

Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések

Date: 2012. november

Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához és magyarázó megjegyzések

2012. november

Kiadja és terjeszti az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa (NKF).

Ebből a kiadványból bármilyen információ szabadon felhasználható;
a forrás feltüntetését előre is köszönjük.

ISBN : 978-90-75989-20-5

© OSCE High Commissioner on National Minorities 2012

Nyomtatva Hollandiában

Elektronikus formában is elérhető a következő weboldalon:
www.osce.org/HCNM

További tájékoztatásért vegye fel velünk a kapcsolatot a következő címen:
OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 (0)70 312 5500 Fax: +31 (0)70 636 5910
E-mail: HCNM@HCNM.org
Webhely: www.osce.org/HCNM

Tartalom

Bevezetés	2
I. Strukturális alapelvek.....	7
A szuverenitás felelősséggel jár	7
Jó és demokratikus kormányzás.....	8
A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a valódi egyenlőség	10
Az emberi jogok, többek között a kisebbségi jogok tisztelőben tartása és védelme	12
II. Integrációs alapelvek	14
A sokszínűség és a többes identitás elismerése.....	14
Az önkéntes identitásválasztás elsőbbsége.....	15
A kisebbségi ügyek izolatív megközelítésének elkerülése	18
Közös közintézmények, az összetartozás érzése és a kölcsönös alkalmazkodás.....	19
Befogadás és tényleges részvétel	21
Jogok és kötelezettségek	22
Közösségek közötti kapcsolatok.....	23
A többséget és a kisebbségeket egyaránt megcélzó politikák	25
III. Az integrációs politika keretrendszerének elemei	26
Hatékony szakpolitikai intézkedések kialakítása	26
Jogszabályok és intézmények.....	31
Szereplők és szerepek	35
IV. Kulcsfontosságú szakpolitikai területek	42
A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a teljeskörű, tényleges egyenlőség	42
Állampolgárság.....	44
Tényleges részvétel.....	51
a. Részvétel a közügyekben.....	52
b. Részvétel a társadalmi és a gazdasági életben.....	53
c. Részvétel a kulturális életben és a hitéletben	56
Nyelvhasználat.....	59
Oktatás	62
Biztonság és rendészet.....	65
Igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés	67
Média	68
A jelképek sokszínűsége és közterületi használata	72

Bevezetés

A nemzeti kisebbségi problémákból fakadó konfliktusok a lehető legkorábbi szakaszban történő megelőzése céljából az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1992. júliusi helsinki határozatában létrehozta a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos hivatalát. Az elmúlt 20 év alatt a három egymást követő főbiztos számos visszatérő problémát tapasztalt a munkája során. Ezekre válaszul hat tematikus ajánlást és iránymutatást tettek közzé, amelyek a hasonló problémákkal szembesülő államok számára nyújtanak rálátást a helyzetre, illetve szolgálnak tanácsokkal. Az első három – *a Hágai Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Oktatáshoz Való Jogairól*, *az Oslói Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól* és *a Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben* – leginkább a kisebbségi jogok normáinak továbbfejlesztésével, illetve kidolgozásával foglalkozott; az oktatás, a nyelvhasználat és a közéletben való részvétel területét illetően. Az ezeket követő két kiadvány – *az Útmutató a Kisebbségi Nyelvek Használatához az Elektronikus Médiaiban* és *a Soknemzetiségű Társadalmak Rendfenntartására Vonatkozó Ajánlások* – olyan jellegzetes kihívásokkal foglalkozik, amelyekkel számos állam néz szembe, amikor hatékony rendészeti eljárásokat kívánnak lefolytatni az etnikailag sokszínű társadalmakban, és biztosítani kívánják a kisebbségeknek a műsorszolgáltató médiához a saját nyelvükön történő hozzáférést. A legújabb ajánlásgyűjtemény – *A Bozeni/Bolzanói Ajánlások a Nemzeti Kisebbségekről az Államközi Kapcsolatokban* – azokról a feltételekről és korlátokról szól, amelyek mentén az államok a más országokban élő kisebbségeket támogathatják.

Az összes, ezen kiadvány által tárgyalt probléma közvetlenül kapcsolódik a főbiztosok azon erőfeszítéseihöz, hogy csökkentsék a feszültségeket, és megelőzzék az etnikai csoportok közötti konfliktusokat. A Nemzeti Kisebbségi Főbiztosok tapasztalatai szerint a sokszínűség önmagában nem jár együtt, illetve nincs ok-okozati kapcsolatban a feszültségek és az erőszak fokozódásával. A hidegháború utáni Európában kitört számos etnikai konfliktus közül egyik sem lett volna elkerülhetetlen. Olyan politikai döntések eredményei voltak, amelyeknek lett volna alternatívájuk. Az ilyen jellegű konfliktusok gyakorta az alapvető jogok biztosításának megtagadásában és teljes közösségek következetes, illetve rendszerszerű kirekesztésében és elidegenítésében gyökereznek.

Az emberi jogok, többek között a kisebbségi jogok védelme az államokon belül és azok között ezért kapcsolódik össze elválaszthatatlanul a béke és a stabilitás megőrzésével. Az államoknak a gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai életben mindenki számára biztosítaniuk kell az esélyegyenlőséget, tekintet nélkül arra, hogy az adott személy a többséghez vagy egy kisebbséghez tartozik-e. Az államoknak gyakorlati érdekük is fűződik ahhoz, hogy egyenlő esélyeket biztosítsanak a részvételt illetően: a kirekesztett, illetve marginalizált csoportok alacsonyabb szintű részvétele a társadalom számára közvetett vagy közvetlen költségekkel járhat, figyelembe véve a közjóhoz való alacsonyabb szintű hozzájárulásukat, valamint a kirekesztés számos következményének kezelésére bevezetett intézkedések megnövekedett költségeit.

Az egymást követő főbiztosok azonban azt is megtanulták, hogy a kisebbségi kultúra, identitás és politikai érdekek elismerése és figyelembe vétele, valamint a népesség egésze társadalmi részvételének előmozdítása nem feltétlenül elégséges önmagában a fenntartható és tartós béke megszilárdulásához. Ezért a főbiztosok olyan rendelkezések foganatosítását, illetve olyan szakpolitikai intézkedések megvalósítását is javasolják az államoknak, amelyek előmozdítják a sokszínű, etnikai szempontból heterogén társadalmak integrációját és kohézióját.

Ha a sokszínű társadalmaknak nincs megfelelő integrációs politikájuk, akkor fennáll a veszélye annak, hogy a különböző közösségek, különösen a nagy és területileg koncentrált közösségek egyre inkább elkülönülnek egymástól; az érdekeik nem, vagy csak kevéssé találkoznak, és nem osztoznak az összetartozás érzésében. Az ilyen párhuzamos, egymással kapcsolatban nem álló közösségekre történő elkülönülés jelentős veszélyt jelent a multietnikus államok életképességére és stabilitására. Ez a kockázat megfelelően irányított integrációs folyamattal enyhíthető, amely kulcsszerepet játszhat annak megelőzésében, hogy a feszültségekből konfliktusok legyenek, és amely egyúttal egy igazságos társadalom kialakításának is az előfeltétele. Az integráció feladata alapvetően az, hogy eleget tegyen a szuverenitással járó felelősségnek; többek között az emberi jogok tiszteletben tartásának, valamint a jó és hatékony kormányzás biztosításának; és az integráció elválaszthatatlan kapcsolatban áll a plurális társadalmak általános stabilitásával.

Jelen dokumentum – a *Ljubljanai útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához* – célja ennek a gondolkodásmódnak és megközelítésnek a megismertetése. Az útmutató nem csupán támogatja a kisebbségi kultúra, identitás és politikai érdekek elismerését, hanem azt is ajánlja az államoknak, hogy gondoskodjanak az etnikai megosztottságot áthidaló kommunikáció és az interakció kereteinek kialakításáról. Jelen útmutató szerint a nemzeti kisebbségeknek nem pusztán jogot kell biztosítani

az állam átfogó kormányzásában való tényleges részvételre; hanem kifejezetten *bátorítani* is kell a kisebbségeket a részvételre.

Az integráció a kölcsönös elköteleződés dinamikus, többszereplős folyamata, amely egy sokszínű társadalom minden tagja számára megkönnyíti a tényleges részvételt a gazdasági, politikai, szociális és kulturális életben, és országos és helyi szinten egyaránt hozzájárul egyfajta közös, befogadásra irányuló összetartozás-érzés kialakulásához. Az integrációs folyamat támogatása érdekében az államoknak olyan intézkedéseket kell bevezetniük, amelyek célja a sokszínűséget tisztelő társadalom létrehozása, amelyben mindenki, – minden etnikai, nyelvi, kulturális és vallási csoport tagja – hozzájárul a közös, befogadásra irányuló állampolgári azonosságtudat létrehozásához és fenntartásához. Ez úgy valósítható meg, ha mindenki számára egyenlő esélyeket biztosítanak ahhoz, hogy hozzájáruljon a politikai közösség létrehozásához, és hogy részesülhessen annak előnyeiből. Ez azt követeli meg, hogy az államok biztosítsák mindenki számára a jogainak tiszteletben tartását, és hogy megteremtsék a feltételeket a társadalom minden tagja számára a felelősségből való részvállalásra. Az ilyen politika a társadalom egészének a javát szolgálja; és ez a folyamat a többségi és a kisebbségi kultúrákban egyaránt változásokhoz vezethet. Ez az oka annak, hogy a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos inkább a multietnikus társadalmak integrációjáról beszél, és nem egyes kisebbségi csoportok adott társadalmakba való integrálásáról.

Tekintettel arra, hogy etnikai és kulturális szempontból az összes EBESZ-tagállam egyre sokszínűbb, és ezzel kapcsolatban az integrációs modelleket és megközelítéseket is fokozott figyelem övezi, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos úgy döntött, hogy összegzi a nemzeti kisebbségi főbiztosok kapcsolódó tapasztalatait, és jelen útmutatóban megosztja azokat. Ennek során útmutatással kíván szolgálni a tekintetben, hogy egy állam hogyan tehet az integráció és a társadalmi kohézió felé lépéseket úgy, hogy közben gondot fordít az emberi jogok védelmére és előmozdítására is; beleértve a különböző közösségek jogát is az identitásuk védelmére. Az összes tagállamnak szánt általános tanácsok nem kínálhatnak konkrét megoldásokat egy adott állam intézkedéseinek tartalmát illetően, mivel a kontextus államonként eltérő. Mindazonáltal, jelen az útmutató álláspontja szerint mindig az államok felelőssége az integrációs folyamatok támogatása és az integrációs intézkedések végrehajtása.

Az útmutató ötvözi a normatív és a gyakorlati megközelítést, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos azon tapasztalataira támaszkodva, amelyek a hidegháború utáni átmenet, államépítés és konszolidáció kontextusában, kifejezetten a nemzeti kisebbségek problémáival kapcsolatban végzett munka során halmozódtak fel. Bár az útmutató

a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos konkrét munkatapasztalataira támaszkodik, és nem ad kimerítő összefoglalást az integrációs politikákról, ennek ellenére olyan meglátásokat és megállapításokat tartalmaz, amelyek számos különféle kontextusban is érvényesek lehetnek.

A jelen útmutatóban használt „nemzeti kisebbség” kifejezés kisebbségi csoportok széles körére vonatkozik, többek között etnikai, vallási, nyelvi és kulturális közösségekre, függetlenül attól, hogy ezeket a csoportokat azokban az államban, ahol élnek, elismerik-e kisebbségként; illetve tekintet nélkül arra, hogy milyen típusú kisebbségi státuszuk van, vagy hogy a csoport milyen státuszt követel magának. Továbbá, a „kisebbség” kifejezést gyakran a „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” kifejezés rövid megnevezéseként használjuk. Mindez nem jelenti azt, hogy a jelen dokumentumban bemutatott minden alapelv, kisebbségi jogi és szakpolitikai lehetőség minden egyes helyzetben ugyanúgy alkalmazható lenne. Nyilvánvaló, hogy amíg az alapvető emberi jogi normák mindenkire egyformán alkalmazandóak, a megfelelő integrációs politikának bizonyos mértékben az különböző kisebbségi csoportok szükségleteihez, illetve az eltérő körülmények által támasztott kihívásokhoz kell igazodnia. Az integrációs politika tartalma többek között olyan tényezők függvénye lehet, mint az érintettek száma, a letelepedés óta eltelt idő, a földrajzi koncentráció, valamint az adott társadalmi, gazdasági és kulturális szükségletek. Mindemellett, az integrációs intézkedések kidolgozása során figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy sokan többes identitással rendelkeznek, ami többféle módon, időtől és kontextustól függően eltérően nyilvánulhat meg.

Jelen útmutató négy részből áll: a strukturális alapelvekről, az integrációs alapelvekről, az integrációs politika keretrendszerének elemeiről, valamint a kulcsfontosságú szakpolitikai területekről szóló részből. A strukturális alapelvek – amelyeket nem fontossági sorrendben mutatunk be —kapcsolódnak egymáshoz és szükségesszerűek, noha teljes mértékben nem megvalósíthatóak. Olyan célok, amely felé minden államnak törekednie kell, és nehezen elképzelhető, hogy ezen alapelvek gyakorlatba való átültetésére történő erőfeszítések nélkül lehetséges lenne megfelelő integrációs intézkedéseket megvalósítani. Mivel a strukturális alapelveket soha nem lehet tökéletesen és végérvényesen megvalósítani, a megvalósulás tökéletlensége nem hozható fel az integrációs intézkedések elfogadása, illetve megvalósítása elmaradásának okaként. Az integrációs alapelvekről szóló rész bemutatja azokat az alaptételeket és értékeket, amelyek kifejezetten az integrációhoz kapcsolódnak, illetve, amelyek az integrációs politika kialakításához szükségesek. Az integrációs politika keretrendszerének elemeiről szóló rész meghatározza az integrációs intézkedések kidolgozásának és végrehajtásának a kereteit, tekintettel többek között a mechanizmusokra, a folyamatokra, valamint a horizontális szempontokra. Végül, a

kulcsfontosságú szakpolitikai területekről szóló rész – bár nem sorolja fel az összes vonatkozó szakpolitikai területet –, felveti a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tapasztalatai szerint legfontosabbnak tűnő témákat, és közelebbről bemutatott példákat is tartalmaz az egyes szakpolitikai területekre vonatkozóan; az adott kontextus függvényében lehet választani ezek közül, illetve alkalmazni ezeket.

A társadalmi integráció összetett és átfogó közpolitikai terület, és ez az útmutató az elmúlt húsz év során végzett munka során összegyűjtött tapasztalatok eredménye. A dokumentum a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos jelenlegi és korábbi munkatársai, többek között Francesco Palermo és Ilze Brands Kehris értékes meglátásain alapul. Az útmutató jelenlegi formája számos külső szakértő elkötelezettségének és a témára való rálátásának is köszönhető, akik a dokumentum korábbi változataihoz járultak hozzá megjegyzéseikkel és kritikai észrevételeikkel. A külső szakértők között volt Rainer Bauböck, Alex Grigorev-Roinishvili, Mihails Hazans, Kristin Henrard, Tom Hadden, Sally Holt, Thomas Huddleston, Jennifer Jackson-Preece, Milena Klajner, Antti Korkeakivi, Mark Lattimer, Tove Malloy, Jan Nissen, John Packer, Petra Roter, Patrick Simon és Sarah Spencer. Az útmutató azonban kifejezetten a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tapasztalataira támaszkodik, és nem valamelyik szakértő nézeteit tükrözi.

Az útmutató célja, hogy a döntéshozóknak illetve a tagállamok képviselőinek irányelvekkel és gyakorlati tanácsokkal szolgáljon azzal kapcsolatban, hogy hogyan dolgozzanak ki és valósítsanak meg olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik a sokszínű társadalmak integrációját. Az útmutató annak reményében született, hogy a folyamatban különböző szerepeket betöltő egyéb érintett felek, többek között a civil társadalom, a magánszektor, valamint az egyes független hatalmi ágak képviselői is haszonnal forgatják majd a munkájuk során. A sokszínűséghez alkalmazkodni kívánó, valamint a társadalmi csoportok egymástól való eltávolodásából, illetve a társadalmi csoportok közötti feszültségek fokozódásából fakadó konfliktusok kockázatát elkerülni igyekvő, és ezáltal a hosszú távú békéhez és stabilitáshoz hozzájáruló államok prioritásai között szerepelnie kell az integrációs politika kidolgozásának és megvalósításának. A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos húszéves, a társadalmi integráció folyamatait támogató munkája tanulságainak megosztásával, valamint a tapasztalatokon alapuló ajánlások megfogalmazásával azt reméljük, hogy ez az útmutató hozzájárul majd ahhoz, hogy a tagállamok hatékony integrációs intézkedéseket dolgozzanak ki és valósítsanak meg.

Knut Vollebaek
EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos,
Hága, 2012. november 7.

I. Strukturális alapelvek

A szuverenitás felelősséggel jár

1. Egy stabil társadalom mögött szuverén, működő államnak kell állnia. A szuverenitás azt jelenti, hogy az államnak a saját lakosságát illetően éppúgy, mint a nemzetközi közösséget illetően jogai és kötelezettségei vannak. Az állam szuverenitással összefüggő kötelezettségei közé tartozik, hogy – megfelelő intézményi és jogi keretekre támaszkodva – integrációs intézkedéseket dolgozzon ki és valósítson meg.

Az állam szuverenitása a nemzetközi jog egyik alapelve, amelyet számos fontos nemzetközi dokumentum foglal magába vagy erősít meg.¹

Egy stabil társadalom, amelyben a változás dinamikus folyamatai erőszak nélkül mennek végbe, csak úgy valósítható meg, tartható fenn és fejleszthető tovább, ha rendelkezésre állnak a szuverenitás hatékony gyakorlásának a feltételei. Ezen felül, a szuverenitást a következő alapelvek szerint kell gyakorolni: jó és demokratikus kormányzás, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valódi esélyegyenlőség biztosítása, valamint az emberi jogok – ezen belül a kisebbségi jogok – tiszteletben tartása és védelme.

¹ Ilyen dokumentum *többek között* az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 1. és 2. cikke (a továbbiakban: „ENSZ Alapokmány”); az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1975. évi Helsinkii Záróokmányának I-X. alapelve; az 1990. évi Új Európáról szóló Párizsi Charta; Az emberi dimenzióval foglalkozó 1990. évi koppenhágai EBEÉ konferencia dokumentumának (a továbbiakban: „Koppenhágai Dokumentum”) 37. bekezdése; az Európa Tanács a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló 1995. évi keretegyezményének (a továbbiakban: „NKVK), preambuluma és 21. cikke; az ENSZ 1992. évi Nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatának (a továbbiakban: „ENSZ Kisebbségi Nyilatkozat”) 8(4). cikke; és az 1994. évi Európai Stabilitási Egyezmény beiktatása alkalmából rendezett konferencia záróokmánya (a továbbiakban: „Stabilitási egyezmény”), 1.6. bekezdése.

Egy modern demokratikus államban a polgárok jóváhagyásán alapulnak az állam lakosság iránti kötelezettségei. A szuverenitás forrását és célját tehát egyaránt a polgárok jelentik. A szuverenitás nem pusztán jogokkal, hanem kötelezettségekkel és felelősségekkel is jár.

Külön ki kell emelni, hogy az államok a joghatóságukon belül kötelesek mindenki számára biztosítani az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat, ezen belül a kisebbségi jogok gyakorlását.²

Az emberi jogok – beleértve a kisebbségi jogok – tiszteletben tartását és védelmét megkövetelő nemzetközi felelősség kontextusában az államok elszámoltathatók a nemzetközi közösség felé, és emiatt eleget kell tenniük jelentéstételi kötelezettségeiknek a nemzetközi felügyeleti és tanácsadó testületek felé. Az ilyen testületek fontos szerepet játszanak az átláthatóság, a megértés és a jóakarát előmozdításában, az államoknak támogatniuk és fejleszteniük kell a vonatkozó mechanizmusokat, valamint teljes körűen részt kell venniük ezekben.

Az államoknak a szuverenitással járó felelőssége kiterjed a társadalmi integráció elősegítésére is. Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa (a továbbiakban: „NKF”) tapasztalatai szerint a tartós béke, a stabilitás, a belső és külső biztonság, valamint a jólét összefügg a társadalom összes alkotórészére kiterjedő integrációs folyamat megvalósulásával. Ez azt jelenti, hogy az államoknak a sokszínűségüket olyan intézkedések, valamint intézményi és jogi keretek által kell megvédeniük, amelyek elősegítik a befogadást, egymás elismerését és a kölcsönös alkalmazkodást.

Az állam működőképességének hiánya vagy tökéletlensége nem hozható fel okként az integrációs intézkedések kidolgozásának és megvalósításának elmulasztására; ellenkezőleg, az NKF tapasztalata szerint az integrációs intézkedések megléte segíti az állam jobb működését.

2 Erről a felelősségről *többek között* az EBEÉ Helsinkii Záróokmánya VII. alapelvének 4. bekezdése; az 1950. évi az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: „EJASZV”) 1. cikke, és, különösen a kisebbségek tekintetében, az ENSZ 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányának (a továbbiakban: „PPJNE”) 27. cikke; az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 1(1). cikke, a Koppenhágai Dokumentum 33(1). és 36(2). bekezdése, valamint az NKVK 1. cikke is rendelkezik.

Jó és demokratikus kormányzás

2. A jó és demokratikus kormányzás az állam teljes lakosságának szükségleteit és érdekeit szolgálja. Miközben a demokrácia a többségi akarat érvényesülését jelenti a politikai döntéshozatalban, egyúttal garanciákat is magában foglal a többségi hatalommal való visszaélésekkel szemben. Ez a kisebbségek védelmének és részvételének biztosításával, illetve a teljes lakosság bevonásán alapuló, befogadó kormányzási folyamatok elősegítése révén valósul meg.

A többpárti demokrácia, a hatalmi ágak szétválasztása, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz, és elengedhetetlen feltételei a tartós békének, a biztonságának és az igazságosságának.

A jogi és politikai kötelezettségeiket illetően az EBESZ összes tagállama elkötelezett a demokrácia – és ezen belül a politikai pluralizmus – vezérelve iránt³ Mivel a kormányok felhatalmazása a polgárok akaratán alapul,⁴ ennek értelmében mindenkinek joga van részt venni a közügyekben. Másfelől ez valamennyi kormányzati szinten a képviselő elvén létrejött intézmények meglétét követeli meg.⁵

A demokrácia – és az alapelvei alapján folytatott kormányzás – kulturális, társadalmi, gazdasági, nyelvi, etnikai vagy vallási különbségekre, illetve háttérre való tekintet nélkül az állam teljes lakosságát szolgálja és védi. Az államoknak teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk a jogállamiság követelményét és a nemzetközi kisebbségi jogi normákat, ezen belül azokat is, amelyek a kisebbségek tényleges részvételére vonatkoznak.⁶ Ezért a demokratikus döntéshozatali folyamatok mindenki, így a strukturálisan egyenlőtlen helyzetben lévő személyek számára is lehetővé teszik a tényleges részvételt és a véleménynyilvánítást.⁷

3 Kopenhágai Dokumentum, preambulum és 5. és 6. bekezdés.

4 Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 21(3). cikk.

5 Az Interparlamentáris Unió 1997. évi Demokráciáról szóló egyetemes nyilatkozatának (a továbbiakban: „DENY”), 11. bekezdése.

6 *A nemzeti kisebbségeknek a közéletben történő hatékony részvételéről szóló lundi ajánlások*, 1999 (a továbbiakban: „Lundi Ajánlások”), 2. ajánlás.

7 Lásd *többek között* a Tanácsadó Bizottságnak a Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a kulturális, társadalmi és gazdasági, valamint a közéletben való hatékony részvételéről szóló 2008. évi magyarító megjegyzéseit (a továbbiakban: „Magyarító megjegyzések a részvételről”).

A jó és demokratikus kormányzás olyan, részvételen alapuló döntéshozatali módokat követelhet meg, amelyek elérik azokat a csoportokat is, amelyek egyébként kiszorulnának a döntéshozatalból.

A demokratikus kormányzás megköveteli a hatalmi ágak szétválasztását. Bizonyos körülmények között a tényleges részvétel fokozható területi, illetve nem területi alapú autonómia vagy egyéb hatalommegosztási konstrukciók révén.⁸

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a valódi egyenlőség

3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a valódi egyenlőség nem pusztán alapvető, illetve horizontálisan érvényesítendő elvek; hanem előfeltétele is annak, hogy mindenki hatékonyan járulhasson hozzá a közjóhoz. A hátrányos megkülönböztetés tilalma magában foglalja a törvény előtti egyenlőséget és az egyenlő törvényi védelmet, valamint a tényleges egyenlőség előtt álló akadályok lebontását. A törvény előtti és a tényleges egyenlőség biztosítása célzott intézkedések, valamint – szükség esetén – különleges rendelkezések bevezetésére vonatkozóan is pozitív kötelezettséget jelent.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a valódi egyenlőség előmozdításának alapelvét egyetemes⁹ és regionális nemzetközi emberi jogi okmányok írják elő.

Regionális szinten az EBESZ megerősítette azokat a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és az egyenlőségre vonatkozó alapelveket;¹⁰ amelyek – a kisebbségi jogok hátrányos megkülönböztetéstől mentes gyakorlása kapcsán – kifejezetten a kisebbségekkel kapcsolatban számos dokumentumban szerepelnek.¹¹ Külön

⁸ Lundi Ajánlások, 14–20. ajánlás.

⁹ Lásd az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 2. és 7. cikkeit; a PPJNE 2., 26. és 27. cikkeit; az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: „GSZKJNE”) 2. cikkét; valamint az 1965. évi a Faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény (a továbbiakban: „FMMFKNE”) 1. cikkét. Ezenfelül a következő, zárójelben jelzett okmányok jogalapot biztosítanak például a faji hovatartozás, bőrszín vagy nyelv (IPPJNE és GSZKJNE), származás (FMMFKNE), nemzeti vagy társadalmi hovatartozás (PPJNE és IGSZKJNE), nemzeti vagy etnikai származás (FMMFKNE), valamint vallás (PPJNE és GSZKJNE) esetében, és ezek nyílt végű listák, mivel tartalmazzák a „vagy bármilyen egyéb jellemző” kitételeit.

¹⁰ Az EBEÉ Helsinkai Záróokmányának, VII. alapelve; az 1989. évi Bécsi Záródokumentum, 13(7). és 13(8). bekezdése; valamint a Koppenhágai Dokumentum, 5(9)., 25(3). és 25(4). bekezdése.

¹¹ Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 2(1). cikke; és a Koppenhágai Dokumentum, 31. bekezdése. Ezenfelül az NKVK 4(1). cikke kifejezetten tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést.

kiemelendő, hogy az EBESZ legtöbb tagállama ezeket az alapelveket és normákat az alkotmányában is rögzítette. Az Európa Tanács tagállamainak az EJASZV kifejezetten tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozással kapcsolatba hozható hátrányos megkülönböztetést olyan más, ezzel összefüggésbe hozható egyéb hátrányos megkülönböztetés tiltása mellett, amelyek a faji hovatartozáson, a bőrszínen, a nyelven, a valláson vagy a társadalmi hovatartozáson alapulnak.¹² A hátrányos megkülönböztetés tilalmát – *többek között* faji és etnikai hovatartozás,¹³ illetve nemzetiség alapján¹⁴ – az Európai Unió is kodifikálta,¹⁵ két irányelvet alkotva ehhez kapcsolódóan.¹⁶

Az egyenlő bánásmód nem jelent azonos bánásmódot. A hatékonyság biztosítására az egyenlőség általános elve szükségszerűen megengedi – és néhány esetben meg is követeli – egyes személyek eltérő kezelését, annak biztosítására, hogy a társadalom más tagjaival egyenlő eséllyel gyakorolhassák a jogaikat. Számos okmány megerősíti, hogy amennyiben az szükséges és célszerű, különleges intézkedéseket¹⁷ kell hozni a múltban rendszerszerűen, illetve huzamosabb ideje diszkriminációnak kitett, hátrányos helyzetű csoportok teljes és valódi egyenlőségének biztosítása érdekében. Az ilyen intézkedések nem minősülnek hátrányos megkülönböztetésnek mindaddig, amíg ezt a jogszerű célt követik, és amíg ezzel a céllal arányosak.¹⁸

A formális egyenlőség gyakran nem elegendő a társadalom minden tagjának teljes és valódi egyenlőségének szavatolásához. Ezért az államoknak helyzetre szabott, célzott intézkedéseket kell bevezetniük az olyan jogi, gazdasági és/vagy társadalmi akadályok lebontásához, amelyek korlátozhatják a valódi egyenlőséget, és meggátolhatják azt, hogy mindenki részt vegyen az állam politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében. Az ilyen célzott intézkedések túlmúthatatlanok az esélyegyenlőség előtt álló akadályok pusztá eltávolításán, és célul tűzhetik ki

12 Az EJASZV 14. cikke és a 12. protokoll.

13 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: „EUMSZ”), 19. cikke.

14 Az EUMSZ 18. cikke.

15 Amszterdami szerződés, 1997.

16 A faji vagy etnikai származást is tárgyaló 2000/43/EK irányelv és *többek között* a vallási vagy egyéb meggyőződést is tárgyaló 2000/78/EK irányelv.

17 Más használatban lévő kifejezés például a „támogató intézkedés”, a „pozitív intézkedés” vagy az NKVK-ban a „megfelelő intézkedés” (4.2. cikk).

18 Lásd *többek között* az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának (a továbbiakban „EJT”, PPJNE 18. sz. általános megjegyzését a hátrányos megkülönböztetés tiltásáról, 1989. 11. 10.; az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális tanácsának a Hátrányos megkülönböztetés tiltásáról szóló sz. általános megjegyzését; az FMMFKNE 2(2). cikkét és az ENSZ Faji Diszkrimináció Eltörlésével Foglalkozó Bizottságának 32. sz. általános ajánlását a különleges intézkedések jelentéséről és hatóköréről; az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 4. cikkét; az NKVK 4(2). cikkét; a Koppenhágai dokumentum 31. bekezdését; a nemzeti kisebbségi szakértők 1991. évi genfi EBEE-találkozójának IV. részét; valamint az EU 2000/43/EK irányelvének 5. cikkét.

a tényleges egyenlőség megteremtését, ami vonatkozó szakpolitikai területekre vonatkozó egyenlőségi mutatók bevezetését is magában foglalja.

Az emberi jogok, többek között a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme

4. Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok – többek között a kisebbségi jogok – tiszteletben tartása lehetővé teszi a sokszínű társadalmak számára, hogy biztonságban, békében és együttműködésen alapuló kapcsolatok által meghatározott feltételek között teljesséjének ki. A nemzetközi kötelezettségvállalások, illetve kötelező érvényű előírások az államokra vonatkozó minimumkövetelményeket jelentik. A pozitív kötelezettségek pedig proaktív intézkedéseket foglalnak magukban, illetve a minden egyént megillető jogok teljeskörű tiszteletben tartásának előmozdítását.

A kisebbségi jogok a nemzetközi emberi jogok szerves részét képezik, és a nemzetközi közösség minden tagjára jogi kötelezettségeket rónak. Az EBESZ tagállamait a kisebbségi jogok területén tett politikai kötelezettségvállalásaik is kötelezik.¹⁹ Az ENSZ Alapokmánya kiemeli a békét fenyegető tényezők megelőzésének és felszámolásának fontosságát,²⁰ a történelem pedig arról tanúskodik, hogy növeli a konfliktusok kitörésének a valószínűségét, ha egy állam nem védi megfelelően a kisebbségek jogait.

Az emberi jogok – azon belül a kisebbségi jogok – védelme és előmozdítása hozzásegíti az államokat a társadalmi kohézió erősítéséhez – a sokszínűség tiszteletben tartása mellett –; és ezáltal a tartós béke, biztonság és stabilitás alapfeltételének tekinthető.

A társadalom integrációjának elősegítéséhez az államoknak el kell ismerniük a társadalomban létező sokszínűségét, és tartózkodniuk kell minden olyan kísérlettől, amely a kisebbségek akarata ellenére történő beolvasztására irányul. Továbbá a közügyekben való tényleges részvételük érdekében az államok kötelesek előmozdítani a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, valamint megfelelő lehetőségeket kell biztosítaniuk számukra identitásuk megőrzésére kultúrájuk

¹⁹ Koppenhágai Dokumentum.

²⁰ ENSZ Alapokmánya, 1. cikk.

fejlesztése, nyelvük használata, illetve vallásuk gyakorlása révén.²¹ Az EBESZ konkrét ajánlásokat fogalmazott meg arra nézve, hogy hogyan lehet ezeket a jogokat hatékonyan megvalósítani, többek között az oktatás,²² a nyelvhasználat²³ és a közéletben való tényleges részvétel²⁴ területén.

Miközben a kisebbségi jogok lényegében egyéni jogok, ezen jogok közül sok csak akkor nyer értelmet, ha az egyének másokkal együtt élvezik és gyakorolják.²⁵ A „mások” kifejezést a lehető legtágabban kell értelmezni, beleértve az ugyanahhoz a kisebbséghez, a többi kisebbséghez vagy a többséghez tartozó személyeket is.

21 Ez a kötelezettség többek között megtalálható a PPJNE 27. cikkében, az UNESCO 1960. évi oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezményének 5.1.c. cikkében, az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozatának 1., 2(2). és 2(3). cikkében, a Koppenhágai Dokumentum 33. és 35. bekezdésében, valamint az NKVK 5(1)., 8. és 10–15. cikkében.

22 *Hágai Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Oktatáshoz Való Jogairól*, 1996, (a továbbiakban: „Hágai Ajánlások”).

23 *Osloí Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól*, 1998, (a továbbiakban: „Osloí Ajánlások”).

24 *Lundi Ajánlások*.

25 Az NKVK, 3(2). cikke és a PPJNE 27. cikke.

II. Integrációs alapelvek

A sokszínűség és a többes identitás elismerése

5. A sokszínűség napjainkban jelen van valamennyi társadalomban és az azokat alkotó csoportokban. A jogi és szakpolitikai kereteknek lehetővé kell tenniük annak elismerését, hogy az emberek identitása lehet többes, többretegű, kontextusfüggő, illetve változó.

Napjainkban számos társadalmat jellemez a népesség egyre fokozódó sokszínűsége. Eközben a migráció – a be- és kivándorlás– demográfiai változásokhoz járul hozzá. Ezeknek a jelenségeknek a nemzeti kisebbségek helyzetére és körülményeire tett lehetséges hatásait fontos figyelembe venni.

Ezzel egyidejűleg a társadalmat alkotó különböző szegmensek, illetve csoportok maguk is heterogének, és nem tekinthetők változatlanoknak vagy egységesnek.

Az emberek identitása lehet *többes* (értve ezalatt, hogy valakinek párhuzamosan több identitása is lehet: például több etnikumhoz is tartozhat), *többretegűek* (egy személynek több egymás melletti, illetve egymást átfedő identitása is lehet: például etnikai, vallási, nyelvi, nemi, szakmai stb.), *kontextusfüggőek* (a kontextus meghatározhatja, hogy egy adott pillanatban melyik identitás a legmeghatározóbb), valamint *dinamikusak*, (az identitás tartalma és az egyéni kötődés idővel változhat).

Az igazságos, stabil és békés demokráciák kialakításához fel kell ismerni a csoportok egymástól eltérő jellemzőit, miközben tisztában kell lenni a csoportok belső heterogenitásával, illetve változékonyságával is. A társadalmakat a sokszínűség, illetve a következtében létrejövő pluralizmus gazdagítja, amennyiben a (kisebbségi és többségi) csoportok közötti, valamint a csoportok és a hatóságok közötti kapcsolatok bizalomra és kölcsönös tiszteletre, együttműködésre és aktív szerepvállalásra alapulnak. A közösségen belüli és a közösségek közötti

kapcsolatokat ösztönözni kell, mivel ezek erősítik a társadalmak kohézióját, csökkentik a feszültségeket, és elejét veszik a konfliktusok kockázatának.

A sokszínűség elismerése – megfelelő keretek között – lényeges tehát. Annak felismerése, hogy a sokszínűség gazdagítja a társadalmat, azt jelenti, hogy az állam nem határozhatja meg magát kirekesztő módon, (mono)etnikus alapon, egy bizonyos etnikai csoport – illetve bizonyos etnikai csoportok – „tulajdonaként”. Ezenfelül a többségi és a kisebbségi csoportok tagjainak el kell fogadniuk, hogy az identitásuk – csakúgy, mint magáé az államé – változhat, illetve fejlődhet, többek között a más csoportokkal való érintkezés és kapcsolattartás révén.

A társadalmakat, csoportokat és egyéni identitásokat elválaszthatatlanul jellemző, többdimenziós sokszínűség elismerésének a jogalkotás egészére, valamint az integrációt célzó szakpolitikai intézkedések kialakítására is hatással kell lennie. Ez azt jelenti, hogy például a népszámlálások során is lehetővé kell tenni a többes, illetve kontextustól függő identitás kinyilvánítását; népszámlálási kérdőíveken kerülni kell az identitások felsorolásakor a zárt végű listák használatát; illetve mindenkinek jogot kell biztosítani arra, hogy a későbbiekben módosítsa a csoport-hovatartozásra vonatkozó nyilatkozatát.

Az önkéntes identitásválasztás elsőbbsége

6. Az identitás a szabad és önkéntes választás elvén alapul. A kisebbségi jogok közé tartozik az a jog, hogy a kisebbségi közösségek tagjai megválaszthassák, hogy a közösségek tagjaiként kezeljék-e őket vagy sem. Ebből a választásból – vagy a választás megtagadásából – nem származhat semmilyen hátrányuk. E választásnak a szabadsága nem korlátozható. Tilos az állam vagy harmadik fél általi, az érintett(ek) akaratával ellentétes asszimiláció.

A nemzetközi kisebbségi jogi normák világosan kimondják, hogy a kisebbségi csoporthoz való tartozás kinyilvánítása a személyes döntések körébe tartozik, de a csoporthoz való tartozás kinyilvánításának ugyanakkor a személy identitásához kapcsolódó objektív kritériumokon kell alapulnia.²⁶ Semmilyen hátrány nem

²⁶ Az NKVK, 3. cikke, ahogy az a Tanácsadó Bizottság véleményeiben megjelenik, valamint a Koppenhágai Dokumentum, 32. bekezdése.

származhat egy adott csoporthoz való tartozás kinyilvánításából.²⁷ A választás szabadságára vonatkozó alapelvnek tükröződnie kell a jogszabályokban és az integrációval kapcsolatos szakpolitikai intézkedésekben is. Ez például azt jelenti, hogy az érintett hozzájárulása nélkül, látható jegyek vagy más előfeltételezések alapján a hatóságok senkit nem kategorizálhatnak valamely csoportba.²⁸

Az érintettek akarata ellenére történő beolvasztás tilalma azt jelenti, hogy senki sem kényszeríthető identitásának kinyilvánítására. Ha a kinyilvánítás mellett dönt, a választásnak szabadnak kell lennie, és nem korlátozható az identításokat felsoroló, zárt végű listáról történő választásra.²⁹ Ez nem jelenti azt, hogy minden választott identitást szükségképpen el kell ismerni. Figyelembe kell venni objektív kritériumokat, a választás relevanciáját és egyéb tényezőket, emellett bizonyos kérdések az állam mérlegelési jogkörébe tartozhatnak. Az erőszakos asszimiláció tiltásán túl az államoknak fel kell ismerniük azt is, hogy az érintettek akarata elleni asszimilációhoz vezethet a „lopakodó asszimiláció” burkoltabb, kevésbé nyilvánvaló formáinak alkalmazása is – állami és nem állami szereplők által –, mint például a társadalmi nyomásgyakorlás, a különböző etnikumok között kialakult hierarchia és az előítéletesség.

Miközben az érintettek akarata ellenére történő beolvasztás minden formája tilos – így annak közvetett, illetve szándékolatlan formája is –, a szabad választás elve értelmében a tudatosan vállalt asszimiláció lehetőségének nyitva kell állnia, anélkül, hogy akár többségi, akár kisebbségi részről megbélyegzés vagy burkolt rosszallás kísérné. Ez azt jelenti, hogy az állam felelős azért is, hogy olyan környezetet alakítson ki, amelyben az egyének bármikor, szabadon élhetnek identitásválasztási jogukkal.

27 NKVK, 3(1). cikk.

28 A Tanácsadó Bizottság 2012. május 24-én elfogadott, a Keretegyezményén belül a Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogairól szóló 3. számú tematikus magyarázó megjegyzése (a továbbiakban: „Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról”), 17. bekezdés.

29 Lásd az 5. útmutatást.

A kisebbségi ügyek izolatív megközelítésének elkerülése

7. Egyes kisebbségi jogok csak másokkal közösen gyakorolva nyernek értelmet, ami – esetenként – bizonyos fokú elkülönülést eredményezhet a társadalom más csoportjaitól. Az elszigetelődés vagy a túlzott mértékű eltávolodás kétségtelenül gyengítheti a közösségek közötti kapcsolatokat, és alááshatja a társadalmi kohéziót.

Ahogy fentebb említettük,³⁰ a kisebbségi jogok némelyike olyan egyéni jog, amely csak másokkal együtt élvezve, illetve gyakorolva nyer értelmet.³¹ Ilyenek például, egyebek között, bizonyos nyelvi és kulturális jogok, valamint az oktatással, a társadalmi részvétellel, a vallásgyakorlással és az egyesüléssel kapcsolatos jogok. Egy adott közösséghez tartozás érzése – akár kisebbségi, akár többségi közösségről van szó – erősítheti a közösségi kötelekeket és a szolidaritást. A közösséghez tartozásnak együttesen megélt érzése elválaszthatatlanul kapcsolódik a kisebbségi jogokhoz, és szükséges elem a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelméhez és előmozdításához.

A társadalmak számára azonban elengedhetetlen, hogy megtalálják a megfelelő egyensúlyt a sokszínűség szabad kifejeződéséhez és kibontakozásához szükséges elkülönülés, valamint a különböző közösségek közötti – a társadalom egészét érintő – kapcsolatok kiépítése és megerősítése között. A közösségek közötti kapcsolatok fejlettségének elégtelen szintje gátolja az integrációt, és kockáztatja a kohéziós erőt – valamint végső soron a stabilitást is.³² A fenti két tényező között az egyensúly *a priori* nem határozható meg: az, hogy a közösségek – akár a többség, akár a kisebbségek – mennyire érzik azt, hogy a jogaikat tiszteletben tartják, és hogy egy közös társadalomhoz tartoznak, idővel változhat, és kontextusonként is eltérő lehet – összefüggésben az adott társadalomra jellemző számos tényezővel: többek között a történelmi tényezőkkel, a közösségek percepciójával kapcsolatos tényezőkkel, valamint az intézményi környezet és a politikai rendszer tényezőivel.

A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos megfigyelése szerint a közösségek egymástól való elkülönülésének mértéke túlzottá válhat, és hátráltathatja a társadalom egészének integrációját, ha elszigetelődést, esetleg kifejezetten szegregációt eredményez.

30 4. útmutatás.

31 NKVK, 3(2). cikk és a Magyarázó jelentés 37. bekezdése.

32 Lásd még FMMFKNE, 2(1). cikk, e. pont.

Ez még akkor is igaz, ha az elkülönülést az érintett maga indukálja. Például a kisebbségek tagjainak oktatással kapcsolatos nyelvi jogai, bár a legfontosabb kisebbségi jogok közé számítanak, nem eredményezhetnek egy országon belül párhuzamos, egymással kapcsolatban nem álló közösségeket.³³ Amikor az indokolt, és felmutatható bizonyítékok támasztják alá, a hatóságok beavatkozhatnak a túlzott elkülönülés, illetve a szegregáció veszélyének leküzdése érdekében, például integrált iskolai tantervet bevezetése által, vagy a szegregált lakóövezetek kialakulásának elkerülését szem előtt tartó lakhatási intézkedések révén. Az ilyen intézkedések nem gyakorolhatnak szükségtelen befolyást az identitáshoz kapcsolódó, a kisebbségi jogok által védett hagyományokra és életvitelre.

Közös közintézmények, az összetartozás érzése és a kölcsönös alkalmazkodás

8. Az integráció olyan folyamat, amely egy adott társadalom minden tagjától megköveteli, hogy elfogadja a közös közintézményeket, és azt, hogy osztozzon abban az érzésben, hogy egy közös államhoz és egy befogadó társadalomhoz tartozik. Mindez nem zárja ki különálló, folyamatosan fejlődő, többes, illetve kontextusfüggő identitások létét. A kölcsönös alkalmazkodást célzó mechanizmusok létfontosságúak a különféle csoportok, illetve közösségek által felvetett, jogos igények megvitatásában.

Az integráció – mint kétirányú folyamat – csak akkor mehet végbe, ha mindenki legitimnek tartja a közös intézmények létét és szerepét, valamint legalább minimális mértékben elfogadja a közös, plurális és sokszínű államhoz, illetve társadalomhoz való tartozást. A szélsőséges megközelítések – mint például az állam legitimitásának a tagadása, az intézmények bojkottja, egy állam, illetve a társadalom többnemzetiségű vagy többetnikumú jellegének tagadása vagy az asszimilacionista attitűdök fenntartása – az integráció ellen hatnak.

Ezen elv szerint a jogállamiságra, valamint a politikai és intézményi pluralizmusra alapuló sokszínű társadalmakban nincs ellentmondás a különálló identitás és az összetartozás érzésében – nem csak a közös intézmények kapcsán – való osztozás között.

33 Lásd a Hágai Ajánlásokat is, különösen az 1. és a 4. ajánlást, és a Tanácsadó Bizottság 2006. évi a Keretegyezményen belül az Oktatásról szóló első tematikus magyarázó megjegyzéseit (a továbbiakban: „Magyarázó megjegyzések az oktatásról”), különösen az 1.4. részt.

Ebből következően az államnak olyan intézkedéseket, jogszabályokat és mechanizmusokat kell biztosítania, amelyek lehetővé teszik és támogatják a sokszínűség kifejezését és megvitatását egy közös intézményi és jogi keretben. Ahhoz, hogy az integráció végbemenjen, az egyéneknek és a csoportoknak el kell fogadniuk az ilyen eszközöket, és hozzá kell járulniuk a működésükhöz.

Ennek az alapelvnek a kontextusában a „követelések” többet jelentenek a szűken vett jogoknál, és magukban foglalják a különböző csoportok vagy személyek által megfogalmazott összes jogos érdeket és méltányolható igényt. Az alapelv magában foglalja az ilyen igényekből fakadó következmények elismerését az érintett közösség és a teljes társadalom számára is. Például, az egyes jogok vagy különleges intézkedések bizonyos módon való megvalósítására vonatkozó jogos igényeket a helyi kontextusban kell értelmezni, és figyelembe kell venni minden olyan lehetséges hatást, amelyet ezek a társadalom különböző szegmenseire, és végső soron a társadalom egészének kohéziójára gyakorolnak. A vallási sokszínűséghez való alkalmazkodás szintén ebbe a kategóriába tartozik. Ez az alkalmazkodás toleranciát igényel, mind egyéni szinten – az emberek és a társadalmi csoportok között –, mind pedig állami szinten, az emberi jogok teljes tiszteletben tartásán alapuló közös társadalmi szabályainak megalkotása révén, ami – a nyilvános területeken is – lehetővé teszi a vallásszabadságot és a vallási sokszínűség kifejezését.

A sokszínű társadalmak integrációjának kontextusában az egyének és/vagy a csoportok az őket érintő ügyekben tárgyalással és kölcsönös alkalmazkodással juthatnak el a mindenki számára elfogadható megoldásokhoz. A tárgyalások révén elért eredmények nagyobb valószínűséggel tarthatók fenn, és ezáltal jobban hozzájárulnak a tartós stabilitáshoz, ha a többséghez és a kisebbségekhez tartozók egyaránt nyitottak arra, hogy a lehető legnagyobb mértékben alkalmazkodjanak a többiek igényeihez. Az ilyen tárgyalásokat olyan intézményi és eljárási keretrendszerben kell lefolytatni, amely lehetővé teszi a tényleges részvételt és a tisztességes döntéshozatalt. Azon túl, hogy a tárgyalások nagyobb esélyt nyújtanak a sikeres megoldásokra, az érdemi tárgyalásokba való bekapcsolódás már önmagában elősegítheti az társadalom összes csoportjának közéleti bevonódását.

Befogadás és tényleges részvétel

9. Az integrációs intézkedéseknek a befogadáson kell alapulniuk, és ezáltal olyan helyzet kialakítására kell irányulniuk, amelyben mindenki számára elérhető a teljes jogú tagság a társadalomban, a közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés, valamint az esélyegyenlőség. A döntéshozatal során következetesen figyelembe kell venni azt a célt, hogy a társadalom minden tagja egyenlő módon, hatékonyan férhessen hozzá a társadalmi, gazdasági és kulturális élethez, valamint a közügyekhez.

Az integrációs intézkedések kidolgozása során vezérelvnek kell lennie a társadalomban való teljes jogú tagság, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód – ezen belül a közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés – mindenki számára való biztosításának. Ez azt jelenti, hogy az államnak proaktív módon kell ösztönöznie a sokszínűséget, és olyan körülményeket kell teremtenie, hogy mindenki a társadalom teljes jogú tagjának érezze magát, és ennek megfelelően cselekedjen. A közös társadalomhoz való tartozás érzése azt jelenti, hogy megfelelő feltételek megléte esetén az egyének – identitásuktól függetlenül – tiszteletben tartják nem csak a jogszabályokat, illetve mások jogait,³⁴ hanem elkerülik az önkéntes izolációt is, teljes körűen élve annak lehetőségével, hogy az igényeiket a hatóságok által biztosított, legitim csatornákon keresztül juttassák kifejezésre.

Az integrációs intézkedéseknek támogatni kell, illetve elő kell mozdítani azt, hogy tekintet nélkül az adott személy kisebbségi vagy többségi hovatartozására, a társadalom minden tagja egyenlőképpen, érdemben vehessen részt az állam társadalmi, gazdasági és kulturális életének, valamint közügyeinek minden vonatkozásában. Ehhez, *többek között*, átfogó diszkriminációellenes jogszabályokra van szükség, valamint a jogszabályok alkalmazásának nyomon követésére; ezzel kapcsolatban szükség lehet független antidiszkriminációs testületetek, ombudsmani vagy más specializált intézmények létrehozására. Mindez megköveteli továbbá azt is, hogy az élet minden területét illetően biztosítottak legyenek a tényleges részvétel eszközei.³⁵ Ezeknek az eszközöknek a hatékonyságát folyamatosan nyomon kell követni, és – szükség esetén – időről-időre felül kell vizsgálni.³⁶ Továbbá, a nemzeti

34 Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, 29.2. cikk, és NKVK, 20. cikk. Útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához.

35 Lásd a 38–41. útmutatást.

36 Lundi Ajánlások, 22. ajánlás.

kisebbségek nyelvén is a lehető legszélesebb körű információt kell szolgáltatni a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés esetén rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekről, valamint a részvételt ösztönző eszközökről.

Jogok és kötelezettségek

10. Az integrációs intézkedéseknek figyelembe kell vennie a társadalom összes tagjának – ezen belül a kisebbségi hovatartozású személyeknek – az érdekeit, illetve összhangban kell lennie a társadalom összes tagjának jogaival. A jogok mellett a kötelezettségekben is osztoznak a társadalom tagjai, a jogkövetést, valamint a társadalomhoz, illetve a társadalmi integrációhoz való hozzájárulást illetően.

A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tapasztalata szerint a tartós béke, stabilitás, biztonság és jólét csak olyan társadalmakban valósítható meg, amelyek a sokszínűség tiszteletben tartása mellett ösztönzik a társadalmi integrációt.³⁷ A sokszínűséget tiszteletben tartó integráció a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos munkájának vezérelve. Ez megköveteli a kisebbségek azon jogának tiszteletben tartását, hogy fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat, valamint megőrizzék az identitásuk lényeges elemeit, például vallásukat, nyelvüket, hagyományaikat és kulturális örökségüket. Ezzel egy időben megköveteli az összetartó társadalom érdekében végzett munkát is, amelyben mindenkinek lehetősége van arra, hogy részt vegyen az osztársadalom politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életében, és hogy ezekre befolyással is lehessen. Ehhez egy egyensúly megteremtésére van szükség az összes csoport – mind a kisebbségek, mind a többség – jogai és érdekei között. A megfelelő egyensúly társadalmanként változhat, és nem teremthető meg egyszer s mindenkorra, mert a társadalmak lényegüknél fogva változó rendszerek. Az egyensúly érdekében tehát folyamatos nyomon követésre, illetve a változó körülményekhez való alkalmazkodás keretében folyamatos újraegyensúlyozásra van szükség.

Ebből következően, az integrációs intézkedéseket összefüggő, demokratikus folyamat során – a jó kormányzás elvei szerint – kell megtervezni és végrehajtani. Mindez a folyamat összes résztvevőjétől megköveteli a különbözőség elismerését és elfogadását, valamint az elkötelezettséget. Az integrációs politikáknak az összes érintett jogainak tiszteletben tartásán kell alapulniuk, számításba

³⁷ *Bozeni/Bolzanói Ajánlások a Nemzeti Kisebbségekről az Államközi Kapcsolatokban* (a továbbiakban: „Bozeni/Bolzanói Ajánlások”), magyarázó megjegyzés a 7. ajánláshoz.

véve a társadalom minden tagjának jogos érdekét, tekintet nélkül arra, hogy rendelkeznek-e állampolgársággal az adott országban vagy sem.³⁸ A közösségek és a csoportok egymástól való elkülönülése általában nem jó alap a fenntartható stabilitás szempontjából kedvező kilátásokkal rendelkező, jól működő társadalom kialakításához. Az integrációhoz interakcióra is szükség van, nem pusztán a kultúrák sokszínűségének tolerálására.³⁹

Az integráció folyamata a társadalom összes szereplőjére épül. A társadalom tagjai nem csak a jogokat, hanem a kötelezettségeket illetően is egyenlően osztoznak. A törvények, illetve mások jogaiknak tiszteletben tartása mellett⁴⁰ a kötelezettségek kiterjednek a társadalomhoz, illetve annak integrációjához és demokratikus működéséhez való hozzájárulás felelősségére is. A kisebbségeknek a kormányzás minden aspektusában részt kell venniük abban az országban, ahol élnek, és részvételük nem korlátozható a konkrétan őket érintő területekre. Figyelembe veendő ezzel kapcsolatban, hogy a párhuzamosan egymás mellett élő, izolált kisebbségi és többségi közösségek kialakulása nem viszi előre a társadalmi integráció ügyét.

Közösségek közötti kapcsolatok

11. Az integrációs politikának olyan intézkedéseket kell magában foglalnia, amelyek ösztönzik a közösségek közötti párbeszédet, valamint a tolerancián és kölcsönös tiszteleten alapuló interakciót. Ez számos területen a kezdeményezések széles körét öleli fel: többek között az oktatás-, a média- és a nyelvpolitika területén. Amikor csak lehetséges, büntető intézkedések helyett ösztönző intézkedések bevezetése javasolt az elvárások teljesítésének biztosításához.

Az integrációs intézkedéseknek, ösztönző intézkedések révén, valamint felkeltve a figyelmet az interakció, a párbeszéd és a társadalmi részvétel kölcsönös előnyeire, elő kell segíteniük az érintkezést és a kapcsolattartást a különböző közösségek és azok tagjai között.⁴¹

38 ENSZ EJT 23. sz. általános megjegyzés, A kisebbségek jogai (27. cikk), 1994. 04. 08., 5.1. bekezdés; A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) (a továbbiakban: „Velencei Bizottság”), „Az állampolgársággal nem rendelkezők és a kisebbségek jogairól szóló jelentése”, CDL-AD(2007)001).

39 Bozeni/Bolzanói Ajánlások, magyarázó megjegyzés a 7. ajánláshoz és NKVK, 5. és 6. cikk.

40 NKVK, 20. cikk, és az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 29.1. cikk.

41 NKVK, 6. cikk.

Az oktatás kontextusában előmozdíthatják az interakciót és a kölcsönös megértést az olyan intézkedések, mint például a kisebbségi és többségi csoportokhoz tartozó diákokat oktató iskolák közötti diákcseré.⁴² A média területén a többnyelvű műsorszolgáltatás lehetővé tétele – illetve, ösztönzése – szintén az interakció előmozdításának példája, mind a műsorkészítést illetően, mind pedig azért, hogy a műsorok több nyelvi közösséghez is elérjenek.

Közigazgatási szankciók vagy büntetőjogi intézkedések alkalmazása az integrációval kapcsolatos néhány elvárás – például az állami nyelv megtanulására, illetve bizonyos esetben az állami nyelv használatára vonatkozó kötelezettség – teljesítésének kikényszerítésére számos esetben ellenérzést válthat ki, és ellenálláshoz vezethet, ami inkább aláássa, mintsem ösztönzi a társadalmi integrációt. Ezzel szemben, pozitív ösztönzők alkalmazása révén hatékonyabban szerezhető támogatás, valamint teremthető kedvező feltételrendszer az integrációhoz.

Például, ahogy azt az alábbiakban bővebben is kifejtjük,⁴³ az államok részéről jogszerű lehet, ha ösztönzik az ország állami nyelvének a használatát. Mindazonáltal, ezt szankciók helyett inkább olyan intézkedéseken keresztül kell, hogy tegyék, amelyek pozitív értelemben teszik érdekeltté az érintetteket (például a többnyelvűség előremozdításával, nyelvórák biztosításával stb.), és az államoknak minden esetben tiszteletben kell tartaniuk a kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogait. Az etnikai, kulturális és nyelvi sokszínűség pozitív értékeinek elismerése együtt jár a többnyelvűség támogatásával mindenki számára. Ezt figyelembe véve, a társadalmi integráció felé tett lépésnek tekinthető az is, ha a többséghez tartozókat ösztönzik arra, hogy sajátítsák el a kisebbségi nyelveket.

42 Lásd a 44. és 45. útmutatást.

43 42. útmutatás.

A többséget és a kisebbségeket egyaránt megcélzó politikák

12. Olyan célzott intézkedéseket kell kidolgozni és végrehajtani, amelyek a kisebbségeket és a többséget egyaránt érintik. Ez azt a tényt tükrözi, hogy a társadalmi integráció kölcsönös alkalmazkodás, illetve a társadalom minden tagjának, egyéneknek és szervezett csoportoknak – a bevonásával járó, aktív szerepvállalás folyamata.

Az integráció egy olyan folyamat, amely a társadalom minden tagját érinti, a többséghez és a kisebbségekhez tartozókat egyaránt. Mint ilyen, nagy valószínűséggel a társadalmi struktúrák fokozatos átalakulásával jár, ami természetes következménye a különbözőség elismerésének, a kölcsönös alkalmazkodásnak és az aktív szerepvállalásnak. Ezért tehát olyan, konkrét intézkedéseket⁴⁴ kell magában foglalnia, amelyek célja a kiegyensúlyozott társadalmi interakciók beindítása. Az ilyen intézkedéseknek a többséget és a kisebbségeket egyaránt be kell vonniuk a kölcsönös alkalmazkodás folyamatába. Példa az ilyen jellegű, a többséget célzó intézkedésre az olyan közoktatási tanterv kidolgozása, amely információkat tartalmaz a kisebbségekről, illetve arról, hogy a kisebbségek hogyan járultak hozzá az ország kultúrájához és történelméhez. A médiának szintén egyenlő figyelmet kell mutatnia a kisebbségek teljesítményei iránt, azáltal, hogy a nagyközönségnek szóló – és nem csupán a kifejezetten kisebbségek számára készített műsorokban – megjeleníti a társadalom etnikai, kulturális és nyelvi sokszínűségét.

Annak biztosításához, hogy a társadalom minden tagja – így a szervezett csoportok is – ténylegesen bevonódjon, a jó kormányzás alapelveinek tiszteletben tartására van szükség mind az állami struktúrák, mind a társadalmi csoportok részéről; például a képviselőik demokratikus, illetve pluralista módon való kiválasztása által.

A kölcsönös alkalmazkodás és az aktív szerepvállalás hatékonyabban valósítható meg befogadó döntéshozatali folyamatokon keresztül, amelyek lehetővé teszik, hogy aki hallatni szeretné a hangját, az megtehesse ezt közvetlenül vagy jogszerűen megválasztott képviselőkön keresztül. Ezeknek a folyamatoknak a tényleges részvételhez szükséges, átlátható eljárási módokat is biztosítaniuk kell, valamint hatékony jogorvoslati lehetőségeket az igazságtalan, illetve önkényes kirekesztés ellen.

44 Lásd a IV. részt.

III. Az integrációs politika keretrendszerének elemei

Hatékony szakpolitikai intézkedések kialakítása

13. Az integráció érdekében a kormányoknak ésszerű időn belül stratégiát, szakpolitikai intézkedéseket, illetve kapcsolódó cselekvési terveket kell kidolgozniuk, úgy, hogy kellő figyelmet fordítsanak a különböző kormányzati szintek, valamint más szereplők és befolyással bírók kompetenciájára és szerepére. Az integrációs intézkedések esetében egyaránt alkalmazni kell felülről alulra, valamint alulról felülre irányuló megközelítéseket.

Mivel egyetlen intézkedés sem vonatkozhat a sokszínűség és a csoportok közötti kapcsolatok minden elemére, összehangolt intézkedésekre van szükség. Ez általában átfogó integrációpolitikai stratégiát, így konkrét cselekvési terveket, illetve az összes érintett területre – például a gazdaságra, társadalomra, a kultúrára és a politikára – vonatkozó, világosan meghatározott célkitűzéseket, valamint mérhető hatású intézkedéseket és ütemterveket követel meg.

Az állam elsődleges felelőssége a keretek és intézkedések kialakítása és biztosítása a társadalom integrációjának érdekében. Az intézkedések azonban csak akkor lehetnek hatékonyak, ha az összes – nemzeti, regionális és helyi – hatósági szint egyaránt kiveszi a részét, hatásköre szerint. Erre tekintettel, az általános elveket, irányelveket és célkitűzéseket meghatározó nemzeti stratégiákat és terveket helyi – illetve adott esetben regionális – stratégiákkal és cselekvési tervekkel kell kiegészíteni, illetve a kontextushoz igazítani.

Ebben a folyamatban a független és plurális civil társadalom, valamint más nem állami szereplők is fontos szerepet játszanak.

14. A kormányoknak az integrációs intézkedések kidolgozása, végrehajtása és nyomon követése során elő kell segíteniük a tényleges részvételt a társadalom minden érintett szegmense, így a kisebbségi hovatartozású személyeket számára is.

Az államoknak a társadalom minden érdekelt tagja, így a kisebbségekhez tartozók számára is megfelelő lehetőségeket kell biztosítani a véleménynyilvánításra a kormányzás minden, különösen – de nem kizárólag – az őket közvetlenül érintő kérdésében. Az integrációs intézkedések kidolgozásakor és végrehajtásakor különösen fontos a hatékony egyeztetés az összes érdekelt csoport képviselőivel, akiknek a részvételére az intézkedések nyomon követésében és értékelésében is szükség van.

A tényleges részvétel szempontjából *többek között* elengedhetetlen az, hogy a kisebbségek képviselői érdemi befolyást tudjanak gyakorolni a politikaalkotási folyamatra, elősegítve ezáltal az eredményekért viselt közös felelősség kialakulását. A formális részvétel lehetővé tétele önmagában nem elegendő. A tényleges részvételt elősegítő módszerekre és eszközökre példát jelenthetnek többek között a választási eljárások, a specializált kormányzati szervek, a konzultációs mechanizmusok, a döntéshozatali részvételt biztosító eljárások és a figyelemfelkeltő kampányok.⁴⁵ Különösen fontos a részvételt gátló akadályok azonosítása és lebontása.

45 Magyarózó megjegyzések a részvételről és Lundi Ajánlások.

15. Az intézkedések hatékonyabbak, ha a valóság szilárd ismeretén alapulnak, és a tervezésük során figyelembe vették azokat a körülményeket, amelyek között működésképesnek kell lenniük. Az intézkedések kidolgozásának az információk szisztematikus és széleskörű gyűjtésén, illetve objektív elemzésén kell alapulnia; az integrációs intézkedés szempontjából releváns kritériumok – pl. etnicitás, nyelv – szerinti bontásban. Az adatok gyűjtése és feldolgozása során minden esetben teljes mértékben tiszteletben kell tartani az identitásválasztás szabadságának elvét, és a személyes adatok védelmére vonatkozó, betartandó normákat.

Amint azt az érintett ellenőrző testületek kiemelték,⁴⁶ az objektív, megbízható, megfelelő bontásban elérhető adatok elengedhetetlenül szükségesek a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítását és védelmét szolgáló, hatékony intézkedések kialakításához és megvalósításához.

Ebben az értelemben, figyelembe véve a többes identitásokat, az intézkedéseket is statisztikai adatokkal kell alátámasztani, különösen akkor, ha olyan, a kisebbségi jogokkal, illetve az integrációval kapcsolatos szempontokról van szó, mint például az etnikai hovatartozás vagy a nyelv, is. Az államoknak széles a mérlegelési terük az adatgyűjtés eszközei és mechanizmusait illetően. Ezek egyike a népszámlálás. A népszámlálás során azonban nem lehet kötelezővé tenni a különféle identitások, illetve a csoporthoz tartozás kinyilvánítását, mivel senki sem kényszeríthető arra, hogy egy kisebbséghez tartozóhoz vallja magát.⁴⁷ Az összeírások űrlapjai azonban nem korlátozhatják zárt listákkal a megkérdezettek választását, hiszen az identitásválasztás szabadságába az is beletartozik, hogy az érintett az általa preferált csoportelnevezést használja.⁴⁸ A nyílt végű lista biztosítja, hogy az adatfelvétel eredményei egyéni döntéseket tükrözzenek, és ne fordulhasson elő, hogy egy csoport kifelejtvé érzi magát a népszámlálási hivatalos kategóriái közül. A kérdőíves felmérések, illetve a népszámlálások módszertanát a kisebbségek képviselőivel egyeztetve kell kidolgozni, és le kell fordítani az érintett kisebbsége nyelvére.⁴⁹

46 Többek között az ENSZ Faji Diszkrimináció Elleni Bizottsága, valamint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezménye által létrehozott Tanácsadó Bizottság.

47 NKVK, 3(1). cikk.

48 Az ENSZ népszámlálásra és lakásösszeírásra vonatkozó alapelvei és ajánlásai, 2. javított változat, 2007 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

49 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 21. bekezdés

A népszámlálás nem az egyetlen módja a népesség összetételére vonatkozó, megbízható információk összegyűjtésének. Az államoknak mérlegelniük kell más módon történő gyűjtött, illetve más forrásból – például a független szociológiai, etnográfiai, nyelvészeti és egyéb tudományos kutatásokból és elemzésekből, valamint pl. a háztartásokra, a munkaerőpiacra, az oktatási intézményekre vonatkozó felmérésekből, vagy önkormányzati adatforrásokból – származó megbízható, objektív adatok felhasználását is. Mind a kvantitatív, mind a kvalitatív adatgyűjtési és elemzési módszerek megbízható – és ezáltal hasznos – ismeretekhez vezethetnek. Fontos, hogy az adatokat a személyes adatok védelmére vonatkozó normáknak megfelelően gyűjtsék, dolgozzák fel, tárolják és használják fel.⁵⁰

Az adatok értelmezésekor a hatóságoknak figyelembe kell venniük, hogy a múltbeli tapasztalatok, illetve a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem arra készíthet egyeseket, hogy identitásukat rejtve tartsák, aminek eredményeképpen bizonyos csoportok aránya a valósnál kisebbnek mutatkozik. A kormányoknak minden esetben gondoskodniuk kell arról, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek tudatában legyenek az etnikai és nyelvi identitásukra (illetve, identitásaikra) vonatkozó olyan adatszolgáltatás következményeinek, ami érintheti a nyelvi jogokat, a részvételi mechanizmusokat, illetve olyan egyéb intézkedéseket, amelyek bizonyos demográfiai küszöbértékekhez kötöttek.

16. A stratégiai és cselekvési tervekben meghatározott feladatok kidolgozásához, végrehajtásához és nyomon követéséhez megfelelő anyagi és emberi erőforrásokat kell rendelni.

A cselekvési tervekben meg kell határozni a feladatok elvégzéséhez szükséges anyagi és emberi erőforrások mértékét, ezek biztosításának módját, valamint ütemtervet is.

Az erőforrások korlátozottsága még a legjómódúbb államokban is szempontot jelent. Mindazonáltal, amiként az erőforrások korlátozottsága nem menti fel az államokat emberi jogi kötelezettségeik alól, nem szolgálhat kifogásként realisztikus integrációs intézkedések kidolgozásának, alkalmazásának, illetve megvalósításának elmulasztására sem.

⁵⁰ Ezek magukban foglalják az Európa Tanács egyezményét az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során (ETS 108. sz.) és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a statisztikai célra gyűjtött és feldolgozott személyes adatok védelmével kapcsolatos ajánlását (R(97)18. ajánlás). Az Európai Statisztikusok Értekezletének 2010. évi ajánlásai is hasznos útmutatásokkal szolgálhatnak.

A költségek jelentős mértékben csökkenthetők a különböző szintű, illetve különböző intézmények általi intézkedések és rendelkezések hatékonyabbá tétele és összekapcsolása révén. Ez magában foglalja az intézkedések és rendelkezések összekötését az átfogó integrációs stratégiával, valamint a megfelelő koordináció biztosítását. Az eredményesség és a hatékonyság tovább fokozható a kompetenciák, feladatok, szerepek, felelősségi körök és eljárási rendek meghatározásával, és megfelelő koordinációval. Megjegyzendő, hogy az emberi jogok számos, identitással kapcsolatos vonatkozása – különösen a társadalmi pluralizmus elismerése –, nem feltétlen igényel jelentősebb erőforrásokat.

Az erőforrások elégtelensége esetén az államok megvizsgálhatják kiegészítő nemzetközi támogatás – így a fejlesztési célú segélyek – igénybevételének lehetőségét.

Az erőforrásokat méltányosan, hátrányos megkülönböztetés nélkül kell elosztani.

17. A stratégiákat és intézkedéseket, illetve ezek végrehajtását rendszeresen nyomon kell követni, az eredményeket pedig értékelni kell. Időszakonként, ha szükséges, az intézkedéseket ki kell igazítani.

Valamennyi eszköz és intézkedés rendszeres nyomon követést, valamint a célkitűzések és az eredmények értékelését igényli, továbbá szükség esetén – a tapasztalatok, illetve a körülmények változásának fényében – módosítást.⁵¹ Ennek értelmében az intézkedéseket, a jogszabályokat és a végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket a helyzet, illetve a körülmények változásának megfelelően kell, szükség esetén, módosítani. A hatékonyság megítélésénél nem pusztán arra kell figyelemmel lenni, hogy a célkitűzések megvalósultak-e, hanem arra is, hogy maguk a célkitűzések mennyire relevánsak.

Fontos, hogy az integrációs intézkedések esetén mutatókkal és referenciaértékekkel egyértelmű célokat állapítsanak meg, lehetővé téve az intézkedések rendszerszerű és hatékony kidolgozását, végrehajtását, illetve későbbi módosítását.

A hatóságok által végzett belső ellenőrzéseket független, – kisebbségi hovatartozású konzulensekkel együttműködésben kialakított – explicit kritériumrendszeren alapuló értékeléssel kell kiegészíteni. Az értékeléseket rendszeres időközönként, meghatározott ütemezés szerint kell elvégezni; például minden második évben.

51 Lundi Ajánlások, 22. ajánlás. Útmutató a sokszínű társadalmak integrálásához

Jogszabályok és intézmények

18. A plurális társadalmakban a jogi kereteknek, így az alkotmányjognak is, befogadónak kell lennie, és explicit módon el kell ismernie a sokszínűségét, valamint szavatolnia kell a sokszínűség védelmét és előmozdítását.

A jogszabályoknak tükrözniük kell a társadalmi sokszínűség elismerésével, valamint a tényleges részvétellel kapcsolatos alapelveket.⁵² A plurális társadalmakban ez a sokszínűség elismerése révén valósítható meg. A sokszínűség védelmét szavatolni kell, értékeit pedig elő kell mozdítani. A jogi környezet csak akkor lehet az integráció szempontjából kedvező, ha a jogalkotás összes szintje – adott esetben a nemzetnél alacsonyabb is – követi ezt a megközelítést. A sokszínűség elismerése, a befogadás, valamint a tényleges részvétel alapelveinek alkotmányba foglalása még inkább kedvező feltételeket teremthet.

A befogadó jogalkotás azt jelenti, hogy minden érdekelt kisebbség számára rendelkezésre állnak a megfelelő csatornák a véleménynyilvánításra a jogszabályok megalkotása, valamint a rendelkezések végrehajtása során. Ezáltal a kisebbségek érdemben hozzájárulhatnak a jogszabályok tartalmának meghatározásához. A befogadás tehát szorosan összefügg a tényleges részvétel fogalmával, illetve annak megvalósulási formáival;⁵³ beleértve adott esetben a döntéshozatali eljárások kiterjesztését, szakértői meghallgatásokat, a fokozott részvételt a jogszabály-előkészítés minden fázisában, a kisebbségek által kérhető bírósági felülvizsgálatot, a vétőjogot, egyeztető mechanizmusokat vagy a részvétel egyéb formáit.

52 Lásd az 5. és 9. útmutatást is.

53 Ahogy azt *többek között* a Részvétellel kapcsolatos magyarázó megjegyzések meghatározzák.

19. Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok mindenki számára, hátrányos megkülönböztetés nélkül való biztosításának, illetve védelmének elvét alkotmányba kell foglalni, és ezeket az elveket le kell fordítani konkrét jogszabályokra és mechanizmusokra. A kisebbségi jogok szerves részét képezik az emberi jogoknak. Átfogó kisebbségi jogi szabályozásra van szükség.

Ez az útmutatás a 3. útmutatásban tárgyalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a tényleges esélyegyenlőséget érintő alapelveket határozza meg. A jogalkotás, valamint a rendelkezések végrehajtása során, a nemzetközi és regionális emberi jogi okmányok rendelkezései szerint, a kormányzás minden szintjén tekintettel kell lenni a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és a tényleges esélyegyenlőség elvére. Hogy támpontot adjon a jogalkotás és a jogértelmezés számára, kiemelten fontos ezeknek az alapelveknek az alkotmányba foglalása. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának gyakorlatban való érvényesítése érdekében elengedhetetlenül szükséges a hatékony jogorvoslat elvének konkrét és hozzáférhető intézkedések formájában történő átültetése a jogszabályokba.

Adott esetekben különleges intézkedésekre van szükség a kisebbségekhez és a többséghez tartozó személyek közötti teljeskörű és tényleges egyenlőség előmozdítására; ezek az intézkedések nem tekintendők hátrányos megkülönböztetésnek.⁵⁴ Az ilyen intézkedések különösen a társadalomban régóta jelen lévő, illetve a jelentős lélekszámú csoportok esetében merülnek fel.⁵⁵

Noha a kisebbségi jogok az ágazati (például az oktatásra, a közigazgatásra, az önkormányzatokra, a médiára, a választásokra vagy a nyelvhasználatra vonatkozó) jogszabályokon keresztül is védhetőek, a kifejezetten a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló jogszabályok jelentős előnyöket hordozhatnak. Ilyen előny lehet például a kisebbségekhez tartozó személyeknek biztosított jogokra és jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó, egyértelmű információkhoz való hozzáférés javulása, a kisebbségi jogok „mainstreaming”-je (azaz figyelembe vétele a döntéshozatal minden területén és szintjén), valamint más jogszabályokkal való összhangjuk biztosítása, illetve a kisebbségek és a kisebbségi jogok elismerése, a kisebbségekkel és a kisebbségi jogokkal kapcsolatos általános tudatosság növelése. Továbbá, egy átfogó kisebbségjogi törvény keretét biztosíthat az olyan kérdések tisztázásához, mint a kisebbségi jogok alkalmazásának személyi és területi hatálya,

54 A konkrét meghatározásokat és hivatkozásokat lásd a 3. útmutatás magyarázó megjegyzésében.

55 NKVK, 10(2). cikk.

valamint olyan fontos kritériumok definíciójához, mint például a hagyományos vagy számottevő jelenlét fogalma vagy a küszöbértékek meghatározása, amelyeket egyébként nehéz lenne ágazati jogszabályokba foglalni.

20. Bizonyos jogok, illetve szabadságok korlátozhatóak ugyan, de csak pontos törvényi előírás által, és olyan legitim célok érdekében – mint a közveszély elkerülése, a közbiztonság-, a közegészség-, mások jogainak-, illetve szabadságainak védelme –; és a jogkorlátozásnak ezekkel a célokkal arányosnak kell lenniük.

Az emberi jogok doktrínája az alkotmánnyal és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásaival összhangban, legitim közérdek alapján lehetővé teszi a legtöbb jog és alapvető szabadság bizonyos mértékű korlátozását. Ezeket a korlátozási lehetőségeket az önkényesség kiküszöbölése érdekében törvénybe kell iktatni, zárt listán felsorolva a jogkorlátozás lehetséges indokait. Továbbá, a korlátozásoknak a kitűzött cél eléréséhez szükségesnek, illetve azzal arányosnak kell lenniük. Az ilyen jellegű korlátozási lehetőségeket szűken kell értelmezni, és rendszeres időközönként felül kell vizsgálni.

Amikor egy jog gyakorlására vonatkozóan törvényi megszorításokat léptetnek érvénybe, illetve alkalmaznak konkrét esetekben, a döntések során figyelembe kell venni a vonatkozó esetjogot,⁵⁶ illetve támaszkodni lehet a releváns iránymutatások bevett, összehasonlító értelmezésére.⁵⁷

Két vagy több egyformán védett jog esetleges ütközésekor a politikai és jogalkalmazói szinten eltérő módon kell erőfeszítést tenni az egyensúly megteremtésére. Politikai szinten a jogalkotók törvényben rögzíthetik, hogy meghatározott körülmények együttes fennállása esetén melyik jog élvez elsőbbséget. A jogalkalmazói szinten a jogok közötti megfelelő egyensúlyt egyértelmű kritériumok alapján kell megállapítania a bíróságoknak.

56 *Többek között* az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) esetjogára.

57 Lásd *többek között* Weber, A., *Manual on hate speech*, (Kézikönyv a gyűlöletbeszédéről), Council of Europe Publishing, 2009, valamint a Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) 2007. évi „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly” (Irányelvek a békés gyűlekezés szabadságáról) című kiadványát.

21. A jogszabályoknak egyértelmű és hatékony jogorvoslati lehetőségekről kell rendelkezniük. Biztosítani kell, hogy a jogorvoslati lehetőségek teljes mértékben elérhetőek legyenek.

A jogszabályokat olyan hatékony jogorvoslati lehetőségekkel kell megtámogatni, amelyek a jogsértéseket büntethetővé, hatásaikat pedig visszafordíthatóvá teszik.⁵⁸ Ez a kívánalom a jogállamiság és a törvény előtti egyenlőség elveiből fakad, amelyek a nemzetközi emberi jogi szabályozás szerves részeként minden tagállamban elfogadottak.

A jogorvoslati lehetőségeket jogszabályokba kell foglalni. Csökkentendő az önkényes értelmezés lehetőségét, a rendelkezéseknek a lehető legegyszerűbbnek kell lennie, és független bíróságok által kell alkalmazni. A jogorvoslati lehetőségekhez való tényleges hozzáférés biztosítása magában foglalhatja hatékony független testületek, például ombudsmani vagy nemzeti emberi jogi intézmények létrehozását és támogatását, valamint ingyenes jogsegély nyújtását a rászorulóknak számára. A jogokat, a jogorvoslati lehetőségeket, illetve az ezekhez való hozzáférést illetően tájékoztató kampányokra is szükség lehet.

Az egyéni jogorvoslati lehetőségek mellett⁵⁹ az is fontos, hogy a társadalom nyitott legyen a rendszerszintű változásokra a további jogsértések megelőzését illetően. A jogsértések monitorozása és elemzése – így az adatok megfelelő bontásban való gyűjtése, független emberi jogi intézmények létrehozása, valamint a civil társadalom monitoringban való részvételének támogatása – lendületet adhat a rendszerszintű változásnak.⁶⁰

22. Az államoknak megfelelő és hatékony intézményi kereteket kell biztosítaniuk az integrációs intézkedések kialakításához és végrehajtásához.

Bár az optimális intézményi keretek meghatározása kontextusfüggő, az integrációs politikák hatékony kidolgozásához és végrehajtásához közintézményekre/kormányzati intézményekre és/vagy független intézményekre van szükség. Ezen

58 Lásd továbbá a 47. útmutatást.

59 Lásd a 47. útmutatást

60 Ezekről az alapelvekről a különböző területekre vonatkozó fontos részletekkel szolgálnak az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottsága (a továbbiakban: „RIEB”) által kiadott, különféle témájú „Általános politikai ajánlások”.

intézmények hatásköreit és feladatait meg kell határozni, működésüket pedig megfelelően biztosítani kell. A végrehajtás menetének tisztázottsága, valamint a duplán elvégzett munka elkerülése érdekében a különböző szerepeket kellően körül kell határolni. A független intézmények például részt vesznek az intézkedések nyomon követésében, de általában nem felelősek azok kialakításáért. A specializált kormányzati, illetve hatósági szervek vagy egységek eredményesek lehetnek az integrációs intézkedések kidolgozását és koordinálását illető hatékonyság növelésében, valamint az intézkedések láthatóságának fokozásában. Elkerülendő az erre a területre szakosodott szervek marginalizálódását, az államoknak arról is gondoskodniuk kell, hogy az integrációs politika a szakpolitikai területek között kellő prioritást kapjon.

Az intézkedések kialakításán, végrehajtásán és nyomon követésén túl az integráció intézményi keretei révén is biztosítani kell, hogy a társadalom pluralitása megfelelően tükröződjön az ország intézményi és döntéshozatali struktúráiban. Az integráció intézményrendszerei magukban foglalhatnak specializált szervezetet, illetve eljárásokat is, ezek mellett szükség van a közösségeken átvélő érdekek megfogalmazásának és érvényesítésének platformjaira is. Az ilyen célt szolgáló platformokról minden – így helyi, illetve, adott esetben a regionális – szintre vonatkozóan jogszabályoknak kell rendelkezniük. Ez azért szükséges, mert a lakosság legnagyobb része számára helyi szinten adódik lehetőség a közvetlen társadalmi érintkezésre, például a hatóságokkal való kapcsolattartás révén.

Szereplők és szerepek

23. Az integrációs intézkedések végrehajtásának folyamatához a köz- és magánszektor érintett szereplőinek aktív szerepvállalására van szükség. Az intézkedésekre vonatkozó terveknek és dokumentumoknak figyelembe kell venniük a különféle szereplőket, valamint felelősségi köreiket.

Az integrációs intézkedések a társadalom minden szektorát érintik, és ennél fogva a szereplők széles körének szerepvállalását igénylik: intézményeket az összes szinten, magánszereplőket, valamint a civil társadalomét annak legtagabb értelmében: beleértve a nem kormányzati szervezeteket (NGO-kat), a speciális érdekcsoportokat és a tudomány képviselőit is.

Az intézkedések és jogszabályok végrehajtása előtt álló akadályokat – köztük társadalmi tényezőket, a politikai akarat elégtelenségét, az adminisztratív kapacitás

hiányát és a nem megfelelő anyagi körülményeket – azonosítani és kezelni kell. Az előző szakaszban leírtak szerint a hatékony végrehajtás előzménye általában a befogadó döntéshozatal. A részvételen alapuló, nyitott és átlátható kidolgozási folyamat általában biztosítja, hogy azok, akik az intézkedések és jogszabályok végrehajtásáért felelősek, elkötelezettek legyenek a célok iránt, és kellően ismerjék a célkitűzéseket.

Az integrációs intézkedések tervezése során a kormányoknak kellő figyelmet kell fordítaniuk a részvételen alapuló végrehajtás biztosítására, különösen a társadalmi befogadás fő területein, azaz az egészségügyben, a munkaerőpiachoz és a lakhatáshoz való hozzáférés terén, valamint a kulturális szektorban. Olyan eljárásmeneteket kell kialakítani, amelyek lehetővé teszik az összes érintett csoport – a többség és a kisebbségek tagjai – számára az együttműködést és a felelősségből való részvállalást. Az érdemi párbeszédet a folyamat minden szakaszában fenn kell tartani az összes érintett szereplővel.

24. Az integrációs politika kialakításában és megvalósításában a kormányoknak vezető szerepe van. A szakpolitikai tervezés során meg kell határozni a kormányzás különböző szintjein az intézmények és más szereplők szerepét és feladatait.

Bár az integrációs intézkedések végrehajtása jórészt helyi szinten történik, biztosítandó az ország egész területére vonatkozóan a konzisztenciát, valamint a nemzetközi kötelezettségek állami szintű teljesítését, elengedhetetlenül fontos az intézkedések kialakításának és végrehajtásának nemzeti szintű koordinációja.

Figyelembe véve az ország területi és közigazgatási struktúráját, az integrációs intézkedéseknek a kormányzás minden szintjén meg kell határozniuk a különböző intézmények szerepköreit és feladatait. Ennek értelmében a központi hatóságokkal szemben az összes szinten elvárás a feladatok és felelősségi körök egyértelmű, következetes elosztása a különböző intézmények, illetve szereplők között. Ennek keretében a központi hatóságoknak vagy új platformokat kell létrehozniuk (intézmények vagy erre a célra kialakított eljárásmenetek formájában), vagy adott esetben meglévő platformokhoz kell ezeket a szerepköröket hozzárendelniük, hogy ezeken keresztül a hatáskörközések és a végrehajtás bizonyos vonatkozásaival kapcsolatos nézeteltérések megvitathatók és rendezhetőek legyenek. Szövetségi államok, illetve autonóm régiók esetén ezek a feladatok az illetékes hatóságok hatáskörébe tartoznak.

25. Az integrációs politika megvalósításában a kormányzás valamennyi szintjének szerepet kell vállalnia. Miközben az alapvető jogi kereteket a központi kormányzat szintjén kell megteremteni, a helyi – illetve, adott esetben, a regionális – hatóságok meghatározó szerepet játszanak a működőképes integráció politikai tervek helyi kontextusba helyezésében és megvalósításában.

Mivel a társadalmi kohézió foka jelentős mértékben eltérő lehet egy ország különböző részein, a helyi – illetve, adott esetben a regionális – kormányzati szinteknek lényeges szerepet kell játszaniuk az intézkedések tartalmának meghatározásában, és azok végrehajtásában. Tekintettel a kulcsfontosságú területek – az oktatás, a várostervezés, a kultúra, az egészségügy és a szociális szolgáltatások – igazgatásában betöltött szerepükre, a helyi és regionális hatóságok létfontosságúak a hatékony integráció szempontjából.⁶¹

26. A közigazgatás és a közszolgálati szféra működtetése során – mind a struktúrákat, mind a mechanizmusokat illetően – a „diverzitás-mainstreaming” elvét kell követni (azaz, figyelembe kell venni a sokszínűség szempontjait); beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek alkalmazását, különösen olyan pozíciókban, amelyek alapvető szolgáltatások nyújtásával járnak. A sokszínűség szempontjait a közigazgatás, illetve a közszolgálati szféra tevékenységeinek tartalmát illetően is érvényesíteni kell.

Az integráció előmozdítása érdekében a közigazgatásnak a lehető legteljesebb mértékben tükröznie kell a társadalom sokszínűségét.⁶² Az államoknak meg kell találniuk annak a módját, hogy elősegítsék a kisebbséghez tartozó személyek toborzását, illetve a kisebbségekhez tartozó alkalmazottak megtartását a közszférában. Különös figyelmet kell fordítani a kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő szintű jelenlétének az alapvető szolgáltatásokat nyújtó szektorok esetében; így – *többek között* – az igazságszolgáltatási és a rendészeti szervek, valamint a szociális-jóléti-, az egészségügyi és az oktatási intézmények esetében.

61 E tekintetben fontos utalások találhatók az Európa Tanács 1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai hirtájában (ETS 122. sz.), valamint az Európa Tanács 2009. évi, eregionális demokráciára vonatkozó referenciakeretében.

62 Magyarázó megjegyzések a részvételtől, 120. bekezdés.

A kormányzat számára az adekvát képviselet kialakításának célszerű módja, ha meghatározzák a képviselet által elérni kívánt célkitűzéseket, valamint a célok elérésének időbeli ütemezését. Mindazonáltal, noha a kvóták bizonyos kivételes körülmények között hasznosak lehetnek, nem javasolt az egyes csoportokhoz pontos arányokat rendelő, rugalmatlan kvótarendszerek bevezetése, illetve bizonyos pozíciók elkülönítése az egyes csoportoknak számára. Az idő előrehaladtával ezek korlátozzák a rugalmasságot, újfajta egyenlőtlenségeket teremthetnek, valamint megakadályozhatják, hogy a közszolgálat szférája is alkalmazkodjon a változó társadalmi körülményekhez.

A közszférában „diverzitás-mainstreaming” (azaz a sokszínűséggel kapcsolatos szempontok figyelembe vétele a döntéshozatal minden területén és szintjén) azt is magában foglalja, hogy a közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés megelőzése érdekében, a közigazgatás minden szintjén monitorozni kell az alkalmazottak összetételét és előmenetelét. Továbbá azt is jelenti, hogy a közszférában mindenkinek tisztában kell lennie az integrációval kapcsolatos célokkal és az integrációt elősegítő intézkedések jelentőségével, és a tervezés és a végrehajtás során mindenkinek figyelembe kell vennie az intézkedések lehetséges hatásait az integrációra. A közoktatási intézmények és a közszolgálati médiumok fontos szerepet játszhatnak az integrációval kapcsolatos tudatosság, valamint az integráció támogatottságának alakításában.

27. A pártrendszereknek plurálisnak, a társadalom minden része közötti szabad versenyt ösztönzőnek, valamint az etnikai határvonalakon átívelőnek kell lenniük. A politikai pártok jelentős és építő szerepet tölthetnek be a szakpolitikai intézkedések és a politikai diskurzus alakításában. A politikusokat különös felelősségég terheli, hogy a sokszínűséget tiszteletben tartó párbeszédet indítsanak, és hogy egyértelműen állást foglaljanak a gyűlöletre uszítással szemben.

A pártrendszerekre – így a pártok szervezetére, tevékenységeire és a finanszírozására – vonatkozó – szabályozásnak alaposnak kell lennie és biztosítania kell a politikai pluralizmust. A pártrendszernek mindenki számára lehetővé kell tennie a részvételt, és a tolerancia jegyében őrködni kell a sokszínűség és a pluralizmus elve, valamint a

mássághoz való jog érvényesülése felett.⁶³ Ez többek között az etnikai választóvonalak pártrendszeren belüli átjárhatóságát lehetővé keretek biztosítását is jelenti.

Az etnikai választóvonalak átjárhatóságán alapuló társadalmi befogadásnak több oldala van. Először is, a nemzetközi normák szerint egy-egy etnikai kisebbség tagjainak joguk van politikai pártot alapítaniuk az adott kisebbség érdekeinek képviseletére.⁶⁴ Az etnikai vagy vallási alapú politikai pártok alakításának bármilyen korlátozásának összhangban kell lennie a nemzetközi jogi normákkal, valamint az Emberi jogok Európai Egyezményében lefektetett alapelvekkel.⁶⁵ Ez magában foglalja többek között a lélekszámra vagy földrajzi elhelyezkedésre vonatkozó feltételekhez kötött regisztráció elkerülését, amennyiben az szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozná a kisebbségekhez tartozó személyek politikai jogait. Másodsorban, bár etnikai pártot alapítani önmagában nem tilos, az etnikai pártokra is vonatkozik – mint minden más szereplőre – a hátrányos megkülönböztetés tilalma. Miközben egy párt célul tűzheti ki egy adott csoport jogainak és érdekeinek előmozdítását, illetve védelmét, a tagelvételek során nem utasíthatja el a jelentkezőket etnikai hovatartozásuk alapján. Harmadsorban, a „mainstream” (azaz nem kisebbségi érdekek mentén szerveződő) pártoknak is be kell tartaniuk a demokratikus kormányzás alapelveit, valamint fontolóra kell venniük a kisebbségi hovatartozású személyek részvételének ösztönzését.⁶⁶ Negyedsorban, a politikai részvétel általános kereteit úgy kell kialakítani, hogy azok elősegítsék a kisebbségi témák megjelenését a nyilvános vitákban, és ösztönözzék a kisebbségi hovatartozású személyek politikai részvételét. Ennek magában kell foglalnia a választási információk, illetve hirdetések kisebbségi nyelveken való közzétételét, a kisebbségi nyelvek médiában való használatának lehetőségét, valamint a választási anyagok kisebbségi nyelveken történő elkészítését.

A nemzetközi normák figyelembe veszik a politikai pártok szerepének fontosságát a tolerancia, a kulturális sokszínűség és a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések megoldásának előmozdításában.⁶⁷ A politikusok jogalkotóként és döntéshozóként egyaránt lényeges szerepet játszanak az integráció folyamatában, formálva a politikai diskurzust, illetve hozzájárulva az általános társadalmi légkörhöz a közösségek közötti kapcsolatok tekintetében is. A politikai pártokat, illetve a politikai

63 DENY, 12. és 22. bekezdés. Ezekről az alapelvekről lényeges részletekkel szolgálnak továbbá az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) dokumentumai, valamint a Velencei Bizottságnak a Politikai pártok szabályozásáról szóló 2001. évi iránymutatásai.

64 Beleértve az NKVK 7. cikkét is.

65 Magyarázó megjegyzések a részvételről, 75. bekezdés.

66 Magyarázó megjegyzések a részvételről, 78. bekezdés.

67 Lásd többek között a Koppenhágai Dokumentum 30. bekezdését.

szereplőket – politikai-ideológiai irányzatra való tekintet nélkül – ugyanúgy köti a hátrányos megkülönböztetés tilalma, mint a társadalom bármely más szereplőjét.

Noha – tekintettel kulcsfontosságú társadalmi, illetve demokratikus szerepükre – feladataik ellátása során a pártpolitikusok és a választott képviselők véleménynyilvánítási szabadságát különös védelem illeti meg; a faji, etnikai vagy vallási alapú gyűlölet szításának tilalma rájuk is vonatkozik.⁶⁸ Továbbá, a politikusoknak még a véleménynyilvánítás szabadságának tág határai között is tudatában kell lenniük annak, hogy a magatartásuk milyen – pozitív, illetve negatív – hatással lehet a toleranciával kapcsolatos társadalmi légkörre. Ha a politikai pártok, illetve a képviselők közötti párbeszéd a tisztelet jegyében folyik, és egyértelműen állást foglalnak a gyűlöletkeltéssel szemben, a politikai közeg kedvezőbbé válhat a társadalom integrációjának szempontjából.

28. A magánszektor szereplőit – így a munkáltatókat és a szakszervezeteket, valamint a magánkézben lévő oktatási intézményeket és a magánkézben lévő médiumokat – mind az önálló, mind a partnerség keretében nyújtott hozzájárulást illetően ösztönözni kell az integrációs intézkedések kialakításához és megvalósításához való hozzájárulási lehetőségeik felmérésére.

A társadalom integrációja nem pusztán az intézmények és a politikai pártok felelőssége, illetve nem korlátozható kizárólag a politikai folyamatokra, hanem a társadalom minden szereplőjének osztoznia kell ebben a felelősségben, és tisztában kell lenniük a szerepükkel. Ez a magánszektor azon szereplőit is érinti, akik – tevékenységük természetéből fakadóan – kiemelten fontos szerepet tölthetnek be. Ilyenek *többek között* a munkáltatók és a szakszervezetek, mivel a munkaerőpiac, illetve a munkahelyek mint közegek fontos szerepet játszanak a sokszínűséghez való alkalmazkodásban és az integráció elősegítésében.

A közpolitikai intézkedések kialakítása során fel kell ismerni a magánszektor hozzájárulásának lehetőségét az integráció előmozdítását illetően. A hozzájárulás ösztönözhető a közszféra és a magánszektor szereplői között különböző (nemzeti, regionális és helyi) szinteken kiépített kapcsolatok révén. Ha a köz- és

68 Lásd *többek között* a PPJNE 20. cikkét, az FMMFKNE 4. cikkét, az EJASZV 10. cikkét, illetve az az EJEB gyűlöletbeszédre vonatkozó esetjoga által nyújtott értelmezést különösen: *Féret kontra Belgium*, 15615/07 ügyszám.

a magánszektor, valamint a civil társadalom szereplői együtt, partnerségi keretek között dolgoznak, jobban kihasználhatják az erőforrásaikat, a befolyásukat és a szakértelmüket a jobb hatások, valamint a jelentősebb változás érdekében.

A magánszektor szereplői fontos és konstruktív szerepet tölthetnek be az integrációs intézkedések kidolgozásában és megvalósításában. Ezt figyelembe véve, a szakpolitikai intézkedések és a jogszabályok esetében mérlegelni kell olyan ösztönzők és rendelkezések beépítését, amelyek növelik a magánszektor szereplőinek tudatosságát és együttműködő-készségét, illetve elősegítik az integrációhoz való aktív hozzájárulásukat. Ilyen rendelkezés lehet a munkáltatók ösztönzése, hogy az alacsonyabb foglalkoztatottságú csoportok tagjait alkalmazzák; hogy célzott, foglalkoztatással összekötött képzési programokat kínáljanak, vagy lehetőséget biztosítsanak az állományelv elsajátítására munkahelyi nyelvtanfolyam keretében.

29. A civil társadalom szereplői fontos szerepet töltenek be az integrációs intézkedésekkel kapcsolatos, gyakorlati tapasztalatokon alapuló visszajelzéseik révén; valamint az intézkedések és tervek megvalósításában is szerepet kaphatnak.

Az integráció – mint többszereplős és többszintű folyamat – nem lehet sikeres a civil társadalomnak az integrációs intézkedések kidolgozásában, végrehajtásában és nyomon követésében vállalt, aktív részvétele nélkül.

A civil társadalom sokszínűségét is el kell ismerni. Ennek értelmében a kormányok nem határozhatják meg előre, hogy mely civil szervezetekkel konzultálnak, illetve, hogy mely szervezeteket hívják meg az integrációs intézkedések megtervezésében és végrehajtásában való részvételre, és melyeket zárják ki mindebből. Ehelyett adekvát erőfeszítéseket kell tenniük, valamint átlátható eljárásokat teremteniük a civil társadalom érdekelt szervezeteinek – például a kisebbségeket képviselő és egyéb NGO-knak, a szakmai szervezeteknek, a szociális partnerszervezeteknek, a vallási szervezeteknek és intézményeknek, illetve a tudományos szervezeteknek – részvételre való mozgósítása érdekében.

A civil társadalom úgy járulhat hozzá a jó kormányzás és a pluralizmus elveinek általános tiszteletben tartásához, ha a civil szervezetek belső szervezetük kialakítása során gondoskodnak a demokrácia és pluralizmus elvek tiszteletben tartásáról.

IV. Kulcsfontosságú szakpolitikai területek

A hátrányos megkülönböztetés tilalma és a teljeskörű, tényleges egyenlőség

30. Az átfogó antidiszkriminációs politika és jogszabályok kidolgozásakor az államoknak mechanizmusokat kell létrehozniuk a hatékony megvalósítás érdekében. Az esélyegyenlőség előtt álló akadályok azonosításához és eltávolításához proaktív intézkedéseket kell bevezetni. A hátrányos megkülönböztetés esetén alkalmazható jogszabályoknak hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat, megfelelő kártérítést és szükség esetén jogorvoslati lehetőséget kell biztosítaniuk.

Az államoknak a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony küzdelem érdekében átfogó szakpolitikai, jogi és közigazgatási intézkedéseket kell bevezetniük az élet valamennyi releváns területére, illetve a közsféra és a magánszektor valamennyi releváns szereplőjére vonatkozóan. A tényleges egyenlőség azt is jelenti, hogy azonosítani kell, és le kell bontani az esélyegyenlőség előtt álló akadályokat, hogy az – társadalmi háttértől függetlenül – mindenki számára érvényesülhessen.

A hátrányos megkülönböztetés elleni átfogó jogi szabályozás azt jelenti, hogy a tárgykört érintő szabályokat iktatnak az alkotmányba, a büntető-, a polgári törvénykönyvbe, a közigazgatási jogszabályokba, valamint a belső szabályozásokba és egyéb szabályzatokba is.⁶⁹

69 RIEB, 7. sz. általános politikai ajánlás (Nemzeti jogszabályok a rasszizmus és a faji hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemhez), 2002, és az ENSZ Faji Diszkrimináció Elleni Bizottsága (a továbbiakban: „FDEFB”).

A jogi keretek kiegészítésén túl intézményi struktúrát kell kialakítani a hátrányos megkülönböztetés elleni intézkedések kidolgozására, végrehajtására és nyomon követésére. Különösen fontos, hogy legyenek külön erre a célra kijelölt, nemzeti, illetve – adott esetben – regionális szinten működő, egyenlőséggel foglalkozó testületek vagy más független szervek, amelyek esetében mind a megfelelő szakértelem, mind a szükséges források biztosítottak.

A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet szolgáló eszközök működését rendszeresen ellenőrizni kell, értékelve a hatékonyságukat. Továbbá, a konzisztencia és a hatékonyságuk biztosítása érdekében ezeket az eszközöket koordinálni kell; egymással és egyéb eszközökkel is.

Egyetlen antidiszkriminációs intézkedés sem hajtható végre hatékonyan, ha nem társulnak hozzá a hátrányos megkülönböztetés esetén igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek. A büntetőjogi, közigazgatási és polgári szankcióknak hatékonynak, arányosnak, és megfelelően szigorúnak kell lenniük a visszatartó hatás érdekében. Az igazságszolgáltatásban a jóvátételnek a kárértésen kívüli más, nem pénzbeli formája – például a bírósági határozat egy részének vagy egészének a közzététele, vagy a diszkrimináló fél valamilyen releváns társadalmi munkára történő kötelezése – szintén fontos szerepet tölthet be a diszkriminációs ügyek kapcsán.

A hátrányos megkülönböztetésre nem csak az adott egyén identitásának egyik aspektusa alapján kerülhet sor, hanem egyszerre több alapon is, ahogyan az a többszörös vagy interszekcionális diszkrimináció eseteiben történik. Például a kisebbségi háttérű nők sérülékenyebbek lehetnek a diszkrimináció szempontjából. Az antidiszkriminációs politika kialakítása során biztosítani kell, hogy a jogszabályok kiterjedjenek a diszkrimináció ilyen fajtáira is, és hogy ezek a jelenségek kellő figyelmet kapjanak.

31. Az olyan intézkedések bevezetése, amelyek különleges rendelkezéseket tartalmaznak egy adott csoport múltbéli vagy rendszerszerű hátrányos megkülönböztetésének leküzdése érdekében, nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek. Az ilyen intézkedések bevezetésének lehetőségéről jogszabályban kell rendelkezni.

Bizonyos csoportokat ért múltbéli, illetve rendszerszerű hátrányos megkülönböztetés következményeinek leküzdése, valamint a hátrányos helyzetű kisebbségi csoportok tagjainak teljes, tényleges egyenlőségének biztosítása érdekében különleges

intézkedések bevezetésére lehet szükség.⁷⁰ A nemzetközi emberi jogi normáknak megfelelően az ilyen intézkedések csak addig maradhatnak hatályban, amíg az egyenlőtlenséget jóvá nem tették.⁷¹ Az ilyen jellegű intézkedések bevezetése, ha arra az arányosság elvével összhangban kerül sor, nem tekinthető hátrányos megkülönböztetésnek.

Az ilyen intézkedések bevezetésének lehetőségét, vagy adott esetben szükségességét explicit módon törvénybe, illetve alkotmányba kell foglalni. Ez nem csupán a szabályozás ellentmondás-mentességének biztosítása szempontjából szükséges, de a bírácoknak is iránymutatással szolgál a tekintetben, hogy az egyenlőséggel kapcsolatos rendelkezéseket a hátrányos megkülönböztetés tiltására vonatkozó, általánosan elfogadott nemzetközi normákkal összhangban értelmezhessek.

Állampolgárság

32. A befogadó, hátrányos megkülönböztetéstől mentes állampolgársági politika az integrációs politika egyik fontos eleme. Az állampolgárság ezenfelül szimbolikus értékkel is bír, mind az állampolgárság viselője, mind annak odaítélője számára az összetartozás jele.

Jogi szempontból az állampolgárság (angolul: "citizenship") – amely fogalomra a nemzetközi dokumentumokban gyakran a „nemzetiség” ("nationality") kifejezést használják – „jogi kötelék egy személy és egy állam között, amely nem utal a személy etnikai származására”.⁷²

Az állampolgárság jelentősége azonban túlmutat az egyéni dimenzión, és az egész társadalom számára jelentőséggel bír. Az állampolgárság, és különösen az ahhoz való hozzáférés, az integráció lényegi eleme. Az állampolgársági politika tervezésekor az államoknak figyelembe kell venniük, hogy a döntéseik milyen következményekkel járhatnak az adott társadalmak integrációját tekintve.

70 Lásd a 3. útmutatást is.

71 FMMFKNE, 1.4. cikk valamint 32. sz. általános ajánlás; PPJNE 18. sz. általános megjegyzés: Hátrányos megkülönböztetés: 1989. 11. 10. és az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 20. sz. általános megjegyzése.

72 Az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény, 2. cikk.

Külön kiemelendő, hogy az állampolgársági politika révén törekedni kell arra, hogy idővel kiegyensúlyozott megközelítés alakuljon ki az állammal való tényleges, valós kapcsolat fennállásának jogos követelménye, valamint a többes identitás, illetve a többlakóság jelenségei között. A többes állampolgárság szabályozásának kérdése például olyan terület, ahol meg kell találni ezt az egyensúlyt.⁷³

Az állampolgárság jelentősége az integráció szempontjából annak társadalmi és szimbolikus dimenzióiban is megnyilvánul. Az állampolgárság az összetartozás és az alapvető értékekben való osztozás megnyilvánulása mind az állampolgárság viselője, mind az odaítélő állam számára. A társadalom integrációját elősegíti a befogadó állampolgársági politika, illetve az olyan szabályozás amelynek nem az a célja, hogy kizárja, hanem inkább az, hogy szíves fogadtatásban részesítse azokat, akik az adott társadalomhoz tartozónak érzik magukat.

33. Az állampolgársági szabályok meghatározása állami hatáskör, és az egyén és az állam között fennálló tényleges kapcsolaton kell alapulnia. Ennek ellenére napjaink fejleményei, különösen az állampolgársági jogban is megjelenő diszkriminációtilalom világos, és egyre határozottabb korlátok közé szorítják az állam szabadságát az állampolgárság megszerzését és az állampolgárságtól való megfosztást szabályozó intézkedések kialakításakor.

Az állampolgárság odaítélésének kérdése, mivel közvetlenül kapcsolódik a szuverenitáshoz, alapvetően az egyes államok belső joghatóságának kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁷⁴ Ugyanakkor, noha az államoknak széles mérlegelési jogkörük van az állampolgárság megszerzésével kapcsolatos kritériumok meghatározásában, ez a mozgástér nem végtelen.

Először is, ahogy arról a Nemzetközi Bíróság rendelkezik, az állampolgárság odaítélésének az állam, valamint az érintett egyén közötti tényleges kapcsolaton kell alapulnia.⁷⁵

73 Lásd a 37. útmutatást.

74 Az állampolgársági törvények kollíziójának egyes kérdéseiről szóló 1930. évi Hágai Egyezmény; az Európa Tanács állampolgárságról szóló 1997. évi európai egyezményének 3. cikke; és az ETS 166 sz., 1. cikke.

75 Nemzetközi Bíróság, *Nottebohm-ügy*, 1955, ICJ 4.

Másodsorban, noha az államoknak jogukban áll meghatározni azt, hogy kik az állampolgárai, ezzel a joggal nem élhetnek vissza úgy, hogy megsértik a szuverenitás elveit vagy az államok közötti jószomszédi, illetve baráti kapcsolatokat.⁷⁶

Harmadsorban, a hátrányos megkülönböztetés tilalma az állampolgárság kérdéskörére is vonatkozik, ami azt eredményezi, hogy az állampolgársági kérdésekkel kapcsolatos mérlegelés lehetősége nem eredményezhet – *többek között* – nemi, vallási, faji hovatartozás vagy bőrszín szerinti, illetve nemzeti hovatartozás vagy etnikai származás alapján történő hátrányos megkülönböztetést.⁷⁷ A hátrányos megkülönböztetés magában foglal minden olyan különbségtételt, amely közvetlen vagy közvetett módon elzárja az állampolgárság megszerzésének lehetőségét személyek meghatározott csoportjai előtt, bizonyos tulajdonságaikkal összefüggésben, ha nem törvényes célt szolgál, illetve nem arányos eszköz valamely jogszerű cél eléréséhez.⁷⁸ Az állampolgárság odaítélését tekintve egyértelműen elkülöníthető a hátrányos megkülönböztetés a jogilag igazolható különbségtételtől, illetve kedvezményben részesítéstől.⁷⁹ Igazolható különbségtétel lehet például a honosítási eljárás során annak kikötése, hogy az állampolgárságért folyamadó személy valamilyen szinten ismerje az adott állam nyelvét, illetve az állampolgárság megszerzésének könnyítése származás vagy születési hely figyelembe vétele alapján.

Végül nem tévesztendő szem elől, hogy az emberi jogok állampolgárságukra való tekintet nélkül az állam joghatósági területén tartózkodó összes személyt megilletik. Az emberi jogok biztosítása tehát néhány szűken és egyértelműen meghatározott – például bizonyos politikai jogok gyakorlása során jelentkező – kivételtől eltekintve nem tehető függővé az állampolgárságtól.

76 Lásd továbbá a 36. útmutatást.

77 Az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény, 5(2). cikk.

78 FDEFB, 11. sz. általános megjegyzés az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésről, 1993, valamint FDEFB, Genf; 30. sz. megjegyzés az állampolgársággal nem rendelkezők hátrányos megkülönböztetésének tilalmáról, 2004. Lásd még EJASZV, *Kurić és mások kontra Szlovénia*, 26828/06 ügyszám, 2012.

79 Az állampolgárságról szóló európai egyezmény.

34. Az állampolgárság emberi jog: mindenkinek joga van arra, hogy állampolgársággal rendelkezzen. Hangsúlyozandó, hogy jogszabályi úton nem generálható születéskori hontalanság, tekintet nélkül a hontalanság forrására.

A mindenkit megillető jog arra, hogy születése pillanatától fogva állampolgársággal rendelkezzen, a nemzetközileg elismert emberi jogok közé tartozik.⁸⁰ Az állampolgárság törvénytelen megvonása esetén az államok kötelesek megfelelő segítséget és védelmet nyújtani az érintetteknek, és kilátásba helyezni az állampolgárság helyreállítását is.⁸¹

Ezzel a nemzetközi kötelezettséggel összhangban, a nemzeti szabályozás révén el kell kerülni olyan helyzetek kialakulását, amelyek során gyermekek hontalanként jönnek a világra. A két- és többoldalú nemzetközi együttműködések, amelyek tanácsadó mechanizmusokat, illetve szakértői testületeket is magukban foglalnak, keretet adhatnak az e tekintetben esetlegesen felmerülő problémák megoldásához.

35. Az államoknak egyéb objektív indokok hiányában is fontolóra kell venniük az állampolgárság odaítélését olyan személyeknek, akik huzamosabb ideje de jure vagy de facto hontalanok.

A hontalanság elkerülésére vonatkozó kötelezettség a nemzetközi szokásjog részévé vált, valamint számos nemzetközi okmány is előírja.⁸²

A hontalanság elkerülésére vonatkozó nemzetközi kötelezettségek általában a *de jure* hontalanságra terjednek ki, vagyis arra a jogi helyzetre, amely akkor áll elő, ha egy személyt egy állam sem tekinti az állampolgárának. Ha azonban egy állam területén nagy számban vannak jelen *de facto* hontalanok, az többletkihívásokat jelent az integráció folyamatát illetően. Mindez az állam stabilitására is hatással lehet. A *de facto* hontalan személyek formálisan a korábbi tartózkodási helyük vagy származási helyük szerinti állam állampolgárai, de a gyakorlatban nincsenek abban a helyzetben, hogy éljenek állampolgári jogaikkal. Ennek számos oka lehet, kezdve

80 Ez a jog, *többek között*, megtalálható az Emberi jogok Egyetemes Nyilatkozatának 15. cikkében, valamint, kifejezetten a gyermekekre vonatkozóan a gyermek jogairól szóló egyezmény 7. cikkében.

81 A gyermek jogairól szóló egyezmény, 8(2). cikk.

82 *Többek között* a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi egyezmény, a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény és az állampolgárságról szóló európai egyezmény.

a származási országgal való kapcsolat megszakadásától az anyakönyvezéssel kapcsolatos nehézségeken át a társadalmi-gazdasági kirekesztettségig. Bizonyos sebezhető csoportok – például roma közösségek, lakóhelyükről elűzött személyek vagy menekültek – különösen ki vannak téve az ilyen helyzeteknek.

Az államoknak az integráció érdekében fontolóra kell venniük célzott intézkedések bevezetését mind a *de jure*, mind a *de facto* hontalanság visszaszorítására. A *de jure* hontalanságra vonatkozóan jogszabályok révén kell mechanizmusokat biztosítani arra, hogy az állampolgárság méltányos feltételek mellett megszerzhető legyen, illetve olyan intézkedéseket kell bevezetni, amelyek biztosítják ezen mechanizmusok a hozzáférhetőségét. A *de facto* hontalanságot illetően az adott problémákra szabott intézkedéseket kell kialakítani. Ilyen intézkedéseket lehet például bevezetni az anyakönyvi nyilvántartás és/vagy az iratok hiányának pótlására, vagy a *de facto* hontalanság hátterében álló bármely más ok felszámolására, amely alkalmas lehet arra, hogy elhárítsa az akadályokat, és proaktív módon keressen megoldásokat az érintettek nyilvántartásba vételére.

A jogi kötelezettségek mellett adott esetben integrációval kapcsolatos érvek is szólhatnak a honosítás megkönnyítése mellett. Az állampolgárság nélküli személyek hosszú távú jelenléte egy államban visszaveti a társadalom integrációját, és veszélyeztetheti a kohéziót és a társadalmi stabilitást is. Az államoknak is érdekében áll tehát, hogy a területükön hosszabb ideje életvitelszerűen tartózkodó személyek számára indokolatlan akadályok felállítása nélkül biztosítsák a honosítás lehetőségét, aktívan elősegítve az állampolgárság megszerzését. Ugyanakkor az egyének is érdekeltek mindazon jogok megszerzésében, amelyek az állampolgársággal járnak, valamint abban, hogy kinyilváníthassák az adott közösséghez tartozás érzését azáltal, hogy minden szükséges erőfeszítést megtesznek a honosítás érdekében. Ez magában foglalja a honosítás jogszabályban rögzített feltételeinek teljesítésére való felkészülést, illetve a feltételeknek való megfelelést, például az államnyelv megfelelő szintű elsajátítását.

36. Amennyiben egy állam az állampolgársági politikája keretében kulturális, történelmi vagy családi kötelek alapján kedvezményes feltételek mellett teszi megszerezhetővé az állampolgárságát más országokban lakó személyek számára, tiszteletben kell tartania a jószomszédi, illetve az államok közötti baráti kapcsolatokra, valamint a más országok területi szuverenitására vonatkozó elveket. Biztosítani kell, hogy az ilyen jellegű állampolgársági politika ne vezethessen bizonytalanságokhoz a joghatóság tekintetében. A kisebbségek jogainak védelme elsősorban a tartózkodási hely szerinti állam kötelessége.

Az államoknak jogos érdekében állhat, hogy etnikai, kulturális, nyelvi, vallási, történelmi vagy más kötelek alapján támogassák más államok területén tartózkodó nemzeti kisebbségi csoportok tagjait. Továbbá, az államok előnyben részesítést alkalmazhatnak az állampolgárság odaítélése során nyelvtudás, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötelek alapján.

Ez azonban semmiképpen sem jelenti azt, hogy az államoknak a nemzetközi jog alapján joguk lenne arra, hogy ezen személyek felett egy másik állam területén az adott állam beleegyezése nélkül joghatóságot gyakoroljanak, vagy azt, hogy *tömegesen* ítéljenek oda állampolgárságot más államok polgárainak, még akkor sem, ha a tömeges döntések egyéni kérelmekből sokaságán alapulnak.⁸³

Ugyanakkor az sem megengedett, hogy az államok "kiszervezzék" a területükön tartózkodó kisebbségek védelmére vonatkozó kötelezettségeiket más országoknak (az úgynevezett „anyaországoknak”), mivel a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsődlegesen annak az államnak a felelőssége, ahol a kisebbség tartózkodik.⁸⁴

A jogi korlátozások mellett a külföldi állam polgárait érintő állampolgársági politika akadályát képezheti a jószomszédi, illetve az államok közötti baráti kapcsolatoknak, valamint többletkihívásokkal terhelheti a társadalom integrációját azon országokban, ahol az érintett kisebbségek tartózkodnak. Az ilyen jellegű kedvezőtlen hatású állampolgársági politika kerülendő.

83 *A Bozeni/Bolzanói Ajánlások a Nemzeti Kisebbségekről az Államközi Kapcsolatokban*, 2008 (a továbbiakban: „Bozeni/Bolzanói Ajánlások”), különösen a 4., 10. és 11. ajánlások.

84 Bozeni/Bolzanói Ajánlások, 2. ajánlás, és a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság „Report on the Preferential Treatment of Minorities by their Kin-State” (Jelentés az kisebbségek anyaállamok általi előnyben részesített kezeléséről) című dokumentuma (a továbbiakban: „Velencei Bizottsági jelentés”), CDLINF (2001) 19.

Elsősorban a lakóhely szerinti állam felelőssége, hogy védje a lakosai jogait; a kisebbségekhez tartozókat is. Ez a felelősség az állam területén tartózkodó többes állampolgárságú személyekre is kiterjed, és az államok nem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést a kettős állampolgárságúakkal szemben. Az államoknak akkor áll jogában egyes polgáraiktól azt kérni, hogy mondjanak le más országok állampolgárságáról, ha magas politikai tiszttség – például államfői vagy miniszteri poszt – betöltésére készülnek.⁸⁵

37. A többes állampolgárság önmagában nem tekintendő az integráció akadályának. Ha egy állam állampolgárságot ad a területén huzamosabb ideje tartózkodó rendelkező személyeknek, akik egy másik államban már rendelkeznek állampolgársággal, ezáltal támogathatja az integráció folyamatát, és erősítheti az érintettek kötelekeit a társadalomhoz. Azon személyek esetében, akik a születésükkor egynél több állampolgárságot szereztek, nem tiltható meg, hogy többes állampolgárságukat egész életük során megtartsák.

A többes állampolgárság tükrözi az egyének országok közötti mozgásának élénkülését, valamint a családokon belül, például a különböző generációk tekintetében jelentkező sokszínűséget, valamint az államok növekvő erőfeszítéseit, hogy fenntartsák a jogi kapcsolatot a népesség külföldre emigrált részeivel. A huzamosabb ideje az országban tartózkodó személyek vonatkozásában az állampolgárság a korábbi állampolgárságról való lemondás megkövetelése nélküli megszerzésének lehetősége ösztönzően hat a részvételre, erősíti a közösséghez tartozás érzését, és hozzájárulhat a társadalom integrációjához. Különösen így van ez a gyermekek esetében. Az államoknak lehetővé kell tenniük, hogy a gyermekek, amennyiben születésükkor több állampolgárságot is szereznek, megtarthassák azokat.⁸⁶ A születésükkor ilyen helyzetben lévő személyek számára nem tiltható meg, hogy többes állampolgárságukat egész életük során megőrizzék.⁸⁷

Mindazonáltal, a többes állampolgárságnak a társadalmi integrációra gyakorolt hatása nagyban függhet különféle, például történelmi tényezőktől vagy az érintett államok közötti viszonytól. A többes állampolgárságra vonatkozó optimális politika az adott körülményektől függ; az érintett személyek jogaira, a társadalom

85 Bozeni/Bolzanói Ajánlások, magyarázó megjegyzés a 11. ajánláshoz.

86 Az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény, 14(1). cikk.

87 A gyermek jogairól szóló egyezmény, 7. cikk.

integrációjára, valamint a jószomszédi, illetve az államok közötti baráti viszonyra gyakorolt hatások figyelembe vételével kell kialakítani.

Tényleges részvétel

38. Az integráció folyamata csak oly módon mozdítható elő, ha a társadalom minden tagja számára biztosítottak a részvételi lehetőségek. A közügyekben, valamint a társadalmi, gazdasági és kulturális élet minden terén megvalósuló, a kisebbségekhez tartozó személyek számára is érvényesülő tényleges részvétel lehetősége egyrészt önmagában véve is jog, másrészt a gyakorlatban az esélyegyenlőség nélkülözhetetlen előfeltétele.

Az integráció folyamatához szükséges, hogy a társadalom minden tagja, tekintet nélkül arra, hogy egy kisebbséghez vagy a többséghez tartozik-e, aktívan bekapcsolódjon a társadalmi interakciókba. Ez közvetlenül kapcsolódik a társadalom fejlesztésének különböző területein való tényleges részvétel minden számára adott lehetőségéhez, ami hozzájárul ahhoz is, hogy az integráció folyamatát illetően társadalmi támogatottság alakuljon ki. Az integrációnak tehát kulcsfontosságú eleme a mindenki számára – a kisebbségekhez tartozó személyek számára is – adott lehetőség a tényleges részvételre a közügyekben, valamint a kulturális, társadalmi és gazdasági életben.⁸⁸ Ennek a jognak a biztosítása jogszabály által, illetve a gyakorlatban is, előfeltétele az esélyegyenlőség elvének megvalósításához. A gyakorlatban annak a biztosítását kell célul kitűzni, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek a többséghez tartozókkal egyenlő jogokat élvezzenek, és egyenlőképpen tegyenek eleget a kötelezettségeiknek – például a jogszabályok tiszteletben tartását illetően. Miközben a tényleges részvétel – mint az integráció egyik alapelve – szempontját a releváns döntéshozatali területen érvényesíteni kell,⁸⁹ a részvétel elősegítéséhez célzott intézkedésekre, illetve kifejezett erre a célra bevezetett eszközökre is szükség van.⁹⁰

88 NKVK, 15. cikk.

89 9. útmutatás.

90 A hatékony részvételre irányuló intézkedések kialakítása során használható – illetve, adott esetekben, kifejezetten használandó – eszközökről hasznos útmutatás található, *többek között*, a Magyarázó megjegyzések a részvételről és a Lundi Ajánlások című dokumentumokban.

a. Részvétel a közügyekben

39. Annak érdekében, hogy mindenki számára biztosított legyen a tényleges részvétel lehetősége a demokratikus döntéshozatalban, az államoknak kifejezetten erre a célra kialakított intézkedéseket kell bevezetniük. Ennek keretében az államoknak törekedniük kell a kisebbségek, illetve a különböző társadalmi csoportok megfelelő képviselőinek biztosítására a közigazgatás és a döntéshozatal összes releváns területén.

A megfelelő képviselő biztosítja a közvetlen részvételt, és annak is fontos eszköze, hogy a kisebbség érdemi lehetőséget kapjon a véleménynyilvánításra. A megfelelő képviselő nem feltétlenül alapul matematikai arányosságon, viszont törekedni kell a társadalom összetételének tükrözésére.⁹¹ Ügyelni kell arra, hogy a kis lélekszámú csoportoknak is lehetősége legyen a tényleges részvételre. Mindemellett, az államoknak törekedniük kell a nemek közötti egyenlőség elvének érvényesítésére a kisebbségekhez tartozó személyek képviselőinek, illetve közéleti részvételének elősegítése során is.

A nemzetközi normák, egyes ígéretes kezdeményezések tapasztalatai, valamint a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tapasztalatai alapján a célzott intézkedések kialakításakor ajánlatos az alábbiak lehetőségek megfontolása:

- A kisebbségek képviselőit és részvételét szolgáló megoldások a választott testületek, illetve a végrehajtás szervei és a kormányzati intézmények, valamint a társadalmi értekezési körök esetében; országos, regionális és helyi szinteken. Az ilyen célt szolgáló megoldások a körülmények függvényében jelenthetik képviselői helyek fenntartását a parlament egyik vagy mindkét házában, illetve bizottságaiban; a jogalkotási folyamatban való részvétel más módon való biztosítását; a kisebbségi képviselő elősegítését a választási rendszerben, megerősítő intézkedéseket a kormányzati pozíciók elosztásában, helyek fenntartását a legfelsőbb bíróságban, az alkotmánybíróságban és az alsóbb szintű bíróságokban; továbbá helyek biztosítását tanácsadó testületekben vagy más magas szintű szerveknél; valamint olyan intézkedéseket, amelyek a kisebbségek közszolgálatban való részvételére irányulnak;⁹²

91 Magyarázó megjegyzések a részvételről, 123. bekezdés.

92 Ahogy azt a Lundi Ajánlások a 6–11. alapelve meghatározza.

- Olyan választási rendszer kialakítása, amely kedvez a kisebbségek képviselőinek és érdekérvényesítésének, miközben biztosítja a szavazatokért folyó versenyt a társadalom minden szegmensében.⁹³ A több közösség részvételén alapuló politikai platformok fontos szerepet játszhatnak a társadalom integrációját és a kisebbségek tényleges részvételét illetően;
- A kormányok, valamint a közösség képviselői között formális vagy informális kommunikációs csatornaként működő tanácsadó vagy konzultációs testületek és mechanizmusok létrehozása;
- Az érdemi párbeszéd biztosítását, illetve előmozdítását szolgáló testületek és eljárások létrehozása;
- Nem területi alapú önkormányzati, illetve hatalommegosztási rendszerek kialakítása, az adott csoportok számára különös jelentőségű ügyeket illető befolyásuk növelése érdekében;
- Bizonyos körülmények között a területi alapú önkormányzati megoldások – például a területi alapú hatalommegosztás – szintén elősegítheti egyes kisebbségi csoportok képviseletét. Az önkormányzati intézményeket minden esetben demokratikus elvek alapján kell kialakítani és működtetni, biztosítva azt, hogy valóban elmondható legyen, hogy az adott területen élő összes közösség véleményét figyelembe veszik, illetve azt, hogy a joghatóságukon belül tiszteletben tartják minden egyes személy, így a kisebbségekhez tartozók emberi jogait is. Ezzel összefüggésben, amennyiben valahol hatalommegosztásra vonatkozó megoldások kialakítására kerül sor, el kell kerülni, hogy bármely közösség kizoroljon a képviseletből.

b. Részvétel a társadalmi és a gazdasági életben

40. A társadalom minden tagjának egyenlő, tényleges részvétele a társadalmi és gazdasági életben rendkívül fontos a sikeres integráció szempontjából. Az államoknak a releváns területeken, például az oktatás és képzés, a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás, valamint a közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzáférés területén olyan intézkedéseket kell kialakítaniuk és végrehajtaniuk, amelyek átfogó jelleggel mozdítják elő a társadalmi-gazdasági befogadást.

A kisebbségekhez tartozó személyek tényleges részvétele az állam gazdasági és társadalmi életében éppen olyan fontos, mint a közügyekben való részvételük. A

⁹³ Lásd a 28. alapelvet is.

társadalmi és gazdasági életben való részvétel számos területre kiterjed; többek között a megfelelő lakhatásra, az egészségügyre, a szociális védelemre (a társadalombiztosításra és a szociális juttatásokra), a szociális jóléti szolgáltatásokra, valamint az oktatásra és a foglalkoztatásra (a munkaerő-piaci befogadásra a köz-, és a magánszféra munkahelyei tekintetében, valamint a vállalkozási és más önfoglalkoztatási lehetőségekre).⁹⁴ Ezzel összefüggésben az államoknak biztosítaniuk kell, hogy etnikai származásától függetlenül mindenki egyenlő eséllyel vehessen részt a gazdasági életben, illetve járulhasson hozzá a gazdasághoz; valamint részesedhessen az ország erőforrásaiból és közös javaiból.

Az államoknak különös tekintettel kell lenniük a következőkre:

- Jogszabályok, intézmények és intézkedések létre hozása által mind a magán-, mind a közszférában hatékony küzdelmet kell folytatniuk a hátrányos megkülönböztetés ellen, és a kisebbségek számára biztosítaniuk kell az esélyegyenlőséget és az egyenlő bánásmódot a foglalkoztatás tekintetében, annak minden ciklusára vonatkozóan;
- Biztosítani kell, hogy az oktatáshoz, egészségügyhöz, lakhatáshoz, közjavakhoz és közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés tekintetében se jogi, se gyakorlati akadály ne merüljön fel etnikai vagy nemzeti hovatartozás, nyelv, vallás vagy hitbéli meggyőződés következtében;
- Stratégiákat és célzott intézkedéseket kell végrehajtani azon kisebbségicsoportok munkaerő-piaci integrációja érdekében, amelyek esetében a munkaerő-piaci részvétel aránytalanul alacsony. Az ilyen intézkedéseket adatokra kell alapozni; a munkaerőpiac általánosabb dinamikájának kontextusában vizsgálva a kisebbségek, illetve a különböző közösségek gazdasági szükségleteit és érdekeit. A stratégiákat és intézkedéseket az érintett személyekkel, illetve az érintett csoportok képviselőivel folytatott rendszeres egyeztetés mellett kell kialakítani, végrehajtani, és nyomon követni a hatékonyság ellenőrzése céljából. Szükség esetén célzott, de a csoporton kívülieket sem kizáró intézkedéseket kell bevezetni a különösen hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatását akadályozó tényezők felszámolása érdekében.⁹⁵ Ilyen intézkedések lehetnek például a foglalkoztatással összekötött képzési programok vagy a munkahelyi nyelvoktatás. Az ilyen programok, jóllehet bizonyos alulreprezentált kisebbségeket céloznak, nem korlátozhatják a részvételt ezen csoportok tagjaira, hanem nyitottnak kell lenniük mindenki számára, akinek szüksége van a támogatásra;

94 Ahogy arról *többek között* az Európa Tanács 1961. évi Európai Szociális Chartája; az 1996. évi Módosított Szociális Charta; és a Magyarázó megjegyzések a részvételtől 24. bekezdése rendelkezik.

95 Lásd még a Magyarázó megjegyzések a részvételtől 47–49. bekezdését is.

- A célzott intézkedések keretében – szükség esetén – szakmai képzést kell biztosítani a közszolgáltatásokat nyújtó és a jóléti intézmények munkatársai számára, hogy felkészültebbé váljanak a kisebbségekhez tartozó személyek szükségleteinek megfelelő kielégítésére;⁹⁶
- El kell távolítani az indokolatlan akadályokat, illetve meg kell szüntetni azokat a túlzott követelményeket támogató szabályozásokat, amelyek gátolják bizonyos kisebbségi csoportok gazdasági aktivitását, és adott esetben a hagyományos technológiák, kultúrák és életmódok figyelembe vételével megfelelő lépéseket kell tenni az eltűnéssel fenyegetett hagyományos foglalkozások fennmaradásához szükséges feltételek megteremtésére;
- Szükség esetén, az érintettekkel való egyeztetés alapján, intézkedéseket kell kidolgozni, valamint pozitív kötelezettségek vállalását kell mérlegelni annak érdekében, hogy az állami tulajdonú vállalatok befogadó foglalkoztatáspolitikát vezessenek be. Az államok a magánszektor munkáltatóit is ösztönözhetik arra, hogy hozzájáruljanak az integrációhoz. Ez úgy érhető el, hogy incentivákat hoznak létre – például az adózás terén – az olyan lépések támogatására, mint például a köz- és magánszektor közötti partnerségekbe való bekapcsolódás, a kisebbséghez tartozó személyek alkalmazásának elősegítése, valamint az egyes munkavállalók speciális szükségleteihez történő ésszerű alkalmazkodás elősegítése érdekében;
- A gazdaságilag hátrányos helyzetű térségekben koncentrálódó kisebbségi közösségeket, illetve helyi közösséget be kell vonni a célzott, gazdasági talpra állásra irányuló, illetve regionális és helyi fejlesztést célzó intézkedések és projektek kidolgozásába, valamint végrehajtásába. A kisebbségi, illetve helyi közösségeknek a keletkező haszonból egyenlően kell részesedniük;⁹⁷
- Számításba kell venni a helyi és regionális hatóságok közötti, határokon átnyúló együttműködések lehetséges előnyeit a helyi és regionális gazdaságok számára; adott esetben – ahol és amennyiben lehetséges – a szomszédos állam bevonása mellett.⁹⁸

Általánosságban, az államoknak figyelembe, illetve számításba kell venniük a jogszabályok és különböző (például nyelvtudás vagy lakóhely vonatkozásában meghatározott) adminisztratív előírások hatását a kisebbségi hovatartozású személyekre a szolgáltatásokhoz való hozzáférés vagy a tulajdonszerzés – például a privatizáció – területén.

96 Magyarázó megjegyzések a részvételtől, 38. bekezdés.

97 Magyarázó megjegyzések a részvételtől, 42–46. bekezdés.

98 Bozeni/Bolzanói Ajánlások, 16–18. ajánlás és NKVK, 18(2). cikk.

c. Részvétel a kulturális életben és a hitéletben

41. Az államoknak meg kell teremteniük a kisebbségekhez tartozó személyek számára a feltételeket az érdemi részvételre a saját közösségük és a tágabb társadalom kulturális életében. Amennyiben szükséges, a kölcsönös alkalmazkodás jegyében biztosítaniuk kell a vallásszabadságot, illetve a meggyőződés szabadságát, valamint a közösségi keretek között zajló hitéletben való, önkéntes részvétel lehetőségét.

Az államoknak törekedniük kell olyan intézkedések és jogszabályok bevezetésére, amelyek a kulturális élet terén a társadalom minden tagjára egyenlőképpen kiterjedően a társadalmi befogadásra irányulnak. Az esélyegyenlőség biztosítása mellett az ilyen intézkedések fontos szerepet töltenek be a kisebbségi csoportok elidegenítésének és kirekesztésének – illetve a konfliktusokhoz vezető radikalizáció és társadalmi polarizáció – megelőzésében is.

Az állami intézkedéseknek a közösségek kulturális és vallási örökségének –minden formájának – tiszteletén kell alapulnia, és adott esetben ezen örökségek őrzésére, továbbépítésére és a későbbi generációknak való továbbadására kell irányulniuk. Mindez kiterjedhet a kulturális és vallási szokásokra, ábrázolás- és kifejezőmódokra, ismeretekre és készségekre, tárgyakra és műalkotásokra, valamint épületekre és azokhoz kapcsolódó terekre is. A cél szempontjából rendkívül fontos, hogy a kisebbségek képviselőit érdemben bevonják a vonatkozó intézkedések és jogszabályok kialakításának, végrehajtásának és nyomon követésének minden fázisába.

A társadalom integrációja érdekében arra van szükség, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára érdemben biztosított legyen a jog saját kulturális örökségük és identitásuk őrzésére és fejlesztésére, valamint az a jog, hogy a tolerancia és a kultúrák közötti párbeszéd jegyében részt vehessenek a tágabb társadalom kulturális életében, illetve bekapcsolódhassanak abba.⁹⁹ Lényeges azonban, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek alapvető joga a saját kultúrájukat érintő ügyekben ne vezessen izolációhoz. E tekintetben támogatni kell a kisebbségi csoportok, valamint a kisebbségek és a többség közötti

99 Az ENSZ Kisebbségi Nyilatkozata, 2(1). cikk; NKVK, 5., 6. és 15. cikk; valamint az Európai Kulturális Miniszterek Konferenciája által 2003. október 22-én elfogadott Nyilatkozat a kultúrák közötti párbeszédéről és a konfliktusok megelőzéséről.

tartós, folyamatos interkulturális párbeszédet, az egész lakosság tekintetében növelve a tudatosságot, valamint a személyes tapasztalatszerzés lehetőségét a társadalomban jelen lévő más kultúrákkal kapcsolatban.

A szakpolitikai intézkedések a kultúra terén nem korlátozódhatnak a kulturális hagyományok őrzésére, illetve erősítésére, hanem ezzel egyidejűleg kedvező közeg kell teremteniük a kulturális, illetve művészi önkifejezés sokszínűségének, elősegítve az egyenlő hozzáférést a kortárs kultúra minden formájához, valamint szorgalmazva az interakciót és az interkulturális érintkezést.

Ugyanakkor, miközben az államnak elő kell segítenie és támogatnia kell a saját kultúrában való részvételhez, illetve a saját kultúra építéséhez való jogot, a kultúra maga független az államtól. Az államok nem határozhatnak meg hivatalos „állami kultúrát”, amely körülírja és meghatározza a kultúra tartalmát. Ellenkezőleg, a kultúrpolitikának a pluralizmus, a részvétel, a demokrácia és a decentralizáció elveit kell szem előtt tartania. A decentralizációs folyamatok, például a nem-területi alapú önkormányzati (kulturális autonómiaira irányuló) megoldások, fontos szerepet játszhatnak a kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális életben való tényleges részvétel feltételeinek megteremtésében.¹⁰⁰

Az integrációs politikának egy sokszínű kultúra kontextusában figyelembe kell vennie a különböző csoportok – például a migránsok¹⁰¹ vagy őslakos népek¹⁰² – eltérő kulturális igényeit.

Az intézkedések kialakítása során az államoknak tekintettel kell lenniük arra, hogy számos közösség esetében a kulturális identitás, a vallásos hit és a vallási szokások elválaszthatatlanul összekapcsolódnak. A gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság joga mindenkit megillet. Ez kiterjed arra is, hogy mindenki saját maga választhatja meg, hogy vallásosnak, hívőnek vagy ateistának tartja-e magát; illetve, hogy vallása, hite vagy ateista meggyőződés szerint él-e. Kiterjed továbbá annak szabadságára is, hogy akár egyénileg, akár másokkal közösségben, illetve akár a nyilvánosság előtt, akár a privátszférában, kifejezhető legyen a vallás vagy a hit; istentisztelet, vallásgyakorlás, vallási szokások követése vagy tanítás útján.¹⁰³ A

100 Magyarázó megjegyzések a részvételről, 67. bekezdés.

101 Az ENSZ Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezménye, 1990, 31. cikk.

102 Az ENSZ őshonos népek jogainak védelméről szóló nyilatkozata, 2007, 1. cikk.

103 Általánosságban: Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 18. cikk; PPJNE, 18(1). cikk; és EJASZV, 9. cikk. Konkrétan a kisebbségek esetében: PPJNE, 27. cikk; NKVK, 7. és 8. cikk; valamint a Koppenhágai dokumentum 32. bekezdése.

vallás vagy hit kinyilvánítása – például nyilvános istentisztelet révén – csak a törvény által korlátozható. Az ilyen korlátozások csak akkor jogszerűek, ha meghatározott közérdeket szolgálnak, valamint céljuk tekintetében ésszerűek és arányosak.¹⁰⁴

Az államoknak megfelelő lépéseket kell tenniük azon személyeknek a védelmére, akik a kultúrájuk, vallásuk vagy hitük miatt fenyegetések, hátrányos megkülönböztetésnek, ellenségességnek vagy erőszaknak vannak kitéve. Az állami hatóságok és tisztviselők felelőssége, hogy kerüljék az egyes kulturális vagy vallási közösségeket célzó negatív retorikát, illetve negatív tevékenységet.

Továbbá, a kulturális és vallási területeken kerülni kell a teljeskörű részvétel szükségtelen korlátozását. Ilyen korlátozást jelenthetnek a kulturális vagy vallási szervezetek, valamint a vallási szertartások helyszínének regisztrációjával, illetve a vallási vagy kulturális épületek építési engedélyének beszerzésével kapcsolatos túlzott követelmények. Ilyen korlátozás lehet a kulturális vagy vallási jelképek nyilvános megjelenítésének, illetve öltözékek nyilvános viselésének aránytalan korlátozása is. A hatóságok nem vezethetnek be semmiféle szükségtelen korlátozást arra vonatkozóan, hogy egy kulturális vagy vallási eseményen milyen nyelve(ke)t használnak. Joggal kötelezhetik viszont a kulturális egyesületeket és/vagy vallási szervezeteket például arra, hogy hivatalos, illetve adminisztrációval kapcsolatos dokumentumaikat – adott esetben a hatáskörükbe tartozó polgári jogi aktusokat rögzítő dokumentumokat – lefordítsák az állami vagy hivatalos nyelv(ek)re.¹⁰⁵

104 PPJNE, 18(3). cikk és EJASZV 9(2). cikk.

105 Oslói Ajánlások, Magyarázó megjegyzés az 5. ajánláshoz.

Nyelvhasználat

42. Az állami intézkedéseknek egyensúlyt kell találniuk aközött, hogy az integráció és a társadalom működtetésének közös alapjául egy vagy több összekötő nyelv szolgáljon, valamint azon kötelezettség között, amely a kisebbségek nyelvi jogai védelmére illetve a nyelvi sokszínűség őrzésére és támogatására irányul. A kormányoknak elérhető lehetőségeket kell biztosítaniuk az állami nyelv elsajátítására.

A nyelv az egyéni és kollektív identitás lényeges alkotóeleme. A nemzetközi normák – az illetékes testületek értelmezése szerint – viszonylagos részletességgel meghatározzák a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogának tartalmát, hogy saját nyelvüket szóban és írásban, a magánéletben és nyilvánosan is szabadon és zavartalanul használhassák.¹⁰⁶ Ugyanakkor, a kisebbségi nyelvek használatára, őrzésére és támogatására vonatkozó jogot egyensúlyban kell tartani más jogokkal és azzal, hogy legyen egy vagy több összekötő nyelv, amelyet arra jelölnek ki, hogy a társadalom működésének és integrációjának közös alapjául szolgáljon.

Miközben az államoknak kötelességük védeni és támogatni a kisebbségi nyelveket, illetve a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy tanulják és használják a nyelvüket, a kisebbségek osztoznak a többséggel az osztársadalom kulturális, társadalmi és gazdasági életében, valamint a közügyekben való részvétel felelősségében. A részvételhez szükséges például, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek megfelelő szinten elsajátítsák az állami, illetve vagy hivatalos nyelv(ek)et.¹⁰⁷

Az egyensúly a nyelvhasználat támogatásának e két aspektusa között kontextusfüggő; országonként eltérő, függ az egyes kisebbségek helyzetétől, és sosem végleges. A Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tapasztalatai szerint ezen egyensúly tekintetében a nézeteltérések gyakoriak, és jelentős interetnikus feszültséget eredményezhetnek.

106 *Többek között*, PPJNE, 27. cikk; Koppenhágai dokumentum, 35. bekezdés; NKVK, 10–14. cikk; Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, 1992; Oslói Ajánlások; valamint Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról.

107 Koppenhágai Dokumentum, 34. bekezdés; Hágai Ajánlások, 1. ajánlás; valamint NKVK, Magyarázó megjegyzés a 14. cikkhez. Lásd a 10. és 11. útmutatást is.

Az integráció előmozdítását célzó, a sokszínűség tiszteletén alapuló nyelvpolitikának tekintetbe kell vennie az alábbi megfontolásokat:

- Az államok kijelölhetnek egy állami, azaz a közigazgatásban, illetve az állami infrastruktúra területén használt nyelvet. Az olyan intézkedések bevezetése, amelyek területi vagy személyi hatály alapján egynél több hivatalos nyelv használatát teszik lehetővé, egyrészt segíthetik a nyelvi közösségek elismerését, másrészt hozzájárulhatnak a nyelvileg sokszínű államok egységéhez. Ilyen intézkedések esetén egyértelműen ki kell nyilvánítani a hivatalos nyelvek egyenlő státuszát, vagy meg kell határozni az használati körüket a különféle területek tekintetében;
- Az államok nem korlátozhatják a kisebbségi nyelvek használatát a magánszférában; a közszférában pedig az állami nyelv használatára vonatkozó követelménynek törvényes célokra kell alapulnia, illetve szükségesnek és arányosnak kell lennie;
- Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy mindenkinek, így a kisebbségekhez tartozó személyeknek is, megfelelő lehetőségük legyen az állami nyelv elsajátítására, és ezáltal ténylegesen és egyenlően részt vehessenek az állam gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai életében;
- Amennyiben egy nyelvileg sokszínű állam az integráció eszközeként egyetlen hivatalos nyelvet ismer el és tart fenn, a kisebbségek igényeihez való alkalmazkodást szolgálhatja, és előmozdíthatja a befogadásukat más nyelvek bizonyos fokú használatának engedélyezése a közigazgatás, a közszoállítások, az oktatás és a média területén. Az érintett közösségek adott körülményeinek figyelembe vételével kell megállapítani a nyelvi szolgáltatások szintjeit és jellegét, valamint a nem hivatalos nyelvek használatát a közigazgatásban. Az olyan alapvető közszoállítások esetében, mint az egészségügy, a lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell a kapacitást arra, hogy a szolgáltatások – igény szerint – kisebbségi nyelven is igénybe vehetők legyenek;
- Az állami nyelv magas szintű ismeretére az adott állam összes lakójának szüksége van a teljeskörű és tényleges részvételhez. Továbbá, a nyelv hatékony eszköz lehet az összetartozás érzésének erősítésében is. Ezt figyelembe véve legitimnek tekinthető az állami nyelv használatának előmozdítása támogató, illetve ösztönző intézkedések révén, például az állami nyelv elsajátításának lehetővé tétele lakossági programok által;
- A nyelv arra is használható, hogy bizonyos szerepekből vagy szakmákból alkalmatlanságra hivatkozva kizárjanak bizonyos személyeket, illetve, hogy bizonyos személyektől megtagadják a közösségbe való szimbolikus befogadást. Az államoknak kerülniük kell olyan intézkedések bevezetését, amelyek az állami nyelv használatát aránytalan mértékben ösztönzik, illetve szem elől tévesztik az egyensúlyt a kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogaival;

Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségek elegendő támogatást kapjanak nyelvi identitásuk őrzéséhez és fejlesztéséhez. Ez jelentheti a kisebbségi vagy regionális nyelv privát és nyilvános használatára vonatkozó jog biztosítását; valamint a privát és nyilvános használat támogatását is. Az államok például biztosíthatnak kisebbségi nyelvű, illetve kétnyelvű – állami és a kisebbségi nyelvű – jelzőtáblákat, feliratokat, településnév-, utcanev- és egyéb helységnévtáblákat.

43. A többnyelvűség támogatása a társadalom minden tagjára vonatkozóan hozzájárulhat a nyelvi szempontból sokszínű társadalmak integrációjához.

Az integráció kétirányú folyamat, amely a többséget és a kisebbségeket egyaránt érinti. Ezért a nyelvi szempontból sokszínű társadalmakban az integrációt nagyban elősegítheti, ha a társadalom minden tagja elsajátítja az országban használt többi nyelvet. Ebből következően a többség tagjait is ösztönözni kell arra, hogy elsajátítsák a kisebbségek nyelveit, különösen a nyelvi szempontból kevert lakosságú területeken. A nyelvtanulás kulcstényező lehet annak elfogadásában, hogy az integráció folyamatának elválaszthatatlan része a kölcsönös alkalmazkodás.

A többnyelvűség, különösen az olyan személyek nyelvének elsajátítása, akikkel az ember rendszeresen kapcsolatban áll, az egész társadalmat gazdagítja, valamint a kölcsönös megértés és tolerancia erősítésének egyik eszköze. A nyelv és az identitás között észlelhető kapcsolat ellenére a nyelvi jártasságból vagy ennek hiányából, illetve magából a nyelvhasználatból nem következhet automatikusan egy adott csoporthoz való tartozás vagy bizonyos nyelvi jogok érvényesítése.¹⁰⁸ A többnyelvűséget tehát mindenki számára ösztönözni kell, különösen a nyelviileg sokszínű társadalmakban.

108 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 16. bekezdés.

44. Az oktatási intézkedéseket az integrációs intézkedésekkel összhangban, illetve azok részeként kell kialakítani. Ily módon jobb alapot szolgáltathatnak a társadalom integrációjához és a tudás növeléséhez, valamint a különböző közösségekhez tartozó diákok közötti interakció és megértés elősegítéséhez.

Az oktatás az integráció és a társadalmi kohézió előmozdításának egyik legfontosabb eszköze; az oktatásnak az integrációpolitika szerves részének kell lennie. Az oktatás szerepe meghatározó abban, hogy a társadalom minden tagja egyenlőképpen felszerelkezhesen azokkal a készségekkel, amelyek révén képessé válik a teljeskörű és tényleges részvételre az élet minden területén. Az oktatás elsődleges eszköz az identitás fő elemeinek megőrzésében és átadásában, és az egyik leghatékonyabb módja a kultúrák közötti kapcsolatok és megértés előmozdításának, valamint a közös állampolgári identitás megerősítésében.

Az oktatási rendszer fejlesztéséért felelősöknek azon kell munkálkodniuk, hogy összeegyeztethető legyen a társadalmi interakció és az általános részvétel, valamint a különféle identitások fenntartásának és fejlesztésének a támogatása.¹⁰⁹

109 Ahogy arról *többek között* a Hágai Ajánlások és a Magyarázó megjegyzések az oktatásról rendelkezik.

45. Aszükségesfeltételekfenállásaesetén–különösen olyan országrészekben, ahol az adott kisebbség jelenléte hosszabb múltra tekint vissza, illetve ahol jelentős lélekszámban képviselteti magát – az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy tanulhassák a saját nyelvüket, illetve tanulhassanak a saját nyelvükön. Az államoknak emellett az összes közoktatási szinten integrált, többnyelvű oktatási formákat kell kifejleszteniük, annak érdekében, hogy – tekintet nélkül többségi vagy kisebbségi háttérükre – az összes diák számára biztosított legyen az egyenlő hozzáférés, valamint az esélyegyenlőség a tanulási eredményeket illetően. Az integrált oktatásnak ki kell terjednie arra is, hogy a diákok minden csoportja megismerkedjen a társadalom sokszínűségével.

Az oktatáspolitikának megfelelő egyensúlyt kell találnia a kisebbségekhez tartozó személyeket megillető azon jog tiszteletben tartása között, hogy saját, kisebbségi nyelvüket tanulhassák, illetve, ahol ehhez adottak a feltételek, hogy ezen a nyelven tanulhassanak,¹¹⁰ valamint a minőségi oktatás tekintetében egyenlő esélyeket biztosító, közös oktatási tér létrehozásának szükségessége között. Ezért, noha teljes mértékben tiszteletben kell tartani a kisebbségekhez tartozó személyek oktatási jogait, ugyanakkor fontos az oktatási szegregáció elkerülése, még akkor is, ha az a kisebbségi közösségek által kezdeményezett formában jelentkezik.¹¹¹

Az egyensúly megteremtése érdekében *többek között* a következőkön kell alapulnia az integrációra irányuló oktatáspolitikának:

- Az oktatáspolitikának minden szinten, az óvodától kezdve egészen a felnőttoktatásig arra kell irányulnia, hogy mindenki egyenlő esélyt kapjon a kibontakozásra a készségfejlesztés, a tudás és jártasság megszerzése, valamint a kapcsolatrendszer kialakítása terén, és ezáltal produktív, elkötelezett tagjává válhasson egy integráción és összetartozáson alapuló társadalomnak;
- Az oktatáspolitiká révén közös, integrált és befogadó oktatási környezetet kell létrehozni, amely elismeri, értékeli és szem előtt tartja a sokszínűséget, valamint szorgalmazza a mások iránti tisztelet kultúráját a diákközösségekben, illetve azokon kívül is;
- A közoktatási rendszer keretében kialakított, és az oktatás alapjául szolgáló kötelező nemzeti tantervhez olyan tananyagoknak kell kapcsolódniuk, amelyek különböző nézőpontok figyelembe vételével adnak át ismereteket az állam

110 NKVK, 12–14. cikk, és a Hágai Ajánlások.

111 Lásd továbbá a 7. útmutatást.

kisebbségi és többségi csoportjainak történelméről, vallásáról, kultúrájáról, hagyományairól és teljesítményeiről. A sokszínűség és a pluralizmus tiszteletben tartásának szempontját érvényesíteni kell a tanterv által lefedett összes területen;¹¹²

- Többynyelvű társadalmak esetén a közoktatásnak – a kiegyensúlyozottság és a társadalmi befogadás jegyében egyrészt biztosítani kell az állam hivatalos nyelvén vagy nyelvein történő oktatást, másrészt megfelelő lehetőségeket kell biztosítani a diákoknak kisebbségi nyelvük tanulására, illetve a kisebbségi nyelven való tanulásra is.¹¹³ A többynyelvű oktatás előnyökkel jár a közösségek bármelyikéhez tartozó diákok, valamint az egész társadalom számára, ezért mind a kisebbségek, mind a többség esetében támogatni kell;¹¹⁴
- Átgondolt intézkedésekre van szükség a tanárképzést, a munkaerő-felvételt, valamint a megfelelő képzettségű tanerő folyamatos támogatását illetően, gondot fordítva arra is, hogy a tantestületek összetétele tükrözze a társadalom sokszínűségét, illetve arra, hogy az oktatók kellően felkészültek legyenek a sokszínű iskolai közegben való oktatásra;
- A feltételek adottysága esetén az érintett országok kétoldalú megállapodásokat köthetnek tananyagok átvételére, valamint tanárcsere-programokra vonatkozóan;¹¹⁵
- Szükség esetén kiegészítő támogatást kell nyújtani a hátrányos helyzetű kisebbségi közösségek tagjainak annak érdekében, hogy a társadalom többi tagjával egyenlő alapról indulva teljesíthessenek az iskolában, majd később a munkaerőpiacon, illetve egyéb társadalmi-gazdasági területeken;
- Annak érdekében, hogy biztosított legyen minden kulcsszereplő teljeskörű részvétele, valamint hogy az érintettek sajátjukénak érezhessék a közoktatást, olyan kezdeményezésekre van szükség iskolai, valamint helyi szinten, amelyek elősegítik a diákok, a szülők, valamint a közösségek bevonódását és részvételét;
- Az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a kisebbség jogát arra, hogy, hogy a szülők vagy gondviselők igénye szerint saját – nyelvi, illetve vallási alapon szervezett; köz- vagy magánfinanszírozású – oktatási intézményeket hozzanak létre és tartsanak fenn.¹¹⁶ Az ilyen oktatási formában való részvételnek, illetve az ilyen oktatási intézmények választásának önkéntesnek kell lenni, az oktatásnak pedig összhangban kell lennie az adott ország hivatalos közoktatási normáival;

112 Lásd még A gyermek jogairól szóló egyezmény 29(d). cikkét.

113 NKVK, 14. cikk, valamint a Hágai Ajánlások.

114 43. útmutatás.

115 Bozeni/Bolzanói Ajánlások, 18. ajánlás.

116 A gyermek jogairól szóló egyezmény, 18. cikk.

- Kulturális, nyelvi vagy vallási alapon szervezett intézmények működése esetében szorgalmazni kell az olyan megoldásokat, amelyek elősegítik a különböző intézményekben, illetve osztályokban tanuló diákok közötti megértést és a rendszeres kapcsolattartást. Mérlegelni kell olyan lépések lehetőségét, amelyek révén biztosítható a diákság bizonyos fokú sokszínűsége ezekben az intézményekben, illetve, ehhez kapcsolódóan olyan intézkedéseket is, amelyek révén a környezet alkalmassá válik a kialakított sokszínűség megőrzésére;
- Hátrányos megkülönböztetésnek minősül, ha egyes közösségek esetében a gyerekeket aránytalanul nagy számban irányítják speciális iskolákba, és az is, ha jogos cél vagy méltányolható indok hiányában külön épületekbe vagy osztályokba helyezik őket. Ilyen esetekben az államoknak haladéktalan és hatékony lépéseket kell tenniük a jogsértő helyzet felszámolására, majd pedig nyomon kell követniük a fejleményeket annak megítélése érdekében, hogy szükség van-e további intézkedésekre;
- Aközoktatásravezető oktatáspolitikának, illetve szakpolitikai intézkedéseknek az intézményesített oktatási rendszeren kívül, például a felnőttoktatás, illetve az élethosszig tartó tanuláshoz tartozó területén is elő kell segítenie a sokszínűség tiszteletben tartását, valamint a társadalom integrációját.

Biztonság és rendészet

46. A biztonsági és rendészeti szerveknek professzionálisnak és elszámoltathatónak kell lenniük, valamint teljes körűen tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat. Az állomány összetételének tükröznie kell a társadalom sokszínűségét, a működését pedig úgy kell kialakítani, hogy az kielégítse a népesség minden szegmensének szükségleteit; a kisebbségi csoportok szükségletei esetében, ha szükséges, akár célzott intézkedéseken keresztül is.

A biztonsági rendészeti szervek és a kisebbségekhez tartozó személyek közötti interakció és együttműködés hiánya negatív reakciókhoz vezethet a kisebbségi közösségek részéről, adott esetben pedig konfliktust is eredményezhet.¹¹⁷ Javítja az interetnikus kapcsolatokat, illetve előmozdítja a társadalom integrációját, ha a rendőrségi állomány összetétele megjeleníti az általa szolgált közösségét, illetve ha a rendőrség és a kisebbségi közösségek között működőképes a kommunikáció.

¹¹⁷ Ahogy azt a *Soknemzetiségű társadalmak rendfenntartására vonatkozó ajánlások (2006)* kiemeli.

A jelen iránymutatások alapját képező elveket integrációs intézkedések által kell érvényesíteni; intézkedéseket dolgozva ki és valósítva meg a biztonsági és rendészeti szervek vonatkozásában, különösen a toborzás, az állomány összetétele, a képzés és szakmai előmenetel, az operatív eljárások, valamint a konfliktusmegelőzés és konfliktuskezelés tekintetében.

A fegyveres erők szintén konstruktív szerepet tölthetnek be a társadalom integrációjában. A rendészettel kapcsolatos elvek közül sok a fegyveres erőkre is vonatkozik, noha a szerepük, illetve viszonyuk a társadalmi nyilvánossággal eltérő.

Az államoknak a biztonsági és rendészeti struktúrákra vonatkozó intézkedések kidolgozása során figyelembe kell venniük a következőket:

- Az intézkedéseket úgy kell kidolgozni, illetve a rendelkezéseket úgy kell végrehajtani, hogy azok erősítsék a bizalmat és az együttműködést a rendészeti szervek, valamint a kisebbségi közösségek, illetve a társadalom összes szegmense között. Mindez kedvezően hat a rendészeti szervek működési hatékonyságára és kapacitására is;
- A megfelelő szintű képviselet minden szinten való biztosítására irányuló, célzott intézkedések egyik formája, ha – hosszabb távú alkalmazásuk lehetőségével – kisebbségi közösségekhez tartozó személyeket toboroznak a rendészeti szervekhez;
- A kisebbségi közösségekkel való fenntartható és együttműködésen alapuló kapcsolatok kiépítésének hatékony módja lehet a közösségi rendvédelmi stratégiák kidolgozása. Elősegíthetik a kommunikációt és erősíthetik a bizalmat az olyan intézkedések, amelyek révén interkulturális, valamint nyelvi jártasságra tehetnek szert azok a rendőrök, akik munkájuk során nagy valószínűséggel kerülnek kapcsolatba különböző közösségek tagjaival;
- Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó jogi szabályozás – például a diszkrimináció tilalma – a gyakorlatban is érvényesüljön. Ennek keretében a rendészeti szervek munkatársainak képzésére, illetve tudatosságának növelésére van szükség a diszkriminációval és az azzal szembeni fellépés jogi kereteivel kapcsolatban. Továbbá, a hátrányos megkülönböztetés közvetlen, közvetett és intézményesített formáinak visszaszorítása érdekében a rendészeti szerveken belül is célzott intézkedések kialakítására, megvalósítására és nyomon követésére van szükség. Ezzel a céllal összefüggésben megfelelő kapacitásbővítésről kell gondoskodni;
- Megfelelő jogszabályokat kell alkotni, illetve a jogszabályok érvényesülése érdekében megfelelő intézkedéseket kell életbe léptetni, illetve képzést kell biztosítani a gyűlölet-bűncselekmények megbízható azonosítása és nyilvántartása, valamint hatékony kivizsgálása és bíróság elé vitele érdekében.

Lépéseket kell tenni a gyűlölet-bűncselekmények megelőzésére érdekében;

- A rendészeti szervek által kiadott közleményeknek – így a nyilvános terjesztésű nyomtatott anyagoknak is – kulturálisan érzékenynek kell lenniük, valamint elérhetőeknek minden közösség számára; adott esetben, illetve lehetőség szerint kisebbségi nyelveken is.

Igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés

47. Az államoknak az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyzet értékelését kiemelten kell kezelniük, és átfogó stratégiát, illetve politikát kell kialakítaniuk abból a célból, hogy mindenki számára biztosított legyen az igazságszolgáltatáshoz való tényleges hozzáférés. A hatékony és pártatlan igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférés lényegi jelentőségű a társadalom integrációja szempontjából.

A bizalom a pártatlan és hatékony igazságszolgáltatási rendszerben, valamint az érintettek jogállásától függetlenül hozzáférhető jogorvoslati lehetőségek léte létfontosságú a társadalom integrációja szempontjából. A nem kellően hatékony igazságszolgáltatási rendszer kifejezetten diszkriminatívnak tűnhet a kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben. Az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom hiánya vagy az a percepció, hogy a rendszer a többséghez tartozóknak kedvez, aláássa a társadalmi kohéziót, erősíti az elidegenedést, és növelheti az interetnikus és más konfliktusok kockázatát.

Ebben az összefüggésben az igazságügyi politikának a következőket kell figyelembe vennie:

- Az igazságszolgáltatási rendszerben jogszabályok révén kell biztosítani a kisebbséghez tartozó személyek megfelelő képviseletét;
- Megfelelő intézkedéseket kell kidolgozni a bírák, ügyészek és az igazságszolgáltatásban dolgozó adminisztratív személyzet többi tagjának esetében a képzésre, a munkaerő-felvételre, az alkalmazásban állók megtartására, és előmeneteli rendre. Ezeknek az intézkedéseknek a hatékonyságát rendszeresen ellenőrizni kell, és adott esetben különleges rendelkezéseket kell életbe léptetni a kisebbséghez tartozó személyek részvételének elősegítésére;
- Azonosítani kell, és el kell távolítani az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést akadályozó tényezőket; köztük azokat a – például anyagi, nyelvi vagy társadalmi természetű – tényezőket is, amelyek különösen a kisebbségek tagjait érintik. A

kisebbségi nyelvek használatának lehetősége az ingyenes jogsegély igénybe vétele, valamint a bírósági és közigazgatási eljárások során – a büntetőeljárásokra vonatkozó emberi jogi normáknak való minimális megfelelésen túl, illetve azon kívül¹¹⁸ – elősegíti az egyenlő bánásmódot, növeli a hatóságokba vetett bizalmat, és csökkenti a konfliktusok kialakulásának kockázatát;

- Az igazságszolgáltatáshoz való egyenlő hozzáférést biztosító intézkedések nem korlátozódhatnak csupán a bírósági eljárásokhoz való hozzáférésre. Az ilyen célú intézkedések más jogorvoslati lehetőségekre is kiterjedhetnek, valamint független panasztestületek hatékony eljárásaira, illetve és alternatív konfliktuskezelési módszerekre;
- Az államoknak sürgősségi jelleggel kell hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosítaniuk a súlyos emberi jogsértések áldozatai számára, és gondoskodniuk kell jól működő békéltető mechanizmusok kialakításáról; különösen olyan társadalmak esetében, amelyek a közelmúltban konfliktusokat éltek át. Megfelelő fórumot és forrásokat kell biztosítani például a jelentősebb tulajdonjogi követelések hatékony és gyors rendezéséhez, a hazatéréshez való jog védelméhez, az állampolgárság visszaállításához, valamint más feltételek biztosításához az áldozatok számára annak érdekében, hogy részt vegyenek, illetve szerepet töltsenek be a társadalom integrációjának folyamatában.

Média

48. Az állami médiapolitikának annak ösztönzésére, illetve elősegítésére kell irányulnia, hogy a média támogatva az interkulturális párbeszédet, és fellépve a negatív sztereotípiák és előítéletek ellen, és más módokon is szembeszállva az intoleranciával – kapacitása, illetve tudatossága révén – alkalmassá váljon a társadalom sokszínűségének figyelembe vételére és kezelésére.

A média két szempontból is fontos szerepet tölt be a társadalmak integrálásának folyamatában.¹¹⁹ Egyrészt kulcsfontosságú fórumot jelent a kisebbséghez tartozó személyek jogainak – így a nyelvhasználat, valamint a kultúra építésének joga – gyakorlására. Másrészt a média, az információk fogadásának és átadásának eszközeként lényegi jelentőségű az interkulturális párbeszéd és a kölcsönös

118 PPJNE, 9.2. cikk; EJASZV, 6. cikk, és NKVK, 10.3. cikk.

119 Ahogy azt *többek között* az NKVK 6. és 9. cikke, valamint a 2003. évi *Útmutató a Kisebbségi Nyelvek Használatához az Elektronikus Médiaiban* (a továbbiakban: „Média útmutató”) meghatározza.

megértés számára kedvező – illetve a negatív sztereotípiákkal, az előítéletekkel és az intoleranciával való szembefordulást elősegítő – légkör kialakításában.

Az állami médiapolitika szorgalmaznia kell az interkulturális párbeszédet, valamint a negatív sztereotípiák és az intolerancia elleni fellépést. Az ezt célzó intézkedések a vonatkozó törvények megszegéséért járó büntetőjogi és közigazgatási szankcióktól kezdve a kisebbségi nyelvek és kultúrák médiában való jelenlétének aktív támogatásáig terjedhetnek, kiterjedve a speciális finanszírozásra is. Emellett a médiára vonatkozó intézkedéseknek, az önszabályozás kereteinek és az engedélyeztetési rendszereknek olyan támogató környezet létrehozását kell célul kitűzniük, amely lehetővé teszi a média függetlenségét és pluralitását, és amely kedvez a különböző közösségek szükségleteit figyelembe vevő, azokra reagáló nézetek és információk közlésének.

Tekintettel a társadalomban és a demokratikus rendszerben betöltött kulcsfontosságú szerepére, a média szabadságát különös védelem illeti meg.¹²⁰ Ugyanakkor abból a tényből, hogy a média igen fontos szerepet játszik a társadalmi légkör, illetve a közösségi kapcsolatok alakításában, az is következik, hogy a médiában dolgozóknak számításba kell venniük azt, hogy a munkájuk milyen hatást gyakorol a társadalmi kohézióra és az integrációra. A médiának tudatában kell lennie a lehetséges következményeknek, amikor politikusok vagy más közszereplők megosztó megnyilvánulásairól számol be, vagy olyan kijelentéseiket közvetíti, amelyek hozzájárulnak a negatív sztereotípiákhoz.

49. A média területén az állami vagy hivatalos nyelv(ek) támogatását célzó intézkedések nem eredményezhetik a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó jog aránytalan korlátozását.

A kisebbségi nyelvek érdemi jelenléte a helyi előállítású médiatermékekben a kisebbségek irányában befogadó politika jele, és a nyelvi sokszínűségnek tulajdonított pozitív érték tükrözője. Az államoknak tehát a kisebbségekkel egyeztetve olyan intézkedéseket kell kialakítaniuk, amelyek a kisebbségi nyelvek audiovizuális médiában való használatára irányulnak.¹²¹ Az intézkedéseknek a

120 Ahogy azt *többek között* az EBESZ Állandó Tanácsának 1997. évi, 193. sz. határozata kiemeli (Az EBESZ képviselő megbízása a média szabadságával kapcsolatban); lásd még EJASZV, 10. cikk és annak értelmezése az esetjogban, különösen az 15890/89 ügyszámú, 1994. 09. 23-ai *Jersild kontra Dánia* ügyben.

121 Média útmutató, 5. útmutatás.

kisebbségekhez tartozó személyek azon jogán kell alapulniuk, hogy információkhoz juthassanak és álláspontokat ismerhessenek meg, valamint információkat közölhessenek és álláspontokat oszthassanak meg a saját nyelvükön is,¹²² ami előfeltétele a közéletben, valamint a gazdasági, társadalmi és kulturális életben való egyenlő és tényleges részvételüknek.

Ugyanakkor, az államok jogszerűen támogathatják az állami nyelvet – elsősorban a közmédiában, a fent meghatározott keretek között¹²³ – feltéve, hogy ez nem korlátozza aránytalanul a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy a nyelvüket a médiában használhassák, illetve nem szorítja vissza indokolatlan mértékben a meglévő nyelvi sokszínűséget.

Ennek az egyensúlynak a megteremtése érdekében az intézkedéseknek *többek között* a következőkön kell alapulniuk:

- Miközben a nyelvi korlátozás a nyomtatott és az online médiában egyáltalán nem megengedett, az arányosság és a véleménynyilvánítás szabadságának teljeskörű tiszteletben tartása érdekében az audiovizuális média – mind a privát, mind a közmédiumok – esetében gondosan meg kell vizsgálni minden, a választható nyelvekre vonatkozó korlátozást;
- A állami nyelven sugárzó közszolgálati audiovizuális médiát illetően az államok jogszerűen határozhatnak meg kvótákat, ezeket azonban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogait szavatoló, speciális rendelkezésekkel kell kiegészíteni, például az állami nyelvre vonatkozó kvóták rugalmas végrehajtása által és/vagy azáltal, hogy kivételeket tesznek az olyan régiók esetében, kisebbségi közösségek ahol jelentős lélekszámban vannak jelen. Továbbá, a nyelvi kvóták megállapítása soha nem jelentheti a tartalom szabályozását, és tiszteletben kell tartaniuk a kifejezés szabadságát. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását jelentheti a magántulajdonban lévő audiovizuális médiára vonatkozóan megállapított merev kvótarendszer. Ezért a magántulajdonú audiovizuális média esetében az állami nyelv támogatását – amennyiben azt valamilyen törvényes cél igazolja – inkább különféle gazdasági ösztönzőkön, például állami támogatások odaítélésén, illetve tartalom-előállításra vonatkozó támogatásokon keresztül kell ösztönözni;¹²⁴
- Amennyiben az integráció elősegítése érdekében feliratozásra, kvótákra és/vagy többszöri közvetítésre vonatkozó előírásokat léptet életbe, az államnak megfelelő anyagi és infrastrukturális támogatást kell nyújtania annak biztosításához,

122 NKVK, 9. cikk.

123 42. útmutatás.

124 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 43. bekezdés.

hogy az intézkedések ne sújtsák aránytalanul a kisebbségi nyelvhasználatot. Bizonyos körülmények között a feliratozás hatékony eszköz lehet a közösségek közötti kommunikáció javítására, illetve a közösségek elérésére. A többnyelvű programokat például néha többségi és kisebbségi nyelveken egyaránt elkészítik és feliratozzák, hogy ezzel ösztönözzék a csoportok közötti interakciót, és a nyelvi akadályok leküzdését;

- Támogatni kell a kisebbségek hozzáférését az általános közszolgálati médiában zajló műsorkészítéshez, illetve a műsorokban való megjelenésüket támogatni kell, olyan feltételek megteremtése emellett, amelyek kedveznek a média sokszínűségének és pluralizmusának;
- A közszolgálati audiovizuális médiának tükröznie kell a társadalom kulturális és nyelvi sokszínűségét. Ennek értelmében garantálni kell, hogy az audiovizuális médiában kellő reprezentációt kapjanak a kisebbségekhez tartozó személyek és az általuk használt nyelvek; a lélekszám tekintetében kisebb nemzeti kisebbségek esetében is. Ez az elv az audiovizuális médiát szabályozó testületekre is vonatkozik. Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a kisebbségi nyelvet használók érdekei képviseletet illetve a különleges figyelmet kapjanak a médiaszabályzó testületekben;¹²⁵
- Noha a határok mentén élő kisebbségek sok esetben hozzáférnek a velük egy nyelvet beszélő szomszédos állam audiovizuális médiájához, ez nem mentesíti a lakhelyük szerinti államot azon felelőssége alól, hogy védje a kisebbségi-, így a nyelvi és a médiával kapcsolatos jogait is. Az állam érdeke egyébként is azt megkívánja, hogy a lényeges kérdésekről az államon belül a társadalom minden tagja tájékoztatást kapjon. A társadalom illetően elérésére szükség van a társadalmi folyamatok megértését biztosító keretek megteremtése, illetve ezáltal a társadalmi integráció érdekében is. Az államnak meg kell találni a módot annak biztosítására, hogy elegendő információ legyen elérhető a kisebbségi nyelveken is;
- Erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy kisebbségi háttérű újságírókat toborozzanak, és hosszú távon foglalkoztassanak a közszolgálati médiában, és biztosítani kell azt is, hogy a kisebbségek képviseltetve legyenek a médiatanácsokban. Kiemelt figyelmet kell fordítani a kisebb lélekszámú kisebbségek és a különösen sebezhető csoportok szükségletére, mivel ezen csoportok hozzáférése a médiához a saját nyelvükön általában nagyon korlátozott, és annak a hátrányai is érintik őket, hogy kevés képzett, az adott kisebbségi nyelvet használni tudó újságíró van;¹²⁶
- A magántulajdonban lévő média tekintetében az államoknak fontolóra kell venni incentívák bevezetését a privát, illetve közösségi médiaszolgáltatók számára,

125 Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, 11(3). cikk.

126 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 41. és 42. bekezdés.

például a finanszírozással, illetve frekvenciák odaítélésével kapcsolatban; ezáltal növelve a kisebbségek – különösen a kisebb lélekszámú kisebbségek – saját nyelvén is történő hozzáférését a médiához. Noha önmagában nem feltétlenül jogszerűtlen az állami nyelvre vonatkozó kvóták számonkérése a magántulajdonú médián, kifejezetten problematikus is lehet, mivel indokolatlanul korlátozhatja a privát kezdeményezéseket, valamint veszélyeztetheti a kisebbségi nyelvű média létét;¹²⁷

- Tekintettel a kisebbségi nyelvű nyomtatott sajtó különös jelentőségére a kisebbségi közösségek számára, az államoknak biztosítaniuk kell, hogy a sajtó állami támogatásának azon általános szabályai, amelyek gyakran tartalmaznak például a minimális példányszámra vagy az országos terjesztésre vonatkozó előírást, ne vonatkozzanak a kisebbségi nyelvű nyomtatott sajtó orgánumaira, mivel azok nagy valószínűséggel nem tudnának eleget tenni ezeknek a feltételeknek;¹²⁸
- Fel kell ismerni a jelentőségét, és adott esetben szorgalmazni kell a használatát azon új technológiáknak, amelyek révén könnyebben elérhetővé válnak más – gyakran szomszédos – országokban készült, kisebbségi nyelvű műsorok. Ezek azonban nem válthatják ki a helyben készített kisebbségi műsorokat.

A jelképek sokszínűsége és közterületi használata

50. Az államoknak az integráció előmozdítása során tiszteletben kell tartaniuk mind a kisebbségi, mind a többségi csoportok igényeit és érzékenységét a közös használatú, nyilvános tereken megjelenített, illetve használt jelképek tekintetében. Nem tévesztve szem előtt a véleménynyilvánítás szabadságának szempontját, az államoknak tartózkodniuk kell attól, hogy jelképek használata révén megosszák a társadalmat, és ettől a nem-állami szereplőket is el kell tántorítaniuk. Adott esetben az államoknak lehetőséget kell találniuk a társadalmi befogadással kapcsolatos jelképek előtérbe helyezésére.

A jelképeknek – például zászlóknak, jelvényeknek, szobroknak, emlékműveknek, helység- és utcaneveknek, emlénapoknak vagy ünnepeknek, történelmi helyszíneknek vagy temetkezési helyeknek – az identitáshoz kötődő, mély jelentése lehet. A jelképek jelentős hatásuk lehet a társadalmon belüli kapcsolatokra;

127 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 45. és 46. bekezdés.

128 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 47. bekezdés.

és éppúgy használhatóak a befogadás és a kohézió, mint az eltávolodás és megosztottság elősegítésére. A jelképek használata rossz esetben feszültséget, illetve összetűzéseket okozhat, ami akár komolyabb ellentétek kialakulásához, illetve közösségek közötti erőszakhoz is vezethet. Mindez úgy kerülhető el, ha a jelképekkel kapcsolatban esetlegesen felmerülő ügyekre vonatkozóan – az integrációs politika lényeges elemeként – elfogulatlan, méltányos szabályokat vezetnek be.

A jelképek tekintetében az integrációs intézkedéseknek *többek között* a következőkön kell alapulniuk:

- Identitással kapcsolatos jelképek magánszemélyek általi nyilvános használata a véleményszabadság hatálya alá esik, és nem tiltható meg, kivéve ha ennek jogos, illetve jogilag egyértelműen meghatározott alapja van. Az ilyen alapot minden esetben szűken kell értelmezni, és a tiltásnak mindig arányosnak kell lennie a jogszerű céllal;
- Zászlók vagy más jelképek használata az önkormányzati vagy más köztisztviselők területén sűrűdéshez, feszültség kialakulásához vezethet. Megteremtendő az egyensúlyt a társadalom összes csoportjának méltányolható érdekei között, ilyen esetekben az államoknak – a befogadás és a jó kormányzás elve alapján – fontolóra kell venniük az ilyen jelképhasználat szabályozását;
- A kisebbségi jogok értelmében a helységneveket és utcaneveket – bizonyos feltételek mellett – fel kell tüntetni kisebbségi nyelven (és ez a jog adott esetben az eltérő írásjelek használatára is kiterjed).¹²⁹ Mivel ennek a jognak szimbolikus jelentősége is van, az államok olyan esetekben is dönthetnek a helységnevek kisebbségi nyelven való feltüntetése mellett, ha az adott területen az adott kisebbség jelenléte nem tekint vissza hosszú múltra, illetve, ha az adott kisebbség lélekszáma nem jelentős. Ezen túl, amennyiben küszöbértékekhez kötik a kisebbségi nyelvű helységnevtáblákhoz való jogot, ez a küszöbérték az egyes kisebbségi nyelvek esetében nem képezhet aránytalan akadályt a jog érvényesítésére. Továbbá, a közúti közlekedés biztonságára vagy az eltérő írásjelekre való hivatkozás nem tekinthető méltányolható kifogásnak a kétnyelvű útjelző táblákkal szemben; sőt, elő kell segíteni a kétnyelvűség illető megjelenítését, mivel ez azt az üzenetet közvetíti, hogy az adott területen több különböző népcsoport harmonikusan osztozik;¹³⁰
- Jelképek bevezetésekor vagy betiltásakor, szobrok és emlékművek állításakor vagy eltávolításakor, illetve más szimbolikus objektumok vagy épületek kivitelezésekor vagy felszámolásakor az államoknak kellő tekintettel kell

129 NKVK, 11. cikk.

130 Magyarázó megjegyzések a nyelvhasználatról, 67. bekezdés.

lenniük a közösségek közötti történelmi, illetve jelenkori kapcsolatokra. Ezzel összefüggésben az államoknak olyan politikát kell folytatniuk, hogy kedvező közeget teremtsenek az interkulturális kapcsolatoknak, a társadalmi csoportok közötti kölcsönös megbecsülésnek, és valamennyi társadalmi csoport igényeinek figyelembe vételére;

- Utcák, más közterületek és középületek elnevezésekor vagy átnevezésekor kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a döntés milyen hatással lehet a társadalom integrációjára. Ezért lényeges, hogy az ilyen döntéseket a társadalmi befogadás és részvétel elveit érvényesítve hozzák meg, és hogy az eredmény ne vezessen megosztottsághoz a társadalmi csoportok között;
- A vallási jelképek nyilvános megjelenítésével, egyházi létesítmények építésével vagy helyreállításával, a vallásgyakorlással, illetve vallással kapcsolatos étkezési és/vagy öltözködési szokásokkal kapcsolatos megközelítések nagyban eltérnek egymástól az egyes tagállamokban. Mindazonáltal, a többségtől eltérő vallást gyakorló kisebbségek mindenhol szembesülhetnek bizonyos hátrányokkal, illetve hátrányos megkülönböztetéssel. Bár az államoknak széles mérlegelési jogköre van a vallási jelképek nyilvános megjelenítését illetően, biztosítaniuk kell, hogy a jogszabályok vallási szempontból ne legyenek diszkriminatívak, és a gyakorlatban se fordulhasson elő vallási alapú hátrányos megkülönböztetés. Az államoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy a kisebbségek vallási jogait – nevezetesen a vallás és a hit, illetve az ateista meggyőződés szabadságához való jogait – tiszteletben tartsák. Az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a vallási sokszínűséget, és vallással kapcsolatos igények felmerülése esetén mérlegelniük kell az ésszerű alkalmazkodás elvének alkalmazását. Az államoknak, adott esetben, elő kell segíteniük a vallások közötti párbeszédet is.

■ Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 57 tagállamában a közös értékekről folytatott politikai párbeszédén, valamint hosszú távú pozitív hatást eredményező gyakorlati tevékenységeken keresztül a **stabilitás, a jólét és a demokrácia** érdekében működik.