

# Tautinių mažumų apsauga tarptautinėje teisėje

---

---

## *Aistė Račkauskaitė-Burneikienė*

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO TEISĖS FAKULTETO TARPTAUTINĖS IR  
EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS INSTITUTAS

**SANTRAUKA:** Tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga dažniausiai valstybėms yra opi sritis. Tai patvirtina ir šių asmenų apsaugos raida tarptautinėje teisėje. Tautinių mažumų apsauga sudaro tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos dalį. Nors tautinių mažumų apsauga buvo pradėta kurti dar Tautų Sąjungos laikais, po Antrojo pasaulinio karo tarptautinė bendrija šių asmenų apsaugą pradėjo kurti iš naujo pirmiausia bendrųjų žmogaus teisių pagrindu, vėliau priimdama ir specializuotus dokumentus šių asmenų teisėms garantuoti. Šiuo straipsniu yra siekiama išanalizuoti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugą pagal tarptautinės teisės dokumentus, nustatyti teisinius pagrindus, kurie sudaro tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos sistemą. Straipsnyje analizuojant tarptautinės teisės pagrindus, skirtus tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai, kartu atkreipiamas dėmesys ir į bendrųjų žmogaus teisių įtaką tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai. Tarptautinė žmogaus teisių teisė sudaro esminius tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos pagrindus. Vis dėlto bendrųjų žmogaus teisių dokumentų ir institucijų praktikos analizė rodo, kad veiksmingiausiai tautinėms mažumoms priklausančios asmenys yra ginami specializuotų dokumentų pagrindu. Atsižvelgiant į tai, straipsnio pirmoji dalis yra skirta tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos istorinės raidos analizei: nagrinėjami Tautų Sąjungos sukurti tautinių mažumų apsaugos pagrindai. Antroji dalis yra skirta Jungtinių Tautų Organizacijos dokumentų pagrindu kuriamos apsaugos analizei. Trečiojoje ir ketvirtojoje straipsnio dalyse nagrinėjami regioniniai dokumentai, kuriuos priėmė Europos Taryba ir Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija, svarbūs tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai. Straipsnio pabaigoje yra pateikiamos tyrimo pagrindu padarytos išvados.

**PAGRINDINIAI ŽODŽIAI:** TAUTINĖS MAŽUMOS, TARPTAUTINĖ ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA, TAUTŲ SĄJUNGA, JUNGTINIŲ TAUTŲ ORGANIZACIJA, EUROPOS TARYBA.

## Ižanga

Tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga priklauso tarptautinės žmogaus teisių teisės – tarptautinės viešosios teisės srities – reguliavimo dalykui. Pažymėtina, kad ilgą laiką tarptautinė teisė reguliavo tik santykius tarp

valstybių, tačiau po Antrojo pasaulinio karo įsikūrus Jungtinių Tautų Organizacijai žmogaus teises imta nuosekliai reguliuoti tarptautiniu lygiu. Atsižvelgiant į tai, kad tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga yra sudedamoji tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos dalis, šių asmenų apsaugai yra reikšmingi bendrąsias žmogaus teises įtvirtinantys dokumentai, formuojantys esminius šios apsaugos pagrindus. Vis dėlto tarptautinė teisė tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos pagrindus kuria ne tik bendrąsias žmogaus teises įtvirtinančiais dokumentais, bet ir specializuotais šių asmenų apsaugai skirtais dokumentais. Nors nė viename tarptautiniame dokumente nepateikiamas tautinės mažumos apibrėžimas, įvairių tarptautinių dokumentų nuostatų analizės pagrindu, taip pat teisės doktrinoje pripažįstama, kad tautinėms mažumoms priklausančias asmenys išsiskiria iš daugumos gyventojų savo etnine kilmė, kalba, religija ir (ar) kultūra, tradicijomis ir sudaro mažiau nei pusę valstybės gyventojų (Girasoli 1995; Alfredson 2005: 163–172). Šių kriterijų pagrindu yra konstatuojamas tautinės mažumos buvimo valstybėje faktas. Būtent kiekybinis tautinės mažumos statusas ir išskirtiniai bruožai leidžia teigti, kad šie asmenys yra priskirtini potencialiai pažeidžiamoms asmenų grupėms. Išskirtiniai objektyvieji bruožai (etninė kilmė, kalba, religija, kultūra, tradicijos) leidžia identifikuoti šiuos asmenis kaip tautinę mažumą valstybėje. Subjektyvieji bruožai – noras išgyventi kaip grupei išsaugant savo tapatybę, t. y. objektyviuosius bruožus – suponuoja specifinės apsaugos poreikį. Tautinės mažumos samprata yra atskiros analizės vertas klausimas, kuris nėra šio straipsnio objektas. Šiuo straipsniu yra siekiama nustatyti tarptautinius teisinius pagrindus, kurie sudaro tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos sistemą, ir įvertinti jų veiksmingumą garantuojant tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises. Veiksmingumas yra vertinamas pagal apimtį, kuria atitinkami dokumentai saugo tautinėms mažumoms priklausančius asmenims. Be to, straipsniu yra siekiama nuosekliai parodyti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos pagal tarptautinę teisę raidą, įvertinant apsaugos apimties kaitą.

## Tautinių mažumų apsaugos pagrindai Tautų Sąjungoje

Tautų Sąjunga pradėjo kurti tautinių mažumų apsaugos sistemą, pagrįstą požiūriu, kad tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims yra reikalinga specifinė, išskirtinė apsauga. Nors į Tautų Sąjungos paktą nebuvo įtrauktos nuostatos, reikšmingos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai, vis dėlto Tautų Sąjungos laikais buvo priimti dokumentai, aktualūs tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai. Tautinių

mažumų apsaugos sistema buvo grindžiama Mažumų sutartimis (angl. *Minorities Treaties*), kurios buvo sudarytos tarp šalių nugalėtojų, jų sąjungininkių ir naujai susikūrusių ar savo sienas praplėtusių valstybių. Be to, kai kurios valstybės (Albanija, Estija, Suomija, Latvija, Lietuva) 1921–1932 metais vienašalėmis deklaracijomis taip pat pripažino tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises (plačiau žr. Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 19, 20). Pažymėtina, kad „Tautų Sąjungoje susitarimas dėl mažumų apsaugos apėmė tris formas: pirmiau nurodytas mažumų sutartis, deklaracijas, taip pat taikos sutartis su pralaimėjusiomis valstybėmis, apėmusias nuostatas dėl mažumų apsaugos. Mažumų sutartimis pirmiausiai buvo numatytas vienodo elgesio reikalavimas. Įtvirtinus lygybės principą, kitomis nuostatomis buvo suteikiamos specialios garantijos: laisvas kalbos vartojimas privačiuose pokalbiuose, prekyboje, religijoje, spaudoje arba įvairių rūšių leidiniuose, arba viešuose susirinkimuose; nemokantiems valstybinės kalbos, atitinkamos sąlygos vartoti savo pačių kalbą žodžiu ir raštu teismuose; taip pat teisė valdyti savo lėšomis, steigti, kontroliuoti labdaros, religines ir visuomenines institucijas, mokyklas ir kitas mokymo įstaigas su teise jose vartoti savo pačių kalbą ir laisvai išpažinti savo religiją“ (Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 19–20). Taigi po Pirmojo pasaulinio karo kurta tautinių mažumų apsauga buvo pagrįsta ne tik lygybės principu, tačiau ir požiūriu, kad tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims yra reikalingos specialios garantijos, būtinos šių asmenų tapatybei išsaugoti.

Francesco Capotorti pabrėžia, kad Tautų Sąjungos laikais priimti dokumentai įtvirtino dvejojo pobūdžio nuostatas: vienos užtikrino vienodą elgesį su tautinėms mažumoms priklausančiais asmenimis, kitos nustatė specialias jų apsaugos priemones (Capotorti 1991: 19). Šį požiūrį patvirtino ir Nuolatinis tarptautinis teisingumo teismas (toliau – NTTTT), byloje *Minority Schools in Albania* pateikęs išaiškinimą, kad yra du svarbiausi tautinių mažumų apsaugos priemonių tikslai: pirmia, užtikrinti, kad su asmenimis, priklausančiais rasinėms, religinėms ar kalbinėms mažumoms, būtų elgiamasi taip pat kaip ir su kitais valstybės piliečiais, antra, užtikrinti tinkamus būdus jų rasinėms ypatybėms, tradicijoms, tautiniams bruožams išsaugoti. NTTTT patvirtino, kad šie du reikalavimai yra tarpusavyje glaudžiai susiję, ir nebūtų tikros lygybės tarp daugumos ir mažumos, jeigu mažuma turėtų atsisakyti to, kas sudaro jos esmę (Permanent Court of International Justice, series A. B., No. 64, 1935: 17). Vadinasi, po Pirmojo pasaulinio karo tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims kurta apsauga neapsiribojo diskriminavimo draudimo ir lygybės principų užtikrinimu, o atkreipė dėmesį ir į tai, kad šių asmenų apsauga turi garantuoti tapatybės, išskirtinių bruožų išsaugojimą. Tai leidžia daryti išvadą,

kad po Pirmojo pasaulinio karo tautinė mažuma buvo suprantama kaip ypatinga asmenų grupė, kuriai reikia specifinio valstybių dėmesio.

Vis dėlto reikia pažymėti tai, kad po Pirmojo pasaulinio karo kurta tautinių mažumų apsauga turėjo esminių trūkumų: jos pagrindus sudarė minėtos Mažumų sutartys<sup>1</sup>, deklaracijos (Albanija, Estija, Suomija, Lietuva, Latvija), taikos sutartys su pralaimėjusiomis valstybėmis<sup>2</sup>, vadinasi, tautinių mažumų apsauga nebuvo kurta tarptautiniu universaliu ar regioniniu būdu, sudarant daugiašales sutartis, ir apsiribojo tik valstybėmis, nurodytų sutarčių dalyvėmis, ir valstybėmis, kurios paskelbė minėtas deklaracijas. Taigi nors Tautų Sąjungos kurta tautinių mažumų apsaugos sistema buvo grindžiama nurodytais dokumentais, ji pripažino tautinėms mažumoms priklausančių asmenų išskirtinius bruožus kaip pagrindą garantuoti teises, užtikrinančias tautinėms mažumoms priklausančių asmenų ypatybių išsaugojimą.

## Tautinių mažumų apsauga pagal Jungtinių Tautų Organizacijos dokumentus

Naują tautinių mažumų apsaugos sistemos laikotarpį pradėjo Jungtinių Tautų Organizacija, įkurta 1945 m. Nors Jungtinių Tautų Organizacijos (toliau – JTO) chartijoje (JTO chartija, Žin., 2002, Nr. 15-557) nebuvo įtvirtintos žmogaus teisės ir nebuvo paskelbtos nuostatos, tiesiogiai reikšmingos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai, vis dėlto joje paskelbtas diskriminavimo draudimo principas, o pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms apibrėžta kaip vienas iš JT siekių<sup>3</sup>. Francesco Capotorti pažymi, kad žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos principas, įtrauktas į šią chartiją, lėmė tai, kad atskiros nuostatos mažumų atžvilgiu nebuvo įtvirtin-

<sup>1</sup> 1919 m. birželio 28 d. šalių nugalėtojų ir jų sąjungininkių sutartis su Lenkija, 1919 m. rugsėjo 10 d. šalių nugalėtojų ir jų sąjungininkių sutartis su Čekoslovakija, 1919 m. rugsėjo 10 d. šalių nugalėtojų ir jų sąjungininkių sutartis su Serbų, Kroatų ir Slovėnų karalyste, 1919 m. gruodžio 9 d. šalių nugalėtojų ir jų sąjungininkių sutartis su Rumunija, 1920 m. rugpjūčio 10 d. šalių nugalėtojų ir jų sąjungininkių sutartis su Graikija.

<sup>2</sup> 1919 m. rugsėjo 10 d. taikos sutartis su Austrija, 1919 m. lapkričio 27 d. taikos sutartis su Bulgarija, 1920 m. birželio 4 d. taikos sutartis su Vengrija, 1920 m. rugpjūčio 10 d. taikos sutartis su Osmanų imperija (Turkija).

<sup>3</sup> Jungtinių Tautų Chartijos 1 straipsnio 3 dalimi nustatyta, kad „Jungtinių Tautų tikslai yra įgyvendinti tarptautinį bendradarbiavimą sprendžiant ekonominio, socialinio, kultūrinio ir humanitarinio pobūdžio tarptautines problemas, ugdant ir skatinant pagarbą visoms žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, nepaisant skirtingos rasės, lyties, kalbos bei religijos“. Jungtinių Tautų Chartijos 55 straipsnio c punktu nustatyta, kad „siekdamos sudaryti stabilumo bei gerovės sąlygas, būtinas taikiems ir draugiškiems tautų savitarpio santykiams, pagrįstiems tautų lygiateisiškumo ir laisvo apsisprendimo principu, Jungtinės Tautos padeda siekti, kad visada būtų gerbiamos žmogaus teisės bei pagrindinės laisvės ir jų laikomasi, nepaisant skirtingos rasės, lyties, kalbos ar religijos“.

tos (Capotorti 1991: 27, 137 paragrafas).

Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje (toliau – VŽTD) (Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, Žin., 2006, Nr. 68-2497), priimtoje 1948 m., pirmą kartą tarptautiniu lygiu paskelbtas žmogaus teisių katalogas. Nors šia deklaracija nenustatytos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės, jos 2 straipsnio 1 dalyje paskelbtas diskriminavimo draudimo principas, kurio turinys yra svarbus tautinėms mažumoms priklausančių asmenų tapatybės apsaugai bendrųjų žmogaus teisių kontekste: „kiekvienas turi teisę naudotis visomis šioje Deklaracijoje paskelbtomis teisėmis ir laisvėmis be jokių skirtumų, pavyzdžiui, dėl rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos, politinių ar kitokių įsitikinimų, nacionalinės ar socialinės kilmės, turtinės, gimimo ar kitokios padėties“ (Žin., 2006, Nr. 68-2497). Draudžiama diskriminacija rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, nacionalinės kilmės pagrindais suponuoja vienodą teisių užtikrinimą nurodytais bruožais išskiriantiems asmenims. Pažymėtina tai, kad nors į VŽTD tekstą tiesiogiai nebuvo įtrauktos tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims aktuali nuostatos, „1948 m. gruodį priimtoje 217 C (III) Generalinės Asamblėjos rezoliucijoje „Mažumų likimas“ tvirtinama, kad JT negali likti abejingos mažumų likimui, taip pat priduriama, kad buvo sunku priimti vieningą sprendimą šiuo subtiliu bei kompleksišku klausimu, turinčiu specifinių aspektų kiekvienoje valstybėje“ (Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 28).

VŽTD yra unikali tuo, kad šiame dokumente pirmą kartą pasauliniu lygiu buvo paskelbtos žmogaus teisės ir pripažinta teisė naudotis jomis be jokios diskriminacijos. Pripažinus vienodas galimybes naudotis žmogaus teisėmis, iš karto po Antrojo pasaulinio karo nebuvo manoma, kad tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims, be bendrųjų žmogaus teisių, yra reikalinga specifinė apsauga: manyta, kad diskriminacijos draudimo principas yra pakankamai veiksmingas ginti visus žmones vienodai, nepriklausomai nuo *inter alia* jų rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, nacionalinės kilmės, gimimo ar kitokios padėties. Dėl šios priežasties tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių užtikrinimo klausimas nebuvo tiesiogiai nagrinėtas VŽTD (plačiau žr. Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 28–29). Nepaisant to, diskriminacijos rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, nacionalinės kilmės pagrindu išskirta tautinė mažuma, garantuojant jai vienodą naudojimąsi VŽTD paskelbtomis teisėmis.

Nors 1948 m. Konvencija dėl kelio užkirtimo genocido nusikaltimui ir baudimo už jį (Konvencija dėl kelio užkirtimo genocido nusikaltimui ir baudimo už jį, Žin., Nr. 23-855) nėra tiesiogiai skirta tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisėms užtikrinti, vis dėlto yra aktuali

tautinės mažumos apsaugai: šia konvencija tautinių mažumų objektyviųjų bruožų pagrindu užtikrinama apsauga tautinėms mažumoms (plačiau žr. Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 31). Šios konvencijos 1 straipsniu įtvirtinta genocido samprata ir paskelbta, jog „susitariančiosios šalys patvirtina, kad genocidas, nesvarbu, ar jis vykdomas taikos ar karo metu, yra nusikaltimas pagal tarptautinę teisę, ir įsipareigoja užkirsti jam kelią ir už jį bausti“.

1965 m. Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo (Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo, Žin., Nr. 108-2957) reikšminga tuo, kad ja nustatyta galimybė valstybėms taikyti specialiąsias priemones: „Valstybės dalyvės prireikus turi imtis ypatingų ir konkrečių priemonių socialinėje, ekonominėje, kultūros ir kitose srityse ir užtikrinti tam tikrų rasinių grupių ar joms priklausančių asmenų tinkamą vystymąsi ir apsaugą, kad jie galėtų vienodai naudotis visomis žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis. Šiomis priemonėmis jokia būdu neturi būti išsaugotos skirtingų rasinių grupių nelygios ar ypatingos teisės po to, kai pasiekiami tikslai, kuriems jų buvo imtasi“ (2 straipsnio 2 dalis). Konvencijos kitame straipsnyje teigiama: „Ypatingos priemonės, kuriomis siekiama vienintelio tikslo – garantuoti tam tikrą pažangą kai kurių rasinių ar etninių grupių arba asmenų, kuriuos būtina ginti, kad jie galėtų vienodai naudotis žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis ir jas realizuoti, nelaikomos rasine diskriminacija, jeigu jomis skirtingoms rasinėms grupėms nesuteikiama ypatingų teisių ir jos nebus taikomos pasiekus tikslą, dėl kurio jų buvo imtasi“ (1 straipsnio 4 dalis). Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo pripažinta, kad yra poreikis objektyviais kriterijais išsiskiriantiems (rasinės, etninės grupės) asmenims taikyti ypatingas priemones, siekiant išsaugoti jų specifinius bruožus, taip papildant bendrųjų žmogaus teisių pagrindu teikiamą apsaugą. Rasinės diskriminacijos panaikinimo komitetas, atliekantis šios Konvencijos įgyvendinimo priežiūrą, Bendrojoje rekomendacijoje Nr. 32 „Ypatingų priemonių reikšmė ir apimtis Konvencijoje dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo“ (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation No. 32, 2009) pabrėžė, kad diskriminavimo draudimo ir lygybės principai yra ypatingųjų priemonių taikymo pagrindas, skirtas užtikrinti vienodą naudojimąsi žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation No. 32, 2009: 11 paragrafas). Darytina išvada, kad Rasinės diskriminacijos panaikinimo komitetas pripažino, jog diskriminavimo draudimo, lygybės principai ir ypatingos priemonės sudaro vientisos sistemos, skirtos pažeidžiamų asmenų grupių (rasinių, etninių) apsaugai, elementus, kurie turi būti taikomi *in corpore*, siekiant nurodytiems asmenims užtikrinti vienodą naudojimąsi žmogaus teisėmis.

1966 m. Tarptautiniu ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktu (Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, Žin., 2002, Nr. 77-3290) (toliau – TESKTP) neįtvirtintos atskiros nuostatos, aktualios tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims, tačiau, kaip ir minėtais dokumentais, paskelbtas diskriminavimo draudimo principas: „valstybės, šio Pakto Šalys, įsipareigoja užtikrinti, kad šiame Pakte išdėstytos teisės bus įgyvendinamos be jokio diskriminavimo dėl rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos, politinių arba kokių nors kitų įsitikinimų, tautybės ar socialinės kilmės, turtinės padėties, gimimo ar dėl kokio nors kito požymio“ (2 straipsnio 2 dalis). Nors TESKTP diskriminavimo draudimo principo taikymas yra apribotas pakte išdėstytomis teisėmis, draudžiama diskriminacija rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, tautybės pagrindu užtikrina TESKTP garantuojamas teises taip pat ir tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims.

1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas (Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Žin., 2002, Nr. 77-3290) (toliau – TPPTP) yra aktualiausia tarptautinė sutartis dėl tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos, nes TPPTP 27 straipsniu įtvirtinama nuostata, tiesiogiai skirta tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai: „tose valstybėse, kur yra tautinių, religinių ir kalbinių mažumų, asmenims, priklausantiems tokioms mažumoms, negali būti atimta teisė drauge su kitais jų grupės nariais turėti savo kultūrą, išpažinti ir praktikuoti savo religiją ar vartoti gimtąją kalbą“. Taigi TPPTP 27 straipsniu bendrųjų žmogaus teisių kontekste atkreiptas dėmesys į tautinėms mažumoms priklausančius asmenis. Jungtinių Tautų Žmogaus teisių komitetas (toliau – ŽTK) Bendrajame komentare Nr. 23 „Mažumų teisės“ (Human Rights Committee. General Comment No. 23, 1994) pateikė reikšmingų išaiškinimų dėl TPPTP 27 straipsnio taikymo apimties: pabrėžė, kad TPPTP 27 straipsniu garantuojamos teisės neturi būti tapatinamos su tautų apsisprendimo principu, garantuojamu tautoms, nes jos yra individualios ir naudojimas šiomis teisėmis nepažeidžia valstybės suvereniteto ir teritorinio vientisumo (Human Rights Committee. General Comment No. 23, 1994, 2, 3.1, 3.2 paragrafai). Taigi ŽTK išaiškino, kad TPPTP 27 straipsniu įtvirtintos teisės negarantuoja mažumoms priklausantiems asmenims autonomijos, bet suteikia garantijas valstybėje, kurioje yra TPPTP 27 straipsniu saugomų mažumų. Vadinasi, ŽTK paneigė požiūrį, kad tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims TPPTP 27 straipsniu užtikrinama kolektyvinė teisė įgyvendinti tautų apsisprendimo principą. Pažymėtina, kad vienodo požiūrio į tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių pobūdį nėra. Saulius Katuoka linkęs pripažinti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių kolektyviškumą:

*Apskritai, mūsų nuomone, individualios teisės adresuotos individui, kad jis galėtų pasirinkti, pripažinti konkrečią teisę ar ne, naudotis konkrečia teise ar ne. Mūsų nuomone, individualių teisių visuma ir sukuria kolektyvinę teisę. Tautinių mažumų narius sieja solidarumas, bendrumas, o taip pat realizuotos kolektyvinės teisės. Iš kitos pusės, mes galime pastebėti, kad kai kurios individualios teisės prarastų savo prasmę, jei jomis naudotųsi vienetai. Pavyzdžiui, teisė į kultūrą, teisė į kalbą, tradicijas. Šios teisės pagal savo prigimtį yra kolektyvinės. Kai teisės naudojamos drauge su kitomis, jos tampa kolektyvinėmis (Katuoka 2013: 23).*

Verta pažymėti, kad tautinių mažumų teisėms būdingas tiek individualumas, tiek kolektyviškumas: tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės dažniausiai yra formuluojamos kaip asmeniui skirtos teisės. Ši teiginį patvirtina ir pati TPPTP 27 straipsnio formuluotė. Kita vertus, TPPTP 27 straipsnio formuluotė rodo ir tai, kad šiomis teisėmis mažumoms priklausantys asmenys naudojami kartu, kolektyve. Būtent naudojimasis teisėmis kartu, drauge su kitais tautinei mažumai priklausančiais asmenimis rodo šių teisių kolektyvinį naudojimosi būdą.

Svarbu pabrėžti ir tai, kad ŽTK Bendrajame komentare Nr. 23 nurodė platų subjektų, kuriuos saugo TPPTP 27 straipsnis, ratą: TPPTP 27 straipsnio garantijų užtikrinimui neturi būti taikomi pilietybės ar nuolatinio gyvenimo šalyje kriterijai ir netgi asmenys, kurie yra atvykę dirbti, ar valstybės lankytojai turi teisę naudotis TPPTP 27 straipsnio garantijomis (Human Rights Committee. General Comment No. 23, 1994: 5.2 paragrafas). Akivaizdu, kad ŽTK minėtu Bendruoju komentaru Nr. 23 pateikė labai plačią TPPTP 27 straipsnio taikymo sampratą *ratione personae* požiūriu. Be to, ŽTK Bendruoju komentaru Nr. 23 atskyrė TPPTP 2 straipsnio 1 dalimi įtvirtinto diskriminacijos draudimo principo<sup>4</sup> ir TPPTP 26 straipsniu nustatyto lygybės principo<sup>5</sup> turinį nuo TPPTP 27 straipsnio garantijų, pabrėždamas, kad TPPTP 2 straipsnio 1 dalimi ir TPPTP 26 straipsniu įtvirtintos teisės yra garantuojamos visiems asmenims, nepaisant to, ar jie priklauso mažumoms, ar ne, o TPPTP 27 straipsnis yra specializuotas būtent mažumų apsaugai (Human Rights Committee. General Comment No. 23, 1994: 4 paragrafas). Taigi ŽTK pabrėžė, kad bendrųjų žmogaus teisių pagrindu

<sup>4</sup> TPPTP 2 straipsnio 1 dalimi nustatoma, kad „kiekviena valstybė, šio Pakto Šalis, įsipareigoja gerbti ir visiems esantiems jos teritorijoje bei priklausantiems jos jurisdikcijai asmenims užtikrinti teises, pripažįstamas šiame Pakte, be jokių skirtumų, tokių kaip rasė, odos spalva, lytis, kalba, religija, politiniai arba kiti įsitikinimai, tautinė ar socialinė kilmė, turtinė padėtis, gimimas ar koks nors kitas požymis“.

<sup>5</sup> TPPTP 16 straipsniu nustatoma, kad „visi žmonės yra lygūs įstatymui ir turi teisę į vienodą, be jokios diskriminacijos įstatymo apsaugą. Šiuo atžvilgiu įstatymas turi drausti bet kokią diskriminaciją ir užtikrinti visiems vienodą ir veiksmingą apsaugą nuo diskriminacijos rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos, politinių arba kokių nors kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, turtinės padėties, gimimo ar kokio nors kito požymio pagrindu“.



teikiama apsauga nėra pakankama mažumoms priklausantiems asmenims. Darytina išvada, kad šių asmenų teisės turėtų būti reguliuojamos specialiomis normomis, kurių tikslas – apsaugoti šių asmenų tapatybę. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad TPPTP 27 straipsnis yra unikali universalios taikymo tarptautinės teisės norma, suteikianti plačią apsaugą etninėms, religinėms, kalbinėms mažumoms, t. y. tautinei mažumai jos objektyviųjų bruožų pagrindu.

ŽTK jurisprudencija nagrinėjant individualiąsias peticijas taip pat aktuali siekiant įvertinti TPPTP 27 straipsnio pagrindu teiktinos apsaugos apimtį. Pavyzdžiui, *Ballantyne, Davidson ir McIntyre prieš Kanadą* (*Ballantyne, Davidson ir McIntyre prieš Kanadą*, ŽTK 1993 m. kovo 31 d. sprendimas, U. N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989, 1993) byloje ŽTK konstatavo, kad TPPTP 27 straipsniu saugomi asmenys turi sudaryti mažumą valstybėje, tačiau ne jos dalyje (*Ballantyne, Davidson ir McIntyre prieš Kanadą*, ŽTK 1993 m. kovo 31 d. sprendimas, U. N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989, 1993: 11.2 paragrafas). Vadinasi, nors asmenys gali sudaryti mažumą tam tikroje valstybės dalyje, jos nebus saugomos TPPTP 27 straipsnio pagrindu, nes minėta nuostata įtvirtinamos garantijos tik tokiems asmenims, kurie sudaro mažumą visoje valstybėje. Taigi asmenys, sudarantys mažumą tik tam tikroje valstybės teritorijos dalyje, bet nebūdami mažuma valstybės mastu, neturi reikalavimo teisės pagal TPPTP 27 straipsnį.

ŽTK praktika rodo ir tai, kad TPPTP 27 straipsniu garantuojama plati apsauga mažumoms priklausantiems asmenims, kuri apima netgi tradicinę mažumoms priklausančių asmenų gyvenimo būdą (gyvenimas rezervatuose (*Sandra Lovelace v. Canada*, no. 24/1977, ŽTK 1981 m. liepos 30 d. sprendimas, U. N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) 1981), elnių auginimas (*Ivan Kitok v. Sweden*, no. 197/1985, ŽTK 1988 m. liepos 27 d. sprendimas, U. N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, 1988).

Apibendrintai pasakytina, kad TPPTP 27 straipsniu įtvirtintos plačios garantijos etninėms, religinėms, kalbinėms mažumoms, išskiriant jas iš kitų TPPTP garantuojamų bendrųjų žmogaus teisių ir pabrėžiant, kad šioms mažumoms valstybės TPPTP 27 straipsnio pagrindu privalo garantuoti specialias teises, neapsiribodamos bendrųjų žmogaus teisių užtikrinimu.

Analizei aktualus ir Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos (Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija, Žin., 1995, Nr. 60-1501) 30 straipsnis, skelbiantis, kad „tose valstybėse, kuriose gyvena etninių, religinių ar kalbinių mažumų arba vietinių gyventojų, iš vaiko, priklausančio tam tikrai mažumai, ar vietinio gyventojų vaiko negali būti atimta teisė kartu su kitais savo grupės nariais naudotis savo kultūra, išpažinti savo religiją, atlikti

jos apeigas ir vartoti gimtąją kalbą“. Pažymėtina, kad Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos 30 straipsniu pripažįstamos etninėms, religinėms ir kalbinėms mažumoms priklausančių vaikų teisės, skirtos šių vaikų tapatybės išsaugojimui ir raiškai. Todėl Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos 30 straipsnis, kuriuo įtvirtinami objektyvieji tautinės mažumos kriterijai (etninė kilmė, religija, kalba, kultūra), yra pagrindas saugoti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų tapatybę.

1992 m. Tautinėms, arba etninėms, religinėms ir kalbinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių deklaracija (Tautinėms, arba etninėms, religinėms ir kalbinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių deklaracija in Mališauskas 1996: 94), nors yra neturintis privalomosios galios dokumentas, vis dėlto svarbi tuo, kad išplėtė tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims pripažįstamų teisių ratą: „garantuojamos ne tik TPPTP 27 straipsnyje įtvirtintos klasikinės teisės naudoti savo kultūrą, išpažinti religiją bei laisvai vartoti savo kalbą privačiai ir viešai, bet ir naujosios kartos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės – teisė aktyviai dalyvauti šalies kultūriname, religiniame, socialiniame, ekonominiame ir valstybiniame gyvenime bei teisė aktyviai prisidėti prie sprendimų, liečiančių tautinę mažumą, priėmimo“ (Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 47). Todėl nors ši deklaracija dažnai yra vadinama TPPTP 27 straipsnio tąsa, ja numatomas platus tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių sąrašas. Kaip minėta, ši deklaracija nesukuria privalomo pobūdžio įsipareigojimų valstybėms, o jos įgyvendinimo valstybėse plėtros funkcija yra suteikta JT nepriklausomam mažumų klausimų ekspertui (angl. *the Independent Expert on Minority Issues*), teikiančiam valstybėms pranešimus dėl šios deklaracijos.

Atsižvelgiant į analizuotų dokumentų nuostatas, darytina išvada, kad tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims apsauga JT lygiu yra teikiama diskriminavimo draudimo ir lygybės principų pagrindu bendrųjų žmogaus teisių kontekste išskiriant objektyviuosius tautinės mažumos kriterijus: etninę kilmę, kalbą, religiją, kultūrą. Pažymėtina, kad bendrųjų žmogaus teisių apimtis ne visada gali būti pakankama, siekiant veiksmingos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos, nes bendrosios žmogaus teisės neapima mažumai reikšmingų veiksmų – tapatybės raiškos ir jos apsaugos. Išskirtiniu TPPTP 27 straipsniu ir 1992 m. Tautinėms, arba etninėms, religinėms ir kalbinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių deklaracija universalioju lygiu pripažįstamas poreikis mažumoms priklausančių asmenų teisės reguliuoti specializuotomis normomis, neapsiribojant bendrųjų žmogaus teisių pagrindu teikiamomis garantijomis, ir taip užtikrinti tautinės mažumos tapatybės raišką ir jos apsaugą.

## Tautinių mažumų apsauga Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijoje

Analizuojant tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugą tarptautinėje teisėje verta dėmesio Europos Saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos (toliau – ESBO) veikla. Pažymėtina tai, kad šios organizacijos priimami dokumentai įtvirtina valstybių politinius išpareigojimus, tačiau neturi tarptautinėms sutartims būdingos privalomos teisinės galios. Tačiau ESBO veiklos raida atitinka tarptautinės bendrijos požiūrio į tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugą raidą.

Vienas pirmųjų ESBO dokumentų, kuriuose buvo minimi tautinėms mažumoms priklausančiams asmenims aktualūs klausimai, yra 1975 m. Helsinkio baigiamasis aktas (Helsinkio baigiamasis aktas in Mališauskas 1996: 178), kuriuo pripažįstama pagarba tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisėms. 1983 m. Madrido pasitarimo baigiamajame dokumente (Concluding Document of the Madrid Meeting, 1983) pabrėžiamas faktinis tautinėms mažumoms priklausančių asmenų naudojimas savo teisėmis. 1989 m. Vienos susitikimo baigiamajame dokumente (Vienos susitikimo baigiamasis dokumentas in Mališauskas 1996: 183) pabrėžtas siekis įgyvendinti Helsinkio baigiamąjį aktą ir Madrido pasitarimo baigiamojo dokumento nuostatas dėl tautinių mažumų. Svarbu tai, kad Kopenhagos pasitarimo dokumente (Kopenhagos pasitarimo dokumentas in Mališauskas 1996: 185) netgi buvo paskelbtos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės: kurti švietimo įstaigas, laisvai vartoti savo gimtąją kalbą asmeniniame ir visuomeniniame gyvenime, skleisti informaciją mažumos kalba, išpažinti savo religiją, palaikyti ryšius su kitose valstybėse gyvenančiais tautiečiais.

Itin svarbu tai, kad 1992 m. Helsinkio nutarimu (Helsinkio nutarimas in Mališauskas 1996: 207) buvo įsteigta svarbi Tautinių mažumų vyriausiojo komisaro pareigybė. Šio komisaro funkcijos apima ankstyvąją prevenciją ir skubius veiksmus situacijose, kurios gali išaugti į konfliktus, turinčius reikšmės taikai. Tautinių mažumų komisaras lanko valstybes, siekdamas įvertinti mažumų padėtį ir pateikti rekomendacijų bei patarimų, kurių pagrindu valstybės galėtų spręsti konfliktines situacijas, aiškinantis tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai reikšmingus klausimus.

Taigi nors ESBO nepriima tarptautinių sutarčių, įpareigojančių valstybes teisės normų pagrindu, vis dėlto ESBO priimti dokumentai nepažeigia poreikio spręsti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių problemas tarptautiniu mastu, taip siekiant palaikyti tarptautinę taiką ir saugumą.

## Tautinių mažumų apsauga Europos Taryboje

Tautinių mažumų apsaugos sistemos analizei itin aktuali Europos Tarybos (toliau – ET) veikla. Ši organizacija buvo įkurta 1949 m., kaip teigiama Europos Tarybos statuto 1 straipsnio a ir b dalyse (Europos Tarybos statutas, Žin., 2002, Nr. 13-481), „siekti didesnės jos narių vienybės, kad būtų apsaugoti ir įgyvendinti idealai ir principai, kurie yra bendras jų paveldas, ir skatinama jų ekonominė bei socialinė pažanga. Europos Tarybos institucijos siekia šio tikslo, aptardamos visiems rūpimus klausimus, priimdamos sprendimus ir drauge veikdamos ekonominėje, socialinėje, kultūros, mokslo, teisės ir administravimo srityse, toliau remdamos ir plėtodamos žmogaus teises ir pagrindines laisves.“ Europos Tarybos statuto 3 straipsniu įtvirtinama ši nuostata: „kiekviena Europos Tarybos narė privalo vadovautis teisės viršenybės principu ir principu, pagal kurį visi jos jurisdikcijai priklausantys asmenys naudojami žmogaus teisėmis ir pagrindinėmis laisvėmis, ir turi nuoširdžiai ir aktyviai bendradarbiauti įgyvendinant I skyriuje nurodytą Europos Tarybos tikslą“ (Europos Tarybos statutas, Žin., 2002, Nr. 13-481). ET statute nustatytiems tikslams siekti 1950 m. buvo priimta Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista Protokoliais Nr. 11 ir Nr. 14., Žin., 2011, Nr. 156-7390) (toliau – EŽTK). Nors ši tarptautinė sutartis nėra specializuota tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai, vis dėlto kai kurios šios konvencijos nuostatos yra aktualios šių asmenų teisėms užtikrinti.

EŽTK 14 straipsnyje teigiama, kad „naudojimasis šioje Konvencijoje nustatytais teisėmis ir laisvėmis yra užtikrinamas be jokios diskriminacijos dėl asmens lyties, rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, politinių ar kitokių pažiūrų, tautinės ar socialinės kilmės, priklausymo tautinei mažumai, nuosavybės, gimimo ar kitais pagrindais“. Draudžiamos diskriminacijos rasės, odos spalvos, kalbos, religijos, tautinės kilmės ir priklausymo tautinei mažumai pagrindu išskyrimas teoriškai sudaro teisinę galimybę ginti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises EŽTK pagrindu. Tokie patys diskriminacijos draudimo pagrindai nustatomi ir EŽTK Protokolu Nr. 12 (Council of Europe, Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. CETS No. 177, 2000). Teorinę galimybę rodo tai, kad EŽTK 14 straipsnis nėra savarankiško veikimo ir jį taikyti, kaip ir nustatyti pažeidimą, galima tik kartu su kitomis EŽTK ar jos protokolų nuostatomis (byla „*Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*“ v. *Belgium* (merits),

no. 1474/62, Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) 1968 m. liepos 23 d. sprendimas, Series A no. 6, 1968: 9 paragrafas; *Airey v. Ireland*, no. 6289/739, EŽTT 1979 m. spalio 9 d. sprendimas, Series A no. 32, 1979: 30 paragrafas). Vadinasi, EŽTK 14 straipsnio taikymas yra apribotas bendrųjų žmogaus teisių, garantuojamų EŽTK, turiniu. Nors EŽTK Protokolu Nr. 12 įtvirtinamas bendras diskriminacijos draudimas, kol kas šio Protokolo turinys ginant tautinėms mažumoms priklausančius asmenis nėra išplėtotas EŽTT jurisprudencijoje. Tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims aktualūs klausimai savaime nėra bendrųjų žmogaus teisių turinio dalis, todėl kyla klausimas, kiek EŽTK gali veiksmingai ginti mažumoms priklausančių asmenų teises.

Kaip pabrėžia Françoise Tulkens, buvusi EŽTT teisėja, EŽTT praktika rodo, kad mažumų teisės yra daugiausia ginamos EŽTK 9 straipsnio (minties, sąžinės, religijos laisvė), 10 straipsnio (saviraiškos laisvė), 11 straipsnio (susirinkimų ir asociacijų laisvė), Protokolo Nr. 1 3 straipsnio (teisė į laisvus rinkimus) pagrindu. Françoise Tulkens pabrėžia, kad šios teisės yra itin svarbios religijos, kalbos ir tradicijų raiškai kaip fundamentaliajam mažumos tapatybės aspektui, todėl galimybė naudotis šiomis teisėmis sudaro mažumos tapatybės pripažinimo ir saugojimo pagrindą (Tulkens, Piedimonte 2008: 7).

Pažymėtina, kad EŽTK galimybė ginti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises pasireiškia siekiu užtikrinti demokratinės visuomenės tikslus (*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, EŽTT 1998 m. sausio 30 d. sprendimas byloje Nr. 19392/92, 1998: 57 paragrafas; *Sidiropoulos and Others v. Greece*, EŽTT 1998 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. 26695/95, 1998: 41 paragrafas; *Baczkowski and Others v. Poland*, EŽTT 2007 m. gegužės 3 d. sprendimas byloje Nr. 1543/06, 2007: 61 paragrafas). Tačiau svarbu tai, kad dažnai, byloje keliant klausimus, tiesiogiai aktualius tautinės mažumos tapatybei išsaugoti, EŽTT juos laiko nepatenkančiais į EŽTK taikymo apimtį. Pavyzdžiui, *Mentzen prieš Latviją* byloje iškėlus klausimą dėl pareiškėjos pavardės perrašymo ir pritaikymo latvių kalbos gramatikos taisyklėms, EŽTT pripažino plačią valstybių diskrecijos teisę šioje srityje ir peticiją pripažino akivaizdžiai nepagrįsta ir nepriimtina (*Mentzen v. Latvia* (dec.), No. 71074/01, 2004 m. gruodžio 7 d. sprendimas dėl priimtimumo, ECHR 2004-XII, 2004: 23-29). Nors EŽTT pripažįsta, kad asmens vardas ir pavardė patenka į EŽTK 8 straipsnio (teisė į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą) taikymo apimtį (*Stjerna v. Finland*, No. 18131/91, EŽTT 1994 m. lapkričio 25 d. sprendimas, Series A no. 299-B, 1994: 37 paragrafas; *Burghartz v. Switzerland*, no.

16213/90, 1994 m. vasario 22 d. sprendimas, Series A no. 280-B), *Mentzen* bylos atveju EŽTT klausimo dėl galimybės valstybei perrašyti asmens pavardę pagal valstybinės kalbos taisyklės atsižvelgiant tik į originalaus vardo tarimą nelaiškė patenkančiu į EŽTK taikymo apimtį. Atsižvelgiant į tai, galima pritarti Françoise Tulkens teiginiui, kad EŽTK teikia netiesioginę apsaugą mažumoms individualiųjų teisių pagrindu (Tulkens, Piedimonte 2008: 6). Kristin Henrard teigia, kad tautinės mažumos tapatybės bruožai, išskiriantys tautinėms mažumoms priklausančius asmenis iš kitų valstybės gyventojų, tokie kaip kalba, religija, švietimas, EŽTK nurodomi labai siaurai (Henrard 2000: 143).

Iš esmės nekelia nuostabos EŽTT pasirinkimas tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises ginti bendrais demokratinės visuomenės tikslais, kurie EŽTT praktikoje nėra sukonkretinami iki specifinių klausimų, reikšmingų šių asmenų tapatybės apsaugai, nes EŽTK neįtvirtintos specialios nuostatos šių asmenų atžvilgiu. Todėl EŽTT turi galimybę EŽTK 35 straipsnio<sup>6</sup> pagrindu peticijas, grindžiamas tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisėmis, laikyti akivaizdžiai nepagrįstomis. Dažnai dėl to tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga EŽTK pagrindu apsiriboja bendro pobūdžio demokratinės visuomenės tikslais, nesureikšminant tautinės mažumos tapatybės elementų. Tai galima paaiškinti jau minėtu teiginiu, kad EŽTK nėra tiesiogiai skirta tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai. Kristin Henrad pažymi, kad individualiosios žmogaus teisės ir diskriminavimo draudimas yra mažai reikšmingi esminei mažumų teisei išsaugoti tapatybę (Henrard 2000: 142).

Atsižvelgiant į tai galima daryti išvadą, kad nors EŽTK tiesiogiai neįtvirtintos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės, tautinėms mažumoms priklausantys asmenys gali būti ginami bendrųjų žmogaus teisių pagrindu, aiškinant jų turinį. Tačiau specializuotos apsaugos mažumoms priklausantiems asmenims EŽTK negarantuoja.

1992 m. Europos regioninių, arba mažumų, kalbų chartija (Europos regioninių, arba mažumų, kalbų chartija in Mališauskas 1996: 121) yra ET sutartis, reikšminga kalbinei tautinės mažumos tapatybei, nes šios chartijos tikslas – regioninių, arba mažumų, kalbų apsauga. Šios chartijos priežiūrą atliekantis Ekspertų komitetas skatina valstybes dalyves saugoti ir puoselėti kalbinę tautinėms mažumoms priklausančių asmenų tapatybę.

Išskirtinės svarbos yra 1995 m. Tautinių mažumų apsaugos pa-

<sup>6</sup> EŽTK 35 straipsnio 3 dalies a punktu nustatoma, kad „peticija, nesuderinama su Konvencijos ir jos protokolų nuostatomis, yra aiškiai nepagrįsta arba pateikta piktnaudžiaujant individualios peticijos teise“.

grindų konvencija (Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija, Žin., 2000, Nr. 20-497) (toliau – Konvencija), kaip vienintelė specializuota tarptautinė sutartis dėl tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos. Nors ši Konvencija dažnai yra kritikuojama dėl programinio pobūdžio nuostatų, kurios palieka plačią vertinimo laisvę valstybėms dalyvėms, ji yra unikali tarptautinė sutartis, tiesiogiai skirta tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai. Konvencija įtvirtinamos specialios tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės, taip nesudarant galimybių vertinti, priešingai nei EŽTK atveju, ar tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims aktualus klausimas patenka į jos taikymo apimtį. Ši Konvencija įtvirtina tautinėms mažumoms priklausančių asmenų „teisę laisvai ir nevaržomai, privačiai ir viešai, žodžiu ir raštu vartoti savo mažumos kalbą“ (10 straipsnio 1 dalis); „teisę savo pavardę (tėvo vardą) ir vardą (vardus) vartoti mažumos kalba bei teisę į tai, kad jie būtų oficialiai pripažinti pagal Šalių teisinėse sistemose nustatytas sąlygas“ (11 straipsnio 1 dalis); „teisę mokytis savo mažumos kalbos“ (14 straipsnio 1 dalis); pripažįstama valstybių dalyvių pareiga sudaryti „sąlygas, reikalingas tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims veiksmingai dalyvauti kultūriniaame, socialiniaame ir ekonominiame gyvenime bei visuomeniniuose reikaluose, visų pirma tuose, kurie jiems yra reikšmingi“ (15 straipsnis).

Konvencijos 24 straipsnio 1 dalimi nustatoma, kad „Europos Tarybos Ministrų komitetas stebi, kaip Susitariančiosios Šalys įgyvendina šią pagrindų Konvenciją“, o Konvencijos 26 straipsnio 1 dalimi įtvirtinama nuostata, kad „vertinti priemonių, kurių Šalys imasi šios pagrindų Konvencijos principams įgyvendinti, tinkamumą Ministrų komitetui padeda patariamasis komitetas, kurio nariai turi pripažintą patirtį tautinių mažumų apsaugos srityje“. Patariamasis komitetas teikia nuomones valstybėms, Konvencijoms dalyvėms, apie Konvencijos įgyvendinimą. Pažymėtina tai, kad Patariamąjo komiteto teikiamos nuomonės yra individualios kiekvienos valstybės atžvilgiu, nes jomis siekiama įvertinti Konvencijos įgyvendinimo lygį, atsižvelgiant į specifines kiekvienos valstybės sąlygas. Patariamasis komitetas savo praktikoje yra išvystęs nuoseklų Konvencijos taikymo metodą: kiekvieno Konvencijos straipsnio įgyvendinimo lygis valstybėje dalyvėje yra vertinamas atskirai, atsižvelgiant į tai, kuriai konkrečiai tautinei mažumai jis yra aktualus. Taigi Patariamasis komitetas siekia išplėsti Konvencijos taikymo apimtį netgi tų asmenų, kurių pati valstybė dalyvė nepripažįsta, atžvilgiu. Patariamasis komitetas savo nuomonėse pateikia platų Konvencijos aiškinimą nuo *ratione personae* apimties iki vertinimo, kaip turi būti suprantamos įvairios Konvencijos programinio tipo nuosta-

tos. Šiuo straipsniu siekiama ne atskleisti visą Patariamąjį komiteto praktiką, o tik pabrėžti Patariamąjį komiteto veiklos aktualumą ir specifiką, užtikrinant tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises bendroje tarptautinės teisės sistemoje.

Patariamasis komitetas pripažįsta, kad valstybės dalyvės turi plėsti Konvencijos taikymą ir tų mažumų, kurių neįtraukė į savo deklaracijas, apibrėžiančias Konvencijos taikymo apimtį, atžvilgiu. Nors Patariamasis komitetas pripažįsta, kad valstybės turi laisvę (angl. *margin of appreciation*) apibrėžti tautinę mažumą nacionaliniais teisės aktais, kartu pabrėžia, kad šia laisve valstybės negali naudotis pažeisdamos tarptautinės teisės principus (plačiau žr. Račkauskaitė-Burneikienė 2012: 63).

Kaip minėta, kai kurios Konvencijos nuostatos yra programinio pobūdžio, t. y. nėra tiksliai apibrėžtos: „šalys tose teritorijose, kuriose tradiciškai arba gausiai gyvena tautinėms mažumoms priklausantys asmenys, jiems prašant ir jei toks prašymas atitinka realų poreikį, kiek įmanoma stengiasi minėtiesiems asmenims sudaryti sąlygas tautinės mažumos kalbą vartoti bendraujant su administracinės valdžios institucijomis“ (10 straipsnio 1 dalis); „Šalys tose teritorijose, kuriose tradiciškai gausiai gyvena tautinei mažumai priklausantys asmenys, remdamosi savo teisinės sistemos reikalavimais, o prireikus ir sutartimis su kitomis valstybėmis, bei atsižvelgusios į konkrečias sąlygas, visuomenei skirtus tradicinius vietovių, gatvių pavadinimus ir kitus topografinius įrašus stengiasi daryti taip pat ir mažumos kalba, jeigu yra pakankamas tokio žymėjimo poreikis“ (11 straipsnio 3 dalis); „šalys tose teritorijose, kuriose tradiciškai arba gausiai gyvena tautinėms mažumoms priklausantys asmenys, jei yra pakankamas poreikis, savo švietimo sistemose stengiasi kiek įmanoma užtikrinti, kad mažumoms priklausantys asmenys turėtų reikiamas galimybes mokytis tos mažumos kalbos arba mokytis ta kalba“ (14 straipsnio 2 dalis). Rainner Hofmann teigia, kad tokios nuostatos Konvencijoje atsirado kaip kompromisinės formuluotės (Hofmann 2005: 5) priimant Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvenciją. Patariamasis komitetas savo praktikoje siekia apibrėžti ir programinio tipo nuostatas. Pavyzdžiui, Patariamąjį komiteto praktika leidžia daryti išvadą, kad nuostatos, kuriose vartojama formuluotė „tradiiciškai gausiai gyvena“, turėtų būti taikomos tais atvejais, kai kalbama apie valstybės teritorijos dalį, kurioje 20 procentų gyventojų sudaro tautinėms mažumoms priklausantys asmenys (Advisory Committee, Opinion ACFC/OP/II(2009)002 2009: 144, 145 paragrafai; Advisory Committee, Opinion ACFC/OP/II(2005)007 2005: 133, 134 paragrafai; Advisory Committee, Opinion ACFC/OP/II/(2008)004 2008: 161 paragrafas).



Apibendrinant galima daryti išvadą, kad Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija suteikiama plačiausia apsauga tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims, nes ši tarptautinė sutartis yra tiesiogiai skirta šių asmenų apsaugai. Bendrųjų žmogaus teisių pagrindu teikiama apsauga yra laikytina nepakankama, nes ją taikant dažnai nevertinamos ir neapimamos specifinės tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisės. Kristin Henrard pabrėžia, kad žmogaus teisių (kvazi)jurisprudencija nepaneigia dviejų ramsčių koncepcijos galiojimo užtikrinant mažumų apsaugą ir dar labiau pabrėžia poreikį taikyti specialias teises kartu su diskriminacijos draudimo principu ir bendrosiomis žmogaus teisėmis (Henrard 2006: 17). Todėl galima teigti, kad veiksmingiausiai tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga yra teiktina dviem pagrindais: 1) užtikrinant vienodą naudojimąsi bendrosiomis žmogaus teisėmis ir 2) garantuojant specialias teises, būtinas šių asmenų tapatybės apsaugai.

## Išvados

Tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga buvo pradėta kurti dar Tautų Sąjungos laikais. Šios sistemos unikalumą rodo pripažintas poreikis tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims garantuoti ne tik diskriminavimo draudimo ir lygybės principus, bet ir specialias teises, būtinas šių asmenų tapatybės raiškai užtikrinti. Pripažinta, kad bruožai, išskiriantys tautinėms mažumoms priklausančius asmenis iš gyventojų daugumos, sudaro pagrindą bendrąsias žmogaus teises papildyti specialiomis garantijomis.

Tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsauga tarptautinėje teisėje yra kuriama universaliuoju ir regioniniu lygmeniu. Universaliuoju lygmeniu šiems asmenims apsauga pripažįstama diskriminacijos draudimo ir lygybės principų pagrindu bendrųjų žmogaus teisių kontekste išskiriant objektyviuosius tautinės mažumos kriterijus – etninę kilmę, kalbą, religiją, kultūrą (VŽTD, TPPTP, TESKT, Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo). TPPTP 27 straipsnis ir 1992 m. Tautinėms, arba etninėms, religinėms ir kalbinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių deklaracija yra unikalūs, nes įtvirtino specialias garantijas tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims universaliuoju mastu. Nors tik TPPTP 27 straipsniu nustatomos privalomo elgesio taisyklės TPPTP valstybėms dalyvėms, minėtoji deklaracija taip pat rodo tarptautinės bendrijos požiūrio į tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugą kaitą, pripažįstant poreikį taikyti specializuotas taisykles.

ESBO priimami dokumentai nenustato privalomų teisinių įpareigojimų valstybėms, tačiau patvirtina poreikį spręsti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių problemas tarptautiniu mastu, taip siekiant tarptautinės taikos ir saugumo užtikrinimo.

Unikalią tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugos sistemą sukūrė ET. EŽTK *per se* neįtvirtina tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių, tačiau šių asmenų apsauga patenka į bendrųjų žmogaus teisių turinį. Vis dėlto ši apsauga, siekiant užtikrinti tautinėms mažumoms priklausančių asmenų tapatybės raišką, nėra pakankama, nes dažnai apsiribojama tik bendraisiais demokratinės valstybės tikslais, specifines tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises paliekant nuošalyje. Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija plačiausia apimtimi gina tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises, nes jos nuostatos yra tiesiogiai ir specializuotai skirtos tautinėms mažumoms priklausančių asmenų apsaugai. Darytina išvada, kad tautinėms mažumoms priklausančios asmenys yra saugomi veiksmingiausiai, jei bendrosios žmogaus teisės papildomos specialiomis teisėmis, kurių tikslas – šių asmenų tapatybės puoselėjimas ir raiška.

## Literatūra

- Alfredson, G. (2005). Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples: Definitions of Terms as a Matter of International Law. In Ghanea, N., Xanthaki, A. (eds.), *Minorities, Peoples and Self-Determination*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 163–172.
- Capotorti, F. (1991). *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations.
- Girasoli, N. (1995). *National Minorities: Who are They?* Budapest: Akademia Kiado.
- Henrard, K. (2000). *Devising an Adequate System of Minority Protection. Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination* Hague: Kluwer Law International.
- Henrard, K. (2006). *The Impact of International Non-discrimination Norms in Combination with General Human Rights for the Protection of National Minorities: Several United Nations Human Rights Conventions*. Strasbourg: Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities, DH-MIN(2006)021, 24 October 2006.
- Hofmann, R. (2005). The Framework Convention for the Protection of National Minorities: an Introduction. In Weller, M. (ed.) *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Convention for the Protection of National Minorities* Oxford: Oxford University Press, 1–25.
- Katuoka, S. (2013). Tautinės mažumos ir tarptautinė teisė. In Katuoka, S., Ravluše-

vičius, P., Žiobienė, E., Vaigė, L., Vitkauskaitė-Meurice, D., Valutytė, R., Biekša, L., Račkauskaitė-Burneikienė, A., Radinskienė Vyšniauskaitė, K., Gailiūtė, D. ir kt. *Tautinių mažumų apsauga: tarptautinės teisės aspektai*. Mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 9–45.

Račkauskaitė-Burneikienė, A. (2012). *Tautinėms mažumoms priklausančių asmenų kalbinės garantijos: tarptautinių standartų įgyvendinimas Lietuvos Respublikoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (2012). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

The Mandate of the Independent Expert on Minority Issues. Prieiga internete: <http://www.ohchr.org/en/Issues/Minorities/IEExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx> (žiūrėta 2013-08-28).

Tulkens, F., Piedimonte, S. (2008). *The protection of National Minorities in the Case-Law of the European Court of Human Rights*. Strasbourg: Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DHMIN), 7th Meeting, 12–13 March 2008.

## Teisės aktai

Council of Europe. Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. CETS No. 177.

Europos regioninių, arba mažumų, kalbų chartija. Mališauskas, R. (sud.) (1996). *Mažumų teisės: Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Valstybinis nacionalinių tyrimų centras.

Europos Tarybos statusas. *Žin.*, 2002, Nr. 13-481.

Helsinkio baigiamasis aktas. Mališauskas, R. (sud.) (1996). *Mažumų teisės: Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Valstybinis nacionalinių tyrimų centras.

Helsinkio nutarimas dėl Tautinių mažumų vyriausiojo komisaro. Mališauskas, R. (sud.) (1996) *Mažumų teisės: Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Valstybinis nacionalinių tyrimų centras.

Jungtinių Tautų Chartija. *Žin.*, 2002, Nr. 15-557.

Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija. *Žin.*, 1995, Nr. 60-1501.

Konvencija dėl kelio užkirtimo genocido nusikaltimui ir baudimo už jį. *Žin.*, 2002, Nr. 23-855.

Kopenhagos pasitarimo dokumentas. Mališauskas, R. (sud.) (1996). *Mažumų teisės: Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Valstybinis nacionalinių tyrimų centras.

Madrido pasitarimo baigiamasis dokumentas (1983). Concluding Document of the Madrid Meeting 1980 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-up to the Conference. Prieiga internete: <http://www.osce.org/mc/40871> (žiūrėta 2012-03-16).

Tarptautinė konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo. *Žin.*, 1998, Nr. 108-2957.

Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas. *Žin.*, 2002, Nr. 77-3290.

Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Žin.*, 2002, Nr. 77-3288.

Tautinėms, arba etninėms, religinėms ir kalbinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių deklaracija. Mališauskas, R. (sud.) (1996). *Mažumų teisės: Tarp-*

- tautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Valstybinis nacionalinių tyrimų centras. Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija. *Žin.*, 2000, Nr. 20-497.
- Vienos susitikimo baigiamasis dokumentas. Mališauskas, R. (sud.) (1996). *Mažumų teisės: Tarptautinių dokumentų rinkinys*. Vilnius: Valstybinis nacionalinių tyrimų centras.
- Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Žin.*, 2006, Nr. 68-2497.
- Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Žin.*, 2011, Nr. 156-7390.

## Teismų ir kitų institucijų praktika

- Advisory Committee. Opinion on Poland, 20 March 2009, ACFC/OP/II(2009)002; Opinion on Romania, 24 November 2005, ACFR/OP/II(2005)007; Opinion on Ukraine, 30 May 2008, ACFC/OP/II/(2008)004.
- Airey v. Ireland*, no. 6289/739, EŽTT 1979 m. spalio 9 d. sprendimas, Series A no. 32.
- Baczowski and Others v. Poland*, EŽTT 2007 m. gegužės 3 d. sprendimas byloje Nr. 1543/06, 2007.
- Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*, no. 359/1989, 385/1989, ŽTK 1993 m. kovo 31 d. sprendimas, U. N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 ir 385/1989/Rev.1.
- Burghartz v. Switzerland*, no. 16213/90, EŽTT 1994 m. vasario 22 d. sprendimas, Series A no. 280-B.
- Case „Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium“ v. Belgium (merits)*, no. 1474/62, EŽTT 1968 m. liepos 23 d. sprendimas, Series A no. 6.
- Guillot v. France*, no. 22500/93, 1996 m. spalio 24 d. sprendimas. Reports of Judgments and Decisions 1996-V.
- Human Rights Committee. *General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27)*. 1994.04.08. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.
- Ivan Kitok v. Sweden*, no. 197/1985, ŽTK 1988 m. liepos 27 d. sprendimas, U. N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985.
- Mentzen v. Latvia (dec.)*, No. 71074/01, EŽTT 2004 m. gruodžio 7 d. sprendimas dėl priimtimumo, ECHR 2004-XII.
- Permanent Court of International Justice. Advisory Opinion of 6 April 1935, Minority Schools in Albania. Series A./B., No. 64, p. 17.
- Sandra Lovelace v. Canada*, no. 24/1977, ŽTK 1981 m. liepos 30 d. sprendimas, U. N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40).
- Sidiropoulos and Others v. Greece*, EŽTT 1998 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. 26695/95, 1998.
- Stjerna v. Finland*, No. 18131/91, EŽTT 1994 m. lapkričio 25 d. sprendimas, Series A no. 299-B.
- The Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *General Recommendation No. 32 „The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination“*. Distr. GENERAL CERD/C/GC/32, 24 September 2009.
- United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, EŽTT 1998 m. sausio 30 d. sprendimas, EŽTT 1998 m. sausio 30 d. sprendimas byloje Nr. 19392/92, 1998.

# Protection of National Minorities under the International Law

*Aistė Račkauskaitė-Burņeikienė*

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

**SUMMARY:** Protection of national minorities is a constituent part of the international protection of human rights. Although the League of Nations started to create protection of national minorities on the basis of treaties, the protection of national minorities after the World War II was concentrated on the equality and prohibition of discrimination. Universally applied international documents devoted to the protection of human rights directly or indirectly mentioned the particular questions regarding national minorities: the Universal Declaration of Human Rights (1948), International Covenant on Civil and Political Rights (1966), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), UN Declaration on Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992). The documents of regional application are of particular significance for the protection of national minorities as well: even though in a narrow sense, on the basis of Art.14 the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) still remains a theoretical background for the protection of persons belonging to the national minorities. European Charter for Regional or Minority Languages (1992) is a significant international treaty for the linguistic identity of a national minority while the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) is the main international document establishing special notions for national minorities.

This article focuses on the international legal grounds that create the system of protection of national minorities. In this context the impact of general human rights on the protection of national minorities is briefly introduced. The analysis presented in the article confirms that international human rights law safeguards national minorities on the basis of equality and prohibition of discrimination in the context of general human rights that are supplemented by the special legal notions devoted to national minorities.

The article consists of four chapters. The first chapter introduces the particularities of the protection specialized by the League of Nations and the Permanent Court of International Justice. The second chapter focuses on the protection granted under United Nations documents. The third and fourth chapters analyze the regional documents adopted by the Council of Europe and by the Organization for Security and Co-operation in Europe. At the end of the article the conclusions that were arrived at on the basis of the analysis are presented.

**KEY WORDS:** NATIONAL MINORITIES, INTERNATIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS, LEAGUE OF NATIONS, UNITED NATIONS ORGANIZATION, COUNCIL OF EUROPE.