

## Vizi Balázs: Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme<sup>1</sup>

Az Európa Tanácsot 1949-ben a nyugati demokratikus államok kormányközi és parlamenti együttműködési szervezetként alapították. Célja leginkább az emberi jogok és a demokratikus értékek védelmének előmozdítása volt. A második világháború rossz tapasztalatai és a szovjet uralom európai terjeszkedése ösztönözte a nyugati országokat arra, hogy a diktatúrákkal szemben saját értékeik mellett jobban és közösen álljanak ki. Az alapító okirat preambulumban kijelenti, hogy az Európa Tanács létrehozásának indoka, hogy az alapító államok rendíthetetlenül ragaszkodnak:

„(...)a népek közös örökségét alkotó szellemi és erkölcsi értékekhez, amelyek az egyéni szabadság, a politikai szabadság és a jog uralma igazi forrásai, olyan elveké, amelyek minden igazi demokrácia alapjául szolgálnak; abban a hitben, hogy ennek az eszménynek a fenntartása és fokozatos érvényre juttatása, valamint a gazdasági és szociális haladás előmozdítása érdekében, a hasonló felfogású európai országok között szorosabb egység kialakítására van szükség.”

Az Európa Tanács szervezeti felépítése igen összetett, a legfontosabb döntéshozó testület a tagállamok kormányainak képviselőiből álló Miniszterek Bizottsága, amely jellemzően ajánlásokat és határozatokat fogad el a tagállamok számára. Legfontosabb feladata azonban az ET

---

<sup>1</sup> Vizi Balázs tudományos főmunkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet

egyezmények, megállapodások, nyilatkozatok kidolgozása. Klasszikus kormányközi testületként minden tagállamnak egy képviselője és minden képviselőnek egy szavazata van. Az ET politikai jellegét erősíti a Parlamenti Közgyűlés, amelynek inkább konzultációs jogköre van és tagjai a tagállamok nemzeti parlamentjeinek képviselői. A Parlamenti Közgyűlés sokszor foglalkozott a kisebbségek jogaival is és több határozatában előremutató álláspontot foglalt el, pl. a kisebbségek autonómiához való joga tekintetében.<sup>2</sup> Azt is mondhatjuk, hogy a Parlamenti Közgyűlés sokszor a kisebbségvédelem motorja volt az Európa Tanácsban. A parlamenti képviselők rendszeresen napirendre tűzték a kisebbségi kérdést, sőt egyes kisebbségek helyzetével külön határozatban foglalkoztak, ezzel hívva fel rájuk az ET és a tagállamok figyelmét. Igaz, hogy a Parlamenti Közgyűlés 1990 előtti és után megközelítése között nagy különbségek fedezhetőek fel. A hidegháború időszakában az ideológiai tömbök szembenállásában az ET Parlamenti Közgyűlése a nyugat-európai országokban bevett kulturális elemeket helyezte előtérbe. 1990 után viszont a biztonságpolitikai szempontok is megjelennek a kisebbségvédelem kérdésével kapcsolatban.

Az alapító okirattal létrehozott konzultatív testület a Helyi vagy Regionális Önkormányzatok Európai Kongresszusa (CLRAE), amely szintén több alkalommal kedvezően ítélte meg az autonómia szerepét a kisebbségek védelmében.<sup>3</sup> Meg kell még említeni a Miniszterek Bizottsága által 1999-ben létrehozott Emberi Jogi Biztos intézményét, amelynek feladata, hogy felhívja a figyelmet az emberi jogok védelmére és a tagállamok gyakorlatának hiányosságaira. A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) életre hívása szintén fontos lépés

---

2 Ezek között kiemelkedik az 1201(1993) sz. ajánlás az emberi jogok európai egyezményének a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. Majtényi – Vizi 2003: 136-140. és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334(2003) sz. határozata. Majtényi – Vizi 2003: 184-187. Thornberry – Estébanez 2004: 387-458.

3 52(1997) sz. a föderalizmusról, regionalizmusról, helyi autonómiáról és kisebbségekről szóló határozata, vagy a 43(1998) sz. a területi autonómiáról és a nemzeti kisebbségekről szóló határozata. vö.: Thornberry-Estébanez 2004: 515-519.

volt 1990-ben, mivel ennek az elismert, független szaktekintélyekből álló testületnek a demokratikus berendezkedés jogi garanciáinak vizsgálata a tagállamokban, alkotmányjogi ajánlások megfogalmazása. A Velencei Bizottság elé is kerültek már kisebbségeket érintő tagállami szabályozások. Ezen kívül az 1993-ban létrehozott Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottságot (ECRI), amely szintén egy tanácsadó testület és feladata a tagállamok rasszizmussal szembeni intézkedéseinek felülvizsgálata, ajánlások megfogalmazása. Az alábbiakban a kisebbségi jogokat közvetlenül érintő szerződésekkel foglalkozunk csak.

Az emberi jogok védelme tehát elsőrangú feladata az ET-nek és 1950-ben az első többoldalú emberi jogi szerződést az ET keretében fogadták el. Az Emberi jogok európai egyezménye<sup>4</sup> ugyan nem nevez meg semmilyen „kisebbségi jogot”, de a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályában a kisebbséghez tartozás miatti megkülönböztetést is tiltja (14. cikk).<sup>5</sup> Különös jelentőséget ad ennek a cikknek, hogy az egyezményben foglalt jogaik megsértésével szemben, amennyiben minden belső jogorvoslati fórumot eredménytelenül megjártak (és egyéb feltételek is teljesültek), az egyének panaszt nyújthatnak be az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Az egyezmény 14. cikke fogalmazza meg a diszkrimináció tilalmát, amely az ENSZ Nyilatkozat felsorolását idézi:

„A jelen egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés pl. nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

Talán emiatt is alakult ki az a visszafogott értelmezés a 14. cikkel kapcsolatban, hogy az önmagában nem, csak az egyezményben foglalt más jogok megsértése esetén alkalmazható. Azaz az egyezmény nem általánosan tiltja a diszkriminációt és így a 14. cikket önmagában nem, csak

---

4 E.T.S. 05. Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.

5 Az EJEE kisebbségvédelmi vonatkozásairól lásd részletesebben: Thornberry P. – Estébanez M.A. (2004): pp. 39-88.

más cikkel együtt lehet megsérteni.<sup>6</sup> A bírósági gyakorlat azt is megerősítette, a megkülönböztetés csak akkor jogellenes, ha nincs objektív és indokolható oka. Amennyiben az alábbi feltételek teljesülnek, akkor nem lehet szó diszkriminációról: a különbségtételnek törvényes és ésszerű célt kell szolgálnia, alkalmasnak kell lennie a cél elérésére és végül az alkalmazott eszköznek (a különbségtételnek) ésszerű arányban kell állnia az elérni kívánt jogos céllal. Ehhez képest új távlatokat nyitott az egyezményhez csatolt 12. jegyzőkönyv, amely az azt aláíró államok vonatkozásában önálló jogként ismeri el a megkülönböztetés tilalmát.<sup>7</sup> Annak ellenére, hogy az Egyezmény csak közvetetten érinti a kisebbségeket, két nagy előnyét érdemes kiemelni: az egyik a sokszor emlegetett hatékony jogorvoslati mechanizmus, a másik pedig az a tény, hogy a diszkrimináció tilalmának kiegészítő jellegű értelmezése számos jognál megnyitja az utat a kisebbségek számára az egyenlő elbánás, a részvételi jogok, a szólásszabadság vagy a gyülekezési jog gyakorlása terén is.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlatában nehezen kristályosodott ki a kisebbségek jogainak egyértelmű értelmezése, mégis az Emberi Jogok Európai Egyezménye jelentősen hozzájárult a kisebbségi jogok nemzetközi elismeréséhez. Az Egyezmény alapján is világossá vált, hogy a kisebbségi jogok emberi jogok. Az egyén pedig identitásában, egy kulturális vagy nyelvi, vagy épp vallási kisebbség tagjaként is tiszteletet és védelmet érdemel az állami hatóságoktól. Bár az EJEB ítéletei csak az elmúlt 15-20 évben erősítették meg igazán ezt, mégis maga az Egyezmény és a Bíróság elé kerülő ügyek segítettek abban, hogy az európai államok széles körben elfogadják ezt a megközelítést.<sup>8</sup>

---

6 Lásd erről az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ún. belga nyelvi ügyben hozott 1968-as ítéletét.

7 Magyarország ezt a jegyzőkönyvet azonban nem ratifikálta eddig.

8 Az EJEB vonatkozó gyakorlatával kapcsolatban lásd: De Varrennes 2004.

## 1. Regionális vagy kisebbségi jogok európai Chartája

Az Európa Tanácsban a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartáját (továbbiakban Charta), nem kis részben a közép- és kelet-európai politikai átalakulás során felmerült etnikai feszültségekre is reagálva, 1992-ben fogadták el és 1998-ban lépett hatályba.<sup>9</sup>

A Charta nyíltan nem a kisebbségi jogok szempontjait fogalmazza meg, hanem arra a felismerésre épített, hogy a kisebb nyelvek eltűnésével Európa kulturális öröksége kerülhet veszélybe. Tény, hogy részben az állami asszimilációs politikáknak, illetve az állami érdektelenségnek, részben azonban a Chartát idézve „*a modern civilizáció uniformizáló nyomásának és különösen a tömegtájékoztatásna*” köszönhetően a nem-hivatalos nyelvek sok helyen végveszélybe kerültek.<sup>10</sup>

A Charta alapeszméje, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelveket az őket megillető helyen a nyelv kulturális funkcióját figyelembe véve, a többnyelvűség és a multikulturalitás szellemében részesítse védelemben. A Charta három részre tagolódik, az első rész az általános rendelkezéseket, így pl. a kisebbségi vagy regionális nyelv illetve a „területhez nem köthető nyelvek” definícióját tartalmazza,<sup>11</sup> ezenfelül meghatározza, milyen jellegű kötelezettségek terhelik az államokat a Charta hatálya alatt. A második, általános rész a Charta „céljait és elveit” veszi sorra, amelyek minden aláíró állam számára egyformán kötelezőek, míg a harmadik rész a konkrét és egyes nyelvhasználati tevékenységekre lebontott kötelezettségvállalásokat tartalmazza.

Fontos hangsúlyozni, hogy a Charta kifejezetten kizárja hatálya alól a bevándorlók nyelveit. A Chartához fűzött hivatalos magyarázó megjegyzések rávilágítanak arra, hogy:

---

9 A Charta 1992-es elfogadását követően, a szükséges számú aláírások miatt, csak 1998. március 1-jén lépett hatályba. Mindenesetre, mára a dokumentum elterjedése és elfogadottsága is jelentősnek mondható. A Nyelvi Chartát 33 állam írta alá és közülük 25 ratifikálta. 2016. január 30-i állapot

10 Preambulum.

11 1. cikk

„(...)a Chartának nem célja napjaink bevándorlási jelenségéből eredő problémák megoldása [...] a Charta különösen nem érinti a közelmúltban bevándorolt, valamely európai államban állampolgárságot nyert nem-európai csoportok jelenségével felmerült problémákat”.

A Charta második részében foglalt célok és elvek széles alkalmazási kört fednek le. Az alapvető elvek között egyebek mellett megtaláljuk: a hátrányos megkülönböztetés tilalmát;<sup>12</sup> a nyelvi csoportok közötti tisztelet és megértés előmozdításának elvét;<sup>13</sup> a nyelvek kulturális gazdagságot kifejező elismerését;<sup>14</sup> minden regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi területének tiszteletben tartását (a Charta ellenzi az olyan területi közigazgatási változtatásokat, amelyek a nyelvek továbbélését akadályoznák);<sup>15</sup> az ilyen nyelvek javára szükséges kedvező intézkedéseket;<sup>16</sup> az ilyen nyelvek oktatásának és tanulásának biztosítását;<sup>17</sup> a regionális vagy kisebbségi nyelveket beszélő csoportok közötti kapcsolattartást;<sup>18</sup> a regionális vagy kisebbségi nyelvek érdekvédő szervezeteinek létrehozását.<sup>19</sup>

Mindenesetre a Charta talán legjelentősebb része, a harmadik rész, még ha az ebben a részben foglalt kötelezettségek mértéke jelentős részben a részes államok vállalásain is múlnak. A Charta konkrét rendelkezéseinek erejét csökkenti a különböző kötelezettségek közötti „mazsolázási jog” (azaz az aláíráskor az államok, bizonyos feltételek mellett meghatározhatják, melyik rendelkezéseket tartják magukra nézve kötelezőnek) és a lépten-nyomon megjelenő, az államok mozgásterét bővítő gumiszabályok alkalmazása. A Charta harmadik részében megfogalmazott rendelkezések között is visszatérően szerepelnek az „ésszerűen lehetséges” és az „amennyiben ezt létszámuk indokolja”

---

12 7. cikk 2. bek.

13 7. cikk 1. bek. e) pont és 7. cikk 3. bek.

14 7. cikk 1. bek. a) pont.

15 7. cikk 1. bek. b) pont.

16 7. cikk 1. bek. c) és d) pont.

17 7. cikk 1. bek. f) pont.

18 7. cikk 1. bek. e) és i) pont.

19 7. cikk 4. bek.

kitételek, amelyek nagy szabadságot adnak az államoknak abban, hogy adott esetben milyen intézkedéseket hoznak a kisebbségi nyelvek tekintetében, és milyen kisebbségi követeléseket kívánnak elfogadni a nyelvhasználat terén.

Mint a legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi okmány esetében, az államoknak a Chartában vállalt kötelezettségeik alkalmazását semmilyen, nemzetközi bíróság előtt kikényszerítő, jogilag szankcionáló mechanizmus nem egészíti ki. Így annak végrehajtását csak politikailag lehet maximum az államokon számon kérni. Ennek legfontosabb eszköze az államok jelentéstételi kötelezettsége. A Charta előírásai szerint a részes államok rendszeres időközönként<sup>20</sup> jelentésben számolnak be a Charta második és harmadik részének alkalmazásában elért fejleményekről. A részes államok kötelesek jelentéseiket nyilvánossá tenni és a jelentések értékelését egy független szakértői bizottság végzi el.<sup>21</sup> Az ország-jelentések és egyéb információk alapján a szakértők jelentést tesznek a Miniszteri Bizottságnak, amelyben javaslatot tesznek arra is, milyen ajánlásokat fogadjon el a Miniszteri Bizottság az érintett államok számára. A Miniszteri Bizottság változtatás nélkül tudomásul veszi a jelentést, de az ajánlásokhoz egyéb javaslatokat is hozzáfűzhet.<sup>22</sup> Ráadásul, az Európa Tanács más szerződéseire képest szokatlan módon a Charta úgy rendelkezik, hogy az Európa Tanács Főtitkára a Charta alkalmazásáról két évente részletes jelentésben számol be az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése előtt (16. cikk 5. bek.).

A Charta jelentőségét erősíti az is, hogy igen kreatív módon közelített a kisebbségek kérdéséhez, maradéktalanul igyekszik a Charta szellemisége és szövege az államoknak a területi szuverenitásuk sérelmével kapcsolatos félelmeit tisztelőben tartani, s emellett a kisebbségi identitás egyik leglényegibb elemét, a nyelvhasználatot megfelelő védelemben és támogatásban részesíteni. A Charta egész megközelítése a kisebbségi és a többségi nyelvet beszélők közötti kapcsolatok

---

20 A Charta hatlybalépését követő évben, illetve ezt követően minden harmadik évben.

21 A bizottság tagjait a részes államok jelölik és a Miniszteri Bizottság nevezi ki.

22 Lásd a Charta alkalmazásáról szóló negyedik részt.

kiegyensúlyozott fejlesztését célozza. Egyszerre igyekeznek a regionális és kisebbségi nyelveket beszélőket a többségi társadalomba való integrációban úgy támogatni, hogy ez ne nyelvük elvesztésével járjon. Ám rendelkezéseinek végrehajtásában a Charta igen nagy szabadságot ad a részes államoknak, így áttörést semmiképp nem tudott hozni: azok az államok tűnnek nagylelkűbbnek a Charta kötelezettségeinek vállalásában, amelyek amúgy is, saját jogrendjükben a kisebbségek jogainak védelmét hatékonyan támogatják.

## **2. A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény**

A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény (az alábbiakban Keretegyezmény) a legátfogóbb szerződéses okmány, amelyet az Európa Tanácsban a kisebbségi jogok védelmében elfogadtak. A szerződés szövegét 1994. november 10-én fogadták el és a szükséges számú ratifikációkat követően végül 1998. február 1-én lépett hatályba.<sup>23</sup> A Keretegyezményt általában az első jogilag kötőerejű többoldalú nemzetközi szerződésnek tartják számon a nemzeti kisebbségi jogok védelme terén. A Keretegyezmény egyértelműen világossá teszi, hogy a kisebbségi jogok védelme az emberi jogok védelmének integráns részét képezi és így „a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik”.<sup>24</sup> A Keretegyezmény elnevezés azonban azonnal felhívja a figyelmet arra, hogy itt „keret-jellegű” szabályozásról van szó: a Keretegyezmény magyarázó jelentése aláhúzza, hogy a Keretegyezmény:

---

23 Eddig 42 állam írta alá és 39 ratifikálta a Keretegyezményt. 2016. január 1-i állapot.

24 Ahogyan az 1. cikk fogalmaz: „A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik.”



„(...)a megoldandó jelentős problémákra tekintettel [...] programjellegű rendelkezéseket” foglal magában. Továbbá „ezek a – közvetlenül nem alkalmazható – rendelkezések az érintett államok számára mérlegelési szabadságot hagynak az általuk elérendőként meghatározott célok megvalósításában és így mindegyikük számára lehetővé válik a sajátos körülmények figyelembevétele.”<sup>25</sup>

Ennek ellenére több esetben előfordul, hogy az államok kötelezettségeiket jogokként ismerik el. Általánosságban elmondhatjuk, hogy az emberi jogokat védő szerződések különféle ellenőrző mechanizmust állítanak fel, de a legfontosabb kérdés, hogy az államok megfelelően építsék be jogrendjükbe a normákat és a szerződés céljainak megfelelő eszközökkel biztosítsák az egyének jogait.

A Keretegyezmény, más nemzetközi jogi dokumentumokkal összhangban nem határozza meg a „nemzeti kisebbség” fogalmát, ennek kimunkálása a gyakorlati alkalmazásra és a végrehajtást ellenőrző testületekre, elsősorban a Tanácsadó Bizottságra maradt.

A Keretegyezmény viszont kimondja az identitásválasztás szabadságának elvét (3. cikk) valamint egy sor olyan alapelvet, amelynek a kisebbségek védelmében érvényesülniük kellene. Így egyebek mellett a törvény előtti egyenlőség és a kedvező megkülönböztetés lehetősége (4. cikk); a kisebbségi kultúra és identitás – vallás, nyelv, hagyományok, kulturális örökség – megőrzésének támogatása (5. cikk 1. bek.); a kisebbségi nyelvhasználat a magánbeszélgetésekben és nyilvánosan (10. cikk 1. bek.); a kisebbségi nyelvű névhasználat (11. cikk 1. bek.); a kisebbségi kultúra, történelem, nyelv megismerésének joga és a kisebbségi nyelven történő oktatáshoz kapcsolatos jogok (12.-14. cikk); a kulturális, társadalmi, gazdasági és a közügyekben való hatékony részvételhez való jog (15. cikk); a lakossági arányok megváltoztatásának tilalma (16. cikk); a kisebbségek határon átnyúló kapcsolatainak elismerése (17. cikk, 1. bek.). A részes államok számára azonban „menekülő utat” nyit a Keretegyezményben használt megfogalmazás:

---

25 Magyarázó jelentés 11. bek.

egyrészt egyes jogok nem azonnal végrehajtandó kötelezettséget, hanem az államok részéről ezek elérésére való „törekvést” kívánnak. Másfelől a Keretegyezmény különböző minősítéseket használ az állami kötelezettségek leírásában. Az olyan kifejezések, mint „amennyiben szükséges”, „előmozdít”, „elismer”, „tisztelőben tart” látszólag könnyű kibúvót adnak az államoknak arra, hogy saját szájuk íze szerint és meglévő szabályozásuknak megfelelően értelmezzék kötelezettségeiket. Ez az értelmezési szabadság azonban nem parttalan. Igaz, hogy a Keretegyezményben foglalt jogok megsértésével szemben nem lehet az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni, de a Keretegyezmény 25.-26. cikke a szokásos jelentéstételi kötelezettséget írja elő a részes államoknak. Az államok rendszeres időközönként jelentést készítenek a Keretegyezmény végrehajtásáról és az ennek érdekében alkalmazott intézkedéseikről. Ezt a Miniszterek Bizottsága vizsgálja meg, amiben a munkáját segítő Tanácsadó Bizottságnak nagy feladata van. A Tanácsadó Bizottság 12-18 független szakértőből álló testület, amely a részes államok jelentéseinek kézhezvételét követően különböző forrásokból – a kormányoktól, civilektől, a kisebbségek képviselőitől – tájékozódhat a jelentésben foglaltakkal kapcsolatos kérdésekről. A Tanácsadó Bizottság látogatást is tehet a jelentést benyújtó országban, hogy helyben vizsgálódjon a kötelezettségek végrehajtásáról. A konzultációkat követően ajánlásokat fogalmaz meg, amelyeket a Miniszterek Bizottsága elé terjeszt, jellemző módon a Miniszterek Bizottsága tartalmában változtatás nélkül fogadja el saját ajánlásaiban ezeket. A Tanácsadó Bizottság egyes jogokkal kapcsolatban tematikus kommentárokat is szokott készíteni.<sup>26</sup> Jellemzően gyenge, soft-law jellegű normákról és ellenőrzési mechanizmusról beszélhetünk a Keretegyezmény kapcsán. Ám fontos észrevenni, hogy a mai napig is ez az egyetlen, európai léptékű, szerződéses kötelezettségeket megfogalmazó egyezmény, amely a kisebbségek jogait részletesen igyekszik kifejteni és elég sok részes állama van ahhoz, hogy

---

26 Eddig az oktatási jogokkal, a közéleti részvétellel és a nyelvi jogokkal kapcsolatban születettek ilyenek. Lásd: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/default_en.asp)>

valódi európai, politikailag számon kérhető standardként tekintsenek rá az államok.

Nehezen lehet megítélni mennyire sikeres a Keretegyezmény. A gyakorlatban sok civil szervezet úgy tekint erre a szerződésre, mint amely segítséget nyújtott a kisebbségek jogairól a kormánnyal folytatott párbeszéd elindításában. A Tanácsadó Bizottság olyan gyakorlatot alakított ki, amelyben nagy hangsúlyt kap a civil szervezetek, a kisebbségek képviselőinek a bevonása a monitoring eljárásba.<sup>27</sup> Ezért is vélik úgy sokan, hogy a Keretegyezmény ratifikálása ugyan nem feltétlenül vonja magával a kisebbségeket érintő belső jogi szabályozás megváltoztatását, de rákényszerítheti a kormányt, hogy meghallgassa a kisebbségek igényeit. A közösségek, a kisebbség és a többség közötti kapcsolatokban nagyon fontos, hogy olyan, tartós bizalmi légkör alakuljon ki a felek között, amely lehetővé teszi a félelmektől és fenyegetésektől mentes párbeszédet. A Keretegyezmény normatív rendelkezései alapot teremthetnek erre. Az ország-jelentés elkészítése, esetleg az árnyékjelentés éppúgy, mint a Tanácsadó Bizottság véleménye ezt a normatív standardot követi. A Tanácsadó Bizottság országlátogatásai, a kormányzati jelentés bizalmas megvitatása, a kisebbségek képviselőinek a bevonása a folyamatba pedig hozzájárulhat ahhoz, hogy a Keretegyezmény standardjai megjelenjenek a politikai programokban, jogalkotási kezdeményezésekben, emberi jogi stratégiákban. A kormányzat és a kisebbségek képviselőinek folyamatos párbeszédét segíti tehát a Keretegyezmény monitoring eljárása, amely az érintett országban a kisebbségek helyzetének javulásához is vezethet.

---

27 Lásd Phillips 2004: 114-125

### 3. Irodalomjegyzék

1. De Varrennes, F. (2004): Using the European Court of Human Rights to protect the rights of minorities in: Pentassuglia, G. (ed.): *Mechanisms for the implementation of minority rights*. Strasbourg, Council of Europe Publishing. 83-108.
2. Majtényi – Vizi (2003): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény*. Budapest, Gondolat Kiadó.
3. Phillips, A. (2004): The Framework Convention for the Protection of National Minorities. Pentassuglia, G. (ed.): *Mechanisms for the implementation of minority rights*. Strasbourg, Council of Europe Publishing. 109-130.
4. Thornberry P. – Estébanez M.A. (2004): *Minority Rights in Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.