

ACFC/31DOC(2008)001  
Strasbourg, 2008. május 5.

**A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ  
KERETEGYEZMÉNY TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGÁNAK  
KOMMENTÁRJA  
A NEMZETI KISEBBSÉGEKHEZ TARTOZÓ SZEMÉLYEKNEK  
A KULTURÁLIS, A TÁRSADALMI ÉS A GAZDASÁGI ÉLETBEN,  
VALAMINT A KÖZÜGYEKBE VALÓ HATÉKONY  
RÉSZVÉTELÉRŐL\***

### **Tartalmi összefoglaló**

A Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 15. cikke kimondja, 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 érintőekben – való részvételhez szükségesek”.

Ennek a Kommentárnak az a célja, hogy a Tanácsadó Bizottság 1999 és 2007 között elfogadott országvéleményeire építve, kifejtse a Tanácsadó Bizottság értelmezését a Keretegyezménynek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételével kapcsolatos rendelkezéseiről. A Kommentár arra törekszik, hogy hasznos eszköz legyen az állami hatóságok és döntéshozók, a kisebbségi szervezetek, nem kormányzati szervezetek, tudományos élet képviselői és más, a kisebbségek védelmében érintettek számára.

Bár a Kommentár elsősorban a belföldi részvételi mechanizmusokra összpontosít, kulcsfontosságú, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a nemzetközi okmányok és különösen a Keretegyezmény ellenőrzési és végrehajtási folyamatának minden szakaszában részt vesznek a minőségi és kiegyensúlyozott végeredmény érdekében.

---

\* A szöveget a Tanácsadó Bizottság 2008. február 27-én fogadta el. A Kommentár a Keretegyezmény honlapján cseh, macedón, svéd és német nyelven is elérhető, a bevezető összefoglaló oroszul is olvasható. A fordítás a hivatalos angol nyelvű változat alapján készült. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/Thematic\\_Intro\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Thematic_Intro_en.asp), letöltve 2009. 05. 09. A Kommentár terjedelmes szövegéből itt a bevezető összefoglalót és a következtetéseket, illetve a Kommentár 15. cikkét elemző részét közöljük. (a szerk.)

## Részvétel a gazdasági és társadalmi életben

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele felőleli gazdasági és társadalmi életüket éppúgy, mint a politikai és közéleti szerepvállalásukat.

A hatékony részvétel nemcsak azt igényli az Államoktól, hogy minden akadályt elgördítsenek a kisebbség gazdasági ágazatokhoz és a szociális szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférése előtt, azaz, hogy egyenlő lehetőségeket teremtsenek, hanem azt is megköveteli, hogy az Államok elősegítsék a kedvezmények és eredmények megvalósításában is a részvételüket.

A társadalmi, gazdasági hátrányos megkülönböztetés elleni és a tényleges egyenlőség bátorítását szolgáló hatékony intézkedések kifejlesztésének lényeges előfeltételei a megbízható és könnyen hozzáférhető adatok. Tehát a Részes Államoknak rendszeresen naprakész adatokat kell gyűjteniük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi, gazdasági és oktatási helyzetéről annak érdekében, hogy helyzetüket a többségi lakossággal össze lehessen vetni. Az ilyen adatok összegyűjtése csak a személyi adatok védelmére vonatkozó nemzetközi standardokkal összhangban történhet.

A gazdasági és társadalmi életben való hatékony részvétel megkívánja, hogy legyen olyan átfogó jogi szabályozás, amely az állami és magán szereplőknek egyaránt tiltja az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetést. Az ilyen jogi szabályozásnak ki kell terjednie a foglalkoztatásra, a lakhatásra, egészségügyi ellátásra és a szociális védelemre. Ugyancsak fontos, hogy a diszkrimináció eseteire megfelelő jogorvoslatok legyenek elérhetőek, és különös figyelmet kapjanak a többszörösen hátrányos megkülönböztetést szenvedő, nemzeti kisebbségekhez tartozó nők.

A nemzeti kisebbségek részvételét a társadalmi, gazdasági életben olykor adminisztratív akadályok és kulturális háttérükkel, sajátos szükségleteikkel szembeni intézményes érzéketlenség gátolja. A Részes Államoknak képzési programokat kellene kifejlesztetniük a közigazgatásban alkalmazottak számára, amelyek képessé teszik őket, hogy a nemzeti kisebbségek igényeire megfelelően tudjanak válaszolni.

A közszolgáltatásokra és a jóléti intézményekre vonatkozó információkat – ahol ez helyénvaló – a nemzeti kisebbségek nyelvén is könnyen hozzáférhetővé kell tenni. A közigazgatásnak elő kell mozdítaniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek toborzását és megtartását.

Azokat a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket, akik gazdaságilag elmaradott területeken, például falusi, elszigetelt és határ menti területeken, háború sújtotta területeken vagy az ipari hanyatlástól szenvedő régiókban élnek, különleges intézkedésekkel kell megcélozni, amelyek képessé teszik őket a gazdasági, társadalmi életben való hatékony részvételre. Az ilyen intézkedéseket, ahol ez helyénvaló, bilaterális és határokon átnyúló együttműködésekkel lehet támogatni.

Továbbá, tényleges egyenlőségük biztosítására, a hátrányos helyzetű kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek részére gyakran különleges szociális és gazdasági intézkedésekre van szükség.

A romák és utazók társadalmi, gazdasági életben való hatékony integrációjának biztosítása érdekében átfogó és hosszú távú stratégiákat kellene kidolgozni és hatékonyan alkalmazni. Az ilyen stratégiák végrehajtását ellenőrizni kell, és hatásait az érintettekkel szoros együttműködésben kell értékelni.

A Résztes Államok el kell hogy távolítsák az indokolatlan akadályokat és túlburjánzó szabályozásokat, amelyek bizonyos kisebbségi csoportokra jellemző és fenyegetett sajátos gazdasági tevékenységek gyakorlását akadályozzák.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és hatékony egyenlőségének biztosítása érdekében a privatizációs folyamatokban, a hatóságoknak nemcsak az átláthatóságot kell biztosítaniuk, hanem ellenőrző és értékelő mechanizmusokat is fel kell állítaniuk. A fegyveres konfliktusok után a Résztes Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tulajdonjogi igényeit hatékony, átlátható és diszkriminációtól mentes módon ítéljék meg és hajtsák végre.

A bizonyos csoportokhoz, így például az őshonos népekhez tartozó személyek által hagyományosan használt földeket különleges és hatékony védelemben kell részesíteni. Az ilyen csoportok képviselőit hagyományos lakóterületeiken szorosan be kell vonni a földjogokat és földhasználatot érintő döntéshozatalba.

A munkaerőpiachoz, az alapvető szociális juttatásokhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférést nem lehet korlátozni indokolatlan nyelvi vagy lakóhelyi követelményekkel, amelyek különösen egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintenek. Ugyanakkor a Résztes Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a lakhelynyilvántartási eljárások könnyen hozzáférhetőek legyenek és – sem közvetten, sem közvetlenül – ne különböztessék meg hátrányosan a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket, valamint rendszeresen ellenőrizzék [ezeket az eljárásokat].

A lakáságazatban a Résztes Államok határozott intézkedéseket kell tegyenek azért, hogy véget vessenek azoknak a diszkriminatív gyakorlatoknak, amelyek az egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek peremre szorulásához és szegregációjához vezetnek. Ezen felül olyan átfogó ágazati politikákat kellene kifejleszteniük, amelyek orvosolják a minimális követelményeknek sem megfelelő lakáskörülmények és az alapvető infrastruktúrához való hozzáférés problémáit, amelyek különösen érintenek egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket.

Az egészségügyi ágazatban a Résztes Államoknak biztosítaniuk kellene az érintett kisebbségekhez tartozó személyek hatékony bevonását az egészségügyi kérdésekre vonatkozó intézkedések megalkotásába, végrehajtásába és ellenőrzésébe, hogy azok így jobban megfeleljenek sajátos igényeiknek. Az egészségügyi szolgáltatásokban alkalmazott orvosi és adminisztratív személyzetnek megfelelő képzésben kell részesülnie, valamint bátorítani kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó egészségügyi mediátorok felvételét.

Továbbá, az egyenlő lehetőségeket előmozdító politikákat nem lehet csak az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésre korlátozni. Azt kell megcélozni, hogy

a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részére ugyanolyan minőségi szolgáltatásokról gondoskodjanak, mint amilyeneket a lakosság többi része élvez.

## **Részvétel a kulturális életben**

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kulturális politikák tervezésekor és végrehajtásakor lényeges, hogy a hatóságok megfelelően egyeztessenek ezekkel a nemzeti kisebbségekkel és vonják be őket a döntéshozatali folyamatba annak érdekében, hogy igényeiknek hatékonyan megfeleljenek. Ez ugyanígy vonatkozik a kisebbségi kultúrák állami támogatásának elosztására is.

A decentralizációs folyamatok és a hatáskörök átadása a kulturális autonómiáknak, fontos szerepet játszhat abban, hogy a nemzeti kisebbségek hatékonyan vegyenek részt a kulturális életben.

A média kulcsszerepet játszik a kulturális életben; ezt szem előtt tartva, szükséges, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek meg tudják teremteni és használni tudják saját médiájukat. Ugyanígy fontos, hogy képviseljék magukat a fősodorba tartozó médiában is, annak érdekében, hogy nézeteiket megjelenítsék a társadalmat általában érdeklő kérdésekben is.

## **Részvétel a közügyekben**

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számos formában vehetnek részt a közügyekben, így a választott testületek és a közigazgatás minden szintjén képviselve, egyeztető mechanizmusokban vagy kulturális autonómia-megállapodásokban. Különös figyelmet kell fordítani a nemzeti kisebbségekhez tartozó nők és férfiak kiegyensúlyozott képviseletére.

Annak ellenére, hogy a választott testületekben a kisebbségi képviselet más eszközökkel is elérhető, mint sajátos politikai pártok alakításával, az etnikai vagy vallási alapon szerveződő politikai pártok jogszabályi betiltása az egyesülési szabadság indokolatlan korlátozásához vezethet. Bármilyen korlátozásnak összhangban kell lennie a nemzetközi jogi normákban foglalt alapelvekkel. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek érdekeit képviselő vagy előmozdító pártok megfelelő esélyeket kell, hogy kapjanak a választási kampányban.

Kellő egyeztetéseket követően az alkotmányos biztosítékokat hatékony jogalkalmazással kell összekapcsolni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő részvételének biztosítására. Bármilyen megoldásokat is válasszanak, tanácsos bizonyos időszakonként felülvizsgálni azokat annak érdekében, hogy megfelelően tükrözzék a társadalmi változásokat.

Szabály szerint, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek választott testületekben való képviselétét megkönnyítő intézkedéseket támogatni kell. A bejutási küszöb alóli mentesség, a fenntartott helyek vagy a vétójogok gyakran hasznosnak bizonyultak a választott testületekben való részvételük emelésében. Mindazonáltal pusztán az ilyen megoldások bevezetése nem biztosítja automatikusan a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek valódi és érdemleges befolyását a döntéshozatalra. Bizonyos, sajátos körülmények között a „vétójogok” vagy „kvázi vétójogok” rendszere akár az állami intézmények megbénulásához is vezethet. Ilyen esetekben meg kell találni azokat az alternatív utakat, amelyek lehetővé teszik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételét a döntéshozatalban.

A kisebbségi ügyeket felügyelő parlamenti bizottságok létrehozása hozzájárulhat ahhoz, hogy a parlament napirendjén előkelő helyen jelen legyenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő gondok. Az ilyen figyelem azonban más parlamenti bizottságokban is meg kell hogy jelenjen.

A választókörzeti vagy a közigazgatási határok meghúzása hatással lehet a kisebbségi részvételre. Az Államoknak biztosítaniuk kell, hogy a választókörzetek változása ne csökkentse a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megválasztásának esélyeit.

Az állampolgárság fontos elem, amely befolyásolhatja a kisebbségek részvételét a közügyekben. Bár a nem állampolgárok választójogának és választhatóságának korlátozása jogos, ezt nem szabad a szükségesnél szélesebb körben alkalmazni. Az Államokat bátorítani kell arra, hogy a helyi választásokon az állampolgársággal nem rendelkezőknek is megadják az esélyt a választásra és a jelöltségre. A parlamenti vagy helyi választásokon a jelöltekkel szemben támasztott nyelvtudási követelmények nem egyeztethetőek össze a Keretegyezmény 15. cikkével, mivel ezeknek kedvezőtlen hatása van a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételére a közügyekben.

A konzultációs, egyeztetési mechanizmusok egy további lehetőséget adnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a döntéshozatalban való részvételre. Mindazonáltal, akár csak a választott testületekben való képviselét, önmagában ez elégtelen lehet a döntéshozatal lényegi befolyásolásának biztosításához, a pusztán egyeztetés nem elégséges mechanizmus a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének biztosításához. Nem feledkezve meg arról, hogy szükség van a nemzeti körülmények figyelembevételére, az Államokat bátorítani kell, hogy olyan rendszert alakítsanak ki, amely mind a nemzeti kisebbségekkel való egyeztetésről, mind az ő képviselétükről gondoskodik.

Az egyeztető testületeknek világos jogi státuszt kell adni és a velük való egyeztetési kötelezettséget jogilag kell biztosítani. Ezenfelül a döntéshozatali eljárásban való részvételnek rendszeresnek és állandó jellegűnek kell lennie. Kellő figyelmet kell fordítani arra, hogy az egyeztető testületek befogadóak és reprezentatívak legyenek. A

kinevezési eljárásoknak átláthatónak kell lenniük és a nemzeti kisebbségek képviselőivel történt szoros egyeztetésekben kell kialakítani ezeket. Időnként felül kell vizsgálni ezeket annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek között meglévő véleményeket minél szélesebb körben jelenítsék meg. Az egyeztető testületeknek rendszeresen kell foglalkozniuk a számszerűleg kisebb kisebbségekhez és a hagyományosan vagy jelentős számban kisebbségek által lakott területeken kívül élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő ügyekkel.

A közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a jogalkalmazó szervek és a végrehajtó szervek a lehetőségek szerinti mértékben kell hogy tükrözzék a társadalom sokszínűségét. Tehát a közzsférában elő kell mozdítani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felvételét. Mindazonáltal a különböző csoportok képviselőiben a merev, matematikai egyenlőséget célzó intézkedéseket el kell kerülni. A közigazgatási személyzettel szemben támasztott nyelvtudási követelmények nem léphetik túl a kérdéses beosztásban vagy szolgálatban szükséges nyelvtudást. Fokozott figyelmet kell szentelni a roma és utazó, valamint számszerűleg kisebb nemzeti kisebbségeknek, akik gyakran erősen alulreprezentáltak a közigazgatásban.

Az Államokat bátorítani kell, hogy a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó kormányzati struktúrákat hozzanak létre. Az ilyen struktúrák szerepe, hogy ezek, a kisebbségvédelem területén a kormányzati politikák kezdeményezői és koordinátorai legyenek. Lényegbevágó az ilyen struktúrák, valamint más oldalról a kisebbségi egyeztető mechanizmusok és egyéb kormányzati struktúrák közötti koordináció. Az ilyen megoldások segíthetnek abban, hogy a kisebbségek aggodalmai a kormányzati politikákban prioritást kapjanak.

Az Állam alkotmányos felépítése döntő hatással lehet a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételére a közéletben. Nem feledkezve meg arról, hogy figyelembe kell venni a nemzeti sajátosságokat, az országos szint alatti kormányzati formák és a kisebbségi autonóm önkormányzatok értékes eszközei lehetnek az élet számos területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételének előmozdításában. Az Államok alkotmányos berendezkedésétől függetlenül a központi hatóságoknak elkötelezettnek kell maradniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben a nemzetközi és a nemzeti jogi keretből eredő felelősségükhöz.

Ahhoz, hogy a kisebbségi ügyekben érintett testületek hatékonyan tudják végezni munkájukat, megfelelő emberi és pénzügyi erőforrásokat kell elérhetővé tenni számukra.

Lényegbevágó, hogy a közvélemény mind a fősodorba tartozó, mind a kisebbségi médián keresztül, megfelelően tájékozott legyen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő politikai ügyekben. Tehát fontos biztosítani a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő részvételét a különböző médiához kapcsolódó testületekben, így a felügyelő bizottságokban és független szabályozó bizottságokban, közszolgálati műsorszóró bizottságokban és felügyelő tanácsokban.

## I. RÉSZ – BEVEZETŐ

1. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a közélet különféle területein nélkülözhetetlen ahhoz, hogy biztosítsa a társadalmi kohéziót és egy valóban demokratikus társadalom fejlődését. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény<sup>1</sup> (továbbiakban Keretegyezmény) tehát a 15. cikkében kimondja, 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. Tekintettel a hatékony részvétel fontosságára a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmében, a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (továbbiakban Tanácsadó Bizottság) úgy döntött, hogy második tematikus kommentárját a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi, gazdasági és kulturális életben és a közügyekben való részvételének szenteli. Ennek a Kommentárnak az a célja, hogy főleg a Tanácsadó Bizottság 1999 és 2007 között elfogadott országvéleményeire építve, kifejtsa a Tanácsadó Bizottság értelmezését a Keretegyezménynek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételével kapcsolatos rendelkezéseiről. A Kommentár arra törekszik, hogy hasznos eszköz legyen az állami hatóságok és döntéshozók, a kisebbségi szervezetek, nem kormányzati szervezetek, tudósok és más, a kisebbségek védelmében érintettek számára.

3. A Kommentárhoz fűzött előzetes megjegyzések rávilágítanak a részvétel fontosságára és jelentőségére a Keretegyezményben biztosított egyéb jogok hatékony élvezetében. Maga a Kommentár számos olyan lényeges ténymegállapítást elemez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről, amelyek különösen a Keretegyezmény különböző cikkei alapján (III. rész) az országvéleményekben jelentek meg. Következtéseiben a Kommentár rávilágít a főbb kihívásokra, amelyekre a Tanácsadó Bizottságnak több figyelmet kell szentelnie majd a későbbiekben, az egyes országok ellenőrzése során. A Melléklet a 15. cikk és a Keretegyezmény más cikkei közötti kapcsolatot elemzi. Ezt a Kommentárt élő dokumentumnak kell tekinteni, amelyet a Keretegyezmény ellenőrzésének előrehaladásával együtt tovább kell fejleszteni.

4. E Kommentár kidolgozásában a Tanácsadó Bizottság széles körben konzultált a nemzeti kisebbségek képviselőivel és szervezeteivel, a tudományos élet képviselőivel és más érdekeltekkel annak érdekében, hogy a Kommentár a lehető legátfogoóbb legyen, és megfelelően tükrözze azokat a kihívásokat, amelyekkel a nemzeti kisebbségek szembenéznek.

[...]

## 2. Lényegi megállapítások a Keretegyezmény 15. cikkéről

8. A 15. cikk több szempontból is a Keretegyezmény egyik központi rendelkezése. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének mértéke az élet minden területén egy társadalom demokrácia- és pluralizmusszintjének egyik mutatójaként tekinthető. A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele feltételeinek megteremtését tehát a Részes Államoknak úgy kell tekinteniük, hogy az integráns része a jó kormányzás és a pluralista társadalom alapelvei gyakorlatba ültetésének.

9. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele ugyancsak kulcsfontosságú a társadalmi kohézió erősítésében, mivel a nemzeti kisebbségeknek a társadalom periferiáján tartása társadalmi kirekesztéshez és a csoportok közötti feszültségekhez vezethet. A társadalmi, gazdasági életben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi, gazdasági életben történő peremre szorításának ugyancsak az egész országra hatása lehet azzal, hogy azt kockáztatják, hogy ők elveszíthetik társadalmi hozzájárulásukat és a társadalomban hozzáadott ráfordításukat.

10. A 15. cikk, a Keretegyezményben foglalt egyéb rendelkezésekhez hasonlóan, eredménykötelezettséget jelent a Részes Államokra nézve: biztosítaniuk kell, hogy a hatékony részvétel feltételei meglegyenek, de a legmegfelelőbb eszközök kiválasztása ennek a célnak az eléréséhez az ő döntési szabadságukra van bízva. E Kommentár célja, hogy a meglévő tapasztalatok elemzését a Részes Államok rendelkezésére bocsássa, hogy ezzel segítse őket a leghatékonyabb lehetőségek azonosításában.

11. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételének előmozdítása a társadalomban folyamatos és lényegi párbeszédet követel, mind a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a lakosság többsége között, mind a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a hatóságok között. A párbeszéd e két dimenziója csak akkor érhető el, ha hatékony kommunikációs csatornák léteznek.

12. A Tanácsadó Bizottság úgy tekinti, hogy a Keretegyezményben felállított monitoring mechanizmus önmagában is értékes eljárás a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a hatóságok közötti párbeszéd megkönnyítésében.

### *a) Hatékony részvétel, teljes és hatékony egyenlőség és a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának előmozdítása*

13. Amíg a 15. cikk a Keretegyezmény központi rendelkezése, amelyet a hatékony részvételhez való jognak szenteltek, a részvétel ugyancsak kulcsfontosságú más, a Keretegyezményben védett jogok teljes élvezetében. A 15. cikk és a 4. és 5. cikkek közötti kapcsolat különösen fontos ebben a tekintetben. Valójában a 15., a 4.

és az 5. cikk egy háromszög három csúcsának tekinthetőek, amelyek együtt alkotják a Keretegyezmény fő alapjait.<sup>2</sup>

14. A 4. cikk megköveteli az Államoktól a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és hatékony egyenlőségének előmozdítását az élet minden területén. Ez magával vonja az egyenlő jogvédelemhez való jogot és a jog előtti egyenlőséget, valamint minden etnikai vagy egyéb alapú hátrányos megkülönböztetéssel szembeni védelem jogát. Ezenfelül a teljes és hatékony egyenlőség azt is magában foglalja, hogy szükség van arra, hogy a hatóságok különleges intézkedéseket tegyenek a múltbéli vagy strukturális egyenlőtlenlégek leküzdésére, és hogy mind a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, mind a többség számára biztosítsák különböző területeken az egyenlő lehetőségeket. Az 5. cikk magával vonja, hogy a Részes Államok „támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit” annak érdekében, hogy *hatékonyan* biztosítsák az identitáshoz való jogukat.

15. A hatékony részvételhez való jog, ahogy a 15. cikkben megjelenik, lehetővé teszi, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek aggodalmait a teljes és hatékony részvétellel és sajátos identitásuk megőrzéséhez és fejlesztéséhez való joggal kapcsolatban meghallgatják és hatékonyan figyelembe veszik.

### ***b) Hatékony részvétel a „nemzeti kisebbségeket érintő ügyekben”***

16. A 15. cikk megköveteli az Államoktól, hogy megteremtsék a szükséges feltételeket a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéhez különböző ügyekben, *különösen az őket érintőekben*. A 15. cikknek ez a része megköveteli a Részes Államoktól, hogy különös figyelmet fordítsanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek bevonására a döntéshozatali eljárásokba, a számukra különösen lényeges ügyekben. A Tanácsadó Bizottság kiterjedt magyarázatokat fűzött az Államok által létrehozott, a nemzeti kisebbségek képviselőit az őket érintő ügyek egyeztetési és döntéshozatali folyamatába bevonó különféle mechanizmusokhoz. Ezek a megjegyzések azokra a mechanizmusokra koncentrálnak, amelyek a nemzeti kisebbségeket bevonják a sajátos kulturális, szociális és gazdasági politikákról szóló döntéshozatalba éppúgy, mint a közügyekbe.

17. Ugyanakkor a Tanácsadó Bizottság gyakran aláhúzta, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek beleszólása kell, hogy legyen azokba az ügyekbe is, amelyek nem kizárólag őket érintik, de az egész társadalom tagjaiként rájuk is hatással vannak. A közügyekben való részvétel valóban nemcsak azért lényeges, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek különleges érdekeinek figyelembe vételét, hanem azért is, hogy lehetőséget adjon nekik arra, hogy a társadalom fejlődésének általános irányát is befolyásolhassák.

**c) A részvétel „hatékonysága”**

**18.** A 15. cikkel kapcsolatban egy másik központi kérdés a „hatékonyság” jelentése a kisebbségi részvétellel összefüggésben. A részvétel „hatékonyságát” nem lehet absztrakt terminusokban mérni. A Tanácsadó Bizottság annak tekintetbe vételénél, hogy vajon a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele hatékony-e, nemcsak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és hatékony egyenlőségét előmozdító eszközöket vizsgálta: az érintett személyekre és a társadalom egészére gyakorolt hatásukat is figyelembe vette. Ennek a hatásnak mennyiségi és minőségi dimenziói is vannak, és a különböző szereplők különbözőképpen láthatják ezt, attól függően, mennyire vesznek részt a folyamatokban.

**19.** Tehát a Részes Államoknak nem elég csak formailag gondoskodniuk a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételéről. Azt is biztosítaniuk kell, hogy részvételük lényeges befolyással legyen a meghozott döntésekre és, amennyire ez lehetséges, ezek részben saját döntéseik is legyenek.

**20.** Hasonlóképpen, a Részes Államok által a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi, gazdasági életben való részvételének javítására hozott intézkedéseknek hatással kell lennie egyéni gazdasági szereplőként a munkaerőpiachoz, a szociális védelemhez való hozzáférésükre és végső soron az életük minőségére. Ebben az összefüggésben a teljes és hatékony egyenlőség a hatékony részvétel eredményének tekinthető.

**21.** A nemzeti kisebbségek képviselői számára kihívást jelenthet, hogy hatékonyan részt vegyenek a döntéshozatalban. Ez magával vonja az idő és a források elosztását, nemcsak a részvétel érdekében, hanem azért, hogy megkíséreljék pontosan tükröztetni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek között meglévő nézetek sokféleségét is. Következésképpen, ahhoz, hogy képviselőik hatékonyan tudjanak hozzájárulni mindehhez, a nemzeti kisebbségeknek mind a szükséges kapacitások kiépítésére, mind a forrásokra szükségük van.

**d) A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele a kultúrák közötti párbeszédben**

**22.** A 15. cikk azt is célozta, hogy megkönnyítse a kultúrák közötti párbeszédet azáltal, hogy a nemzeti kisebbségeket láthatóvá tegye, meghallgassák őket és hatékonyan részt vegyenek a döntéshozatalban, beleértve a társadalom egésze számára jelentős ügyeket is. Valójában a párbeszédet nem lehet csak a nemzeti kisebbségek képviselőire és a hatóságokra szűkíteni, hanem a társadalom minden részére ki kell terjeszteni. A Keretegyezmény célja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nagyobb lehetőségekkel vegyenek részt a teljes társadalomban és ugyanak-

kor, a kultúrák közötti párbeszéd szellemében, a többségi lakosság jobban megismerkedjen a nemzeti kisebbségek kultúrájával, nyelvével és történelmével.<sup>3</sup>

[...]

#### IV. Rész – Következtetések

**146.** Ez a Kommentár a Tanácsadó Bizottság erőfeszítésének eredménye, hogy összefoglalást nyújtson a 15. cikk és a Keretegyezmény kapcsolódó cikkeinek értelmezéséről a Keretegyezmény végrehajtásában érintettek számára. A végső cél, hogy segítse a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvételének előmozdítását az élet minden területén, hogy fejlessze a Keretegyezmény alapelveinek végrehajtását és hogy segítse az állami hatóságokat egy integráltabb és jobban működő társadalom építésében.

**147.** A Kommentár, közvetve és közvetlenül a Tanácsadó Bizottság országokat érintő munkájára épülve, a döntéshozók, állami tisztviselők, civil szervezetek, kutatók és más érintettek, s nem kevésbé maguk a kisebbségek számára nyújt elemzést azokról a lehetséges opciókról, amelyek megfelelő és tájékozott választások megtételére teszik őket képessé a kisebbségi részvétel javítását célzó jogszabályok és politikák kidolgozásában. Az ilyen választásokat, ahhoz, hogy fenntarthatóak legyenek, a nemzeti kisebbségek és a hatóságok egyetértésével kell meghozni. Ugyancsak fontos, hogy figyelembe vegyék a többségi lakosság véleményét is, illetve a társadalom különböző csoportjai között uralkodó kapcsolatok típusait.

**148.** Nyilvánvaló, hogy a különböző nemzeti kisebbségekre, akárcsak a Részes Államokban uralkodó különböző helyzetekre, különböző megoldásokat lehet alkalmazni. A Részes Államok egyes intézkedéseit a Tanácsadó Bizottság a Keretegyezmény 15. cikke, adott körülmények között, megfelelő végrehajtásaként vette figyelembe. Mégis fontos emlékeztetni arra, hogy egy intézkedés, amely az egyik Részes Államban hatékony részvételhez vezet, nem szükségszerűen fejt ki azonos hatást egy más összefüggésben. Épp ezért, a Részes Államok, saját hazai helyzetüknek fényében kell hogy megítéljék azoknak a rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát és hatékonyságát, amelyek máshol a nemzeti kisebbségek részvételének növeléséhez vezetnek. A Tanácsadó Bizottság célja ezzel a Kommentárral, hogy rávilágítson azokra a tapasztalatokra, amelyekből értelmes következtetéseket lehet levonni minden Részes Állam javára.

**149.** Továbbá az a tény, hogy a Részes Államok által hozott intézkedések adott körülmények között és a monitoring eljárás adott szakaszában kielégítőnek tekinthetők, nem jelenti azt, hogy a jövőben elégségesek lesznek a Keretegyezmény standardjainak való megfelelés biztosításához. Ez a Kommentár tehát segíteni is próbál a Részes Államoknak, hogy olyan feltételeket teremtsenek, amelyek képessé teszi őket arra, hogy fenntartható módon megfeleljenek a Keretegyezmény rendel-

kezéseinek a jövőben, és hosszú távú perspektívákat fogadjanak el a kisebbségvédelemről és az általuk elérni szándékozott társadalmi kapcsolatokról.

**150.** Ezenfelül a kisebbségek és a többségek helyzete egyaránt folyamatosan fejlődik és idővel új kérdések merülnek fel vagy alakulnak ki. Néhány kérdést, amit ez a Kommentár említ, kiváltképp a társadalmi, gazdasági életben való részvétel terén, még sem a Tanácsadó Bizottság – országjelentéseiben –, sem más, a kisebbségek jogainak védelmében érintett szereplő nem elemezte és tárta fel teljesen. További figyelmet kell szentelni egy sor kérdésnek, különösen, amelyek a gazdasági, társadalmi és kulturális életben való hatékony részvételt érintik. A továbbiakban feltárandó kérdések például a környezeti problémáknak a törekeny nemzeti kisebbségek részvételére gyakorolt hatásaitól egészen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hitelhez és banki szolgáltatásokhoz való hozzáféréseig terjednek.

**151.** Más kérdéseket a Tanácsadó Bizottságnak a következő monitoring ciklusokban kell még újra megvizsgálnia, amikor a részvételre gyakorolt hosszabb távú hatásai is láthatóak lesznek. Amint azt a bevezető megjegyzésekben is említettük, ezt az okmányt élő dokumentumként kell kezelni, amelyet a Keretegyezmény ellenőrzésének előrehaladásával együtt tovább kell fejleszteni.

*Fordította: Vizi Balázs*

## Jegyzetek

<sup>1</sup> A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, amelyet 1994-ben fogadtak el, az Európa Tanács fő eszköze a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmében. 1998-ban lépett hatályba és eddig 39 tagállam ratifikálta.

<sup>2</sup> A hivatalos magyar fordításban a két cikk:

4. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára biztosítják a törvény előtti egyenlőséget és a törvény általi egyenlő védelem jogát. Ebben a vonatkozásban minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilos.

2. A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy – amennyiben szükséges – megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.

3. A 2. bekezdésben foglaltaknak megfelelő intézkedéseket nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni.

5. cikk

1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.

<sup>3</sup> L. a Keretegyezmény 6.1. cikkét is.