedés föderális, központosított vagy decentralizált jellegétől függetlenül.

36. Annak ellenére, hogy a Keretegyezmény végrehajtása új és hatékony megoldásokat eredményezett ezen a területen, hiányosságok mutatkoznak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő védelmét illetően. Néhány államban a Keretegyezmény végrehajtásának folyamata nemcsak jó gyakorlatok kialakítását eredményezte, hanem komoly kihívásokkal is járt. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme politikai kérdésként értelmezhető és terjedelme az aktuális politikai helyzettől függ. A kormányzó pártok vagy a kormánykoalíciókban beállt változás következtében az államok gyakran felhagynak a védelem megerősítését szolgáló politikák végrehajtásával. Az ilyen változások néha hatáskör-átruházással is járnak a különböző állami szervek között. Mi több, a politikai változások következtében a többségi (hivatalos vagy „állam-„) nyelv vagy kultúra előmozdítását célzó politikákat dolgoznak ki, amelyek a gyakorlatban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hátrányára válhatnak. Ezen kívül továbbra is folyamatosan napirenden szerepel a nemzeti kisebbségek definíciójának hiánya.

8. Az identitáshoz való jog

37. „Az identitáshoz való jog sok tekintetben a kisebbségvédelem lényegét jelenti az emberi jogok corpusában – a különbözőségekre való igény, valamint a kultúrának saját jogon történő hozzájárulása az emberiség hagyományaihoz, kulturális és nyelvi örökségéhez.¹⁵ Az identitáshoz való jogot a Keretegyezmény 5.1 cikke külön is nevesíti: „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.” Az identitás megőrzése az asszimilációmentes politika része. Része továbbá a Keretegyezmény 6. cikkének is, amely tiltja az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási alapon történő diszkriminációt. A védendő és támogatandó identitás lehet nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi, illetve ezek összessége. Az identitás koncepciója az egyének és a közösségek számára széleskörű és fontos koncepció, mivel hovatartozásukra, gondolkodásmódjukra, érzelmeikre és cselekedeteikre vonatkozik. Következésképpen, az identitás tiszteletben tartása és védelme az emberi méltóság védelmének alkotóelemeként értelmezhető.
38. Az identitáshoz való jog úgy is értelmezhető, mint amely az egyéni jogok és kollektív jogok között helyezkedik el,¹⁶ egyéni és kollektív dimenzióval rendelkezik, hiszen mind az egyének, mind a közös-

15 Patrick Thornberry, *Collected Courses of the Academy of European Law/ Recueil des cours de l'Académie de droit européen* (European courses 121995 vol VI book 2), 1997.

16 A Keretegyezmény hatásának erősítése c. konferencia, Tove Malloy, Roberta Medda-Windischer, Emma Lantschner és Joseph Marko által készített Jelentés, *Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its States Parties*, Európa Tanács, 2008. október 9–10, Európa Palota, Strasbourg, 57. old.

ségek hasznot húzhatnak belőle.¹⁷ Az egyén azon a jogának például, hogy részt vegyen a kulturális életben, csak akkor van értelme, ha ezt közösségben teszi.

39. A Keretegyezmény 5.2 cikke tiltja a kényszerű asszimilációt és kimondja, hogy „[a]z integrációt szabályozó általános politikájuk keretében hozott intézkedések sérelme nélkül a Felek tartózkodnak minden olyan politikától vagy gyakorlattól, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek akaratuk elleni asszimilációjára irányul és védelmezik ezen személyeket minden olyan akciótól, ami a beolvasztásukra irányul.” Véleményem szerint a hagyományos nemzeti kisebbségek esetében, akiknek nemzeti identitása és szervezeteik évszázadokon keresztül úgy fejlődött, hogy ugyanazon a területen éltek, a közösségeként történő integráció az a megoldás, amely lehetővé teszi mind a kisebbségi csoportok kényszerű asszimilációjának elkerülését, mind az állam egy részének elszakadását. A közösségeként történő integráció tehát a béke és a stabilitás elősegítésének alkotóeleme, az egyénként történő integráció ellenben könnyen vezethet asszimilációhoz és ezzel feszültségek vagy biztonsági fenyegetés kialakulásához. A hagyományos nemzeti kisebbségeknek közösségeként kell a társadalomba integrálódniuk. Ezt a véleményt erősítette meg mindenki, akivel Alto Adige/Dél-Tirolban találkoztam, különösképpen Joseph Marko professzor úr, a Bolzano-i/Bózeni Európa Akadémia Kisebbségi Jogok Intézetének Igazgatója. Megerősítést nyert a szerbiai tényfeltáró látogatás során is.
40. A nemzetközi kisebbségvédelem világos határokat szab az integrációs politikáknak: nem vezethetnek kényszerű asszimilációhoz és az egyén identitásának feladásához. A hagyományos nemzeti kisebbségeknek a társadalom egészének kulturális és gazdasági gyarapodásához hozzájáruló, egyénekből álló autonóm közösségeként erőteljesebben kell integrálódniuk a társadalom nagyobb egységeibe (regionális, nemzeti és európai szinten, amelyen éppen szükséges). Kultúrájukat és nyelvüket az évszázadok során kialakult intézményeik fenntartása (vagy újraalapítása) és irányítása, nyelvük hivatalos státuszának fenntartása vagy ismételten ilyenként történő elismerése révén tudják megőrizni, amint azt a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 9.1.a.i, 10.1.a.i. és 10.2.a cikkei is megerősítik. Ezeket a történelmileg megalapozott igényeket szerzett jogaikként kell értelmezni és tiszteletben tartani. Az integrációs politika akkor áll összhangban a Keretegyezmény elvárásaival, ha biztosítja, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségek csoportként való integrációja nem vezet akaratuk ellenére történő asszimilációhoz, vagy nem ássa alá az állam területén élők csoportidentitását. Fontos különbséget tenni az (autonóm közösségek) integrációja, mint megoldás, valamint a kényszerű asszimiláció között, amely az emberi jogok megsértését és biztonságpolitikai veszélyt idézhet elő.

9. Nyelvi jogok

41. A nyelv a kulturális identitás kulcsfontosságú aspektusa. A nyelvi jogok és a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek identitása védelmének kapcsolata különösen azért releváns és kulcsfontosságú tényező, mert a kisebbségi nyelvhasználat képezi az egyéni identitás megerősítésének és megőrzésének egyik fő eszközét.¹⁸ A kisebbségi nyelv szabad és beavatkozástól mentes használatát tartalmazza a Keretegyezmény 10. cikke, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 7.1.d cikke is. A regionális és kisebbségi nyelvek beszélői értékes erőforrást jelentenek, hiszen hidat képeznek a népek között. A Tanácsadó Bizottság

¹⁷ Uo. 56. old

¹⁸ Uo. 57. old.

a 3. tematikus kommentárjában úgy fogalmaz, hogy „annak ellenére, hogy a Keretegyezmény a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogait védi, bizonyos jogok élvezete kollektív dimenzióval rendelkezik” (3. bekezdés). Amint azt a Keretegyezmény írja: „meghatározott jogokat, a kisebbségi nyelv nyilvános használatának jogát is beleértve, csak másokkal közösen lehet hatékonyan gyakorolni.” Az emberi jogok védelmének rendszere meglehetősen hatékony a magánszférában történő szabad nyelvhasználat biztosításában, azonban nem ennyire hatékony a hatóságokkal kapcsolatos nyelvi jogok kérdésében.

42. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 1. cikke szerint a regionális vagy kisebbségi nyelv az a nyelv, amit valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amelyek különböznek az állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől. A fogalom nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének nyelvjárásait, sem a migránsok nyelveit. A meghatározás 84 regionális és kisebbségi nyelvet fed le, amelyeket 206 nemzeti vagy nyelvi csoport használ 23 államban a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájához csatlakozott 25 állam közül.¹⁹
43. Számos dokumentum, köztük a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának 3. sz. kommentárja is kiemeli a viszonyosság fontosságát a nyelvpolitikák kapcsán: „A ritkábban használt nyelvek iránti tisztelet megteremtése érdekében a nyelvpolitikáknak bátorítaniuk kell a különböző nyelvek használatát a nyilvános helyeken, például a helyi közigazgatási központokban és a médiában. Továbbá, nemcsak a kisebbségi nyelvet beszélők számára fontos megtanulni a többség nyelvét, hanem ez fordítva is igaz.” (33. bekezdés).
44. A finn alkotmány szerint a finn és a svéd nyelv az ország hivatalos nemzeti nyelvei. Születés után a szülők határozzák meg, hogy a gyermek melyik hivatalos nyelvhez, a finnhez vagy a svédhez kötődik. Tizennyolc éves korban ez a döntés megváltoztatható, majd ezt követően az egyén tetszőleges alkalommal megváltoztathatja az erre vonatkozó döntését. A kétnyelvű önkormányzatoknak finnül és svédül is azonos színvonalon kell szolgáltatásokat nyújtaniuk az állampolgárok számára.
45. Szerbiában a 2002. évi Nemzeti kisebbségek jogairól és szabadságainak védelméről szóló szövetségi törvény szabályozza a kisebbségek jogait az anyanyelven történő oktatáshoz. Amennyiben a lakosság 15 százaléka az adott kisebbséghez tartozik, a helyi közigazgatási szervek használhatják a kisebbségi nyelvet. A vajdasági tartományi ombudsman szerint a törvénynek bizonyos önkormányzatokban való végrehajtása akadályokba ütközik.
46. A Tanácsadó Bizottság a harmadik tematikus kommentárjában megjegyezte, hogy a médiának kulcsszerepe van a nemzeti kisebbségek nyelvi jogait illetően: „Az információk és eszmék kisebbségi nyelven történő megismerésének és közlésének a szabadsága, a Keretegyezmény 9. cikkében foglaltak szerint, a médiához való hozzáférés lehetőségének hatékonyságától függ. Továbbá, az a lehetőség, hogy az egyén olyan nyelven ismerje meg és terjessze az információkat, amelyet teljes mértékben megért, és amelyen kommunikálni képes, előfeltétele a közéletben, a gazdasági, társadalmi és kulturális életben való egyenlő és hatékony részvételnek.” A közszolgálati műsorszolgáltatóknak a társadalomban meglévő kulturális és nyelvi sokszínűség tükröződése érdekében biztosítaniuk kell a kisebbségekhez tartozó személyek és nyelvük megfelelő jelenlétét.

19 <http://languagecharter.eokik.hu/byLanguage.htm>.

47. Támogatom a Tanácsadó Bizottság által a hatóságok felé megfogalmazott kérését, miszerint növeljék a kisebbségek képviselő szervezeteknek vagy médiaszolgáltatóknak nyújtott támogatást annak érdekében, hogy azok a többségi társadalom figyelmét felhívják a kisebbségi identitásra, a kisebbség nyelvére, történelmére és kultúrájára. Ebben a vonatkozásban külön figyelmet kell szentelni a vidéki és a távol eső területeknek, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének hagyományosan vagy nagy számban élnek. A Tanácsadó Bizottság értékelte a magán és közösségi média jelentős szerepét a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogainak megvalósításában: „A kisebbségi nyelveket használó médiaszolgáltatók által tapasztalt hátrányos következmények közé sorolható a műsoridő korlátozása, a kötelező hivatalos nyelvre történő fordítás vagy feliratozás okozta megnövekedett költségek, vagy – bizonyos esetekben – akár az erre a területre vonatkozó jogi előírások megsértése miatti bírságok kiszabása.”

10. Az anyanyelvi oktatáshoz való jog

48. Az oktatáshoz való jog szorosan kapcsolódik a nyelvi jogokhoz. Az oktatásnak elsődleges szerepe van a kulturális reprodukció, szocializáció és identitásformálás terén, így felbecsülhetetlen értékkel bír az egyén identitásának ápolása, illetve tiszteletben tartása vonatkozásában. A kisebbségi nyelven történő oktatás alapvető fontosságú a kisebbségi jogok védelmét illetően. Nem lehet kellőképpen hangsúlyozni az anyanyelvhasználat jogának fontosságát az oktatásban. A nyelv jelentős „gátó tényező”, ezért kulcsfontosságú elem az oktatás minden szintjéhez való hozzáférés során. Az oktatás valóban kulcsfontosságú az Európa kulturális örökségét képező hagyományos nemzeti kisebbségek nyelvének túlélése érdekében. Az 1353. (1998) sz. ajánlásában a Parlamenti Közgyűlés úgy vélekedett, hogy olyan helyzetet kell teremteni, hogy a kisebbségek kifejezhessék identitásukat és fejleszteni tudják oktatásukat, kultúrájukat, nyelvüket és hagyományait, valamint, hogy az államoknak is minden szükséges intézkedést meg kell tenniük ennek biztosítása érdekében. A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez való jogát, valamint – többek között – saját kultúrájuk és nyelvük fejlesztéséhez való jogát az Egyesült Nemzetek Szervezetének A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata (1992) is elismeri. A Nyilatkozat elismeri az anyanyelvi oktatáshoz való jogot is.
49. Az anyanyelv tanulásához és az ezen történő oktatáshoz való jog a Keretegyezmény 14. cikke szerint „az egyik legfontosabb eszköze annak, hogy e személyek kifejezzék és megőrizzék identitásukat.” A részes Felek irányába elvárás, hogy belső jogrendjükben és oktatási rendszerükben elismerjék ezt a jogot. A 14. cikk (1) bekezdése a nemzeti kisebbségeknek a kisebbségi nyelv tanulásához való „jogára” explicite oly módon hivatkozik, mint amely „az egyik legfontosabb eszköze annak, hogy e személyek kifejezzék és megőrizzék identitásukat.”
50. Az anyanyelven történő oktatást a nyelv megőrzésének egyik legjobb gyakorlataként tartják számon. Ugyanakkor számos hagyományos nemzeti kisebbség nehézségekkel szembesül a kisebbségi nyelven történő oktatás, mint emberi jog védelme és előmozdítása terén. A Parlamenti Közgyűlésnek az 1740. (2006) sz. ajánlása szerint az anyanyelven történő oktatás „számottevően megnöveli az oktatási siker esélyét és jobb eredményekhez is vezethet.” Kétségtelen, hogy mindegyik nyelvnek megvan a saját nyelvi logikai rendszere, amelyet nem lehet más nyelv logikájával felcserélni. A gyermek anyanyelven

fejezi ki magát. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Hágai Ajánlásai emlékeztetnek arra, hogy az oktatás első éveit alapvető jelentőséggel bírják a gyermek fejlődésében.²⁰ Az oktatási kutatások azt mutatják, hogy az iskolai előkészítő és óvodai szinten ideális esetben az oktatás nyelve ideálisan a gyermek anyanyelve. Az anyanyelvi oktatás folytonossága a másodfokú és felsőfokú oktatás (a szakképzést is beleértve) során nélkülözhetetlen a hagyományos nemzeti kisebbségek számára. Az 1353. (1998) sz. ajánlásában a Parlamenti Közgyűlés emlékeztet arra, hogy a kormányoknak kerülniük kell a hivatalos többségi nyelv kizárólagos használatának az előírását, valamint tartózkodniuk kell a nemzeti kisebbségeknek a többségi kultúrába történő asszimilációját célzó politikák folytatásától.

51. A Keretegyezmény 13. cikke védi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy saját oktatási intézményeket alapítsanak és tartsanak fenn, amihez magán és állami közreműködést igényelhetnek. Az oktatási politikákat a hagyományos nemzeti kisebbségek igényeinek megfelelően kell kialakítani. Meggyőződésem, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségeknek szánt specifikus oktatási intézmények képezik a legjobb megoldást a saját nyelven való tanulásra a saját kisebbségi oktatási rendszerükben. Alto Adige/Dél-Tirolban mindegyik nyelvi kisebbségnek saját oktatási rendszere van. A német rendszerben a tanórák német nyelven folynak, az olasz nyelvet idegen nyelvként tanítják. Az olasz rendszerben a tanórák olasz nyelven folynak és a német nyelv az idegen nyelv. A ladin rendszerben a tanórák fele német, fele olasz nyelven folynak, a ladin nyelvet heti két órában tanítják. Finnországban mind a finn-, mind a svédajkú gyerekeknek joguk van az anyanyelvükön való tanuláshoz. A számi területeken az alapoktatásnak alapvetően számi nyelven kell történnie. Az állam külön támogatásban részesíti azokat az intézményeket, amelyek a számiak, a romák és a migráns gyermekek számára anyanyelvi oktatást nyújtanak.
52. Csak amikor a gyermek már képes kifejezni magát saját anyanyelvén, érkezett el a megfelelő idő, hogy megtanulja a többség nyelvét is, amely nélkülözhetetlen ahhoz, hogy versenyképes legyen. Ha az oktatásban túlságosan erőteljesek az integrációs politikák, ez asszimilációt és a kisebbségi nyelvet, mint sajátos kulturális kifejeződés eltűnését eredményezi. A többség és a kisebbség közötti egyetértés erősítését a kisebbségi nyelvnek a kisebbséghez nem tartozó személyeknek történő oktatása is elősegítheti. Azon kevés alkalommal, amikor a Tanácsadó Bizottságnak alkalma volt megvizsgálni a 13. cikk végrehajtását, a kisebbségi oktatási és pedagógiai magánintézményekre, mint a kisebbségi oktatás kulcsfontosságú forrására hivatkozott.²¹ A Tanácsadó Bizottság üdvözölte és bátorította az államok azon kezdeményezéseit, amelyek a kisebbségi nyelven oktató magániskolák támogatására vonatkoztak.²²
53. A Tanácsadó Bizottság az első tematikus kommentárját (2006. március 2.) a Keretegyezmény szerinti oktatás témájának szentelte. A kommentár elemzése alapján a következő megállapítások vonhatók le. A „kellő igény esetén” kitétellel kapcsolatban „a Tanácsadó Bizottság bátorítja a kormányokat, hogy alkalmazzanak „proaktív megközelítést” „még abban az esetben is, ha ez az igény csekélynek tűnik.” A

20 Az Oktatáshoz való és az Oktatási Jogok Második Világkongresszusa, Az oktatási nyelvi jogok a megértés, béke, tolerancia, egyenlőség és barátság szellemében workshop eljárásainak tervezete, 8-10/11/2012, Education Law and Policy (ELA) Brussels, (CRC) Gracienne Lauwers & Jan De Groof (Eds.): Dženana Hadžiomerović, Multilingualism and Conflict Prevention: Speaking the Language(s) of Integration (2005) 41. old., elérhető interneten: <http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=ELA&n=109131>

21 A Tanácsadó Bizottság Svédországra vonatkozó Véleménye, 139 bek.

22 A Tanácsadó Bizottság Ciprusra vonatkozó Véleménye, 125 bek. Hasonló megjegyzések találhatók az állami támogatásokra vonatkozóan a következő véleményekben: Németország, 55-56. bek., Észtország, 49. bek. (1. sz. vélemény) és 134 (2. sz. vélemény), Ausztria 59-60. bek. (1. sz. vélemény) és 151 (2. sz. vélemény)

hangsúlyt a hagyományos nemzeti kisebbségek nyelve oktatásának folytonosságára helyezték minden szinten, az alapoktatást megelőző és azt követő szinteket is beleértve. A Tanácsadó Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 12. cikke előírja a Részleges Felek kötelezettségét a tekintetben, hogy mozdítsák elő minden szinten a nemzeti kisebbségek oktatásához való egyenlő hozzáférését.

54. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját azzal a céllal dolgozták ki, hogy védjék és előmozdítsák a regionális és kisebbségi nyelveket, mint Európa kulturális örökségének részét. A Charta 8. cikke hivatott biztosítani a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát az oktatásban. Franciaország, Görögország és Törökország még mindig nem ratifikálta a Chartát. A rendszer az államok jóakaratótól és attól is függ, hoznak-e aktív intézkedéseket a regionális és kisebbségi nyelvek használatának előmozdítása érdekében. Ezek a feltételek nem mindenhol teljesülnek, és bizonyos országok ellenséges hangulatot tanúsítanak a Charta irányában, vagy azt nem hajtják végre hatékonyan. A Charta Szakértői Bizottságának ajánlásai nem bírnak jogi kötőerővel. Számos államban szakadék mutatkozik a jogszabályok és azok végrehajtása között. A Charta egyedülálló jogi okmány, amely esetében bátorítani szükséges a végrehajtásával kapcsolatos legjobb gyakorlatok cseréjét.
55. Az ENSZ Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozata, valamint az Óslakos népek jogairól szóló Nyilatkozata tartalmazza az anyanyelven történő oktatáshoz való jogot. Azonban sajnos ezek jogilag nem kötelező okmányok. Miközben jelzik a nemzetközi szinten növekvő tendenciát az anyanyelven történő oktatáshoz való jog biztosításának elfogadottságára, tény, hogy a nemzetközi jogban nem létezik általános jellegű, egyértelmű és jogilag kötelező szabály ennek biztosítására. Globális szinten még mindig nehézségekbe ütközünk egy széleskörű nemzetközi egyetértés elérésénél, amely ezt jogilag kötelező normává tenné. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága az óslakos népeknek az anyanyelven történő oktatáshoz való jogát a 11. sz. Általános Kommentárjában (2009, CRC/C/GC/11) a következőképpen értelmezte: „62. Az Egyezmény 30. cikke megteremt az óslakos gyermek jogát saját nyelvének használatára. Ezen jog megvalósítása érdekében alapvető fontosságú a gyermek anyanyelven történő oktatása. A Nemzetközi Munkaügyi szervezet 169. sz. Egyezményének 28. cikke megerősíti, hogy az óslakos gyermekeket anyanyelvükön kell tanítani írásra és olvasásra, amellett, hogy biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy az állam hivatalos nyelvét is folyékonyan megtanulják. A kétnyelvű és interkulturális tantervek az óslakos gyermekek oktatásának fontos kritériumainak minősülnek. Az óslakos gyermekek tanárainak a lehető legnagyobb mértékben magából az óslakos közösségek köréből kell származniuk és megfelelő támogatást és gyakorlati képzést kell nyújtani számukra.”²³
56. Jogi szempontból a Nemzet Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája tartalmazzák a legvilágosabban a hagyományos nemzeti kisebbségek jogát az anyanyelv tanulásához, valamint – bizonyos esetekben – az anyanyelven történő oktatás jogát is, legalábbis meghatározott körülmények közt. Ezen egyezmények rendelkezései azonban problémákat vetnek fel és nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. Sajnos úgy tűnik, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatása erőteljesen függ a többség viszonyulásától

23 www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.GC.C.11.pdf

a kisebbségvédelemhez. Hangsúlyozni szeretném annak fontosságát is, hogy az iskolai tantervekbe a kisebbségekről szóló tantárgyakat is bekerüljenek annak érdekében, hogy növeljék a tudatot a kisebbségi kultúráról, a kisebbség történelméről és jogairól.

11. A politikai életben, valamint a közéletben való részvételhez fűződő jog

57. A hagyományos nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetőséget kell teremteni ahhoz, hogy részt vegyenek a politikai életben és a közéletben. A társadalom tagjai számára nemcsak azt kell lehetővé tenni, hogy megfogalmazzák érdekeiket, hanem azt is, hogy közvetve vagy közvetlenül döntést hozzanak az érdekeik megfogalmazására szolgáló módszerekről és megoldásokról, a demokratikus elvek és a jogállamiság megfelelő tiszteletben tartása mellett. Véleményem szerint az állami szervezeteknek be kell vonniuk az érdekelt kisebbségek képviselőit a részvételi lehetőségek megoldásáról és módszereiről szóló döntéshozatalba. A közéletben való hatékony részvétel lehetőséget nyújt a nemzeti kisebbségek tagjainak arra is, hogy tanuljanak a folyamatból és a mainstream társadalom demokratikus résztvevői legyenek. A nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének biztosítása ily módon demokratizálódási eszközként fogható fel: azáltal, hogy minden felet találkozássra és a folyamat megvitatására kényszeríti, segít a társadalmaknak túllépni a mély megosztottságon.
58. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 15. cikke szerint a Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek. Ezen kívül, „olyan ügyekben is halathatják hangjukat, melyek nem kizárólag őket érintik, hanem a társadalom egészének tagjaiként van hatása rájuk”.²⁴ Amint azt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben szóló kommentárja megjegyzi: „a keretegyezmény ugyan a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogait részesíti védelemben, bizonyos jogok gyakorlásának, ideértve a hatékony részvételhez való jogot is, van közösségi dimenziója.” Ez azt jelenti, hogy bizonyos jogokat csak más, nemzeti kisebbséghez tartozó személyekkel közösen lehet hatékonyan gyakorolni. A 15. cikk képezi a Keretegyezmény hatékony részvétel biztosításával kapcsolatos központi rendelkezését, a részvétel azonban az egyezményben biztosított más jogok teljeskörű gyakorlásának a kulcsa is. „A 15. cikk, valamint a 4. és 5. cikk közötti viszony e vonatkozásban különösen fontos. Valójában a 15., a 4. és az 5. cikk egy háromszög három csúcsának tekinthető, melyek együttesen a keretegyezmény sarokköveit alkotják.”²⁵
59. A 4. cikk az államoktól megköveteli a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és hatékony egyenlőségének előmozdítását az élet minden területén. Ez magában foglalja a jog által biztosított egyenlő védelmet, és a törvény előtti egyenlőséget, valamint a jogot az etnikai vagy más alapon történő mindennemű diszkriminációtól való védelemhez. Azonkívül, a teljes és hatékony részvétel magában

24 Ld. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának kommentárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben, 17. pont

25 A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben, elfogadva 2008. február 28-án, Európa Tanács

foglalja azt is, hogy a hatóságok tegyenek különleges intézkedéseket annak érdekében, hogy sikerüljön túllépni a múltbeli vagy strukturális alapú egyenlőtlenségeken, valamint biztosítani, hogy mind a nemzeti kisebbséghez, mind a többséghez tartozó személyek egyenlő lehetőségekkel rendelkezzenek a legkülönbébb területeken. Joseph Marko²⁶ professor a „The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach” című tanulmányában a következőket írja: „A tényleges egyenlőség koncepciója ezért nemcsak azt követeli meg az államtól, hogy tartózkodjon a diszkriminatív cselekményektől, hanem azt is, hogy „megerősítő intézkedésekkel” avatkozzon bele a gazdasági és szociális rendszerekbe azzal a céllal, hogy eltávolítsa az „egyenlő lehetőség” előtti ténybeli akadályokat vagy biztosítsa a „teljes és hatékony egyenlőséget”, amint azt az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 4. Cikke előírja. Ennélfogva, értelmezésük szerint a ténybeli, társadalmi hátrányokat a nemzeti kisebbségek vonatkozásában csakis a csoportjogokként biztosított „megerősítő intézkedések” és „különjogok” orvosolhatják. A kisebbségeknek vagy tagjaiknak biztosított csoportjellegű jogok, mint „különjogok” definíció szerint nem korlátozzák az egyéni jogokat, de kiegészíthetik – és a legtöbb esetben ki kell hogy egészítsék – egymást a „hatékony” diverzitáskezelés céljából, a strukturális egyenlőtlenségek meghaladása vagy az intézményi egyenlőség biztosítása érdekében. Az emberi és kisebbségi jogok hatékonyságához tehát sokkal fontosabb az egyéni és csoportjellegű jogok ország-, kultúra- és kontextus-specifikus vegyítése.” (276. old.)

60. Az 5. cikk szerint a Felek „támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit” annak érdekében, hogy hatékony módon biztosítsák az identitáshoz való jogukat. A Keretegyezmény magyarázó jegyzéke kiemeli, hogy az államok – alkotmányos rendszerük keretében – többféle intézkedést tehetnek, például alkalmazhatnak konzultatív mechanizmusokat, bevonhatják a nemzeti kisebbségeket az őket közvetlenül érintő nemzeti és regionális fejlesztési tervek és programok előkészítésébe, megvalósításába és értékelésébe. Kiemeli ezen személyek bevonását a döntéshozatali-eljárásokba és a választott testületekbe mind országos, mind helyi szinten, valamint az autonóm vagy decentralizált kormányzásba, illetve a kormányzás helyi formájába (országos vagy helyi szinten). Példaként említhető a politikán átívelő szervként működő Finnországi Svéd Nemzetgyűlés (Folktinget), amely részt vehet a svéd nyelven beszélők érdekeit érintő jogszabályok előkészítésben. Szerbiában nemzeti tanácsokat hoztak létre, hogy a kisebbségek számára lehetővé tegyék jogaik gyakorlását a kultúra, az oktatás és a tájékoztatás terén.²⁷ Az államoknak bizonyos esetekben további intézményeket kell létrehozniuk, illetve intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy biztosítani tudják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára a hatékony részvételt a politikai életben és a közéletben.
61. Bizonyos esetekben az államoknak – jogi vagy bármely más megfelelő eszközzel – létre kellene hozniuk a kisebbségek politikai és közéleti demokratikus keretét, amelyen belül képviselhető a kisebbségi közösségben meglévő nézetek sokszínűsége. A Parlamenti Közgyűlés 2001-ben elfogadott aján-

26 “The Law and Politics of Diversity Management: A Neo-institutional Approach”, 260. old.

27 Összesen 19 nemzeti tanács létezik, ebből 13 a Vajdasági Autonóm Tartományban székel (askali, bunyevác, horvát, cseh, egyiptomi, német, magyar, macedón, roman, ruszin, szlovák, szlovén és ukrán), további 6 pedig Szerbia más részeiben (albán, bosnyák, bolgár, görög, roma és vlah).

lása szerint, a demokratikus legitimitás megköveteli a társadalom minden csoportjának egyenlő részvételét a politikai folyamatokban.²⁸ Ez az állítás igaz a kisebbségi közösségen (kisebbségi társadalmon) belüli viszonyokra is.

62. A kisebbségi közösségeken belül mind elméletben, mind gyakorlatban több módja is létezik a demokratikus legitimitás problematikája megoldásának. Ezt a célt szolgálhatják a kisebbségi önkormányzatok nem-területi és területi formái, illetve a kisebbségi autonómia is. A Tanácsadó Bizottság szerint „A keretegyezmény nem biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az autonómiához, (...) azonban (pl. az autonómiák) elősegíthetik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékonyabb részvételét az élet különféle területein.”²⁹ A Parlamenti Közgyűlés az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás című 1334. (2003) sz. határozatában helyesen rámutatott arra, hogy „(A) belső feszültségek enyhítésére való tekintettel a központi kormányzatnak megértéssel kell reagálnia, amikor a kisebbségi csoportok, különösen, ha számottevőek és régóta élnek egy adott területen, nagyobb szabadságot követelnek saját ügyeik önálló intézésében. Ugyanakkor az autonómia biztosításának sohasem szabad a közösségben azt a benyomást keltenie, hogy a helyi önkormányzás kizárólagosan az ő ügye.”³⁰ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Kisebbségügyi Fóruma a 2009-es A kisebbségek hatékony politikai részvételéről szóló tematikus ajánlása szerint: „Ahol a kisebbségek földrajzilag koncentráltan élnek, szükséges lehet megfontolni megfelelő körülmények között a hatalom devolúcióját, autonóm vagy egyéb állami szint alatti területi egységek létrehozását.”³¹ Lévén a hatalommegosztás a demokrácia alkotóeleme, egy autonóm entitás létrehozására és működésére az adott állam demokratizálódási folyamatának részeként is lehet tekinteni,³² hiszen „a demokrácia egy folytatólagos, soha véget nem érő folyamat.”³³ „Az autonómiát a kisebbségvédelem eszközeként is lehet értelmezni, ha arra területszervezési eszközként tekintünk”, mondta Francesco Palermo a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának első alelnöke olaszországi tényfeltárási látogatásom során.³⁴
63. A legjobb esetekben már léteznek az intézményesített interkulturális párbeszéd állandó mechanizmusai, amelyek bevonják a kisebbségek képviselőit a Keretegyezmény végrehajtásának politikai és társadalmi folyamataiba, valamint az egyéb politikai folyamatokba. Ez történhet az autonómia különböző formái vagy a minden szinten biztosított politikai képviselő által.³⁵ Bizonyos esetekben az identitáshoz való joghoz kapcsolódó igények meghaladják pusztán a védelmet, a csoport tagjai identitásuk megőrzésének előmozdítását követelik. Az identitás fejlesztéséhez és megerősítéséhez szükséges feltételek gyak-

28 1500. (2001) sz. ajánlása bevándorlók és a külföldi lakosok politikai életbenvaló részvételének jogáról az Európa Tanács tagállamokban, 4. bekezdés

29 Ld. a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának kommentárja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben. 133-134. sz. bek..

30 1334. (2003) sz. Határozat, 16. bek.

31 A Kisebbségügyi Fórumnak a kisebbségek hatékony politikai részvételéről szóló második ülészakának ajánlásai

32 Andreas Gross svájci parlamenti képviselő és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tagjának a „Területi autonómiák Európában: megoldások és kihívások” c. konferencián (Budapest, 2013. április 8-9.) tartott előadása nyomán.

33 A demokrácia válsága és az állam szerepe a mai Európában. Andreas Gross jelentése (12955 st. dok.), 48. bek.

34 Bolzanó, 2013. május 10.

35 A Keretegyezmény hatásának növelése c. konferencia. Tove Malloy, Roberta Medda-Windischer, Emma Lantschner és Joseph Marko által készített jelentés, Indikátorok a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény hatásának felmérésére részes államokban. Európa Tanács, 2008. október 9-10. Európa Palota, Strasbourg, 36. old.

ran különleges intézkedéseket kívánnak meg, amelyek célja a kisebbségek kultúrájának fenntartása, újratermelése és további fejlesztése.³⁶ A kisebbségi csoportnak lehetőséget kell adni saját kultúrájának megőrzésére és identitásának megerősítésére, továbbá az is szükséges, hogy részt vehessen az állam közéletében, különös tekintettel azokra az ügyekre, amelyek az ő kultúráját, identitását és intézményeit érintik. Ezen jogok élvezetének, illetve gyakorlásának módja nagymértékben függ az érintett kisebbségi csoport jellegétől. A nagy és egy tömbben élő kisebbségeknek külön érdeke fűződik mind az állam egészét, mind a saját csoportjukat érintő ügyekben való részvételre. Ugyanakkor a kisebb és elszórtan élő csoportok többnyire az őket érintő ügyek hatékony intézésében történő részvételben érdekeltek. A Számi Parlament fő célja a nyelv és kultúra védelme és előmozdítása. Tagjai ilyen ügyekben javaslatokat tehetnek a hatóságoknak. Szerbiában 2004-ben eltörölték a nemzeti kisebbségek pártjai és azok koalíciói részére előírt ötszázalékos küszöböt, ami hozzájárult a kisebbségi képviselő megerősítéséhez a parlamentben.

64. Ebben a vonatkozásban a kisebbségi csoport letelepedésének formája is releváns: a kompakt módon élő történelmi kisebbségek esetében a területi autonómia lehet a legjobb kialakított megoldás, a többségi társadalomban szórványosan élő kisebbségek esetében azonban, akik egyetlen jelentős területen sem alkotnak többséget, ezen jogok másfajta intézményesítése szükséges, amelyek közt szerepelnek a nem-területi, funkcionális autonómiaváltozatok. Nyilvánvaló, hogy a közéletben való hatékony részvétel nemcsak a politikai életben való részvételt és a megfelelő képviselő megszervezésének módját foglalja magában, hanem a kulturális, társadalmi és gazdasági életben való részvételt is.³⁷ A területi decentralizáció, valamint a kisebbségek részvétele a politikai életben és a közéletben tehát ikertestvérek, amelyek közös lélekkel rendelkeznek, nevezetesen a hatalommegosztással.

65. Az autonómiához való jog kétségen kívül kizárólag a népek önrendelkezéshez való jogának egyik aspektusaként létezik. Marina Schuster jelentésében helyesen kiemelte: „A kisebbségi csoportok önrendelkezése inkább az állam, mint egész kormányában való részvétellel valósítandó meg, valamint a regionális autonómia kifejlesztésével megvalósuló hatalomdevolúció által, nevezetesen önkormányzatisággal olyan ügyekben, mint az oktatás, kultúra, stb., ami nem jár függetlenséggel.”³⁸ Továbbá, a „belső önrendelkezési jog” gyakorlása nem sérti az államok területi integritását, így a területi integritás és az önrendelkezési jog között fennálló lehetséges ellentét feloldható a belső önrendelkezés fogalmával. Minél érettebb és demokratikusabb a társadalom, annál kiterjedtebb a döntéshozatal az alsóbb szinteken. Ennélfogva a hagyományos nemzeti kisebbségek is nagyobb lehetőséget kapnak, hogy saját ügyeiket maguk intézzék. Példaként hozható fel az Åland-szigetek, ahol saját közigazgatással rendelkeznek, jogszabályokat alkothatnak és állami szolgáltatásokat nyújthatnak az oktatás, az egészségügyi ellátás, a kultúra és a helyi közigazgatás területén.

66. Az Európa Tanács által kidolgozott Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az első többoldalú jogi okmány, amely meghatározza és védelemben részesíti a demokrácia egyik pillérét képező helyi autonómia elveit. Az Európa Tanács funkciója és feladata, hogy azt megvédje és fejlessze. Remélhetőleg lényeg-

36 Uo. 38. old.

37 Uo. 39. old.

38 Tisztázásra szorul a nemzeti szuverenitás és az államiság a mai nemzetközi jogban. Marina Schuster jelentése (12689. sz. dok.), 26. bek.

ges módon hozzájárul a közös európai értékek védelméhez és erősítéséhez.³⁹ 2013. október 30-i állapot szerint az Európa Tanács minden állama ratifikálta a Chartát. A Charta lefekteti a közösségek demokratikus működésének elveit és az első nemzetközi szerződés, amely meghatározza a hatásköröknek a helyi közösségekre történő átruházás elvét. Ezt a szubszidiaritás elvének hívjuk, amely lehetővé teszi a hatalom decentralizációját az állampolgárokhoz való lehető legközelebbi szintre.⁴⁰ A Charta szerint: „az államok vállalják, hogy tiszteletben tartják az alapelvek magját, amelyekhez nem lehet fenntartást fűzni, mint például: az állampolgárok joga a közügyek intézésében való részvételhez; a közösségek kulcsfontosságú joga az autonómiához és az önkormányzathoz, helyi testületeik megválasztásához, valamint saját hatáskörökhöz, közigazgatási struktúrákhoz és finanszírozási forrásokhoz; a bírósághoz fordulás joga más szintekről történő beavatkozás esetében.”⁴¹ A Charta tartalmi rendelkezései a helyi autonómia lényegi elemeit védik. A Charta 2. cikke szerint a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és, amennyire lehetséges, az alkotmányban is el kell ismerni. Ezen alapvető elvek által a Charta az Európa Tanács tagállamaiban működő helyi közösségek változatos struktúráinak összeegyeztethetőségét kívánja biztosítani. A végső cél azonban a Charta összes rendelkezésének a tiszteletben tartása.⁴² A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetének⁴³ 7. cikke szerint az államoknak teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk „(...) amit már a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által sikerült elérni.”

67. Wolff professzor szerint más államstruktúrához viszonyítva a területi önkormányzati megoldások önmagukban is körülbelül 50 százalékkal csökkentik az erőszakos, területközpontú, államon belüli konfliktusok veszélyét, miközben a területi önkormányzati megoldások a parlamentáris államformával és arányos választási rendszerrel kombinálva, minden egyéb szervezeti megoldáshoz viszonyítva, több mint 70 százalékkal csökkentik az erőszakos, területközpontú, államon belüli konfliktusok veszélyét.⁴⁴ Nyugat-Európa 12 államában, ahol a nemzeti kisebbségek területi önkormányzati igényeket fogalmaztak meg, csak egyetlen egy (Görögország) tagadta meg ezt; tíz állam (Belgium, Dánia, Finnország, Franciaország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország, Svájc és az Egyesült Királyság) legalább egy csoportnak, amely kérte, teljesítette ezt az igényét, miközben előfordulhat, hogy azt megtagadta egy másik csoporttól.⁴⁵ Nyugat-Európában a területi alapú önkormányzatiság a norma, tekintet nélkül a történelmi tényezők együtthasására.⁴⁶

39 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és annak magyarózó jegyzéke, 32. old.

40 Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és annak magyarózó jegyzéke, Bevezető, 9. old.

41 Uo., 10. old.

42 Uo., 11. old.

43 Ld. a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusának 34. (1997) sz. ajánlását a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája tervezetéről. A Miniszteri Bizottság nem fogadta el a Chartát.

44 Stefan Wolff, „Territorial Autonomy and Political Participation of National Minorities”/”Területi autonómia és a nemzeti kisebbségek politikai részvétele”. Stefan Wolff kutatásának nyomtatott összegzése, amelyet az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Esélygyenlőség és Diszkriminációellenes Bizottsága meghallgatásán osztott meg, Starsbourgban, 2013. október 1-jén

45 Uo.

46 Uo.

12. A hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetével és jogaival kapcsolatos kihívások

a, Demográfia

68. A demográfia kulcskérdés minden európai társadalom számára, és még fontosabb a hagyományos nemzeti kisebbségek esetében. Általános jelenség, hogy ahol nem működik az autonómia egyetlen formája sem, a kisebbséghez tartozó egyének életvitelüket a könnyebben megvalósítható életmodellhez igazítják, nevezetesen az államnyelven oktató jobb iskolát választják vagy elhagyják a kisebbségi anyanyelvet gyermekeik oktatása során. Ez azzal jár, hogy a bizonyos államok által alkalmazott, a kisebbségi nyelvhasználat ellen ható politikák mellett, a kisebbséghez tartozó vagy vegyes párkapcsolatból származó gyermekek, akik államnyelven oktató iskolákban tanulnak, nagy számban igazítják önazonosságukat a többségi társadalomhoz. Ez a jelenség elsősorban a városi közegben és azokon a területeken tapasztalható, ahol 30 százalékal alatti a kisebbség aránya. Bizonyos esetekben⁴⁷ demográfiai összeomlást jósolnak a közlejövőben. Megjegyzem, hogy az egyéneket célzó állami integrációs politikák könnyen vezetnek az egyén asszimilációjához, a közösségeket célzó integrációs politikák viszont a kisebbségi és a többségi lakosság harmonikus együttéléséhez vezetnek.
69. Meghatározott demográfiai csökkenés előidéző tényezők, mint például a kivándorlás és alacsony születési ráták, a többségi társadalmat is érintik, de a kisebbséghez tartozó személyek esetében az anyaországba történő kivándorlás további csökkentést előidéző tényező. Másrészt, lehet, hogy a születések száma ugyan hasonlóan mozog a két közösség esetében, de a kisebbséghez tartozók közül a felnőtté váláskor sokan a többségi társadalomhoz tartozónak vallják majd magukat.
70. Az alacsony születési arány mellett az asszimiláció, a kulturális homogenizáció, az anyaországba vagy máshova történő elvándorlás is kihatással van a hagyományos nemzeti kisebbségek létszámára. Az államoknak lehetővé kellene tenniük a nemzeti kisebbségek, valamint a területükön élő közösségek számára, hogy a szülőföldjükön maradjanak, hogy ott tudjanak fejlődni és boldogulni.

b, A gazdasági válság hatása a hagyományos nemzeti kisebbségek védelmére

71. A kisebbségek jelentős mértékben hozzájárulnak annak az államnak a gazdaságához, amelyben élnek. Az egy főre jutó nemzeti össztermék (GDP) jóval meghaladja az EU átlagát azokon a területeken, amelyek bizonyos fokú autonómiával rendelkeznek: Grönlandon, Katalóniában, Skóciában, Baszkföldön, Alto Adige/Südtirol-ban, a Feröer-szigeteken és az Åland-szigeteken.⁴⁸ Az autonómia leghatékonyabb kelléke az eszközök újraosztása, valamint az adórendszer szerkezete feletti ellenőrzés. Katalóniában például Spanyolország lakosságának 16 százaléka él,⁴⁹ de az autonóm közösség termeli az ország nemzeti össztermékének 20 százalékát.⁵⁰ Skócia is felfelé módosítja az EU-átlagot: az egy főre jutó nemzeti össztermék Skóciában nemcsak az EU-átlagot, hanem az Egyesült Királyság átlagát is meghaladja. Alto Adige/Südtirol-ban a beszedett adó 90 százaléka visszakerül a tartományba, ahol a források felosztá-

47 Jelentős visszaesés tapasztalható az 1991-es és 2001-es népszámlálások néhány adatának összehasonlításánál; Kassán (Szlovákia) 4,58%-ról 2,65%-ra esett a magyarok aránya, Máramaroszigeten (Románia) 3,55%-ról 2,3%-ra esett az ukránok és 21,17%-ról 13%-ra a magyarok aránya, Vilniusban (Litvánia) pedig 19%-ról 16,5%-ra a lengyelek aránya.

48 Az egy főre jutó regionális GDP az EU-ban 2010-ben: nyolc fővárosi region az első tíz helyen, EUROSTAT hírek, 2013. március 21. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-21032013-AP/EN/1-21032013-AP-EN.PDF

49 Idescat, Statistical Yearbook of Catalonia/Katalónia Statisztikai Évkönyve 2013, www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=245&lang=en

50 Katalónia mutatói 2013-ben, www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/catalog/pdfdocs/xifresct/xifres2013en.pdf (3. old.)

sáról a tartományi kormány dönt. Minden lakosnak nyilatkoznia kell arról, melyik nyelvi csoporthoz tartozik. A közigazgatási tisztségek, valamint a kulturális programok támogatásának felosztása az adott csoporthoz tartozók számához viszonyul.⁵¹

72. Vannak olyan foglalkozások, amelyek szorosan kötődnek a nemzeti kisebbség identitásához. Ez a helyzet az Észak-Finnországban élő őslakos számik esetében. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése által 2007. szeptember 13-án elfogadott, az őslakos népek jogairól szóló Nyilatkozat (UNDRIP), valamint a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet keretében elfogadott A bennszülött és törzsi népekről szóló 1989. évi Egyezmény (169. sz.) biztosítja az őslakos népek identitásához kötődő foglalkozások védelmét. Finnország még nem ratifikálta az Egyezményt, ami nézeteltérésekhez vezetett a földterületet illetően a finn hatóságok és a számi nép között. A finn Alkotmány biztosítja a számi népnek a hagyományos megélhetési mód gyakorlását.
73. Európa nem épülhet olyan egyedüli intézkedésként meghozott egyedi, sajátos megoldásokra, amelyek konkrét helyzetekből kinövő hatalmi érdekekből származnak. A demokratikus hagyományok mentén építkezve, Európának fel kell ismernie, hogy azokat a megoldásokat, amelyek meghatározott helyzetekben sikeresnek bizonyultak (pl. az autonómia), elérhetővé kellene tenni minden, hasonló helyzetben élő népcsoport számára. Első lépésként ezeknek a megoldásoknak, mint legitim módon követendő politikai célkitűzéseknek, a páneurópai térség politikájának részévé kell válniuk.
74. Meghatározott régiók fejlődése a többségi társadalom gazdasági érdekét is szolgálja. A hagyományos nemzeti kisebbségek történelmi és kulturális kötődésük által formális és informális kapcsolatot alakítanak ki az anyaállammukkal, ami lehetővé teszi, hogy a terület gazdasági értelemben is fejlődjön.
75. A hagyományos nemzeti kisebbségeket különösképpen hátrányos módon érintette a gazdasági és pénzügyi válság. A gazdasági válság hatást gyakorolhat az autonómia bizonyos szintjeire, hiszen a jövőben többféle beavatkozásra is sor kerülhet a központi kormányzat részéről. A kisebbségek általában alulreprezentáltak a versenyképesebb szakmákban, és gyakran kisebb a hozzáférésük a megfelelő oktatáshoz. A többségi társadalom dönti el ugyanis, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók közül hányan jutnak oktatási forrásokhoz, mely szakmák esetében és milyen szinten.

13. Következtetések

76. Fontos, hogy Európa államai felismerjék és elismerjék, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme békét, stabilitást, gazdasági haladást és fejlődést hoz a többségi társadalom számára is. Az állam tehát többet nyer ezen jogok kiterjesztésével, mint amennyi hátrány elszenvedését a 18-19. században gyökerező államkép alapján feltételezi vagy elszenvedi. Európa saját jövőbeni biztonságát és stabilitását veszélyezteti, ha nem biztosítja a hagyományos nemzeti kisebbségek jogait. Mindenki érdeke a stabilitás, a biztonság, a béke, valamint Európa erejének növekedése. Ez volt Robert Schumann álma is.
77. Európa többségi és kisebbségi nemzeteinek egyesíteniük kell erejüket annak érdekében, hogy védelmezzék az emberi méltóságot, a kollektív és egyéni jogokat, valamint szabadságokat. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága arra köveztetésre jutott, hogy bizonyos jogok gyakorlása kollektív dimenzióval rendelkezik. Bizonyos jogokat, a kisebbségi nyelvnek a közszférában való használatát beleértve,

51 Találkozó Dr Luis Durnwalder úrral, tartományi kormányzó, 2013. május 10., Bolzano/Bozen.

valóban csak közösségben, a másokkal való érintkezés során lehet hatékonyan gyakorolni. Olaszországi (Alto Adige/Dél-Tirol) tényfeltáró látogatásom során a helyi hatóságok és a kutatók megerősítették az egyéni jogok és bizonyos csoportjogok egymást kiegészítő jellegét, nevezetesen a saját nyelv használata esetében. „Az erőteljesebb kisebbségi jogok mindenki előnyére válnak”, hangsúlyozta Eva Biaudet, Finnország kisebbségi ombudsmanja.⁵²

78. Véleményem szerint a jogalkotás terén fő feladat összeegyeztetni az önrendelkezéshez való jogot, az állam integritását és a nemzeti szuverenitást olyan módon, hogy az enyhítsen a gyűlöleten, feloldja a feszültségeket, az intoleranciát pedig toleranciává formálja. Ebben a kontextusban a Parlamenti Közgyűlés „Tisztázásra szorul a nemzeti szuverenitás és államiság a mai nemzetközi jogban” című, 1832. (2011) sz. határozata szolgál útmutatóként. A vezető politikai csoportosulásoknak az is feladata, hogy összeegyeztessék a többségi társadalmak fogékonyságát és hosszútávú érdekeiket.
79. Az Európa Tanács azon államai számára, amelyek ratifikálták a Keretegyezményt és a Nyelvi Chartát, megfelelő anyanyelvi oktatás biztosítása a hagyományos nemzeti kisebbségek számára már nemcsak lehetőség, hanem jogi kötelezettség. Ezen dokumentumok rögzítik az államok kötelezettségét a kisebbségi nyelven történő oktatáshoz való jog tiszteletben tartására, valamint annak megakadályozását célzó intézkedések elkerülésére. A két egyezmény monitoringját végző szakértői testületek gyakorlata azonban kifejezetten jelezte azt is, hogy miközben számos ország oktatáspolitikájának retorikai értéke magas, azok végrehajtásának a lehetősége meglehetősen bizonytalan az államok részéről. Néhány európai államban szükség mutatkozik a kisebbségi nyelven történő oktatás rendszerének következetes és minőségi javítására.
80. A biztonság és haladás Európájának a sokszínűség Európájának kell lennie. A kultúrák, nyelvek, vallások sokszínűsége azonban semmilyen esetben sem jelentheti a jogok sokszínűségét: nem létezhetnek első- és másodosztályú állampolgárok. Egy prosperáló Európának biztosítania kell és meg kell őriznie sokszínűségét, hogy megőrizhesse stabil és hosszútávú egységét.
81. A hagyományos nemzeti kisebbségek és a többség békés együttélésének elősegítése jelenti a jövő zálogát. A népek, különösképpen a hagyományos nemzeti kisebbségek és a többségi társadalom együttélése sokkal inkább jelenti az együttélés művészetét, mint csupán az egymás mellett élést. A hagyományos nemzeti kisebbségek részéről tényleges igény mutatkozik kulturális identitásuk elismerése iránt a többség részéről, hogy teljes mértékben otthon érezhessék magukat. „Társadalmunk stabilitása a nemzeti kisebbségek helyzetétől függ”, nyilatkozta találkozásunk alkalmával Gordana Stamenić asszony, Szerbia Igazságügyi és Közigazgatási Minisztériumának államtitkára.⁵³ Alto Adige/Dél-Tirolban tett országlátogatásom során pedig arról értesítettek, hogy az olasz-német együttélésnek a következő szakaszai léteznek: a második világháborút követően azt úgy lehetett volna jellemezni, hogy „egymás ellen” voltak, ezt követte „az egymás mellett” állapota, jelenleg azonban az „egymással” fázis tart. A következő, rendkívüli módon áhított és várt szakasz az „egymásért” fázis.⁵⁴ Meggyőződésem, hogy Európa megnyerheti a globális versenyt, ha mindannyian elérünk legalább az „egymással” fázisba.

52 Találkozó Eva Biaudet, kisebbségi ombudsmanal, Helsinki, 2013. november 7.

53 2013. december 13-i találkozó Belgrádban.

54 Uo.

82. 2013. október 13-án a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadta a „Különleges státusszal rendelkező régiók és területek Európában” című 361. (2013) sz. határozatot, amelyben elismerte, hogy néhány európai állam régiójának különleges státusza stabilitást és virágzást hozott ezeknek a régióknak és államoknak. A határozat kiemeli, hogy Európa államainak jövőbeni békés és kedvező fejlődése a konfliktusmegelőzés és -megoldás terén kifejtett előmenetelén múlik. Ez politikai akaratot követel a békés politikai párbeszéd folytatására és előrelépést a jogi és alkotmányos megoldásokról folytatott tárgyalások során, hogy a sajátos identitással rendelkező régiók számára kialakítsa a decentralizált demokratikus kormányzás megfelelő modelljeit.
83. Sok minden történt a hagyományos nemzeti kisebbségek jogainak védelme érdekében eddig, még azon államokban is, amelyek nem írták alá a Keretegyezményt. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a diszkriminációmentesség önmagában nem elég az asszimiláció megakadályozásához. Az emberi és kulturális értékek, amelyek Európa gazdagságát jelentik, elveszhetnek és a jól ismert európai sokszínűség elenyészhet.
84. A hagyományos nemzeti kisebbségek jogi helyzetét és védelmét mind európai, mind nemzetállami szinten rendezni kell. Partnerként kell tekintenünk a jövőbe, készen arra, hogy teljes szolidaritásban együttműködjünk gyermekeink és nemzeteink érdekében. Mindannyiunk érdekében kell hogy álljon az európai kontextusban és keretben megvalósuló hosszútávú megoldás. Meggyőződésem, hogy mindez lehetséges, ha az európai államok és nemzetek végre ráébrednek arra, hogy tolerancia, partneri viszony, szolidaritás és együttműködés nélkül egyikünk számára sem létezik jövő.

Függelék

Tülin Erkal Kara (Törökország, Európai Demokraták Képviselőcsoport),⁵⁵a bizottság tagjának különvéleménye

A jelentés több hézagot tartalmaz, és javaslatai megfontolásra szorulnak. Először, nem létezik a „kisebbség” fogalmának egyhangúlag elfogadott definíciója. Ennélfogva a „hagyományos nemzeti kisebbség” fogalmának meghatározásában még ennél is nehezebb lenne egyetértésre jutni.

Másodszor, a jelentés nem veszi figyelembe azt a körülményt, hogy Európában különböző jogrendszerek léteznek. Törökországban például, a „kisebbség” fogalma kizárólag az ország által elfogadott nemzetközi szerződésekben ilyenként elismert csoportokra vonatkozik.

Törökország kisebbségeinek jogait – ebben a kontextusban – a Lausanne-i Szerződés (1923) határozza meg, amely kizárólag „nem-muszlim kisebbségek”-et említi. Törökországra tehát nem vonatkozik ez a jelentés.

Végül, a határozattervezet felszólítja a tagállamokat, hogy biztosítsanak kollektív jogokat az érintett közösségeknek. A török jogrendben – más országokhoz hasonlóan – nem léteznek kollektív jogok. A török alkotmányos rendszer minden állampolgárnak a törvény előtti egyenlőségén alapul, a jogok – a különbségek tiszteletben tartása mellett – egyéni jogok.

55 A Parlamenti Közgyűlés Eljárási Szabályzatának 49.4 pontja szerint: „A bizottság jelentése tartalmazza a riportőr magyarázó jegyzékét is. A bizottság azt tudomásul veszi. A bizottságban kifejtett bármely különvéleményt a szerzők kérésére csatolni kell ahhoz, lehetőleg a magyarázó jegyzék szövegében, egyéb esetben a függelékként vagy lábjegyzékként.”

Resolution 1985 (2014)¹

Final version

The situation and rights of national minorities in Europe

Parliamentary Assembly

1. European history shows that the protection of minorities is of utmost importance and can contribute to Europe becoming a home for all. However, manifestations of extreme nationalism, racism, xenophobia and intolerance have not disappeared; on the contrary, they appear to be on the rise. The Parliamentary Assembly expresses concern about the situation and rights of national minorities.
2. The Assembly considers the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157, "Framework Convention") and the European Charter for Regional or Minority Languages (ETS No. 148) as essential instruments for the protection of minorities in Europe. However, neither instrument has been ratified by all Council of Europe member States. In addition, the lack of a definition of national minorities in the Framework Convention leaves State Parties a wide margin for interpretation, which affects its implementation. In this respect, the Assembly recalls its Resolution 1713 (2010) on minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards, its Resolution 1866 (2012) on an additional protocol to the European Convention on Human Rights on national minorities, and relevant judgments of the European Court of Human Rights. The Assembly also welcomes the Programmatic Declaration of the Federal Union of European Nationalities (FUEN) adopted in Brixen, Italy, on 23 June 2013.
3. The Assembly also recalls the definition of national minorities set out in its Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, defining them as "a group of persons in a State who: a. reside on the territory of that State and are citizens thereof; b. maintain longstanding, firm and lasting ties with that State; c. display distinctive

¹ Assembly debate on 8 April 2014 (13th Sitting) (see Doc. 13445, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Ferenc Kalmár). Text adopted by the Assembly on 8 April 2014 (13th Sitting). See also Recommendation 2040 (2014).

ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d. are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State or of a region of that State; e. are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language”.

4. The Assembly stresses the importance of stability, solidarity and peaceful coexistence of the multitude of peoples living in Europe and calls for the promotion of the “unity through diversity” concept within and between countries. The protection of the rights of national minorities should remain a priority on the political agenda.
5. The protection of minority rights can help build a sustainable future for Europe and contribute to guaranteeing the respect of the principles of dignity, equality and non-discrimination. Benefits are not limited to minorities since this protection will bring stability, economic development and prosperity to all.
6. The inability to give a satisfactory response to minority issues has been a major cause of political tensions, conflicts and human rights violations. The protection of minorities is therefore also a means of conflict prevention. The right to self-determination, State integrity and national sovereignty can be reconciled so as to increase tolerance. In this context, Assembly Resolution 1832 (2011) on national sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification indicates the path to be followed.
7. Best practices for the protection of the rights of national minorities should be widely considered and implemented to enhance the protection and promotion of the rights of persons belonging to national minorities. Best practice in territorial arrangements might play an important role for the effective protection of the rights of national minorities. In this respect, the Assembly recalls its Resolution 1334 (2003) on positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, which states that the establishment and operation of an autonomous entity can be regarded as part of the democratisation process. The Assembly also welcomes the adoption of Resolution 361 (2013) on regions and territories with special status in Europe by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, which acknowledges that the special status enjoyed by regions of some European States has brought stability and prosperity to those regions and States.
8. The Assembly is of the opinion that territorial self-government arrangements can also contribute to effectively protecting minority rights with a collective dimension and avoiding assimilation.
9. The Assembly considers the respect of the right to a common identity, which includes culture, religion, languages and traditions, as an essential element of the protection of the rights of national minorities. They have the right to preserve and further develop their own institutions and should receive collective protection, as stated in Recommendation 1735 (2006) on the concept of “nation”.
10. In the light of these considerations, the Assembly calls on the Council of Europe member States:
 - 10.1. as regards international instruments, to:
 - 10.1.1. sign and/or ratify, if they have not yet done so, the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Charter for Regional or Minority Languages as soon as possible;
 - 10.1.2. sign the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), adopted by the UN General Assembly on 13 September 2007;

- 10.1.3. promote the implementation of best practices for the protection of the rights of national minorities, as recognised by the Council of Europe and the United Nations;
- 10.1.4. in addition to the implementation of legal provisions of the Framework Convention, create the conditions necessary for respecting the commitments/obligations as laid down in the document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Conference for Security and Co-operation in Europe) in 1990 and in related bilateral agreements;
- 10.2. as regards the protection of the right to identity, to:
 - 10.2.1. safeguard the right of national minorities to preserve, promote and protect their own identity, as laid down in Article 5.1 of the Framework Convention, the International Covenant on Civil and Political Rights and Resolution 47/135 of the United Nations General Assembly “Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities”;
 - 10.2.2. take the necessary steps to ensure the effective participation of national minorities in social, economic and cultural life and in public affairs, as laid down in Article 15 of the Framework Convention, in order that they may take part in the decision-making process;
 - 10.2.3. refrain from adopting policies and practices aimed at assimilation of national minorities against their will, as laid down in Article 5.2 of the Framework Convention;
 - 10.2.4. look into and use as a guideline best practices employed by some States (such as the experience of Alto Adige/South Tyrol or of Finland and others that grant collective or group rights), which constitute valid models and references even for States that are not yet parties to the Framework Convention;
- 10.3. as regards territorial arrangements and conflict prevention, to:
 - 10.3.1. implement, in a format agreed by all parties concerned, territorial self-government arrangements with due respect to the general principles of international law;
 - 10.3.2. take into account, irrespective of economic motives, the added value of historic regions in terms of culture, language, traditions and religions when defining/reforming the administrative and/or territorial structure/units of the country or of certain State institutions;
 - 10.3.3. initiate and continue dialogue with representatives of the national minorities, in order to prevent conflicts, meet the needs of their constituencies and promote multiculturalism and solidarity;
- 10.4. as regards the right to education and minority languages, to:
 - 10.4.1. promote the official use of languages spoken by national minorities in the territories where they live, at local or regional level, in conformity with the principles of the European Charter on Regional or Minority Languages, while taking into account that the protection and encouragement of the use of regional and minority languages should not be to the detriment of official languages and the obligation to learn them;
 - 10.4.2. formulate education policies bearing in mind the needs of national minorities, including through specific educational systems and institutions, and incorporate the best practices in teaching foreign languages into the methodology of teaching official languages for elementary schools which provide education in a minority language;

- 10.4.3. take the necessary steps to ensure continuity of education in the mother tongue in secondary (including vocational) and higher education;
- 10.4.4. follow the recommendations of the Advisory Committee on the Framework Convention's First Thematic Commentary on Education under the Framework Convention of 2 March 2006, namely to take a proactive approach in education issues even when the expressed demand appears low;
- 10.4.5. initiate the common writing of history books together with the kin-States and representatives of the traditional national minorities living in their territory, so as to educate young people in favour of European co-operation and partnership, and make use of history education as a means to improve young people's knowledge of national minorities;
- 10.4.6. take into account national minorities when privatising public services, including the media;
- 10.4.7. provide appropriate funding to organisations or media outlets representing minorities in order to bring their identity, language, history and culture to the attention of the majority;
- 10.5. as regards combating discrimination, to:
 - 10.5.1. refrain from discriminatory acts and take "affirmative action" in the economic and social systems with the aim of removing de facto barriers to equal opportunities and promoting full and effective equality;
 - 10.5.2. in the spirit of Article 16 of the Framework Convention, refrain from adopting laws or administrative measures which may enhance assimilation, encourage migration or change the ethnic structure in a specific region;
 - 10.5.3. adopt a bottom-up approach that takes into account the views of the interested parties in identifying and tackling national minority issues;
 - 10.5.4. ensure – without undermining the fundamental right to freedom of movement and in conformity with the "unity through diversity" concept – the possibility for the national minorities within their territories to remain in their birthplaces, to prosper and progress where they have been living for centuries, and to explore their full potential for the benefit of their communities, as well as of the majority population, the State and Europe as a whole;
 - 10.5.5. formulate and effectively implement a comprehensive national strategy on the protection of national minorities;
 - 10.5.6. ensure that the media can operate, free from discrimination, in minority languages;
 - 10.5.7. adopt electoral legislation allowing pluralistic political representation of minorities;
 - 10.5.8. refrain from adopting laws or administrative measures which weaken minority protection.
- 11. The Assembly invites its members to follow more closely the issue of national minorities, to play an active facilitating and problem-solving role and to draw up proposals for direct political representation of national minorities.
- 12. The Assembly asks the Secretary General of the Council of Europe to give particular attention to national minorities in the framework of his annual report on the situation of human rights in Europe.
- 13. The Assembly invites public and private media of any type in regions inhabited by national minorities to provide services in minority languages.

Résolution 1985 (2014)¹
Version finale

La situation et les droits des minorités nationales en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'histoire européenne montre que la protection des minorités est d'une importance capitale et peut contribuer à ce que chacun se sente chez soi en Europe. Pourtant, les manifestations de nationalisme extrême, de racisme, de xénophobie et d'intolérance n'ont pas disparu; au contraire, elles semblent en augmentation. L'Assemblée parlementaire exprime son inquiétude concernant la situation et les droits des minorités nationales.
2. L'Assemblée considère la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157, «la convention-cadre») et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) comme des instruments essentiels pour la protection des minorités en Europe. Cependant, ces deux instruments n'ont pas encore été ratifiés par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. En outre, l'absence de définition du terme de minorités nationales dans la convention-cadre laisse une grande marge d'appréciation aux Etats parties, ce qui se répercute sur sa mise en œuvre. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1713 (2010) «Protection des minorités en Europe: bonnes pratiques et lacunes dans l'application des normes communes», sa Résolution 1866 (2012) «Un Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les minorités nationales», et les arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Assemblée salue également la déclaration programmatique adoptée à Brixen le 23 juin 2013 par l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (UFCE).
3. L'Assemblée rappelle par ailleurs la définition des minorités nationales énoncée dans sa Recommandation 1201 (1993) relative à un «protocole additionnel à la Convention européenne des droits

1 Discussion par l'Assemblée le 8 avril 2014 (13^e séance) (voir Doc. 13445, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Ferenc Kalmár). Texte adopté par l'Assemblée le 8 avril 2014 (13^e séance). Voir également la Recommandation 2040 (2014).

de l'homme sur les droits des minorités nationales»: «un groupe de personnes dans un Etat qui: a. résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens; b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat; e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.»

4. Soulignant l'importance de la stabilité, de la solidarité et de la coexistence pacifique de la multitude de peuples qui vivent en Europe, l'Assemblée appelle à promouvoir le concept de «l'unité par la diversité» au sein des pays et entre eux. La protection des droits des minorités nationales devrait rester une priorité politique.
5. La protection des droits des minorités peut contribuer à l'édification d'un avenir durable pour l'Europe et à la garantie du respect des principes de dignité, d'égalité et de non-discrimination. Les minorités ne sont pas les seules à bénéficier de cette protection qui est source de stabilité, de développement économique et de prospérité pour tous.
6. L'incapacité à apporter une réponse satisfaisante aux questions relatives aux minorités a été une cause majeure de tensions politiques, de conflits et de violations des droits de l'homme. La protection des minorités constitue donc également un moyen de prévention des conflits. Il est possible de concilier le droit à l'autodétermination, l'intégrité de l'Etat et la souveraineté nationale, de manière à renforcer la tolérance. Dans ce contexte, la Résolution 1832 (2011) de l'Assemblée «La souveraineté nationale et le statut d'Etat dans le droit international contemporain: nécessité d'une clarification» montre la voie à suivre.
7. Diverses formes de protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales fondées sur de bonnes pratiques devraient être largement prises en considération et mises en valeur en vue d'améliorer la protection et la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Parmi ces formes, des accords territoriaux pourraient jouer un rôle important dans la protection effective des droits des minorités nationales. A cet égard, l'Assemblée rappelle sa Résolution 1334 (2003) sur les expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe, qui affirme que la mise en place et le fonctionnement d'une entité autonome peuvent être considérés comme parties intégrantes du processus de démocratisation. L'Assemblée salue également l'adoption par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe de la Résolution 361 (2013) sur les régions et territoires disposant d'un statut particulier en Europe, qui souligne que le statut spécial octroyé aux régions de certains Etats européens a apporté stabilité et prospérité à ces régions comme à ces Etats.
8. L'Assemblée estime que des accords d'autonomie territoriale peuvent également contribuer à la protection effective des droits des minorités, dans leur dimension collective, évitant ainsi l'assimilation.
9. L'Assemblée considère le respect du droit à une identité commune, englobant la culture, la religion, les langues et les traditions, comme un élément essentiel de la protection des droits des minorités nationales. Elles ont le droit de préserver et de développer leurs propres institutions, et devraient bénéficier d'une protection collective, comme cela a été énoncé dans la Recommandation 1735 (2006) sur le concept de « nation ».

10. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe:
- 10.1. s'agissant des instruments internationaux:
 - 10.1.1. à signer et/ou à ratifier au plus vite, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;
 - 10.1.2. à signer la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007;
 - 10.1.3. à promouvoir la mise en œuvre des bonnes pratiques reconnues par le Conseil de l'Europe et par les Nations Unies en matière de protection des droits des minorités nationales;
 - 10.1.4. outre la mise en œuvre des dispositions juridiques de la convention-cadre, à créer les conditions nécessaires au respect des engagements/obligations énoncés dans le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990) et dans les accords bilatéraux y afférents;
 - 10.2. s'agissant de la protection du droit à l'identité:
 - 10.2.1. à garantir aux minorités nationales le droit de préserver, de développer et de protéger leur identité, tel qu'énoncé dans l'article 5.1 de la convention-cadre, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Résolution 47/135 de l'Assemblée générale des Nations Unies, «Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques»;
 - 10.2.2. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la participation effective des minorités nationales à la vie sociale, économique et culturelle, et aux affaires publiques, afin qu'elles puissent réellement participer à la prise de décisions, dans l'esprit de l'article 15 de la convention-cadre;
 - 10.2.3. à s'abstenir de toute politique ou pratique visant à assimiler les minorités nationales contre leur gré, conformément à l'article 5.2 de la convention-cadre;
 - 10.2.4. à examiner, pour s'en inspirer, les bonnes pratiques en place dans certains Etats (comme l'expérience du Haut-Adige/Tyrol du Sud, de la Finlande ou d'autres, qui octroient des droits collectifs ou pour le groupe), qui offrent des modèles et des références valables, y compris aux Etats qui ne sont pas encore parties à la convention-cadre;
 - 10.3. s'agissant des accords territoriaux et de la prévention des conflits:
 - 10.3.1. à appliquer, sous une forme acceptée par toutes les parties concernées, des accords d'autonomie territoriale en respectant dûment les principes généraux du droit international;
 - 10.3.2. à prendre en compte, indépendamment des motivations économiques, la valeur ajoutée des régions historiques sur le plan culturel, linguistique, traditionnel et religieux au moment de définir/de réformer les structures ou entités administratives et/ou territoriales du pays ou de certaines institutions publiques;
 - 10.3.3. à ouvrir et à maintenir un dialogue constant avec les représentants des minorités nationales, afin d'éviter les conflits, de répondre aux besoins du groupe concerné et de promouvoir le multiculturalisme et la solidarité;

10.4. s'agissant du droit à l'enseignement et des langues minoritaires:

- 10.4.1. à promouvoir l'usage officiel des langues parlées par les minorités nationales sur les territoires où elles vivent, au niveau local ou régional, conformément aux principes de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en prenant en considération le fait que la protection et l'encouragement à utiliser les langues régionales ou minoritaires ne devraient pas se faire au détriment des langues officielles et de l'obligation de les apprendre;
 - 10.4.2. à formuler les politiques éducatives en tenant compte des besoins des minorités nationales, y compris via des établissements et des systèmes d'enseignement spécifiques, et à intégrer les bonnes pratiques de l'enseignement des langues étrangères dans la méthodologie d'enseignement des langues officielles pour les écoles primaires qui proposent un enseignement dans une langue minoritaire;
 - 10.4.3. à prendre les mesures nécessaires pour assurer la poursuite de l'enseignement dans la langue maternelle dans l'enseignement secondaire (y compris professionnel) et supérieur;
 - 10.4.4. à suivre les recommandations du premier commentaire thématique du comité consultatif de la convention-cadre, sur l'éducation au regard de la convention-cadre (2 mars 2006), qui appelait à adopter une approche proactive sur les questions d'enseignement, même lorsque la demande exprimée apparaît faible;
 - 10.4.5. à entreprendre l'élaboration de manuels d'histoire en coopération avec les Etats parents et avec les représentants des minorités traditionnelles vivant sur le territoire national, afin d'éduquer les jeunes dans l'esprit de la coopération et du partenariat au niveau européen, et à utiliser l'enseignement de l'histoire comme moyen d'améliorer la connaissance des minorités nationales par les jeunes;
 - 10.4.6. à tenir compte des minorités nationales lors de la privatisation de services publics, dont les médias;
 - 10.4.7. à assurer un financement adéquat aux organisations ou aux médias qui représentent des minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la majorité;
- 10.5. s'agissant de la lutte contre la discrimination:
- 10.5.1. à s'abstenir d'actions discriminatoires et à prendre des «mesures positives» sur le plan économique et social, afin de supprimer les obstacles de fait à l'égalité des chances» et de promouvoir une égalité pleine et effective;
 - 10.5.2. à s'abstenir, dans l'esprit de l'article 16 de la convention-cadre, d'adopter des lois ou des mesures administratives susceptibles de renforcer l'assimilation, d'encourager l'émigration ou de modifier la structure ethnique d'une région en particulier;
 - 10.5.3. à adopter une approche partant de la base consistant à être à l'écoute des intéressés pour identifier et traiter les problèmes des minorités nationales;
 - 10.5.4. à garantir aux minorités nationales, sans préjudice du droit fondamental à la liberté de circulation et conformément au concept de l'«unité par la diversité», la possibilité de demeurer sur leur lieu de naissance, de prospérer et de s'épanouir là où elles vivent depuis des

- siècles, et d'exprimer pleinement leur potentiel, dans l'intérêt de leur communauté, mais aussi de la population majoritaire, de l'Etat et de l'Europe dans son ensemble;
- 10.5.5. à formuler et à appliquer effectivement une stratégie nationale globale pour la protection des minorités nationales;
 - 10.5.6. à veiller à ce que les médias puissent communiquer dans des langues minoritaires, sans aucune discrimination;
 - 10.5.7. à adopter une législation électorale permettant la représentation politique pluraliste des minorités;
 - 10.5.8. à s'abstenir d'adopter des lois ou des mesures administratives qui affaiblissent la protection des minorités.
11. L'Assemblée invite ses membres à suivre de plus près la question des minorités nationales, à œuvrer activement à la résolution des problèmes et à élaborer des propositions de représentation politique directe des minorités nationales.
 12. L'Assemblée demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'accorder une attention particulière aux minorités nationales dans le cadre de son rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en Europe.
 13. L'Assemblée invite les médias publics et privés de tous types, dans les régions où vivent des minorités nationales, à offrir des services en langues minoritaires.





1985 (2014) sz. határozat

végleges változat

A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában

Parlamenti Közgyűlés

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 Nemzetiségek 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 kapcsolatot tartanak fenn ezzel az Állammal, c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jelleg-

- zetességekkel rendelkeznek, d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam vagy ezen állam körzetének lakossága körében, e) arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket”.
4. A Közgyűlés hangsúlyozza a stabilitás, szolidaritás és népek sokasága Európában való békés egymás mellett élésének fontosságát, és felszólít az „egység a sokféleségben” koncepció támogatására az országokon belül és az országok között. A nemzeti kisebbségek jogainak védelme maradjon prioritás a politikai napirenden.
 5. A kisebbségek jogainak védelme segíthet Európa fenntartható jövőjének építésében és hozzájárul a méltóság, az egyenlőség és a megkülönböztetés-mentesség elvei tiszteletben tartásának biztosításához. Az előnyök nem korlátozódnak a kisebbségekre, mivel ez a védelem mindenki számára stabilitást, gazdasági fejlődést és fellendülést hoz.
 6. Az, hogy nem sikerült kielégítő választ adni a kisebbségi kérdésekre, politikai feszültségek, konfliktusok és az emberi jogok megsértésének fő oka volt. A kisebbségvédelem tehát a konfliktus-megelőzés eszközének is tekinthető. Az önrendelkezés, állami integritás és nemzeti szuverenitás joga összeegyeztethető a tolerancia növelése érdekében. Ezzel kapcsolatban a Közgyűlés 1832 (2011) sz. Határozata „Tisztázásra szorul a nemzeti szuverenitás és az államiság fogalma a mai nemzetközi jogban” címmel jelöli a követendő utat.
 7. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére szolgáló, a legjobban bevált gyakorlatokon alapuló különféle megoldásokat széles körben figyelembe kell venni és értékelni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének és támogatásának fokozását. Mint az egyik ilyen megoldás, a területi megállapodások fontos szerepet játszhatnak a nemzeti kisebbségek jogainak hatékony védelmében. E tekintetben a Közgyűlés emlékeztet 1334 (2003) sz. határozatára „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” címmel, amely megállapítja, hogy egy autonóm entitás létrehozása és működése a demokratizálódási folyamat részeként tekinthető. A Közgyűlés üdvözli továbbá, hogy az Európa Tanács Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa elfogadta a 361 (2013) sz. Határozatot különleges státuszú régiók és területek Európában címmel, amely elismeri, hogy a különleges státusz, amelyet egyes európai államok régiói élveznek, stabilitást és fellendülést hozott az adott régióknak és államoknak.
 8. A Közgyűlésnek az a véleménye, hogy a területi önkormányzati megoldások szintén hozzájárulhatnak a kisebbségi jogok kollektív dimenziójának hatékony védelméhez és az asszimiláció kiküszöböléséhez.
 9. A Közgyűlés a kultúrát, vallást, nyelveket és hagyományokat is magában foglaló közös identitáshoz való jog tiszteletben tartását a nemzeti kisebbségek jogai védelmének fontos elemeként tekinti. Joguk van megőrizni és továbbfejleszteni saját intézményeiket, és kollektív védelemben kell részesülniük, amint azt a Közgyűlés 1735 (2006) sz. Ajánlása megállapítja.
 10. Tekintettel a fenti megfontolásokra, a Közgyűlés felszólítja az Európa Tanács tagállamait:
 - 10.1. a nemzetközi okiratokat illetően, hogy:
 - 10.1.1. mielőbb írják alá és/vagy ratifikálják – ha még nem tették meg – a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját;
 - 10.1.2. írják alá az Őslakos népek jogairól szóló nyilatkozatot (UNDRIP), amelyet az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 2007. szeptember 13-án fogadott el;

- 10.1.3. támogassák az Európa Tanács és az Egyesült Nemzetek Szervezete által elismert, a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét szolgáló legjobb gyakorlatok végrehajtását;
- 10.1.4. a Keretegyezmény jogi rendelkezéseinek végrehajtásán felül teremtsék meg az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia (CSCE, 1990) Emberi Dimenzióról szóló konferenciája koppenhágai ülésének Dokumentumában és a kapcsolódó kétoldalú megállapodásokban lefektetett, kötelezettségvállalások/kötelezettségek tiszteletben tartásához szükséges feltételeket;
- 10.2. az identitáshoz való jog védelméről, hogy:
 - 10.2.1. biztosítsák a nemzeti kisebbségek jogát saját identitásuk megőrzéséhez, védelméhez és előmozdításához, a Keretegyezmény 5.1. cikkében, a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezményében, valamint az ENSZ Közgyűlésének „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” című 47/135 sz. Határozatában foglaltak szerint;
 - 10.2.2. tegyék meg a szükséges lépéseket a nemzeti kisebbségek társadalmi, gazdasági és kulturális életben, valamint közügyekben való hatékony részvételének biztosításához, hogy hatékonyan részt vehessenek a döntéshozatali folyamatban – a Keretegyezmény 15. cikkének megfelelően;
 - 10.2.3. tartózkodjanak a nemzeti kisebbségek akarata ellenére történő asszimilációját célzó politikák és gyakorlatok elfogadásától – a Keretegyezmény 5.2. cikkében foglaltak szerint;
 - 10.2.4. tekintsék át és használják útmutatóként egyes államok által alkalmazott legjobb gyakorlatokat (mint például a kollektív vagy csoportos jogokat biztosító Alto Adige/ Dél-Tirol, Finnország vagy mások tapasztalatai), amelyek érvényes modellekként és referenciákként szolgálnak még olyan államoknak is, amelyek még nem aláíró felei a Keretegyezménynek;
- 10.3. a területi megállapodásokat és konfliktus-megelőzést illetően, hogy:
 - 10.3.1. hozzanak létre területi önkormányzati megoldásokat egy minden érintett fél által jóváhagyott formában, tiszteletben tartva a nemzetközi jog általános alapelveit;
 - 10.3.2. 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;
 - 10.3.3. kezdeményezzenek és folytassanak folyamatos párbeszédet a nemzeti kisebbségek képviselőivel a konfliktusok megelőzése, választótestületeik igényeinek kielégítése, valamint a multikulturalizmus és a szolidaritás elősegítése érdekében;
- 10.4. az oktatáshoz és a kisebbségi nyelvekhez való jogot illetően, hogy:
 - 10.4.1. 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 Chartája alapelveinek megfelelően, figyelembe véve, hogy a regionális és kisebbségi nyelvek használatának védelme és ösztönzése ne a hivatalos nyelvek és azok megtanulásának kötelezettsége rovására történjen;
 - 10.4.2. a nemzeti kisebbségek igényeit szem előtt tartva fogalmazzanak meg oktatáspolitikákat, többek között specifikus oktatási rendszer és intézmények révén és a hivatalos nyelv okta-

- tásának módszertanába foglalják bele az idegen nyelvű oktatás legjobb gyakorlatait azokban az elemi iskolákban, amelyek kisebbségi nyelvű oktatást nyújtanak;
- 10.4.3. tegyék meg a szükséges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban (a szakképzést is beleértve) és a felsőoktatásban;
 - 10.4.4. kövessék a Tanácsadó Bizottságnak a Keretegyezményben foglalt oktatásra vonatkozó, 2006. március 2-i, a Keretegyezmény Első tematikus kommentárja ajánlásait, nevezetesen hogy proaktív megközelítést alkalmazzanak az oktatási kérdésekben, még akkor is, ha a kifejezett igény csekélynek tűnik;
 - 10.4.5. kezdeményezzék történelemtananyagok közös megírását az anyaországokkal és a területükön élő hagyományos nemzeti kisebbségek képviselőivel, hogy a fiatalokat az európai együttműködés és partnerség érdekében oktassák, és a történelem oktatást használják fel az ifjúság nemzeti kisebbségekről való tudásának javítására;
 - 10.4.6. vegyék figyelembe a nemzeti kisebbségeket a közszolgáltatások privatizálásakor, a médiát is beleértve;
 - 10.4.7. biztosítsanak megfelelő finanszírozást a kisebbségeket képviselő szervezetek vagy sajtóorgánusok számára, hogy felhívják a többség figyelmét identitásukra, nyelvükre, történelmükre és kultúrájukra;
- 10.5. a diszkrimináció elleni küzdelmet illetően, hogy:
- 10.5.1. hogy tartózkodjanak diszkriminatív cselekményektől és alkalmazzanak „pozitív diszkriminációt” a gazdasági és társadalmi rendszerekben azzal a céllal, hogy megszűnjene az „esélyegyenlőség” ténybeli akadályai és előmozdítsák a teljes és hatékony egyenlőséget;
 - 10.5.2. a Keretegyezmény 16. cikke szellemében tartózkodjanak olyan törvények vagy közigazgatási intézkedések elfogadásától, amelyek fokozhatják az asszimilációt, ösztönözhetik az elvándorlást és megváltoztathatják egy adott régió etnikai struktúráját;
 - 10.5.3. alkalmazzanak alulról felfelé építkező megközelítést a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések azonosításában és kezelésében, figyelembe véve az érdekelt felek véleményét;
 - 10.5.4. biztosítsák – a szabad mozgáshoz való alapvető jog aláásása nélkül és az „egység a sokféleségben” koncepcióval összhangban – a nemzeti kisebbségek számára saját területeiken belül annak lehetőségét, hogy szülőföldjükön maradhassanak, hogy ott boldogulhassanak és fejlődhessenek, ahol évszázadok óta élnek, és hogy felfedezhessék teljes potenciáljukat a közösségeik, valamint a többség, az állam és Európa egészének javára;
 - 10.5.5. fogalmazzanak meg és hatékonyan hajtsanak végre egy átfogó nemzeti stratégiát a nemzeti kisebbségek védelméről;
 - 10.5.6. biztosítsák, hogy a média diszkriminációmentesen működhessen a kisebbségi nyelveken;
 - 10.5.7. olyan választási jogszabályokat fogadjanak el, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek pluralista politikai képviseletét;
 - 10.5.8. tartózkodjanak olyan törvények vagy közigazgatási intézkedések elfogadásától, amelyek gyengítik a kisebbségvédelmet.

11. A Közgyűlés felkéri tagjait, hogy jobban kövessék a nemzeti kisebbségek kérdését, játsszanak aktív segítő, problémamegoldó szerepet, valamint dolgozzanak ki javaslatokat a nemzeti kisebbségek közvetlen politikai képviseletére.
12. A Közgyűlés arra kéri az Európa Tanács Főtitkárát, hogy szenteljen különös figyelmet a nemzeti kisebbségeknek az emberi jogok európai helyzetéről szóló éves jelentésének keretében.
13. A Közgyűlés felkér valamennyi típusú közszolgálati- és magánmédiát a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban, hogy nyújtsanak szolgáltatásokat kisebbségi nyelveken.



Recommendation 2040 (2014)¹

Final version

The situation and rights of national minorities in Europe

Parliamentary Assembly

1. Recalling its Resolution 1985 (2014) on the situation and rights of national minorities in Europe, the Parliamentary Assembly expresses its concern in this regard.
2. The Assembly stresses the importance of stability, solidarity and peaceful coexistence of a multitude of peoples living in Europe and calls for the promotion of the “unity through diversity” concept within and between countries.
3. The protection of minorities should remain a priority on the political agenda in order to address minorities’ needs and protect their rights and human dignity. An efficient protection of the rights of national minorities contributes to preventing conflicts, to achieving the vision of Europe as a home for all and to creating a peaceful and prosperous environment.
4. The Assembly therefore asks the Committee of Ministers to:
 - 4.1. develop confidence-building programmes with a focus on minority issues, addressed to Council of Europe member States;
 - 4.2. ensure that the Council of Europe Schools of Political Studies address the issue of traditional national minorities in a comprehensive manner, also giving consideration to the fact that the promotion and protection of the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities contribute to the political and social stability of States in which they live;
 - 4.3. through its competent committees of experts, draw up training programmes and organise seminars for history teachers and media representatives, especially for those working in ethnically mixed regions, in order to educate young people in the spirit of tolerance and co-operation throughout Europe.

¹ *Assembly debate* on 8 April 2014 (13th Sitting) (see Doc. 13445, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Ferenc Kalmár). Text adopted by the Assembly on 8 April 2014 (13th Sitting).



Recommandation 2040 (2014)¹

Version finale

La situation et les droits des minorités nationales en Europe

Assemblée parlementaire

1. Rappelant sa Résolution 1985 (2014) sur la situation et les droits des minorités nationales en Europe, l'Assemblée parlementaire exprime son inquiétude à ce sujet.
2. Soulignant l'importance de la stabilité, de la solidarité et de la coexistence pacifique de la multitude de peuples qui vivent en Europe, l'Assemblée appelle à promouvoir le concept de «l'unité par la diversité» au sein des pays et entre eux.
3. La protection des minorités devrait rester une priorité politique, afin de répondre aux besoins des minorités et de protéger leurs droits et leur dignité humaine. Une protection efficace des droits des minorités nationales contribue à prévenir les conflits, à concrétiser l'idée d'une Europe qui soit la maison de tous et à créer un environnement de paix et de prospérité.
4. Par conséquent, l'Assemblée demande au Comité des Ministres:
 - 4.1. d'élaborer, à l'attention des Etats membres du Conseil de l'Europe, des programmes de renforcement de la confiance, avec une attention spéciale aux questions de minorités;
 - 4.2. de veiller à ce que les écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe abordent la question des minorités nationales traditionnelles de manière exhaustive, en prêtant également attention au fait que la promotion et la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ou ethniques, religieuses et linguistiques, contribuent à la stabilité politique et sociale des Etats où elles vivent;
 - 4.3. par le biais de ses comités d'experts compétents, d'élaborer des programmes de formation et d'organiser des séminaires destinés aux professeurs d'histoire et aux représentants des médias, en particulier ceux travaillant dans les régions ethniquement mixtes, afin d'éduquer les jeunes dans un esprit de tolérance et de coopération dans toute l'Europe.

¹ *Discussion par l'Assemblée le 8 avril 2014 (13e séance) (voir Doc. 13445, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Ferenc Kalmár). Texte adopté par l'Assemblée le 8 avril 2014 (13e séance).*





2040 (2014) sz. ajánlás

végleges változat

A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában

Parlamenti Közgyűlés

1. Emlékeztetve az 1985 (2014) sz. Határozatára a nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól Európában címmel, a Parlamenti Közgyűlés kifejezi aggodalmait e tárgyban.
2. A Közgyűlés hangsúlyozza a stabilitás, a szolidaritás és emberek sokasága Európában való békés egymás mellett élésének fontosságát, és felszólít az „egység a sokféleségben” koncepció támogatására az országokon belül és az országok között.
3. A kisebbségvédelem maradjon prioritás a politikai napirenden, hogy foglalkozzon a kisebbségek igényeivel és védje jogait és emberi méltóságukat. A nemzeti kisebbségek jogainak hatékony védelme hozzájárul a konfliktusok megelőzéséhez, a mindenki számára otthont jelentő Európa képének eléréséhez, valamint egy békés és virágzó környezet létrehozásához.
4. A Közgyűlés ezért felkéri a Miniszteri Bizottságot, hogy:
 - 4.1. dolgozzanak ki bizalomépítő programokat, amelyek középpontjában az Európa Tanács tagállamainak címzett kisebbségi kérdések állnak;
 - 4.2. biztosítsák, hogy az Európa Tanács Politikatudományi Iskolái foglalkozzanak a hagyományos nemzeti kisebbségek kérdésével átfogó módon, amelynek során figyelembe veszik továbbá azt a tényt, hogy a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme és támogatása hozzájárul azon államok politikai és szociális stabilitásához, amelyben élnek;
 - 4.3. az illetékes szakértői bizottságain keresztül dolgozzon ki képzési programokat és szervezzen szemináriumokat történelemtanárok és a média képviselői, különösen az etnikailag vegyes régiókban dolgozók részére, hogy a fiatalokat Európa szerte a tolerancia és az együttműködés szellemében neveljék.

Acknowledgements. Köszönetnyilvánítás



The authors thank to the following experts for helping the issuing of this book.

A szerzők köszönik az alábbi szakértők közreműködését a könyv kiadásában:

Gordos Árpád

Gottschall Judit

Dr. Juhász Hajnalka

Márky Zoltán

Pappné Farkas Klára

Dr. Pákozdi Csaba

Sárdi Péter

Dr. Tóth Norbert

Vékás Domokos