

Алуан түрлі
қоғамдарды
ықпалдастыру
жөніндегі
Любляна
ұсынымдары

2012 жыл, қараша

Алуан түрлі
қоғамдарды
ықпалдастыру
жөніндегі
Любляна
ұсынымдары

2012 жыл, қараша



Еуропадағы қауіпсіздік және
ынтымақтастық ұйымының
Аз ұлттар істері жөніндегі Жоғарғы Комиссары

Бұл құжат ЕҚЫҰ Аз ұлттар істері жөніндегі Жоғарғы Комиссары (АҰЖК) жарияланымының ЕҚЫҰ Астанадағы бағдарламалар офісі жасаған аудармасы болып табылады.

Ағылшын тіліндегі түпнұсқа мен қазақ тіліндегі нұсқа арасындағы қарама-қайшылық пен сәйкессіздік жағдайында ағылшын тіліндегі мәтін басымдыққа ие.

Дереккөзі көрсетілген жағдайда бұл кітапшадағы кез келген мәліметті еркін көшіруге болады.

ISBN 978-601-7313-92-0

- © ЕҚЫҰ Астанадағы бағдарламалар офісі, 2015 ж. Қазақ тіліндегі аудармасы.
- © ЕҚЫҰ Аз ұлттар істері жөніндегі Жоғарғы Комиссары, 2012 ж. Ағылшын тіліндегі түпнұсқасы.

Қазақстанда Форма Плюс баспаханасында басып шығарылған.

Мәтіннің электронды нұсқасы төмендегі сілтеме арқылы қол жетімді:
www.osce.org/hcnm

Қосымша ақпаратты төмендегі мекенжайлар арқылы алуға болады:

ЕҚЫҰ Астанадағы
бағдарламалар офісі
010000, Астана қ.
Бейбітшілік 10,
Қазақстан Республикасы
Тел: + 7 (7172) 580070
Факс: + 7 (7172) 328304
Эл.мекенжай: astana-kz@osce.org

OSCE High Commissioner
on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
The Netherlands
Тел: +31 (0)70 312 5500
Факс: +31 (0)70 636 5910
E-mail: hcnm@hcnm.org

Мазмұны

Кіріспе	4
I. Құрылымдық қағидаттар	10
Егемендіктің жауапкершілігі бар	10
Дұрыс және демократиялық басқару	12
Кемсітпеушілік және тиімді теңдік	13
Азшылықтарды қоса отырып адам құқықтарын сақтау және қорғау.....	15
II. Ықпалдасу қағидаттары	17
Алуан түрлілікті және әрқилы даралықты мойындау	17
Өз даралығын еркін қалыптастырудың басымдығы	18
Азшылық мәселелеріне оқшаулай қарамау	20
Ортақ мемлекеттік институттар, қоғамға қатыстылық сезімі және өзара бейімділік	21
Кірігу мен араласу	23
Құқықтар мен міндеттер	24
Қауымаралық қатынастар	26
Көпшілікке де, азшылыққа да бірдей саясат	27
III. Ықпалдасу саясатының элементтері	29
Тиімді саясатты тұжырымдау	29
Заң шығару және институттар	34
Әрекет етушілер мен рөлдер	39
IV. Саясаттың негізгі бағыттары	47
Кемсітушілікпен күресу және толық һәм тиімді теңдік	47
Азаматтық	49
Тиімді қатысу	56
а. Қоғамдық-саяси істерге қатысу	57
ә. Экономикалық қатысу	59
б. Мәдени және діни өмірге қатысу	62
Тіл	65
Білім	68
Қауіпсіздік және құқықтық тәртіпті қорғау	72
Әділ сот төрелігіне қолжетімділік	74
Бұқаралық ақпарат құралдары	76
Рәміздердің алуан түрлілігі және оларды қоғамдық салада пайдалану	81

Кіріспе

1992 жылдың шілдесінде Еуропадағы қауіпсіздік және ынтымақтастық ұйымы (ЕҚЫҰ) Хельсинки шешіміне сәйкес аз ұлттарға қатысты кикілжіңдерді неғұрлым ертерек болдырмаудың құралы ретінде Аз ұлттар істері жөніндегі Жоғарғы Комиссар (АҰЖК) лауазымын тағайындады. Өткен 20 жыл ішінде үш Жоғарғы Комиссар осы қызметте бірқатар мәселелерге ұшырасты. Жауап ретінде комиссарлар осы мәселелермен бетпе-бет келген мемлекеттерге арнапалты ұсыным жариялады. Алғашқы ұсынымдардың үшеуі – Білім саласындағы аз ұлттардың құқықтары туралы Гаага ұсынымдары, Аз ұлттардың тілдік құқықтары туралы Осло ұсынымдары және Аз ұлттардың қоғамдық-саяси өмірге тиімді қатысуы туралы Лунд ұсынымдары – ең алдымен азшылықтардың білім алу, ана тілін үйрену және қоғамдық-саяси өмірге қатысу салаларындағы құқықтық стандарттарын әзірлеу мен нақтылауға назар аударады. Одан кейінгі екі жарияланым – Азшылықтардың тілдерін телерадиохабарларда пайдалану жөніндегі ұсынымдар және Көпұлтты қоғамдағы полиция қызметі мәселелері жөніндегі ұсынымдар – мемлекеттер этникалық әр алуан қоғамдардағы тиімді полиция қызметін ұйымдастыру және азшылықтардың ана тілдеріндегі телерадиохабарларға қол жеткізу кезінде бетпе-бет келетін нақты проблемаларға қатысты. Ең соңғы ұсынымдар жиынтығы – Мемлекетаралық қатынастардағы аз ұлттар туралы Больцано/Боцен ұсынымдары – мемлекеттердің басқа елдерде тұратын азшылықтарды қолдау аясындағы шарттар мен шектеулерге қатысты.

Осынау жарияланымдарда көтерілген мәселелердің бәрі Жоғарғы Комиссарлардың этносаралық кикілжіңдердің шиеленісін азайту және болдырмау жөніндегі ерік-жігерімен тікелей байланысты. АҰЖК-нің тәжірибесі алуан түрліліктің өзі шиеленіс пен зорлық-зомбылықтың ұлғаюына тәуелді еместігін және онымен себептік байланысы жоқтығын көрсетеді. Қырғи қабақ соғыстан соңғы Еуропада туған көптеген этникалық дау-дамайдың бір де бірі алдын алуға келмейтіндей нәрсе емес еді. Бұл даулар – белгілі бір

саяси шешімдердің салдары. Ол шешімдерді басқаша қабылдауға болар еді. Мұндай кикілжіңдердің түп-тамыры көбіне тұтас қауымдастықтардың негізгі құқықтарын жоққа шығаруда және оларды жиі-жиі һәм жүйелі түрде есепке алмауда жатыр.

Сондықтан да адам құқығын, оның ішінде азшылықтар құқығын, қорғау мемлекеттердің ішінде де, олардың арасында да бейбітшілікті және тұрақтылықты сақтаумен тығыз байланысты. Мемлекет әр адамға, оның көпшілікке немесе азшылыққа жататынына қарамастан, қоғамның экономикалық, әлеуметтік, мәдени және саяси өмірінде тең мүмкіндік беруге кепіл болуға міндетті. Мемлекеттер тең мүмкіндік кепілдігін беруге іс жүзінде мүдделі: есепке алынбаған немесе маргиналданған топтардың араласу деңгейі төмендесе, қоғам тікелей немесе жанама шығындарға ұшырайды. Өйткені қоғамдық игілік өндіруге қосылатын үлес қысқарады да, мұндай есепке алмау мен маргиналданудың көптеген салдарларын жұмсарту саясатын жүзеге асыруға байланысты шығындар ұлғаяды.

Алайда бірінен соң бірі тағайындалған Жоғарғы Комиссарлар азшылықтардың мәдениетін, даралығын һәм саяси мүдделерін мойындау мен сақтаудың және олардың қоғам өміріне қатысуын қолдаудың тұрақты да нық бейбітшілікті қамтамасыз ету үшін жеткіліксіз болуы мүмкін екенін білді. Осыған байланысты Жоғарғы Комиссарлар мемлекеттерге әртүрлі көпэтносты қоғамдарды біріктіру және ынтымақтастыру саясатын жүргізуді және тиісті шаралар қолдануды ұсынды.

Егер алуан түрлі қоғамдарда тиісті ықпалдасу саясаты болмаса, онда әртүрлі қауымдардың, әсіресе саны көп, я мекендеу аумағы ірілерінің жікке бөлініп, ортақ мүдделерінің азайып немесе жоғалып, оқшаулана беру қаупі бар. Бұлайша өзді-өзді, я бөлшек-бөлшек қоғамдарға бөліну кез келген көпэтносты мемлекеттің өміршеңдігі мен тұрақтылығына біршама қатер төндіреді. Мұндай қатер ықпалдасудың жақсы басқарылатын процесі арқылы азайтылуы мүмкін, ал бұл процесс шиеленістің кикілжіңге айналуына тосқауыл қою үшін және тең құқықты қоғам құрудың алғышарты болу үшін шешуші рөл атқаруы ықтимал. Ықпалдасудың егемендік алған соң пайда болатын міндеттерді орындауға, оның ішінде адам құқықтарын сақтауға және тиісті әрі пәрменді басқаруды қамтамасыз етуге тікелей қатысы бар және ол кез келген алуан түрлі қоғамның жалпы тұрақтылығына қатты әсер етеді.

Алуан түрлі қоғамдарды ықпалдастыру жөніндегі Любляна ұсынымдарының мақсаты – осынау түсінік пен көзқарасты баян ету. Ұсынымдар мемлекеттерге түрлі этникалық қауымдастықтар арасындағы байланыс пен өзара іс-әрекеттерді реттеу мәселесін қамтамасыз етуді қосымша алға тарта отырып, азшылықтардың мәдениетін, даралығын және саяси мүдделерін тануды қолдаудан да тереңірекке кетеді. Бұл ұсынымдар ұлттық азшылықтардың жалпы мемлекет басқару ісіне тиімді қатысуға заңды құқығы барлығына ғана емес, оларды басқару ісіне қатысуға ынталандырудың да керектігіне назар аударады.

Ықпалдасу – бұл көптеген әрекет етуші тараптарды іске тартудың динамикалық процесі. Бұл процесс алуан түрлі қоғамдардың барлық мүшелерінің экономикалық, саяси, әлеуметтік және мәдени өмірге пәрменді атсалысуын қамтамасыз етеді, жалпыұлттық және жергілікті деңгейлерде қатыстылық сезімін дамытуға септеседі. Ықпалдасу үдерісін қолдау үшін мемлекеттер алуан түрлілік құрметтелетін, әр адам, оның ішінде этникалық, тілдік, мәдени және діни топтардың барлық мүшелері жалпы һәм инклюзивті азаматтық даралық қалыптастыруға және қолдауға үлес қосатын қоғам құратындай саясат жүргізулері керек. Бұл баршаның қоғам өміріне қатысуы үшін тең мүмкіндік иеленуі мен одан пайда көруі арқылы жүзеге асады. Бұл саясат мемлекеттен әркімнің құқығын кепілді түрде сақтауды және қоғамның барлық мүшелеріне олар өздеріне жауапкершіліктің тиісті үлесін алуы үшін жағдай жасауды талап етеді. Қоғам негізінен мұндай саясаттың пайдасын көреді. Бұл процесс көпшілік пен азшылық мәдениеттеріндегі өзгерістерге жол ашады. Сондықтан да АҰЖК азшылықтың нақты бір қоғамға кірігуі емес, көпэтносты қоғамдардың бірігуі туралы айтқанды жөн көреді.

ЕҚЫҰ-ға қатысушы мемлекеттердің бәріндегі өрістеп келе жатқан этномәдени әраландылықты және бұл үрдіспен қатар жүретін ықпалдасу саласындағы үлгілер мен көзқарастарға деген ықыласты ескере отырып, АҰЖК Жоғарғы Комиссарлардың тәжірибесін жинақтап, осы Ұсынымдар арқылы бөлісу қажет деп шешті. Бұл ұсынымдар мемлекеттерге ықпалдасу мен әлеуметтік бірлікті күшейту үшін, адам құқықтарын, оның ішінде әртүрлі қауымдастықтардың бірегейлігін қорғау үшін қалай қызмет атқару керектігіне қатысты бағыт береді. Барлық қатысушы мемлекеттерге қатысты жалпы ұсынымдардың ешқайсысы жекелеген мемлекеттік саясаттың мазмұнына толық сәйкес келе алмайды, өйткені әр мемлекеттегі

ахуалдың өз ерекшеліктері бар. Бірақ, бұл ұсынымдарда ықпалдасу процесін қолдау және ықпалдасу саясатын іске асыру әрқашан мемлекет жауапкершілігінде екендігі мойындалады.

Ұсынымдар нормативтік және практикалық көзқарастардың басын қосады, ал бұл көзқарастар әсіресе Қырғи-қабақ соғыстан кейінгі кезеңдегі өзгерістер, мемлекеттік құрылыс және бірігу аясында ұлттық азшылық мәселелері бойынша жұмыста жинақталған АҰЖК тәжірибесіне сүйенеді. Ұсынымдардың АҰЖК-інің жұмыс тәжірибесіне негізделгеніне және де ықтимал ықпалдасу шараларының толыққанды жиынтығы еместігіне қарамастан, құжатта санқилы жағдаяттарда қажет болатын мағлұматтар мен тұжырымдар бар.

Ұсынымдарда қолданылатын «аз ұлттар/ұлттық азшылықтар термині кең ауқымдағы азшылық топтарға, оның ішінде этникалық, діни, тілдік және мәдени қауымдастықтарға қатысты. Бұл термин әлгі топтардың өздері тұратын мемлекеттерде азшылық болып танылу-танылмауына, я өздерін солай деп анықтау-анықтамауына қатыссыз қолданылған. Бұдан басқа, «азшылық термині «ұлттық азшылықтарға жататын адамдар терминінің қысқартылған түрі ретінде жиі пайдаланылады. Бірақ бұл құжатта көрсетілген барлық азшылық қағидаттары мен құқықтары және саясат нұсқалары кез келген жағдайда бірдей қолданылуы мүмкін деген сөз емес. Адам құқықтарының негізгі стандарттары бөріне қатысты болғанда, пәрменді ықпалдасу саясаты әрқилы жағдайлардағы азшылықтың әртүрлі топтарының мәселелерін шешу және қажеттіліктерін қанағаттандыру үшін белгілі бір дәрежеде арнайы ыңғайландырылуы тиіс екендігі ақиқат. Ықпалдасу саясатының мәні азшылықтың санына, белгілі бір аймақты мекендеу ұзақтығына, географиялық шоғырлануына, әсіресе, әлеуметтік, экономикалық және мәдени қажеттіліктері сияқты факторларға тәуелді. Бұдан басқа, ықпалдасу саясатын әзірлегенде көптеген индивидтердің әртүрлі тәсілдермен, әр кезеңде және әртүрлі мәнмәтінде алға тартатын алуан түрлі даралығы бар екендігін мойындау қажет.

Ұсынымдар төрт бөлімнен тұрады: құрылымдық қағидаттар, ықпалдасу қағидаттары, ықпалдасу саясаты тұжырымдамасының элементтері және саясаттың негізгі бағыттары. Қандай да бір иерархиясыз тізілген құрылымдық қағидаттар, толық орындау мүмкін болмаса да, өзара байланысты және қажет. Олар барлық

мемлекеттер ұмтылуға тиіс мақсаттар болып саналады, бұл қағидаттарды жүзеге асыру бойынша тиісті күш-жігер салынбаса, пәрменді ықпалдасу саясаты мүмкін екендігін көзге елестету қиын. Құрылымдық қағидаттарды ешқашан толық әрі үздіксіз жүзеге асыру мүмкін емес болғандықтан, олардың жеткіліксіз орындалуы ықпалдасу саясатын қабылдамаудың һәм іске асырмаудың себебі бола алмайды. Ықпалдасу қағидаттарына өзіне тән айрықша немесе ықпалдасу саясатын тұжырымдауға қажет негізгі ережелер мен құндылықтар кіреді. Ықпалдасу саясаты тұжырымдамасының элементтері ықпалдасу саясатын, оның ішінде тетіктерді, процестерді және астасып жатқан тақырыптарды, әзірлеу мен іске асыру жөн-жобасын анықтайды. Ақыр соңында, саясаттың негізгі бағыттары, барлығын қамту мүмкін болмаса да, АҰЖК тәжірибесі негізінде тұжырымдалған негізгі тақырыптық пайымдарды және әр нақты жағдаят үшін таңдап алынуы және бейімделуі тиіс нақты мысалдарды қамтиды.

Қоғамның ықпалдасуы – күрделі әрі жан-жақты саясат. Бұл Ұсыныстар – соңғы 20 жыл бойғы жұмыстың және жинақталған тәжірибенің нәтижесі. Олардың негізінде АҰЖК Офисінің қазіргі және бұрынғы қызметкерлері, ішінде Франческо Палермо мен Илзе Брандс-Кехрис те бар, қосқан бағалы үлес жатыр. Бұл Ұсыныстар бастапқы әзірлеу кезеңінде көптеген тәуелсіз сарапшылардың түсініктемелері мен сыни ескертпелерімен толықты. Олардың ішінде Райнер Баубёк, Алекс Григорьев-Роинишвили, Михаилс Хазанс, Кристин Хенрард, Том Хадден, Салли Холт, Томас Хадлстон, Дженнифер Джексон-Прис, Милена Клайнер, Антти Коркеакиви, Марк Люттимер, Тове Маллой, Ян Ниссен, Джон Пакер, Петра Ротер, Патрик Симон және Сара Спенсер бар. Әлбетте, Ұсынымдар АҰЖК-інің нақты тәжірибесіне негізделген, қандай да бір жеке сарапшының пікірін білдірмейді.

Ұсынымдардың мақсаты – шешім қабылдайтын адамдарға және қатысушы мемлекеттердің өкілдеріне әртүрлі қауымдастықтарды біріктіруге арналған саясатты әзірлеу мен іске асыру бойынша басшылық қағидаттар және практикалық кеңестер беру. Бұл Ұсынымдарды азаматтық қоғам мен жекеменшік сектордың және тәуелсіз институттардың өкілдері де пайдаланып, қызметтеріне септігі тиеді деген үміт бар. Ықпалдасу саясатын әзірлеу және іске асыру әр алуандықты сақтау мен жанжал қаупін болдырмауға тырысатын барлық қатысушы мемлекеттердің басымдықтары

арасынан орнын табуға, сөйтіп ұзақ мерзімді бейбітшілік пен тұрақтылыққа септесуге тиіс. Ал жанжал қоғамдық топтар арасындағы бытыраңқылық пен шиеленістің өрістеуінен туатыны белгілі. АҰЖК-інің қоғамды ықпалдастыру процестерін қолдауға арналған 20 жылдық жұмыс тәжірибесімен бөлісе отырып және осы тәжірибе негізіндегі ұсынымдарды алға тарта отырып, олар ЕҚЫҰ-ның қатысушы мемлекеттерінде тиімді ықпалдастыру саясатын әзірлеуге және іске асыруға үлес қосады деген үміт бар.

Кнут Воллебек,
*ЕҚЫҰ-ның Аз ұлттар істері
жөніндегі Жоғарғы Комиссары.
Гаага қаласы, 2012 жыл, 7 қараша.*

I. Құрылымдық қағидаттар

Егемендіктің жауапкершілігі бар

1. Егемен және әрекет етуші мемлекет тұрақты қоғам үшін қажетті шарт болып саналады. Егемендік мемлекеттің өз халқына байланысты да, халықаралық қауымдастықтың әрекет етуші акторы ретінде де құқықтарға және міндеттерге ие екендігін білдіреді. Мемлекеттің егемендік міндеттерінің бірі берік институционалдық және заңнамалық негізде ықпалдасу саясатын әзірлеу мен іске асыруды қамтуы тиіс.

Мемлекет егемендігі – халықаралық құқықтың негізін қалаушы қағидат; ол бірқатар маңызды халықаралық құжаттарда бекітілген немесе тұжырымдалған.¹

Динамикалық өзгерістер процесі зорлық-зомбылықсыз жүретін тұрақты қоғам егемендікті пәрменді іске асыру үшін қажет шарттар қамтамасыз етілгенде ғана орнығуы, сақталуы және дамуы мүмкін. Бұдан басқа, егемендік келесі қағидаттарға сәйкес жүзеге асуы тиіс: дұрыс және демократиялық басқару, кемсітпеушілік, тиімді теңдік, адам құқықтарын, оның ішінде азшылықтар құқықтарын, сақтау және қорғау.

¹ Оларға, мәселен, мыналар жатады: Біріккен Ұлттар Ұйымының Жарғысы (бұдан әрі: БҰҰ Жарғысы), 1- және 2-баптары; ЕҚЫК Хельсинки Қорытынды актісі (1975), I-X қағидаттары; Жаңа Еуропаға арналған Париж Хартиясы (1990); ЕҚЫК-нің Адами өлшем жөніндегі Копенгаген кеңесінің құжаты (1990) (бұдан әрі: Копенгаген құжаты), 37-тармағы; Аз ұлттарды қорғау жөніндегі Еуропа Кеңесінің негіздемелік конвенциясы (1995) (бұдан әрі: АҰНК), Кіріспе және 21-бап; Ұлттық немесе этностық, діни және тілдік азшылықтарға жататын адамдардың құқықтары туралы декларация (1992) (бұдан әрі: Азшылықтар туралы БҰҰ декларациясы), 8(4)-бап; Еуропадағы тұрақтылық пактіне қатысты ЕО Инаугурациялық конференциясының Қорытынды құжаты (1994) (бұдан әрі: Тұрақтылық пакті), 1.6.-тармағы.

Осы заманғы демократиялық мемлекетте оның өз тұрғындарына қатысты міндеттемелері халықтың келісіміне негізделеді. Сөйтіп, бір жағынан, халық егемендіктің қайнар көзі болса, екінші жағынан, егемендік халықтың мүддесіне қызмет етеді. Егемендік тек құқықты ғана емес, міндеттер мен жауапкершілікті де талап етеді. Мәселен, мемлекеттер өздерінің заңдық құзырына жататындардың бәріне қатысты адам құқықтары мен бостандықтарын, соның ішінде ұлттық азшылықтардың құқықтарын, қамтамасыз етуге міндетті.²

Мемлекеттер адам құқықтарын, оның ішінде азшылықтар құқықтарын, сақтау және қорғау бойынша өздерінің халықаралық міндеттемелері аясында халықаралық қауымдастық алдында жауапты, демек, халықаралық бақылаушы және кеңесші органдардың алдында есеп беру жөнінде өз міндеттемелерін орындауға міндетті. Мұндай органдар ашықтықты ұлғайтуда, өзара түсіністікті жақсартуда және ізгі ерік-жігер қалыптастыруға көмектесуде маңызды рөл атқарады. Ал мемлекеттер мұндай тетіктерді қолдауы, дамытуы және оларға барынша атсалысуы тиіс.

Мемлекеттер егемендігінен туындайтын міндеттерге олардың қоғамды ықпалдастыруға көмектесуі кіреді. ЕҚЫҰ-ның Аз ұлттар істері жөніндегі Жоғарғы Комиссарының тәжірибесі көрсеткендей, нық бейбітшілік, тұрақтылық, ішкі һәм сыртқы қауіпсіздік және есен-амандық қоғамның бүкіл құрама бөліктерінің бірігуі үшін жағдай жасау процесімен байланысты. Бұл дегеніміз – мемлекеттердің өз қоғамдарында бар алуан түрлілікті саясат арқылы, сонымен бірге инклюзивтілікке, мойындау мен өзара бейімделуге сеп болатын институционалдық және құқықтық шеңберлер арқылы қорғауы.

Мемлекеттің болмауы немесе оның толыққанды әрекет етпеуі ықпалдасу саясатын әзірлеу мен іске асырудан жалтару үшін себеп бола алмайды: керісінше, АҰЖК-нің тәжірибесі ықпалдасу саясатының болуы мемлекет қызметінің жақсаруына шын мәнінде көмектесетінін көрсетеді.

2 Бұл жауапкершілік, мәселен, мына құжаттардан туындайды: Хельсинки Қорытынды актісі (1975), VII қағидаты, 4-тармағы; Адам құқығын және негізгі бостандықтарды қорғау жөніндегі еуропалық конвенция (бұдан әрі: АҚЕК), 1-бап; және азшылықтарға қатысты – әсіресе БҰҰ Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінен (1966) (бұдан әрі: АСҚХП), Азшылықтар туралы БҰҰ декларациясынан, 1(1)-бап туындайтын; Копенгаген құжаты, 33(1)- және 36(2)-баптары; АҰНҚ, 1-бап.

Дұрыс және демократиялық басқару

2. Дұрыс және демократиялық басқару барлық мемлекет халқының қажеттіліктері мен мүдделеріне қызмет етеді. Демократия көпшіліктің билігі екендігін көрсеткенімен саяси шешімдер қабылдау процесінде бұл ұғымға көпшілік билігін асыра пайдалануға қарсы кепілдіктер кіреді. Бұған азшылықтарды қорғау мен олардың қатысуын қамтамасыз ету арқылы, қоғамның барлық мүшелері атсалысатын инклюзивті басқару процесіне көмектесу арқылы қол жеткізіледі.

Пікір әралуандығы орнаған демократия, биліктің бөлінуі, заң үстемдігі мен адам құқықтарының сақталуы – мұның бәрі бір-бірімен тығыз байланыса отырып, нық бейбітшілік, қауіпсіздік және әділет үшін ажырамас шарт болып саналады.

ЕҚЫҰ-ға қатысушы мемлекеттердің барлығы өздерінің құқықтық және саяси міндеттемелері арқылы³ демократияға, оның ішінде негізгі қағидат ретіндегі саяси әралуандылыққа бейілді. Мемлекеттік билік халықтың ерік-жігеріне негізделгендіктен,⁴ бұл әркімнің қоғамдық-саяси істерге қатысуға хақы бар дегенді білдіреді. Демек өкілетті институттар барлық деңгейде болуы керек.⁵

Демократия және оның қағидаттарына негізделген басқару мемлекеттің барлық тұрғындарының мәдени, әлеуметтік, экономикалық, тілдік, этностық немесе діни айырмашылықтарына немесе шыққан тегіне қарамастан соларға арналған және соларды қорғайды. Мемлекеттер толығымен заң үстемдігі қағидатын сыйлауы және азшылықтар құқықтары бойынша, оның ішінде азшылықтардың тиімді қатысуына да байланысты, халықаралық стандарттарды сақтауы тиіс.⁶ Сөйтіп шешім қабылдаудың демократиялық

3 Копенгаген құжаты, Кіріспе және 5-, 6-тармақтары.

4 Адам құқықтарының жалпыға ортақ декларациясы, 21(3)-бабы.

5 Демократия туралы жалпыға ортақ декларация, Парламентаралық одақ. (1997) (бұдан әрі: ДОД), 11-тармақ.

6 Аз ұлттардың қоғамдық өмірге пәрменді қатысуы туралы Лунд ұсынымдары (1999) (бұдан әрі: Лунд ұсынымдары), 2-ұсыным.

процестері әр адамға, оның ішінде құрылымдық тұрғыдан теңсіз болып тұрғандарға, сол процестерге тиімді атсалысуға және өз пікірін білдіруге жағдай жасайды.⁷

Дұрыс және демократиялық басқару шешім қабылдау үшін жұртшылық топтарын белсенді қатыстырудың партисипаторлық түрлерін қажетсінуі мүмкін, бұлай болмағанда ол топтар маргиналды жағдайда қалар еді.

Демократиялық басқару билік тармақтарын ажыратуды талап етеді. Жекелеген жағдайда тиімді қатысуды билікті орталықсыздандыру немесе билік тармақтарын ажырату сияқты құралдардың көмегімен күшейтуге болады.⁸

Кемсітпеушілік және тиімді теңдік

3. Кемсітпеушілік және тиімді теңдік – негізгі және бар салаға тән қағидаттар ғана емес, әрбір адамның қоғамдық игіліктер өндіруге тиімді қатысуына қажет алғышарттар. Кемсітуге тыйым салу заң алдындағы теңдікті қамтамасыз етуді және заң тарапынан тең қорғауды, сонымен бірге тиімді теңдік жолындағы кез келген кедергіні жоюды талап етеді. Тиімді теңдікті заң арқылы және іс жүзінде қамтамасыз ету мақсатты саясат пен қажет болғанда арнайы шаралар қабылдау бойынша оң міндеттемені де қамтиды.

Кемсітуге тыйым салу және тиімді теңдікке септесу халықаралық⁹ һәм өңірлік деңгейлердегі адам құқықтары жөніндегі халықаралық құжаттарда баяндалған қағидаттарға жатады.

7 Басқаларын былай қойғанда, мынаны қараңыз: АҰНҚ Консультациялық комитетінің аз ұлттарға жататын адамдардың мәдени, әлеуметтік және экономикалық өмірге және қоғамдық істерге тиімді қатысуы мәселелері жөніндегі түсіндірме (2008) (бұдан әрі: Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме).

8 Лунд ұсынымдары, 14-20 ұсынымдар.

9 Қараңыз: Жалпыға бірдей адам құқығы декларациясы (1948), 2- және 7-баптары; АСҚХП, 2-, 26- және 27-баптары; Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар туралы халықаралық пакт (1966) (бұдан әрі: ЭӘМҚХП), 2-бап; Нәсілдік кемсітудің барлық түрлерін жою туралы халықаралық конвенция (1965) (бұдан әрі: НКЖХК), 1-бап. Бұдан басқа, келесі құжаттар мынадай белгілер бойынша кемсітуден қорғауға арналған: нәсіл, терінің түсі, тіл (АСҚХП және ЭӘМҚХП), шығу тегі (НКЖХК), ұлттық немесе әлеуметтік тегі (НКЖХК және ЭӘМҚХП), ұлттық немесе этникалық тегі (НКЖХК) және дін (АСҚХП және ЭӘМҚХП) һәм «басқа белгілер» деген ескертпені қамтыған шектеусіз тізімдер.

ЕҚЫҰ өңірлік деңгейде кемсітпеушілік пен теңдік қағидаттарын тұжырымдады.¹⁰ Мәселен, азшылықтардың еш кемсіту көрмей құқықтарын пайдалану қажеттігі бірнеше құжатқа кірген.¹¹ ЕҚЫҰ қатысушы көпшілік мемлекеттің осы қағидаттар мен стандарттарды конституцияларына енгізгені атап өтуге лайық. Еуропа Кеңесі қатысушы мемлекеттеріне байланысты Адам құқықтарын қорғау және негізгі бостандықтар жөніндегі Еуропалық конвенция (бұдан әрі: АҚЕК) ұлттық азшылыққа қатыстылық белгісі бойынша кемсітуге тікелей тыйым салады; бұдан басқа, нәсіл, терінің түсі, тіл, дін, ұлттық және әлеуметтік тегі сияқты кез келген басқа белгілер бойынша кемсітуге тыйым салынады.¹² Өзгелердің ішінде нәсілдік және этникалық тегі¹³ және азаматтық¹⁴ белгілері бойынша кемсітпеу қағидатын Еуропа Одағы¹⁵ жүйеге келтірген, бұлар екі директива арқылы жүзеге асырылады.¹⁶

Тең қарау бірдей қарау дегенді білдірмейді. Тиімді болу үшін теңдік қағидаты кейбір адамдарға барлық құқықтарды қоғамның басқа мүшелерімен тең пайдалану мүмкіндігіне кепілдік беру мақсатында оларға әртүрлі қарауға жол береді, ал кей жағдайда, талап етеді. Бірқатар құралдар қажет және орынды болғанда, өздерінің өткендегі, жүйелі немесе ұдайы кемсітілуіне байланысты жәбірленген топтар үшін толық та пәрменді теңдікті қамтамасыз ету мақсатында арнайы шаралар¹⁷ қабылдануы тиіс екендігін мақұлдайды. Мұндай шаралар, егер олар заңды мақсатты көздесе және сол мақсатқа пропорционалды болса, кемсітушілікке жатпайды.¹⁸

10 Хельсинкилік ЕҚЫК Қорытынды актісі, VII қағидат; Вена кездесуінің қорытынды құжаты (1989), 13(7)- және 13(8)-тармақтары; Копенгаген құжаты, 5(9)-, 25(3)- және 25(4)-тармақтары.

11 Азшылықтар туралы БҰҰ декларациясы, 2(1)-бабы; Копенгаген құжаты, 31-тармағы. Бұдан басқа, АҰНК-нің 4(1)-бабы ұлттық азшылыққа қатыстылығына негізделген кез келген кемсітушілікке қатаң тыйым салады.

12 АҚЕК, 14-бап және 12-Хаттама.

13 Еуропа Одағының қызметі туралы шарт (бұдан әрі: ЕОҚШ), 19-бап.

14 ЕОҚШ, 18-бап.

15 Амстердам шарты (1997 ж.).

16 2000/43/ЕО директива (нәсілдік және этностық текке қатысты) және 2000/78/ЕО директива (дінге немесе діни сенімге қатысты).

17 «Аффирмативтік әрекеттер», «оң әрекеттер» және «тиісті шаралар» сияқты өзге терминдер де қолданылады (АҰНК аясында).

18 Мынаны да байқаңыз: БҰҰ Адам құқықтары жөніндегі комитеті (бұдан әрі: АҚК), Кемсітпеушілік туралы адам құқықтары жөніндегі 1989 жылдың 10 қарашасындағы №18 жалпы түсіндірме; БҰҰ Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар жөніндегі комитеті, Кемсітпеушілік туралы №20 жалпы түсіндірме; НКЖХК, 2(2)-бап, және НКЖХК-нің маңызы және айрықша шаралар қолдану аясы туралы НКЖК-нің №32 жалпы түсіндірмесі; БҰҰ Азшылықтар туралы декларациясы, 4-бап; АҰНК, 4(2)-бап, Копенгаген құжаты, 31-тармақ; ЕҚЫҰ аз ұлттар мәселелері бойынша сарапшыларының Женева кеңесі (1991), IV бөлім: 2000/43/ЕО директивасы, 5-бап.

Қоғамның барлық мүшелерінің толық және тиімді теңдігін қамтамасыз ету үшін формальды теңдікке кепіл болу әдетте жеткіліксіз. Демек, мемлекеттер тиімді теңдікті шектейтін және барлық адамдардың мемлекеттің саяси, экономикалық, әлеуметтік және мәдени өміріне толық атсалысуына кедергі келтіретін құқықтық, экономикалық және/немесе әлеуметтік кедергілерді жою үшін нақты да мақсатты саясат қабылдаулары тиіс. Мұндай арнайы саясат тең мүмкіндіктерді іске асыру жолындағы кедергілерді жоюдан бөлек саясаттың тиісті салаларында нәтижелер теңдігін көздейтін шынайы теңдікке қол жеткізуді мақсат етуі мүмкін.

Азшылықтарды қоса отырып адам құқықтарын сақтау және қорғау

4. Адам құқықтарын һәм негізгі бостандықтарын, оның ішінде азшылықтардың құқықтарын, сақтау алуан түрлі қоғамдардың қауіпсіздік, бейбітшілік және ынтымақтастық жағдайында тұтас дамуына жол ашады. Мемлекеттер ең аз дегенде халықаралық саяси және заңдық міндеттемелерді стандарт етіп қабылдайды. Оң міндеттемелер де белсенді саясат жүргізуді және барлық адамдардың құқықтарының толық сақталуын қамтамасыз етуді талап етеді.

Азшылықтар құқықтары – адам құқықтарының халықаралық заңнамасының ажырамас бөлігі. Олар халықаралық қауымдастықтың әр мүшесіне құқықтық міндеттемелер жүктейді. ЕҚЫҰ-ға қатысушы мемлекеттер де азшылықтар құқықтары саласындағы өздерінің саяси міндеттемелерін мойнына жүктеген.¹⁹ БҰҰ Жарғысы әлемге төнетін қатердің алдын алудың және оны жоюдың маңыздылығына ерекше назар аударады,²⁰ ал мемлекеттер азшылықтардың құқықтарын түгел қорғай алмаған жағдайда кикілжіңдердің пайда болу ықтималдығы арта түсетіні тарихта көрінген.

¹⁹ Копенгаген құжаты.

²⁰ БҰҰ Жарғысы, 1-бап.

Адам құқықтарын, оның ішінде азшылықтардың құқықтарын, қорғау және қамтамасыз ету мемлекеттерге олардың алуан түрлілігіне құрметпен қарай отырып, өз қоғамдарының топтасуын нығайтуға көмектеседі, сөйтіп нық бейбітшілік, қауіпсіздік және тұрақтылық үшін алғышарт бола алады.

Қоғамның ықпалдасуын қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттер өз қоғамдарындағы алуан түрлілікті мойындауы және азшылықтарды олардың қалауынсыз ассимиляциялау талпынысынан тартынуы тиіс. Бұдан басқа, олар азшылықтарға жататын адамдардың құқықтарын алға тартып, олардың қоғамдық-саяси өмірге тиімді қатысуына, мәдениетін дамытуына, ана тілін қолдануына және дінін ұстануына мүмкіндік ұсыну арқылы даралықтарын сақтауға көмектесуге міндетті.²¹ Бұл құқықтарды тиімді іске асыру жөніндегі, оның ішінде білім мәселелері,²² тілді қолдану²³ және қоғамдық-саяси өмірге тиімді қатысу²⁴ бойынша нақты ұсынымдарды АҰЖК жария еткен.

Азшылықтардың құқықтары шын мәнінде жеке құқықтарға жатса да, олардың көпшілігі басқалармен бірлесе иеленіп, пайдаланғанда ғана мағыналы болып шығады.²⁵ «Басқалар терминін өте кең мағынада түсіну керек, ол осы азшылыққа, өзге азшылыққа, немесе көпшілікке жататын адамдарды қамтиды.

21 Басқасын айтпағанда, бұл міндеттемелер мыналарда бекітілген: АСҚХП, 27-бап; ЮНЕСКО-ның Білім саласындағы кемсітушілікпен күрес туралы конвенциясы (1960), 5.1.с-бап; БҰҰ Азшылықтар туралы декларациясы, 1-, 2(2)- және 2(3)-баптар; Копенгаген құжаты, 33- және 35-тармақтар; АҰНҚ, 5(1)- және 10-15 баптар.

22 Аз ұлттардың білім алу құқығы туралы Гаага ұсынымдары (1996) (бұдан әрі: Гаага ұсынымдары).

23 Аз ұлттардың тіл саласындағы құқықтары туралы Осло ұсынымдары (1998) (бұдан әрі: Осло ұсынымдары).

24 Лунд ұсынымдары.

25 АҰНҚ, 3(2)-бап; АСҚХП, 27-бап.

II. Ықпалдасу қағидаттары

Алуан түрлілікті және әрқилы даралықты мойындау

5. Алуан түрлілік – қазіргі қоғамдардың барлығына және оларды құрайтын топтарға тән сипаттардың бірі. Заңнамалық база мен саясат жекелеген даралықтың көп қырлы, көп қатпарлы, мәнмәтіндік және динамикалық болуы мүмкін екендігін мойындауға тиісті.

Қазіргі көптеген қоғамдар өз халқының әр алуандық дәрежесінің өсуімен сипатталады. Мұндайда миграция (иммиграция да, эмиграция да) демографияның өзгеруіне үлесін қосады. Бұл феномендердің болашақта аз ұлттардың ахуалына және жағдаятына жасайтын ықпалын назарда ұстаудың маңызы бар.

Солай бола тұра, қоғамды құрайтын әртүрлі сегменттер мен топтардың өздері де гетеротекті. Олар өзгермейтін және біртұтас құбылыс ретінде қарастырылмауы тиіс.

Жеке даралық барған сайын көп қырлы (бірнеше горизонталды даралыққа ие болу сезімі; мысалы, бірнеше этникалық топқа жату), көп қатпарлы (бір адамның бойында әртүрлі этностық, діни, тілдік, гендерлік, кәсіби және т.б. даралықтар қатар табылады), мәнмәтіндік (мәнмәтін белгілі бір нақты кезеңде қандай даралықтың басым екенін айқындай алады) және динамикалық (әр даралықтың құрамы және адамның оған жататындығы уақыт өте келе өзгереді) болып барады.

Әділ, тұрақты және бейбіт демократия құру және нығайту үшін түрлі топтардың ерекше сипаттарын һәм осы топтардың ішіндегі әртектілік пен өзгеруге бейімдікті мойындау қажет. Егер топтардың (азшылық пен көпшіліктің) өз арасындағы, топтар мен биліктің

арасындағы қатынастар сенімге, өзара сыйластыққа, ынтымақты араласуға және белсенді қатыстыруға негізделсе, қоғамдар алуан түрліліктің және осыдан туындайтын плюрализмнің арқасында байи түседі. Қауымдардың өз ішіндегі және қауымаралық байланыстарды мақұлдап отыру керек, өйткені бұлар қоғамның беріктігін күшейтеді, шиеленісті әлсіретеді және кикілжіңнің пайда болу қаупін жояды.

Сондықтан алуан түрліліктің тиісті құқықтық және институционалдық базасы арқылы мойындалуының маңызы зор. Алуан түрлілік қоғамды байытады деген фактіні мойындау мемлекеттер өздерін бір немесе бірнеше нақты этникалық топтарға тиесілі етіп көрсетпеуі, сыртқа тебуші және (моно-) этникалық болып танылмауы тиіс дегенді түспалдайды. Бұдан басқа, көпшілікке де, азшылыққа да жататын адамдар олардың даралығы – мемлекеттің даралығы сияқты – өзге топтармен байланыс орнату және араласу кезінде өзгеруі және дамуы мүмкін екенін түйсінуі ләзім.

Қоғамдарға, топтарға және жеке даралыққа тән көпөлшемді алуан түрлілікті мойындау бүкіл заңнамаға және ықпалдасу саясатының қалыптасуына сіңуі тиіс. Бұл, мәселен, көптеген даралықты және мәнмәтіндік қатыстылықты, оның ішінде санақ жүргізгенде, шешу қажеттігін; этностық топтар тізілген жабық тізімдерді пайдаланбауды өте-мөте ұсыну қажеттігін; әр адамның уақыт өте өз қатыстылығын өзгерту құқығы болу керектігін білдіреді.

Өз даралығын еркін қалыптастырудың басымдығы

6. Даралық ерікті түрде бірегейлігін табу қағидаты негізінде жеке таңдау жасау басымдылығынан туындайды. Азшылықтың құқықтарына аз ұлтқа жататын адамдардың өз даралығын анықтау мәселесін өзі шешу құқығы кіреді. Бұл таңдау немесе таңдаудан бас тарту мұндай адамдар үшін ешқандай да қолайсыз салдар тудырмауы қажет. Осынау таңдаудың еркіндігі ешқандай тәсілмен шектелмеуі тиіс. Мемлекеттің немесе үшінші адамдардың тарапынан жеке адамды оның ырқынан тыс ассимиляциялауға тыйым салынады.

Азшылық құқықтарының халықаралық стандарттары азшылыққа қатыстылық жеке таңдаудың ісі екендігін анық белгілейді, ал бұл

таңдау сол адамның даралығына қатысы бар кейбір объективті өлшемдерге негізделуі керек.²⁶ Қандай да бір топқа қатыстылықты таңдау адам үшін ешқандай қолайсыз салдар тудырмауы тиіс.²⁷ Таңдау еркіндігі қағидаты заңнамада және ықпалдасу саясатында көрініс табуы қажет. Бұл, мысалы, билік адамдарды сыртқы сипаттары немесе олардың келісімінсіз басқа да жорамалдар негізінде белгілі бір топпен бірдейлендірмеуі тиіс дегенді білдіреді.²⁸

Біреуді ырқына қарсы ассимиляциялауға тыйым салу ешкімді оның өз даралығын жария етуге мәжбүрлеуге болмайтынын білдіреді. Даралықты жария еткенде таңдау ашық болуы және этникалық топтардың жабық тізімін жасауға ұласпауы тиіс.²⁹ Бірақ бұл кез келген даралық ылғи да мойындалуы қажет дегенді білдірмейді. Объективті өлшемдер, сай келушілік және басқа да факторлар назарға алынуы керек, ал кейбір аспектілер мемлекеттің қарастыру еркіндігі аясында тұруы мүмкін. Мемлекеттер мәжбүрлеп ассимиляциялауға тыйым салудан басқа мемлекеттік емес һәм мемлекеттік акторлар тарапынан болатын қоғамдық қысым, әртүрлі этникалық топтар арасындағы иерархиялар сияқты «өрмелеуші ассимиляцияның өзге, анағұрлым әккі және бұлдырлау түрлері адамның ырқынан тыс ассимиляцияға соқтыруы ықтимал екенін мойындауға тиіс. Таңдау нәтижесіне жатпайтын ассимиляцияның кез келген түріне – оның ішінде жанама және алдын ала көзделмеген – тыйым салынғанда, таңдау еркі қағидаты саналы түрде таңдалған ассимиляцияның жүзеге асуы тиіс екенін және көпшілік тарапынан да, азшылық тарапынан да стигматизацияға һәм жасырын қарсы әрекетке тап болмауы керек екенін түспалдайды. Бұл мемлекеттің де халықтың осындай таңдауды еркін әрі кез келген уақытта жасай алатындай жағдай тудыру үшін жауапты екенін білдіреді.

26 АҰНҚ, Консультативтік комиссия Қорытындыларының түсіндіруіндегі 3-бап; Копенгаген құжаты, 32-тармақ.

27 АҰНҚ, 3(1)-бап.

28 «Аз ұлттарға жататын адамдардың Негіздемелік Конвенцияда көзделген тілдік құқықтары – 2012 ж. 24 мамырындағы Консультативтік комитет қабылдаған №3 тақырыптық түсіндірме (бұдан әрі: Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме), 17-тармақ.

29 5-ұсынымға қараңыз, **жоғарыда**.

Азшылық мәселелеріне оқшаулай қарамау

7. Азшылықтардың кейбір құқықтары оларды қауымдастықтағы басқалармен бірге пайдаланғанда ғана маңызды болатындықтан, белгілі бір жағдайларда бұл қоғамдағы өзге топтардан бірқатар айырмашылықтардың пайда болуына соқтыруы мүмкін. Дегенмен, оқшаулау немесе тым бөлшектеу қауымаралық байланыстарды әлсіретіп, қоғам бірлігін шайқалтуы мүмкін.

Жоғарыда айтылғандай,³⁰ азшылықтардың кейбір құқықтары жеке адамдардың құқықтары болып саналады, олардың маңыздылығы басқа адамдармен бірлесе ие болғанда және пайдаланғанда ғана байқалады.³¹ Бұл көптеген тілдік және мәдени құқықтарға, сонымен қатар білімге, қатысуға, дінге және ассоциацияға байланысты құқықтарға тән. Азшылық немесе көпшілік құрайтын белгілі бір қауымдастықтарға қатыстылық сезімі қауымдық байланыстар мен ынтымақтастықты күшейте алады. Қауымдастықтың барлық мүшелеріне тән мұндай сезім азшылықтардың құқықтары үшін ажырамас белгі болып саналады әрі азшылықтарға жататын адамдардың құқықтарын қорғау және сақтау үшін қажет болады.

Солай бола тұра, қоғам үшін, бір жағынан, алуан түрлілікті еркін білдіруге және дамытуға қажет бөліп-жару дәрежесінің және бүкіл қоғамды құрайтын әртүрлі қауымдастықтардың арасындағы байланыстарды орнату мен нығайтудың ортасындағы тиісті балансты табудың маңызы өте зор. Қауымаралық байланыстардың дамуы жеткіліксіз болғанда ықпалдасу беріктікке және, түптеп келгенде, тұрақтылыққа қауіп төндіре отырып, қиындайды.³² Осынау екі элементтің арасындағы тиісті баланстың тәжірибеге байланыссыз айқындалуы мүмкін емес. Көпшілік қауымдастықтың да, азшылық қауымдастықтың да олардың құқықтары сақталады деген сенім дәрежесі және бір қоғамға қатыстылық сезімі уақыт өте келе өзгеруі мүмкін әрі кез келген қоғамға тән бірқатар факторларға байланысты болғандықтан мәнмәтіндік болып саналады. Ал бұл факторлар

30 4-ұсыным **жоғарыда**.

31 АҰНҚ, 3(2)-бап және Түсіндіру баяндамасының 37-тармағы.

32 НКЖХК-ның 2(1)е-бабын қараңыз.

қатарына тарих, көзқарастар мен түсініктер һәм институционалдық және саяси режімдер кіреді.

АҰЖК-нің көрсетуінше, қауымдастықтар арасындағы бөліп-жару деңгейі кейде сегрегацияға дейін жетіп, оқшауланғанда, тұтас қоғамның ықпалдасуына нұқсан келтіре отырып, шектен тыс шығып кетуі мүмкін. Мұндай ахуал бөліп-жаруды қауымдастықтың өзі жүргізген жағдайда да тууы мүмкін. Мысалы, азшылыққа жататын адамдар үшін білім саласындағы тілдік құқықтар, азшылық құқықтарының маңызды бөлігі бола отырып, елде параллель және өзара әрекет етпейтін қауымдастық құруға апарып соқпауы керек.³³ Билік реті бар жерде, расталған фактілердің негізінде шектен тыс бөлуге және сегрегация қаупіне қарсы тұру мақсатында, мәселен, біріктірілген мектептің оқу бағдарламаларын құру арқылы немесе сегрегацияланған тұрғын аудандардың пайда болуын жою мақсатында тұрғын үй саясатын реттеу арқылы, араласуы тиіс. Мұндай саясат азшылық құқықтары жөніндегі стандарттарда көзделгендей, ұлттық дәстүрлерге және өмір салтына сыйластықпен қарау үшін негізсіз кедергілер келтірмеуі керек.

Ортақ мемлекеттік институттар, қоғамға қатыстылық сезімі және өзара бейімділік

8. Ықпалдасу – қоғамның барлық мүшелерінің ортақ мемлекеттік институттарын қабылдауды және бірегей мемлекетке және инклюзивті қоғамға қатыстылық сезімінің болуын талап ететін процесс. Бұл ұдайы даму үстіндегі және көптік һәм мәнмәтіндік сипаттағы бөлекше даралықтың да болуы мүмкін екенін жоққа шығармайды. Өзара бейімділікті көздейтін тетіктер әртүрлі топтар немесе қауымдастықтар алға тартатын заңды талаптарды шешу үшін маңызды.

Екі жақты процесс ретіндегі ықпалдасу әр тұрғын ортақ институттардың рөлін және заңдылығын, плюралистік және алуан түрлі мемлекетке және қоғамға қатыстылығының ең аз дәрежесін мойындағанда ғана жүруі мүмкін. Мемлекеттің заңдылығын

³³ Тағы қараңыз: Гаага ұсынымдары, әсіресе 1- және 4-ұсынымдары, сондай-ақ Негіздемелік конвенция шеңберінде білім мәселелері жөніндегі бірінші тақырыптық түсіндірме (2006) (бұдан әрі: Білім мәселелері жөніндегі түсіндірме), әсіресе 1.4-бөлімі.

қабылдамау, мемлекеттік институттарға бойкот, мемлекет пен қоғамның көпұлттық немесе көпэтникалық сипатын жоққа шығару сияқты максималистік көзқарастар немесе күштеп ассимиляциялау саясаты ықпалдасуға қарама-қайшы келеді.

Бұл қағидат заң үстемдігіне және саяси һәм институционалдық плюрализмге негізделген әртүрлі қоғамдарда айырмашылықтары бар даралықтар мен қоғамның барлық мүшелеріне тән жалпы қатыстылық сезімі арасында ешқандай қарама-қайшылық жоқ екендігін, ортақ мемлекеттік институттарды шектемейтінін, қайта өзіне енгізетінін мойындайды.

Осының салдары ретінде, мемлекетке тиісті саясаттың, заңнаманың және тетіктердің болуын қамтамасыз ету қажет, ал олар алуан түрліліктің көрініс табуын және оның аспектілері бойынша жалпы институционалдық және заңнамалық база аясында келіссөздер жүргізуді мүмкін етеді әрі қолдайды. Ықпалдасу орнау үшін жеке адамдар мен топтардың осынау құралдарды қабылдауы және олардың жұмыс істеуіне септесуі керек.

Аталмыш қағидат мәнмәтінінде «талаптар» жай құқықтардан көбірек мағына білдіреді және оларға кез келген заңды мүдделер немесе түрлі топтар я болмаса жекелеген адамдар алға тартатын уәжді талаптар кіреді. Осы талаптарға қатысты адамдар үшін де, жалпы қоғам үшін де сол талаптардың салдарларын мойындау қатар жүреді. Мысалы, құқықтарды нақты іске асыру немесе арнайы шаралар туралы заңды талаптар жергілікті мәнмәтінінде қарастырылуы тиіс: қоғамның әртүрлі сегменттеріне, түптеп келгенде, оның жалпы топтасуына әсер етуі мүмкін кез келген болашақ ықпал да ескерілуі керек. Діни алуан түрлілікке бейімділік те осы тұғырдан қарастырылуы тиіс. Бұл жекелеген деңгейде де, қоғамның ішіндегі адамдар мен топтар арасында да, адам құқықтарын толық сақтауға негізделген қоғамның жалпы ережелерін орнату арқылы, діни наным бостандығына және діни алуан түрлілікті білдіруге (қоғамдық орындарды қоса алғанда) жол беретін мемлекеттік деңгейде де толеранттылық орнатуға септеседі.

Әралуан қоғамдарды ықпалдастыру мәнмәтінінде адамдар және/немесе топтар олардың алдында тұрған мәселелерді келіссөздер мен өзара бейімділік арқылы бәрі келісуге боларлық шешімдерге қол жеткізе алады. Келіссөздер арқылы қол жеткізген шешімдер

анағұрлым нық болуы мүмкін. Егер көпшілік те, азшылық та мүмкіндігінше екінші жақтың талаптарына бейімділікке дайын болғанда мұндай шешімге қол жеткізсе, онда олар ұзақ мерзімді тұрақтылық орнатуға анағұрлым сеп болуы ықтимал. Мұндай келіссөздер пәрменді қатысуды және әділ шешім қабылдауды қамтамасыз ететін институционалдық һәм рәсімдік негізде өтуі тиіс. Нәтиженің табысты болуы ықтималдығын қамтамасыз етуден басқа, шынайы келіссөздерге тарту фактісінің өзі қоғамдағы барлық топтардың қатысу дәрежесін арттыруы мүмкін.

Кірігу мен араласу

9. Ықпалдасу саясаты инклюзивтілікке негізделуі, сөйтіп, әркім өзін осы қоғамның толық мүшесі ретінде сезінетін, қоғамдық игіліктер мен қызметтерге һәм мүмкіндіктерге тең жол ашатын жағдай тудыруға ұмтылуы керек. Қоғамның барлық мүшелерінің әлеуметтік, экономикалық, мәдени және қоғамдық-саяси өмірге тең жағдайда тиімді қатысуына мән беру қажет.

Қоғамда толыққанды мүшелікті, бәрі үшін тең мүмкіндіктер мен тең араласуды (оның ішінде қоғамдық игіліктер мен қызметтерге қол жеткізерде) қамтамасыз ету ықпалдасу саясатын әзірлегенде басшылыққа алатын қағидат болуы тиіс. Бұл мемлекеттер алуан түрлілікті белсенді қолдауы және әркімге өзін осы қоғамның толыққанды мүшесі ретінде сезінуі және әрекет етуі үшін тиісті жағдай жасауы керек дегенді білдіреді. Бәрі үшін бірегей қоғамға қатыстылық сезімі әр адам өзінің сәйкестілігіне қарамастан тиісті жағдайлар болғанда тек заңнаманы сақтап және басқалардың құқықтарына сыйластықпен қарап³⁴ қана қоймай, өзін-өзі оқшаулаудан қашқақтауы және өз талаптарын билік берген заңды тетіктердің көмегімен тиісті арналар арқылы бағыттау үшін барлық мүмкіндіктерді толығымен пайдалануы тиіс.

Ықпалдасу саясаты қоғамның барлық мүшелерінің әлеуметтік, экономикалық, мәдени және қоғамдық-саяси өмірге олардың

34 Жалпыға бірдей адам құқығы декларациясы, 29.2-бап; АҰНҚ, 20-бап.

азшылыққа немесе көпшілікке жататындығына қарамастан тең жағдайда пәрменді қатысуын ілгері жылжытуы және қолдауы қажет. Бұл, басқасын былай қойғанда, кемсітушілікке қарсы тегіс қамти алатын заңнаманың болуын және оның орындалуына тиімді бақылау орнатуды талап етеді және оған кемсітушілікпен күрес жөніндегі тәуелсіз мекемелерді құру, омбудсмен институты немесе өзге мамандандырылған институттар кіреді. Сонымен қатар өмірдің барлық салаларына қатысудың пәрменді тетіктерінің болуын қамтамасыз ету қажет.³⁵ Бұл тетіктердің тиімділігі ұдайы бақылауда болуы керек; қажет болғанда ол тетіктер кезең-кезеңмен жаңартылып отыруы тиіс.³⁶ Бұдан басқа, кемсітушілікке қарсы қолда бар құқықтық қорғау құралдары туралы (оның жанама немесе көпшілік түрлерін қоса алғанда), һәм қатысуды көтермелейтін тетіктер туралы ақпарат мүмкіндігінше аз ұлттардың тілінде ұсынылуы қажет.

Құқықтар мен міндеттер

10. Ықпалдасу саясаты қоғамның барлық мүшелерінің мүдделерін есепке алуы және олардың құқықтарымен (азшылықтарға жататын адамдардың құқықтарын қоса алғанда) сәйкестендірілуі тиіс. Құқықтарға иелік етуге қосымша ретінде қоғамның барлық мүшелері заңдарды орындауға міндеттенеді және қоғамның дамуы мен ықпалдасуына үлес қосуға жауапты болады.

АҰЖК-нің тәжірибесі нық бейбітшілікке, тұрақтылыққа, қауіпсіздікке және жақсы тұрмысқа тек алуан түрлілікке сыйластықпен қарай отырып, қоғамның ықпалдасуына септесетін қоғамдар ғана қол жеткізетінін дәлелдейді.³⁷ Алуан түрлілікке сыйластықпен қарауға негізделген ықпалдасу АҰЖК жұмысының басшылық қағидаты болып саналады. Ықпалдасу азшылықтың өз мәдениетін қолдау мен дамытуды және дін, тіл, дәстүрлер мен мәдени мұра сияқты өз даралығының маңызды элементтерін сақтауды талап етеді. Бір мезетте әр адам жалпы қоғамның саяси, экономикалық, әлеуметтік

35 38-41 ұсыныстарды қараңыз **төменде**.

36 Лунд ұсынымдары, 22-ұсыным.

37 Халықаралық қатынастардағы аз ұлттар туралы Больцано/Боцен ұсынымдары (бұдан әрі: Больцано/Боцен ұсынымдары). 7-ұсынымға түсінік ескертпе.

һәм мәдени өміріне қатысу және ықпал ету мүмкіндігі бар топтасқан қоғам құру бойынша жұмыс жүргізілуі қажет. Мұнымен барлық топтардың, азшылықтың да, көпшіліктің де, құқықтары мен мүдделері балансына қол жеткізу қажеттігі бірге жүреді. Тиісті баланс әр нақты қоғамда әртүрлі болып шығады және барлық қоғамдар табиғатынан динамикалы болғандықтан оған біржола қол жеткізу мүмкін емес. Ол ұдайы мониторинг жүргізуді және өзгермелі жағдайларға бейімделу арқылы түзетіп отыруды мейлінше қажетсіне береді.

Осының нәтижесінде ықпалдасу саясаты тиісті басқарудың бір бөлігі болып саналатын тұрақты да демократиялық процесс аясында әзірленуі және іске асырылуы тиіс. Бұл барлық тараптардың мойындалуын, қабылдануын және шынайы берілгендігін талап етеді. Ықпалдасу саясаты бәрінің құқықтарын сақтауға және қоғамның бүкіл мүшелерінің, олардың азаматтығына қарамастан, заңды мүдделерін ескеруге негізделуі керек.³⁸ Қауымдастықтар мен топтар бойынша жіктеу әдетте ұзақ мерзімді тұрақтылыққа арналған тиімді жұмыс істейтін қоғам құру үшін берік негіз бола алмайды. Ықпалдасу алуан түрлі мәдениетке жай ғана толерантты түрде қарауды емес, бірлесе әрекет қылуды көздейді.³⁹

Ықпалдасу – бұл барша жұрт қатысатын процесс. Қоғамның барлық мүшелері тең дәрежеде құқықтарға ғана емес, міндеттерге де ие. Бұл міндеттерге заң мен өзгелердің құқықтарына сыйластықпен қараудан⁴⁰ басқа қоғамның дамуына үлес қосу, оны ықпалдастыру және ондағы демократиялық процестер үшін жауапты болу жатады. Азшылықтар өздері тұратын елдерде басқарудың барлық аспектілеріне атсалысуы қажет және де олардың атсалысуы оларға тура қатысы бар салалармен шектелмеуі керек. Бұл тұрғыда тек қана азшылықтың немесе көпшіліктің өкілдерінен тұратын параллельді оқшауланған қауымдастықтар құру қоғамның ықпалдасуына септігін тигізбейді.

38 1994 жылғы 8 сәуірдегі №23 Жалпылама ескерту, Адам құқықтары жөніндегі комитет, Азшылық құқықтары (27-бап), 5.1-тармақ; Құқық арқылы демократия үшін Еуропа комиссиясы (бұдан әрі: Венеция комиссиясы), «Азамат еместер және азшылық құқықтары туралы баяндама, CDL-AD(2007)001.

39 Больцано/Боцен ұсынымдары). 7-ұсынымға түсінік ескертпе; АҰНҚ, 5- және 6-баптар.

40 АҰНҚ, 20-бап; Жалпыға бірдей адам құқығы декларациясы, 29.1- бап.

Қауымаралық қатынастар

11. Ықпалдасу саясатына толеранттылыққа және өзара сыйластыққа негізделген, қауымаралық үнқатысуға және өзара әрекеттестікке септесетін шаралар кіруі тиіс. Аталмыш шаралар білім, бұқаралық ақпарат құралдары және тіл саясаты кіретін түрлі салалардағы кең көлемді бастамаларды қамтиды. Келісімге келу үшін мүмкіндігінше жазалау шараларын емес, оң ынталандыру тәсілдерін пайдаланған жөн.

Ықпалдасу саясаты қолдау мен өзара әрекеттестіктің артықшылығынан хабардар болуды, үнқатысуды және атсалысуды арттыру арқылы қауымдастықтар мен жеке адамдар арасындағы байланыстар мен алмасуларға септесуі керек.⁴¹

Білім мәнмәтінінде азшылықтар мен көпшіліктерге жататын оқушылар оқитын мектептер арасындағы алмасу сияқты шаралар өзара әрекеттестік пен түсіністікке сеп болуы мүмкін.⁴² БАҚ саласында көптілді хабарларды пайдалануға рұқсат беру немесе тіпті мұны құптап, қолдау бағдарламалар дайындауда да, өртүрлі тілдік қауымдастықтардағы аудиториялармен байланыс орнатқанда да өзара әрекеттестікке септесетін тағы бір мысалға жатады.

Көптеген жағдайларда ықпалдасуға қатысты белгілі бір міндеттерді (мемлекеттік тілді оқып-үйрену және кей жағдайда қолдану міндеті сияқты) сақтауға қол жеткізу үшін әкімшілік жазалау немесе қылмыстық шараларды пайдалану наразылық, тіпті кейде қарсылық тудыруы мүмкін. Мұндай реакция қоғамның ықпалдасуына септесудің орнына кедергі келтіреді. Керісінше, оң ынталандырулар әдетте қоғамдық қолдауды қамтамасыз ету үшін және ықпалдасуға қолайлы жағдай жасау үшін анағұрлым тиімді.

Мәселен, төменде көрсетілгендей,⁴³ мемлекеттер заңды түрде мемлекеттік тілді дамытуға көмектесе алады. Алайда мұндай әрекеттер санкциялардың көмегімен емес, оң стимулдар арқылы

41 АҰНК, 6-бап.

42 44- және 45-ұсынымдарды қараңыз, төменде.

43 42-ұсыным жоғарыда.

және азшылықтарға жататын адамдардың тілдік құқықтарын сақтай отырып жүзеге асырылуы керек (мысалы, көптілділікті қолдау, тілдік курстар ұсыну және т.б. арқылы). Этникалық, мәдени және тілдік әр алуандықтың оң мәнін мойындау барша үшін көптілділікті дамытуды қолдаумен қатар жүреді. Бұл тұрғыдан келгенде көпшілікке азшылықтар тілдерін оқып-үйренуге көмектесу қоғамның ықпалдасуына қосымша септігін тигізе алады.

Көпшілікке де, азшылыққа да бірдей саясат

12. Азшылыққа да, көпшілікке де арналған мақсатты саясат әзірленуі және іске асырылуы тиіс. Бұл саясат қоғамның ықпалдасуы жеке адамдар немесе ұйымдасқан топтар арасындағы өзара бейімділік пен белсенді араласу фактісіне нұсқайды.

Ықпалдасу – қоғамның көпшілікке де, азшылыққа да жататын барлық мүшелерін қамтитын процесс. Осы тұрғыда ол қоғам құрылымдарының бірте-бірте бейімделуіне жетелейді, ал бұл – мойындаудың, өзара бейімділіктің және белсенді қатыстырудың заңды нәтижесі. Демек, ықпалдасуға қоғамдағы өзара теңгерімді әрекеттестікке қол жеткізуді көздейтін мақсатты саясат кіреді.⁴⁴ Мұндай саясат өзара бейімделу процесіне көпшілікті де, азшылықты да тартуы тиіс. Көпшілікке арналған саясат мысалдарына азшылықтар және олардың ел мәдениеті мен тарихына үлесі туралы ақпарат бар жалпы білім беретін оқу бағдарламаларын әзірлеу кіреді. Бұқаралық ақпарат құралдары да тек азшылықтарға арналған арнайы бағдарламаларды емес, жалпы халыққа арналған бағдарламаларды дайындағанда қоғамның этникалық, мәдени және тілдік әралуандығын көрсете отырып, өздерінің қосатын үлесі туралы біліп жүрулері керек.

Қоғамның барлық мүшелерінің, оның ішінде ұйымшыл топтардың, тиімді қатысуына қол жеткізу үшін мемлекеттік құрылымдар да, әлеуметтік топтар да тиісті басқару қағидаттарына, мәселен, демократия және плюрализм негізінде өз өкілдерін сайлағанда, сыйластықпен қараулары қажет.

44 IV бөлімді қараңыз төменде.

Өзара бейімделу мен белсенді қатысу шешім қабылдаудың инклюзивті процестері арқылы анағұрлым пәрменді жүзеге асады. Ал мұндай процесс тікелей немесе заңды өкілдері арқылы саяси-қоғамдық өмірге қатысқысы келгендердің пікірін естуге мүмкіндік тудырады. Аталмыш процестер қатысудың айқын процедуралық жолдарын және әділетсіз немесе сыңаржақ түрде қатарға қоспауға қарсы тиімді тәсілдерді қамтамасыз етуі тиіс.

III. Ықпалдасу саясатының элементтері

Тиімді саясатты тұжырымдау

13. Мемлекеттік билік тиісті түрде әртүрлі деңгейдегі мемлекеттік биліктің және өзге де акторлар мен мүдделі тараптардың құзіреттері мен қызметтерін ескере отырып, ықпалдасу үшін оңтайлы мерзімде стратегия, шаралар мен тиісті іс-әрекет жоспарларын әзірлеуі керек. Ықпалдасу саясатын жүзеге асырғанда төмендейтін («жоғарыдан-төменге») және жоғарылайтын («төменнен-жоғары») амалдар пайдаланылуы тиіс.

Бірде-бір жекелеген шара алуан түрліліктің және топаралық қатынастардың барлық элементтерін қамти алмайтындықтан бірнеше үйлестірілген жауап әрекеттер әзірлеу қажет. Әдетте бұл анық белгіленген мақсаттары, нақты іс-шаралары және олардың экономикалық, әлеуметтік, мәдени һәм саяси салаларды қоса алғандағы барлық тиісті салаларда орындалу мерзімдері бар іс-әрекеттер жоспары кіретін ықпалдасу саясатын іске асырудың жалпы стратегиясы болуын талап етеді.

Мемлекет қоғамды ықпалдастыруға арналған реттеуші орта мен саясат құруға және қамтамасыз етуге жауапты. Бірақ, бұл саясат оған биліктің жалпымемлекеттік, өңірлік және жергілікті барлық деңгейлері өз өкілеттіктеріне сәйкес тартылғанда ғана пәрменді болуы мүмкін. Яғни, мемлекеттік стратегиялар мен жоспарларға жалпы қағидаттар, бағыттар мен міндеттер кіреді, ал бұлар жергілікті, қолдануға болатын жағдайда, өңірлік стратегиялар мен іс-әрекеттер жоспарлары арқылы толықтырылуы және тиісті түрде

мәнмәтіндендірілуі тиіс. Тәуелсіз және плюралистік азаматтық қоғамға, басқа мемлекеттік емес акторларға да маңызды рөл жүктеледі.

14. Ықпалдасу саясатын әзірлегенде, іске асырғанда және оған мониторинг жүргізгенде мемлекеттік органдар қоғамның барлық мүдделі сегменттерінің, азшылықтарға жататын адамдарды қоса отырып, тиімді қатысуына көмектесуге тиісті.

Мемлекеттік органдар қоғамның барлық мүдделі мүшелері, бұған азшылықтарға жататын адамдарды қоса отырып, мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерінде, әсіресе олардың мүдделеріне тікелей қатысы бар, бірақ мұнымен шектелмейтін мәселелер бойынша өз пікірлерін тиімді білдіру үшін тиісті мүмкіндіктерге ие болуын қамтамасыз етуі қажет. Әсіресе ықпалдасу саясатын әзірлегенде және іске асырғанда консультациялар барлық мүдделі топтардың өкілдерімен жүргізілуі тиіс. Бұл өкілдер аталмыш саясатты іске асырудың тиімділігіне мониторинг және бағалау жүргізгенде қатысуы керек.

Басқаны былай қойғанда, тиімді қатысу азшылықтар өкілдерінің саясатты әзірлеу процесіне елеулі ықпал көрсетуін талап етеді, сөйтіп оның нәтижелеріне қатысты болады. Формальді қатысуға жай ғана рұқсат етілуі жеткіліксіз болып табылады. Тиімді қатысуға септесетін жолдар мен құралдардың мысалына сайлау жүйелеріндегі арнайы шаралар, мамандандырылған үкімет органдары, консультативтік тетіктер, шешім қабылдаудың партисипаторлық рәсімдері және ақпараттандыруды арттыру жөніндегі науқандар жатады.⁴⁵ Нақты күш-жігер қатысуға кедергі келтіру фактілерін және оларды жою тәсілдерін анықтауға салынуы керек.

45 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме және Лунд ұсынымдары.

15. Саясат берік фактологиялық базаға негізделгенде және нақты жағдайларға бейімделе әзірленгенде анағұрлым тиімді болып шығады. Саясатты әзірлеу жүйелі және барлығын қамтитын ақпарат жиынтығына және оның объективті талдауына негізделуі тиіс. Деректер этникалық қатыстылық немесе тіл сияқты ықпалдасу саясаты үшін маңызды өлшемдерге сәйкес жіктелуі керек. Деректерді жинау мен өңдеу өз даралығын айқындау және жеке деректерді қорғаудың міндетті нормаларына түгел сай болуы қажет.

Тиісті халықаралық байқаушы органдар көрсеткендей,⁴⁶ объективті де шынайы, позициялар бойынша жіктелген деректер азшылықтарға жататын адамдар құқықтарын ілгері бастыру және қорғау бойынша тиімді саясат әзірлеу және іске асыру мүмкіндігі үшін қажет.

Бұл тұрғыдан келгенде саясат, көптеген сәйкестілікке жол бере отырып, әсіресе этностық қатыстылық, тіл және т.б. азшылықтардың құқықтарымен және ықпалдасумен байланысты мәселелерді қамтыса, статистикалық деректерге негізделуі тиіс. Мемлекет деректер жинау жөніндегі құралдар мен тетіктерге қатысты мәселені кең түрде еркін қарастырады. Бұған ресми санақтар кіруі мүмкін. Бірақ санақта қандай да бір даралыққа немесе топқа қатыстылықты міндетті түрде көрсету талап етілмеуі керек, өйткені ешкім өзінің азшылыққа жататынын жария етуге мәжбүрленбеуі тиіс.⁴⁷ Санақ парақтары сұралатын адамдарды жабық тізімдердің болуымен шектемеуі тиіс, өйткені өзін-өзі дараландыру да адамның өзі қалайтын даралықты еркін таңдауын көздейді.⁴⁸ Ашық тізімдердің болуы санақ нәтижелері респонденттердің жеке таңдауын көрсететініне кепілдік береді және кейде топтар өздерін санақтың ресми санаттарында көрсетілмеген деп есептеуіне байланысты проблемадан құтылуға мүмкіндік береді. Санақ парағы және санақтың әдіснамасы аз ұлттардың өкілдерімен консультация

46 Бұған БҰҰ Нәсілдік кемсітушілікті жою жөніндегі комитетін және Еуропа Кеңесінің Аз ұлттарды қорғау жөніндегі негіздеделік конвенциясының консультативтік комитетін қосу керек.

47 АҰНҚ, 3(1)-бап.

48 Халық және тұрғын үй қоры санақтарына қатысты қағидаттар мен ұсынымдар, екінші қайта қаралған басылым (2007) (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

жүргізілгеннен кейін әзірленгені абзал һәм олар азшылықтардың тиісті тілдеріне аударылуы қажет.⁴⁹

Санақтар халықтың құрамы туралы шынайы ақпарат жинаудың бірден-бір тәсілі емес. Мемлекеттер басқа инструменттердің көмегімен жиналған немесе тәуелсіз социологиялық, этнографиялық, лингвистикалық және басқа ғылыми зерттеулер мен талдау материалдары сияқты өзге дереккөздерден алынған, сонымен қатар үй шаруашылықтарын, еңбек ресурстарын, мектептерді және т.б. тексерулер немесе жергілікті өзін-өзі басқару органдары жинаған деректер сияқты анық та шынайы деректерді ескеруі тиіс. Жинау мен талдаудың сандық та, сапалық та әдістерін пайдалану сенімді, демек, пайдалы мәліметтер алуды қамтамасыз етеді. Мәліметтердің жеке деректерді қорғау стандарттарына толық сәйкес жиналуының, өңделуінің, сақталуының және пайдалануының маңызы зор.⁵⁰

Билік деректерді талдағанда өткеннің тәжірибесі және кемсітушілік үрейі адамдарды өздерінің даралығын жасыруға итермелеуі мүмкін екенін түсінуі тиіс. Мұның кесірінен белгілі бір топтар есепке алынбай көрінбей қалады. Қайткенде де мемлекеттік билік азшылықтарға жататын адамдарды этникалық қатыстылығы мен тіл(дер)і туралы мәліметтер ұсынудың салдарларынан хабардар етуі керек, бұл салдарлар олардың тілдік құқықтарына, қатысу тетіктеріне, осы аумақта тұратын этникалық топтың санына байланысты басқа шараларға әсер етуі ықтимал.

16. Қажетті қаржылық және адамдық ресурстар стратегиялар мен іс-әрекет жоспарларында белгіленген міндеттерді әзірлеуге, іске асыруға және оларға мониторинг жүргізуге бөлінуі тиіс.

Іс-шаралар жоспарларында қойылған міндеттерге қол жеткізуге қажет қаржылық және адамдық ресурстар, оларға қалай қол

49 Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 21-тармақ.

50 Бұларға жататындар: Жеке деректерді автоматты түрде өңдегенде жеке тұлғаларды қорғау туралы конвенция (СЕД №108) және Статистикалық мақсатта жиналатын және өңделетін жеке деректерді қорғау туралы Министрлер комитетінің Рес(97)18 ұсынымдары. Пайдалы ұсынымдар Еуропалық статистиктер конференциясының (2010) ұсынымдарында да бар.

жеткізілетіндігі анық көрсетіліп, оларды іске асырудың мерзімі белгіленуі керек.

Шектеулі ресурстар проблемасы тіпті ең бай мемлекеттерде де бар. Алайда ресурстардың шектеулілігі мемлекеттерді адам құқығы саласындағы өз міндеттерін орындаудан қалай босатпаса, дәл солайша ол шынайы ықпалдасу саясатын әзірлеуден, қабылдаудан және іске асырудан бас тарту үшін ақталуға себеп бола алмайды.

Рационализациялау арқылы, саясат пен барлық деңгейде және түрлі жауапты құрылымдар қабылдайтын шараларды үйлестіру арқылы шығындарды анағұрлым азайтуға болады. Бұған саясат пен қабылданатын шараларды жалпы ықпалдасу стратегиясымен байланыстыру және мұны тиісті үйлестіруді қамтамасыз ету кіреді. Тиімділік құзіретті, мақсаттарды, қызметтерді, міндеттер мен орындалуға тиіс рәсімдерді айқындау (мұның ішінде процесті үйлестіру үшін де) арқылы арттырылуы мүмкін. Бұдан басқа, сәйкестілікке байланысты адам құқықтарының көптеген аспектілері, әсіресе қоғамдағы плюрализмді мойындау, міндетті түрде елеулі ресурстардың жұмсалуды талап етпейді.

Ресурстар жеткіліксіз болған жағдайда мемлекеттер қосымша халықаралық көмек іздеу мүмкіндіктерін, оның ішінде даму мақсатындағы көмек алу жолымен, зерделей алады. Ресурстарды бөліп-тарату әділ және кемсітусіз жүргізілуі тиіс.

17. Стратегия мен саясат, оларды жүзеге асыру жүйелі мониторингтің және нәтижелерді бағалаудың тақырыбы болуы тиіс. Қажет болған жағдайда саясат мезгіл-мезгіл түзетіліп отыруы керек.

Барлық құралдар мен шаралар оқтын-оқтын мониторинг жүргізуді, мақсаттар мен нәтижелерді бағалауды, жинақталған тәжірибе және өзгерген жағдайлар тұрғысынан түзету жасауды талап етеді.⁵¹ Осыдан келіп, саясаттың, заңнаманың және жүзеге асырылатын шаралардың өзгеретін жағдаяттарға бейімделуі мүмкін. Тиімділікті

51 Лунд ұсынымдары, 22-ұсыным.

бағалау жөніндегі жұмыс көзделген мақсаттардың іске асқандығын ғана емес, сол мақсаттардың өзінің өзектілігін да ескеруі керек. Ықпалдасу саясатының индикаторлар мен бағдарлары бар айқын мақсаттар белгілеуінің маңызы зор, бұл жүйелі де тиімді саясаттың дамуын, уақыт өте келе оның іске асуын және бейімделуін қамтамасыз етеді.

Бұдан басқа, билік тарапынан ішкі мониторинг жүргізу тәуелсіз бағалаулармен толықтырылуы тиіс; олар азшылыққа жататын адамдармен консультация жүргізілгеннен кейінгі тұжырымдалған анық өлшемдерге негізделуі керек. Мониторинг мезгіл-мезгіл және белгіленген кестеге сай, мәселен, екі жылда бір рет жүргізілуі қажет.

Заң шығару және институттар

18. Заңнамалық жүйелеу, оның ішінде конституциялық деңгейде, инклюзивті болуы керек және плюральды қоғамдағы алуан түрлілікті басы ашық мойындауы тиіс.

Заң шығаруда қоғамдағы алуан түрлілікті мойындау және тиімді қатысу қағидаттары көрініс табуы тиіс.⁵² Бұған плюральды қоғамдардағы алуан түрлілікті басы ашық мойындау арқылы қол жеткізіледі. Алуан түрлілікті сақтауға кепілдік берілуі, оның құндылықтарына маңыздылық берілуі тиіс. Құқықтық өріс барлық деңгейдегі, оның ішінде өңірлік (бұл қолдануға болатын жерде), осынау көзқарасты басшылыққа алғанда ғана ықпалдасу үшін жайлы болмақ. Ол мойындау, инклюзивтілік және тиімді қатысу қағидаттарын конституциялық бекіту арқылы күшейтілуі мүмкін.

Инклюзивті заң шығару – барлық мүдделі азшылықтарға заңнама әзірлегенде және тиісті шараларды жүзеге асырғанда олардың пікірі назарға алынуы үшін тиісті арналар ұсынылады деген сөз. Бұл заңнама мазмұнын айқындауға олар елеулі үлес қоса алатынын білдіреді. Сонымен инклюзивтілік тиімді қатысу қағидатының тұжырымдамасымен және іс жүзінде көрсетілуімен тығыз байланысты.⁵³ Бұған реті бар жағдайда шешім қабылдаудың

⁵² 5- және 9-ұсынымдарды да қараңыз жоғарыда.

⁵³ Осылай, мәселен, Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірмеде көрсетілген.

белгіленген рәсімдері, сараптамалық тыңдаулар, заң шығару процесінің барлық кезеңдерінде кеңейтілген қатысу, азшылықтар өкілдерінің жүгінуі бойынша атқарылатын сот бақылауы, veto құқығы, кикілжіңдерді шешу тетіктері немесе қатысудың басқа түрлері кіреді.

19. Бәрі үшін адам құқығы мен негізгі бостандықтарды ешқандай кемсітусіз алға бастыру және қорғау конституцияда бекітілуі және нақты нормалар мен тетіктерде көрініс табуы керек. Азшылық құқықтары адам құқықтарының ажырамас бөлігі болып табылады. Азшылық құқықтарына кепілдік беретін, бәріні қамтитын заңнама әзірлеу қажет.

Бұл ұсыным 3-ұсынымда баяндалған кемсітпеушілік пен тиімді теңдік қағидаттарын нақтылайды. Заңнама мен шараларды іске асыру адам құқығы саласындағы халықаралық және өңірлік инструменттерде айқындалғандай биліктің барлық деңгейінде кемсітпеушілік пен тиімді теңдік қағидаттарына негізделуі керек. Бұл қағидаттар конституцияда бекітілуі қажет және олар заңнама әзірлеу мен оны түсіндіру үшін негіз болады. Іс жүзінде кемсітпеушілікті қамтамасыз ету үшін пәрменді құқықтық қорғауды қамтамасыз ету қағидаты заңда белгіленген нақты да қолжетімді шараларда көрініс табуы тиіс.

Қажет болған жағдайда азшылықтарға және көпшілікке жататын адамдардың арасындағы толық әрі тиімді теңдікті қамтамасыз ету үшін арнайы шаралар қабылдау керек болады; бұл шаралар кемсітушілік болып есептелмейді.⁵⁴ Мұндай шаралар қоғамда ұзақ уақыт тұрып жатқан немесе саны біршама көп топтар үшін ерекше маңызды.⁵⁵

54 3-ұсынымға түсініктемені қараңыз, жоғарыда.

55 АҰНҚ, 10(2)-бап.

Азшылықтардың құқықтарын қорғау салалық заңнамада бар (мысалы, білім, мемлекеттік басқару, жергілікті басқару, бұқаралық ақпарат құралдары, сайлау немесе тілдерді қолдану туралы заңдарда) нақты нормалар арқылы іске асырылатынына қарамастан, азшылықтарға жататын адамдардың құқықтары туралы дербес заң шығарудың қосымша артықшылықтары болмақ. Бұл артықшылықтарға мыналар кіруі мүмкін: азшылықтарға жататын адамдарға берілетін құқықтар және бұларды қорғау жолдары туралы анық тұжырымдалған ақпаратқа қолжетімділікті жеңілдету; заңнаманың басқа салаларымен үйлесімдікті қамтамасыз ете отырып, азшылықтардың құқықтарын орталық орындардың біріне шығару; азшылықтар мен олардың құқықтарына қатысты жалпы ақпараттандыруды мойындау және арттыру. Бұдан басқа азшылықтардың құқықтары туралы барлығын қамтитын заңның болуы азшылықтар құқықтарын қолданудың дербес және аумақтық салалары сияқты нәм салалық заңнамаға енгізу күрделі болатын, дәстүрлі және елеулі сан мен оның шегі секілді маңызды өлшемдерді белгілеу сияқты мәселелерді айқындай алады.

20. Кейбір құқықтар мен бостандықтарды пайдалануға шектеу қойылуы ықтимал болса да, олар заңда анық айқындалуы керек және ұлттық қауіпсіздік, жеке бастың қауіпсіздігі, қоғамдық тәртіп, халықтың денсаулығын сақтау немесе басқалардың құқықтары мен бостандықтары сияқты заңды мақсаттарға негізделуі тиіс; шектеулер бұл мақсаттарға пропорционал болуы қажет.

Адам құқықтарының халықаралық құқығында көзделгендей, адам құқықтары мен негізгі бостандықтардың көпшілігі кейбір шектеулермен ұштасуы мүмкін, ал бұл шектеулер заңды бұқаралық мүддеге негізделуі және мемлекеттің конституциясы мен халықаралық міндеттемелеріне сай болуы керек. Бұл шектеулер біржақты үкімге ұрынбау үшін заңмен белгіленуі тиіс, оларға құқықтарды шектеуге негіз болатын жабық тізімнің кіруі ләзім және олар қажетті әрі қойылған мақсатқа пропорционал болуы керек. Шектеулер бүге-шігесіне дейін түсіндірілуі және ауық-ауық қайта қарастырылып отыруы тиіс.

Егер құқықты пайдалануға шектеулер заңмен белгіленсе немесе нақты жағдайда қолданылса, онда бұл мәселе жөніндегі шешім қолданыстағы сот тәжірибесіне⁵⁶ сәйкес болуы және тиісті ұсынымдарда топтастырылған салыстыру түсіндірмесіне сүйенуі мүмкін.⁵⁷

Өзара кикілжің тууы ықтимал екі не екеуден көп тең дәрежеде қорғалған құқықтарды саяси және сот деңгейінде теңдестіруге ұмтылу әрқилы жүзеге асырылады. Заң шығарушылар саяси деңгейде заңнамада мұндайда бір құқықтың белгілі бір жағдайда өзге құқықтан артықшылығы болуы мүмкін екенін белгілей алады. Сот деңгейінде құқықтардың тиісті ара қатынасын анық өлшемдер негізінде соттар белгілейді.

21. Заңнамада құқықтық қорғаудың анық та тиімді жолдары көзделуі тиіс. Құқықтық қорғаудың бұл жолдарына түгел қол жеткізу қамтамасыз етілуі керек.

Заңнама құқықтық қорғаудың тиімді жолдарымен нығайтылуы тиіс, ол жолдар заң бұзушылықты жазалайтындай, оның салдарын қалпына келтіретіндей болуы керек.⁵⁸ Бұл құқықтың үстемдігі және заң тарапынан тең қорғау қағидаттарынан туындайды, ал ол қағидаттар адам құқықтары халықаралық құқығының ажырамас бөлігі ретінде барлық қатысушы мемлекеттерге ортақ.

Құқықтық қорғаудың жолдары заңда көзделуі тиіс. Олар сыңаржақ интерпретацияны азайту мақсатында мейлінше анық болуы және тәуелсіз сот органдары арқылы жүзеге асырылуы керек. Құқықтық қорғаудың жолдарына тиімді қол жеткізуді қамтамасыз етуге мыналар кіреді: омбудсмен институты немесе адам құқықтары жөніндегі ұлттық мекемелер сияқты тиімді тәуелсіз органдар құру және қолдау; мұқтаж адамдар үшін тегін құқықтық көмек көрсету.

56 Басқасын былай қойғанда, АҚЕК-тің сот тәжірибесін қараңыз.

57 Басқасын былай қойғанда, қараңыз: Вебер А. Пособие «Язык ненависти», Еуропа Кеңесі баспасы, 2009 және Бейбіт жиналыстар бостандығы жөніндегі басшы қағидаттар, ДИАҚБ, 2007.

58 47-ұсынымды да қараңыз төменде.

Құқық және құқықтық қорғау саласында ақпараттық науқан және оған қол жеткізу қажет болуы мүмкін.

Сот арқылы жеке адамның құқық қорғау жолдарына⁵⁹ қосымша ретіндегі маңызды мәселе – бұдан әрі заң бұзушылықтардың алдын алу мақсатындағы жүйелі өзгерістер үшін қоғам ашық болуы керек. Жүйелі өзгерістерді адам құқықтарын бұзудың мониторингі мен талдауы (оның ішінде позициялар бойынша жіктелген деректерді жинау арқылы), адам құқықтары жөніндегі тәуелсіз мекемелер құру және мониторинг процесіне азаматтық қоғамның қатысуын қолдау ынталандыра алады.⁶⁰

22. Мемлекеттер ықпалдасу саясатын әзірлеу және іске асыру үшін оңтайлы және тиімді институционалдық тетіктердің жұмысын қамтамасыз етуі қажет.

Оңтайлы институционалдық тетіктерді айқындаудың мәнмәтіне байланыстылығына қарамастан, ықпалдасу саясатын тиімді әзірлеу және іске асыру бұқаралық/мемлекеттік және/немесе тәуелсіз институттардың болуын талап етеді. Олардың құзіреттері мен міндеттері нақтылануы, ал қызметтері – тиісті түрде қамтамасыз етілуі керек. Ықпалдасу саясатының анық іске асуын қамтамасыз ету және қатарлана жүргізілуін жою үшін әртүрлі рөлдерді анық айқындау қажет. Мысалы, тәуелсіз мекемелер саясатты іске асыруға мониторинг жүргізумен айналысады, бірақ әдетте оны әзірлеуге жауапты болмайды. Мемлекеттік басқарудың мамандандырылған органдары яки бөлімшелері немесе биліктің басқа құрылымдары ықпалдасу саясатының тиімді әзірленуі мен үйлестірілуін арттыруға септеседі һәм оны қоғамдық тұрғыдан анағұрлым бедерлі ете алады. Мемлекеттік саясат салалары арасындағы ықпалдасу саясатына жекелеген құрылымдар шет қалмасы үшін мемлекеттердің тиісті басымдық деңгейін қамтамасыз етуі өте маңызды.

59 47-ұсынымды қараңыз төменде.

60 Әртүрлі салалардағы осынау қағидаттардың маңызды талдауы Еуропа Кеңесінің нәсілшілдікпен және төзбеушілікпен күрес жөніндегі еуропалық комиссиясының (бұдан әрі: НТЕК) бірнеше Жалпы саяси ұсынымдарында бар.

Әзірлеуден, іске асыру мен мониторинг жүргізуден басқа ықпалдасумен байланысты институционалдық тетіктер қоғамдағы плюрализмнің шешім қабылдауға жауапты институционалдық құрылымдар мен органдарда тиісті көрініс табуына кепілдік беруі керек. Құрамына мамандандырылған органдар мен рәсімдер кіруі ықтимал мұндай тетіктер де қоғамның жалпы мүдделерін қалыптастыру және ілгері бастыру үшін тұғырнамалар қарастыруы тиіс. Заңнама мұндай тұғырнамалардың мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерінде, бұған жергілікті және, қажет болғанда, өңірлік деңгей де кіреді, құрылуын көздеуі қажет. Себебі халықтың көп бөлігі жергілікті деңгейде, билік органдарымен байланысты қоса алғанда, тікелей әлеуметтік өзара әрекеттестікке тартылуы тиіс.

Әрекет етушілер мен рөлдер

23. Ықпалдасу саясатын іске асыру – бұқаралық және жекешелік секторларға өкілдік ететін көптеген мүдделі тараптарды белсенді тартуды талап ететін процесс.

Ықпалдасу саясаты қоғамның барлық топтарына әсер етеді, сол арқылы субъектілердің қалың тобының: барлық деңгейдегі институттардың, жекеше сектордың және кең ұғымдағы азаматтық қоғамның, оның ішінде үкіметтік емес ұйымдардың (бұдан әрі: ҰЕҰ), мүдделес топтардың және ғылыми топтардың, қатысуын талап етеді.

Саясатты іске асыру мен заңнаманың орындалу жолында әлеуметтік факторлар, жеткіліксіз саяси ерік-жігер, әкімшілік әлеует пен жеткіліксіз қаржыландыру кіретін кедергілердің басын ашу және еңсеру қажет. Пәрменді жүзеге асыру әдетте осының алдындағы тарауда баяндалған инклюзивті шешім қабылдау процесінен басталады. Шынтуайтқа келгенде, партисипаторлық, ашық және айқын процесс әзірлеу әдетте саясатты іске асыру мен заң қабылдауға жауапты адамдардың мақсаттарға бейілділігіне және міндеттерінен жақсы хабардар болуына кепілдік береді.

Мемлекеттік билік ықпалдасу саясатын әзірлегенде, әсіресе денсаулық сақтау, еңбек және тұрғын үй рыногына қол жеткізу һәм мәдениет саласы сияқты инклюзивтік үлкен рөл атқаратын салаларда оны іске асырудың партисипаторлық сипатын қамтамасыз етуге назар аударуы тиіс. Көпшілікке де, азшылықтарға да жататын барлық мүдделі топтар мүшелерінің ынтымақтастығын және бірлескен жауапкершілік орнатуды мүмкін ететін рәсімдер белгілеу қажет. Бүкіл мүдделі тараптармен тиімді үнқатысу осынау процестің барлық кезеңдерінде қолдау табуы керек.

24. Ықпалдасу саясатын әзірлеуде және іске асыруда үкімет жетекші рөл атқарады. Іс-әрекет жоспарларында мемлекеттік биліктің барлық деңгейіндегі әртүрлі мекемелер мен акторлардың рөлдері және мақсаттары айқандалуы қажет.

Ықпалдасу саясаты елеулі дәрежеде жергілікті деңгейде іске асырылса да, оны әзірлеу мен жүзеге асыру мәселесін жалпы мемлекеттік деңгейде үйлестіру талап етіледі, бұл оның дәйектілігін елдің барлық аумағында қамтамасыз етеді және мемлекет өзінің халықаралық міндеттемелерін орындайтынына кепілдік береді.

Ықпалдасу саясаты әртүрлі мекемелердің рөлі мен міндеттерін елдің аумақтық және әкімшілік құрылымын ескере отырып, әр деңгейде айқындауы тиіс. Мәселен, бұл – орталық билік әртүрлі мекемелер мен барлық деңгейдегі акторлар арасындағы мақсаттар мен міндеттерді анық та дәйекті бөлуді ұйымдастыруы тиіс дегенді білдіреді. Бұл орталық билік не жаңа платформалар (мекемелер немесе нақты рәсімдер) құруы, не жағдаятқа байланысты аталмыш функцияларды орындау үшін қолда бар платформаларды атауы керек дегенді білдіреді; бұл платформалар арқылы ықпалдасу саясатын іске асырудың нақты аспектілері бойынша келіспеушілік немесе құзіреттер кикілжіңі талқылануы және шешілуі мүмкін. Федеративтік мемлекеттерде және автономиялық өңірлерде бұл міндеттер тиісті органдардың құзіретіне жатады.

25. Мемлекеттік биліктің барлық деңгейлері ықпалдасу саясатын іске асыруға жұмылдырылуы тиіс. Негізгі құқықтық база орталық билік деңгейінде құрылса да, жергілікті және, егер ол бар болса, өңірлік билік ықпалдасу саясаты саласындағы шынайы жоспарларды мәнмәтіндеуде және жүзеге асыруда өзекті рөл атқарады.

Әлеуметтік ұйысу дәрежесі елдің әртүрлі аймақтарында елеулі түрде өзгеріске ұшырауы мүмкін екендігін ескере отырып, жергілікті және, егер бұл орынды болса, өңірлік билік деңгейлері саясаттың мағынасын айқындауда да, оны іске асыруда да елеулі рөл атқаруы қажет. Жергілікті және өңірлік билікке тиімді ықпалдасуды іске асыруда үлкен рөл жүктеледі, бұл оның білім, қала құрылысы, мәдениет, денсаулық сақтау және әлеуметтік қамсыздандыру сияқты өзекті салалардағы басқару рөлімен байланысты.⁶¹

26. Бұқаралық әкімшілік және мемлекеттік қызмет органдары өз құрылымдары мен жұмыс әдістерінде алуан түрлілікті, оның ішінде азшылықтарға жататын адамдарды жұмысқа, әсіресе негізгі қызметтер көрсетуге қатысты салалардағы жұмысқа тарту арқылы, орталық орындардың біріне қоюы тиіс. Олар үшін алуан түрлілік жұмыстың негізгі бағыттарының бірі болуы керек.

Ықпалдасуды алға бастыру мақсатында бұқаралық әкімшілік мүмкіндігінше қоғамның алуан түрлілігін бейнелеп көрсетуі тиіс.⁶² Мемлекеттер бұқаралық сектордағы жұмысқа азшылықтарға жататын адамдарды тарту және орнықтыру бойынша шаралар әзірлеуі қажет. Әсіресе азшылықтарға жататын адамдардың негізгі қызметтер көрсететін салаларда барабар қатысуына қол жеткізуге айрықша назар аударылуы керек. Бұларға сот органдары, құқық

61 Бұл жөнінде маңызды сілтемелер 1985 жылы Еуропа Кеңесі қабылдаған (ЕКАҚ, №122) Жергілікті өзін-өзі басқару туралы еуропалық хартияда және Еуропа Кеңесінің өңірлік демократия жөніндегі Негіздемелік анықтама құжатында (2009 ж.) бар.

62 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 120-тармақ.

қорғау органдары, әлеуметтік қамсыздандыру, медицина және білім мекемелері жатады.

Мемлекеттің мақсатты индикаторлар мен оларды жүзеге асыру мерзімдерін белгілеуі барабар өкілдікке қол жеткізуге арналған іс жүзіндегі шарасы болып табылады. Алайда квоталар кейбір төтенше жағдайлар туғанда пайдалы болғанымен, әдетте халықтың құрамы дәл көрсетілген немесе белгілі бір топтар үшін нақты лауазымдар резервте сақталған қатаң квоталар енгізу мүлде ұсынылмайды. Уақыт өте келе, мұндай шаралар икемділікті шектейді және келешекте жаңа теңсіздіктің пайда болуына соқтыруы һәм мемлекеттік органдарға қоғамдағы өзгермелі ахуалға бейімделуге кедергі келтіруі мүмкін.

Бұқаралық сектордағы алуан түрлілік саясатына зор мән беру мемлекеттік басқарудың барлық деңгейіндегі қызметкерлердің құрамы мен оларды қызмет бойынша ілгері жылжыту тікелей немесе жанама кемсітушіліктің алдын алу мақсатындағы мониторингтің тақырыбы болу керек дегенді білдіреді. Мұндайда бұқаралық сектор жұмыскерлерінің ықпалдасуды алға бастырудың мақсаттары мен әдістерін түсінуі және саясатты әзірлеу мен іске асыруда ықпалдасу үшін болатын салдарларды назарда ұстауын қамтамасыз ету қажет. Мемлекеттік білім мекемелері мен қоғамдық бұқаралық ақпарат құралдары ықпалдасуды түсіну мен қолдауды қалыптастыруда маңызды рөл атқарады.

27. Партиялық жүйелер плюралистік болуы, қоғамның барлық сегменттерінің арасындағы еркін бәсекелестікке септігін тигізуі және этникалық қатыстылығына қарамастан бәрі үшін инклюзивті болуы тиіс. Саяси партиялар мемлекеттік саясатты әзірлеуде және саяси дискурста маңызды да сындарлы рөл атқара алады. Саясаткерлер алуан түрлілікке сыйластықпен қарауға құрылған үнқатысуды қорғауда айрықша жауапты. Олар жек көрушілікке айдап салуды айыптау жөнінде айқын позиция ұстануы керек.

Партиялық жүйелерді, оның ішінде партияларды, олардың қызметі мен қаржыландырылуын реттеу саяси плюрализмге кепілдік бере отырып, тиісті әрі алаламайтындай болуы тиіс. Партиялық жүйелер

алуан түрлілікті, плюрализмді және толеранттылық аясында басқалардан айырықша болу құқығын қорғауды қамтамасыз ету мақсатында барлық адамдардың қатысуына жағдай жасауы қажет.⁶³ Бұл, басқасын былай қойғанда, партиялық жүйелерге бәрі үшін этникалық қатыстылығына қарамастан инклюзивті болуға мүмкіндік беретін тиісті реттеушілік орта құру қажеттігін алға тартады.

Инклюзивтілікке этникалық тегіне қарамастан бірнеше аспект кіреді. Біріншіден, азшылыққа қатысты адамдар халықаралық стандарттардың негізінде осы этникалық азшылықтың мүдделерін білдіретін саяси партиялар құруға құқықты.⁶⁴ Этникалық немесе діни негізде саяси партиялар құруға кез келген шектеу халықаралық құқық пен Адам құқықтарын қорғау жөніндегі Еуропа Конвенциясында баяндалған қағидаттарға сай болуы керек.⁶⁵ Бұл азшылықтарға жататын адамдардың саяси құқықтарын негізсіз немесе пропорционал емес түрде шектеуі мүмкін сандық және географиялық тіркеу шарттарына жол бермеуге қатысты. Екіншіден, этникалық партияларға тыйым салуға болмаса да, оларға, кез келген басқа субъектіге сияқты, кемсітушілікке тыйым салу міндеттемесінің қатысы бар. Партиялардың мақсаты белгілі бір топтың құқықтары мен мүдделерін алға бастыру және қорғау болса да, этникалық қатыстылық партия мүшелігіне қабыл алмауға негіз болмауы тиіс. Үшіншіден, кез келген басқа да партия демократиялық басқару қағидаттарын ұстануы һәм азшылықтарға жататын адамдардың қатысуына септесуі керек.⁶⁶ Төртіншіден, саяси өмірдегі жалпы реттеушілік ортасы азшылықтар мәселесін ашық пікірсайысқа енгізуге септесетіндей және азшылықтарға жататын адамдардың қатысуын қолдайтындай болып құрылуы қажет. Мұндай орта сайлауға қатысты ақпараттың және жарнаманың азшылықтар тілдерінде жазылуын, азшылықтар тілдерін бұқаралық ақпарат құралдарында қолдану үшін мүмкіндіктер берілуін және азшылықтар тілдерінде сайлау материалдарын жасауды көздеуі тиіс.

Халықаралық стандарттар толеранттылық пен мәдени алуан түрлілік идеяларын ілгері жылжытуда және азшылықтарға байланысты мәселелерді шешуде саяси партиялардың рөлі маңызды екенін

63 ДОД, 12- және 22-баптар. Бұдан басқа, аталмыш қағидаттардың маңызды талдауы ДИАКБ пен Венеция комиссиясы өзiрлеген «Саяси партиялар қызметін құқықтық реттеудің басшылық қағидаттары (2010 ж.) жарияланымында бар.

64 АҰНҚ-ны қосқанда, 7-бап.

65 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 75-тармақ.

66 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 78-тармақ.

мойындайды.⁶⁷ Ықпалдасу процесінде саясаткерлер заңнама әзірлегенде де, шешім қабылдағанда да саяси дискурс қалыптастыра отырып және тұтастай алғандағы қоғамдық ахуалға, оның ішінде қауымаралық қатынастар саласына үлес қоса отырып, елеулі рөл атқарады. Саяси партиялар мен акторлар, саяси және идеологиялық тұғырнамаларының өзгешелігіне қарамастан, бүкіл қоғам сияқты, кемсітушілікке тыйым салуға бірдей жауапты.

Саяси партиялар мен сайланған өкілдердің өз міндеттерін орындау барысында сөз бостандығына ие екендігіне қарамастан, ол бостандық солардың өзекті қоғамдық және демократиялық рөліне байланысты ерекше қорғалған болып танылады, нәсілдік, этникалық немесе діни дұшпандықты қоздыруға салынатын тыйымның соларға да қатысы бар.⁶⁸ Бұдан басқа, тіпті өзінің кең сөз бостандығы шеңберінде әрекет ете отырып, саясаткерлер сол әрекеттері қоғамдағы толеранттылық деңгейі үшін қандай көрініс (оң немесе теріс) табатындығы жөнінде де терең ойлануы керек. Егер саяси партиялар мен сайланған өкілдер сыйластық үнқатысуына тартылса және жек көрушілікті басы ашық айыптау тұғырнамасын ұстанса, қоғамды ықпалдастыру үшін саяси ахуал анағұрлым жайлы болмақ.

28. Жеке меншік сектордың акторларын, оның ішінде жұмыс берушілер мен кәсіподақтарды һәм жеке оқу орындары мен жеке бұқаралық ақпарат құралдарын ықпалдасу саясаты арқылы дербес те, басқа акторлармен бірлесіп те, әлеуетті үлес қосуға шақыру қажет.

Қоғамды ықпалдастыру тек мемлекеттің немесе саяси партиялардың міндеті емес; жалпы тұрғыдан келгенде оны толығымен саяси процеске саяды деуге болмайды. Шынтуайтында, қоғамда әрекет

ететін барлық акторлар бұл жауапкершілікті бөлісіп, оған қол жеткізудегі өз рөлін сезінуі тиіс. Мұның жеке акторларға да қатысы бар, олардың тұғырнамасының қызмет сипатына байланысты

67 Басқалармен қатар Копенгаген құжатын қараңыз, 30-тармақ.

68 Басқалармен бірге мына құжаттарды да қараңыз: АСҚХП, 20-бап; НҚЖХК, 4-бап; АҚЕК, 10-бап және оның жек көрушілік тіліне қатысты АҚЕК-тің прецеденттік құқықтағы, оның ішінде Бельгияға қарсы Фере ісіндегі, түсіндірмесі (Ferret v. Belgium), №15615/07 шағым.

осынау процесте маңызы зор. Басқасын былай қойғанда, олардың қатарына жұмыс берушілер мен кәсіподақтар кіреді, ал бұл алуан түрлілік пен ықпалдасуды алға бастыру үшін еңбек нарығының маңыздылығымен және еңбектің жағдайымен байланысты.

Мемлекеттік саясатты әзірлеуде жекеше сектор ықпалдасуды дамытуға маңызды үлес қоса алатынын мойындау қажет. Мұндай үлес әртүрлі деңгейдегі мемлекеттік және жеке акторлар арасындағы байланыстарды дамыту арқылы қолдау табуы мүмкін. Бұқаралық және жекеше секторлар һәм азаматтық қоғам арасындағы әріптестік шеңберіндегі бірлескен жұмыс неғұрлым елеулі ықпалға және өзгерістерге қол жеткізу үшін акторларға ресурстарды, ықпал мен тәжірибені пәрмендірек пайдалануға мүмкіндік береді.

Жекеше сектор ықпалдасу саясатын әзірлеу мен іске асыру процесінде маңызды да сындарлы рөл атқара алады. Саясат пен заңнама мұны ескеруі және мүмкіндігінше жекеше акторлар арасындағы хабардарлықты арттыруға һәм оларды ынтымақтастыққа тартуға және ықпалдасу процесіне олардың белсенді үлес қосуын қолдап отыруға арналған ынталандырулар мен шаралар көздестіруі тиіс. Мұндай шараларға жұмыспен қамту жүйесіндегі өкілдігі жеткіліксіз топтарға жататын адамдарды жұмысқа алу бойынша жұмыс берушілер үшін ынталандыру жасау, жұмыс барысында оқытып-үйретудің бағытты бағдарламаларын және жұмыс орнында мемлекеттік тіл курстарын ұйымдастыру кіруі мүмкін.

29. Азаматтық қоғамға жататын акторлар ықпалдасу саясатының дамуына өз үлесін қоса отырып, төменгі деңгейдегі өзінің жұмыс тәжірибесіне сүйене отырып, маңызды рөл атқарады. Сонымен қатар олар стратегиялар мен жоспарларды жүзеге асыру процесінде потенциалды акторлар болып табылады.

Ықпалдасу көпакторлы және көпдеңгейлі процесс бола отырып, азаматтық қоғамды ықпалдасу саясатын әзірлеу, іске асыру және оған мониторинг жүргізу ісіне белсенді түрде тартпаса, табысты бола алмайды.

Азаматтық қоғамның өзінің алуан түрлілігін мойындау қажет. Бұл азаматтық қоғамның қандай ұйымдары ықпалдасу саясатын әзірлеу мен іске асыруға консультация беру және қатысу үшін шақырылатынын, ал қандайлары бұл процестен шығарылатынын мемлекеттер алдын ала белгілемеуі тиіс дегенді білдіреді. Керісінше, ҮЕҰ сияқты азаматтық қоғамның мүдделі ұйымдарының қатысуын жұмылдыру мақсатында тиісті күш-жігер жұмсау және ашық рәсімдер жасақтау қажет; бұған азшылықтар мен кәсіби бірлестіктердің өкілдері, жұмыс берушілер мен жұмыскерлердің мүдделерін білдіретіндер, діни ұйымдар мен мекемелер һәм ғылыми қауымдастық кіреді.

Азаматтық қоғам өз ұйымдарының ішкі құрылымында демократиялық және плюралистік қағидаттарға сыйластықпен қарауды қамтамасыз ете отырып, тиісті басқару мен плюрализм қағидаттарының жалпы сақталуына септеседі.

IV. Саясаттың негізгі бағыттары

Кемсітушілікпен күресу және толық һәм тиімді теңдік

30. Кемсітушілікке қарсы бәрін қамтитын саясат пен заңнама әзірлегенде мемлекеттер оларды тиімді жүзеге асыру тетіктерін жасауы тиіс. Тең мүмкіндіктер жолындағы кедергілерді анықтайтын және жоятын пәрменді шараларды іске асыруы керек. Кемсітушілік туған жағдайда құқықтық қорғау құралдары нәтижелі, шамалас және тежеуші санкцияларды, барабар орнын толтыруды және, қажет болғанда, түзету шараларын қамтиды.

Мемлекеттерге кемсітушілікпен (тікелей де, жанама да) тиімді күресу үшін өмірдің бүкіл тиісті салаларына қатысты, сонымен қатар мемлекеттік және жекеше секторлардағы барлық тартылған акторларды қамтитын саяси, заңнамалық және әкімшілік шаралар қабылдау керек. Тиімді теңдік пен тең мүмкіндіктерді жүзеге асыру жолындағы кедергілердің, олардың пайда болу тегіне қарамастан, анықталуы және жойылуы тиіс екендігін білдіреді.

Кемсітушілікке қарсы бәрін қамтитын заңнаманың болуы конституцияға, қылмыстық, азаматтық және әкімшілік заңнамаға, һәм заңға қосымша актілер мен қаулыларға тиісті ережелер енгізуді көздейді.⁶⁹

Құқықтық базаға өзгерістер енгізуге қосымша ретінде кемсітушілікке қарсы шараларды әзірлеу, іске асыру және оларға мониторинг

⁶⁹ Нәсілшілдікпен және нәсілдік кемсітушілікпен күрес жөніндегі ұлттық заңнама туралы №7 НТЕК жалпысаяси ұсынымы (2002 ж.) және Нәсілдік кемсітушілікті жою жөніндегі комитет (бұдан әрі: НКЖК).

жүргізу үшін ұйымдастыру құрылымын жасау қажет. Мәселен, жалпы мемлекеттік және, реті бар жерде, өңірлік деңгейде теңдік саясаты саласы бойынша арнайы өкілетті тәуелсіз органдар немесе тиісті құзіреті мен ресурстары бар басқа да тәуелсіз органдар құру қажет.

Кемсітушілікпен күрес жөніндегі құралдардың тиімділігін ұдайы қадағалап әрі оларға баға беріп отыру керек. Олардың дәйектілігі мен тиімділігін қамтамасыз ету үшін кемсітушілікке қарсы құралдар бір-бірімен де, өзге құралдармен де үйлестірілуі тиіс.

Ешқандай кемсітушілікке қарсы саясат, егер ол кемсітушілік болған жағдайда тиісті құқықтық қорғау жолдарымен толықтырылмаса, тиімді түрде жүзеге асырыла алмайды. Тежеуші нәтижеге қол жеткізу үшін қылмыстық, әкімшілік және азаматтық-құқықтық санкциялар пәрменді, пропорционалды әрі біршама қатаң болуы тиіс. Компенсацияға қосымша ретінде, кемсітушілік орын алған жағдайда сот тәрелігіндегі маңызды рөл сот шешімін тұтас немесе ішінара жариялау, немесе кемсітушілікке айыпты адамды келтірілген нұқсанның орнын ақшасыз толтыру үшін тиісті қоғамдық жұмыстар атқаруға мәжбүрлеу сияқты түрлеріне қатысты.

Кемсітушіліктің болуына адам даралығының бір аспектісі ғана себепші болмайды; ол бірқатар, мысалы, көптеген немесе қиылысқан кемсітушілік жағдайындағы белгілерге негізделуі мүмкін. Мәселен, азшылықтарға жататын адамдардың ішінде әйелдер кемсітушіліктен анағұрлым көп зәбір көруі ықтимал. Заңнама мұндай жағдайларды да қамтитынына және бұларға тиісті назар аударылатынына кепілдік ететін шаралар әзірленуі қажет.

31. Белгілі бір топты бұған дейінгі немесе жүйелі кемсідудің салдарларымен күресу жөнінде арнайы шаралар көзделетін саясат кемсітушілік ретінде қарастырылмауы тиіс. Мұндай шаралар қабылдау мүмкіндігі заңда көзделуі қажет.

Белгілі бір топты бұған дейінгі немесе жүйелі кемсідудің салдарларымен күресу жөнінде және жайсыз жағдайда тұрып жатқан

азшылықтар өкілдері үшін толық әрі тиімді теңдікті қамтамасыз ету мақсатында арнайы шаралар қабылдау қажеттігі тууы мүмкін.⁷⁰ Адам құқықтарының халықаралық стандарттарына сай мұндай шаралар тек теңсіздікті жойғанға дейін ғана күшінде қалуы керек.⁷¹ Пропорционалдық қағидатына сәйкес қабылданған бұл шаралар кемсітушілік болып есептелмеуі тиіс.

Аталмыш шараларды қабылдау мүмкіндігі және, орайы келгенде, қажеттігі заңда, оның ішінде, орынды болғанда, конституцияда, анық тұжырымдалуы керек. Бұл олардың дәйекті қолданылуына кепілдік беріп қана қоймайды, судьялар үшін кемсітпеушіліктің жалпы танылған халықаралық стандарттарына сай теңдік саласындағы заңнамаға түсінік бергенде бағыт-бағдарлық қызмет атқарады.

Азаматтық

32. Азаматтық саласындағы инклюзивтік және кемсітпеушілік саясаты ықпалдасу саясатының маңызды факторы болып табылады. Бұдан басқа, азаматтық оны иеленуші тарапынан да, оның өкілі тарапынан да жалпы қатыстылықты көрсете отырып, сонымен қатар нышандық құндылыққа ие.

Құқықтық ұғымда азаматтық «этникалық тегі көрсетілмеген түрде жеке адам мен мемлекеттің арасындағы құқықтық байланысты»⁷² білдіреді.

Солай бола тұра, азаматтықтың маңыздылығы жеке тұлғалық сала шеңберінен шығып, тұтас қоғамдық мәнге ие болады. Азаматтық, әсіресе оған қол жеткізу, ықпалдасудың елеулі элементі болып табылады. Азаматтық саласындағы саясатты әзірлегенде мемлекеттер өздерінің шешімдері қоғамның ықпалдасуына әсер етуі мүмкін салдарларға назар аударуы қажет.

Мәселен, азаматтық саласындағы саясатты іске асырғанда мемлекетпен шынайы да тиімді байланыстар болудың заңды

⁷⁰ 3-ұсынымды да қараңыз, төменде.

⁷¹ НКЖХК, 1-, 4-баптар және №32 Жалпы ұсыным; Кемсітпеушілік туралы АҚТ 1989 жылғы 10 қарашадағы №18 жалпы түсіндірмесі; БҰҰ Экономикалық, әлеуметтік және мәдени құқықтар бойынша комитетінің №20 жалпы түсіндірмесі.

⁷² Азаматтық туралы Еуропа конвенциясы, 2-бап.

талаптарының және көптеген даралықтың бар болу шындығы мен уақыт өте өзгеріп отыратын тұрғылықты жерлердің арасындағы теңгерімделген көзқарасты табуға ұмтылу қажет. Мысалы, көпазаматтықты реттеу осындай балансты табу қажет етілетін сала болып табылады.⁷³

Ықпалдасу үшін азаматтықтың маңыздылығы сонымен қатар әлеуметтік және символдық аспектілерде көрініс табады. Азаматтық оған ие адамдар тарапынан да, оны беретін мемлекет тарапынан да жалпы қатыстылықты және қоғамның барлық мүшелеріне тән негізгі құндылықтарды көрсетеді. Азаматтық саласында инклюзивті саясат пен сол қоғамға қатыстылық сезімі тән адамдарды қабылдамауға емес, қабылдауға арналған нормалардың болуы қоғамның ықпалдасуына септеседі.

33. Азаматтық мемлекеттің құзіретінде тұрады және жеке адамның мемлекетпен шынайы байланысына негізделеді. Солай бола тұра, заманауи жағдайлар азаматтық беру мен одан айыруға қатысты (бұған азаматтық бергенде кемсітушілікке тыйым салу кіреді) саясат әзірлегенде мемлекеттер үшін анық және барған сайын шектеулі әрекет бостандығын белгілейді.

Егемендікпен тікелей байланыста тұрғандықтан азаматтық беру, асылында, әр дербес мемлекеттің тек ішкі заңдық құзырына жатады.⁷⁴ Мемлекеттер азаматтық беру өлшемдерін белгілегенде, қарастыру еркіндігіне, мұндай еркіндік шексіз болғанымен, кеңінен ие.

Біріншіден, БҰҰ-ның Халықаралық Соты көрсеткендей, азаматтық беру мемлекет пен азаматтық берілетін адамның арасында шынайы байланыс болуына негізделуі тиіс.⁷⁵

Екіншіден, мемлекеттерде азаматтарының кім екенін айқындау құқығы болғанымен, олар егемендік және тату көршілік қатынастар

⁷³ 37-ұсынымды да қараңыз, төменде.

⁷⁴ Азаматтық туралы заңдар қайшылғына қатысты кейбір мәселелер жөніндегі Гаага конвенциясы (1930 ж.); Азаматтық туралы Еуропа конвенциясы (1997 ж.) (№166 СЕД), 1- және 3-баптар.

⁷⁵ БҰҰ Халықаралық соты, Ноттебом ісі (Nottebohm) (1955), ICJ 4.

кіретін достық қағидаттарын бұза отырып, бұл құқықты теріс пайдаланбауы керек.⁷⁶

Үшіншіден, кемсітпеушілік сонымен бірге азаматтық салаға қатысты да қолданылады. Азаматтық беру мәселелерін қарастыру еркіндігі жыныс, дін, нәсіл, терінің түсі, ұлттық немесе этникалық тек белгілеріне негізделген кемсітушілікке апарып соқпауы тиіс.⁷⁷ Кемсітушілікке белгілі бір топтардың оларға тән қандай да бір сипаттарға байланысты азаматтыққа қол жеткізуіне тікелей немесе жанама түрде жол бермейтін жіктеушілік кіреді, бұл заңды мақсат көздемейді немесе сол мақсатқа сай келмейді.⁷⁸ Азаматтық беруде кемсітушілік пен негізделген айырмашылықтар немесе артықшылықты режим арасында айқын өзгешелік бар.⁷⁹ Негізделген айырмашылықтарға, мәселен, азаматтық алуға үміткердің азаматтықты қабылдау үшін біршама мемлекеттік тілді білу қажеттігі, немесе шығу тегіне я болмаса туған жеріне байланысты азаматтық алудың жеңілдетілген тәртібі кіруі мүмкін.

Ең соңында, адам құқықтары азаматтығына қарамастан мемлекеттің заң құзырындағы адамдардың бәріне қатысты екендігін айтқан жөн. Сондықтан адам құқықтарын пайдалану азаматтыққа тәуелді болмауы керек, бұған кейбір саяси құқықтарға қол жеткізу сияқты тар шеңберлі және анық белгіленген жағдайлар кірмейді.

34. Азаматтық адамның құқығы болып табылады және әр адамның азаматтық алуға құқығы бар. Мәселен, заңдар адам дүниеге келгенде азаматтықтың болмауы себебіне қарамастан азаматсыздық тудырмауы тиіс.

Әр адамның дүниеге келгенде азаматтық алу құқығы адам құқықтарының халықаралық құқығының бір бөлігі болып саналады.⁸⁰

⁷⁶ 36-ұсынымды да қараңыз, *төменде*.

⁷⁷ Азаматтық туралы Еуропа конвенциясы, 5(2)-бап.

⁷⁸ Азаматтық негізде кемсітушілік мәселелері бойынша НКЖК (1993 ж.) №11 жалпы ұсынымы және Азамат еместерге қарсы кемсітушілік мәселелері бойынша НКЖК (1993 ж.) №30 жалпы ұсынымы. Тағы қараңыз: Словенияға қарсы Курич ісі (Kurič v. Slovenia), АҚЕК, № 26828/06 шағым.

⁷⁹ Азаматтық туралы Еуропа конвенциясы.

⁸⁰ Бұл құқық, басқаны айтпағанда, Жалпыға бірдей адам құқығы декларациясында бар, 15-бап, әсіресе балаларға қатысты – Бала құқықтары туралы Конвенцияда, 7- бап.

Азаматтықтан заңсыз айыру болған жағдайда мемлекеттер азаматтықты кейін қалпына келтіру мақсатында қажетті қолдау мен қорғау көрсетуге міндетті.⁸¹

Осынау халықаралық міндеттемеге сәйкес ішкі мемлекеттік заңнама балалар дүниеге келгенде азаматтығы жоқ адамдарға айналуы ықтимал болатын жағдайлардан арылуы керек. Көптарапты және қостарапты деңгейлердегі халықаралық ынтымақтастық, оның ішінде консультативтік және сарапшы органдардың көмегімен іске асатын ынтымақтастық, осыған байланысты пайда болатын проблемаларды шешу аясын қамтамасыз ете алады.

35. Мемлекеттер ұзақ уақыт бойы заң жүзінде де, іс жүзінде де азаматтығы жоқ адамдарға, тіпті, бұған өзге объективті негіз болмаса да, азаматтық беру туралы мәселені қарастыруы керек.

Азаматсыздыққа жол бермеу міндеттемесі халықаралық дәстүрлі құқықтың бір бөлігіне айналды және бірқатар халықаралық шарттарға енгізілген.⁸²

Халықаралық азаматсыздыққа жол бермеу міндеттемелері әдетте заң жүзінде азаматтықтың жоқ болуына, яғни, адам қандай да бір мемлекеттің азаматы болып есептелмейтін құқықтық жағдаяттың пайда болуына қатысты. Алайда іс жүзінде мемлекет аумағында тұратын азаматтығы жоқ адамдардың көп болуы ықпалдасу процесінде қосымша елеулі проблемалар тудырады, ал бұл, тұрақтылыққа әсер етуі мүмкін. Іс жүзінде азаматтығы жоқ адамдар формальды түрде өздері тұратын елдің немесе өздері туып-өскен елдің азаматтығына ие, бірақ оны тәжірибеде пайдалана алмайды. Мұның туып-өскен елмен байланыстың үзілуінен бастап, туу туралы актіні тіркеудегі қиындықтармен немесе әлеуметтік-экономикалық маргиналданумен аяқталатын себептері көп. Көбіне мұндай

81 Бала құқықтары туралы Конвенция, 8(2)- бап.

82 Басқасын айтпағанда, Құқығы жоқтардың дәрежесі туралы конвенция (1954 ж.), Азаматсыздықты қысқарту туралы конвенция (1961 ж.) және Азаматтық туралы Еуропа конвенциясы.

жағдаяттар рома, көшірілген адамдар немесе босқындар сияқты белгілі бір жәбірленуші топтарға теріс әсер етеді.

Ықпалдасуды ілгері жылжыту үшін мемлекеттер заң жүзінде де, іс жүзінде де азаматсыздықты қысқарту жөнінде нақты шаралар қабылдау мүмкіндігін қарастыруы қажет. Заң жүзінде азаматтығы жоқ адамдарға қатысты заңнамада ақылға қонымды жағдайда азаматтық алу тетіктері көзделуі, ал тиісті шаралар бұл тетіктерге қолжетімділікті қамтамасыз етуі керек. Іс жүзінде азаматтығы жоқ адамдарға қатысты осынау нақты проблеманы шешу үшін әзірленген саясат жүзеге асырылуы тиіс. Мұндай саясат іс жүзіндегі азаматсыздыққа соқтыратын азаматтық хал актілерінің және/немесе құжаттардың тіркелмеуіне, я болмаса кез келген басқа себепке байланысты проблемаларды осындай кедергілерді жою және тіркеуді жүзеге асыруға мүмкіндік беретін шешімдерді белсенді іздестіру арқылы шешуді қарастыра алады.

Құқықтық міндеттемелерге қосымша ретінде ықпалдасумен ұштасатын, қажет болғанда азаматтық құқық беруді іске асыруға септесетін себептер бар. Мемлекет аумағында саны біршама көп азаматтығы жоқ адамдардың ұзақ уақыт болуы қоғамның ықпалдасуына кереғар құбылыс және топтасу мен әлеуметтік тұрақтылық үшін қауіп тудыруы ықтимал. Сондықтан мемлекеттің мүддесі – оның аумағында ұзақ уақыт тұрақты тұратын адамдарға ешқандай кедергісіз азаматтық беру мүмкіндігін, олардың азамат атануына белсенді көмек көрсетуді қамтамасыз ету. Солай бола тұра, жеке адамның мүддесі – азаматтық барлық құқықтарға қол жеткізу және азаматтық алуға бүкіл күш-жігерін жұмылдыру, сөйтіп осындай нақты сезілетін тәсіл арқылы қоғамға қатыстылығын білдіру. Бұған жеткілікті деңгейде мемлекеттік тілді меңгеру сияқты азаматтық алу үшін заң қоятын талаптарды дайындау және орындау процесі кіреді.

36. Шетелде тұрып жатқан адамдар үшін мәдени, тарихи немесе отбасылық байланыстар негізінде азаматтыққа артықшылықпен қол жеткізуді көздейтін саясат достық, мұның ішінде тату көршілік, қатынастар және аумақтық егемендік қағидаттарын сақтауды қамтамасыз етуі тиіс. Мұндай саясат заң құзіретіне қатысты екіұштылықтан құтылатындай етіліп әзірленуі керек. Азшылықтардың құқықтарын қорғау – бұл ең алдымен олар тұрып жатқан мемлекеттің міндеті.

Мемлекет этностық, мәдени, тілдік, діни, тарихи немесе өзге де байланыстарды ескере отырып, басқа мемлекеттерде тұратын аз ұлттарға жататын адамдарды қолдауға заңды түрде таныта алады. Бұдан басқа, мемлекеттер артық көрінетін тілдік құзырлар һәм мәдени, тарихи немесе отбасылық байланыстар негізінде азаматтық бере алады. Алайда халықаралық құқық нормаларына сәйкес бұл мемлекетке ешуақытта басқа мемлекеттің аумағында тұратын адамдарға сол мемлекеттің келісімінсіз заң құзіретін іске асыру құқығын бермейді. Сонымен қатар мемлекеттер өз азаматтығын басқа мемлекеттің азаматтарына, тіпті бұл жекелеген өтініштер жиынтығының нәтижесі болса да, жаппай беруден тартынуы тиіс.⁸³

Дегенмен, мемлекеттер өздерінің аумағында тұратын азшылықтарды қорғау мәселесін басқа мемлекеттердің («туыс мемлекеттер деп аталатын») иығына арта алмайды, өйткені азшылықтардың құқықтарын сақтау мен қорғау, негізінен сол азшылықтар тұрып жатқан мемлекеттің жауапкершілігі болып саналады.⁸⁴

Осынау құқықтық шектеулерден басқа, ел аумағынан тыс жерде салдарлары бар азаматтық саласындағы саясат достық, бұған тату көршілікті қоса, қатынастар үшін кедергілер келтіруі, сонымен бірге осы азшылықтар тұратын елдегі қоғамның ықпалдасуы үшін

⁸³ Больцано/Боцен ұсынымдары, әсіресе. 4-, 10- және 11-ұсынымдары.

⁸⁴ Больцано/Боцен ұсынымдары, 2-ұсыным, сонымен қатар, «Туыс мемлекет тарапынан аз ұлттарға артықшылық көзқарас туралы баяндама , Құқық арқылы демократия үшін еуропалық комиссия (бұдан әрі: Венеция комиссиясының баяндамасы), CDLINF (2001 ж.) 19.

қосымша проблемалар тудыруы мүмкін. Демек, мұндай теріс салдарлары бар саясаттан аулақ болу қажет.

Мемлекет өз жұртшылығының, оның ішінде азшылықтарға жататын адамдар бар, құқықтарын қорғауда негізгі жауапкершілікті мойнына алады. Бұл жауапкершілік көптеген азаматтығы бар адамдарға да қатысты. Мемлекет қос азаматтығы бар адамдарға қатысты кемсітушілікке жол бермеуі тиіс. Мемлекет өз азаматтарына, егер олар мемлекет басшысы немесе үкімет мүшесі сияқты биік саяси лауазымдарға орналасуға дайындалғанда, оларға басқа азаматтықтан бас тартуды заңды түрде ұсына алады.⁸⁵

37. Бірнеше азаматтық ықпалдасуға кедергі ретінде қарастырылмауы тиіс. Мемлекеттің өз аумағында ұзақ уақыт тұратын және бұған дейін басқа мемлекеттің азаматтығы бар адамдарға азаматтық беруі ықпалдасу процесін қолдап, қоғаммен байланысты нығайта алады. Туғанда бір азаматтықтан артық азаматтыққа ие болған балаларға өмір бойы олардың бірнеше азаматтығына тыйым салынбауы тиіс.

Бірнеше ел азаматтығы адамдардың өскелең трансшекаралық ұтқырлығын және отбасы ішіндегі әртүрлілікті, бұған ұрпақтар ішіндегі әртүрлілік те кіреді, һәм мемлекеттің шетел асқан жұртшылықпен құқықтық байланыстарды сақтау бойынша артып отырған күш-жігерін көрсетеді. Мемлекет аумағында ұзақ уақыт тұратын адамдарға мұның алдындағы азаматтықтан бас тартуды талап етпей-ақ азаматтыққа қол жеткізуге мүмкіндік беру – олардың қоғам өміріне атсалысуын және қоғамға қатыстылық сезімін қолдайды әрі қоғамның ықпалдасуына септігін тигізе алады. Мұның әсіресе балаларға қатысы бар. Туғанда бір азаматтықтан артық азаматтыққа ие болған балаларға мемлекет ол артықшылығын сақтауға рұқсат беруі керек.⁸⁶ Мұндай жағдайдағы балаларға өмір бойы олардың көп азаматтығына тыйым салынбауы тиіс.⁸⁷

85 Больцано/Боцен ұсынымдары, 11-ұсынымға түсінік.

86 Азаматтық туралы Еуропа конвенциясы, 14(1)-бап.

87 Бала құқықтары туралы конвенция, 7-бап.

Солай бола тұра, бірнеше азаматтықтың қоғамның ықпалдасуына әсері тарих және екіжақты қатынастар сияқты түрлі факторларға байланысты әжептәуір айырмашылық тудыруы мүмкін. Көптеген азаматтыққа қатысты оңтайлы саясат мәнмәтінге байланысты және жеке адамның құқығына, қоғамның ықпалдасуына һәм достық, оның ішінде тату көршілік қатынастарға әсері негізінде әзірленуі тиіс.

Тиімді қатысу

38. Ықпалдасу процесі қоғамның барлық мүшелеріне оған қатысу мүмкіндігі берілгенде ғана қамтамасыз етілуі мүмкін. Қоғамның барлық мүшелерінің, бұған азшылықтарға жататын адамдарды кіргізе отырып, қоғамдық-саяси істерге және әлеуметтік, экономикалық һәм мәдени өмірдің барлық салаларына тиімді қатысуының өзі іс жүзінде тең мүмкіндіктер қамтамасыз ету үшін әрі құқық, әрі қажетті шарт болып табылады.

Ықпалдасу процесі қоғамның барлық мүшелерінен, олардың азшылыққа немесе көпшілікке жататындығына қарамастан, белсенді қатыстыру арқылы өзара әрекеттес болуды талап етеді. Бұл барлық адамдардың қоғамды дамытуда оның түрлі салаларына тиімді қатысуымен тікелей байланысты, сөйтіп ықпалдасуды заңды процесс ретінде қабылдауға септеседі. Осы себептен ықпалдасудың өзекті элементі болып табылатыны – азшылықтарға жататындарды қоса алғанда бүкіл адамдардың қоғамдық-саяси істерге, сонымен қатар әлеуметтік, мәдени және экономикалық өмірге тиімді қатысу құқығы.⁸⁸ Бұл құқықты заңнамалық тұрғыдан және іс жүзінде қамтамасыз ету тең мүмкіндіктер қағидатын жүзеге асырудың қажетті шарты болып саналады. Іс жүзінде бұл азшылықтарға жататын адамдардың барлық құқықтарға ие болатындай және заңдарды сақтау үшін көпшілікке жататын адамдармен бірдей жауапты болатындай жағдай жасалуын білдіреді.

88 АҰНҚ, 15-бап.

Ықпалдасудың негізін құрайтын қағидат ретіндегі тиімді қатысу саясаттың әр тиісті аспектісінде басты орындардың біріне иелік етуі керек болғанда,⁸⁹ ол, сонымен бірге, өзіндік меншікті, арнайы әзірленген шаралар мен нақты құралдарды талап етеді.⁹⁰

а. Қоғамдық-саяси істерге қатысу

39. Мемлекеттер әр адамға демократиялық шешім қабылдау процесіне қатысу үшін тиісті мүмкіндіктер қамтамасыз етудің нақты, мақсатты шараларын қабылдауы керек. Осының шеңберінде мемлекеттер өз қоғамдарындағы түрлі топтардың, оның ішінде азшылықтардың, бұқаралық басқарудың барлық тиісті құрылымдарындағы және шешім қабылдауға жауапты органдарындағы өкілдігін барабар етуге ұмтылуы тиіс.

Барабар өкілдік тікелей қатысуға кепілдік береді, сонымен қатар азшылықтардың пікірі назарға алынатындай шынайы мүмкіндікті қамтамасыз етудің маңызды құралы болып саналады. Барабарлық үшін өкілдіктің математикалық тұрғыдан пропорционал болуы міндетті емес; бірақ қоғамның құрамын көрсетуге ұмтылу керек.⁹¹ Тиімді қатысуға саны аз топтардың да мүмкіндігі болуы үшін шара қолдану қажет. Азшылықтарға жататын адамдардың өкілдігі мен қоғамдық-саяси істерге қатысуын қамтамасыз ете отырып, мемлекеттер гендерлік теңдік қағидаттарын сақтауға ұмтылуы тиіс.

Мақсатты саясат халықаралық стандарттарға, ықылас тудыратын тәжірибеге және АҰЖҚ-ның тәжірибесіне негізделе отырып, төмендегі элементтердің бірін немесе одан да көбін қамтуы мүмкін:

89 9-ұсыным, жоғарыда.

90 Тиімді қатысу саясатының болуы ықтимал және, қажет болғанда, септесуі тиіс құралдарына қатысты пайдалы ұсынымдар, басқасын айтпағанда, Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірмеде және Лунд ұсынымдарында бар.

91 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 123-тармақ.

- Азшылықтардың сайланбалы органдарда және/немесе биліктің атқарушы һәм басқа да тармақтарында, жалпы мемлекеттік, өңірлік және жергілікті деңгейдегі неғұрлым кең бұқаралық секторда өкілдігі мен қатысуын қамтамасыз ететін арнайы тетіктер. Қалыптасқан ахуалға байланысты аталмыш арнайы тетіктерге мыналар кіруі мүмкін: парламенттің бір немесе екі палатасында немесе парламенттік комитеттерде белгілі бір орындар санын резервке қою, заңнамалық процеске кепілді қатысудың басқа да түрлері; сайлау жүйесінде азшылықтардың өкілдігін қамтамасыз ету; үкіметтегі лауазымдарды бөлгенде, жоғарғы және/немесе конституциялық соттағы судьяларды, төменгі деңгейдегі судьяларды және/немесе консультативтік органдарға не болмаса өзге басшы органдарға тағайындағанда қабылданатын оң шаралар; сонымен қатар мемлекеттік қызметте азшылықтардың қатысуын қамтамасыз ету жөніндегі арнайы шаралар.⁹²
- Азшылықтардың өкілдігіне және олардың шынайы ықпал етуіне септесетін, қоғамның барлық сегменттерінің арасында дауыс жинау үшін бір мезетте бәсекелестікке мүмкіндіктер ашатын сайлау жүйелері.⁹³ Әртүрлі қауымдастықтардың бірлескен саяси платформалары қоғамды ықпалдастыруда маңызды рөл атқаруы және азшылықтардың тиімді қатысуына септесуі мүмкін;
- Үкіметтер мен қауымдастықтар өкілдері арасында байланыстың формальды немесе формальды емес арналары ретіндегі кеңестік немесе консультативтік органдар мен тетіктер;
- Тиімді үнқатысуды қамтамасыз етуге және алға бастыруға арналған органдар мен процестер;
- Аумақтық емес өзін-өзі басқару тетіктері немесе жекелеген топтарға айрықша қызығушылық танытатын мәселелерде сол топтардың ықпалын арттыруға арналған билікті бөлу туралы келісімдер;

⁹² Лунд ұсынымдарында көрсетілгендей, 6-11 қағидаттар.

⁹³ Сонда, 28-қағидатты қараңыз.

- Белгілі бір қалыптасқан жағдайларда аумақ бойынша өкілеттіктерді беру сияқты аумақтық өзін-өзі басқару туралы келісімдер де азшылықтардың жекелеген топтарының өкілдік етуіне септесе алады. Өзін-өзі басқару институттары формасына қарамастан демократиялық қағидаттар мен процестерге негізделуі тиіс, бұл оларға тиісті аумақта тұратын барлық қауымдастықтардың пікірлерін көрсетуге заңды түрде үміттенуге мүмкіндік береді, сонымен бірге олардың заңдық құзірет аясында тұрған барлық адамдарға, олардың ішінде азшылықтарға жататындарға да, құқықтарын толық сақтауға кепілдік береді. Бұл орайда, билікті бөлу туралы келісімдер қандай да бір қауымдастықтың өкілдігін шетке қағатындай етіп жасалмауы керек.

ө. Әлеуметтік және экономикалық қатысу

40. Қоғамның барлық мүшелері үшін тең жағдайда тиімді әлеуметтік және экономикалық қатысу табысты ықпалдасу үшін елеулі болып табылады. Мемлекеттер білім беру, жұмыспен қамту, денсаулық сақтау, тұрғын үй шаруашылығы, қоғамдық игіліктер мен бұқаралық қызметтерге қол жеткізу сияқты тиісті салаларда ықпалдасу саясатын жүзеге асыру жөніндегі шараларды, осының барлығы жалпы қоғамды қамтитын тәртіп бойынша әлеуметтік-экономикалық өмірге тартылуына септесу үшін, әзірлеуі және іске асыруы тиіс.

Азшылықтарға жататын адамдардың мемлекеттің экономикалық және әлеуметтік өміріне тиімді қатысуы олардың қоғамдық-саяси өмірге қатысу дәрежесіндей маңызды. Экономикалық және әлеуметтік өмірге қатысу кең көлемдегі мәселелерді қамтиды: барабар тұрғын үйге, денсаулық сақтауға, әлеуметтік қорғауға (әлеуметтік қамсыздандаруға және әлеуметтік жәрдемақыға), әлеуметтік қамтамасыз ету, білім және жұмыспен қамту (мемлекеттік те, жекешелік те сектордағы жұмыс берушілермен бірге еңбек нарығына енгізу, бизнеске және жеке кәсіпкерліктің

басқа да мүмкіндіктеріне қол жеткізу)⁹⁴ салаларындағы қызметтерге қол жеткізу. Мұндайда мемлекеттер әр жеке адамның этникалық тегіне қарамастан экономикаға қатысу және оған өзінің үлесін қосу үшін тең мүмкіндіктері болуын және елдің ресурстары мен жалпы игіліктерін пайдалана алуын қамтамасыз етуі тиіс.

Бұл жерде мемлекеттер мынадай мәселелерді жүзеге асыруы керек:

- Кемсітушілікпен тиімді күресу және азшылықтар үшін жеке һәм бұқаралық секторда жұмысқа орналасқанда жұмыспен қамтудың бүкіл циклы бойынша тиісті заңнама қабылдау, институттар құру және саясатты жүзеге асыру арқылы тең мүмкіндіктер мен тең қарым-қатынасты алға тарту;
- Этникалық немесе ұлттық тек, тіл, дін немесе заң бойынша және іс жүзіндегі сенімдер білімге, денсаулық сақтауға, тұрғын үйге, қоғамдық игіліктер мен қызметтерге тең қол жеткізуге кедергі келтірмеуі үшін жағдай жасау;
- Қатысуының деңгейі пропорционал емес төмен азшылық топтарын еңбек нарығына енгізуге сеп болатын стратегия мен мақсатты саясатты жүзеге асыру. Мұндай саясат әртүрлі қауымдастықтардың, оның ішінде азшылықтардың, экономикалық қажеттіліктері мен мүдделерін бағалау негізінде, еңбек нарығының неғұрлым кең динамикасы мәнмәтінің аясында, жиналған деректерге сүйенуі керек. Стратегия мен саясат мүдделі адамдар және топтар өкілдерімен жиі жүргізілетін консультациялар барысындағы тиімділігі бойынша әзірленуі, енгізілуі және қадағалануы тиіс. Қажет болғанда, әсіресе жәбірленуші жағдайға тап болған жұртшылық топтары үшін жұмысқа орналасу жолындағы кедергілерді жою жөніндегі нақты, бірақ жоққа шығармайтын шаралар қабылдануы тиіс.⁹⁵ Мұндай шаралардың мысалы ретінде жұмыс барысында оқыту бағдарламаларын немесе жұмыс орнында тіл курстарын кіргізуді айтуға болады. Өкілдігі жеткіліксіз азшылықтарға арналғандықтан аталмыш шаралар тек белгілі бір жұртшылық топтарының қатысуымен шектелмеуі тиіс, бірақ мұндай қолдауға мұқтаждардың бәріне қолжетімді болуы керек.

94 Басқасын айтпағанда, Еуропалық әлеуметтік хартияда (1961 ж.), Еуропалық әлеуметтік хартияда (қайта қаралған) (1996 ж.) және Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірмеде, 24-тармақ, көрсетілгендей.

95 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірмені де қараңыз, 47-49 тармақтар.

- Қажет жерде, аз ұлттарға жататын адамдардың мүдделеріне барабар әрекет жасау үшін бұқаралық қызметтер көрсететін мекемелердің және әлеуметтік қамтамасыз ету мекемелерінің жұмыскерлерін даярлау деңгейін арттыру бойынша, бұған арнайы оқыту да кіреді, мақсатты шаралар қолдану қажет;⁹⁶
- Азшылықтардың кейбір топтарына тән экономикалық қызметті іске асыруды қиындататын негізсіз кедергілерді және шектен тыс реттеуді жою; қажет болғанда жойылу қаупі бар дәстүрлі кәсіптерді, дәстүрлі технологияларды, мәдениетті және өмір салтын назарда ұстай отырып, қолдау үшін жағдай жасау жөнінде тиісті шаралар қабылдануы тиіс;
- Реті бар жерлерде мүдделі тараптармен кеңесе отырып, жұмыспен қамтудың инклюзивті саясатын орындау жөнінде мемлекеттік кәсіпорындар үшін саясат әзірлеу және оң міндеттемелер белгіленуін қарастыру. Мемлекеттер сонымен қатар жекеше секторға жататын жұмыс берушілерді қолдап, ықпалдасуға септесе алады. Бұған аталмыш шараларды жүзеге асыру үшін ынталандыру жолдары арқылы, мемлекеттік-жекешелік әріптестік аясында немесе азшылықтарға жататын адамдарды жұмысқа орналастыруға, бұған бюджеттік-салықтық саясатты пайдалану да кіреді, көмектесе отырып, сонымен бірге кез келген арнайы мұқтаждығы бар адамдарға жұмыс орнында тиісті жағдайлар жасау арқылы, қол жеткізуге болады;
- Экономикалық тұрғыдан жайсыз өңірлерде тұратын жергілікті қауымдастықтарды, оның ішінде азшылықтар қауымдастықтары да бар, экономикалық регенерация бойынша мақсатты шараларын, дамудың өңірлік және жергілікті бағдарламалары мен жобаларын әзірлеуге және іске асыруға тарту. Осының нәтижесінде алынған пайда жаңағы қауымдастықтар арасында әділ бөлінуі тиіс;⁹⁷
- Жергілікті және өңірлік билік арасындағы трансшекаралық ынтымақтастықтан туатын жергілікті және өңірлік экономика үшін, әсіресе шекаралық өңірлер үшін, болашақ пайданы қарастыру, бұған көрші мемлекеттің орталық билігінің орынды және белгіленген тәртіп бойынша қатысуы да кіреді.⁹⁸

96 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 38-тармақ.

97 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 42-46 тармақтар.

98 Больцано/Боцен ұсынымдары, 16-18 ұсынымдар; АҰНК, 18(2)-бап.

Жалпы, мемлекеттер қызметтер мен мүлікке, оның ішінде жекешелендірумен байланысты процестер де бар, қолжетімділікті белгілейтін заңдық немесе әкімшілік реттеуден туындайтын кез келген талаптың (мысалы, тілді білу немесе тұрғылықты жермен байланысты талаптар) азшылықтарға жататын адамдарға ықпалын сезінуі және назарға алуы тиіс.

б. Мәдени және діни өмірге қатысу

41. Мемлекеттер азшылықтарға жататын адамдарға өз қауымдастығының және жалпы қоғамның мәдени өміріне тиімді қатысуы үшін жағдай жасауы тиіс. Дін мен сенім бостандығын һәм қауымдастықтың діни өміріне ерікті түрде қатысу мүмкіндігін, оның ішінде, қажет болғанда, өзара бейімделу жолымен, қамтамасыз ету керек.

Мемлекеттер қоғамның барлық мүшелерін тең жағдайда мәдени өмірге тартуға арналған саясат пен заңнамалық шараларды жүзеге асыруға ұмтылуы қажет. Мұндай саясат тең мүмкіндіктер қамтамасыз етуден басқа азшылық топтарына қағажу көрсету мен оларды қабылдамауды (бұл радикалдандыру мен полярландыруға, кикілжіңге соқтыруы мүмкін) болдырмау үшін маңызды.

Мемлекеттік саясат өз қауымдастықтарының барлық формадағы мәдени және діни мұрасына сыйластықпен қарауды және, қажет болғанда, оның сақталуын, баюын және келешек ұрпақтарға берілуін қолдауы тиіс. Бұған мәдени және діни тәжірибелер, кескіндемелер, білдіру түрлері, білім мен дағдылар, материалдық мәдениет заттары мен ескерткіштері, һәм оларға қатысты ғимараттар мен аумақтар кіруі мүмкін. Бұл үшін азшылықтардың өкілдері тиісті шаралар мен заңнама әзірлеудің, іске асырудың және мониторинг жүргізудің барлық кезеңдеріне тиімді тартылуы қажет.

Қоғамды ықпалдастыру азшылықтарға жататын адамдарға өзіндік мәдени мұраны және даралықты сақтау мен дамыту құқығына, сонымен қатар, толеранттылық пен мәдениетаралық үнқатысу рухында бүкіл қоғамның мәдени өміріне қатысу және өзара

әрекеттесу құқығына іс жүзінде кепілдік берілуін талап етеді.⁹⁹ Азшылықтарға жататын адамдардың өз мәдениетіне қатысты мәселелерді өз бетінше шешудің негізге алынатын құқығы олардың оқшаулануына апарып соқпауы қажет. Осы мақсатта азшылықтардың барлық топтарының арасындағы және өз ішіндегі, һәм азшылықтар мен көпшіліктер арасындағы, оның ішінде бүкіл жұртшылықты хабардар етуді арттыру арқылы және қоғамда бар барлық қауымдастық мәдениеттері арасында байланыс орнатуға септесетін орта қалыптастыру арқылы тұрақты да үздіксіз мәдениетаралық үнқатысуды қолдау қажет.

Мәдени саясат дәстүрлі мәдениеттерді сақтаумен және қолдаумен шектелмеуі тиіс. Осымен бірге ол мәдени және шығармашыл көзқарастың алуан түрлілігін сақтауы, заманауи алуан түрлі мәдениетке тең қолжетімділікті қамтамасыз етуі және өзара әрекеттестік пен мәдениетаралық алмасуды қолдауы керек.

Солай бола тұра, мемлекет қауымдастықтарға олардың өз мәдениетін дамыту мен қатысу құқығын қолдап, көмектесе алғанымен, мәдениеттің өзі мемлекеттен тәуелсіз болып саналады. Мемлекеттер мәдениеттің мазмұнын қамтитын және айқындайтын ресми «мемлекеттік мәдениет құрмауы керек. Керісінше, мәдени саясат плюрализм, қатысу, демократияландыру және орталықсыздандыру қағидаттарына негізделуі тиіс. Орталықсыздандыру процестері, оның ішінде аумақтық емес өзін-өзі басқару (мәдени автономия) аз ұлттарға жататын адамдардың мәдени өміріне тиімді қатысу үшін қажетті жағдайлар жасауда маңызды рөл атқара алады.¹⁰⁰

Плюралистік мәдени мәнмәтін шеңберінде ықпалдасу саясаты жұртшылықтың әртүрлі топтарының, оның ішінде мигранттар¹⁰¹ мен байырғы халықтардың¹⁰², түрлі мәдени қажеттіліктерін ескеруі тиіс.

Мемлекет саясатын әзірлегенде көптеген қауымдастықтар үшін мәдени сәйкестілік, діни ілім мен діни практика өзара ажырамас байланыста екендігін ескеру қажет. Әр адамның ой, ар-ұждан және діни сенім бостандығына құқығы бар. Бұл құқыққа дінді ұстану

99 Азшылықтар туралы БҰҰ декларациясы, 2(1)-бап; АҰНҚ, 5-, 6- және 15-баптар; 2003 ж. 22 қазанында Еуропа елдері мәдениет министрлерінің конференциясында қабылданған Мәдениетаралық үнқатысу мен кикілжіңдердің алдын алу туралы декларация.

100 Қатысу мәселелері жөніндегі түсіндірме, 67-тармақ.

101 Барлық еңбекші мигранттар мен олардың отбасылары мүшелерінің құқықтарын қорғау туралы халықаралық конвенция (1990 ж.), 31-бап.

102 Байырғы халықтардың құқықтары туралы декларация (2007 ж.), 1-бап.

және қабылдау, өз таңдауы бойынша дінге сену немесе сенбеу бостандығы кіреді. Сонымен бірге бұл құқық өз діні мен нанымын жеке де, басқалармен бірлесіп те ұстану, өзінің діни сезімдерін немесе сенімін діни ғұрыптарды атқару, рәсімдерді, практика мен ілімді сақтау арқылы бұқаралық немесе жекеше тәртіппен білдіру бостандығын көздейді.¹⁰³ Дінді немесе сенімді ұстану, оның ішінде діни ғұрыптарды ашық атқару, бостандығы тек заңмен белгіленген шектеулерге бағынады. Бұл шектеулер бұқаралық мүдделерден туындайтын анық белгіленген негіздерге қатысы бар және көзделген мақсатпен шамалас жағдайда ғана заңды болып саналады.¹⁰⁴

Мемлекеттер қандай да бір мәдениетке, дінге немесе сенімге қатыстылығына байланысты қорқыту, кемсітушілік, дұшпандық немесе зорлық-зомбылық актілеріне душар болуы мүмкін адамдарды қорғау бойынша тиісті шаралар қабылдауы тиіс. Мемлекеттік билік органдары мен лауазымды адамдар нақты мәдени немесе діни қауымдастықтар туралы теріс пікірлерге немесе әрекеттерге жол бермеуі керек.

Бұдан басқа, мәдени және діни өмірге жан-жақты қатысу құқығын жүзеге асыруға негізсіз шектеулер қойылмауы тиіс. Мұндай шектеулерге мәдени немесе діни ұйымдарды және діни ғұрыптарды атқару орындарын тіркеуге, я діни немесе мәдени ғимараттар салуға рұқсат беруге қатысты шамадан тыс талаптар қою кіруі мүмкін. Мәдени немесе діни нышандар мен киімді жұрт алдында көрсетуге қойылатын шамадан тыс шектеулер де осы қатарда. Мемлекеттік билік органдары мәдени немесе діни шаралардың қандай тіл(дер) де атқарылатынына қатысты да негізсіз шектеулер қоймауы керек. Билік тиісті өкілеті болған жағдайда мәдени ассоциациялар және/немесе діни ұйымдардың ресми және әкімшілік құжаттарын, оның ішінде, қажет болғанда, азаматтық хал актілерін мемлекеттік немесе ресми тіл(дер)ге аударуын заңды түрде талап ете алады.¹⁰⁵

103 Қараңыз: Жалпыға бірдей адам құқығы декларациясы, 18-бап; АСҚХП, 18(1); АҚЕК, 9-бап; азшылықтарға қатысты: АСҚХП, 27-бап; АҰНК, 7- және 8-баптар; Копенгаген құжаты, 32-тармақ.

104 АСҚХП, 18(3); АҚЕК, 9(2)-бап;

105 Осло ұсынымдары, 5-ұсынымға түсінік ескертуі.

42. Мемлекеттік саясатта қоғамның ықпалдасуы мен жұмыс істеуінің жалпы негізі ретіндегі бір немесе бірнеше бірлесе қолданылатын тілдердің болу қажеттігі мен тілдік саналуандыққа кепілдік беру және қолдау міндеттемесі арасындағы баланс көрініс табуы тиіс. Мемлекет мемлекеттік тілді оқып-үйренуге қолжетімді мүмкіндіктерді қамтамасыз етуі керек.

Тіл – жеке және ұжымдық сәйкестіліктің елеулі компоненті. Тиісті халықаралық органдардың түсіндіруіндегі халықаралық стандарттар азшылықтарға жататын адамдардың еркін де кедергісіз, жеке өмірінде және бұқаралық салада, ауызша және жазбаша түрде ана тілін пайдалану құқығының мазмұнын егжей-тегжейлі нақтылайды.¹⁰⁶ Сонымен қатар азшылықтар тілдерін қолдану, сақтау және алға бастыру құқығы басқа да құқықтармен және қажеттіліктермен, оның ішінде қоғамның жұмыс істеуі және ықпалдасуы үшін жалпы негіз ретіндегі бір немесе бірнеше бірге пайдаланылатын тілдерді белгілей отырып, үйлесімді ұштасуы керек.

Мемлекеттер азшылықтардың тілдерін және азшылықтарға жататын адамдардың өз тілдерін оқып-үйрену және қолдану құқығын қорғауға һәм ілгері жылжытуға міндетті болғанда, азшылық бүкіл қоғамның мәдени, әлеуметтік, экономикалық және қоғамдық-саяси өміріне қатысуға көпшілікпен бірдей жауапты. Бұл қатысу, мәселен, азшылыққа жататын адамдардың мемлекеттік немесе ресми тіл(дер) ді жеткілікті білуі керектігін көздейді.¹⁰⁷

Тіл саясатының осынау екі тарабының ара қатынасы мәнмәтінге байланысты, елден елге ауысқан сайын ерекшеленеді және әр нақты азшылықтың ахуалына тәуелді; оған біржола қол жеткізу мүмкін емес. АҰЖК-нің тәжірибесі осынау ара қатынасқа байланысты келіспеушіліктер жиі болатынын және елеулі этносаралық шиеленіске апарып соғуы ықтимал екендігін көрсетеді.

¹⁰⁶ Мысалы, қараңыз: АСКХП, 27-бап; Копенгаген құжаты, 35-тармақ; АҰНК 10-14 баптар; Өңірлік тілдердің немесе азшылықтар тілдерінің Еуропа хартиясы (1992 ж.); Осло ұсынымдары; Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме.

¹⁰⁷ Копенгаген құжаты, 34-тармақ; Гаага ұсынымдары, 1-ұсыным; АҰНК, 14-бапқа түсіндіру баяндамасы. 10- және 11-ұсынымдарды да қараңыз, *жоғарыда*.

Алуан түрлілікке сыйластықпен қарайтын ықпалдасу ісіне көмектесуге арналған тіл саясатына мыналар кіруі тиіс:

- Мемлекет ресми ұйымдарда, көпшілікке қызмет көрсететін мекемелерде және басқа да құрылымдарда қолдану үшін мемлекеттік тілді белгілей алады. Аумақтық немесе жекешелік қағидат негізінде бір тілден артық ресми тілдерді пайдалануға мүмкіндік беретін саясатты іске асыру да тілдік қауымдастықтарды мойындауға және лингвистикалық тұрғыдан алуан түрлі мемлекеттердің бірлігіне септесуге көмектеседі. Мұндай жағдайда түрлі салалардағы ресми тілдерді қолданудың тең дәрежесі немесе әртүрлі шектері анық айқындалуы тиіс;
- Мемлекеттер азшылықтар тілдерін жекеше салада қолдануға шектеу қоймауы тиіс және мемлекеттік тілді бұқаралық салада қолдану жөніндегі кез келген талап заңдылық мақсатқа негізделуі, сонымен бірге қажетті де пропорционалды болуы керек;
- Мемлекеттер әр адамға, оның ішінде азшылықтарға жататын адамдарға, мемлекеттің экономикалық, әлеуметтік, мәдени және саяси өміріне тең де тиімді қатысуды қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттік тілді оқып-үйрену бойынша тиісті мүмкіндіктерді жасауы керек;
- Тілдік тұрғыдан әр алуан болатын мемлекет бір ресми тілді ықпалдасу құралы ретінде бағалап, қолдайтын жағдайда, басқа тілдерге мемлекеттік басқару және қызмет көрсету, білім және бұқаралық ақпарат құралдары салаларында белгілі бір дәрежеде пайдалану мүмкіндіктерін жасау азшылықтардың қажеттіліктерін қанағаттандыруға һәм оларды қоғам өміріне тартуға септігін тигізе алады. Кез келген тілдік қызмет көрсетудің дәрежесі мен сипаты, сонымен қатар ресми емес тілдерді бұқаралық әкімшілік саласына кіргізу мүдделі қауымдастықтың нақты ахуалына байланысты айқындалуы тиіс. Негізгі бұқаралық қызметтер, мысалы, денсаулық сақтау саласында, қажет болған жағдайда мүмкіндігінше азшылықтар тілдерінде де қолжетімді болуы керек;

- Мемлекет аумағында тұратын адамдардың бәрінің мемлекеттік тілді білуі толық та тиімді қатысу үшін қажет. Бұдан басқа, тіл барлық адамдарға тән қоғамға қатыстылық сезімін күшейту үшін маңызды құрал бола алады. Осылайша, мемлекеттік тілді оң құралдар мен ынталандырулардың, мұның ішінде қолжетімді мемлекеттік бағдарламалардың көмегі арқылы алға бастыру заңды болып табылады;
- Сонымен бірге тіл оны жеткіліксіз меңгерген адамдардың белгілі бір лауазымдарға немесе кәсіптерге тағайындалу мүмкіндігін болдырмау үшін де пайдаланылуы мүмкін. Ол тіпті осы қоғамнан символдық түрде шығарудың құралы қызметін де атқара алады. Мемлекеттер мемлекеттік тілдің пайдаланылуын қолдайтын, бірақ азшылықтарға жататын адамдардың тілдік құқығына қатысты шамалас емес немесе жеткіліксіз теңгерімделген шаралар қабылдаудан тартынғаны жөн;
- Мемлекеттер азшылықтарға олардың тілдік даралығын сақтауда және дамытуда жеткілікті қолдауға сүйену мүмкіндігін қамтамасыз етуі тиіс. Бұған жеке және отбасылық өмірде азшылықтардың тілдерін немесе өңірлік тілдерді пайдалану, бұл тілдерді жекешелік және бұқаралық салада пайдалануды қолдау кіреді. Мәселен, мемлекет маңдайшалар, жазулар, жердің, көшелердің атаулары және өзге де топографиялық көрсеткіштер азшылықтардың тілдерінде немесе екі тілде – мемлекеттік тілде және азшылық тілінде – жазылады деген шешім қабылдай алады.

43. Қоғамның барлық мүшелерінің көптілділігін қолдау лингвистикалық тұрғыдан алуан түрлі қоғамдарды ықпалдастыруға септесе алады.

Ықпалдасу – көпшіліктің де, азшылықтың да қатысуымен жүретін екі жақты процесс. Сөйтіп, лингвистикалық тұрғыдан алуан түрлі қоғамдарда, егер қоғамның барлық мүшелері өз елінде қолданылатын өзге тілдерді оқып-үйренсе, ықпалдасу процесі едәуір жеңілденуі мүмкін. Бұл көпшілікке жататын адамдардың азшылықтардың

тілдерін, әсіресе тілдік тұрғыдан аралас аймақтарда, оқып-үйренуіне қолдау көрсету керек деген сөз. Бұл ықпалдасу процесіне тән өзара бейімделуді мойындаудың кілті болуы ықтимал.

Көптілділік, әсіресе басқа адамдармен ұдайы өзара әрекеттес болатын жеке адамның олардың тілін үйренуі, өзара рухани баюға септеседі және өзара түсіністік пен толеранттылықты нығайтудың құралы болып саналады. Тіл мен даралықтың арасында айқын байланыс бар екендігіне қарамастан, қандай да бір тілді меңгеру немесе оны білмеу, һәм тілді жай пайдаланудың өзі, автоматты түрде белгілі бір топқа қатыстылықпен немесе тілдік құқықтарды пайдаланумен байланыстырылмауы тиіс.¹⁰⁸ Осылайша, көптілділікке барлық адамдар үшін, әсіресе лингвистикалық тұрғыдан алуан түрлі қоғамдарда, ықпалдасудың элементі ретінде қолдау көрсетілуі қажет.

Білім

44. Білім саласындағы саясат ықпалдасу саясатының бір бөлігі ретінде соған сәйкес әзірленуі тиіс. Яғни, ол қоғамның ықпалдасуы үшін ең үздік негіз қамтамасыз ете алады және әртүрлі қауымдастықтардың оқушылары арасындағы білімге, өзара әрекеттестікке және өзара түсіністікке септеседі.

Білім ықпалдасудың дамуына және әлеуметтік топтасуға қол жеткізуге септесетін ең маңызды тетіктердің бірі бола отырып, ықпалдасу саясатының ажырамас бөлігі болуы тиіс. Білімнің барлық қоғам мүшелері үшін шешуші маңызы бар, өйткені білім алу арқылы олар тең жағдайда өмірдің бүкіл салаларына толық та тиімді қатысу үшін қажетті дағды-машықтар иеленеді. Білім даралықтың маңызды элементтерін сақтаудың және берудің негізгі құралы, сонымен қатар мәдениетаралық байланыстар мен түсіністікке септесетін, һәм жалпыға тән азаматтық бірегейлік сезімін қалыптастырудың ең пәрменді құралдарының бірі болып саналады.

¹⁰⁸Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 16-тармақ.

Білім жүйесін дамытуға жауапты қызметкерлер адамдардың өзара әрекеттестігі пен қатысуын әртүрлі даралықтарды сақтау және дамытуды қолдаумен ұштастыруға ұмтылулары қажет.¹⁰⁹

45. Мемлекеттер азшылықтарға жататын адамдардың, әсіресе азшылықтар дәстүрлі түрде бұрыннан тұратын немесе саны едәуір аймақтардағы жағдайларға байланысты, өз тілін оқу немесе сол тілде білім алу құқығына сыйластықпен қарауы керек. Бұған қоса, мемлекеттер барлық оқушылар үшін, олардың көпшілікке немесе азшылыққа жататынына қарамастан, оқытудың теңқолжетімділікті, тең мүмкіндіктерді және тең түпкілікті нәтижені қамтамасыз етуге арналған барлық деңгейдегі интеграцияланған және көптілді білім жүйесін әзірлеуі тиіс. Мұндай интеграцияланған білім беруде барлық оқушылар осы қоғамдағы алуан түрлілік туралы мағлұмат алулары қажет.

Білім саласындағы саясат азшылықтарға жататын адамдардың өз азшылығының тілін оқып-үйрену немесе тиісті жағдай бар жерде осы тілде білім алудың¹¹⁰ даусыз құқығын сақтау және бүкіл адамдар үшін сапалы білім алудың тең мүмкіндіктері бар бірегей білім кеңістігін жасау қажеттігі арасындағы тиісті теңгерімді табуға ұмтылуы керек. Осы мәнмәтін аясында білім саласындағы сегрегациядан, тіпті ол азшылық қауымдастықтарының өз іс-әрекеттерінің нәтижесі болса да, азшылықтарға жататын адамдардың білім алу құқығын толық сақтай отырып, тартыну маңызды.¹¹¹

Мұндай теңгерімге қол жеткізу үшін білім саласындағы ықпалдасу саясаты кем дегенде төмендегілерге негізделуі тиіс:

- Мектепке дейінгі оқытудан ересектерді оқытуға дейінгі білім саласының барлық деңгейіндегі саясат әркімге интеграцияланған және топтасқан қоғамның пайдалы да толыққанды мүшесі болу үшін қажет дағдыларды, білімді, қабілет пен байланыстарды дамытуда өз әлеуетін жүзеге асыру үшін тең мүмкіндіктер қамтамасыз етуі керек;

¹⁰⁹ Бұл, бұдан басқа, Гаага ұсынымдарында және Білім мәселелері жөніндегі Ұсынымда көрсетілген.

¹¹⁰ АҰНҚ, 12-14 баптар; Гаага ұсынымдары.

¹¹¹ 7-ұсынымды да қараңыз, жоғарыда.

- Саясат алуан түрлілік мойындалатын, бағаланатын және оған оң көзқарас танытылатын жерлерде, оқушылар ұжымында да, одан тыс жерлерде де, өзгелерге сыйластық мәдениетіне қолдау көрсетілетін жерлерде жалпы интеграцияланған және инклюзивті білім ортасын дамытуға көмектесуі тиіс;
- Білім жүйесінде мемлекетте тұратын азшылықтардың да, көпшіліктің де тарихын, дінін, мәдениетін, дәстүрлерін және қоғамға қосқан үлесін білуге мүмкіндік беретін тиісті оқу материалдарын пайдаланып, әртүрлі көзқарастарды көрсете отырып, жалпыға міндетті оқу бағдарламаларын әзірлеу қажет. Алуан түрлілікке және плюрализмге сыйластықпен қарау оқу бағдарламалары қамтитын барлық пән салаларында оқытудың негізіне айналуы тиіс.¹¹²
- Көптілді қоғамдарда білімнің теңгерімді және инклюзивті жүйелері мемлекеттік және ресми тіл(дер)де оқытуды оқушылар үшін олар жататын азшылық тілінде меңгерудің немесе осы тілде білім алудың барабар мүмкіндіктерімен ұштастыру қажет.¹¹³ Көптілді білім барлық қауымдастықтардың, сол сияқты тұтас қоғамның оқушылары үшін қосымша артықшылықтар береді және азшылықтар үшін де, көпшілік үшін де құпталуы керек;¹¹⁴
- Тиісті біліктілігі бар персонал даярлауды, жұмысқа орналастыруды және тұрақты қолдау көрсетуді тиісті түрде қамтамасыз ету қажет, мұндайда педагогикалық ұжым қоғамның алуан түрлілігін білдіретіндей және алуан түрлі этникалық топ өкілдері оқитын мектептік ортада сабақ беру үшін тиісті түрде даярланатындай қажет шаралар қолданылуы тиіс;
- Реті бар жерде оқу материалдарын дайындауға және тиісті елдермен мұғалімдер алмасуға қатысты нақты екіжақты келісімдер жасауға болады;¹¹⁵
- Қажет болғанда, мұқтаждығы көп азшылық адамдарының оқу процесіне қатысуы үшін, болашақта жұмысқа орналасуы үшін және өзге де әлеуметтік-экономикалық мәнмәтінде қоғамның

112 Бала құқықтары туралы конвенцияны да қараңыз, 7-бап.

113 АҰНҚ, 14-бап; Гага ұсынымдары.

114 43-ұсыным, жоғарыда.

115 Больцано/Боцен ұсынымдары, 18-ұсыным.

басқа мүшелерімен тең мүмкіндіктерді қамтамасыз ету үшін қосымша қолдау көрсетілуі керек;

- Бүкіл мүдделі тараптардың толық қатысуын және жауапкершілік сезімін қалыптастыруды қамтамасыз ету мақсатында білім беру қызметі барлық оқушыларды, ата-аналарды және қауымдастықтарды мектептік һәм жергілікті деңгейде тартуға септес болуы тиіс;
- Мемлекеттер азшылықтардың тілдік және діни оқу мекемелерін (мемлекеттік немесе жеке меншік) құру және қызметін қолдау құқығына сыйластықпен қарауы, сөйтіп, ата-аналардың немесе оқушылардың заңды қамқоршыларының тілектеріне сай білім алуын қамтамасыз етуі қажет.¹¹⁶ Мұндай құрылымдарға қатысу, оның ішінде аталмыш мекемелерде оқу ерікті түрде, ал олар беретін білім құзырлы органдар белгілеген жалпымемлекеттік стандарттарға сай болуы керек;
- Білім жүйесінің мекемелері мәдениет, тіл немесе дін негізінде құрылған жерлерде әртүрлі оқу орындарына немесе топтарына баратын оқушылар арасындағы өзара түсіністікке және жүйелі өзара әрекеттестікке септесетін тетіктерді қолдауы тиіс. Сонымен қатар оқушылар қабылдағанда біршама алуан түрлілікті қамтамасыз ету бойынша шаралар қолдану мүмкіндігін қарастыру керек; мұндайда олар осынау алуан түрлілікті сақтауға септесетін жағдайларды қамтамасыз ету шараларымен ұштасуы қажет;
- Егер қандай да бір қауымдастыққа жататын оқушылардың диспропорциялық саны арнайы мектептерге, ғимараттардың жекелеген корпустарына немесе объективті және ойластырылған негізі жоқ кластарға жіберілсе, онда бұл кемсітушілік болып саналады. Мұндайда мемлекеттер осындай жағдаятты түзету жөнінде жедел де пәрменді шаралар қабылдауы, сонымен бірге қосымша шаралардың қажеттігі бар-жоғын анықтау үшін сол жағдаяттың одан әрі дамуын бақылап отыруы тиіс;
- Мемлекеттік білім беру саясаты және ересектерді оқыту мен өмір бойы оқу сияқты білімнің формальды жүйесінің аясынан тыс жүзеге асырылатын шаралар да қоғамның алуан түрлілігі мен ықпалдасуына сыйластықпен қарауға көмектесуі керек.

¹¹⁶ Бала құқықтары туралы конвенция, 18-бап.

Қауіпсіздік және құқықтық тәртіпті қорғау

46. Қауіпсіздік және құқықтық тәртіп органдары кәсіби һәм ашық болып, адам құқықтарын толық сыйлауы тиіс. Олар қоғамның алуан түрлілігіне сай болуы және қажетті жерде мақсатты саясат арқылы жұртшылықтың барлық топтарының, оның ішінде азшылықтардың мүдделерін қамтамасыз етуге қызмет жасауы қажет.

Қауіпсіздік және құқықтық тәртіп органдары мен азшылықтарға жататын адамдардың арасында өзара әрекеттестіктің және ынтымақтастықтың болмауы азшылық қауымдастықтарының теріс реакциясына, тіпті дау-дамайға да соқтыруы ықтимал.¹¹⁷ Полиция өзі қызмет ететін қоғамның біртұтас өкілі болғанда және полиция мен азшылық қауымдастықтарының арасындағы өзара әрекеттестік оңды жолға түскенде этносаралық қатынастар мен қоғамның ықпалдасуы жақсаруы мүмкін.

Осы ұсынымдардың негізінде жатқан қағидаттар қауіпсіздік және құқықтық тәртіп саласындағы шараларды әзірлеу мен іске асыру арқылы ықпалдасу саясатының өзегі болуы тиіс; бұған жеке құрамды жасақтау, барабар өкілділік, кәсіби даярлау мен жеке бастың әлеуетін дамыту, жедел қызмет және кикілжіңнің алдын алу мен реттеу мәселелері кіреді.

Қоғамды ықпалдастыруда қарулы күштер де сындарлы рөл атқара алады. Олардың рөліндегі және ел жұртшылығымен қарым-қатынасындағы айырмашылықтарға қарамастан ықпалдасудың құқықтық тәртіпті қорғау органдарына жататын қағидаттарының көбі қарулы күштерге де қолданыла алады.

¹¹⁷ Бұған Көпұлтты қоғамдағы полиция қызметі мәселелері жөніндегі ұсынымдарда (2006 ж.) баса назар аударылған.

Мемлекеттің қауіпсіздік және құқықтық тәртіп саласындағы саясатын әзірлегенде мына жайттар ойда тұруы керек:

- Құқықтық тәртіпті қорғау органдарының және жұртшылықтың барлық топтарының, оның ішінде азшылықтар қауымдастықтарының арасындағы, сеніммен ынтымақтастықты нығайту мақсатында саясат пен оны іске асыру шараларын әзірлеу қажет. Бұл да құқықтық тәртіпті қорғау органдарының жедел пәрменділігін және әлеуетін арттырады;
- Азшылықтарға жататын адамдарды қауіпсіздік және құқықтық тәртіпті қорғау органдарына қызметке тарту мен бұл қызметте ұстау олардың барлық деңгейдегі барабар өкілдігін қамтамасыз ету жөніндегі мақсатты саясаттың міндеті болуы тиіс;
- Полиция мен жұртшылық арасындағы өзара әрекеттестікті жолға қою стратегиялары азшылық қауымдастықтарымен берік ынтымақтастық қатынастар орнату тұрғысынан келгенде пайдалы болмақ. Өзара әрекеттестік пен сенім ахуалын орнатуды қолдауға әртүрлі қауымдастық өкілдерімен араласу ықтималдығы жоғары полиция қызметкерлерінің мәдениетаралық және әртілді құзіреттерін қамтамасыз ету сияқты шаралар септесе алады;
- Мемлекеттер тең араласуды, бұған кемсітушілікке тыйым салу кіреді, қамтамасыз ету туралы заңнама қабылдауы және оны тиімді жүзеге асыруды қамтамасыз етуі тиіс. Бұл міндет құқықтық тәртіпті қорғау органдары қызметкерлерін оқытуды және олардың кемсітушілік пен құқықтық қорғау жолдары туралы ақпараттануын арттыруды талап етеді. Бұдан басқа, құқықтық тәртіпті қорғау органдарының өздерінде тікелей, жанама және институционалды кемсітушілікке қарсы бағытталған нақты кемсітушілікпен күрес саясатын әзірлеу, қабылдау және мониторинг жүргізу керек. Осы тұрғыдан келгенде қажетті әлеуетті ұлғайту жөнінде нақты шаралар қабылдануы тиіс;

- Жек көрушілік негізіндегі қылмыстардың белгілерін дұрыс анықтауды, тіркеуді, оларды пәрменді зерттеуден өткізуді және қылмыстық қудалауды қамтамасыз ету мақсатында тиісті заңдық база және оны іске асыру саясатын қабылдау, сонымен қатар персоналды оқытуды ұйымдастыру қажет. Мұндай қылмыстардың алдын алу бойынша шаралар қабылдануы тиіс;
- Құқықтық тәртіпті қорғау органдарынан шығатын ақпарат, бұған жұртшылық арасында таратуға арналған баспа материалдары кіреді, мәдени ерекшеліктерді ескеруі және мүмкін болған жерде азшылық тілдерін пайдалануды енгізе отырып, барлық қауымдастықтарға арналған болуы керек.

Әділ сот төрелігіне қолжетімділік

47. Мемлекеттер басым міндет ретінде әділ сот төрелігіне қолжетімділікке қатысты ахуалды бағалауы және барлық адамдар үшін сот төрелігіне тиімді қолжетімділікті қамтамасыз етуге арналған баршаны қамтитын стратегия мен шаралар жүйесін әзірлеуі керек. Қоғамның ықпалдасуы үшін тиімді де риясыз сот төрелігіне тең түрде қол жеткізудің маңызы зор.

Әділ де тиімді сот жүйесіне деген сенімнің және құқықтық дәрежеге тәуелсіз қолжетімді құқықтық қорғау құралдарының қоғамды ықпалдастыру үшін өмірлік мәні бар. Тиімсіз сот төрелігі жүйесі азшылықтарға жататын адамдарға қатысты кемсітуші фактор ретінде оңай қабылданады. Тиімсіз сот төрелігі жүйесіне сенімнің болмауы немесе жүйе көпшілік өкілдеріне артықшылық береді деген көзқарас әлеуметтік топтасуға нұқсан келтіреді, жатсынуды күшейтеді және дау-дамайлардың, оның ішінде этносаралық сипаттағы, пайда болу қаупін арттыруы ықтимал.

Осы тұрғыдан келгенде, сот жүйесіндегі ықпалдасу саясаты мыналарды көрсетуі тиіс:

- Заңнама сот жүйесінде азшылықтарға жататын адамдардың барабар өкілдігін көздеуі тиіс;
- Судьяларды, прокурорларды және басқа қызметкерлерді кәсіби даярлау, жұмысқа алу, жұмыс орнында ұстап қалу және лауазымын өсіру жөнінде тиісті шаралар әзірленуі қажет. Мұндай саясаттың тиімділігіне тұрақты мониторинг жүргізілуі тиіс. Қажет болғанда азшылықтарға жататын адамдардың қатысуын ұлғайту үшін арнайы шаралар қабылдануы керек;
- Сот төрелігіне қолжетімділікпен байланысты кедергілерді, оның ішінде әсіресе азшылықтар өкілдеріне қатысты, мейлі қаржылық, тілдік немесе қоғамдық сипаттағы болсын кедергілерді, анықтау және жою қажет. Тегін заңнамалық көмек алғанда, сот ісін жүргізгенде және әкімшілік рәсімдерді жүзеге асыру барысында азшылықтар тілдерін қылмыстық сот ісіндегі¹¹⁸ адам құқықтары жөніндегі ең аз стандарттар талап еткендегіден де жоғары дәрежеде қолдану мүмкіндігі араласудағы теңдікке, билікке сенімділікке септігін тигізеді және кикілжіңдердің ықтимал себептерін азайтады;
- Сот төрелігіне тең қолжетімділікті қамтамасыз ету шаралары сотқа қарапайым қолжетімділікті қамтамасыз етуден кеңірек болуы тиіс. Мұндай шараларға басқа құқықтық қорғау құралдары, һәм шағымдарды қарастыру бойынша тәуелсіз және тиімді органдар мен дауларды шешетін баламалы тетіктерге қолжетімділік кіреді;
- Мемлекеттер адам құқықтарын дөрекі түрде бұзудың құрбандарын қорғау үшін сот қорғауының тиімді құралдарын жедел түрде қамтамасыз етуі, сонымен қатар тиісті бітістіру тетіктерін, әсіресе кикілжіңнен кейінгі қоғамдарда, пайдалануға септесуі керек. Тиісті тетіктерді қамтамасыз ету пәрменді де дер кезінде шешілуге тиіс, мысалы, меншік бойынша, үйге оралу және азаматтықты қалпына келтіру құқығын қорғау бойынша реттелмеген талаптарды орындау үшін ресурстар бөлініп, жәбірленушілерге қоғамның ықпалдасу процесіне қатысуға және өз функцияларын атқаруға қажет басқа жағдайлар жасалуы тиіс.

¹¹⁸ АСКХП, 9.2-бап; АҚЕК, 6-бап; АҰНК, 10.3-бап.

Бұқаралық ақпарат құралдары

48. Мемлекет саясаты бұқаралық ақпарат құралдарының мүмкіндіктерін дамытуға және хабардарлығын арттыру үшін септесуге арналуы керек. Бұл саясат БАҚ-тар өз қоғамдарындағы алуан түрлілікті, басқасын айтпағанда, мәдениетаралық алмасуды қолдай отырып, және теріс стереотиптер мен соқыр нанымдарға қыр көрсете отырып, һәм төзбеушілікке өзге тәсілдермен қарсы тұра отырып, тиісті әрекет істеу үшін қажет.

Бұқаралық ақпарат құралдары қоғамды ықпалдастыру процесінде екі маңызды рөл атқарады.¹¹⁹ Біріншіден, олар азшылықтарға жататын адамдар үшін өз құқықтарын, оның ішінде өз тілін пайдалану және өз мәдениетін дамыту құқығы бар, жүзеге асыруда өзекті форум болып табылады. Екіншіден, ақпарат алу мен берудің тетігі болғандықтан бұқаралық ақпарат құралдарының мәдениетаралық үнқатысуға және өзара түсіністікке, бұған қоғамдағы теріс стереотиптерге, соқыр сенімге және төзбеушілікке қарсы әрекет қосылады, септесуші ахуалды нығайту үшін елеулі маңызы бар.

Мемлекеттік саясат бұқаралық ақпарат құралдарындағы мәдениетаралық алмасуға септесуі және теріс стереотиптер мен төзбеушілікті сыни қырына алуы керек. Бұл тұрғыдағы шаралар заң бұзушылық үшін белгіленетін нақты қылмыстық және әкімшілік санкциялардан бастап бұқаралық ақпарат құралдарындағы азшылықтардың тілдері мен мәдениеттері болуын белсенді қолдауға дейін, оның ішінде арнайы қаржыландыру арқылы, түрленуі мүмкін. Бұдан басқа, бұқаралық ақпарат құралдары саласындағы саясат, өзін-өзі реттеу тетіктері мен лицензия беру режимдері пікір және ақпарат алмасуға септесетін, әртүрлі қауымдастықтардың қажеттігін көрсететін және тез реакция жасайтын тәуелсіз де плюралистік бұқаралық ақпарат құралдары үшін жайлы орта құруды көздеуі тиіс.

¹¹⁹ Басқасын айтпағанда, бұған АҰНҚ, 6- және 9-баптарда, сондай-ақ Телерадиохабарларда азшылықтар тілдерін пайдалану жөніндегі ұсынымдарда (2003 ж.) (бұдан әрі: Телерадиохабарлар саласындағы ұсынымдар) баса назар аударылады.

Бұқаралық ақпарат құралдарына тиесілі негізгі әлеуметтік және демократиялық рөл олардың бостандығының ерекше қорғалуын көздейді.¹²⁰ Солай бола тұра, бұқаралық ақпарат құралдарының қоғамдық ахуалды қалыптастыруда, оның ішінде қауымдар арасындағы қатынастар мәселесі бойынша, маңызды рөл атқаратындығы олардың қызметінің әлеуметтік топтасуға және ықпалдасуға әсер ететінін қаперде ұстау қажеттігін білдіреді. Бұқаралық ақпарат құралдары теріс стереотиптер қалыптастырып, қоғамға іріткі салатын саясаткерлердің немесе басқа қоғам қайраткерлерінің мәлімдемесін таратудан туатын ықтимал салдарларды ескеруі тиіс.

49. Бұқаралық ақпарат құралдарындағы мемлекеттік немесе ресми тіл(дер)ді алға бастыруға арналған шаралар азшылық тілін пайдалану құқығын шамадан тыс шектемеуі тиіс.

Бұқаралық ақпарат құралдарындағы азшылық тілдерінің едәуір орын алуы азшылықтарға қатысты инклюзивті мемлекет саясатының көрсеткіші болып саналады және тілдік алуан түрліліктің маңыздылығын көрсетеді. Осы орайда мемлекеттер бұл мәселе жөніндегі консультацияларға азшылықтарды тікелей қатыстыра отырып, телерадиохабарларда азшылықтардың тілдерін пайдалану бойынша саясат қалыптастыруы керек.¹²¹ Бұл саясат азшылықтарға жататын адамдардың қоғамдық-саяси, экономикалық, әлеуметтік және мәдени өмірге тең құқықты әрі тиімді қатысуы үшін міндетті шарт ретіндегі ана тілінде¹²² де ақпарат пен идеялар алу және беру құқығына негізделуі тиіс.

120 Басқаларына қоса, бұған ЕҚЫҰ Тұрақты кеңесінің №193 шешімінде (1997 ж.) баса назар аударылады; тағы қараңыз: АҚЕК, 10-бап және оның прецеденттік құқықтағы, әсіресе АҚЕК-тің Данияға қарсы Йерсилд (Jersild v. Denmark) ісі бойынша 1994 ж. 23 қыркүйектегі №15890/89 шешіміндегі түсіндірмесі.

121 Телерадиохабарлар саласындағы ұсынымдар, 5-ұсыным.

122 АҰНҚ, 9-бап.

Бірақ, мемлекеттер жоғарыда келтірілген шеңберде¹²³ және азшылықтарға жататын адамдардың өз тілін бұқаралық ақпарат құралдарында қолдану құқықтарына шамадан тыс шектеулер қоймаған немесе тілдік алуан түрлілік негізсіз шектемеген жағдайда мемлекеттік тілдің, әсіресе қоғамдық бұқаралық ақпарат құралдарында, пайдаланылуын заңды түрде қолдай алады.

Осындай теңгерімді іздестіргенде саясат, кем дегенде, мыналарға негізделуі керек:

- Баспа және интернет-басылымдар тілдеріне ешқандай шектеу қойылмаған кезде телерадиохабарларда, мейлі ол қоғамдық немесе жекеменшік бұқаралық ақпарат құралдарына қатысты болсын, тіл таңдауға қойылатын қандай да бір шектеу сөз бостандығының пропорционалдығын және оған толық сыйластық көрсетілуін қамтамасыз ету мақсатында мұқият бағалаудан өткізілуі тиіс;
- Қоғамдық бұқаралық ақпарат құралдары үшін мемлекеттік тілде хабар тарату квоталары заңды бола алады; алайда олар ұлттық азшылықтарға жататын адамдардың тілдік құқығын сақтауға кепілдік беретін ерекше шаралармен толықтырылуы тиіс; мысалы, тұрғылықты азшылықтардың саны едәуір болатын өңірлер үшін мұндай квоталарды икемді пайдаланғанда және/немесе алып тастағанда. Оны қойып, тілдік квоталарды енгізу хабардың мазмұнын реттеу деген сөз емес, бұл бұқаралық ақпарат құралдарының бостандығына жан-жақты сыйластықпен қарауды білдіреді. Сөйтіп, заңды мақсаттар уәжді болған жерлерде жекеше хабар таратудағы мемлекеттік тілдің пайдаланылуына қолдау көрсету түрлі экономикалық ынталандыру арқылы, оның ішінде мемлекеттік гранттар бөлу және контент өндіруді қолдау арқылы, анағұрлым тиімді жүзеге асырылуы тиіс.¹²⁴
- Ықпалдасуды қолдау мақсатында субтитрларды, квоталарды және/немесе ретрансляция талаптарын пайдаланған жағдайда мемлекет тиісті қаржылық және техникалық қолдау көрсетуі керек және де бұл шаралар ұлттық азшылықтардың тілдерін пайдалануға шамадан тыс ықпал етпеуі тиіс. Кейбір жағдайда субтитрларды пайдалану қауымаралық коммуникацияны және

¹²³ 42-ұсыным, жоғарыда.

¹²⁴ Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 43-тармақ.

бүкіл жұртшылықты қамтуды жақсартудың пәрменді жолы бола алады. Мәселен, кейде көпшіліктің тілінде де, азшылықтың тілінде де топтар арасындағы өзара әрекеттестікті қолдау және тілдік кедергілерді еңсеру мақсатында субтитрлар пайдаланылатын көптілді бағдарламалар жасалады;

- Қоғамдық БАҚ-тың арнайы емес бағдарламаларына, оның ішінде бұқаралық ақпарат құралдарында алуан түрлілік пен плюрализм үшін жайлы жағдай жасау жолымен, азшылықтардың қолжетімділігіне және қатысуына көмектесу қажет;
- Қоғамдық хабар тарату қоғамның мәдени және тілдік алуан түрлілігін білдіруі керек. Істің мәні бойынша, азшылықтарға, оның ішінде саны аз ұлттық азшылықтарға жататын адамдардың барабар өкілдігіне және олардың тілдеріне кепілдік берілуі тиіс. Мұның телерадиохабарларды реттейтін органдарға да қатысы бар. Мемлекеттер азшылықтардың тіл иелерінің мүдделері әсіресе реттеуші органдарда орындалатындай немесе назарда болатындай шаралар қабылдауы керек.¹²⁵
- Шекараға жақын аймақтарда тұратын азшылықтар үшін ортақ тілдес көрші мемлекеттердің хабарларына қол жеткізу мүмкіндігі сирек кездесетін құбылыс емес, бірақ бұл олар тұратын мемлекетті ұлттық азшылықтардың құқықтарын, оның ішінде тіл және бұқаралық ақпарат құралдары салаларындағы құқықтарын, қорғау жөніндегі өз міндеттерінен босатпайды. Қалай болғанда да мемлекет қоғамның барлық мүшелерін мемлекет ішіндегі көкейкесті мәселелер бойынша ақпаратпен қамтамасыз етуге мүдделі. Мұндай қамтушылық қоғамдық процестерді түсінудің жалпы аясын құру үшін, демек, қоғамды ықпалдастыру үшін қажет. Мемлекеттер тиісті ақпараттың азшылықтар тілдерінде де қолжетімді болуын қамтамасыз ететіндей жолдарды ойластыруы керек;
- Орталық бұқаралық ақпарат құралдарына азшылықтардан шыққан журналистерді тарту және қызметте ұстап тұру үшін күш-жігер салу және азшылықтардың телерадиохабарлар тарату кеңестерінде өкілдігі болу үшін жағдай жасау қажет. Әдетте өз тілдерінде бұқаралық ақпарат құралдарына қолжетімділігі өте шектеулі және азшылықтар тілдерінде

125 Өңірлік тілдердің немесе азшылықтар тілдерінің еуропалық хартиясы, 11(3)-бап.

жұмыс істеуге даярланған кәсіби журналистері тапшы саны аз азшылықтардың немесе жұртшылықтың ерекше осал топтарының мұқтажына айрықша назар аударылуы тиіс.¹²⁶

- Мемлекеттер жеке бұқаралық ақпарат құралдарына қатысты медиа-ақпараттың жеке және қауымдық жеткізушілері үшін, мысалы, қаржыландыру мен жиіліктер бөлу, азшылықтардың, ең алдымен саны аздар үшін, бұқаралық ақпарат құралдарына, мұның ішінде олардың тіліндегі бұқаралық ақпарат құралдарына, қолжетімділікті кеңейту арқылы, ынталандыру мүмкіндіктерін қарастыруы тиіс. Жекеменшік БАҚ секторында мемлекеттік тілде хабар тарату квотасын орындау туралы талап заңсыз болып көрінбейтініне қарамастан, бұл талаптан туатын мәселе де бар. Өйткені келешекте жеке бастамашылықты және азшылық тілдеріндегі бұқаралық ақпарат құралдарының қызметін шектеуі мүмкін.¹²⁷
- Азшылықтар қауымдастықтарында олардың тілдерінде шығатын баспа басылымдары ерекше рөл атқаратындықтан мемлекеттер баспасөз үшін бөлінетін жәрдем қаржыға қатысты жалпы ережелердің азшылықтар тілдерінде шығатын баспа БАҚ-тарына қолданбауын қамтамасыз етулері тиіс. Өйткені аталмыш ережелерде әдетте ең аз таралым немесе бүкіл мемлекет аумағында таратылу сияқты азшылық БАҚ-тарының орындауы неғайбіл шарттар енгізілген;¹²⁸
- Басқа, әдетте көршілес елдерде өндірілген азшылықтар тілдеріндегі бағдарламаларды қабылдауды жеңілдететін жаңа технологиялар әлеуетіне оң көзбен қарау, ал реті бар жерде тіпті құптау керек. Алайда бұл шаралар ел ішіндегі азшылықтар тілдерінде бағдарламалар жасауды алмастырмауы тиіс.

126 Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 41- және 42-тармақтар.

127 Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 45- және 46-тармақтар.

128 Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 47-тармақ.

Рәміздердің алуан түрлілігі және оларды қоғамдық салада пайдалану

50. Мемлекеттер жалпы бұқаралық кеңістікте рәміздерді көрсету мен пайдалануға қатысты азшылықты да, көпшілікті де құрайтын топтардың ниеті мен сезімталдығына түсіне қарап, ықпалдастыруды алға бастырулары керек. Мемлекеттер көзқарас білдіру бостандығына қамқорлық көрсете отырып, іріткі салғыш сипаттағы рәміздерді пайдаланбауы және мемлекеттік емес акторлар тарапынан мұндай рәміздерді көрсетпеу хақында табанды түрде ұсыныс жасауы қажет. Реті бар жерде инклюзивті рәміздерді пайдалануды қолдау мүмкіндіктерін іздестірген жөн.

Тулар, белгілер, мүсіндер, ескерткіштер, жер және көше атаулары, естелік даталар мен мерекелер, тарихи орындар мен зират-мазарлар сияқты рәміздердің даралық үшін маңызы зор болуы мүмкін. Рәміздер әлеуметтік қатынастарға күшті ықпал ете алады. Олар ішке тарту мен топтасуды қолдау үшін де, алшақтау мен бөліну үшін де пайдаланылуы ықтимал. Рәміздерді орынсыз пайдалану дау-дамайға және қауымаралық зомбылыққа айналып кетуі мүмкін шиеленіс пен кикілжіңге апарып соғуы мүмкін. Мәселені бұлай ушықтырмау үшін рәміздерді пайдалануға байланысты ықтимал проблемаларды шешуге арналған ықпалдасу саясатының негізін қалайтын компоненттер ретіндегі байсалды да әділ ережелер қабылдауға болады.

Рәміздерді пайдалану саласындағы ықпалдасу саясаты аз дегенде мыналарға негізделуі тиіс:

- Жеке адамдардың даралыққа қатысты рәміздерді көпшілікке көрсетуі көзқарас білдіру бостандығына жатады. Сондықтан оған заңды да анық белгіленген құқықтық негіз болмаса, тыйым салынбауы тиіс. Қандай жағдайда болмасын бұл заңдық негіздер тар шеңберде түсіндіріліп, кез келген тыйым заңды мақсаттарға пропорционал болуы керек;

- Жергілікті басқару органдарының немесе басқа бұқаралық мекемелердің ғимараттарында не олардың ішінде тулар ілу және рәміздерді орналастыру дау-дамайдың тақырыбына айналуы және шиеленіске соқтыруы мүмкін. Осындай жағдайда мемлекеттер қоғамды құрайтын барлық топтардың заңды мүдделерінің арасында теңгерімге қол жеткізу мақсатында инклюзивтік және тиісті басқару қағидаттарына сүйеніп, рәміздерді бұлайша пайдалануды реттеу туралы мәселені қарастыруы керек;
- Белгілі бір жағдайларда азшылықтардың құқықтары ұлттық азшылықтар тілдерінде (бұл тиісті жағдайда пайдаланылатын әліппеге де қатысты) топографиялық және көше белгілерінің болуын көздейді.¹²⁹ Реті бар жерде мемлекеттер аз ұлттар тілдерінде, тіпті азшылықтар осы аймақта дәстүрлі тұратын немесе саны едәуір болмаса да, мұның символикалық маңызы болғандықтан топографиялық көрсеткіштерді пайдалану құқығын қамтамасыз ете алады. Бұдан басқа, азшылықтар тілдерінде топографиялық белгілерді пайдалану құқығын беретін сандық шамалар белгіленгенде, бұл сандық шамалар азшылықтардың кейбір тілдерінің қолданылуына қатысты диспропорциялық кедергі келтірмеуі тиіс. Жол қозғалысы қауіпсіздігі немесе әртүрлі әліппені қолдану да қостілді көрсеткіштерге қарсы сенімді уәж бола алмайды. Керісінше, қостілділікті бұлайша көрсету қолдау табуы керек, өйткені осы тәсіл арқылы аталмыш аумақта жұртшылықтың түрлі топтары жарасымды түрде тұрып жатқандығы жария етіледі.¹³⁰
- Рәміздерді орналастырғанда немесе пайдалануға тыйым салынғанда, һәм мүсіндерді, ескерткіштерді және басқа символикалық объектілерді немесе ғимараттарды орнатқанда я болмаса бұзғанда мемлекеттер қауымдастықтар арасындағы тарихи және заманауи қатынастарды тиісті түрде ескеруі қажет. Бұл орайда мемлекеттік саясат мәдениетаралық байланыстарға, сонымен қатар қоғамдағы барлық топтардың бейімделуіне және бірін-бірі өзара мойындауына лайықталуы тиіс;

¹²⁹ АҰНҚ, 11-бап.

¹³⁰ Тіл мәселелері жөніндегі түсіндірме, 67-тармақ.

- Көшелерге, ғимараттарға және басқа да бұқаралық кеңістіктерге атау бергенде немесе атауын өзгерткенде, бұл әрекеттер қоғамның ықпалдасуына қаншалықты әсер ететіндігіне назар аудару қажет. Осыған байланысты, бұл шешімдердің нәтижесі қоғамдағы әртүрлі топтар арасында бөліну тудырмайтындай етіп, инклюзивтілік пен қатысу негізінде қабылдануының маңызы өте зор;
- Қатысушы мемлекеттер бұқаралық кеңістіктердегі діни рәміздерді көрсетуге, діни ғимараттарды салуға немесе қайта жабдықтауға, діни ғұрыптарға, сонымен бірге тамақтанудың және/немесе киімнің дәстүрлі ерекшеліктеріне қатысты ұстанымдары бойынша бір-бірінен өте-мөте айырықшаланады. Көпшілік ұстанатын діннен өзгеше дінге сенетін азшылықтардың жайсыз жағдайда қалу қаупі бар, олар кемсітушілікпен бетпе-бет келуі мүмкін. Діни рәміздерді қоғамдық орындарда көрсету көзқарастарына қатысты саясаттарында алшақтық кең болғанымен, мемлекеттер дін белгілері бойынша кемсітпеушілікті заңнамалық түрде және іс жүзінде қамтамасыз етуі тиіс. Мемлекеттер азшылықтардың діни құқықтарына сыйластықты, мұның ішінде, дін мен наным бостандығын да қамтамасыз етуі керек. Мемлекеттер діни алуан түрлілікке сыйластықпен қарауы және діни мұқтаждықтарға қатысты парасатты бейімделу қағидатын қолдануды мойындауы тиіс. Қажет болған жерде мемлекеттер дінаралық үнқатысуды да қолдауы керек.

- Еуропадағы қауіпсіздік және ынтымақтастық ұйымы 57 мемлекетте ортақ құндылықтар туралы саяси үнқатысу және ұзақ мерзімді өзгерістерге бастайтын практикалық іс-әрекеттер арқылы тұрақтылық, гүлдену және демократия орнығуы үшін қызмет етеді.