

**A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ KERETEGYZMÉNY
TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGA**

**KOMMENTÁR
A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ TARTOZÓ SZEMÉLYEK HATÉKONY
RÉSZVÉTELÉRŐL A KULTURÁLIS, SZOCIÁLIS ÉS GAZDASÁGI ÉLETBEN,
VALAMINT A KÖZÜGYEKBEN**

Elfogadva 2008. február 27-én

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

I. RÉSZ BEVEZETŐ

II. RÉSZ ELŐZETES MEGJEGYZÉSEK

**1. A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ TARTOZÓ SZEMÉLYEK HATÉKONY
RÉSZVÉTELÉVEL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI STANDARDOK: A
KERETEGYZMÉNY ÉS MÁS NEMZETKÖZI OKMÁNYOK**

**2. A KERETEGYZMÉNY 15. CIKKÉVEL KAPCSOLATOS ALAPVETŐ
MEGÁLLAPÍTÁSOK**

- a) Hatékony részvétel, teljes és tényleges egyenlőség, a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának támogatása
- b) Hatékony részvétel „a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések” tekintetében
- c) A részvétel „hatékonysága”
- d) A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele és a kultúraközi párbeszéd

**III. RÉSZ ALAPVETŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ
TARTOZÓ SZEMÉLYEK RÉSZVÉTELÉRŐL A KULTURÁLIS, TÁRSADALMI ÉS
GAZDASÁGI ÉLETBEN, VALAMINT A KÖZÜGYEKBEN**

1) RÉSZVÉTEL A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI ÉLETBEN

- a) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági helyzetével kapcsolatos statisztikai adatok rendelkezésre állásáról
- b) A társadalmi-gazdasági életben alkalmazott hátrányos megkülönböztetést tiltó jogszabályok
- c) A közszolgálat felkészültsége a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági szükségleteinek kielégítésére
- d) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a társadalmi-gazdasági életben az elmaradott térségekben
- e) A hátrányos helyzetű nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a társadalmi-gazdasági életben
- f) A földhöz jutás és a tulajdonszerzés mint a társadalmi-gazdasági életben való részvétel feltétele

- g) A lakhely, a nyelv és más követelmények mint a társadalmi-gazdasági életben való részvétel feltételei
- h) Lakhatási körülmények és részvétel a társadalmi-gazdasági életben
- i) Egészségügyi ellátás és részvétel a társadalmi-gazdasági életben
- 2) RÉSZVÉTEL A KULTURÁLIS ÉLETBEN
- 3) RÉSZVÉTEL A KÖZÜGYEKBE
- a) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a törvényalkotási folyamatban
 - i. Politikai pártok
 - ii. A választási rendszerek kialakítása nemzeti, regionális és helyi szinten
 - iii. Közigazgatási és választókerületi határok
 - iv. A fenntartott helyek rendszere
 - v. Parlamenti gyakorlat
 - vi. 'Vétójogok'
 - vii. Az állampolgárság követelménye
 - viii. Nyelvismereti követelmények
- b) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele speciális kormányzati testületek közbeiktatásával
- c) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele konzultációs mechanizmusok alkalmazásával
 - i. Konzultációs mechanizmusok felállítása
 - ii. A konzultációs mechanizmusok reprezentativitása
 - iii. A konzultációs mechanizmusok fajtái/típusai
 - iv. A konzultációs mechanizmusok szerepe és működése
- d) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jelenléte és részvétele a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a végrehajtó szervekben
- e) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele szubnacionális kormányzati formák révén
- f) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele autonómiaformák révén
- g) A kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységekhez szükséges pénzügyi források rendelkezésre állása
- h) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való tényleges részvételének formája: a média
- i) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a keretegyezmény monitoringjában

IV. RÉSZ KÖVETKEZTETÉSEK

FÜGGELÉK

A KERETEGYEZMÉNY MÁS CIKKEINEK RELEVANCIÁJA A 15. CIKK ÉRTELMEZÉSE SORÁN

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény 15. cikke szerint a részes államok „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”.

A jelen kommentár célja, hogy – támaszkodva a Tanácsadó Bizottság 1999 és 2007 között az egyes országokról elfogadott állásfoglalásaira – kifejtse a Tanácsadó Bizottságnak a keretegyezmény azon rendelkezéseire vonatkozó értelmezését, melyek a nemzeti

kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételével kapcsolatosak. A kommentár hasznos eszköz kíván lenni a kisebbségek védelmével foglalkozó állami hatóságok és döntéshozók, a közalkalmazottak, a kisebbségek szervezetei, nem kormányzati szervezetek, tudományos kutatók és más érdekeltek számára.

Bár a kommentár elsősorban az államon belül működő részvételi mechanizmusokra összpontosít, a kiegyensúlyozott és minőségi eredmények érdekében alapvető fontosságú, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részt vegyenek a nemzetközi okmányok, és különösen a keretegyezmény, monitoringjának és végrehajtásának valamennyi fázisában is.

RÉSZVÉTEL A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI ÉLETBEN

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele feloleli gazdasági és társadalmi életüket, valamint bekapcsolódásukat a politikai és a közéleti szférába is. A hatékony részvétel az államoktól nemcsak azt követeli meg, hogy a kisebbségeknek a gazdasági szektorokhoz és társadalmi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférése előtt álló akadályokat eltávolítsák, hanem azt is, hogy az államok előmozdítsák részvételüket az előnyök és eredmények előállításában is.

A megbízható és könnyen hozzáférhető adatok léte lényegi feltételét képezi a társadalmi-gazdasági diszkrimináció felszámolását és a tényleges egyenlőség előmozdítását célzó hatékony intézkedések kialakításának.

A részes államoknak ezért rendszeresen kell gyűjteniük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági, valamint oktatási helyzetét leíró aktuális adatokat, így biztosítva a többségi népesség helyzetével való összevetés lehetőségét. Az ilyen adatgyűjtést a személyes adatok védelméről szóló nemzetközi standardokkal összhangban kell végezni.

A társadalmi-gazdasági életben való hatékony részvétel feltétele, hogy az állami és a magán szereplők által alkalmazott etnikai alapú hátrányos megkülönböztetést tiltó átfogó törvényi szabályozás legyen hatályban.

A szabályozásnak ki kell terjednie a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügyi ellátás és a szociális védelem területére.

Hasonlóképpen fontos az is, hogy a hátrányos megkülönböztetés eseteiben megfelelő jogorvoslati lehetőségek álljanak rendelkezésre, és hogy különös figyelem irányuljon a nemzeti kisebbségekhez tartozó nőkkel szembeni többszörös diszkriminációra.

A nemzeti kisebbségek társadalmi-gazdasági életben való részvételét olykor adminisztratív akadályok, valamint kulturális háttérükkel és speciális igényeikkel szembeni intézményi érzéketlenség nehezítik. A részes államoknak a közszolgálatban dolgozók számára olyan képzési programokat kell indítaniuk, amelyek alkalmassá teszik őket arra, hogy a nemzeti kisebbségek igényeire megfelelőképpen válaszoljanak.

A közszolgáltatásokról és a jóléti intézményekről szóló tájékoztatásnak könnyen és, amennyiben indokolt, a nemzeti kisebbségek nyelvén hozzáférhetőnek kell lennie. A közintézményeknek elő kell mozdítaniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felvételét és megtartását.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó azon személyek hatékony társadalmi-gazdasági részvétele érdekében, akik gazdasági értelemben hátrányos régiókban, pl. falusi vagy elszigetelt területen, határtérségben, háború sújtotta övezetben vagy az ipar által elhagyott térségben élnek, különleges intézkedéseket kell alkalmazni. Az ilyen intézkedéseket, ahol indokolt, kétoldalú és határon átnyúló együttműködésekkel is ösztönözni lehet.

A hátrányos helyzetű kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek tényleges egyenlőségének biztosítása érdekében ezenfelül gyakran különleges társadalmi és gazdasági intézkedésekre is szükség van.

A romák és utazók társadalmi-gazdasági életbe történő tényleges integrációjának előmozdítása érdekében átfogó és hosszú távú stratégiákat kell kidolgozni és végrehajtani.

Ezen stratégiák végrehajtását ellenőrizni, és hatásait az érintettekkel való szoros együttműködésben értékelni kell.

Az egyes kisebbségi csoportokra jellemző és veszélyeztetett gazdasági tevékenységek gyakorlását akadályozó indokolatlan gátakat és túlzott szabályozást a részes államoknak fel kell számolniuk.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a privatizációs folyamatokban való teljes körű és hatékony részvételének garantálása érdekében a hatóságoknak nemcsak az átláthatóságot kell biztosítaniuk, hanem ellenőrző és értékelő mechanizmusokat is létre kell hozniuk. Fegyveres konfliktusokat követően a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tulajdonra vonatkozó igényeit hatékony, átlátható és diszkriminációtól mentes eljárásban bírálják el és szereznék azoknak érvényt.

Az egyes csoportokhoz, pl. őshonos népekhez, tartozó személyek által hagyományosan használt föld(terület)et különleges és hathatós védelemben kell részesíteni. Hagyományos településterületükön a földdel kapcsolatos jogokról és a földhasználatról szóló bármilyen döntés meghozatalába e csoportok képviselőit szorosan be kell vonni.

A munkaerőpiacra jutást, valamint az alapvető szociális kedvezményekhez és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést nem korlátozhatják indokolatlan tartózkodási hellyel kapcsolatos vagy nyelvi követelmények, melyek bizonyos nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket különleges módon érintenek. A részes államoknak ugyanakkor biztosítaniuk kell, hogy a tartózkodási hely bejelentésére vonatkozó eljárások könnyen elérhetőek és sem közvetlenül, sem közvetve nem diszkriminatívak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben, és rendszeres ellenőrzésen mennek át.

A részes államoknak határozott intézkedéseket kell hozniuk a lakásszektorban, melyek véget vetnek az egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szegregációjához és marginalizációjához vezető diszkriminatív gyakorlatnak. Ezenfelül olyan átfogó programokat kell kidolgozniuk, melyek orvosolják a szubstandard lakáskörülményekből és az alapvető infrastrukturális ellátottság hiányából fakadó – és egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket különösen érintő – problémákat.

Annak érdekében, hogy különleges szükségleteiket jobban figyelembe vegyék az egészségügyi ellátás területén a részes államoknak biztosítaniuk kell az érintett kisebbségekhez tartozó személyek hatékony bevonását az egészségügyi problémák megoldását célzó intézkedések tervezésébe, végrehajtásába és értékelésébe. Gondoskodni kell az egészségügyi ellátórendszerben alkalmazott egészségügyi és igazgatási személyzet megfelelő képzéséről, a nemzeti kisebbségekhez tartozó egészségügyi mediátorok felvételét pedig bátorítani kell.

Az esélyegyenlőséget előmozdító programok emellett nem korlátozódhatnak kizárólag az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésre. Céljuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára olyan minőségi szolgáltatások nyújtása kell legyen, melyeknek hatása azonos a népesség többi részének nyújtott szolgáltatásokéval.

RÉSZVÉTEL A KULTURÁLIS ÉLETBEN

Alapvető fontosságú, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kulturális politikák tervezése és végrehajtása során, igényeik hathatós kielégítése érdekében a hatóságok megfelelő formában konzultáljanak az érintett nemzeti kisebbségekkel, és vonják be őket a döntéshozatali folyamatba. Ugyanez a kisebbségi kultúrákra szánt állami támogatás elosztására is vonatkozik.

A decentralizációs folyamatok és a hatáskörök kulturális autonómiáknak történő átadása jelentős szerepet játszhatnak abban, hogy a kulturális életben való hatékony részvétel a nemzeti kisebbségek számára lehetővé váljon.

A kulturális életben a média alapvető szereppel bír; szem előtt tartva ezt, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek képeseknek kell lenniük arra, hogy létrehozzák és használják saját médiájukat. Annak érdekében, hogy a társadalom egészét érintő kérdésekről kifejtessék véleményüket, ugyanilyen fontos, hogy képviselőik a többségi médiában is biztosított legyenek.

RÉSZVÉTEL A KÖZÜGYEKBE

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számos formában vehetnek részt a közügyekben, például a választott testületekben való képviselet és a közszolgálat valamennyi szintjén, konzultatív mechanizmusok vagy kulturális autonómiaformák révén.

Különös figyelmet kell szentelni a nemzeti kisebbségekhez tartozó nők és férfiak kiegyensúlyozott képviseletének biztosítására.

Annak ellenére, hogy a kisebbségek választott testületekben való képviselete más módon is megvalósítható, nem csak politikai pártok alapítása révén, a politikai pártok etnikai vagy vallási alapon történő alapításának jogszabályi tiltása az egyesülési jog indokolatlan korlátozását eredményezheti. A korlátozásoknak a nemzetközi jog normáiban megfogalmazott elvekkel összhangban kell lenniük. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek érdekeit képviselő vagy támogató pártoknak a választások során megfelelő lehetőséget kell biztosítani kampányuk folytatására.

A szükséges konzultációkat követően a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele érdekében az alkotmányban rögzített biztosítékokat a jogszabályok hatékony végrehajtásával kell összekapcsolni. Bármilyen legyen is a választott megoldás, tanácsos időről időre áttekinteni azokat, biztosítva, hogy azok megfelelőképpen tükrözik a társadalomban zajló folyamatokat.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a választott testületekben való képviseletét megkönnyítő intézkedéseket általában támogatni kell. A küszöbfeltétel alóli mentesítés, a fenntartott helyek vagy a vétójogok már számos alkalommal bizonyultak hasznosnak a választott testületekben való részvételük erősítésére. Az ilyen típusú megoldások bevezetése azonban önmagában nem biztosítja automatikusan a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a döntéshozatalra gyakorolt valódi és érdemi befolyást. Különleges körülmények között a 'vétó-' vagy 'kvázi vétójogok' meg is béníthatják az állami intézmények működését. Az ilyen esetekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek döntéshozatalban való részvételét lehetővé tevő alternatív megoldásokat kell találni.

A kisebbségi kérdésekkel foglalkozó parlamenti bizottságok felállítása hozzájárulhat ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ügyei a parlament napirendjén folyamatosan kiemelt figyelmet kapjanak. Ezeket az ügyeket ugyanakkor más parlamenti bizottságoknak is kiemelten kell kezelniük.

A választóköri és a közigazgatási határok kijelölésének módja befolyásolhatja a kisebbségi részvételt. Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a körzethatárok megváltoztatása nem csökkenti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megválasztásának esélyét.

Az állampolgárság fontos elem, amely befolyásolhatja a közügyekben való kisebbségi részvételt. Bár legitim bizonyos korlátozásokat életbe léptetni az adott állampolgársággal nem rendelkező személyek választójogával kapcsolatban, ezek a szükségesnél tágabban nem alkalmazandók. hogy biztosítsák az állampolgárságukkal nem rendelkező személyeknek, hogy a helyi választásokon szavazzanak és jelöltként induljanak. A parlamenti és helyi választások jelöltjeivel szemben támasztott nyelvismereti követelmények nem egyeztethetők össze a keretegyezmény 15. cikkével, amennyiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételére negatív hatással vannak.

A konzultációs mechanizmusok egy további módját jelentik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a döntéshozatali folyamatokban való részvétel lehetővé tételére.

Csakhogy, ugyanúgy, mint ahogyan önmagában a választott testületekben meglévő képviselet nem feltétlenül biztosít érdemi befolyást a döntéshozatalra, önmagában a konzultáció sem jelent kielégítő mechanizmust a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételének biztosítására. Szem előtt tartva a nemzeti körülmények figyelembevételének szükségességét, az államokat olyan rendszer kialakítására kell ösztönözni, amely egyszerre biztosítja a nemzeti kisebbségek képviseletét és a velük folytatott konzultációt.

A konzultatív testületeknek egyértelmű jogállással kell bírniuk, és a velük folytatott konzultáció kötelezettségét törvényben kell rögzíteni. A döntéshozatali folyamatokban történő közreműködésük rendszerességét és folyamatosságát biztosítani kell. Figyelmet kell fordítani arra, hogy a konzultatív testületek befogadóak és reprezentatívak legyenek. A jelölési eljárásnak átláthatónak kell lennie, amit a nemzeti kisebbségek képviselőivel folytatott szoros egyeztetésben alakítottak ki, és időről időre felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a szóban forgó testületek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nézeteinek széles körét tudják megjeleníteni. A konzultatív testületeknek rendszeresen foglalkozniuk kell olyan kérdésekkel is, amelyek lélekszámot tekintve kisebb kisebbségeket, illetve a nemzeti kisebbségekhez tartozó olyan személyeket érintenek, akik a hagyományos vagy jelentős kisebbségi népességgel bíró területeken kívül élnek.

A közigazgatásnak, az igazságszolgáltatásnak, a rendfenntartó szerveknek és a végrehajtó testületeknek a lehetőségekhez mérten tükrözniük kell a társadalom sokszínűségét. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felvételét a közszférába ezért segíteni kell.

Az egyes csoportok képviseletének merev, számtani egyenlőségét célzó intézkedéseket azonban el kell kerülni. A közigazgatásban dolgozókkal szemben az államnyelv ismeretével kapcsolatos követelmények nem léphetnek túl azon, ami a szóban forgó pozíció vagy feladat ellátása érdekében szükséges. Fokozott figyelmet kell szentelni a romákra és utazókra, valamint a számszerűen kisebb nemzeti kisebbségekre, akik gyakran erősen alulreprezentáltak a közigazgatásban.

Az államokat [a Tanácsadó Bizottság] arra bátorítja, hogy nemzeti kisebbségekkel foglalkozó kormányzati intézményeket hozzanak létre, melyek szerepe, hogy a kisebbségvédelem területén kormányzati politikákat kezdeményezzenek és koordináljanak. Ezen intézmények, valamint a kisebbségi konzultációs mechanizmusok és más kormányzati intézmények közötti koordináció alapvető jelentőségű: elősegítheti, hogy a kormányzati politikákban a kisebbségi megfontolások kiemelt helyen szerepeljenek.

Az állam alkotmányos felépítése meghatározó befolyással bírhat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közéletben való hatékony részvételére. Szem előtt tartva a nemzeti sajátosságok figyelembevételének szükségességét, a szubnacionális kormányzati formák és a kisebbségi autonóm önkormányzatok értékes eszközei lehetnek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele előmozdításának az élet számos területén.

Az állam alkotmányos felépítésétől függetlenül a központi hatóságoknak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben a nemzetközi és nemzeti jogi keretből fakadó felelősség tekintetében változatlan elkötelezettséget kell mutatniuk.

Annak érdekében, hogy munkájukat hatékonyan tudják elvégezni, a kisebbségi ügyekkel foglalkozó testületeknek megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokkal kell rendelkezniük.

Alapvető fontosságú, hogy a közvélemény megfelelő információkhoz jusson, mind az általános, mind a kisebbségi média révén, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel kapcsolatos politikai kérdésekről. Ezért is fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő részvételének biztosítása a különféle médiatestületekben, pl. ellenőrző bizottságokban és független szabályozó testületekben, közszolgálati műsorsugárzási bizottságokban és felügyeleti tanácsokban.

I. RÉSZ BEVEZETŐ

1. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a közélet különféle területein alapvető fontosságú a társadalmi kohézió biztosítása és egy valóban demokratikus társadalom kialakítása szempontjából. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény¹ (a továbbiakban: 'keretegyezmény') ezért 15. cikkében megállapítja, hogy a részes államok „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”.

2. Tekintetbe véve, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme szempontjából a hatékony részvétel kérdése milyen jelentőséggel bír, a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (a továbbiakban: Tanácsadó Bizottság) úgy határozott, hogy második tematikus kommentárját a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi, gazdasági és kulturális életben, valamint a közügyekben való részvétele kérdésének szenteli. E kommentár elsődleges célja rávilágítani a Tanácsadó Bizottságnak a keretegyezmény azon rendelkezéseire vonatkozó – az egyes országokról 1999 és 2007 között elfogadott állásfoglalásaiban megfogalmazott – értelmezésére, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételével kapcsolatosak. A kommentár hasznos eszköz kíván lenni a kisebbségek védelmével foglalkozó állami hatóságok és döntéshozók, a közalkalmazottak, a kisebbségek szervezetei, nem kormányzati szervezetek, tudományos kutatók és más érdekelttek számára.

3. A kommentár Előzetes megjegyzések fejezete a részvétel fontosságára, illetve arra vonatkozóan oszt meg gondolatokat, hogy az miként befolyásolja a keretegyezményben biztosított más jogok tényleges élvezetét. Maga a kommentár azokat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételével kapcsolatban tett alapvető megállapításokat elemzi, melyek a keretegyezmény különböző cikkeiről az országspecifikus [bizottsági] állásfoglalásokban szerepelnek (III. rész). A következőket tartalmazó fejezetben a kommentár azokra a főbb kihívásokra világít rá, amelyek e kérdésben fennmaradnak, illetve olyan területeket azonosít, amelyekre a Tanácsadó Bizottságnak az egyes országokat monitorozó tevékenysége során figyelmet kell fordítania a jövőben. A Függelék a 15. cikk és a keretegyezmény más cikkei közötti viszony elemzését tartalmazza. E kommentár élő dokumentumként értelmezendő, amelyet a keretegyezmény alapján folytatott monitoring előrehaladásával párhuzamosan szükséges továbbfejleszteni.

4. Annak érdekében, hogy a kommentár a lehető legátfogóbb legyen és hogy megfelelőképpen tükrözze azokat a főbb kihívásokat, melyekkel a nemzeti kisebbségek szembesülnek, a kommentár kidolgozása során a Tanácsadó Bizottság alapos konzultációt folytatott a nemzeti kisebbségek képviselőivel és szervezeteivel, tudományos kutatókkal és más érintettekkel.

II. RÉSZ ELŐZETES MEGJEGYZÉSEK

1. A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ TARTOZÓ SZEMÉLYEK HATÉKONY RÉSZVÉTELÉVEL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI STANDARDOK: A KERETEGYEZMÉNY ÉS MÁS NEMZETKÖZI OKMÁNYOK

5. A nemzeti kisebbségek védelme, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme, ahogyan azt a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény is magában foglalja, az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi.² Így a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga a kulturális, társadalmi és

¹ A nemzeti kisebbségek védelméről szóló, 1994-ben elfogadott keretegyezmény az Európa Tanács nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét célzó legfontosabb egyezménye. 1998-ban lépett hatályba, és eddig 39 tagállam ratifikálta.

² Ld. a keretegyezmény 1. cikkét.

gazdasági életben, valamint a közügyekben való hatékony részvételre, mint azt a keretegyezmény 15. cikke rögzíti, ugyancsak az emberi jogok nemzetközi védelmének részét képezi.

6. A keretegyezmény ugyan a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének jogait részesíti védelemben,³ bizonyos jogok gyakorlásának, ideértve a hatékony részvételhez való jogot is, van közösségi dimenziója. Ez azt jelenti, hogy egyes jogokat csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó más személyekkel közösségben lehet hatékonyan gyakorolni.⁴

7. Léteznek más nemzetközi okmányok is a keretegyezmény mellett, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele szempontjából relevánsak. A kommentár készítése során a Tanácsadó Bizottság figyelembe vette az ezekben a nemzetközi dokumentumokban foglalt standardokat, melyek a jogi kötőerővel bíró normáktól az ajánlásokig és útmutatókig terjednek. Jogi kötőerejű standardok az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben és az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjogában, az átdolgozott európai szociális chartában vagy a regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartájában foglalt standardok. A keretegyezmény 15. cikkének elemzésekor az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételéről közzétett lundi ajánlásait is a Tanácsadó Bizottság gondosan tanulmányozta. A részvétel kérdésében az Egyesült Nemzetek Szervezete is hozzájárult a normák kialakításához, nevezetesen a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól 1992-ben elfogadott nyilatkozat, az őshonos népek jogairól 2007-ben elfogadott nyilatkozat, és általánosabb értelemben a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény révén.

2. A KERETEGYEZMÉNY 15. CIKKÉVEL KAPCSOLATOS ALAPVETŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

8. A 15. cikk sok szempontból a keretegyezmény egyik központi rendelkezése. Az, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek milyen mértékben vehetnek részt az élet egyes területein, a társadalomban érvényesülő pluralizmus és demokrácia szintjének egyik indikátoraként értelmezhető. Azon feltételek megteremtését ezért, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételét biztosíthatják, a részes államoknak a jó kormányzás elveinek egy pluralista társadalomban történő gyakorlatba ültetése szerves részének kell tekinteniük.

9. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a társadalmi kohézió erősítése szempontjából is alapvető, minthogy a nemzeti kisebbségeknek a társadalom perifériáján tartása társadalmi kirekesztéshez és csoportközi feszültségekhez vezethet. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a társadalmi-gazdasági életben való marginalizációja az ország egészét is érinti, ami annak kockázatával jár, hogy társadalmi hozzájárulásuk elvész.

10. A keretegyezményben foglalt más rendelkezésekhez hasonlóan a 15. cikk eredményre vonatkozó kötelezettséget tartalmaz a részes államok számára: biztosítaniuk kell, hogy a hatékony részvétel feltételei megvannak, e cél elérésének legmegfelelőbb módja azonban már mérlegelési jogkörük alá tartozik. E kommentár célja a létező tapasztalatok elemzésével a részes államok számára segítséget nyújtani a leghatásosabb megoldások megtalálásában.

11. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalomban való hatékony részvételének előmozdítása folyamatos és lényegi párbeszédet követel, mind a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többségi népesség, mind a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek

³ Ld. a keretegyezményhez fűzött értelmező jelentésnek a keretegyezmény 1. cikkéről szóló részt, 31. bekezdés.

⁴ Ld. a keretegyezmény 3. cikkének 2. bekezdését: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből származó jogait és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják.”

és a hatóságok között. A párbeszéd e két dimenziója csak akkor működhet, ha megvannak a kommunikáció hatékony csatornái.

12. A Tanácsadó Bizottság úgy véli, hogy a keretegyezmény alapján felállított monitoring mechanizmus maga is egy olyan értékes folyamat, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a hatóságok közötti párbeszédet segíti elő.

a) Hatékony részvétel, teljes és tényleges egyenlőség, a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának támogatása

13. Bár a keretegyezményben a 15. cikk a hatékony részvétel jogának szentelt központi rendelkezés, a részvétel az egyezmény által védelemben részesített más jogok teljes körű gyakorlásának is kulcseleme.⁵ 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.

14. A 4. cikk követelményként állítja az államok elé, hogy az élet minden területén előmozdítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és tényleges egyenlőségét. Ez magában foglalja a törvény általi egyenlő védelem és a törvény előtti egyenlőség jogát, valamint az etnikai származáson vagy más módon alapuló hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájával szembeni védelem jogát. A teljes és tényleges egyenlőség ezenfelül magában foglalja annak szükségességét is, hogy a múltbéli vagy strukturális egyenlőtlenségek felszámolása érdekében a hatóságok különleges intézkedéseket hozzanak, és egyenlő esélyeket biztosítsanak mind a nemzeti kisebbségekhez, mind a többséghez tartozó személyek az élet különböző területein. Az 5. cikkben lefektetett kötelezettség szerint az államok „előmozdíják azon feltételeket, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára szükségesek kultúrájuk fenntartásához és fejlesztéséhez, valamint identitásuk, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzéséhez”^{*} annak érdekében, hogy joguk az önazonossághoz *hatékonyan* biztosítva legyen.

15. A hatékony részvétel joga, ahogyan azt a 15. cikk rögzíti, lehetőséget biztosít arra, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek a teljes és tényleges egyenlőséggel, valamint önazonosságuk megőrzésével és fejlesztésével kapcsolatos aggályaikat meghallgassák és hathatósan figyelembe vegyék.

b) Hatékony részvétel „a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések” tekintetében

16. A 15. cikk megköveteli az államoktól, hogy olyan feltételeket teremtsenek, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különféle ügyekben, *különösképpen az őket érintőekben*, történő hatékony részvételéhez szükségesek. A 15. cikk e része azt a követelményt állítja a részes államok elé, hogy különleges figyelmet fordítsanak nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek bevonására azokba a döntéshozatali folyamatokba, melyek különleges fontossággal bírnak számukra. A Tanácsadó Bizottság nagy terjedelemben kommentálta azokat a különféle mechanizmusokat, melyeket az államok a nemzeti kisebbségi képviselőknek az őket érintő ügyekről folytatott konzultációs és döntéshozatali folyamatokba történő bevonása érdekében hoztak létre. E megjegyzések a nemzeti kisebbségeknek specifikus kulturális, társadalmi és gazdaságpolitikákat, valamint a közügyeket érintő döntéshozatalba való bevonását célzó mechanizmusokra összpontosítanak.

17. A Tanácsadó Bizottság ugyanakkor gyakran hangsúlyozta, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek olyan ügyekben is hallathatják hangjukat, melyek nem kizárólag őket érintik, hanem a társadalom egészének tagjaiként van hatásuk rájuk. A közügyekben való részvétel nemcsak amiatt alapvető fontosságú, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különleges szempontjainak figyelembevételét biztosítsák,

⁵ Ld. a kommentár Függelékét.

* A hivatalos magyar fordítás szerint: „támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit”.

hanem amiatt is, hogy lehetővé váljon számukra a társadalom fejlődésének általános irányára befolyást gyakorolni.

c) A részvétel „hatékonysága”

18. A 15. cikkhez kapcsolódóan a másik központi kérdés a „hatékonyság”-nak a kisebbségi részvétel összefüggésében vett értelme. A részvétel „hatékonysága” elvont fogalmakkal nem definiálható és nem mérhető. Amikor a Tanácsadó Bizottság a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének hatékonyságát vizsgálta, nemcsak azokat az eszközöket vizsgálta, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és tényleges egyenlőségét segítik elő: figyelembe vette ezek hatását az érintett személyekre és a társadalom egészére is. E hatásnak egyaránt van minőségi és mennyiségi dimenziója, és ezt az egyes szereplők a folyamatokban való részvételük függvényében eltérően láthatják.

19. Emiatt aztán nem elégséges, ha a részes államok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét csak formálisan biztosítják. Azt is biztosítaniuk kell, hogy részvételük érdemi befolyással van a meghozott döntésekre, és hogy, amennyire csak lehetséges, a meghozott döntések közösek.

20. Hasonlóképpen, a részes államok által a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági életben részvételének javítása érdekében hozott intézkedéseknek hatással kell lenniük munkaerőpiacra jutásukra, a szociális védelemhez való hozzáférésükre, és életminőségükre. A teljes és tényleges egyenlőség ebben az összefüggésben a hatékony részvétel eredményének tekinthető.

21. A nemzeti kisebbségeket képviselő személyek számára kihívást jelenthet a döntéshozatalban való hatékony részvétel. Idő- és energiaráfordítást igényel nem csak a részvétel, hanem az adott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek körében élő vélemények sokféleségének pontos leképezése is. Ahhoz, hogy képviselőik hozzájárulása hathatós legyen, a nemzeti kisebbségeknek következőképp kapacitásépítésre és forrásokra is szükségük van.

d) A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele és a kultúraközi párbeszéd

22. A 15. cikk célja az interkulturális párbeszéd elősegítése is azáltal, hogy a nemzeti kisebbségek jelenléte kézzelfoghatóbb, láthatóbb, hogy lehetőségük legyen hallatni hangjukat és hatékonyan részt vehetnek a döntéshozatalban, a társadalom egészét érintő ügyekben való részvételt is ideértve. A párbeszédnek nem szabad a nemzeti kisebbségek képviselői és a hatóságokra korlátozódnia, hanem ki kell terjeszteni a társadalom valamennyi szegmensére. A keretegyezmény célja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek szélesebb lehetőségeket biztosítson a társadalom főáramában való részvételre és egyúttal az interkulturális párbeszéd szellemében a többségi népeiséget jobban megismertesse a nemzeti kisebbségek kultúrájával, nyelvével és történelmével.⁶

III. RÉSZ ALAPVETŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ TARTOZÓ SZEMÉLYEK RÉSZVÉTELÉRŐL A KULTURÁLIS, TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI ÉLETBEN, VALAMINT A KÖZÜGYEKBEN

1) RÉSZVÉTEL A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI ÉLETBEN

23. A Tanácsadó Bizottság gyakran mutatott rá arra, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *hatékony* részvétele nem korlátozódhat kizárólag a közügyekben való részvételükre, és hogy a gazdasági és társadalmi életben való részvételük ugyanolyan jelentőséggel bír a közügyekben való részvételük szempontjából, az európai szociális chartában és a módosított európai szociális chartában lefektetett elvekkel összhangban.

24. A társadalmi és gazdasági életben való részvétel az ügyek széles körét öleli fel a megfelelő lakhatástól az egészségügyi ellátáson és a szociális védelmen át (társadalombiztosítás és szociális támogatások) a szociális jóléti szolgáltatásokig és a

⁶ Ld. még a keretegyezmény 6 (1) cikkét.

munkához jutásig. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek gazdasági életben való részvétele magában foglalja mind a munkaerőpiacra jutást a köz- és a magánszférában egyaránt, mind az üzleti és más önfoglalkoztatási lehetőségekhez való hozzáférést. Ezek egyúttal szoros összefüggésben állnak a tulajdonjogokkal és a magánosítási folyamatokkal.

25. Fontos emlékeztetni arra is, hogy a különböző kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek a gazdasági-társadalmi életben való részvételük tekintetében különféle akadályokkal szembesülnek. Bizonyos csoportokhoz, mint pl. a romákhoz és utazókhoz vagy az őshonos népekhez tartozó személyek nagyobb eséllyel válnak a társadalmi-gazdasági életből való kirekesztés áldozataivá, mint más nemzeti kisebbségekhez vagy a többségi népességhez tartozó személyek. Ezeknek a csoportoknak különleges intézkedésekre lehet szükségük igényeik kielégítése során.

26. A társadalmi és gazdasági életben való hatékony részvétel többek között megköveteli, hogy a részes államok felszámolják azokat az akadályokat, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket meggátolják a gazdasági élet és a szociális szolgáltatások különböző területeihez való egyenlő hozzáférésben, és előmozdítják a foglalkoztatási és piaci lehetőségekhez, valamint a közszolgáltatások (mint pl. szociális lakhatás vagy egészségügyi ellátás) bizonyos köréhez való egyenlő hozzáférésüket.

27. Az egyenlő esélyek biztosítása ezenfelül nem korlátozódhat a piacokhoz és a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférésre. A hatékony részvétel azt is megkívánja, hogy a részes államok előmozdítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét a gazdasági és a társadalmi életben, valamint a társadalmi és gazdasági területeken meglévő támogatásokban és eredményekben, így pl. a gazdasági fejlődésből, az egészségügyi szolgáltatásokból, a társadalombiztosításból és más támogatási formákból való részesedés jogát.

28. A Tanácsadó Bizottság alábbiakban bemutatott megállapításai így tehát a 15. cikk (hatékony részvétel) és a 4. cikk (egyenlő elbánás) vonatkozásában tett megállapítások együttes elemzésének eredménye.

29. A megállapítások egy része érvényes a legtöbb részes államra; ide sorolható pl. a nemzeti kisebbségek társadalmi-gazdasági helyzetére vonatkozó statisztikai adatok hiánya vagy a közszolgáltatók olykor nem megfelelő válasza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeire. Mások kifejezetten egyes országokkal vagy területekkel vagy kisebbségi csoportokkal kapcsolatosak, mint pl. a földmagánosítás okozta nehézségek vagy bizonyos nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által üzött hagyományos foglalkozások folytatása előtti akadályok.

a) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági helyzetével kapcsolatos statisztikai adatok rendelkezésre állásáról

30. A részes államoknak rendszeresen kell gyűjteniük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági, valamint oktatási helyzetét leíró adatokat és aktuális információkat, így biztosítva a többségi népesség helyzetével való összevetés lehetőségét. A kor, nem és földrajzi elhelyezkedés szerint bontott megbízható adatok hozzáférhetősége fontos feltétele a jól célzott és fenntartható, a szóban forgó személyek igényeit kielégíteni képes intézkedések kialakításának. Ez a hátrányos megkülönböztetés kezelését célzó hatékony politikák és intézkedések megfogalmazása szempontjából is fontos, pl. a foglalkoztatás vagy a lakhatás területén. A népszámlálások során gyűjtött adatok általában nem elégségesek e politikák és intézkedések megbízható megalapozásához.

31. A nemzeti kisebbségek helyzetével kapcsolatos adatgyűjtést a személyes adatok védelméről szóló nemzetközi standardokkal összhangban⁷ kell végezni, tiszteletben tartva

⁷ Ld. például az egyezményt az egyének védelméről a személyes adatok feldolgozása során (ETSZT 108) és a Miniszteri Bizottság (97) 18. sz. ajánlását a statisztikai célból gyűjtött és feldolgozott személyes adatok védelméről.

egyúttal, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem. Amennyire lehetséges, az érintett nemzeti kisebbségek képviselőit be kell vonni az adatgyűjtés teljes folyamatába, az adatgyűjtési módszereket pedig a velük folytatott szoros együttműködésben kell kidolgozni.

b) A társadalmi-gazdasági életben alkalmazott hátrányos megkülönböztetést tiltó jogszabályok

32. A Tanácsadó Bizottság gyakori megfigyelése, hogy egyes nemzeti kisebbségek esetében arányaiban magasabb munkanélküliségi ráták, olykor alacsonyabb foglalkoztatási ráták és általában alacsonyabb munkaerő-piaci részvétel tapasztalható a többségi népességgel összevetésben. Közvetlen vagy közvetett diszkriminációval, a munkahelyi előmenetel során egyenlőtlenségekkel és gyakran strukturális akadályokkal (pl. szervezeten belüli feljebb jutásuk plafonja) találhatják szembe magukat.

33. A nemzeti kisebbséghez tartozás alapján alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmát előíró átfogó törvényi szabályozás léte, amely egyaránt vonatkozik az állami és a magán szereplők nyújtotta foglalkoztatásra, lakhatásra, egészségügyi ellátásra és szociális védelemre, előfeltétele valamennyi, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a társadalmi-gazdasági élet különböző területein való részvételét előmozdítani célzó politikának.

34. A Tanácsadó Bizottság ezért újra és újra súlyt fektetett arra, hogy megszülessen a diszkriminációellenes jogszabály vagy, amennyiben indokolt, azt továbbfejlesszék és maradéktalanul végrehajtsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben, különösen a munkaerőpiacon, a lakhatás terén és az egészségügyi szolgáltatók által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni a társadalom ismereteinek növelése érdekében, és az érintetteket, ideértve a rendfenntartó szerveket is, képzésben kell részesíteni.

35. Hasonlóképpen fontos az is, hogy a hátrányos megkülönböztetés eseteiben megfelelő jogorvoslati lehetőségek álljanak rendelkezésre. A részes államoknak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a létező jogorvoslati lehetőségekről szóló ismereteit növelni, javítani kell.

36. A Tanácsadó Bizottság emellett azt is gyakran hangsúlyozta, hogy a rasszizmus és a hátrányos megkülönböztetés aránytalanul nagy hatást gyakorolhat különösen egyes kisebbségi csoportokhoz tartozó nőkre és lányokra, akik etnikai származásuk és nemi hovatartozásuk miatt többszörös diszkriminációval szembesülhetnek. A nemzeti kisebbségekhez tartozó nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés sajátos formáinak felszámolása érdekében ezért célzott intézkedésekre van szükség.⁸

c) A közszolgálat felkészültsége a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági szükségleteinek kielégítésére

37. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét a társadalmi-gazdasági életben olykor adminisztratív akadályok, illetve a közigazgatási szervek és közszolgáltatók részéről e személyek sajátos igényeivel és gondjaival szembeni érzéketlenség nehezítik. Egyes esetekben a nehézségek abból adódnak, hogy a szóban forgó közigazgatási szervnek nincs elégséges kapacitása a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos igényeiről gondoskodni. A közigazgatási és közszolgáltató szervek körébe tartoznak az oktatási és a szociális intézmények, mint pl. a munkaügyi hivatalok, a szociális szolgáltatásokat és támogatásokat nyújtó szervezetek, egészségügyi és lakhatási szolgáltatók, tömegközlekedés és közművek, sport- és szabadidős szolgáltatók.

38. A részes államoknak ezért intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a közszolgáltatók és a jóléti intézmények jobban felkészüljenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeinek megfelelő kielégítésére. A nemzeti kisebbségi közösségekhez

⁸ Ld. például a 2006. október 6-án Írországról elfogadott második vélemény 50. és 51. bekezdését.

tartozó személyek sajátos igényeivel illetve különösen egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő sajátos szociális és gazdasági problémákkal kapcsolatos különleges képzés indítására lehet szükség. Egyes kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek valójában a társadalmi kirekesztés nagyobb veszélyének vannak kitéve, így a társadalmi-gazdasági életbe való integrációjuk gyakran célirányos megközelítést igényel, amely teljes mértékben figyelembe veszi a kulturális és egyéb jellegzetes körülményeket.

39. A közszolgáltatóknak és a jóléti intézményeknek a nemzeti kisebbségek számára könnyen hozzáférhetőnek és elérhetőnek kell lenniük. Ez számos olyan célzott tevékenységet, és e szolgáltatások és intézmények olyan átalakítását kívánja meg, hogy azok a gyakorlatban ugyanolyan hatékonyan elégtessék ki a nemzeti kisebbségek sajátos igényeit, mint a lakosság egészét.

40. A közszolgáltatásokkal és a jóléti intézményekkel kapcsolatos tájékoztatásnak könnyen hozzáférhetőnek és elérhetőnek kell lennie, ahol indokolt, a nemzeti kisebbségek nyelvén is.

41. A részes államoknak ezenfelül elő kell mozdítaniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felvételét, előléptetését és megtartását a közigazgatásban és a közszolgáltatásokban, az országos és a helyi szinteken egyaránt.

d) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a társadalmi-gazdasági életben az elmaradott térségekben

42. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek gyakran határtérségekben és más, a politikai és gazdasági központoktól távolabb eső területeken élnek. Ezért nehezebb társadalmi-gazdasági körülményekkel szembesülhetnek, mint a többségi népesség. A részes államoknak különleges intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a perifériás és/vagy gazdasági értelemben hátrányos helyzetű régiókban, pl. falusi vagy elszigetelt területen, határtérségben, háború sújtotta övezetben vagy az ipar által elhagyott térségben élő kisebbségi személyek társadalmi-gazdasági életben való részvételének esélyeit növeljék.⁹

43. Ha a körülmények adottak, ez lehet a kétoldalú vagy határon átnyúló együttműködés eredménye is. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a határokon átívelő kereskedelem és más gazdasági tevékenységek a gazdasági és szociális haladás fontos tényezői. A részes államoknak ezért biztosítaniuk kell, hogy a határon átnyúló együttműködést ne korlátozzák indokolatlan akadályok.

44. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy az elmaradott területekre, pl. néhány városi belső kerületre, irányuló gazdasági rehabilitációs programok és regionális fejlesztési kezdeményezések kidolgozása és végrehajtása oly módon történik, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó, e területeken élő és szükségét szenvedő személyek körében is előnyöket biztosít. Ennek biztosítása érdekében a fejlesztési projektek nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre gyakorolt lehetséges hatását tanulmányban kell felmérni. Különös figyelmet kell szentelni a nemzeti kisebbségi háttérből származó nők és a fiatalok helyzetére.

45. A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket teljes körűen bevonják mindazon politikák és projektek tervezésébe, végrehajtásába, ellenőrzésébe és értékelésébe, amelyek hatást gyakorolhatnak gazdasági helyzetükre vagy azon területek helyzetére, ahol jelentős számban lagnak.

46. Konfliktus utáni helyzetekben különös figyelmet kell szentelni azon kisebbségi személyek társadalmi-gazdasági helyzetének, akiket nemzeti kisebbségi hovatartozásuk miatt hátrányosan megkülönböztettek vagy munkahelyi elhelyezkedésükben megakadályoztak. Különleges intézkedésekkel kell orvosolni a korábbi hátrányos megkülönböztetés következményeit és segíteni e személyek részvételét a társadalmi-gazdasági életben.¹⁰

⁹ Ld. például a 2002. március 1-jén Ukrajnáról elfogadott első vélemény 73. bekezdését és a 2005. február 24-én Észtországról elfogadott második vélemény 160. bekezdését.

¹⁰ Ld. például a 2004. október 1-jén Horvátországról elfogadott második vélemény 60–62. bekezdését.

e) A hátrányos helyzetű nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a társadalmi-gazdasági életben

47. Egyes kisebbségi csoportokhoz, mások mellett a romákhoz és utazókhöz, illetve az őshonos népekhez tartozó személyek másoknál nagyobb nehézségekkel szembesülnek a munkaerőpiacra jutásban, az oktatásban és a képzésben, a lakhatásban, az egészségügyi ellátásban és a szociális védelem terén. Az egyes területeken tapasztalt nehézségek gyakran összefüggnek, felerősítik egymást, és a társadalmi-gazdasági életből való kirekesztődés spirálját indíthatják el. Az e csoportokhoz tartozó nők gyakran különösen kiszolgáltatottak a szegénységnek és a társadalmi kirekesztésnek.

48. Ezenfelül az e csoportokhoz tartozó személyek közül jónéhányan olyan gazdasági résekben tevékenykednek vagy olyan hagyományos foglalkozásokat és mesterségeket űznek, melyek fenntartása egy gyorsan változó gazdasági környezetben néha nehéz. A részes államoknak fel kell számolniuk azokat az indokolatlan korlátozásokat, ideértve a túlzott szabályozást is, amelyek az egyes kisebbségi csoportokra jellemző gazdasági tevékenységek gyakorlatát akadályozzák. Erre a szempontra az e kérdéskört érintő új szabályozások kialakítása során is tekintettel kell lenni.

49. A hátrányos helyzetű kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek társadalmi-gazdasági életbe való hatékony integrációjának elősegítése érdekében átfogó és hosszú távú stratégiák kidolgozására és végrehajtására van szükség. Ahol ilyen stratégiákat már elfogadtak, hatékony végrehajtásukra kell különös figyelmet fordítani. Megfelelő ütemezéssel kielégítő forrásokat kell biztosítani a végrehajtás valamennyi szintjén, különösen helyben. E politikák végrehajtásának körütekintő ellenőrzéséről és hatásuk értékeléséről is gondoskodni kell, az érintett kisebbségek képviselőinek szoros együttműködése mellett, és a későbbiekben történő kiigazítása és megerősítése érdekében. A különböző testületek által végrehajtott intézkedések hatékony koordinációja kulcsfontosságú.

f) A földhöz jutás és a tulajdonszerzés mint a társadalmi-gazdasági életben való részvétel feltétele

50. A tulajdonszerzés előtti akadályok (legyen szó ingatlan-, kereskedelmi vagy mezőgazdasági tulajdonról) aránytalan hatást fejthetnek ki a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre, súlyosbítva gazdasági nehézségeiket és munkanélküliségüket.

51. A tulajdon, így a földtulajdon, megszerzésében tapasztalható egyenlőtlenség néha a magánosítási és restitúciós folyamatokkal kapcsolható össze, melyek egyes esetekben aránytalan hatást fejtettek ki a kiszolgáltatott kisebbségi csoportokhoz tartozó személyekre. A részes államoknak ezért biztosítaniuk kell a magánosítási és restitúciós folyamatokban való egyenlő és méltányos részvétel lehetőségét, minthogy ezeknek hosszú távú hatást gyakorolnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételére a gazdasági életben. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és tényleges egyenlőségének erősítése érdekében a hatóságoknak biztosítaniuk kell mindenekelőtt a magánosítás átláthatóságát és a magánosítás hatásainak ellenőrzését és idővel értékelését elvégző mechanizmusokat kell felállítaniuk. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítani kell a hatékony részvétel lehetőségét ezekben az ellenőrző és értékelő eljárásokban.¹¹

52. A tulajdonszerzést illetően komoly nehézségek származhatnak a fegyveres konfliktusokból és az ezek következtében jelentkező népességmozgásokból. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tulajdonra vonatkozó igényeit hatékony, átlátható eljárásban bírálják el és szereznek azoknak érvényt, illetve hogy azok kimenetele nem diszkriminatív.¹²

53. A földdel kapcsolatos jogok megsértése vagy a gazdasági helyzetüket tekintve a földhasználathoz szorosan kötődő csoportok, pl. az őshonos népek földhasználatának

¹¹ Ld. például a 2005. november 25-én Koszovóról (UNMIK) elfogadott vélemény 115. bekezdését.

¹² Ld. például a Koszovóról (UNMIK) elfogadott vélemény 116. bekezdését.

korlátozása komolyan veszélyeztethetik e csoportok részvételét a társadalmi-gazdasági életben. Az általuk tradicionálisan használt földet ezért különös és hatékony védelemben kell részesíteni. A hagyományos településterületükön található földek használatát érintő döntések meghozatalába az őshonos népek képviselőit be kell vonni.

g) A lakhely, a nyelv és más követelmények mint a társadalmi-gazdasági életben való részvétel feltételei

54. Egyes részes államokban a foglalkoztatók némelyike vagy az állam az alkalmazás¹³ vagy a magáncégek bejegyzésének és engedélyezésének feltételül szabja lakhelyet illetve székhelyet; ezek a feltételek egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket aránytalanul érinthetnek. Adminisztratív vagy más akadályok miatt nehézségekbe ütközhetnek lakhelyük regisztrációja során. A lakhely feltételül szabásából eredő problémák meggátolhatják az alapvető szociális jogokhoz, úgymint az egészségügyi ellátáshoz, a munkanélküliségi ellátáshoz és a nyugdíjjogosultsághoz való hozzáférést is. A nomád életmódot folytató nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági életben való részvétele is akadályokba ütközhet, ha a lakhellyel kapcsolatos követelményeket nem igazítják életmódjukhoz.

55. Indokolatlan vagy aránytalan nyelvismereti követelmények az egyes munkahelyek elnyerése vagy áruk és szolgáltatások biztosításában, különösen a magánszektorban, gátjává válhat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek foglalkoztatásának és szociális védelmének.¹⁴ A részes államoknak ezért hatékony intézkedéseket kell hozniuk a munkaerőpiacra jutást akadályozó mindazon indokolatlan korlátozások felszámolása érdekében, melyek különösen egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintenek. Ha egyes munkakörök betöltésének indokolt feltétele a nyelvismeret, nevezetesen a közszolgálatban, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés megelőzése érdekében nyelvtanó tanfolyamokat kell elérhetővé tenni. Az alapvető szociális támogatások és bizonyos közszolgáltatások igénybevételének nem akadályozhatják indokolatlan nyelvismereti és lakhelykövetelmények.

56. A részes államoknak ugyanakkor biztosítaniuk kell, hogy a lakhelybejegyzési eljárások hozzáférhetőek, és sem közvetlenül, sem közvetve nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést a nemzeti kisebbségekkel szemben. Amennyiben szükséges, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a bejegyzéshez segítséget kell nyújtani, végezetül pedig a hatóságoknak a bejegyzési eljárásokat rendszeresen ellenőrizniük kell.

h) Lakhatási körülmények és részvétel a társadalmi-gazdasági életben

57. A szubstandard lakhatási körülmények az egyes nemzeti kisebbségekhez, különösen a romákhoz és az utazókhöz tartozó személyek fizikai/térbeli elkülönítésével együtt jelentősen befolyásolják képességüket a társadalmi-gazdasági életben való részvételre, és további szegénységet, marginalizációt és társadalmi kirekesztést eredményezhetnek. Ezt még akutabbá teszi a lakhatási jogait garantáló jogszabályok hiánya, illetve a kényszerkilakoltatás veszélye, ideértve a restitúciós eljárások következményeként előálló helyzeteket is.¹⁵

58. A részes államoknak hathatós intézkedéseket kell hozniuk azon diszkriminációs gyakorlatok felszámolása érdekében, melyek egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek elkülönítéséhez és marginalizációjához vezetnek.¹⁶ Különös figyelmet kell

¹³ Ld. például a Oroszországi Föderációról elfogadott második vélemény 59., 272. és 273. bekezdését.

¹⁴ Ld. például a 2003. május 22-én Azérbajdzsánról elfogadott első vélemény 79. bekezdését.

¹⁵ Ld. például a 2005. november 24-én Romániáról elfogadott második vélemény 80. és 82. bekezdését.

¹⁶ Ld. például a 2005. február 24-én a Cseh Köztársaságról elfogadott második vélemény 52. és 57. bekezdését, a 2005. május 26-án a Szlovák Köztársaságról elfogadott második vélemény 46. bekezdését és a 2005. május 26-án Szlovéniáról elfogadott második vélemény 67. és 68. bekezdését.

fordítani a lakhatás kérdéseiben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogainak maradéktalan tiszteletben tartására.

59. A részes államoknak ezenfelül átfogó szektorális politikákat kell kidolgozniuk az egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő szubstandard lakhatásból és az alapvető infrastruktúra hiányából fakadó problémák kezelésére. A részes államoknak segíteniük kell a megfelelő lakáshoz való egyenlő hozzáférést, különösen a támogatott lakhatáshoz jutás javításával.

60. Ennek során a hatóságoknak az érintett személyek számára biztosítaniuk kell a lakhatási és más kapcsolódó, a társadalmi-gazdasági helyzetüket javítani hivatott programokkal kapcsolatos döntéshozatalban való megfelelő részvétel lehetőségét, ezáltal biztosítva, hogy e személyek szükségleteit megfelelőképpen figyelembe veszik. E politikák finanszírozására megfelelő forrásokat kell biztosítani. Legalább ilyen fontos, hogy a részes államok gondoskodjanak arról, hogy a lakhatás területén a helyi hatóságok végrehajtsák a hatályos diszkriminációellenes szabályokat, tekintetbe véve, hogy az elkülönítést fenntartó intézkedéseket gyakran helyben hozzák meg.

i) Egészségügyi ellátás és részvétel a társadalmi-gazdasági életben

61. Egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különleges nehézségekkel találják szemben magukat az egészségügyi ellátás igénybevétele során, ami különféle tényezőknek tulajdonítható, így pl. okozhatja a hátrányos megkülönböztetés, a szegénység, a földrajzi elszigeteltség, a kulturális különbözőség vagy nyelvi akadályok. Az egészségügyi ellátás igénybevétele során tapasztalt nehézségek negatív hatást gyakorolnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételére a társadalmi-gazdasági életben.

62. A részes államoknak biztosítaniuk kell az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony bevonását azon intézkedések kidolgozásába, végrehajtásába, ellenőrzésébe és értékelésébe, melyeket az egészségügyi ellátásukkal kapcsolatos problémák kezelése érdekében hoznak meg. Az egészségügyi szolgáltatók így válnak képessé sajátos igényeik hatékonyabb kielégítésére.

63. Az egészségügyi szolgáltatóknál alkalmazott egészségügyi és igazgatási személyzetet a nemzeti kisebbségek kulturális és nyelvi háttéréről szóló képzésben kell részesíteni, így biztosítva, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos igényeit megfelelőképpen képesek legyenek kielégíteni.¹⁷ A nemzeti kisebbségekhez tartozó egészségügyi mediátorok vagy asszisztensek alkalmazása jobb kommunikációt és megközelítést eredményezhet.¹⁸

64. Különös hangsúlyt kell helyezni arra, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyenlően hathatós szolgáltatásokat kapjanak az egészségügyi ellátórendszerben.¹⁹ Az esélyegyenlőségi politikák nem korlátozódhatnak kizárólag az egészségügyi ellátásra: céljuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára minőségi szolgáltatások nyújtása kell legyen, amelyek hatása azonos a lakosság többi részére nyújtott szolgáltatásokéval.

2) RÉSZVÉTEL A KULTURÁLIS ÉLETBEN²⁰

¹⁷ Ld. még fent a c) pont alatt tett megjegyzéseket.

¹⁸ Ld. például a 2005. február 24-én a Cseh Köztársaságról elfogadott második vélemény 55. bekezdését és a 2005. május 26-án a Szlovák Köztársaságról elfogadott második vélemény 56. és 57. bekezdését.

¹⁹ Ld. például a 2005. május 26-án a Szlovák Köztársaságról elfogadott második vélemény 56. és 57. bekezdését.

²⁰ Ld. még az Európa Tanácsnak a kulturális sokszínűségről és a médiáról, például:

- *Farói nyilatkozat az Európa Tanács interkulturális párbeszédet előmozdító stratégiájáról*, elfogadták az európai kulturális egyezmény részes államainak a kulturális ügyekért felelős miniszterei, 2005. október 27–28-i ülésükön Faróban.

- *Nyilatkozat az interkulturális párbeszédről és a konfliktusmegelőzésről*, elfogadta a Kulturális Miniszterek Európai Konferenciája 2003. október 22-én.

- 7. Európai Konferencia a Tömegtájékoztatási Politikáról: *Integráció és sokszínűség: az európai média- és kommunikációs politika új határai*. Elfogadott dokumentumok (MCM(2005)005).

65. A legtöbb részes államban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális életben való részvételének hatékonysága szorosan összefügg a közügyekben, valamint a társadalmi és gazdasági életben való részvételük szintjével. A keretegyezmény egyaránt védi a kisebbségekhez tartozó személyek jogát kulturális örökségük és identitásuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez, illetve jogukat arra, hogy a tolerancia és az interkulturális párbeszéd szellemében a kulturális élet főáramában hatékonyan részt vegyenek és abba bekapcsolódjanak. Az e fejezetben bemutatott megállapítások tehát az 5., 6. és 15. cikk együttes elemzésének eredménye.

66. Fontos, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kulturális politikák kidolgozása és végrehajtása során a hatóságok lefolytassák velük a megfelelő konzultációkat igényeik hatékony kielégítése érdekében. Képviselőiken keresztül a nemzeti kisebbségeket be kell vonni a kulturális kezdeményezéseik számára biztosított közpénzek szétosztásának folyamatába. Amennyiben e támogatások szétosztása önálló intézményeken keresztül történik, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő képviselőtől gondoskodni kell, a vonatkozó döntéshozatalban pedig biztosítani kell részvételi lehetőségeket.²¹

67. A decentralizációs folyamatok fontos szerepet játszhatnak abban, hogy megteremtődjenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális életben való hatékony részvételéhez szükséges feltételek. A kulturális autonómia különböző formái, melyek célja többek között a kulturális és oktatási területen a hatáskörök átadása a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek, a kisebbségek kulturális életben való fokozottabb részvételét eredményezhetik.²²

68. A kisebbségek kulturális életben való részvételét elemezve fontos emellett a médiában való részvételük szintjének felmérése is. Fontos, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen saját médiájuk létrehozására és használatára. Ugyanilyen fontos azonban, hogy lehetőségük legyen megjelenni a főáramú médiában is, hogy a társadalom egészét érintő kérdésekben elmondhassák véleményüket.

3) RÉSZVÉTEL A KÖZÜGYEKBE

69. A Tanácsadó Bizottság a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételének vizsgálata során áttekintette a döntéshozatalban való általános részvételüket. Nemcsak a különféle mechanizmusokban való képviselőtükét és részvételüket vizsgálta, hanem különös figyelmet fordított a döntéshozatali folyamatokra gyakorolt befolyásuk hatékonyságára. A részes államokban működő különféle döntéshozatali mechanizmusokat a társadalmi összetétel figyelembevételével kell felállítani, és azoknak tükrözniük kell a társadalmi sokszínűséget.

70. A hatékony részvétel a lehetséges formák széles körét foglalja magában, ilyen lehet pl. az információcsere, a párbeszéd, az informális és a formális konzultáció vagy a döntéshozatalban való részvétel. Biztosítására különféle eszközök állhatnak rendelkezésre a konzultációs mechanizmusoktól kezdve a különleges parlamenti berendezkedésig. A nemzeti kisebbségekhez tartozó nők és férfiak egyenlő részvételének különleges figyelmet kell szentelni.

71. Bármely mechanizmusról legyen is szó, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a döntéshozatal befolyásolásának valós lehetőségét kell biztosítani, aminek

- A Miniszteri Bizottság R (97) 21 sz. ajánlása a médiáról és a tolerancia kultúrájának előmozdításáról, valamint az ahhoz csatolt magyarázó jegyzet.

- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1773 (2006) sz. ajánlás: a kisebbségi nyelvek használatáról a műsorszóró médiában címmel 2003-ban közzétett útmutató és az Európa tanácsi normák: szükséges az együttműködés és szinergia javítás az EBESZ-szel.

- Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1277 (1995) sz. ajánlás a migránsokról, az etnikai kisebbségekről és a médiáról.

²¹ Ld. például a 2006. október 5-én Norvégjáról elfogadott második vélemény 60. és 69. bekezdését.

²² Ld. még alább az autonómiaformákról szóló részt, 133–137. bekezdés.

eredménye igényeiket kellőképpen tükröznie kell. A Tanácsadó Bizottság véleménye szerint a konzultáció mint olyan önmagában nem elégséges ahhoz, hogy hatékony részvételnek lehessen minősíteni.

72. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek képviselése és részvétele a választott testületekben, a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a rendfenntartó szervezetekben lényegi, de nem elégséges feltétele a hatékony részvételnek. Különböző szinten történő bevonásuk a választott testületekbe többnyire az alkotmányos hagyományok és a választójogi szabályozás függvénye. A választási rendszer típusa és jellemzői gyakran közvetlen befolyással bírnak a döntéshozatalban való kisebbségi részvétel hatékonyságára. A választási rendszerek két nagy típusa (többségi illetve arányos) által biztosított lehetőségeken felül speciális mechanizmusok, mint pl. fenntartott helyek, kvóták, minősített többség, kettős szavazás vagy vétőjogok bevezetésére van lehetőség. Mindezenfelül a kulturális autonómia különféle formái szintén megerősíthetik a közügyekben való kisebbségi részvételt.

73. A kisebbségi kérdésekkel foglalkozó speciális kormányzati szervek hozzájárulnak ahhoz, hogy a kisebbségek igényei következetesen a kormányzati politikák részévé váljanak. A kisebbségekkel kapcsolatos kérdések azonban nem maradhatnak kizárólag a speciális kormányzati szervek feladatkörében. A kisebbségi szempontot valamennyi szinten az általános politikák és a döntés-előkészítésben részt vevő szereplők tevékenységének részévé kell tenni.

74. A médiának a kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekről a tolerancia és az interkulturális párbeszéd szellemében kell tájékoztatnia a társadalom egészét.

a) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a törvényalkotási folyamatban i. Politikai pártok

75. A nemzeti kisebbségekhez tartozó valamennyi személy joga a békés célú gyülekezés szabadságához és az egyesülés szabadságához, ahogyan azt a keretegyezmény 7. cikke megfogalmazza, magában foglalja többek között a politikai pártok és/vagy szervezetek alapításának jogát. Az etnikai vagy vallási alapon álló politikai pártok alapítását tiltó szabályozás e jog indokolatlan korlátozásához vezethet. Mindenesetre bármely korlátozásnak összhangban kell állnia a nemzetközi jog normáival és az emberi jogok európai egyezményében foglalt elvekkel.²³

76. A nemzeti kisebbségi szervezetek és politikai pártok bejegyzése bizonyos feltételekhez köthető. E követelményeket azonban úgy kell megállapítani, hogy azok ne korlátozzák indokolatlanul vagy aránytalanul a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek lehetőségeit ilyen szervezetek alapításában, s ezáltal a politikai életben és a döntéshozatali folyamatban való részvételük esélyeit. Ez többek között érinti a bejegyzés számszerű és földrajzi feltételeit is.²⁴

77. A részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket képviselő vagy az ilyen személyeket tagjaik között tudó pártoknak megfelelő lehetőségük van választási kampányuk folytatására. Ez magában foglalhatja a kisebbségi nyelvű választási hirdetések megjelenítését. A hatóságok megfontolhatják azt is, hogy lehetővé teszik a kisebbségi nyelvek használatát a választási kampánynak szentelt közszolgálati televíziós és rádióprogramokban, a szavazóíveken és más választási anyagokon,

²³ Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezménynek (EJEE) a békés célú gyülekezés szabadságához és az egyesülés szabadságához való jogot garantáló 11. cikke szerint e jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.

²⁴ Ld. például a 2004. december 9-én Moldováról elfogadott második vélemény 74–77. bekezdését, a 2006. május 11-én az Oroszországi Föderációról elfogadott második vélemény 261. bekezdését és a 2004. május 27-én Bulgáriáról elfogadott első vélemény 61–63. bekezdését.

azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hagyományosan vagy jelentős számban élnek.²⁵

78. A politikai pártok – mind a többségi pártok, mind azok, amelyeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek alapítottak – jelentős szerepet játszhatnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való részvételének megkönnyítésében. Képviselőjelöltjeik kiválasztására a többségi pártok által meghatározott belső demokratikus eljárások alapvetőek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének biztosításához. A kisebbség képviselőinek bevonása a többségi politikai pártokba azonban nem jelenti szükségszerűen a kisebbségi érdekek hatékony képviseletét.

79. Azokban az országokban, ahol prominens kisebbségi pártok vannak, fontos annak biztosítása, hogy az ugyanahhoz a nemzeti kisebbséghez tartozó más személyek érdekeinek képviseletét ellátni kívánó más kisebbségi pártok vagy politikai szervezetek azt megtehessek.

ii. A választási rendszerek kialakítása nemzeti, regionális és helyi szinten

80. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a választási eljárásokban alapvető feltétele annak, hogy a kisebbségek kifejezhessék véleményüket, amikor az őket érintő törvényi szabályozásokat és közpolitikákat kidolgozzák.

81. Szem előtt tartva, hogy a részes államok szuverén joga választási rendszerükről dönteni, a Tanácsadó Bizottság rámutatott, fontos biztosítani annak lehetőségét, hogy a kisebbség problémái felkerüljenek a közélet napirendjére. Ez elérhető a kisebbségi képviselők választott testületekben való jelenlétével és/vagy problémáiknak a választott testületek napirendjére való felvételével.

82. A Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy azokban az esetekben, amikor a választójogi szabályok küszöbfeltételt határoznak meg, a nemzeti kisebbségeknek a választási folyamatban való részvételére gyakorolt lehetséges negatív hatásokat kellőképpen figyelembe kell venni.²⁶ A küszöbkövetelmények alóli mentesség ez ideig hasznosnak bizonyult a nemzeti kisebbségek választott testületekben való részvételének erősítése szempontjából.

83. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek választott testületekben való képviseletének alkotmányos garanciáit ésszerű határidőn belül a hatékony végrehajtást biztosító törvényalkotással és kísérő rendelkezésekkel kell kiegészíteni.²⁷ A Tanácsadó Bizottság alapvetőnek tartja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részt vegyenek ezeknek a jogszabályoknak a kidolgozásában és végrehajtásuk ellenőrzésében, vagy e folyamat során konzultáljanak velük.

84. A részes államokat arra ösztönzik, hogy erősítsék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét a helyi választott tanácsokban. E tekintetben a Tanácsadó Bizottság hangsúlyozta, hogy kellő figyelmet kell szentelni azokra a lehetséges negatív hatásokra, melyeket bizonyos lakhelykövetelmények a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a helyi választásokon való részvételére gyakorolnak.²⁸

85. Kidolgozhatók olyan, a nőknek a választott testületekben való kiegyensúlyozott jelenlétét elősegítő választójogi rendelkezések, amelyek pozitívan befolyásolhatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó nők részvételét a közügyekben.

86. Általánosságban tanácsos a választott megoldás, bármilyen legyen is az, rendszeres felülvizsgálatát elvégezni annak érdekében, hogy az kellően tükrözze a társadalomban tapasztalható változásokat és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeit.

87. Ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek választott testületekben való képviseletének lehetőségei a gyakorlatban korlátozottak, részvételük erősítése érdekében

²⁵ Ld. például a 2001. szeptember 14-én Észtországról elfogadott első vélemény 55. és 56. bekezdését.

²⁶ Ld. például a 2005. május 11-én az Oroszországi Föderációról elfogadott második vélemény 262. bekezdését és a 2003. november 27-én Szerbia és Montenegróról elfogadott első vélemény 102. bekezdését.

²⁷ Ld. például a 2004. december 9-én Magyarországról elfogadott első vélemény 48. bekezdését.

²⁸ Ld. például a 2006. október 6-án Írországról elfogadott második vélemény 104. bekezdését.

alternatív eszközök, pl. a kisebbségi képviselőket megkönnyítő különleges megoldások, megfontolására van szükség.²⁹

iii. Közigazgatási és választókerületi határok

88. A választókerületek megváltoztatása befolyásolhatja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ügyekben, így a választott testületekben való hatékony részvételének biztosítására irányuló erőfeszítéseket. A választókerületek megváltoztatásához vezető reformok mérlegelése során a részes államoknak biztosítaniuk kell, hogy azok nem veszélyeztetik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megválasztásának esélyeit.³⁰

89. A közigazgatási határok módosítására irányuló reformok mérlegelése során a hatóságoknak konzultálniuk kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel, egyúttal e reformok lehetséges hatását a ügyekben való részvételükre gondosan mérlegelniük kell.³¹

90. A részes államok semmi esetre sem fogadhatnak el olyan intézkedéseket, melyek célja a keretegyezményben biztosított jogok korlátozása, vagy a népesség arányának azokon a területeken való csökkentése, ahol nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek élnek.³² Ellenkezőleg, e területeken a közigazgatási reformoknak többek között a kisebbségi részvételi lehetőségek erősítésére kell irányulniuk.

iv. A fenntartott helyek rendszere

91. Azok a megoldások, melyek a nemzeti kisebbségek képviselői számára fenntartott és/vagy megosztott helyeket biztosítanak, számos esetben bizonyultak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek döntéshozatalban való részvételét erősítő hasznos eszköznek. Fenntartott helyek elkülönítése – akár több nemzeti kisebbség között megosztottan, akár egy csoport számára fenntartottan – egyike azoknak a lehetőségeknek, melyek révén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek választott testületekben való képviselése biztosítható.

92. A 'megosztott helyek' rendszere különösen jól adaptálható a kis lélekszámú kisebbségek igényeihez. Ahhoz, hogy a megosztott hely(ek) révén képviselt nemzeti kisebbségek részvételére jelentős hatást gyakoroljon egy ilyen megoldás, fontos, hogy az érintett kisebbségek közös stratégiában és a szóban forgó választott testületben való képviselőségük révén elérni kívánt közös célokban egyezzenek meg. A megosztott helyeket elfoglaló választott képviselőknek választókerületük nemzeti kisebbségeihez tartozó valamennyi személy gondjainak képviselőségére figyelmet kell fordítaniuk. A különböző nemzeti kisebbségek képviselőinek rotációja segíthet annak a tudatnak a kialakulásában, hogy a megosztott helyet közösen birtokolják.

93. Annak érdekében, hogy a garantált hely rendszere érdemben járuljon hozzá a hatékony részvételhez, fontos, hogy a megválasztott kisebbségi képviselőket érdemben bevonják a döntéshozatali folyamatokba. Valódi lehetőséggel kell bírniuk emellett a választott testület által hozott döntések befolyásolására, azokra is, melyek szorosan nem kapcsolódnak a nemzeti kisebbségekhez. Fontos ezért, hogy a választott testületben legyen joguk felszólalni és szavazni, illetve hogy szerepük ne korlátozódjon pusztán a megfigyelésre.³³

94. A Tanácsadó Bizottságnak mindazonáltal az a véleménye, hogy az ilyen típusú megoldásoknak a bevezetése automatikusan nem biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a döntéshozatalra gyakorolt valódi és érdemi befolyást.³⁴

v. Parlamenti gyakorlat

²⁹ Ld. a 2004. december 9-én Dániáról elfogadott második vélemény 154. bekezdését.

³⁰ Ld. például a 2005. május 26-án a Szlovák Köztársaságról elfogadott második vélemény 115. bekezdését és a 2002. március 1-jén Ukrajnáról elfogadott első vélemény 69. bekezdését.

³¹ Ld. például a 2004. május 27-én a Volt Jugoszláv Köztársaság Macedóniáról elfogadott első vélemény 103. bekezdését.

³² Ld. a keretegyezmény 16. cikkét.

³³ Ld. a 2001. április 6-án Ciprusról elfogadott első vélemény 41. bekezdését.

³⁴ Ld. például a 2006. november 25-én Koszovóról (UNMIK) elfogadott vélemény 110. bekezdését.

95. Azokban a részes államokban, ahol a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó különleges parlamenti bizottságok működnek, ezek a testületek számos esetben segítettek elő a nemzeti kisebbségek szempontjainak figyelembevételét a döntéshozatali folyamatokban. A kisebbségi nyelvek használatának lehetősége ezekben a bizottságokban különösen hatékonynak bizonyult. Nem szabad azonban elhanyagolni a kisebbségvédelemben ugyancsak érintett más parlamenti bizottságokban való hatékony részvétel jelentőségét sem. A pártok közötti együttműködés a parlamenti bizottságokban megerősítőleg hat azokra az erőfeszítésekre, melyek a kisebbségi kérdéseknek a közpolitikákba való beépítésére irányulnak.

96. Ahhoz, hogy az ilyen típusú bizottságok munkája hatékony legyen, elengedhetetlen, hogy ajánlásaikra megfelelő figyelem irányuljon, különösen a nemzeti kisebbségeket érintő jogszabályok megalkotása vagy módosítása során. Emellett a bizottságok és az érintett hatóságok, valamint ez utóbbiak és a kisebbségi szervezetek között folyó párbeszédnek rendszeresnek kell lennie.

vi. 'Vétójogok'

97. Egyes részes államokban a nemzeti kisebbségeket képviselő parlamenti tagok az őket közvetlenül érintő jogszabálytervezetek tekintetében 'vétó jellegű' jogokkal rendelkeznek. Ezt a mechanizmust, amely bizonyos körülmények esetén értékes eszköznek bizonyulhat, némely részes állam azért vezette be, hogy a kisebbségi képviselőknek lehetőségük nyíljon a közvetlenül őket érintő kérdésekben születő jogszabályok elfogadására vagy elutasítására.

98. A Tanácsadó Bizottság ugyanakkor megállapította, hogy a 'vétójogok' általában *kizárólag* a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira és jogállására vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban gyakorolhatók.³⁵ Ennek következtében előfordulhat, hogy nem elégséges a kisebbségi képviselők bevonása olyan ügyekbe, melyek nem érintik őket közvetlenül vagy nem kizárólag őket érintik.

99. A néhány kérdésre korlátozott „vétójogok” vagy „kvázi vétójogok” ilyen típusú rendszere, egyes aggodalmak szerint, az állami intézmények megbénulásához vezethet bizonyos körülmények között.³⁶ Ilyen esetekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a törvényalkotási folyamatban véleményük kifejtésének más és/vagy kiegészítő jellegű formáit kell meghatározni a 'vétó' rendszere helyett vagy annak kiegészítőjeként.

vii. Az állampolgárság követelménye

100. Az állampolgárság a közügyekben való részvételt érdemben befolyásolni képes fontos tényező. A tapasztalat azt mutatja, hogy az állampolgárság követelménye a közügyek egyes területein akadályozhatja a hatékony részvételt. A keretegyezmény alkalmazásának személyi hatályát vizsgálva a Tanácsadó Bizottság számos esetben a részes államokat rugalmasságra és befogadásra ösztönözte.³⁷ A Tanácsadó Bizottság emellett következetesen hangsúlyozta, hogy a keretegyezmény alkalmazása a nemzeti kisebbségekhez tartozó, de állampolgársággal nem rendelkező személyekre hozzájárulhat a tolerancia, az interkulturális párbeszéd és együttműködés szellemének megerősítéséhez.

101. Az állampolgársággal nem rendelkező személyek aktív és passzív választójogát bár jogszerű bizonyos korlátozásoknak alávetni, ezek nem alkalmazhatók szélesebb körben, mint ami szükséges. Míg az állampolgárság követelménye a parlamenti választások vonatkozásában alkalmazható, a részes államokat [a Tanácsadó Bizottság] arra ösztönzi, hogy a helyi választások és a kulturális autonómia irányító testületei vonatkozásában a nemzeti kisebbségekhez tartozó, de állampolgársággal nem rendelkező személyek számára biztosítsák a választás és a választhatóság lehetőségét.³⁸ Az állampolgárság nem lehet a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek esetében a szakszervezetekhez és más civil társadalmi

³⁵ Ld. a 2002. szeptember 12-én Szlovéniáról elfogadott első vélemény 71. bekezdését.

³⁶ Ld. a 2004. május 27-én Bosznia-Hercegovináról elfogadott első vélemény 100. és 101. bekezdését.

³⁷ Ld. még a keretegyezmény 3. cikkével kapcsolatban e kommentár függelékében tett megjegyzéseket.

³⁸ Ld. például a 2001. szeptember 14-én Észtországról elfogadott első vélemény 55. bekezdését.

szerveződésekhez való csatlakozás feltétele. Különösen fontos ez azokban a részes államokban, ahol az állampolgársági politika folyamatos változásban volt.

vii. Nyelvismereti követelmények

102. A parlamenti és helyi választásokon induló jelöltekkel szemben támasztott nyelvismereti követelmények nem egyeztethetők össze a keretegyezmény 15. cikkével. Ez ugyanis negatív hatást gyakorol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételére.

b) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele speciális kormányzati testületek közbeiktatásával

103. A nemzeti kisebbségekkel foglalkozó speciális kormányzati szervezetek létrehozása a nemzeti, regionális vagy helyi hatóságokon belül elősegítheti a közügyekben való kisebbségi részvételt. Ahol ilyen testületeket nem állítottak fel, a részes államokat arra ösztönzik, hogy létrehozzák ezeket vagy legalább a közszolgáltatáson belül határozzanak meg kapcsolati pontokat a kisebbségi ügyek számára.

104. A speciális testületek nem helyettesíthetik, hanem kiegészítik a nemzeti kisebbségek konzultációs mechanizmusait. Hatékonyságuk nagymértékben függ a konzultációs testületekkel folytatott koordináció szintjétől és attól, hogy ezek mennyire képesek egymást kiegészíteni. A nemzeti kisebbségi háttérből származó és/vagy kisebbségi nyelvismerettel bíró munkatársak alkalmazása és megtartása hozzájárulhat e speciális testületek hatékony működéséhez.

105. A speciális kormányzati testületek nem helyettesíthetik a kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozó kormányzati intézményeket. A speciális testületek elsődleges szerepe a kormányzati politika kezdeményezése és koordinálása a kisebbségvédelem terén. Ezek a kormányzat és a kisebbségek közötti kommunikáció fontos csatornáit. Alapvető fontosságú, hogy az érintett kormányzati intézmények ismerjék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeit és hogy a kisebbségi kérdések más kormányzati tevékenységeknek is szerves részévé váljanak.⁴⁰

c) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele konzultációs mechanizmusok alkalmazásával

i. Konzultációs mechanizmusok felállítása

106. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel folytatott konzultáció különösen fontos azokban az országokban, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét a parlamentben vagy más választott testületekben nem teszik lehetővé. Önmagában a konzultáció azonban nem elégséges ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *hatékony* részvételét biztosítsa.

107. Fontos annak biztosítása, hogy a konzultatív testületek egyértelmű jogállással bírjanak, a velük való konzultációs kötelezettséget törvény írja elő, és a döntéshozatali folyamatokba való bevonásuk rendszeres és folyamatos jelleget öltön. Bár e testületek működését illetően különféle modellek léteznek, fontos annak biztosítása,⁴¹ hogy a vonatkozó rendelkezések kellően részletesek legyenek ahhoz, hogy hatékony és következetes konzultációt tegyenek lehetővé.

108. A hatóságok szervezhetnek a különböző nemzeti kisebbségek képviselőit egyszerre megszólító közös konzultációkat és/vagy közvetlen párbeszédet is folytathatnak valamely nemzeti kisebbség képviselőivel. Míg az előző a közös érdeklődésre számot tartó ügyek megtárgyalásának és a különböző nemzeti kisebbségek közötti párbeszéd erősítésének fontos eszköze, az utóbbi például olyan ügyek megvizsgálására alkalmas, melyek csak egy adott kisebbséget érintenek. A Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy pusztán a nemzeti

⁴⁰ Ld. például a 2006. május 12-én Örményországról elfogadott második vélemény 122. bekezdését.

⁴¹ Ld. még a DH-MIN Kézikönyvét a kisebbségi konzultatív mechanizmusokról (www.coe.int/minorities).

kisebbségek ernyőszervezeteivel folytatott konzultáció bizonyos esetekben nem képes megfelelően figyelembe venni az egyes nemzeti kisebbségek szempontjait.

ii. A konzultációs mechanizmusok reprezentativitása

109. Kellő figyelmet kell szentelni arra, hogy a konzultációs testületek 'befogadóak' és 'reprezentatívak' legyenek. Ez többek között azt is jelenti, hogy vegyes tagságú testületek esetén a kisebbségi képviselők és a hivatalnokok aránya nem alakulhat úgy, hogy az utóbbiak határozzák meg a munkát. Valamennyi nemzeti kisebbségnek, az alacsonyabb lélekszámúaknak is, képviselve kell lennie.⁴²

110. A konzultációs testületek reprezentativitása a kisebbségi szervezetektől és azok jelölési eljárásaitól is függ. Amikor pedig valamely nemzeti kisebbség vonatkozásában speciális konzultációs mechanizmus felállítására kerül sor, az e csoporton belüli sokszínűségekre kellő figyelmet kell fordítani.⁴³

111. A konzultációs testületek hitelessége érdekében alapvető fontosságú, hogy jelölési eljárásaik átláthatóak legyenek, melyeket a nemzeti kisebbségekkel folytatott szoros egyeztetések során alakítottak ki. A jelölési eljárásokat a részes államoknak időről időre felül kell vizsgálniuk annak biztosítása érdekében, hogy a szóban forgó testületek a lehető legbefogadóbbak legyenek, kormányoktól való függetlenségüket megőrizték, és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek véleményének széles körét hitelesen jelenítsék meg. A nemzeti kisebbségekhez tartozó nők bevonása a konzultációs testületekbe ugyancsak fontos.

112. A konzultáció nem korlátozódhat a nemzeti kisebbségekhez tartozó azon személyek gondjaira, akik a kisebbségi népesség által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken élnek. Ez azt is jelenti, hogy a napirendet nem kizárólag a lélekszámában legnagyobb kisebbségek gondjai határozzák meg.

iii. A konzultációs mechanizmusok fajtái

113. Bár az eseti konzultációk egy konkrét ügy megtárgyalására hasznosak lehetnek, a Tanácsadó Bizottság arra bátorítja a részes államokat, hogy a kormányok és a kisebbségi képviselők közötti párbeszéd intézményesítése érdekében állandó konzultációs mechanizmusokat és testületeket hozzanak létre.⁴⁴

114. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel folytatott konzultációs mechanizmusok nem zárhatják ki, amennyiben indokolt, a független szakértőkkel párhuzamosan folytatott konzultációt. A Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy bizonyos esetekben a szakértői tanácsadás hasznos kiegészítője a konzultációs eljárásnak.

115. Bizonyos körülmények fennállása esetén az országos testületek mellett a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek döntéshozatalban való részvételének hasznos kiegészítő eszközei a regionális és helyi konzultációs mechanizmusok, különösen olyan hatáskörök tekintetében, amelyek esetében a döntéshozatali jogszabályokat decentralizálták. Ilyen esetekben fontos, hogy a helyi és regionális hatóságok a kisebbségi ügyek kezelése során döntéshozatali folyamataikba rendszeresen bevonják ezeket a konzultációs testületeket.⁴⁵

iv. A konzultációs mechanizmusok szerepe és működése

116. Alapvető, hogy a konzultációs testületek jogállását, szerepét, kötelességeit, tagságát és intézményi helyzetét egyértelműen meghatározzák, ami magában foglalja a konzultáció terjedelmét, a struktúrákat, a tagok jelölésének szabályait és a munkamódszereket. Fontos, hogy a konzultációs mechanizmusok jogi személyiséggel rendelkezzenek, ennek hiánya ugyanis hatékonyságukat és küldetésük hatékony betöltésének képességét veszélyezteti. A konzultációs testületek munkamódszereinek átláthatónak, ügyrendjüknek pedig

⁴² Ld. például a 2006. október 6-án Írországról elfogadott második vélemény 112. bekezdését.

⁴³ Ld. például a 2006. március 1-jén Németországról elfogadott második vélemény 152. bekezdését.

⁴⁴ Ld. például a 2006. március 2-án Finnországról elfogadott második vélemény 148–151. bekezdését.

⁴⁵ Ld. például a 2005. február 24-én a Cseh Köztársaságról elfogadott második vélemény 171. és 172. bekezdését.

egyértelműnek kell lennie. Az átláthatóság javítása érdekében a konzultációs testületek munkájának nyilvánosságát ösztönözni kell.

117. A Tanácsadó Bizottság olyan intézkedések elfogadására hívja fel a részes államokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tudomást szerezzenek e konzultációs testületek létéről, mandátumáról és tevékenységéről. Emellett fontos az is, hogy e testületek üléseit gyakran és rendszeres jelleggel hívják össze.⁴⁶

118. A kisebbségeket közvetlenül vagy közvetve érintő új jogszabályok, köztük alkotmányos reformok kidolgozása során a konzultációs testületekkel megfelelő formában konzultálni szükséges. A részes államoknak a nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségei, így a kisebbségeket érintő jelentéstételi kötelezettségei tekintetében ugyancsak konzultációkat kell folytatniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel és konzultációs testületeikkel.

119. A konzultációs mechanizmusok hatékony működésének biztosítására megfelelő forrásokat kell rendelkezésre bocsátani.⁴⁷

d) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jelenléte és részvétele a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a végrehajtott szervekben

120. A közigazgatásnak a lehetőségekhez mérten tükröznie kell a társadalom sokszínűségét. A részes államokat ezért a Tanácsadó Bizottság arra bátorítja, hogy olyan eszközöket alakítsanak ki, melyekkel elősegíthetik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az állami szektorban, köztük az igazságszolgáltatásban és a rendfenntartó szervek kötelékében történő alkalmazását. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a közigazgatásban ez utóbbit ahhoz is hozzásegítheti, hogy a nemzeti kisebbségek igényeit felkészültebben tudja kielégíteni.⁴⁸

121. E cél elérésének egyik módja lehet az, ha megteremtik a jogi alapokat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közigazgatásban történő alkalmazásának támogatására. Fontos, hogy ezeket a garanciákat megfelelő végrehajtott intézkedésekkel egészítsék ki.

122. Ugyancsak fontos, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét a bíróságokon és az igazságszolgáltatásban segítsék. E cél érdekében hozott intézkedéseket oly módon kell végrehajtani, hogy közben a bíróságok függetlenségét és hatékony működését teljes mértékben biztosítani kell.⁴⁹

123. A különböző csoportok képviselete vonatkozásában merev, matematikai egyenlőséget célzó intézkedések, melyek gyakran a pozíciók szükségtelen megsokszorozódásához vezetnek, kerülendők. Ezek az intézkedések az állami struktúrák hatékony működését veszélyeztetik, és a társadalomban különálló struktúrák létrejöttét eredményezhetik.

124. A romák és utazók, az őshonos népek és a kis lélekszámú nemzeti kisebbségek foglalkoztatása a közigazgatásban alacsonyabb, ami a hatóságok részéről különleges figyelmet követel. Alkalmazásuk a közigazgatásban hozzájárulhat e kisebbségekről a társadalom egészében élő kép javításához és a róluk szóló ismeretek növekedéséhez, ami viszont feltehetően javítja részvételüket valamennyi területen.

125. Egyes nemzeti kisebbségek, köztük a legmarginalizáltabbak vonatkozásában a foglalkoztatás terén tapasztalt múltbéli egyenlőtlenségek okozta speciális körülmények kezelésére célzott intézkedések dolgozhatók ki. Ez azt is magában foglalja, hogy valamennyi alkalmazottnak megfelelő képzettséggel kell rendelkeznie és alkalmasnak kell lennie munkájának hatékony ellátására.⁵⁰

⁴⁶ Ld. például a 2002. március 1-jén Ukrajnáról elfogadott első vélemény 72. bekezdését és a 2003. május 22-én Azerbajdzsánról elfogadott első vélemény 73. és 74. bekezdését.

⁴⁷ Ld. még a 137. és a 138. bekezdésben tett megjegyzéseket.

⁴⁸ Ld. például a 2001. november 30-án az Egyesült Királyságról elfogadott első vélemény 96–99. bekezdését.

⁴⁹ Ld. például a 2004. október 1-jén Horvátországról elfogadott második vélemény 154–159. bekezdését.

⁵⁰ Ld. még fent a 36. és a 37. bekezdésben tett megjegyzéseket.

126. A közigazgatásban alkalmazott munkatársakkal szemben az államnyelv ismeretével kapcsolatban támasztott követelmények nem mehetnek túl azon, ami a szóban forgó állás betöltéséhez vagy a feladat ellátásához szükséges. Azok a követelmények, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek foglalkoztatási esélyeit a közigazgatásban indokolatlanul korlátozzák, nem egyeztethetők össze a keretegyezményben lefektetett normákkal.⁵¹ Amennyiben szükséges, a nemzeti kisebbségi származású jelentkezők és személyzet számára a hivatalos nyelv tanulását megkönnyítésére célzott támogatást kell biztosítani.

127. Részletes adatok és átfogó statisztikák léte alapvető annak felmérésére, hogy a felvételi, előmeneteli és más kapcsolódó gyakorlatok milyen hatást gyakorolnak a kisebbségi részvételre a közszolgáltatásokban. Ezek nagyban hozzájárulnak a felismert hiányosságok kiküszöbölésére irányuló megfelelő törvényhozási és közpolitikai intézkedések kidolgozásához. A nemzeti kisebbségek helyzetére vonatkozó adatok gyűjtését a személyes adatok védelméről szóló nemzetközi normákkal⁵² és a nemzeti kisebbséghez tartozó személy azon jogával összhangban kell végezni, mely szerint szabadon megválaszthatja, kisebbségiként kezeljék-e vagy sem. Az érintett nemzeti kisebbségek képviselőit be kell vonni az adatgyűjtés teljes folyamatába, az adatgyűjtési módszereket pedig a velük folytatott szoros együttműködésben kell kidolgozni.

128. Arra is figyelmet kell fordítani, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek lehetőségük legyen a végrehajtó szervek munkájában részt venni. A hatékony részvétel különféle eszközök alkalmazásával segíthető elő, pl. a kisebbségi képviselők számára a végrehajtó szervek különböző szintjein biztosított állások bevezetésével. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket a közhivatalok elnyeréséből kizáró intézkedések potenciálisan diszkriminatívak.⁵³

e) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele szubnacionális kormányzati formák révén

129. A szubnacionális kormányzati formák jelentős szerepet játszhatnak azoknak a feltételeknek a megteremtésében, melyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek döntéshozatalban való hatékony részvételéhez szükségesek. Különös jelentősége van ennek azokon a területeken, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többen élnek.

130. Annak biztosítása érdekében, hogy a decentralizációs és devolúciós folyamatok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közéleti részvételére a gyakorlatban is pozitív hatással legyenek, döntő fontosságú, hogy a szubnacionális és a központi hatóságok hatásköreit egyértelműen meghatározzák. Az egyértelműség hiánya e tekintetben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételi szintjének csökkenését eredményezheti és a kisebbségeknek tevékenységeik folytatásához szükséges állami forrásokhoz való hozzáférését is akadályozhatja. Fontos az is, hogy a helyi hatóságok számára biztosítsák a feladataik hatékony ellátásához szükséges megfelelő forrásokat.⁵⁴

131. Elengedhetetlen, hogy a szubnacionális kormányzati formákkal kapcsolatos reformok mérlegelése során a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmére gyakorolt hatást gondosan elemezzék. Az államokat a Tanácsadó Bizottság e célból arra bátorítja, hogy teremtsék meg a regionális intézmények, valamint a kisebbségi képviselők reformfolyamatba történő bevonásának feltételeit. Ezen intézkedéseknek különösen a nemzeti kisebbségek védelmére gyakorolt potenciálisan negatív következményeire kell figyelmet szentelni,

⁵¹ Ld. például a 2003. május 22-én Azerbajdzsánról elfogadott első vélemény 79. bekezdését.

⁵² Ld. az Európa Tanács egyezményét az egyének védelméről a személyes adatok feldolgozása során (ETSZT 108) és a Miniszteri Bizottság (97) 18. sz. ajánlását a statisztikai célból gyűjtött és feldolgozott személyes adatok védelméről.

⁵³ Ld. például a 2004. május 27-én Bosznia-Hercegovináról elfogadott első vélemény 98. bekezdését.

⁵⁴ Ld. még alább a 138. és a 139. bekezdésben tett megjegyzéseket.

nevezetesen a döntéshozatali folyamatokhoz és a pénzügyi forrásokhoz való kisebbségi hozzáférés tekintetében.⁵⁵

132. A részes államok által elfogadott területi struktúrától függetlenül a központi hatóságoknak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különféle területeken való részvételi lehetőségeit illetően a nemzetközi kötelezettségekből és a nemzeti jogszabályi keretből fakadó általános felelőssége megmarad. A szubnacionális hatóságokat a Tanácsadó Bizottság e tekintetben arra bátorítja, hogy tartsák tiszteletben a keretegyezményből fakadó kötelezettségeket. Helyi és regionális szinten gyakran az ismeretek terjesztését célzó különleges intézkedésekre lehet szükség ahhoz, hogy ez az eredmény előálljon.

f) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele autonómiaformák révén

133. A keretegyezmény nem biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az autonómiához, sem a területi, sem a kulturális autonómiához. A Tanácsadó Bizottság azonban azokban a részes államokban, ahol léteznek, megvizsgálta a különféle területi és kulturális autonómiák működését és hatását a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételére.

134. A Tanácsadó Bizottság megállapította, hogy azokban a részes államokban, ahol területi autonómiaformák léteznek, sajátos történelmi, politikai és más körülmények következtében, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékonyabb részvételét képesek előmozdítani az élet különféle területein.

135. A Tanácsadó Bizottság részletesebb észrevételeket tett a kulturális autonómiaformákról azon részes államok vonatkozásában, ahol ilyeneket létrehozta. E kulturális autonómiaformákat egy adott nemzeti kisebbség tagjainak kollektíven biztosítják, területtől függetlenül. Céljuk többek között, hogy a nemzeti kisebbségi szervezetek számára a kisebbségi kultúra, nyelv és oktatás terén fontos hatásköröket adjanak át és e tekintetben hozzájáruljanak a kisebbségi kultúrák megőrzéséhez és fejlesztéséhez.

136. Ahol a részes államok ilyen kulturális autonómiát biztosítanak, a vonatkozó alkotmányos és törvényi rendelkezéseknek világosan meg kell határozniuk az autonómiarendszer jellegét és alkalmazási területét, valamint az autonóm testületek hatásköreit. Mindemellert jogállásukat, az állami intézményekhez való viszonyukat, továbbá a tervezett autonómiarendszer finanszírozását a vonatkozó jogszabályokban tisztázni kell. Fontos, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket bevonják az autonómiaformákról szóló jogszabályok készítésébe és módosításába, és hogy véleményüket figyelembe vegyék.

137. Az autonóm testületekre vonatkozó választási szisztéma tervezése során kulcsfontosságú, hogy az érintett nemzeti kisebbség reprezentativitására ügyeljenek. Az önkormányzati rendszerek választási szabályainak a visszaélésekkel szemben is védeniük kell.⁵⁶

g) A kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységekhez szükséges pénzügyi források rendelkezésre állása

138. A kisebbségvédelemmel foglalkozó testületek rendelkezésére álló pénzügyi források megléte elengedhetetlen ahhoz, hogy küldetésüket végrehajtsák. Ez magában foglalja a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó konzultatív mechanizmusok, kulturális autonómiák és kormányzati testületek finanszírozásához szükséges pénzügyi eszközök valamennyi szinten való rendelkezésre állását.

139. A megállapított forrásoknak arányosaknak kell lenniük a szóban forgó testületek kötelezettségeivel. A kisebbségi autonómiák finanszírozását és költségvetési helyzetét úgy kell meghatározni, hogy az ne veszélyeztesse működési önállóságukat.⁵⁷ Hatékony működésük érdekében a konzultatív testületek számára is megfelelő erőforrásokat, így munkatársakat és pénzügyi eszközöket, kell biztosítani. Erőforrásokra van ahhoz is szükség,

⁵⁵ Ld. például a 2005. november 25-én Koszovóról elfogadott vélemény 113. bekezdését.

⁵⁶ Ld. a 2000. szeptember 22-én Magyarországról elfogadott első vélemény 52. bekezdését.

⁵⁷ Ld. a 2004. december 9-én Magyarországról elfogadott második vélemény 116–119. bekezdését.

hogy a választóikkal hatékonyan tudjanak kapcsolatot tartani, és az őket érintő jogszabályok és közpolitikák végrehajtását ellenőrizni és értékelni tudják.

h) A média mint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételének forrása

140. Alapvető fontosságú, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel kapcsolatos kérdésekről a közvélemény megfelelően tájékoztatva legyen, aminek a főáramú médiatevékenység részévé kell válnia. Alapvető fontosságú, hogy ebben a folyamatban mind a főáramú, mind a kisebbségi média szerepet vállaljon, nem csak információk átadásával, hanem a tolerancia előmozdításával is.⁵⁸ A kisebbségi kérdések médián keresztüli túlzott átpolitizálását ugyanakkor el kell kerülni. A média, különösen az elektronikus média, emellett megkönnyítheti a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel kialakított konzultációs eljárásokat.

141. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a közszolgálati műsorszórók ellenőrző testületeiben, a felügyelő tanácsokban és más médiával kapcsolatos testületekben, valamint a produkciós közösségekben alapvető fontosságú a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos információk megfelelő terjesztésének biztosítása érdekében. A magánszektorban a kisebbségi nyelvű vagy a kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekről szóló műsorok sugárzása hozzájárulhat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek médiában való részvételének javulásához.

i) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a keretegyezmény monitoringjában

142. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a keretegyezmény monitoring eljárásában alapvető ahhoz, hogy kiegyensúlyozott és magas minőségű eredmény szülessen. A keretegyezmény és más kisebbségi kérdésekkel kapcsolatos nemzetközi szerződés szerinti országjelentések és más írásos anyagok készítése során a részes államoknak tiszteletben kell tartaniuk a keretegyezmény 15. cikkében foglalt elveket és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel konzultálniuk kell. Fontos, hogy az ilyen és ehhez hasonló körülmények között a közvetítőkre, mint pl. a konzultatív testületekre, nem tekintsenek kizárólagos közvetítőkként, hanem az állami hatóságok más szereplőket is, különösen kisebbségi vagy/és nem kormányzati szervezeteket, bevonjanak a konzultációs folyamatba. A Tanácsadó Bizottság üdvözli, hogy a kisebbségek és a civil szervezetek észrevételeit az országjelentésekbe és a Tanácsadó Bizottság véleményeire adott kormányzati megjegyzésekbe belevesszik.

143. A Tanácsadó Bizottság ugyancsak üdvözli a nem kormányzati szervezetek által készített alternatív jelentéseket. Ezek gyakran szolgálnak értékes kiegészítő információkkal. Ezek egyúttal a nem kormányzati szereplők őszinte szándékának bizonyítékai, hogy a nemzetközi emberi jogi normák alapján folytassanak konstruktív párbeszédet.

144. Alapvető fontosságú, hogy a konzultációs folyamat átláthatóságát biztosítsák, és hogy a részes államok a Tanácsadó Bizottság véleményeinek és az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága határozatainak teljes szövegét a lehető leghamarabb és a lehető legkorábban hozzáférhetővé tegyék a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a közvélemény számára. A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy ezek és más monitoring dokumentumok, így az országjelentés is, a helyi nyelveken hozzáférhetőek, annak érdekében, hogy a kisebbségek a folyamatban részt vehessenek.

145. A Tanácsadó Bizottság arra ösztönözte a részes államokat, hogy a rendszeres konzultációk olyan rendszerét állítsák fel, amely a kisebbségi képviselők számára lehetőséget biztosít gondjaik megtárgyalására a keretegyezmény monitoring ciklusai közötti időben is, pl. utókövető szemináriumok szervezésével vagy más módokon. E párbeszéd döntő fontosságú a

⁵⁸ Ld. még fent a 68. és a 74. bekezdést.

speciális problémák kezelése szempontjából, és abból a szempontból is, hogy a keretegyezmény végrehajtása során megteremtődjék a bizalom. A tolerancia és a párbeszéd szellemét segíti létrehozni, amely képessé tesz arra, hogy a sokszínűség ne a megosztásnak, hanem valamennyi társadalom gazdagodásának forrása és tényezője legyen.

IV. RÉSZ KÖVETKEZTETÉSEK

146. A jelen kommentár a Tanácsadó Bizottság azon erőfeszítésének eredménye, hogy a keretegyezmény 15. és ahhoz kapcsolódó cikkeinek értelmezéséről összefoglalást adjon mindazok számára, akik az egyezmény alkalmazásában érintettek. A végső cél a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének elősegítése az élet különböző területein, a keretegyezmény elvei alkalmazásának javítása és az állami hatóságok integráltabb és jobban működő társadalom felépítésében való segítése.

147. A kommentár – közvetve vagy közvetlenül a Tanácsadó Bizottság országspecifikus munkáján alapulóan – a döntéshozók, köztisztviselők, nem kormányzati szervezetek, tudományos kutatók és más érintettek, nem utolsósorban a kisebbségek közül kikerülők számára nyújt elemzést azokról a lehetőségekről, amelyek között választva képessé válnak a kisebbségi részvétel javítását célzó jogszabályok és politikák kidolgozása során a megfelelő és jól informált döntések meghozatalára. A megfelelő forma kiválasztása során a hatóságoknak és a nemzeti kisebbségeknek egyezségekre kell jutniuk, ha azt akarják, hogy az tartós legyen. Fontos továbbá az is, hogy figyelembe vegyék a többségi társadalom véleményét, valamint a társadalom különböző csoportjai közötti kapcsolatok milyenségét.

148. Nyilvánvaló, hogy az egyes nemzeti kisebbségek esetében, illetve a részes államokban fennálló különböző helyzetek más és más megoldásokat követelnek. Egyes részes államokban hozott intézkedéseket a Tanácsadó Bizottság az adott körülmények között a keretegyezmény 15. cikkének kielégítő alkalmazásának tekintett. Fontos azonban emlékeztetni arra, hogy egy intézkedés, amely az egyik részes államban hatékony részvételt eredményez, más összefüggésben nem szükségszerűen éri el ugyanazt a hatást. A részes államoknak ezért hazai körülményeket figyelembe véve kell mérlegelniük azoknak az intézkedések alkalmazhatóságát és hatékonyságát, amelyek máshol a nemzeti kisebbségek megnövekedett részvételét eredményezték. A Tanácsadó Bizottság célja a jelen kommentárban azoknak a tapasztalatoknak a hangsúlyozása, amelyek valamennyi részes állam számára használható következtetések levonására adnak módot.

149. Mindezenfelül az a tény, hogy adott körülmények között és a monitoring folyamat adott szakaszában a részes államok cselekedeteit kielégítőnek ítélik, nem jelenti, hogy a jövőben is elégségesek lesznek a keretegyezmény normáinak való megfelelés biztosításához. A kommentár ezért megpróbál abban is segítséget nyújtani a részes államoknak, hogy olyan feltételeket teremtsenek, melyek képessé teszik őket arra, hogy fenntartható módon meg tudjanak felelni a keretegyezmény rendelkezéseinek, illetve a kisebbségek védelmével és a társadalomban kialakítani kívánt viszonyok milyenségével kapcsolatos hosszabb távú perspektívát fogadjanak el.

150. A kisebbségek, s ugyanúgy a többségek helyzete ráadásul állandó változásban van, időről időre új kérdések merülnek fel. A kommentárban érintett kérdések némelyikét, nevezetesen a társadalmi-gazdasági életben való részvételt illetőket még nem tárták fel és elemezték teljes körűen, sem a Tanácsadó Bizottság országértékelő tevékenysége során, sem a kisebbségi jogok védelmében érdekelt más szereplők. További figyelmet kell szentelni számos ilyen témának, különösen ami a gazdasági, társadalmi és kulturális életben való hatékony részvételt illeti. A további vizsgálódást igénylő témák közül említhető a környezeti problémáknak a veszélyeztetett kisebbségekhez tartozó személyek részvételére kifejtett hatása vagy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hitelhez és banki szolgáltatásokhoz való hozzáférése.

151. Más témákat a Tanácsadó Bizottságnak a monitoring következő ciklusai során kell majd újraértékelnie, amikor a részvételre gyakorolt hatásokról hosszabb időtávban állnak már rendelkezésre információk. Ahogyan az a bevezető megjegyzésekben már említésre került, e dokumentumot olyan élő instrumentumként kell kezelni, amelyet a keretegyezmény alapján folytatott monitoring előrehaladásával párhuzamosan tovább kell fejleszteni.

FÜGGELÉK

A KERETEGYEZMÉNY MÁS CIKKEINEK RELEVANCIÁJA A 15. CIKK ÉRTELMEZÉSE SORÁN

3. cikk⁵⁹

152. A keretegyezmény 3. cikke megállapítja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem. A keretegyezmény személyi hatálya alá tartozás fontos a keretegyezményben biztosított kisebbségi jogok, így az élet valamennyi területén való hatékony részvétel jogának gyakorlása szempontjából. A keretegyezmény személyi hatályának vizsgálata során a Tanácsadó Bizottság következetesen olyan ajánlásokat fogalmazott meg, amelyek szerint a részes államoknak el kell kerülniük a keretegyezmény nyújtotta védelemből való önkényes vagy indokolatlan kizárásokat és inkább 'befogadó' megközelítést kell alkalmazniuk. Számos alkalommal szólította fel arra a részes államokat, hogy a körülmények változásával vizsgálják felül a keretegyezmény személyi hatályát és fontolják meg annak kiterjesztését.

6. cikk⁶⁰

153. A keretegyezmény 6 (1) cikke arra szólítja fel a részes államokat, hogy ösztönözzék 'a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd szándékát' és mozdítsák elő 'a kölcsönös tiszteletet és megértést' a területükön élő valamennyi személy között. Ahogyan az a fentiekben már említésre került,⁶¹ a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek az élet különböző területein való hatékony részvétele a kultúrák közötti párbeszéd fontos eszköze.

154. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének hatékonysága ugyanakkor függ a társadalomban uralkodó kölcsönös tisztelet, tolerancia és kölcsönös elismerés légkörétől. Ezért alapvető fontosságú, hogy a részes államok intézkedéseket hozzanak a többség és a kisebbségek, valamint a különböző kisebbségek, és általában a területükön élő valamennyi személy közötti interkulturális párbeszéd ösztönzése érdekében. A Tanácsadó Bizottság ebben az összefüggésben gyakran hangsúlyozta az integrációs politikák fontosságát, mind az egyenlő esélyek támogatásának, mind a társadalmi feszültségek megelőzésének módjaként.

155. A Tanácsadó Bizottság ezenfelül gyakran hangsúlyozta a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének fontosságát azokról a programokról való döntéshozatalban, amelyek a kisebbségi kultúráknak a szélesebb társadalomban való jobb megismerését mozdítják elő. Ide tartozik az oktatás területe, különösen amikor a nemzeti kisebbségekkel

⁵⁹ 3(1) Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.

3(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen Keretegyezménybe foglalt elvekből származó jogukat és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják.

⁶⁰ 6(1) A Felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására.

6(2) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megfelelő intézkedéseket hoznak olyan személyek védelmében, akik hátrányosan megkülönböztető, ellenséges vagy erőszakos fenyegetések és cselekedetek áldozatai lehetnek, etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásuk miatt.

⁶¹ Ld. a 21. bekezdést.

kapcsolatos elemekbe tananyagba emeléséről döntenek, a média és a kulturális politikák kidolgozása és végrehajtása.

7. cikk⁶²

156. A 7. cikk szerint a részes államoknak biztosítaniuk kell minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához való jogának tiszteletben tartását, ami magában foglalja a kisebbségi egyesületek és politikai pártok alapításának jogát, amelyek a részvétel fontos formáit jelentik. A részes államoknak tartózkodniuk kell e jog gyakorlásába való indokolatlan beavatkozás minden formájától és olyan feltételeket kell teremteniük, amelyek lehetővé teszik, hogy a kisebbségi egyesületek és pártok jogi személyiséget szerezzenek és szabadon működjenek. A gyülekezés és az egyesülés szabadságához való jog a 15. cikkben foglalt rendelkezések gyakorlásának előfeltétele, bár önmagában nem elegendő a hatékony részvétel biztosításához.

9. cikk⁶³

157. A 9 (1) cikk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát védi, hogy információkat és eszméket a kisebbség nyelvén szabadon megismerjenek és közöljenek, ebből következően pedig lehetőségüket arra, hogy a nyilvános vitákban és általában a közügyekben részt vegyenek, mindenekelőtt a média révén. A 9 (1) cikk ezenfelül megköveteli, hogy a részes államok biztosítsák a kisebbségeket ne érje hátrányos megkülönböztetés a médiához való hozzáférésben. A keretegyezmény 9 (4) cikke alapján a hatóságoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek médiához való hozzáférést megkönnyítsék.

158. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a médiához való hozzáférése és abban való részvétele különböző aspektusokat foglal magában: a hozzáférésnek a közönség tagjaiként, médiavállalkozások tulajdonosaiként és a többségi médiában a kisebbségek képviselőiként is biztosítottak kell lennie.

159. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hozzáférése a többségi és a kisebbségi médiához jelentősen hozzájárul a társadalomban való hatékony részvételükhöz, különösen a kulturális életben, és egyben segíti a társadalom ismereteinek bővítését a kisebbségi kultúráról és identitásról. A nemzeti kisebbségek lehetősége saját média létrehozására és használatára ráadásul önmagában is a részvétel hatékony formája, különösen a közügyekben és a kulturális életben, amiből közvetlen vagy közvetett társadalmi és gazdasági előnyök származhatnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részére.

10. cikk⁶⁴

160. A kisebbségi nyelvek szóban és írásban, a magánéletben és nyilvánosan, valamint a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatokban történő használatának joga a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének növelésében jelentős tényező. Ez különösen releváns azon nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre, akik a nemzeti kisebbségek által

⁶² A Felek biztosítják minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, a véleménynyilvánítás szabadságához, a gondolat-, a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogának tiszteletben tartását.

⁶³ 9(4) A Felek megfelelő intézkedéseket hoznak jogrendszerük keretében annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára megkönnyítsék a tömegkommunikációs eszközökhöz való hozzáférést, ezzel is előmozdítva a toleranciát és lehetőséget teremtve a kulturális sokszínűségnek.

⁶⁴ 10(2) A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan, vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák – lehetőség szerint – e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket.

10(1) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek elismerik kisebbségi nyelvének szabad és beavatkozás nélküli használatát úgy magánbeszélgetésben mint nyilvánosan, szóban és írásban.

hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken élnek.⁶⁵ A köztisztviselők felvétele során alkalmazott azon politikák, melyek előnyben részesítik a kisebbségi nyelvismeretet, a közigazgatásban való kisebbségi részvétel előmozdításának és javításának pozitív módja. A kisebbségi nyelvek közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatok során történő használatának lehetősége hasonlóképpen hozzájárulhat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatóságokkal való hatékonyabb kommunikációjához. A kisebbségi nyelvek használatának lehetősége a helyi választott testületekben lehetővé teszi, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékonyabban vegyenek részt a döntéshozatalban. A szigorú nyelvi követelmények ezzel szemben súlyosan akadályozhatják a nemzeti kisebbségek részvételét az élet egyes területein, különösen a társadalmi-gazdasági életben és a választások során. A hivatalos nyelv ismeretének fontossága ugyanakkor nem alábecsülendő, minthogy ez is hozzájárul a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéhez.⁶⁶

12., 13. és 14. cikk

161. A keretegyezmény 12., 13. és 14. cikke az oktatás területét érintően széles körű rendelkezéseket tartalmaz, melyeket a Tanácsadó Bizottság részletesen elemzett az oktatásról 2006-ban elfogadott kommentárjában.⁶⁷

162. A 12 (1) cikk megköveteli, hogy a részes államok előmozdítsák a nemzeti kisebbségek és a többségi népesség kultúrájának, nyelvének, történelmének és vallásának megismerését. A 6 (1) cikkel⁶⁸ együtt a 12. cikk ily módon meghatározza a részes államok célját a kölcsönös megértés és az interkulturális párbeszéd előmozdítására, ami a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételének előfeltétele. E cél elérése érdekében – a 12 (2) cikk értelmében – szükség van arra, hogy megfelelő tananyagok és más eszközök álljanak rendelkezésre, a tanárok megfelelő képzettséggel bírjanak, és a diákok és tanárok közötti kapcsolatokat támogassák. E cikk kapcsán a Tanácsadó Bizottság gyakran azt is megfogalmazta ajánlásként, hogy a hatóságok biztosítsák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét az oktatással kapcsolatos jogszabályok előkészítése, valamint az oktatási politikák és programok ellenőrzése és értékelése során, különösen azok esetében, amelyek őket érintik.

163. A keretegyezmény 12 (3) cikke különös relevanciával bír a 15. cikk elemzése szempontjából, minthogy azt követeli a részes államoktól, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az oktatáshoz való hozzáférésben mozdítsák elő az esélyegyenlőséget az oktatás valamennyi szintjén, különösen a szak- és a felnőttképzésben.

164. A 14 (1) és (2) cikk⁶⁹ egyfelől meghatározza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát kisebbségi nyelvük megtanulására és kimondja, hogy a részes államoknak bizonyos körülmények esetén törekedniük kell arra, hogy megfelelő lehetőségeket biztosítsanak a kisebbségi nyelvű oktatásra. Identitásuk és kultúrájuk megőrzésének és

⁶⁵ 10(2) A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan, vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák – lehetőség szerint – e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket.

⁶⁶ Ld. még alább a 14. cikkel kapcsolatban tett megjegyzéseket.

⁶⁷ Ld. a Tanácsadó Bizottság által 2006. március 2-án elfogadott kommentárt a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény oktatásról szóló rendelkezéseiről.

⁶⁸ Ld. fent a 152. bekezdést.

⁶⁹ 14 (1) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogát kisebbségi nyelvének megtanulására.

14 (2) Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek – lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül – annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni.

14 (3) A jelen cikk 2. bekezdését úgy kell végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását, vagy ezen a nyelven való tanítást.

fejlesztésének fontos eszköze ez, ahogyan azt az 5. cikk is megállapítja.⁷⁰ A 14 (3) cikk másfelől rögzíti, hogy ezt úgy kell végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását. A hivatalos nyelv megfelelő ismerete a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek körében valóban az élet különböző területein való részvételükben és a többségi társadalomba való integrációjukban elengedhetetlenül fontos.⁷¹ A keretegyezmény alapjául szolgáló főbb elvek, ahogyan azt fentebb a 13–15. bekezdésben a 4., 5. és 15. cikk kapcsolatáról már kifejtettük, a 14. cikkben is teljes mértékben tükröződik.

165. A Tanácsadó Bizottság számos alkalommal hangsúlyozta a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételének fontosságát a 14. cikkben foglalt jogok alkalmazása szempontjából. Különösen fontos a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek bevonása a kisebbségi nyelvű oktatás kialakításával kapcsolatos döntések meghozatalába,⁷² hogy ezen oktatási forma a nemzeti kisebbségek szükségleteit is figyelembe vegye.

17. és 18. cikk⁷³

166. A keretegyezmény 17 (1) cikke megállapítja, hogy a részes államok nem akadályozhatják meg a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket abban, hogy szabad és békés határon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre, különösen az ugyanahhoz a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel. A 17 (2) cikk célja annak biztosítása, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a civil társadalomban aktív szerepet vállalhassanak, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

167. A 17. cikkhez hasonlóan a 18 (2) cikk proaktív megközelítésre ösztönöz a határon átnyúló kapcsolatokban, de az államok között. A határ menti együttműködés jelentősen hozzá tud járulni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a közügyekben, illetve a társadalmi, gazdasági és kulturális életben való részvételéhez.

⁷⁰ Ld. fent a 13. és a 14. bekezdést.

⁷¹ Ld. még a 10. cikkel kapcsolatban fent tett megjegyzéseket.

⁷² Ld. még a Tanácsadó Bizottság által 2006. március 2-án elfogadott kommentárt a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény oktatásról szóló rendelkezéseiről.

⁷³ 17 (1) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más Államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.

17 (2) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy részt vegyenek nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek tevékenységében.

18 (2) Adott esetben a Felek megfelelő intézkedéseket hoznak a határokon átnyúló együttműködés bátorítására.