

# Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств

Листопад 2012 р.



# Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств

Листопад 2012 р.



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Верховний комісар у справах національних меншин

Видано і поширюється  
Верховним комісаром ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ).

У випадку будь-якої неоднозначності або невідповідності між текстом англійською мовою і перекладом на українську мову, оригінал англійською мовою має перевагу.

Дозволяється вільно копіювати будь-яку інформацію з даної публікації. Ми будемо вдячні за посилання на джерело.

ISBN: 978-617-7627-03-5

© Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ), 2012 р.

Надруковано в Україні

Виправлене видання. У даній публікації виправлені незначні типографські помилки.

Текст також доступний в електронному вигляді за адресою:  
[www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines](http://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines)

За додатковою інформацією звертайтеся за адресою:  
Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ)  
Prinsessegracht 22  
2514 AP The Hague  
Тел: +31 (0)70 312 5500  
Факс: +31 (0)70 363 5910  
Електронна адреса: [HCNM@HCNM.org](mailto:HCNM@HCNM.org)  
Веб-сайт: [www.osce.org/HCNM](http://www.osce.org/HCNM)

# Зміст

<b>Вступ</b> . . . . .	<b>2</b>
<b>I. Структурні принципи.</b> . . . . .	<b>7</b>
Суверенітет передбачає відповідальність . . . . .	7
Належне та демократичне врядування . . . . .	9
Недискримінація та ефективна рівність . . . . .	10
Дотримання та захист прав людини, в тому числі прав меншин . . . . .	12
<b>II. Принципи інтеграції</b> . . . . .	<b>14</b>
Визнання різноманітності та множинних ідентичностей . . . . .	14
Примат добровільної самоідентифікації . . . . .	15
Неізоляціоністський підхід до питань меншин . . . . .	17
Спільні для всіх державні установи, відчуття приналежності до суспільства та взаємна акомодация . . . . .	18
Інклюзивність та ефективна участь . . . . .	20
Права та обов'язки . . . . .	21
Відносини між спільнотами . . . . .	22
Політика, спрямована як на більшість, так і на меншини . . . . .	23
<b>III. Елементи політики інтеграції.</b> . . . . .	<b>25</b>
Формулювання ефективної політики . . . . .	25
Законодавство та установи . . . . .	29
Діючі актори і ролі . . . . .	34
<b>IV. Основні напрями політики</b> . . . . .	<b>41</b>
Боротьба з дискримінацією та повна й ефективна рівність . . . . .	41
Громадянство . . . . .	43
Ефективна участь . . . . .	49
а. Участь у суспільно-політичному житті . . . . .	50
б. Соціальна та економічна участь . . . . .	51
в. Участь у культурному та релігійному житті. . . . .	54
Мова . . . . .	56
Освіта. . . . .	59
Безпека та охорона правопорядку . . . . .	62
Доступ до правосуддя . . . . .	64
Засоби масової інформації . . . . .	65
Різнманітність символів та їхнє використання в публічній сфері . . . . .	70

# Вступ

У липні 1992 р. Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) своїм рішенням, викладеним у Гельсінському документі НБСЄ, заснувала посаду Верховного комісара у справах національних меншин (ВКНМ) як інструмент для попередження конфліктів на якнайбільш ранньому етапі напружених ситуацій, що пов'язані з проблемами національних меншин. Впродовж минулих двадцяти років три Верховних комісари мали справу з низкою повторюваних питань. Як відповідь, вони опублікували шість тематичних рекомендацій, викладаючи своє бачення та поради державам, що стикаються з такими ж питаннями. Перші три – *Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту*, *Ослозькі рекомендації щодо мовних прав національних меншин* та *Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті* – головним чином стосуються покращення та розробки стандартів прав меншин у сфері освіти, мови та участі в суспільно-політичному житті. Дві наступні публікації – *Рекомендації щодо використання мов меншин у телерадіомовленні* та *Рекомендації щодо поліцейської діяльності в багатонаціональних суспільствах* – стосуються конкретних викликів, з якими зустрічається багато держав під час організації ефективної поліцейської діяльності в етнічно різноманітних суспільствах та під час забезпечення доступу меншин до телерадіомовлення їхньою мовою. Найновіший звіт рекомендацій – *Большанські/Боценські рекомендації щодо національних меншин у міждержавних відносинах* – стосується умов та обмежень, у межах котрих держави можуть підтримувати меншини, що проживають в інших країнах.

Усі питання, що піднімаються в даних публікаціях, безпосередньо пов'язані із зусиллями Верховних комісарів щодо зниження напруги та попередження міжетнічних конфліктів. Досвід ВКНМ вказує на те, що різноманіття саме по собі не залежить від посилення напруги та зростання насильства та не має з ними причинових зв'язків. Жоден з численних етнічних конфліктів, що спалахнули в Європі після завершення Холодної війни, не був неминучим. Ці конфлікти є наслідком політичного вибору, що міг би бути інакшим. Основою таких конфліктів

часто є заперечення основних прав і систематичне та/або системне виключення та відчуження цілих спільнот.

Саме тому захист прав людини, в тому числі прав меншин, нерозривно пов'язаний зі збереженням миру та стабільності як всередині держав, так і між ними. Держави зобов'язані гарантувати рівні можливості для всіх в економічному, соціальному, культурному та політичному житті, незалежно від їхньої належності до більшості або меншин. Більш того, держави мають практичний інтерес у забезпеченні рівних можливостей для участі: низький рівень участі виключених чи маргіналізованих груп призводить до прямих та опосередкованих втрат для суспільства, оскільки зменшується внесок у виробництво суспільного блага та збільшуються витрати, пов'язані з реалізацією заходів щодо усунення численних наслідків такого виключення та маргіналізації.

Однак, усі Верховні комісари, що змінювали один одного, також встановили, що лише визнання та акомодатії культури, ідентичності та політичних інтересів меншин, а також заохочення участі всіх у житті суспільства може бути недостатньо, щоб забезпечити сталий і тривалий мир. Саме тому Верховні комісари рекомендували державам вживати заходів та здійснювати політику, спрямовану на сприяння інтеграції та згуртованості різноманітних багатонаціональних суспільств.

Якщо різноманітні суспільства не мають належної політики інтеграції, тоді існує небезпека, що різні спільноти, в особливості численні та територіально сконцентровані, можуть все більш відокремлюватися, маючи незначну кількість спільних інтересів або взагалі не маючи їх та не відчуваючи приналежності до суспільства. Таке розділення на паралельні та роз'єднані спільноти є значним ризиком для життєдіяльності та стабільності будь-якої багатонаціональної держави. Даний ризик може бути зменшений завдяки добре скерованому процесу інтеграції, що може відіграти вирішальну роль у попередженні переростання напруги в конфлікт, а також є передумовою для побудови рівноправного суспільства. Інтеграція безпосередньо пов'язана з виконанням передбачених суверенітетом зобов'язань, у тому числі захистом прав людини та забезпеченням належного та ефективного управління, а також вона безпосередньо впливає на загальну стабільність будь-якого плюрального суспільства.

*Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств* мають на меті викладення такого міркування та підходу. Рекомендації виходять за межі лише підтримки визнання культури, ідентичності та політичних інтересів меншин, додатково рекомендуючи державам забезпечити налагодження спілкування та взаємодії між різними етнічними спільнотами.

Дані рекомендації передбачають, що національні меншини повинні не лише користуватися законним правом ефективної участі в загальному управлінні державою, але й мають *заохочуватися* до такої діяльності.

Інтеграція – це динамічний процес із залученням багатьох учасників, що сприяє ефективній участі всіх членів різноманітного суспільства в економічному, політичному, соціальному й культурному житті та підтримує інклюзивне відчуття приналежності на національному та локальному рівнях усіх членів суспільства. Задля підтримки процесу інтеграції держави повинні провадити політику, спрямовану на створення суспільства, в якому поважається різноманітність, і кожен, у тому числі всі члени етнічних, мовних, культурних або релігійних груп, робить внесок у створення та підтримку спільної та інклюзивної громадянської ідентичності. Це досягається за допомогою забезпечення для всіх однакових можливостей щодо участі в житті суспільства та отримання від цього користі. Це вимагає від держави забезпечення виконання прав кожного та створення умов для всіх членів суспільства, щоб вони могли взяти на себе свою частину відповідальності. Суспільство в цілому отримує користь від такої політики. Цей процес може викликати зміни в культурах більшості та меншин. Саме тому ВКНМ віддає перевагу, щоб говорити про інтеграцію багатонаціональних суспільств, а не інтеграцію меншини в конкретне суспільство.

Враховуючи зростання етнокультурного різноманіття в усіх державах-учасницях ОБСЄ та підвищення інтересу до моделей та підходів у сфері інтеграції, ВКНМ вирішив синтезувати накопичений досвід Верховних комісарів та поділитися ним у вигляді даних рекомендацій. Вони мають на меті дати настанову щодо того, як держави можуть працювати задля посилення інтеграції та соціальної згуртованості, водночас розглядаючи важливе питання стосовно захисту та просування прав людини, включаючи права різноманітних спільнот на захист своєї ідентичності. Жодні загальні рекомендації, що стосуються всіх держав-учасниць, не в змозі дати конкретні відповіді щодо змісту певної державної політики, оскільки в кожній державі є свої особливості. Однак ці рекомендації визнають те, що відповідальність за підтримку процесів інтеграції та здійснення політики інтеграції завжди лежить на державі.

Рекомендації поєднують нормативний та практичний підходи, засновані на досвіді ВКНМ, накопиченому особливо під час роботи над питаннями національних меншин в контексті перетворень, державної розбудови та консолідації в період після завершення Холодної війни. Незважаючи на те, що рекомендації засновані на конкретному досвіді роботи ВКНМ та не включають в себе вичерпний набір заходів інтеграційної політики, документ



містить міркування та висновки, що можуть бути актуальними у багатьох різноманітних контекстах.

Термін «національні меншини», що використовується в рекомендаціях, стосується цілої низки груп меншин, у тому числі етнічних, релігійних, мовних та культурних спільнот, незалежно від того, чи визнаються вони такими в державах, у яких проживають, та незалежно від визначення, що стосується даних спільнот або на яке вони претендують. Крім того, термін «меншина» часто використовується як скорочення терміна «особи, що належать до національних меншин». Це не означає, що всі відображені в документі принципи, права меншин та варіанти політики однаково застосовуються до кожної ситуації. Очевидно, що в той час, коли основні стандарти прав людини стосуються всіх, ефективна політика інтеграції у певній мірі має бути пристосованою задля вирішення проблем та задоволення потреб різних груп меншин у різних обставинах. Зміст політики інтеграції може залежати від таких факторів, як кількісні показники, тривалість проживання та географічна концентрація, а також конкретних соціальних, економічних та культурних потреб разом з іншими міркуваннями. Крім того, потрібно визнавати той факт, що під час розробки політики інтеграції багато осіб мають множинні ідентичності, що можуть стверджуватися в різні способи, в різний час та в різних контекстах.

Дані рекомендації складаються з чотирьох частин: структурні принципи, принципи інтеграції, елементи концепції політики інтеграції та основні напрями політики. Структурні принципи, наведені без будь-якої ієрархії, є взаємопов'язаними та необхідними, хоча ніколи не можуть бути повністю досяжними. Вони є цілями, котрі кожна держава повинна собі ставити, і важко уявити, що ефективна політика інтеграції можлива за відсутності будь-яких зусиль для реалізації цих принципів. Оскільки дані структурні принципи ніколи не можуть бути в повній мірі та назавжди реалізовані, їхнє недосконале виконання не може слугувати причиною неприйняття чи нездійснення політики інтеграції. Принципи інтеграції містять основні положення та цінності, що є специфічними для інтеграції чи необхідними для формулювання політики інтеграції. Елементи концепції політики інтеграції встановлюють межі для розробки та здійснення політики інтеграції, в тому числі механізми, процеси та «наскрізні» теми. Зрештою, основні напрями політики, хоч і не є вичерпними галузями політики, стосуються головних тематичних міркувань, заснованих на досвіді ВКНМ та містять конкретні приклади в межах цих напрямів політики, які мають бути відібрані та пристосовані до кожної конкретної ситуації.

Інтеграція суспільства – це складна та наскрізна галузь політики, і дані рекомендації є результатом роботи та досвіду, накопиченого впродовж останніх 20 років. Вони засновані на цінному внеску, здійсненому діючими та колишніми співробітниками Офісу ВКНМ, у тому числі Франческо Палермо та Ільзе Брандз-Кегріс. Важливий внесок у формування даних рекомендацій на початкових етапах був здійснений завдяки участі та науковим міркуванням багатьох незалежних експертів, котрі виклали свої коментарі та критичні зауваження. Серед них – Райнер Баубьок, Алекс Григор'єв-Роїнішвілі, Михайлз Газанс, Крістін Генрард, Том Хадден, Саллі Холт, Томас Хадлстон, Дженіфер Джексон-Пріс, Мілена Клайнер, Антті Коркеаківі, Марк Латтімер, Тове Маллой, Ян Ніссен, Джон Пакер, Петра Ротер, Патрік Сімон та Сара Спенсер. Однак дані рекомендації засновані на конкретному досвіді ВКНМ та не відображають думки якогось одного експерта.

Мета даних рекомендацій – викласти державним керівникам та представникам держав-учасниць головні принципи й надати практичні поради щодо розробки та здійснення політики, спрямованої на інтеграцію різноманітних спільнот. Є надія, що дані рекомендації стануть у нагоді іншим діячам, котрі здійснюватимуть свій внесок у процес інтеграції, виконуючи різноманітні функції, у тому числі представникам громадянського суспільства, приватного сектору та незалежним установам. Розробка та здійснення політики інтеграції, задля сприяння довготривалому миру та стабільності, повинна стати одним з пріоритетів усіх держав, що прагнуть зберегти різноманіття та уникнути ризику конфлікту, який може виникнути через зростання відокремлення та напруги між групами в суспільстві. Ділячись досвідом двадцятирічної роботи ВКНМ, спрямованої на підтримку інтеграції суспільства, та викладаючи рекомендації, засновані на даному досвіді, хочу висловити сподівання, що дані рекомендації зроблять свій внесок в розробку та здійснення ефективної політики інтеграції державами-учасницями ОБСЄ.

*Кнут Воллебек  
Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин  
Гаага, 7 листопада 2012 р.*

# I. Структурні принципи

## Суверенітет передбачає відповідальність

---

1. Суверенна держава, що функціонує, є передумовою стабільного суспільства. Суверенітет означає, що держава має права та обов'язки як по відношенню до свого населення, так і як діяч на міжнародній арені. Один із суверенних обов'язків держави повинен включати розробку та здійснення політики інтеграції на основі міцної інституційної та законодавчої бази.

Державний суверенітет є основоположним принципом міжнародного права. Він закріплений або підтримується низкою важливих міжнародних документів.<sup>1</sup>

Стабільне суспільство, в якому процеси динамічних змін відбуваються без насильства, може створитися, підтримуватися та розвиватися лише тоді, коли існують належні умови для ефективної реалізації суверенітету. Крім того, суверенітет має реалізовуватися згідно з такими принципами: належне та демократичне врядування, недискримінація, ефективна рівність, виконання та захист прав людини, в тому числі прав меншин.

У сучасній демократичній державі зобов'язання держави перед своїм населенням засноване на згоді народу. Суверенітет, таким чином, і виникає з народу, і служить його інтересам. Суверенітет передбачає не лише права, а й обов'язки та відповідальність.

---

<sup>1</sup> Зокрема, до них належать: статті 1 та 2 Статуту Організації Об'єднаних Націй (надалі: Статут ООН); Гельсінський заключний акт НБСЕ 1975 р., принципи I-X; Паризька хартія для нової Європи 1990 р.; Документ Копенгагенської Наради Конференції з людського виміру НБСЕ 1990 р. (надалі: Копенгагенський документ), пункт 37; Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин 1995 р. (надалі: РКНМ), Преамбула і стаття 21; Декларація про права осіб, що належать до національних чи етнічних, релігійних та мовних меншин 1992 р. (надалі: Декларація ООН про меншини); стаття 8 (4); Заключний документ інавгураційної конференції ЄС стосовно Пакту стабільності в Європі 1994 р. (надалі: Пакт стабільності), пункт 1.6.

Зокрема, держави зобов'язані забезпечити виконання прав і свобод людини, в тому числі прав національних меншин, для всіх, хто знаходиться в їхній юрисдикції.<sup>2</sup>

У контексті своїх міжнародних зобов'язань з виконання та захисту прав людини, в тому числі прав меншин, держави несуть відповідальність перед міжнародною спільнотою і, таким чином, зобов'язані виконувати свої обов'язки стосовно звітування перед міжнародними наглядовими та консультативними органами. Такі органи відіграють важливу роль у збільшенні прозорості, покращенні взаєморозуміння та сприянні формуванню доброї волі, і держави повинні повною мірою підтримувати, розвивати ці механізми та брати в них участь.

Обов'язки держав, які виникають із суверенітету, включають сприяння інтеграції суспільства. Згідно з досвідом Верховного комісара у справах національних меншин ОБСЄ (в подальшому – ВКНМ), тривалий мир, стабільність, внутрішня та зовнішня безпека та процвітання пов'язані зі створенням сприятливих умов для процесу інтеграції всіх складових частин суспільства. Це передбачає, що держави захищають різноманітність суспільства такими засобами політики, інституційної та законодавчої бази, що сприяють інклюзивності, визнанню та взаємній акомодатії.

Відсутність або існування не повною мірою функціонуючої держави, не може вважатися причиною для ухилення від розробки та здійснення політики інтеграції; навпаки, досвід ВКНМ показує, що наявність політики інтеграції дійсно сприяє кращому функціонуванню держав.

---

2 Ця відповідальність впливає, зокрема, з Гельсінського заключного акту НБСЄ, принцип VII, пункт 4; Європейської конвенції з захисту прав людини і основоположних свобод (надалі: ЄКПЛ), стаття 1; і, стосовно саме меншин – з Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права 1966 р. (надалі: МПГПП), стаття 27; Декларації ООН про меншини, стаття 1 (1); Копенгагенського документа, пункти 33 (1) та 36 (2); РКНМ, стаття 1.

## Належне та демократичне врядування

---

2. Належне та демократичне врядування задовольняє потреби та інтереси всього населення держави. В той час як демократія передбачає владу більшості у процесі прийняття політичних рішень, вона включає гарантії проти зловживань владою більшості. Це досягається за допомогою забезпечення захисту та участі меншин, а також шляхом сприяння інклюзивним процесам управління, в якому беруть участь усі члени суспільства.

Плюралістична демократія, розділ влади, верховенство права та дотримання прав людини, нерозривно пов'язані між собою, є передумовами для тривалого миру, безпеки та справедливості.

Усі держави-учасниці ОБСЄ, через свої політичні та правові зобов'язання<sup>3</sup>, є відданими демократії, в тому числі політичному плюралізму як основоположному принципу. Оскільки державна влада заснована на волі народу<sup>4</sup>, це означає, що кожен має право брати участь у суспільно-політичних справах. Це, у свою чергу, вимагає наявності представницьких інститутів на всіх рівнях.<sup>5</sup>

Демократія та управління, засноване на її принципах, націлені на захист усього населення держави, незалежно від культурних, соціальних, економічних, мовних, етнічних чи релігійних відмінностей або відповідного походження. Держави повинні повною мірою поважати принцип верховенства права та дотримуватися міжнародних стандартів з прав меншин, у тому числі тих, що стосуються ефективної участі меншин.<sup>6</sup> Таким чином, демократичні процеси прийняття рішень дають змогу кожному члену суспільства, в тому числі особам, що знаходяться в структурно нерівному стані, ефективно брати участь та висловлювати свою думку.<sup>7</sup>

---

3 Копенгагенський документ, Преамбула та пункти 5 і 6.

4 Загальна декларація прав людини, стаття 21 (3).

5 Міжпарламентський союз: Загальна декларація про демократію (1997р.) (надалі: ЗДД), пункт 11.

6 Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті 1999 р. (надалі: Лундські рекомендації), рекомендація 2.

7 Див., серед іншого: Коментар Консультативного комітету (2008 р.) з питань ефективної участі осіб, що належать до національних меншин, в культурному, соціальному та економічному житті і в суспільних справах (надалі: Коментар з питань участі).

Належне та демократичне врядування може вимагати партисипаторних форм прийняття рішень, що активно залучають групи населення, які за інших умов опинилися б у маргінальному стані.

Демократичне врядування вимагає розділу влади. У певних випадках ефективна участь може бути посилена за допомогою таких інструментів, як територіальні та нетериторіальні механізми з передачі повноважень чи розділу влади.<sup>8</sup>

## Недискримінація та ефективна рівність

---

3. Недискримінація та ефективна рівність є не лише основоположними та наскрізними принципами; вони також є передумовами для ефективної участі всіх у створенні спільного блага. Заборона дискримінації вимагає забезпечення рівності перед законом та рівного захисту з боку закону, а також усунення перешкод на шляху до ефективної рівності. Забезпечення ефективної рівності у законодавстві та на практиці також передбачає необхідність позитивного зобов'язання щодо прийняття цілеспрямованої політики та вживання спеціальних заходів тоді, коли це необхідно.

Заборона дискримінації та сприяння ефективній рівності є принципами, викладеними в міжнародній документації з прав людини як на міжнародному,<sup>9</sup> так і на регіональному рівнях.

На регіональному рівні ОБСЄ підтвердила принципи недискримінації та рівності.<sup>10</sup> Стосовно меншин, вимога забезпечення їхніх прав без дискримінації міститься в низці документів.<sup>11</sup> Вартий уваги той факт, що більшість держав-учасниць ОБСЄ включили ці принципи та стандарти до своїх конституцій.

---

8 Лундські рекомендації, рекомендації 14-20.

9 Див.: Загальна декларація прав людини (1948 р.), статті 2 і 7; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.) (надалі: МПЕСКП), стаття 2; МПГПП, статті 2, 26 та 27; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965р.) (надалі: МКЛРД), стаття 1. Крім того, такі документи поширюють свою дію на захист за відповідними ознаками, такими як раса, колір шкіри, мова (МПГПП та МПЕСКП), походження (МКЛРД), національне чи соціальне походження (МПГПП та МПЕСКП), національне або етнічне походження (МКЛРД) та релігія (МПГПП та МПЕСКП), і є незавершеними переліками через зазначення в них «за іншими ознаками».

10 Гельсінкський заключний акт НБСЄ, принцип VII; Заключний документ Віденської зустрічі (1989 р.), пункти 13 (7) та 13 (8)); Копенгагенський документ, пункти 5 (9), 25 (3) та 25 (4).

11 Декларація ООН про меншини, стаття 2 (1); Копенгагенський документ, пункт 31. Крім цього, стаття 4 (1) РКНМ суворо забороняє дискримінацію, засновану на приналежності до національної меншини.

Щодо держав-членів Ради Європи, Європейська конвенція з прав людини і основоположних свобод (надалі: ЄКПЛ) відкрито забороняє дискримінацію за ознакою приналежності до національних меншин, а також за іншими ознаками, як то: раса, колір шкіри, мова, релігія, національне або соціальне походження.<sup>12</sup> Принцип недискримінації, за ознакою, поміж інших, расового та етнічного походження<sup>13</sup> та громадянства<sup>14</sup> також був кодифікований Європейським Союзом<sup>15</sup> та реалізується за допомогою двох директив<sup>16</sup>.

Ставлення на основі принципу рівності не означає однакового ставлення. Для того, щоб бути ефективним, принцип рівності дозволяє, а в певних випадках вимагає різного поводження з деякими особами, з метою забезпечення виконання усіх їхніх прав нарівні з іншими членами суспільства. Декілька інструментів підтверджують, що, за необхідності та доречності, повинні вживатися спеціальні заходи<sup>17</sup> задля забезпечення повної та ефективної рівності для вразливих груп у зв'язку з їхньою колишньою, системною чи постійною дискримінацією. Такі заходи не вважаються дискримінаційними, якщо вони вживаються з даною легітимною метою та є пропорційними цій меті.<sup>18</sup>

Формальної рівності часто недостатньо для того, щоб гарантувати повну та ефективну рівність усіх членів суспільства. Саме тому Держави повинні прийняти конкретну і цілеспрямовану політику для усунення правових, економічних чи/або соціальних перешкод, що можуть обмежувати ефективну рівність та перешкоджати повній участі всіх членів суспільства у політичному, економічному, соціальному та культурному житті держави. Така цілеспрямована політика може виходити за межі лише усунення перешкод на шляху до забезпечення рівних можливостей та ставити за мету досягнення справжньої рівності, що передбачає рівність результатів у відповідних сферах політики.

---

<sup>12</sup> ЄКПЛ, стаття 14 та протокол 12.

<sup>13</sup> Договір про функціонування Європейського Союзу (надалі: ДФЕС), стаття 19.

<sup>14</sup> ДФЕС, стаття 18.

<sup>15</sup> Амстердамський договір (1997 р.).

<sup>16</sup> Директива 2000/43/ЄС (стосовно расового та етнічного походження) та Директива 2000/78/ЄС (стосовно, зокрема, релігії чи вірувань).

<sup>17</sup> Інші терміни: «афірмативні дії», «позитивні дії» та «належні заходи», стаття 4.2 РКНМ.

<sup>18</sup> Див., серед іншого: Комітет ООН з прав людини (надалі: КПЛ), Загальний коментар МГПП про недискримінацію № 18, від 10 листопада 1989 р.; Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, Загальний коментар № 20 про недискримінацію; МКЛРД, стаття 2 (2) та Загальна рекомендація КЛРД № 32 про значення та обсяг спеціальних заходів; Декларація ООН про меншини, стаття 4; РКНМ, стаття 4 (2); Колпенгагенський документ, пункт 31; Женевська нарада експертів НБСЕ з питань національних меншин (1991 р.), частина IV; Директива 2000/43/ЄС, стаття 5.

## Дотримання та захист прав людини, в тому числі прав меншин

---

4. Дотримання прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав меншин, надає можливість різноманітним суспільствам повноцінно розвиватися в умовах безпеки, миру та співробітництва. Міжнародні політичні та юридичні зобов'язання є мінімальними стандартами, що повинні дотримуватися державами. Позитивні зобов'язання також вимагають проведення активної політики та забезпечення повного дотримання прав усіх людей.

Права меншин є невід'ємною частиною міжнародного права прав людини та накладають правові зобов'язання на кожного члена міжнародної спільноти. Держави-учасниці ОБСЄ також мають політичні зобов'язання у сфері прав меншин.<sup>19</sup> Статут ООН підкреслює важливість попередження та усунення загроз миру.<sup>20</sup> Історія показує, що тоді, коли держави не захищають повноцінно права меншин, вірогідність виникнення конфліктів підвищується.

Захист та сприяння дотриманню прав людини, в тому числі прав меншин, допомагає державам зміцнювати згуртованість своїх суспільств, водночас поважаючи різноманітність, і, таким чином, можуть вважатися передумовою для тривалого миру, безпеки та стабільності.

Для сприяння інтеграції суспільства держави повинні визнавати різноманітність у своїх суспільствах та утримуватися від будь-яких спроб асиміляції меншин попри їх волю. Крім того, вони зобов'язані сприяти дотриманню прав осіб, що належать до меншин, на ефективну участь у суспільно-політичному житті та на збереження своєї ідентичності через створення належних умов для розвитку своєї культури, користування своєю мовою та сповідання своєї релігії.<sup>21</sup> Конкретні рекомендації щодо ефективного дотримання цих прав були опубліковані ВКНМ, в тому числі стосовно освіти<sup>22</sup>, користування мовою<sup>23</sup> та ефективної участі в суспільно-політичному житті<sup>24</sup>.

---

19 Копенгагенський документ.

20 Статут ООН, стаття 1.

21 Дане зобов'язання викладене, серед іншого, в МПГПП, стаття 27; Конвенції Юнеско про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти (1960 р.), стаття 5.1. в.; Декларації ООН про меншини, статті 1, 2 (2) та 2 (3); Копенгагенському документі, пункти 33 та 35; та РКНМ, статті 5 (1), 8 та 10-15.

22 Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.) (надалі: Гаазькі рекомендації).

23 Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998р.) (надалі: Ословські рекомендації).

24 Лундські рекомендації.



У той час як права меншин за своєю суттю є індивідуальними правами, багато з них набувають значущості лише тоді, коли ними володіють та користуються спільно з іншими.<sup>25</sup> Термін «інші» потрібно розглядати в найбільш широкому значенні, як той, що включає осіб, які належать до даної меншини, до іншої меншини або до більшості.

---

<sup>25</sup> РКНМ, стаття 3 (2) та МПГПП, стаття 27.

## II. Принципи інтеграції

### Визнання різноманітності та множинних ідентичностей

---

5. Різноманітність є характерною рисою всіх сучасних суспільств та груп, що їх складають. Законодавча база та політика мають визнавати той факт, що індивідуальні ідентичності можуть бути множинними, багатошаровими, контекстними та динамічними.

Велика кількість сучасних суспільств характеризується підвищенням ступеня різноманітності свого населення. Водночас, міграція (як імміграція, так і еміграція), робить свій внесок у зміну демографії. Важливо брати до уваги потенційний ефект цих явищ на стан та ситуацію національних меншин.

Водночас, різні сегменти та групи, що складають суспільство, є самі по собі гетерогенними і не повинні розглядатися як незмінні та монолітні.

Індивідуальна ідентичність може бути та все частіше є *множинною* (відчуття наявності декількох горизонтальних ідентичностей; наприклад, належність до більш ніж однієї етнічної групи), *багатошаровою* (в одній особі співіснують та суміщаються різні ідентичності, а саме: етнічні, релігійні, мовні, ґендерні, професійні тощо.), *контекстною* (контекст може визначати, яка ідентичність переважає в даний момент) та *динамічною* (зміст кожної ідентичності та приналежність до неї осіб змінюється протягом часу).

Для створення та підтримання справедливої, стабільної та мирної демократії, необхідно визнавати відмінні характеристики груп, водночас визнаючи неоднорідність та змінюваність всередині цих груп. Суспільства збагачуються завдяки різноманітності та плюралізму, що виникає в результаті, якщо і коли стосунки між групами (меншиною та більшістю), а також між групами та владою засновані на довірі, взаємній повазі, взаємодії та активному залученні. Потрібно заохочувати зв'язки всередині та між спільнотами, оскільки вони

посилюють згуртованість суспільства, знижують напругу та попереджають ризик виникнення конфлікту.

Саме тому дуже важливо, щоб різноманітність визнавалася у відповідній правовій та інституційній базі. Визнання того, що різноманітність збагачує суспільство, передбачає те, що держави не повинні визначати себе за допомогою ексклюзивних та (моно-) етнічних термінів, як таких, що належать одній або декільком окремим етнічним групам. Більш того, особи, що належать до більшості та меншин, повинні визнавати те, що їхні ідентичності, так само, як і ідентичність держави, можуть змінюватися та розвиватися, в тому числі через контакт та обмін з іншими групами.

Визнання багатомірної різноманітності, притаманної суспільствам, групам та індивідуальним ідентичностям, повинно пронизувати все законодавство та формування політики інтеграції. Це означає, наприклад, що мають бути дозволені множинна ідентичність та контекстна приналежність, в тому числі і в переписі населення; що потрібно всіляко уникати використання закритих списків під час проведення перепису; і що кожен повинен мати право змінювати свою приналежність з часом.

### **Примат добровільної самоідентифікації**

---

6. Ідентичність підлягає примату індивідуального вибору на основі принципу добровільної самоідентифікації. Права меншин включають право осіб, що належать до меншин, самим вирішувати, вважатися такими чи ні. Цей вибір чи відмова від нього жодним чином не повинні викликати будь-які негативні наслідки. Свобода такого вибору не повинна обмежуватися взагалі. Асиміляція проти волі особи з боку держави або третіх осіб заборонена.

Міжнародні стандарти прав меншин чітко стверджують, що приналежність до меншини є предметом особистого вибору, який, однак, повинен також ґрунтуватися на деяких об'єктивних критеріях, що мають відношення до ідентичності даної особи.<sup>26</sup> Вибір стосовно приналежності до певної групи

---

<sup>26</sup> РКНМ, стаття 3, у тлумаченні Заключень Консультативного комітету та Копенгагенський документ, пункт 32.

жодним чином не повинен викликати негативні наслідки для особи.<sup>27</sup> Принцип свободи вибору повинен відображатися в законодавстві та в політиці інтеграції. Це означає, наприклад, що влада не повинна ототожнювати людей з певною групою на основі зовнішніх характеристик або інших припущень без їхньої згоди.<sup>28</sup>

Заборона асиміляції проти чиеїсь волі означає, що ніхто не може бути примушений декларувати свою ідентичність. Під час декларування ідентичності вибір має бути відкритим та не ставати закритим списком-переліком етнічних груп.<sup>29</sup> Це не означає, що будь-яка обрана ідентичність може обов'язково претендувати на визнання. Об'єктивні критерії, відповідність та інші фактори повинні братися до уваги, і деякі аспекти можуть перебувати в межах розгляду держави. Крім заборони примусової асиміляції, держави також мають визнавати той факт, що до асиміляції проти волі особи можуть призводити інші, більш витончені та менш очевидні форми «повзучої» асиміляції, серед них – тиск суспільства, ієрархія між різними етнічними групами, заборони тощо, джерелом яких є як недержавні, так і державні актори.

У той час як будь-яка форма асиміляції, яка не є результатом вибору особи, навіть непряма та неумисна, є забороненою, принцип свободи вибору передбачає, що свідомо обрана асиміляція має бути дозволена та не повинна ані стигматизуватися, ані зустрічати протидію з боку більшості або меншин. Це означає, що держава також несе відповідальність за створення середовища, в якому особи можуть здійснювати такий вибір вільно та в будь-який час.

---

27 РКНМ, стаття 3 (1).

28 «Мовні права осіб, що належать до національних меншин, передбачені Рамковою Конвенцією», тематичний коментар №3, прийнятий Консультативним комітетом 24 травня 2012 р. (надалі: Коментар щодо мовних питань), пункт 17.

29 Див. рекомендацію 5 вище.

## Неізоляціоністський підхід до питань меншин

---

7. Оскільки деякі права меншин набувають значущості лише тоді, коли ними користуються спільно з іншими, у певних ситуаціях це може призводити до виникнення деяких відмінностей від інших груп у суспільстві. Втім ізоляція чи надмірне відділення може послабити зв'язки між спільнотами та підірвати згуртованість суспільства.

Як було зазначено вище,<sup>30</sup> деякі права меншин є індивідуальними правами, що набувають значущості лише тоді, коли ними володіють та здійснюють спільно з іншими<sup>31</sup>. Це притаманно багатьом мовним та культурним правам, а також, серед іншого, правам, пов'язаним з освітою, участю, релігією та асоціацією. Відчуття приналежності до певних спільнот, що складають як меншість, так і більшість, може зміцнити зв'язки в громаді та солідарність. Таке відчуття приналежності до спільноти, яке мають всі її члени, є невід'ємною частиною прав меншин, та необхідне для захисту і виконання прав осіб, що належать до меншин.

Однак для суспільства вкрай важливо знайти необхідний баланс між рівнем розділення, необхідним для вільного вираження й розвитку різноманітності з одного боку, та встановленням і зміцненням зв'язків між різними спільнотами, що складають усе суспільство в цілому, з іншого боку. Якщо зв'язки між громадами недостатньо розвинені, інтеграція зустрічає перешкоди, внаслідок чого виникає ризик для згуртованості та, врешті-решт, стабільності.<sup>32</sup> Належний баланс між цими двома елементами не може бути визначений априорі: ступінь впевненості спільнот, як більшості, так і меншості, в тому, що їхні права виконуються, та відчуття приналежності до одного суспільства, можуть змінюватися протягом часу та є контекстуальними і залежать від низки факторів, притаманних кожному суспільству, серед яких – історія, уявлення, а також інституційні та політичні режими.

ВКНМ помітив, що рівень розділення між спільнотами може завдавати шкоди інтеграції суспільства в цілому, коли виникає ізоляція, а в деяких випадках і сегрегація. Це дійсно так, навіть тоді, коли таке розділення викликане самою

---

30 Рекомендація 4.

31 РКНМ, стаття 3 (2) та пункт 37 Пояснювальної доповіді.

32 Також див.: МКЛРД, стаття 2 (1) е.

спільнотою. Наприклад, мовні права стосовно освіти осіб, що належать до меншин, хоча й є частиною обов'язкових прав меншин, не повинні призводити до виникнення паралельних та таких, що не взаємодіють між собою, спільнот у державі.<sup>33</sup> Там, де це доцільно, і на основі підтверджених фактів, влада повинна втручатися для протидії надмірному розділенню та ризику сегрегації, наприклад, шляхом створення інтегрованих шкільних навчальних програм або урегулювання житлової політики задля протидії виникненню сегрегованих житлових районів. Така політика не повинна неправомірно створювати перешкоди для шанобливого ставлення до традицій, пов'язаних з ідентичністю, та способу життя, як передбачено стандартами щодо прав меншин.

### **Спільні для всіх державні установи, відчуття приналежності до суспільства та взаємна акомодация**

---

8. Інтеграція є процесом, що вимагає від усіх членів суспільства прийняття спільних державних інститутів і відчуття приналежності до однієї держави та інклюзивного суспільства. Це не виключає можливості існування різних ідентичностей, що постійно розвиваються, є множинними та контекстуальними. Механізми, спрямовані на взаємну акомодацию, є необхідними для того, щоб домовлятися про дотримання законних вимог, що висувуються різними групами чи спільнотами.

Інтеграція, як двосторонній процес, може відбуватися лише за умови прийняття кожним легітимності існування та ролі спільних інститутів, а також мінімального рівня приналежності до спільної плюралістичної та різноманітної держави, а також суспільства. Максималістські підходи, такі як неприйняття легітимності держави, бойкотування державних інститутів, заперечення багатонаціонального чи поліетнічного характеру держави та суспільства або підтримка асиміляційної політики, протидіють інтеграції.

Даний принцип визнає, що в різноманітних суспільствах, заснованих на верховенстві права та політичному й інституційному плюралізмі, немає

---

<sup>33</sup> Також див.: Гаазькі рекомендації, особливо рекомендації 1 та 4, а також перший тематичний коментар з питань освіти у світлі Рамкової конвенції (2006 р.) (надалі: Коментар з питань освіти), особливо частина 1.4.

жодного протиріччя між наявністю різних ідентичностей та відчуттям спільної приналежності, що включає спільні державні інститути, але не обмежується ними.

Як наслідок, державі потрібно забезпечувати політику, законодавство та механізми, що уможливають та підтримують виявлення різноманітності та переговори з цього приводу в межах спільної інституційної та законодавчої бази. Для того, щоб інтеграція відбувалася, особи та групи повинні прийняти такі інструменти та сприяти їхньому функціонуванню.

У контексті даного принципу «вимоги» означають більше, ніж просто права та охоплюють будь-які легітимні інтереси чи розумні побажання, виражені різними групами або особами. Це передбачає визнання наслідків таких вимог як для тих, кого вони стосуються, так і для суспільства в цілому. Наприклад, легітимні вимоги щодо конкретної реалізації мають розглядатися в місцевому контексті; повинен братися до уваги будь-який можливий вплив, який вони можуть чинити на різні сегменти суспільства та, зрештою, на його згуртованість в цілому. Акомодация релігійної різноманітності також розглядається з таких позицій. Це сприяє толерантності як на індивідуальному рівні, між людьми та групами всередині суспільства, так і на державному рівні, через встановлення загальних правил суспільства, заснованих на повному дотриманні прав людини, що допускають свободу віросповідання та вираження релігійної різноманітності, в тому числі в публічних місцях.

У контексті інтеграції різних спільнот, особи та/або групи можуть дійти рішень, прийнятних для всіх, що стосуються усіх питань, які виникають перед ними, шляхом ведення переговорів та взаємної акомодациї. Результати переговорів, швидше за все, будуть більш стійкими і, таким чином, краще сприятимуть тривалій стабільності, за умови, що і більшість, і меншини готові здійснювати акомодацию вимог іншої сторони в максимально можливому обсязі. Такі переговори мають відбуватися в межах інституційної та процедурної бази, що забезпечує ефективну участь та справедливе прийняття рішень. Крім надання більших шансів на успішний результат, сам факт залучення до справжніх переговорів може підвищити рівень участі всіх груп у суспільстві.

9. Політика інтеграції повинна бути заснована на інклюзивності і, таким чином, прагнути виникнення такої ситуації, коли кожен відчуває себе повноправним членом свого суспільства, має однаковий доступ до суспільних благ та послуг, а також рівні можливості. Ефективна участь на рівних умовах усіх членів суспільства в соціальному, економічному, культурному та суспільно-політичному житті повинна посідати центральне місце.

Встановлення повноправного членства в суспільстві, рівних можливостей та однакового ставлення для всіх, в тому числі під час доступу до суспільних благ та послуг, повинно бути керівним принципом при розробці політики інтеграції. Це означає, що держави мають активно сприяти різноманітності та створювати умови, в яких кожен відчуває та поводить себе як повноправний член даного суспільства. Відчуття приналежності до одного суспільства передбачає, що, за належних умов, особи, незалежно від їхньої ідентичності, повинні не лише поважати законодавство та права інших,<sup>34</sup> а й уникати самоізоляції та в повній мірі використовувати свої можливості з метою спрямування своїх вимог певними каналами через законні інструменти, надані владою.

Політика інтеграції повинна підтримувати ефективну участь на рівних правах всіх членів суспільства, незалежно від того, чи вони належать до меншості або до більшості, в усіх сферах соціального, економічного, культурного та суспільно-політичного життя в державі та сприяти цьому. Це вимагає, серед іншого, наявність всеосяжного антидискримінаційного законодавства та його ефективного моніторингу і може включати в себе створення незалежних антидискримінаційних установ, інституту осбудсмена чи інших спеціалізованих установ. Це також вимагає забезпечення наявності ефективних інструментів для участі в усіх сферах життя.<sup>35</sup> Ефективність цих інструментів повинна постійно відслідковуватися. За необхідності, дані інструменти потрібно оновлювати.<sup>36</sup> Крім того, необхідно, щоб інформація стосовно засобів правового захисту проти дискримінації, в тому числі її непрямих чи множинних форм, а також стосовно інструментів, що сприяють участі, надавалася мовами національних меншин у максимально можливому обсязі.

---

34 Загальна декларація прав людини, стаття 29.2; РКНМ, стаття 20.

35 Див: рекомендації 38-41 нижче.

36 Лундські рекомендації, рекомендація 22.



10. Політика інтеграції повинна враховувати інтереси всіх членів суспільства та узгоджуватися з їхніми правами, в тому числі правами осіб, що належать до меншин. Крім володіння правами, всі члени суспільства мають загальні для всіх обов'язки щодо дотримання законів, а також несуть відповідальність за внесок у розвиток та інтеграцію суспільства.

Досвід ВКНМ свідчить про те, що тривалий мир, стабільність, безпека та процвітання можуть бути досягнуті лише в тих суспільствах, котрі сприяють інтеграції суспільства, водночас поважаючи різноманітність.<sup>37</sup> Інтеграція, заснована на повазі до різноманітності, є керівним принципом роботи ВКНМ. Інтеграція вимагає дотримання прав меншин на підтримання й розвиток своєї культури, а також збереження суттєвих елементів своєї ідентичності, таких як релігія, мова, традиції та культурна спадщина. Водночас необхідною є робота у напрямку створення згуртованого суспільства, в якому кожен має можливість брати участь та здійснювати вплив у політичному, економічному, соціальному та культурному житті суспільства в цілому. Це передбачає досягнення балансу прав та інтересів усіх груп, як меншин, так і більшості. Правильний баланс є різним у кожному суспільстві та не може бути досягнутий раз і назавжди, адже суспільства динамічні за своєю природою. Швидше, він потребує постійного моніторингу та коригування за допомогою адаптації до умов, що змінюються.

В результаті, політика інтеграції повинна розроблюватись та здійснюватись через постійний і демократичний процес, що сприяє належному врядуванню. Це вимагає визнання, прийняття та прихильності всіх сторін. Політика інтеграції повинна засновуватись на повазі до прав усіх та враховувати законні інтереси всіх членів суспільства, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави.<sup>38</sup> Розділення між спільнотами та групами зазвичай не є правильною основою для розбудови суспільства, що ефективно функціонуватиме, з

---

37 Большанські/Боценські рекомендації щодо національних меншин в міждержавних відносинах (надалі: Большанські/Боценські рекомендації), Пояснювальна примітка до рекомендації 7.

38 Зауваження загального порядку №23 від 8 квітня 1994 р., Комітет з прав людини, Права меншин, стаття 27, пункт 5.1; Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) (надалі: Венеціанська комісія), «Доповідь про негромадян та права меншин», CDL-AD (2007) 001).

гарною перспективою на сталу стабільність. Інтеграція передбачає взаємодію, а не лише толерантність до множинності культур.<sup>39</sup>

Інтеграція – це процес, що охоплює всіх. Не лише права, а й обов'язки членів суспільства однаково розповсюджуються на всіх. Крім поваги до закону та прав інших,<sup>40</sup> дані обов'язки включають в себе відповідальність за внесок у розвиток та інтеграцію суспільства, а також до демократичних процесів, що відбуваються в ньому. Меншинам слід брати участь в усіх аспектах управління в країні їхнього проживання, і їхня участь не повинна обмежуватися сферами, що стосуються безпосередньо них. Таким чином, створення паралельних ізольованих спільнот, що складаються виключно з представників меншин або більшості, не сприяє інтеграції суспільства.

## **Відносини між спільнотами**

---

11. Політика інтеграції має включати заходи, що заохочують діалог між спільнотами та взаємодію на основі толерантності та взаємоповаги. Такі заходи охоплюють широкий спектр ініціатив у різних галузях, в тому числі в освіті, засобах масової інформації та мовній політиці. Де це можливо, задля відповідності політиці інтеграції, бажано використовувати позитивні стимули, а не каральні заходи.

Політика інтеграції повинна сприяти контакту та обміну між спільнотами та особами за допомогою стимулів і шляхом підвищення обізнаності щодо взаємних переваг взаємодії, діалогу та участі.<sup>41</sup>

У контексті освіти такі заходи, як обмін між школами, що навчають учнів з меншин та більшості, можуть сприяти взаємодії та взаєморозумінню.<sup>42</sup> У сфері засобів масової інформації дозвіл або навіть заохочення багатомовного телерадіомовлення є ще одним прикладом сприяння взаємодії як під час створення програм, так і в процесі встановлення контакту з аудиторією з різних мовних спільнот.

---

39 Ботьцанські/Боценські рекомендації, Пояснювальна примітка до рекомендації 7; РКНМ, статті 5 та 6.

40 РКНМ, стаття 20; Загальна декларація прав людини ООН, стаття 29.1.

41 РКНМ, стаття 6.

42 Див.: рекомендації 44 та 45 нижче.

У багатьох випадках застосування каральних адміністративних чи кримінальних заходів для забезпечення виконання певних обов'язків, пов'язаних з інтеграцією, таких як обов'язок вивчати державну мову та, у деяких випадках, користуватися нею, може викликати незадоволеність та протистояння, таким чином створюючи перешкоди інтеграції суспільства замість того, щоб сприяти їй. Навпаки, позитивні стимули зазвичай є більш ефективними для забезпечення підтримки населенням та створення сприятливих умов для інтеграції.

Наприклад, як буде наведено нижче<sup>43</sup>, держави можуть законним чином сприяти застосуванню державної мови в країні. Однак це має відбуватися за допомогою використання позитивних стимулів (таких як заохочення багатомовності, пропонування мовних курсів тощо), а не за допомогою санкцій, і, в будь-якому випадку, повинні поважатися мовні права осіб, що належать до меншин. Визнання позитивного значення етнічної, культурної та мовної різноманітності перебуває в тісному зв'язку зі сприянням багатомовності для всіх. Таким чином, заохочення більшості до опанування мов меншин може в подальшому сприяти інтеграції суспільства.

## **Політика, спрямована як на більшість, так і на меншини**

---

12. Повинна розроблятися та здійснюватися цілеспрямована політика, що спрямована як на меншини, так і на більшість. Це відображає той факт, що інтеграція суспільства є процесом взаємної акомодатії та активного залучення, що охоплює всіх членів суспільства як окремих осіб чи організованих груп.

Інтеграція – це процес, що охоплює всіх членів суспільства, які належать як до меншин, так і до більшості. Як такий, він швидше за все призводить до поступового пристосовування структур суспільства, що є закономірним результатом визнання, взаємної акомодатії та активного залучення. Таким чином, інтеграція має включати цільову політику<sup>44</sup>, спрямовану на досягнення збалансованої взаємодії в суспільстві. Така політика повинна охоплювати як більшість, так і меншини в процесі взаємної адаптації. Приклади політики, спрямованої на більшість, включають розробку загальноосвітніх навчальних програм, що містять інформацію щодо меншин та їхній внесок у культуру та історію країни. Засоби масової інформації також повинні

---

<sup>43</sup> Рекомендація 42.

<sup>44</sup> Див. частину IV.

піклуватися про здійснення свого внеску через відображення етнічної, культурної та мовної різноманітності суспільства в усіх програмах для всього населення, а не лише в спеціалізованих програмах, створених для меншин.

Задля досягнення ефективного залучення всіх членів суспільства, в тому числі організованих груп, вимагає як від державних структур, так і від соціальних груп поваги до принципів належного врядування, наприклад, через обрання своїх представників на демократичних та плюралістичних засадах.

Взаємна акомодация та активне залучення ефективніше досягаються за допомогою інклюзивних процесів прийняття рішень, що дозволяють усім, хто бажає бути почутим, брати участь безпосередньо або через легітимно визначених представників. Такі процеси мають також забезпечувати наявність зрозумілих процедурних каналів для участі та ефективних засобів проти несправедливого та довільного виключення.

# III. Елементи політики інтеграції

## Формулювання ефективної політики

---

13. Держави повинні протягом розумного періоду часу розробити стратегію, політику та відповідні плани дій для інтеграції, належним чином враховуючи повноваження та функції різних рівнів державної влади, а також інших діячів та зацікавлених сторін. Політика інтеграції повинна використовувати низхідний («зверху-вниз») та висхідний («знизу – вверх») підходи.

Оскільки жодна окрема політика не в змозі охопити всі елементи різноманіття та міжгрупових відносин, необхідно розробити декілька координованих, цілеспрямованих дій. Це зазвичай вимагає створення всеосяжної стратегії політики інтеграції, що включає конкретні плани дій з чітко поставленими цілями, вимірюваними за допомогою показників заходами та строками виконання в усіх відповідних сферах (в тому числі у сфері економіки, соціальної, культурної сфері та сфері політики).

Держава несе повну відповідальність за створення та забезпечення відповідних меж та політики задля досягнення інтеграції суспільства. Однак політика може бути ефективною лише тоді, коли всі рівні влади – національний, регіональний та місцевий – залучені відповідно до своїх повноважень. Таким чином, державні стратегії та плани, що містять загальні принципи, напрямки та цілі, повинні бути доповнені та пристосовані за допомогою місцевих і, де це доречно, регіональних стратегій та планів дій.

Важливу роль також відіграє незалежне плюралістичне громадянське суспільство, а також інші недержавні актори.

14. Під час розробки, впровадження та моніторингу політики інтеграції держави повинні сприяти ефективній участі всіх відповідних сегментів суспільства, в тому числі осіб, що належать до меншин.

Держави повинні забезпечити, щоб усі зацікавлені члени суспільства, в тому числі особи, які належать до меншин, мали належні можливості для того, щоб ефективно висловлювати свою думку на всіх рівнях державного управління, особливо щодо питань, які безпосередньо стосуються них, але не обмежуючись ними. Зокрема, з представниками всіх зацікавлених груп мають активно проводитися консультації під час розробки та впровадження політики інтеграції. Дані представники мають також брати участь у процесі моніторингу та оцінювання ефективності такої політики.

Ефективна участь вимагає, серед іншого, щоб представники меншин мали змогу здійснювати відчутний вплив на процес розробки політики, таким чином беручи на себе частину відповідальності за її наслідки. Лише дозвіл формальної участі не є достатнім. Прикладами засобів та інструментів, що сприяють ефективній участі, є організація виборчого процесу, спеціалізовані державні органи, консультативні механізми, партисипаторні процедури прийняття рішень та кампанії з підвищення поінформованості.<sup>45</sup> Особливі зусилля повинні бути спрямовані на виявлення бар'єрів для участі та шляхи їх подолання.

15. Політика є більш ефективною, коли вона заснована на очевидних фактах та розроблена для роботи в конкретних умовах. Розробка політики повинна базуватися на сукупності систематичної і всеосяжної інформації та на її об'єктивному аналізі. Дані повинні бути розбиті за критеріями, що стосуються політики інтеграції, такими, як етнічна приналежність чи мова. Увесь збір інформації та її обробка повинні повністю відповідати принципу самоідентифікації та обов'язковим нормам захисту персональних даних.

Як підкреслюється відповідними наглядовими органами,<sup>46</sup> об'єктивні та достовірні дані, розбиті за критеріями, є необхідними для розробки та

<sup>45</sup> Коментар з питань участі та Лундські рекомендації.

<sup>46</sup> У тому числі Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації та Консультативний комітет Ради Європи з Рамкової конвенції про захист національних меншин.

впровадження ефективної політики, яка просуватиме і захищатиме права осіб, що належать до меншин.

У цьому смислі політика повинна також базуватися на статистичних даних, особливо коли вони пов'язані з правами меншин та інтеграцією (наприклад, з етнічною приналежністю, мовою тощо), водночас дозволяючи множинну ідентичність. Держави мають широкую свободу у виборі інструментів та механізмів для збору даних. Вони можуть включати офіційні переписи населення. Втім переписи не повинні вимагати обов'язкового вказання приналежності до певних ідентичностей чи груп, оскільки ніхто не має бути змушений декларувати свою приналежність до меншини.<sup>47</sup> Переписні листи не повинні обмежувати респондентів наявністю закритих списків, оскільки самоідентифікація передбачає свободу вибору бажаної ідентифікації.<sup>48</sup> Наявність відкритих списків гарантує те, що результати відображають індивідуальний вибір, а також дозволяє уникнути проблеми, пов'язаної з тим, що інколи групи не відчують себе представленими в офіційних категоріях перепису. Переписний лист та методологія перепису мають бути розроблені з проведенням консультацій з представниками меншин та перекладені відповідними мовами меншин.<sup>49</sup>

Переписи не є єдиним способом збору достовірної інформації щодо складу населення. Держави також повинні враховувати надійні та об'єктивні дані, зібрані за допомогою інших інструментів або отримані з інших джерел, такі як незалежні соціологічні, етнографічні, лінгвістичні та інші наукові дослідження та аналітичні дані, а також дослідження домашніх господарств, трудових ресурсів, шкіл тощо або дані, зібрані місцевими органами самоврядування. Використання як кількісних, так і якісних методів збору та аналізу може надати надійні а отже, корисні дані. Необхідно, щоб дані збиралися, оброблялися, зберігалися та використовувалися у повній відповідності до стандартів захисту особистих даних.<sup>50</sup>

Під час аналізу даних влада повинна усвідомлювати, що досвід минулого та страх перед дискримінацією можуть підштовхнути людей до приховування

---

47 РКНМ, стаття 3 (1).

48 Принципи та рекомендації ООН щодо переписів населення та житлового фонду, друге виправлене видання (2007 р.) (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

49 Коментар щодо мовних питань, пункт 21.

50 До них належать: Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, Рада Європи (СЄД № 108) та Рекомендація Комітету міністрів (R (97) 18) щодо захисту персональних даних, що збираються та обробляються для статистики. Корисні рекомендації також містяться в Рекомендація Конференції європейських статистиків 2010 р.

своєї ідентичності, в результаті чого виникає недопредставленість певних груп. У будь-якому разі держава має забезпечити, щоб особи, котрі належать до меншин, усвідомлювали наслідки надання відомостей про їхню етнічну приналежність та мову (мови), що можуть негативно вплинути на мовні права, механізми участі та інші заходи, які залежать від чисельності певної етнічної групи.

16. На розробку, виконання та моніторинг задач, поставлених у стратегіях та планах дій, повинні бути виділені адекватні фінансові та людські ресурси.

Плани дій повинні визначати фінансові та людські ресурси, необхідні для виконання поставлених задач, а також яким чином та в які строки ці задачі будуть досягнуті.

Проблема обмеженості ресурсів існує навіть у найбагатших державах. Однак, як обмеженість ресурсів не звільняє держави від зобов'язань щодо дотримання прав людини, так само вона не може бути виправданням для відмови від розробки, прийняття та впровадження реалістичної політики інтеграції.

Витрати можуть бути значно знижені за допомогою оптимізації та узгодження політики й заходів на всіх рівнях та різними установами. Це включає узгодження політики й заходів із загальною стратегією інтеграції, а також забезпечення адекватної координації. Ефективність та дієвість можуть бути підвищені шляхом визначення повноважень, задач, функцій, відповідальності та необхідних процедур, у тому числі і для процесу координації. Крім того, багато аспектів прав людини, пов'язаних з ідентичністю, і особливо з визнанням плюралізму в суспільстві, не обов'язково вимагають значних ресурсів.

Якщо ресурси є недостатніми, держави можуть вивчити можливості для пошуку додаткової міжнародної підтримки, у тому числі через отримання допомоги в цілях розвитку.

Ресурси повинні розподілятися справедливо та без дискримінації.



17. Стратегія та політика, а також їхнє виконання, повинні бути предметом регулярного моніторингу та оцінювання результатів. У разі потреби, політика має періодично підлягати коригуванню.

Усі інструменти та заходи вимагають регулярного моніторингу, оцінювання цілей та результатів, а також коригування у світлі накопиченого досвіду та умов, що змінилися.<sup>51</sup> Зважаючи на це, можлива адаптація політики, законодавства та заходів реалізації згідно з ситуацією та умовами, що зазнають змін. Робота з оцінювання ефективності має не лише враховувати те, чи були досягнуті поставлені цілі, але й актуальність самих цілей.

Важливо, щоб політика інтеграції встановлювала чіткі цілі з індикаторами та орієнтирами для забезпечення системного і ефективного розвитку, реалізації та адаптації цієї політики протягом часу.

Крім того, внутрішній моніторинг з боку влади має бути доповнений незалежним оцінюванням та повинен базуватися на чітких критеріях, сформульованих у результаті консультацій з представниками меншин. Моніторинг та оцінювання мають проводитися регулярно та відповідно до встановленого графіка, наприклад, через кожні два роки.

## **Законодавство та установи**

---

18. Законодавча база, в тому числі на конституційному рівні, має бути інклюзивною та повинна відкрито визнавати різноманітність у плюральному суспільстві й гарантувати його захист і просування.

Законодавство повинно відображати принципи визнання різноманітності в суспільстві та ефективної участі.<sup>52</sup> Це досягається шляхом однозначного визнання різноманітності в плюральних суспільствах. Захист різноманітності повинен гарантуватися, а її цінність – наголошуватися. Умови правового регулювання будуть сприятливими для інтеграції лише тоді, коли законодавство на всіх рівнях, в тому числі на регіональному (де це доречно), використовуватиме такий підхід. Сприяти цьому в подальшому може

---

<sup>51</sup> Лундські рекомендації, рекомендація 22.

<sup>52</sup> Див. також: рекомендації 5 та 9 вище.

конституційне закріплення принципів визнання, інклюзивності та ефективної участі.

Інклюзивне законодавство означає, що всім зацікавленим меншинам надаються відповідні канали для того, щоб під час розробки законодавства та проведення заходів їхні голоси були почуті. Це означає, що вони можуть здійснити суттєвий внесок у визначення змісту законодавства. Інклюзивність, таким чином, тісно пов'язана з концепцією та практичним вираженням ефективної участі.<sup>53</sup> Це може включати (де це доречно) усталені процедури прийняття рішень, експертні слухання, збільшення участі на всіх етапах розробки законодавства, судовий контроль, ініційований меншинами, право вето, механізми вирішення конфліктів або інші форми участі.

19. Просування і захист прав людини та основних свобод для всіх без будь-якої дискримінації повинні бути закріплені в конституції та відображені у конкретних нормах і механізмах. Права меншин є невід'ємною частиною прав людини. Має бути розроблене всеосяжне законодавство стосовно прав меншин.

Дана рекомендація конкретизує принципи недискримінації та ефективної рівності, викладені в рекомендації 3. Законодавство та проведення заходів на всіх рівнях влади повинні базуватися на принципах недискримінації та ефективної рівності, як визначено в міжнародних і регіональних інструментах стосовно прав людини. Необхідно, щоб дані принципи були закріплені в конституції, що є основою для розробки та тлумачення законодавства. Для забезпечення недискримінації на практиці необхідно, щоб принцип забезпечення ефективного правового захисту був втілений у конкретних та доступних заходах, встановлених законом.

У разі необхідності, потрібно вживати спеціальних заходів для сприяння повній та ефективній рівності між особами, що належать до меншин та особами, які належать до більшості; ці заходи не можуть вважатися дискримінаційними<sup>54</sup>. Такі заходи є особливо важливими для груп, що проживають у суспільстві впродовж тривалого часу або представлені в значній кількості.<sup>55</sup>

53 Як зазначено, серед іншого, в Коментарі з питань участі.

54 Див. пояснення до рекомендації 3.

55 РКНМ, стаття 10 (2).

Незважаючи на те, що захист прав меншин може відбуватися за допомогою конкретних норм, які містяться в галузевому законодавстві (наприклад, у законах, що стосуються освіти, державного управління, місцевого самоврядування, засобів масової інформації, виборів або використання мов), наявність окремого закону стосовно прав осіб, що належать до меншин, може забезпечити значні переваги. Серед таких переваг можуть бути: полегшення доступу до чіткої інформації стосовно прав, наданих особам, які належать до меншин, та засобів правового захисту цих прав; надання правам меншин одного з центральних місць, водночас забезпечуючи узгодженість з іншими галузями законодавства; а також визнання та підвищення загальної поінформованості стосовно меншин та їхніх прав. Більш того, наявність всеосяжного закону з прав меншин може прояснити такі питання, як персональна та територіальна сфера застосування прав меншин, а також визначити важливі критерії, які важко включити до галузевого законодавства, такі як традиційна чи значна чисельність та її пороги.

20. У той час як обмеження на певні права та свободи можуть бути встановлені, вони мають бути чітко визначені в законі та базуватися на легітимних цілях, таких як національна безпека, особиста безпека, громадський порядок, охорона здоров'я населення або права та свободи інших. Обмеження повинні бути пропорційними поставленим цілям.

Як передбачено міжнародним законодавством з прав людини, більшість прав та основоположних свобод можуть мати деякі обмеження, засновані на легітимному громадському інтересі та узгоджені з конституцією і міжнародними зобов'язаннями держави. Ці обмеження повинні бути визначені в законодавстві, щоб уникнути свавілля; вони повинні надавати закритий список можливих причин для обмеження прав, а також бути необхідними та пропорційними поставленій меті. Обмеження мають розглядатися у вузькому контексті та регулярно переглядатися.

Якщо обмеження користуватися правом встановлені законом або застосовуються у конкретному випадку, рішення щодо даного приводу

повинно відповідати судовій практиці<sup>56</sup> та може базуватися на консолідованому порівняльному тлумаченні у відповідних рекомендаціях.<sup>57</sup>

Спроби збалансувати два або більше однаково захищених права, що потенційно знаходяться у конфлікті між собою, можуть здійснюватися різними шляхами на політичному та судовому рівнях. На політичному рівні законодавці можуть встановлювати в законодавстві те, що, за певних обставин, перевага може віддаватися одному праву порівняно з іншим. На судовому рівні належне співвідношення прав визначається судами на основі чітко сформульованих критеріїв.

21. Законодавство має встановлювати чіткі та ефективні засоби правового захисту. Повинен бути забезпечений повний доступ до цих засобів.

Законодавство повинно підтримуватися ефективними засобами правового захисту, що забезпечують покарання за правопорушення та зворотність наслідків правопорушень.<sup>58</sup> Це впливає з принципів верховенства права та рівного захисту з боку закону, що є загальними для всіх держав-учасниць як невід'ємна частина міжнародного законодавства з прав людини.

Засоби правового захисту мають бути передбачені законом. Вони повинні бути якомога більш чіткими, щоб мінімізувати довільну інтерпретацію та повинні застосовуватися незалежними судовими органами. Забезпечення ефективного доступу до засобів правового захисту може включати створення та підтримку ефективних незалежних органів, таких як інститут омбудсмена чи національні інституції з прав людини, а також надання безкоштовної юридичної допомоги для тих, хто її потребує. Також можуть бути необхідними інформаційні кампанії щодо прав та засобів правового захисту, а також доступу до них.

56 Див., серед іншого, судову практику Європейського суду з прав людини (надалі: ЄСПЛ).

57 Див., серед іншого, Вебер А., Посібник «Мова ненависті», Видавництво Ради Європи (2009 р.) та «Керівні принципи з питань свободи мирних зібрань», Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (надалі: БДІПЛ), 2007 р.

58 Див. також рекомендацію 47 нижче.

Крім окремих судових засобів правового захисту<sup>59</sup>, також важливо, щоб суспільство було відкритим для системних змін задля запобігання подальшим правопорушенням. Стимулом до системних змін може бути моніторинг та аналіз правопорушень у сфері прав людини, в тому числі шляхом збору дезагрегованої інформації, створення незалежних установ з прав людини та заохочення громадянського суспільства до участі у процесі моніторингу.<sup>60</sup>

22. Держави повинні забезпечити наявність належних і ефективних інституційних механізмів для розробки та реалізації політики інтеграції.

Незважаючи на те, що визначення оптимальних інституційних механізмів залежить від контексту, ефективна розробка та реалізація політики інтеграції вимагає наявності державних та/або незалежних установ. Їхні компетенції та задачі мають бути конкретизовані, а їх функціонування – забезпечене належним чином. Для забезпечення чіткості виконання та уникнення дублювання політики інтеграції необхідно чітко визначити різні функції. Наприклад, незалежні установи здійснюють моніторинг реалізації політики, але зазвичай не відповідають за її розробку. Спеціалізовані органи чи підрозділи державного управління або інші структури влади можуть сприяти зростанню ефективності розробки та координації політики інтеграції, а також підвищенню помітності даної політики. Також важливо, щоб держави забезпечили політиці інтеграції належний рівень пріоритетності серед сфер державної політики для того, щоб окремі структури не опинилися поза межами.

Крім розробки, реалізації та моніторингу політики, інституційні механізми, пов'язані з інтеграцією, повинні також забезпечувати, щоб плюралізм у суспільстві був належним чином відображений в інституційних органах та структурах, що приймають рішення. Такі механізми, які можуть включати спеціалізовані органи чи процедури, також мають забезпечувати платформи для формулювання та просування спільних інтересів громад. Законодавство повинне забезпечувати створення таких платформ на всіх рівнях державного управління, в тому числі на місцевому та, де це доречно, на регіональному рівнях. Це необхідно тому, що більша частина населення буде залучена

59 Див. рекомендацію 47.

60 Важливий розгляд даних принципів у різних сферах міститься в Загальнополітичних рекомендаціях Європейської комісії Ради Європи щодо боротьби з расизмом та нетерпимістю (надалі: ЄКРН).

до прямої соціальної взаємодії на місцевому рівні, в тому числі під час контактів з органами влади.

## **Діючі актори і ролі**

---

23. Здійснення політики інтеграції – це процес, що вимагає активного залучення багатьох зацікавлених сторін з державного та приватного секторів. Планування політики та відповідні документи повинні брати до уваги різних діячів та їхні обов'язки.

Політика інтеграції чинить вплив на всі сектори суспільства і, таким чином, вимагає залучення широкого кола суб'єктів: установ усіх рівнів, приватного сектору та громадянського суспільства у найбільш широкому розумінні, в тому числі неурядових організацій (надалі: НУО), груп інтересів та наукових кіл.

Необхідно визначати і долати перешкоди під час реалізації політики інтеграції та законодавства, серед яких можуть бути: соціальні фактори, недостатня політична воля, відсутність адміністративного потенціалу та недостатнє фінансування. Ефективна реалізація зазвичай починається з інклюзивного процесу прийняття рішень, описаного в попередньому розділі. По суті, партисипаторний, відкритий та прозорий процес розробки зазвичай забезпечує те, що особи, відповідальні за виконання політики та законодавства, прихильні цілям та добре поінформовані про задачі.

Під час розробки політики інтеграції держава повинна звертати належну увагу на забезпечення партисипаторного виконання, особливо в ключових, з огляду інклюзивності, сферах, таких як охорона здоров'я, доступ до ринку праці та житла, сфера культури. Необхідно встановити процедури, що уможливають співробітництво та визначають спільну відповідальність членів усіх зацікавлених груп, що належать як до більшості, так і до меншин. Необхідно підтримувати ефективний діалог з усіма зацікавленими сторонами на всіх етапах процесу.

24. Державі належить провідна роль у розробці та реалізації політики інтеграції. У планах дій мають бути визначені функції та задачі установ і акторів на різних рівнях державної влади.

У той час як політика інтеграції в значній мірі реалізується на місцевому рівні, необхідно, щоб її розробка та виконання координувалися на державному рівні, аби забезпечити її послідовність на території всієї країни, а також для забезпечення виконання державою своїх міжнародних зобов'язань.

Політика інтеграції повинна визначати функції та задачі різних установ на кожному рівні управління з урахуванням територіальної та адміністративної структури країни. Зокрема, це означає, що центральна влада має організувати чіткий та послідовний розподіл задач і зобов'язань між різними установами та акторами на всіх рівнях. Це також означає, що центральна влада повинна або створити нові платформи (установи чи спеціальні процедури), або призначити наявні платформи для виконання даних функцій, залежно від ситуації, за допомогою яких можуть обговорюватися та вирішуватися конфлікти повноважень чи розбіжності щодо конкретних аспектів здійснення політики інтеграції. У федеративних державах та автономних регіонах ці задачі відносяться до компетенції відповідних органів.

25. Усі рівні державної влади мають бути залучені до процесу реалізації політики інтеграції. У той час як основна правова база повинна розроблятися на рівні центральної влади, місцеві та, де вони існують, регіональні органи влади відіграють ключову роль у контекстуалізації та виконанні реалістичних планів у сфері політики інтеграції.

Оскільки рівень соціальної згуртованості може значно коливатися в різних регіонах країни, місцеві та, де це є доречним, регіональні рівні влади повинні виконувати суттєву роль як у процесі визначення змісту політики, так і під час її виконання. Місцева та регіональна влада відіграє життєво необхідну роль у здійсненні ефективної інтеграції, оскільки вони мають повноваження в ключових сферах, таких як освіта, містобудування, культура, охорона здоров'я та соціальне забезпечення тощо.<sup>61</sup>

61 Важливі посилання з даного приводу містяться у Європейській хартії про місцеве самоврядування, прийнятій Радою Європи в 1985 р. (СДРС № 122) та в Рамковому довідковому документі Ради Європи з питань регіональної демократії (2009 р.).

26. Державне управління та державна служба повинні ставити різноманітність у структурах та механізмах своєї роботи на одне з головних місць, у тому числі шляхом залучення осіб, що належать до меншин, особливо у сферах, які стосуються надання основних послуг. Вони також повинні зробити різноманітність одним з головних напрямків у своїй роботі.

Задля сприяння інтеграції державне управління, наскільки це можливо, має відображати різноманітність у суспільстві.<sup>62</sup> Держави повинні визначити способи залучення до роботи в державному секторі та збереження робочих місць осіб, що належать до меншин. Особливу увагу слід приділяти досягненню адекватної присутності осіб, які належать до меншин, у сферах, що надають основні послуги. До них належать, серед іншого, судові органи, органи охорони правопорядку, соціального забезпечення, а також медичні та навчальні заклади.

Практичним способом досягнення адекватного представництва є визначення державою цілей і термінів їх досягнення. Однак хоча квоти і можуть бути корисними у деяких виключних випадках, в основному, не рекомендується встановлювати жорсткі квоти з точною часткою представників певної групи або закріпленням за ними конкретних посад. З часом такі дії обмежують гнучкість та можуть потенційно призвести до нової нерівності, а також перешкоджати адаптації державних органів до умов, що зазнали змін у суспільстві.

Відведення одного з головних місць політиці різноманітності в державному секторі означає, що склад та просування по службі співробітників усіх рівнів державного управління мають підлягати моніторингу для запобігання прямої чи непрямої дискримінації. Це також передбачає необхідність забезпечення того, щоб працівники державного сектору розуміли задачі та методи сприяння інтеграції, а також враховували наслідки для інтеграції під час розробки та здійснення політики. Державні заклади освіти та громадські засоби масової інформації відіграють важливу роль у формуванні розуміння та підтримці інтеграції.

---

<sup>62</sup> Коментар з питань участі, пункт 120.



27. Партійні системи повинні бути плюралістичними, підтримувати вільну конкуренцію між усіма сегментами суспільства та бути інклюзивними, незалежно від етнічної приналежності. Політичні партії можуть відігравати важливу та конструктивну роль у процесі розробки політики і політичному дискурсі. Політики несуть особливу відповідальність за діалог, заснований на повазі до різноманітності. Вони повинні займати чітку позицію щодо протидії підбурюванню до ненависті.

Партійні системи, в тому числі організація партій, їхня діяльність та фінансування, повинні належно та неупереджено регулюватися, а також забезпечувати політичний плюралізм. Партійні системи мають створювати умови для участі всіх, з метою захисту різноманітності, плюралізму та права відрізнятися від інших в середовищі толерантності.<sup>63</sup> Це також передбачає необхідність створення правових умов, що дозволяють партійним системам бути інклюзивними для всіх, незалежно від етнічної приналежності.

Інклюзивність незалежно від етнічної приналежності має декілька аспектів. По-перше, відповідно до міжнародних стандартів, особи, що належать до меншин, мають право створювати політичні партії, які представляють інтереси даної національної меншини.<sup>64</sup> Будь-які обмеження стосовно створення політичних партій на основі етнічної чи релігійної приналежності повинні відповідати нормам міжнародного права та принципам, викладеним у Європейській конвенції про захист прав людини.<sup>65</sup> Це стосується, серед іншого, уникання кількісних та географічних умов реєстрації, що можуть неправомірно чи непропорційно обмежувати політичні права осіб, котрі належать до меншин. По-друге, у той час як етнічні партії не повинні бути заборонені як такі, на них також, як і на будь-якого іншого суб'єкта, розповсюджується заборона дискримінації. У той час як партії можуть мати ціль просувати та захищати права та інтереси певної групи, вони не повинні відмовляти у членстві на основі етнічної приналежності. По-третє, традиційні партії також повинні дотримуватися принципів демократичного управління та сприяти участі осіб, що належать до меншин.<sup>66</sup> По-четверте, загальна правова база для політичної участі має бути розроблена таким чином, щоб сприяти включенню питань

63 ЗДД, пункти 12 та 22. Крім того, важливий аналіз даних принципів міститься в публікації «Керівні принципи регулювання політичних партій», розроблені БДІПЛ та Венеціанською комісією (2001 р.).

64 У тому числі РКНМ, стаття 7.

65 Коментар з питань участі, пункт 75.

66 Коментар з питань участі, пункт 78.

меншин у публічну дискусію, а також заохочувати політичну участь осіб, що належать до меншин. Це також передбачає розміщення виборчої інформації та реклами мовами меншин, створення можливостей для використання мов меншин у засобах масової інформації та виготовлення виборчих матеріалів мовами меншин.

Міжнародні стандарти визнають важливу роль політичних партій у сприянні толерантності, культурній різноманітності та у вирішенні питань, пов'язаних з меншинами.<sup>67</sup> Політики відіграють суттєву роль у процесах інтеграції як під час розробки законодавства, так і в процесі прийняття рішень, формуючи політичний дискурс та здійснюючи свій внесок у соціальний клімат в цілому, в тому числі у сфері відносин між спільнотами. На політичні партії та акторів, незалежно від їхньої ідеології, розповсюджується, як і на все суспільство, та сама заборона будь-якої дискримінації.

Незважаючи на те, що свобода слова, котру мають політичні партії та вибрані представники під час виконання своїх обов'язків, є особливим чином захищеною у зв'язку з їхньою ключовою суспільною та демократичною роллю, на них також поширюється заборона на підбурювання до расової, етнічної чи релігійної ненависті.<sup>68</sup> Крім того, маючи широкі межі свободи слова, політики повинні також усвідомлювати те, що їхні дії впливають – як позитивно, так і негативно – на рівень толерантності в суспільстві. Якщо політичні партії та вибрані представники залучені до діалогу на основі поваги та займають чітку позицію проти підбурювання до ненависті, політичний клімат стане більш сприятливим для інтеграції суспільства.

---

67 Див., серед іншого, Копенгагенський документ, пункт 30.

68 Див., серед іншого, МПГП, стаття 20; МКЛРД, стаття 4; ЄКПЛ, стаття 10 та її тлумачення в прецедентному праві ЄСПЛ щодо мови ненависті, зокрема у справі «Ферет проти Бельгії» (*Feret v Belgium*), скарга № 15615/07.

28. Діячів приватного сектору, в тому числі роботодавців та профспілки, а також приватні навчальні заклади та приватні засоби масової інформації, потрібно заохочувати до усвідомлення того, що вони можуть зробити внесок шляхом розробки та здійснення політики інтеграції, як самостійно, так і в партнерстві з іншими діячами.

Інтеграція суспільства є відповідальністю не тільки державних установ або політичних партій. Вона, в більш загальному розумінні, не може зводитися лише до політичного процесу. Швидше, усі актори в суспільстві розділяють цю відповідальність та повинні усвідомлювати свої ролі. Це також стосується приватних акторів, котрі, за характером своєї діяльності, можуть бути особливо впливовими. До них належать, серед інших, роботодавці та профспілки, завдяки важливому значенню ринку праці та умов праці для забезпечення та сприяння інтеграції.

Під час розробки державної політики необхідно визнавати, що приватний сектор може зробити важливий внесок у сприяння інтеграції; цей внесок можна заохочувати за допомогою розвитку зв'язків між державним та приватним сектором на різних рівнях (національному, регіональному та місцевому). Співпраця у вигляді партнерства між державним, приватним секторами, а також громадянським суспільством, надає змогу акторам ефективніше використовувати ресурси, вплив та досвід задля досягнення кращих результатів і змін.

Приватний сектор може відігравати важливу та конструктивну роль у розробці та здійсненні політики інтеграції. Політика та законодавство повинні враховувати цей факт і мають передбачати стимули та заходи, спрямовані на сприяння обізнаності діячів з приватного сектору, а також на заохочення їх до співробітництва та здійснення активного внеску в процес інтеграції. До таких заходів можуть належати стимули для роботодавців щодо найму осіб, які належать до груп, недостатньо представлених у сфері зайнятості, стимули щодо забезпечення програм навчання або курсів з вивчення державної мови на робочому місці.

29. Діячі з представників громадянського суспільства відіграють важливу роль, роблячи внесок у політику інтеграції на основі свого досвіду роботи на низових рівнях. Вони також є потенційними діячами в процесі здійснення політики та планів.

Як процес, що здійснюється багатьма акторами та на багатьох рівнях, інтеграція не може бути успішною без активного залучення громадянського суспільства під час розробки, реалізації та моніторингу політики інтеграції.

Необхідно визнавати різноманітність самого громадянського суспільства. Це означає, що держави не повинні визначати наперед, які з організацій громадянського суспільства надаватимуть консультації та будуть запрошені для участі в процесі розробки та здійснення політики інтеграції, а які будуть виключені з даного процесу. Навпаки, потрібно докласти необхідних зусиль та встановити прозорі процедури для мобілізації участі зацікавлених організацій громадянського суспільства, таких як НУО (в тому числі ті, що представляють меншини), професійні об'єднання, організації соціальних партнерів, релігійні організації та установи, наукові кола.

Громадянське суспільство сприяє загальному дотриманню принципів належного врядування та плюралізму, забезпечуючи повагу демократичних і плюралістичних принципів у внутрішньому устрої своїх організацій.

## IV. Основні напрями політики

### **Боротьба з дискримінацією та повна й ефективна рівність**

---

30. Під час розробки всеосяжної антидискримінаційної політики та законодавства держави повинні забезпечити наявність механізмів для їх ефективної реалізації. Мають бути здійснені активні заходи задля виявлення та усунення бар'єрів на шляху до рівних можливостей. У випадках дискримінації засоби правового захисту повинні включати ефективні, пропорційні та стримуючі санкції, адекватні компенсації, та, за необхідності, коригуючі дії.

Держави повинні прийняти політику, законодавство та здійснювати адміністративні заходи для ефективної боротьби з дискримінацією – як прямою, так і непрямою – що охоплюватимуть усі сфери життя та всіх залучених акторів у державному та приватному секторах. Ефективна рівність також означає, що бар'єри на шляху до рівних можливостей, незалежно від походження, мають бути виявлені та усунені.

Всеосяжне антидискримінаційне законодавство передбачає внесення відповідних положень до конституції, у кримінальне, цивільне та адміністративне законодавство, а також у підзаконні акти та постанови.<sup>69</sup>

Як додаток до внесення змін до правової бази, необхідним є створення організаційної структури для розробки, реалізації та моніторингу антидискримінаційної політики. Зокрема, на державному та, де це доречно, на регіональному рівнях слід встановити спеціально вповноважені незалежні органи, що займаються проблемами рівності, чи інші незалежні органи з відповідними компетенціями та адекватними ресурсами.

---

<sup>69</sup> Загальнополітичні рекомендації ЄКПН № 7 про національне законодавство з боротьби з расизмом та расовою дискримінацією (2002 р.) та Комітет з ліквідації расової дискримінації (надалі: КЛРД).

Антидискримінаційні інструменти повинні підлягати регулярному моніторингу та оцінюванню ефективності. Їх також потрібно узгоджувати – і між собою, і з іншими інструментами – для забезпечення їхньої ефективності та послідовності.

Жодна антидискримінаційна політика не може ефективно здійснюватися, якщо вона не доповнена належними засобами правового захисту в разі дискримінації. Для того, щоб мати стримуючий ефект, кримінальні, адміністративні та цивільно-правові санкції мають бути ефективними, пропорційними та достатньо суворими. Крім компенсації, важливе значення під час здійснення правосуддя у випадках дискримінації можуть мати негрошові форми відшкодування збитків, такі як публікація судового рішення цілком або частково або примусові громадські роботи особи, звинуваченої в дискримінації.

Дискримінація може бути викликана не лише одним аспектом ідентичності особи. Вона може мати підґрунтя з декількох ознак, як у разі множинної чи перехресної дискримінації. Наприклад, жінки, що походять з меншин, можуть бути більш вразливими до дискримінації. Має бути розроблена така політика, яка забезпечувала б наявність відповідного законодавства для розгляду таких проявів дискримінації, а також приділення їм належної уваги.

31. Політика, що передбачає наявність спеціальних засобів для боротьби з наслідками колишньої або систематичної дискримінації певної групи, не повинна вважатися дискримінаційною. Можливість прийняття таких засобів має бути передбачена законом.

Може існувати необхідність прийняття спеціальних засобів для боротьби з наслідками колишньої або систематичної дискримінації певної групи та з метою забезпечення повної і ефективної рівності для представників меншин, що знаходяться у несприятливому становищі.<sup>70</sup> Відповідно до міжнародних стандартів прав людини, такі засоби мають залишатися в силі лише до усунення нерівності.<sup>71</sup> Такі засоби не повинні вважатися дискримінаційними, якщо вони прийняті згідно з принципом пропорційності.

<sup>70</sup> Також див. Рекомендацію 3 вище.

<sup>71</sup> МКЛРД, стаття 1.4 та Загальна рекомендація №32; Загальна рекомендація КПЛ № 18 про недискримінацію від 10 листопада 1989 р.; Загальний коментар Комітету ООН щодо економічних, соціальних та культурних прав №. 20.

Можливість та, за потреби, необхідність прийняття таких засобів мають бути чітко викладені в законодавстві, в тому числі, де це можливо, в конституції. Це не лише гарантує послідовність їх застосування, але й є орієнтиром для суддів під час тлумачення законодавства, що стосується питань рівності, згідно із загальноновизнаними міжнародними стандартами недискримінації.

## Громадянство

---

32. Інклюзивна та недискримінаційна політика у сфері громадянства є важливим аспектом політики інтеграції. Крім того, громадянство має також символічну цінність, вказуючи на спільну приналежність як того, хто має громадянство, так і того, хто його надає.

У юридичному розумінні громадянство (часто визначається також як «національність» у міжнародних документах) є «правовим зв'язком між окремою особою та державою, що не вказує на етнічну приналежність даної особи».<sup>72</sup>

Втім громадянство виходить за межі особистісного виміру та має значення для суспільства в цілому. Громадянство та, особливо, доступ до нього, є суттєвим елементом інтеграції. Під час розробки політики у сфері громадянства держави повинні брати до уваги наслідки, які можуть мати їхні рішення для інтеграції суспільства.

Зокрема, політика у сфері громадянства повинна прагнути досягнення збалансованого підходу між легітимними вимогами наявності справжніх та ефективних зв'язків з державою та реальністю наявності множинних ідентичностей і місць проживання, що змінюються з часом. Наприклад, регулювання множинного громадянства є такою сферою, де має бути знайдений такий баланс.<sup>73</sup>

Важливість громадянства для інтеграції також є очевидною у його соціальному та символічному вимірах. Воно чітко вказує на спільну приналежність та основні цінності, що є спільними як для особи, що має громадянство, так і для держави, що його надала. Інклюзивна політика у сфері громадянства та норми, спрямовані на прийняття, а не виключення осіб, які мають спільне відчуття приналежності до даного суспільства, сприяють його інтеграції.

---

<sup>72</sup> Європейська конвенція про громадянство, стаття 2.

<sup>73</sup> Див. рекомендацію 37.

33. Громадянство є компетенцією держави та має бути засноване на справжньому зв'язку особи з державою. Проте, сучасні умови встановлюють чіткі та зростаючі обмеження для свободи дій держави під час розробки політики стосовно надання та позбавлення громадянства, в тому числі заборону дискримінації під час надання громадянства.

Оскільки надання громадянства безпосередньо пов'язане з суверенітетом, воно, в принципі, належить до внутрішньої юрисдикції кожної окремої держави.<sup>74</sup> Держави мають широку свободу розсуду під час визначення критеріїв надання громадянства, проте така свобода не є безмежною.

По-перше, надання громадянства має бути засноване на наявності справжнього зв'язку між державою та особою, якій громадянство надається, як це визначено в Міжнародному суді ООН.<sup>75</sup>

По-друге, незважаючи на те, що держави мають право визначати, хто є їхніми громадянами, вони не повинні зловживати цим правом, порушуючи принципи суверенітету та дружніх, у тому числі, добросусідських відносин.<sup>76</sup>

По-третє, недискримінація також торкається сфери громадянства, внаслідок чого свобода розсуду щодо громадянства не може зводитися до дискримінації за ознаками, серед іншого, ґендерної приналежності, релігії, раси, кольору шкіри або національного чи етнічного походження.<sup>77</sup> Дискримінація включає в себе диференційоване ставлення, що прямо або опосередковано виключає доступ конкретних груп чи осіб до громадянства у зв'язку з їхніми характерними рисами та не має на меті законної цілі або не є пропорційним такій цілі.<sup>78</sup> Існує чітка різниця між дискримінацією та обґрунтованими відмінностями чи преференційним режимом під час надання громадянства.<sup>79</sup> Обґрунтовані відмінності можуть включати в себе, наприклад, вимогу, щоб претендент на отримання громадянства мав деякі знання державної

74 Гаазька конвенція, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство (1930 р.); Європейська конвенція про громадянство (1997 р.), стаття 3; та СЄД № 166, стаття 1.

75 Міжнародний суд ООН, справа Ноттебом (*Nottebohm*) (1955 р.), ІСЖ 4.

76 Див. також рекомендацію 36 нижче.

77 Європейська конвенція про громадянство, стаття 5 (2).

78 Загальна рекомендація КЛРД № 11 з питань дискримінації на основі громадянства (1993 р.) та Загальна рекомендація КЛРД № 30 з питань дискримінації проти негромадян (2004 р.). Див. також справу «Куріч проти Словенії» (*Kuric and others v Slovenia*), ЄСПЛ, скарга № 26828/06 (2012 р.).

79 Європейська конвенція про громадянство.



мови для того, щоб натуралізуватися, або спрощений порядок набуття громадянства через походження чи місце народження.

І, зрештою, необхідно зазначити, що права людини стосуються кожного, хто знаходиться під юрисдикцією певної держави, незалежно від його/її громадянства. Таким чином, користування правами людини не може залежати від громадянства, за винятком вузько та чітко визначених випадків, таких як доступ до деяких політичних прав.

34. Громадянство є правом людини, і кожна особа має право на громадянство. Зокрема, закони не повинні породжувати безгромадянство при народженні, незалежно від причини відсутності громадянства.

Право кожної особи на громадянство з моменту народження є частиною міжнародного права прав людини.<sup>80</sup> У випадку незаконного позбавлення громадянства держави повинні надати необхідну підтримку та захист з метою подальшого відновлення громадянства.<sup>81</sup>

Згідно з цим міжнародним зобов'язанням, внутрішньодержавне законодавство має уникати ситуацій, у яких діти при народженні можуть стати особами без громадянства. Міжнародне співробітництво на багатосторонньому та двосторонньому рівнях, в тому числі із залученням консультативних та експертних органів, може забезпечити структуру для вирішення можливих проблем стосовно даного питання.

35. Держави повинні розглянути питання щодо надання громадянства особам, які впродовж тривалого часу є де-юре або де-факто особами без громадянства, навіть за відсутності інших об'єктивних причин.

Зобов'язання недопущення безгромадянства стало частиною міжнародного звичаєвого права та міститься у деяких міжнародних документах.<sup>82</sup>

80 Це право міститься, серед іншого, в Загальній декларації прав людини, стаття 15 та, особливим чином стосовно дітей, у Конвенції про права дитини, стаття 7.

81 Конвенція про права дитини, стаття 8 (2).

82 Серед іншого, Конвенція про статус апатридів (1954 р.), Конвенція про скорочення безгромадянства (1961 р.) та Європейська конвенція про громадянство.

Міжнародні зобов'язання недопущення безгромадянства зазвичай стосуються відсутності громадянства де-юре, тобто правової ситуації, що виникає тоді, коли жодна держава не вважає особу громадянином. Однак велика кількість осіб без громадянства де-факто, що проживають на території держави, створює додаткові проблеми в процесі інтеграції. Це, у свою чергу, може вплинути на стабільність. Особи без громадянства де-факто формально мають громадянство країни проживання чи країни походження, але не в змозі ним користуватися на практиці. Цьому є велика кількість причин, починаючи з втрати зв'язку з країною походження та завершуючи труднощами під час реєстрації народження або соціально-економічною маргіналізацією. Подібні ситуації нерідко вражають певні вразливі групи, такі як роми, переміщені особи або біженці.

Задля сприяння інтеграції держави повинні розробити цілеспрямовані заходи щодо скорочення безгромадянства як де-юре, так і де-факто. Стосовно безгромадянства де-юре, законодавство має передбачати механізми набуття громадянства на розумних умовах, а спеціальні засоби мають забезпечувати доступність цих механізмів. Стосовно осіб без громадянства де-факто, має бути спеціально розроблена політика, спрямована на вирішення конкретної проблеми. Така політика може містити вирішення питань, пов'язаних з відсутністю реєстрації актів цивільного стану та/або документації чи будь-яких інших причин, що призвели до безгромадянства де-факто, шляхом усунення перешкод та активного пошуку рішень, що дозволяють здійснити реєстрацію.

Як доповнення до правових зобов'язань, існують пов'язані з інтеграцією причини для того, щоб сприяти натуралізації, в міру необхідності. Довготривале перебування в державі значної кількості осіб без громадянства протидіє інтеграції суспільства та являє собою потенційний ризик для згуртованості й соціальної стабільності. Тому в інтересах держави є забезпечення особам, що постійно проживають на її території впродовж тривалого часу, можливості натуралізуватися без зайвих перешкод та активне сприяння їхній натуралізації. У той же час, в інтересах кожної особи є доступ до всіх прав громадянства та вираження у такий помітний спосіб відчуття приналежності, докладаючи всіх можливих зусиль для натуралізації. Це включає процес підготовки та виконання встановлених законом вимог для натуралізації, таких як опанування державної мови на достатньому рівні.

36. Політика, що передбачає привілейований доступ до громадянства на основі культурних, історичних чи родинних зв'язків для осіб, котрі проживають за кордоном, повинна забезпечувати дотримання принципів дружніх, у тому числі добросусідських відносин та територіального суверенітету. Така політика має бути розроблена з тим, щоб уникнути двозначності стосовно юрисдикції. Захист прав меншин є у першу чергу зобов'язанням держави, в якій вони проживають.

Держава може мати легітимний інтерес щодо підтримки осіб, які належать до національних меншин та проживають на території інших держав на основі етнічних, культурних, мовних, релігійних, історичних або будь-яких інших зв'язків. Крім цього, держави можуть надавати громадянство на основі бажаних мовних компетенцій, а також культурних, історичних чи родинних зв'язків. Проте, відповідно до вимог міжнародного права, це в жодному разі не означає, що держава має право здійснювати юрисдикцію над цими особами на території іншої держави без згоди останньої, або масово надавати громадянство громадянам іншої держави, навіть якщо це є результатом сукупності індивідуальних заяв.<sup>83</sup>

Водночас держави не можуть передавати обов'язок захисту меншин, що проживають на їхній території, іншим державам (так званим «спорідненим державам»), оскільки забезпечення дотримання та захист прав меншин є першочерговою відповідальністю держави, на території якої меншина проживає.<sup>84</sup>

Окрім цих правових обмежень, політика у сфері громадянства, що має наслідки за межами держави, може створювати перешкоди для дружніх, у тому числі добросусідських, відносин, а також додаткові виклики для інтеграції суспільства в країні, де дані меншини проживають. Таким чином, слід уникати політики, що має такі негативні наслідки.

Держава проживання несе основну відповідальність за захист прав своїх резидентів, у тому числі осіб, що належать до меншин. Ця відповідальність поширюється на резидентів з множинним громадянством, і держави

---

83 Больцанські/Боценські рекомендації, особливо рекомендації 4, 10 та 11.

84 Больцанські/Боценські рекомендації, рекомендація 2; «Звіт про преференційне ставлення до меншин з боку спорідненої держави», Європейська комісія за демократію через право (надалі: Звіт Венеціанської комісії), CDLINF (2001) 19.

не повинні дискримінувати осіб з подвійним громадянством. Держава може звертатися до своїх громадян з легітимним проханням відмовитися від інших громадянств, якщо дані особи збираються зайняти високі політичні посади, такі як голова держави або член уряду.<sup>85</sup>

37. Множинне громадянство, як таке, не повинно вважатися перешкодою для інтеграції. Надання громадянства державою особам, що тривалий час проживають на її території та мають громадянство іншої держави, може підтримувати процес інтеграції та зміцнювати зв'язки із суспільством. Дітям, які набули понад одне громадянство при народженні, не повинно заборонятися множинне громадянство впродовж усього життя.

Множинне громадянство відображає транскордонний рух людей, що все зростає, внутрішньорозноманітність, в тому числі серед різних поколінь, а також збільшені зусилля держав зберегти правові зв'язки з населенням, що емігрує за кордон. Надання доступу до громадянства особам, що довготривало проживають на території держави, не вимагаючи при цьому від них відмовитися від попереднього громадянства, сприяє участі в житті суспільства та відчуттю приналежності та може мати позитивний вплив на інтеграцію суспільства. Це особливим чином стосується дітей. Держави повинні дозволяти дітям, які набули множинне громадянство при народженні, зберегти його.<sup>86</sup> Дітям, що опинилися в такій ситуації, не потрібно забороняти мати множинне громадянство впродовж їхнього життя.<sup>87</sup>

Втім вплив множинного громадянства на інтеграцію суспільств може значно відрізнятись залежно від різних факторів, таких як історія та двосторонні відносини. Оптимальна політика стосовно множинного громадянства залежить від контексту та має бути розроблена на основі її впливу на права осіб, інтеграцію суспільства та дружні, в тому числі добросусідські, відносини.

---

85 Больцанські/Боценські рекомендації, Пояснення до рекомендації 11.

86 Європейська конвенція про громадянство, стаття 14 (1).

87 Конвенція про права дитини, стаття 7.

## Ефективна участь

---

38. Процес інтеграції може відбуватися лише тоді, коли можливості для участі забезпечені для всіх членів суспільства. Ефективна участь кожного, в тому числі осіб, що належать до меншин, у суспільно-політичних справах та в усіх аспектах соціального, економічного та культурного життя, є саме по собі правом, а також необхідною передумовою для забезпечення рівних можливостей на практиці.

Процес інтеграції вимагає від усіх членів суспільства, незалежно від того, чи належать вони до меншин або до більшості, взаємодії шляхом активного залучення. Це безпосередньо пов'язано з ефективною участю всіх у процесі розвитку суспільства в його різноманітних аспектах, що також сприятиме сприйняттю процесу інтеграції як легітимного. Через це, ключовим елементом інтеграції є право всіх, в тому числі осіб, що належать до меншин, на ефективну участь у суспільно-політичному, культурному, соціальному та економічному житті.<sup>88</sup> Гарантування даного права в законодавстві та на практиці є передумовою для забезпечення дотримання принципу рівних можливостей. На практиці це виражається у забезпеченні таких умов, за яких особи, що належать до меншин, на рівних правах з представниками більшості могли б користуватися своїми правами та брати на себе відповідальність, таку як, наприклад, законслухняність. У той час як ефективна участь, як основоположний принцип інтеграції, має посідати одне з головних місць у кожному відповідному аспекті політики<sup>89</sup>, участь також вимагає власної цілеспрямованої політики та конкретних інструментів<sup>90</sup>.

---

88 РКНМ, стаття 15.

89 Рекомендація 9 вище.

90 Корисні рекомендації стосовно інструментів, що можуть і, за необхідності, повинні сприяти ефективній політиці участі, містяться, серед іншого, в Коментарі з питань участі та в Лундських рекомендаціях.

## а. Участь у суспільно-політичному житті

---

39. Держави повинні розробити конкретні, цілеспрямовані заходи з метою забезпечення для кожного адекватних можливостей для ефективної участі в демократичному процесі прийняття рішень. У межах цього держави повинні прагнути адекватного представництва різних груп у своїх суспільствах, у тому числі меншин, в усіх відповідних структурах державного управління та органах, відповідальних за прийняття рішень.

Адекватне представництво забезпечує пряму участь та є важливим засобом надання реальної можливості для того, щоб голос меншин був почутий. Для того, щоб бути адекватним, представництво має бути не лише математично пропорційним, воно повинне прагнути відображати склад суспільства.<sup>91</sup> Необхідно докласти зусиль, щоб малочисельні групи також мали можливості для ефективної участі. Водночас держави повинні прагнути дотримання принципів гендерної рівності під час забезпечення представництва суспільно-політичної участі осіб, що належать до меншин.

Базуючись на міжнародних стандартах та перспективних практиках, а також на досвіді ВКНМ, цільова політика може включати один або більше з таких елементів:

- Спеціальні механізми для забезпечення представництва та участі меншин у виборних органах та/або у виконавчій чи інших галузях влади, а також у більш широкому державному секторі на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Такі спеціальні механізми можуть включати, залежно від обставин, таке: резервування певної кількості місць в одній чи обох палатах парламенту або в парламентських комітетах та інші форми гарантованої участі в законодавчих процесах; забезпечення представництва меншин у виборчій системі, позитивні дії під час розподілення посад в уряді, посад у верховному суді, конституційному суді або в судах нижчих інстанцій, та/або посад у консультативних органах чи в інших керівних органах, а також спеціальні засоби забезпечення участі меншин на державній службі;<sup>92</sup>
- Виборчі системи, що сприяють представництву меншин і їх впливу та водночас відкривають можливості для конкуренції за голоси серед усіх

---

91 Коментар з питань участі, пункт 123.

92 Як зазначено в Лундських рекомендаціях, принципи 6-11.

сегментів суспільства.<sup>93</sup> Спільні політичні платформи можуть відігравати важливу роль в інтеграції суспільства та сприяти ефективній участі меншин;

- Дорадчі чи консультативні органи та механізми, що діють як формальні чи неформальні канали комунікації між органами державної влади та представниками спільнот;
- Органи та процеси, спрямовані на забезпечення та просування ефективного діалогу;
- Механізми нетериторіального самоврядування чи домовленості про розділення влади, спрямовані на посилення впливу окремих груп у питаннях, що становлять для них особливий інтерес;
- За певних обставин, домовленості щодо територіального самоврядування, такі як територіальна передача повноважень, також можуть сприяти представництву окремих груп меншин. Незалежно від форми, інститути самоврядування повинні засновуватися на демократичних принципах та процесах, що дозволяє їм легітимно претендувати на відображення думки всіх спільнот, які проживають на відповідній території, а також забезпечує цілковите дотримання прав людини для всіх осіб, в тому числі представників меншин, котрі знаходяться у межах їхньої юрисдикції. У даному контексті, домовленості про розділення влади (там, де вони існують) не повинні бути сформульовані таким чином, щоб були виключені з представництва ті або інші спільноти.

## **6. Соціальна та економічна участь**

---

40. Ефективна соціальна та економічна участь на рівних умовах для всіх членів суспільства є необхідною умовою успішної інтеграції. Держави повинні розробляти та здійснювати політику у відповідних сферах, таких як освіта та навчання, зайнятість, охорона здоров'я, житлове господарство та доступ до суспільних благ і послуг для сприяння всеосяжному залученню в соціально-економічне життя суспільства.

Ефективна участь осіб, що належать до меншин, в економічному та соціальному житті держави є настільки ж важливою, як і їхня участь у суспільно-політичних справах. Участь у соціальному та економічному житті охоплює широке коло питань: доступ до адекватного житла, охорони

---

<sup>93</sup> Див. також принцип 28, там само.

здоров'я, соціального захисту (соціального страхування та соціальних виплат), послуг у сфері соціального забезпечення, освіти та зайнятості (в тому числі включення до ринку праці з державними та приватними роботодавцями, доступ до бізнесу та інших можливостей індивідуального підприємництва).<sup>94</sup> У даному контексті держави повинні забезпечувати рівні умови кожному, незалежно від етнічного походження, для участі та здійснення внеску в економіку, а також користування ресурсами та спільними благами країни.

Зокрема, держави мають:

- Ефективно боротися з дискримінацією та сприяти рівним можливостям і рівному ставленню до меншин під час працевлаштування у приватному та державному секторах впродовж повного циклу зайнятості шляхом прийняття належного законодавства, створення інститутів та здійснення політики;
- Забезпечити такі умови, за яких доступ до освіти, охорони здоров'я, житла та суспільних благ і послуг не зустрічав би перешкод у законодавстві та на практиці через етнічне чи національне походження, мову, релігію або віросповідання;
- Реалізовувати стратегії та цільову політику, щоб сприяти включенню до ринку праці груп меншин з неспіврозмірно низьким рівнем участі. Така політика має базуватися на даних, отриманих шляхом оцінювання економічних потреб та інтересів різних спільнот, в тому числі меншин, у контексті більш широкої динаміки ринку праці. Розробка, реалізація та моніторинг ефективності стратегій і політики мають відбуватися з постійними консультаціями представників зацікавлених осіб чи груп. За необхідності, потрібно вживати конкретних, але не ексклюзивних, заходів задля подолання бар'єрів на шляху до працевлаштування для груп, що знаходяться в особливо не вигідному становищі.<sup>95</sup> Прикладами таких заходів є програми навчання в процесі роботи або проведення мовних курсів на робочому місці. Спрямовуючись на меншини з непропорційно низьким рівнем участі, такі заходи не повинні обмежуватися участю лише конкретних груп, але мають бути відкритими для всіх, хто може потребувати такої допомоги;
- У разі потреби вживати спеціальних заходів, у тому числі проводити спеціалізоване навчання, для кращої підготовки працівників установ, що надають суспільні послуги, та установ соціального забезпечення,

---

94 Як передбачено, серед іншого, Європейською соціальною хартією (1961 р.); Європейською соціальною хартією (переглянутою) (1996 р.); та Коментарем з питань участі, пункт 24.

95 Див. також Коментар з питань участі, пункти 47-49.



щоб вони могли адекватно реагувати на потреби осіб, що належать до меншин;<sup>96</sup>

- Усувати необґрунтовані перешкоди та надмірне регулювання, що заважають економічній діяльності, яка є характерною для деяких груп меншин, а також, у разі потреби вживати необхідних заходів з метою створення умов для збереження традиційних видів діяльності, що опинилися під загрозою, беручи до уваги традиційні технології, культуру та спосіб життя;
- Там, де це доречно, та проводячи консультації з зацікавленими сторонами, розробляти політику та розглядати встановлення позитивних зобов'язань для державних підприємств стосовно виконання інклюзивної політики зайнятості. Держави також можуть заохочувати роботодавців з приватного сектору до сприяння інтеграції. Це може бути досягнуто завдяки створенню стимулів для здійснення таких заходів шляхом встановлення державно-приватних партнерств або сприяння влаштуванню на роботу осіб, що належать до меншин, у тому числі за допомогою фінансової політики, а також шляхом надання належних умов на робочому місці особам, що мають будь-які особливі потреби;
- Залучати місцеві спільноти, в тому числі спільноти меншин, що проживають в економічно несприятливих регіонах, до розробки та реалізації цільових заходів для економічної регенерації, а також регіональних і місцевих програм та проектів. Вигоди, отримані в результаті, повинні бути справедливо розподілені в таких спільнотах;<sup>97</sup>
- Розглядати потенційні вигоди для місцевої та регіональної економіки, особливо у прикордонних регіонах, що виникають у результаті транскордонного співробітництва між місцевою та регіональною владою, в тому числі участі влади сусідньої держави, де це доречно та у встановленому порядку.<sup>98</sup>

Загалом, держави повинні усвідомлювати та брати до уваги вплив на осіб, що належать до меншин, будь-яких вимог (наприклад, володіння мовою або вимоги, пов'язані з місцем проживання), зумовлений законодавчим або адміністративним регулюванням стосовно доступу до послуг та майна, у тому числі в процесах, пов'язаних з приватизацією.

---

96 Коментар з питань участі, пункт 38.

97 Коментар з питань участі, пункти 42-46.

98 Больцанські/Боценські рекомендації, рекомендації 16–18; РКНМ, стаття 18 (2).

## **в. Участь у культурному та релігійному житті**

---

41. Держави повинні створювати для осіб, що належать до меншин, умови для ефективної участі в культурному житті своєї спільноти та всього суспільства. Необхідно забезпечити свободу релігії та переконань, а також наявність можливостей для добровільної участі в релігійному житті спільноти, в тому числі, за потреби, шляхом взаємної акомодатії.

Держави повинні прагнути здійснювати політику та законодавство, спрямовані на включення всіх членів суспільства в культурне життя на рівних умовах. Окрім забезпечення рівних можливостей, така політика є важливою для попередження відчуження та виключення груп меншин, що може викликати радикалізацію та поляризацію і призвести до конфлікту.

Державна політика повинна поважати і, за необхідності, підтримувати збереження, збагачення та передачу наступним поколінням культурного та релігійного надбання своїх спільнот в усіх його формах. Це може включати культурні та релігійні практики, уявлення, способи вираження, знання та вміння, предмети та культурні артефакти, а також будівлі та території, що до них відносяться. Для цього необхідно, щоб представники меншин були ефективно залучені на всіх етапах розробки, здійснення та моніторингу відповідної політики та законодавства.

Інтеграція суспільства вимагає, щоб особам, які належать до меншин, надавалося право зберігати та розвивати своє культурне надбання та ідентичність, а також право брати участь і взаємодіяти в культурному житті всього суспільства, у дусі толерантності та міжкультурного діалогу.<sup>99</sup> Необхідно, щоб основоположне право осіб, які належать до меншин, щодо вирішення питань стосовно їхньої культури, не призвело до їхньої ізоляції. Саме тому необхідно підтримувати постійний та безперервний міжкультурний діалог всередині та між усіма групами меншин, а також між меншинами та більшістю, в тому числі шляхом підвищення обізнаності всього населення та заохочення до взаємодії між культурами всіх спільнот, наявних у суспільстві.

---

<sup>99</sup> Декларація ООН про меншини, стаття 2 (1); РКНМ, статті 5, 6 та 15; Декларація про міжкультурний діалог і попередження конфліктів (ухвалена на Конференції європейських міністрів культури 22 жовтня 2003 р.).

Культурна політика не повинна обмежуватися збереженням та підтримкою традиційних культур; вона водночас має заохочувати множинність культурних та художніх виражень, сприяти рівному доступу до сучасної культури в усіх її формах, а також підтримувати взаємодію та міжкультурний обмін.

У той час як право брати участь та розвивати свою культуру може заохочуватися та підтримуватися державою, власне культура є незалежною від держави. Держави не повинні встановлювати офіційну «державну культуру», що охоплює та визначає зміст культури. Навпаки, культурна політика повинна базуватися на принципах плюралізму, участі, демократизації та децентралізації. Процеси децентралізації, в тому числі нетериторіальне самоврядування (культурна автономія), можуть відігравати важливу роль у створенні умов, необхідних для ефективного участі в культурному житті осіб, що належать до меншин.<sup>100</sup>

У межах плюралістичного культурного контексту політика інтеграції повинна враховувати різноманітні культурні потреби різних груп, у тому числі мігрантів<sup>101</sup> та корінних народів<sup>102</sup>.

Під час розробки політики держави повинні враховувати, що для багатьох спільнот культурна ідентичність, віровчення та релігійні практики є нерозривно пов'язаними між собою. Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії. Це право включає свободу мати чи приймати релігію, вірувати або не вірувати за власним вибором. Крім того, воно також передбачає свободу сповідувати свою релігію та переконання як особисто, так і разом з іншими, у публічний чи приватний спосіб висловлювати свої релігійні почуття або переконання за допомогою релігійних обрядів, ритуалів, практики та вчення.<sup>103</sup> Свобода сповідувати релігію та переконання, в тому числі шляхом публічного здійснення обрядів, підлягає лише тим обмеженням, що визначені законом. Такі обмеження є легітимними лише тоді, коли вони стосуються конкретних підстав, що впливають із суспільного інтересу, та є раціональними і співрозмірними кінцевій меті.<sup>104</sup>

---

100 Коментар з питань участі, пункт 67.

101 Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей, 1990 р., стаття 31.

102 Декларація ООН про права корінних народів (2007 р.), стаття 1.

103 Див.: Загальна декларація прав людини, стаття 18; МПГГП, стаття 18 (1); ЄКПЛ, стаття 9. Стосовно меншин: МПГГП, стаття 27; РКНМ, статті 7 та 8; а також Копенгагенський документ, пункт 32.

104 МПГГП, стаття 18 (3) та ЄКПЛ, стаття 9 (2).

Держави повинні вживати необхідних заходів для захисту осіб, яким можуть погрожувати або над якими можуть здійснювати акти дискримінації, ненависті чи насильства через їхню культуру, релігію чи переконання. Органи державної влади та державні службовці зобов'язані уникати негативних висловлювань чи дій стосовно певних культурних або релігійних спільнот.

Крім того, необхідно уникати необґрунтованих обмежень стосовно повноцінної участі в культурному та релігійному житті. Серед таких обмежень можуть бути надмірні вимоги щодо реєстрації культурних або релігійних організацій та місць здійснення обрядів або щодо отримання дозволів на будівництво релігійних чи культурних споруд. Серед них також можуть бути непропорційні обмеження щодо публічної демонстрації культурних або релігійних символів та одягу. Органи державної влади не повинні накладати жодних необґрунтованих обмежень щодо того, яка мова (-и) використовуватиметься під час проведення культурних або релігійних заходів. Вони можуть легітимно вимагати, наприклад, щоб культурні асоціації та/або релігійні організації переклали офіційні та адміністративні документи державною або офіційною (-ми) мовою, в тому числі, у разі потреби, під час реєстрації актів цивільного стану, якщо вони мають на те повноваження.<sup>105</sup>

## Мова

---

42. Політика держав повинна встановлювати баланс між потребою в наявності однієї чи декількох мов, що спільно використовуються, як загальною основою для інтеграції та функціонування суспільства, та зобов'язанням охороняти і заохочувати мовне різноманіття, в тому числі шляхом захисту мовних прав меншин. Держава повинна забезпечити доступні можливості для вивчення державної мови.

Мова є суттєвим компонентом індивідуальної та колективної ідентичності. Міжнародні стандарти у тлумаченні відповідних міжнародних органів детально визначають зміст права осіб, що належать до меншин, на користування рідною мовою вільно та без перешкод, у приватному житті та публічній сфері, в усній та письмовій формі.<sup>106</sup> Водночас, це право використовувати, зберігати

---

<sup>105</sup> Ословські рекомендації, Пояснювальне зауваження до рекомендації 5.

<sup>106</sup> Див., серед іншого, МПГГП, стаття 27; Колєнґаґєнський документ, пункт 35; РКНМ, статті 10-14; Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.); Ословські рекомендації; Коментар з питань мов.

та просувати мови меншин повинно бути збалансоване з іншими правами та потребами, в тому числі з визначенням однієї чи декількох мов, що спільно використовуються, як загальної основи для функціонування та інтеграції суспільства.

У той час як держави зобов'язані захищати та просувати мови меншин, а також право осіб, що належать до меншин, вивчати та використовувати свою мову, меншини розділяють з більшістю відповідальність за участь у культурному, соціальному, економічному та суспільно-політичному житті всього суспільства. Ця участь передбачає, наприклад, що особи, які належать до меншин, повинні володіти на достатньому рівні державною або офіційною (-ми) мовами.<sup>107</sup>

Співвідношення між цими двома аспектами мовної політики є контекстозалежним, відрізняється в різних країнах та залежить від ситуації кожної окремої меншини; його неможливо досягти раз і назавжди. Досвід ВКНМ свідчить, що розбіжності з приводу даного співвідношення є непоодинокими та можуть призводити до значної міжетнічної напруженості.

Мовна політика, спрямована на сприяння інтеграції, що поважає різноманітність, повинна включати в себе таке:

- Держава може встановити державну мову, тобто одну мову для офіційного використання в державних закладах, установах, що надають державні послуги, та інших державних структурах. Здійснення політики, що дозволяє використання більш ніж однієї офіційної мови на основі територіального чи персонального принципів, також може сприяти визнанню мовних спільнот та єдності держав, які характеризуються мовною різноманітністю. У таких випадках має бути чітко визначений рівний статус або різний обсяг використання офіційних мов у різних сферах;
- Держави не повинні обмежувати використання мов меншин у приватній сфері; будь-які вимоги щодо користування державною мовою в публічній сфері повинні базуватися на легітимних цілях, а також бути необхідними та пропорційними;
- Держави повинні забезпечити для кожного, в тому числі для осіб, що належать до меншин, наявність адекватних можливостей для вивчення

---

<sup>107</sup> Копенгагенський документ, пункт 34; Гаазькі рекомендації, рекомендація 1; РКНМ, Пояснювальне зауваження до статті 14. Див. також рекомендації 10 та 11 вище.

- державної мови, з метою забезпечення ефективної та рівної участі в економічному, соціальному, культурному та політичному житті держави;
- У разі, коли держава, що є мовно різноманітною, сприймає та підтримує одну офіційну мову як інструмент інтеграції, надання можливості використовувати в певному обсязі інші мови у сфері державного управління та послуг, освіти та засобів масової інформації може сприяти задоволенню потреб меншин та їх залученню в життя суспільства. Рівень та характер будь-яких мовних послуг, а також включення неофіційних мов у сферу державного управління мають визначатися залежно від конкретної ситуації в певних спільнотах. Основні державні послуги, наприклад, у сфері охорони здоров'я, мають бути доступними, наскільки це можливо та, за необхідності, мовами меншин;
  - Володіння державною мовою всіма особами, що проживають на території держави, є необхідним для повноцінної та ефективної участі. Крім того, мова може бути дієвим інструментом для посилення спільного відчуття приналежності до суспільства. Таким чином, просування державної мови за допомогою позитивних засобів та стимулів, у тому числі завдяки доступним державним програмам з вивчення даної мови, є легітимним;
  - Мова також може використовуватися для недопущення до певних посад або професій осіб, що недостатньо володіють мовою, а також з метою символічного виключення з даного суспільства. Держави повинні уникати прийняття такої політики з просування державної мови, яка є непропорційною або недостатньо збалансованою з мовними правами осіб, що належать до меншин;
  - Держави повинні забезпечувати меншинам наявність достатньої підтримки в збереженні та розвитку їхньої мовної ідентичності. Це може включати гарантування права використовувати мови меншин або регіональні мови у приватному та сімейному житті, а також підтримку використання цих мов у приватній та державній сфері. Наприклад, держави можуть вирішити, що вивіски, написи, географічні назви, назви вулиць та інші топографічні вказівники будуть виконані мовою меншини або двома мовами: державною та мовою меншини.

43. Заохочення багатомовності всіх членів суспільства може сприяти інтеграції суспільств, що є мовно різноманітними.

Інтеграція – це двосторонній процес, що охоплює як більшість, так і меншини. Таким чином, у мовно різноманітних суспільствах інтеграції у значній мірі може сприяти вивчення всіма членами суспільства інших мов, що використовуються в країні. Це означає, що представників більшості також потрібно заохочувати до вивчення мов меншин, особливо в мовно змішаних регіонах. Це може бути ключем до визнання взаємної адаптації, притаманної процесу інтеграції.

Багатомовність, особливо вивчення мови осіб, з якими відбувається регулярна взаємодія, сприяє взаємному збагаченню та є інструментом для посилення взаєморозуміння й толерантності. Незважаючи на очевидний зв'язок між мовою та ідентичністю, володіння будь-якою мовою або його відсутність, а також лиш використання мови не повинно автоматично пов'язуватися з приналежністю до певної групи або з користуванням мовними правами.<sup>108</sup> Таким чином, багатомовність має заохочуватися для всіх як елемент інтеграції, особливо в мовно різноманітних суспільствах.

## Освіта

---

44. Політика у сфері освіти має бути розроблена згідно з політикою інтеграції та як її частина. У такий спосіб вона зможе забезпечувати кращу основу для інтеграції суспільства, сприяти знанням, взаємодії та взаєморозумінню між учнями з різних спільнот.

Освіта є одним з найважливіших інструментів для сприяння інтеграції та соціальної згуртованості. Вона має бути невід'ємною частиною політики інтеграції. Освіта відіграє вирішальну роль у наданні всім членам суспільства необхідних умінь для їхньої повноцінної та ефективної участі в усіх сферах життя на рівних умовах. Освіта є головним засобом збереження та передачі суттєвих елементів ідентичності, а також одним з найефективніших шляхів сприяння міжкультурному контакту, взаєморозумінню та спільному відчуттю громадянської ідентичності.

---

<sup>108</sup> Коментар з питань мови, пункт 16.

Особи, відповідальні за розробку системи освіти, повинні прагнути поєднання взаємодії та участі всіх з підтримкою збереження та розвитку різноманітних ідентичностей.<sup>109</sup>

45. Держави повинні поважати право осіб, що належать до меншин, вивчати рідну мову або, за потреби, навчатися нею, особливо в районах, де меншини традиційно проживають або складають значну кількість. На додаток до цього, держави повинні розробляти інтегровані та багатомовні освітні системи на всіх рівнях задля забезпечення рівного доступу, рівних можливостей та рівних освітніх кінцевих результатів для всіх учнів, незалежно від їхньої приналежності до більшості або до меншин. Така інтегрована освіта має також включати надання знань усім учням про різноманітність у даному суспільстві.

Політика у сфері освіти повинна прагнути належного балансу між забезпеченням виконання права осіб, що належать до меншин, вивчати мову своєї меншини або, якщо для того є відповідні умови, навчатися цією мовою<sup>110</sup> та необхідністю створення єдиного освітнього простору з рівними для всіх можливостями для отримання якісної освіти. У даному контексті важливо уникати сегрегації в освіті, навіть якщо вона викликана самими спільнотами меншин, водночас у повній мірі поважаючи права осіб, що належать до меншин.<sup>111</sup>

Для досягнення такого балансу політика інтеграції у сфері освіти повинна базуватися, серед іншого, на такому:

- Політика у сфері освіти на всіх рівнях, від дошкільної освіти до навчання дорослого населення, має бути спрямована на забезпечення всім рівних можливостей для реалізації свого потенціалу розвитку навичок, знань, спроможностей та встановлення контактів, необхідних для того, щоб стати продуктивним і активним членом інтегрованого та згуртованого суспільства;
- Політика має бути спрямована на сприяння створенню спільного інтегрованого та інклюзивного освітнього простору, в якому визнають,

---

<sup>109</sup> Як зазначено, серед іншого, в Гаазьких рекомендаціях та Коментарі з питань освіти.

<sup>110</sup> РКНМ, статті 12-14; Гаазькі рекомендації.

<sup>111</sup> Див. також рекомендацію 7.



цінують різноманітність і позитивно реагують на неї, а також заохочують культуру поваги до інших, як у колективі осіб, що навчаються, так і поза ним;

- У системі освіти необхідно розробити обов'язкову навчальну програму з використанням відповідних навчальних матеріалів, що розповідають про історію, релігію, культуру, традиції та внесок у суспільство як меншин, так і більшості, висвітлюючи різні думки. Повазі до різноманітності та плюралізму повинно відводитися одне з головних місць в усіх предметних сферах навчальної програми;<sup>112</sup>
- У багатомовних суспільствах збалансована та інклюзивна система освіти повинна поєднувати навчання державною та офіційною (-ми) мовами з наданням учням адекватних можливостей вивчати мову своєї меншини або навчатися цією мовою.<sup>113</sup> Багатомовна освіта має переваги для учнів з усіх спільнот та суспільства в цілому і повинна заохочуватися як для меншин, так і для більшості;<sup>114</sup>
- Необхідно належним чином забезпечувати підготовку, набір на роботу та надання постійної підтримки кваліфікованому персоналу, водночас створюючи всі умови для того, щоб педагогічний колектив відображав різноманітність суспільства та був належним чином підготовлений до викладання в різноманітному шкільному середовищі;
- За необхідності, можливим є укладення конкретних двосторонніх угод стосовно навчальних матеріалів та обміну вчителями з відповідними країнами;<sup>115</sup>
- За потреби, необхідно надавати належну підтримку членам меншин, що знаходяться в несприятливому становищі, з метою забезпечення для них рівних з усіма членами суспільства можливостей для участі в навчальному процесі, під час майбутнього працевлаштування та в інших соціально-економічних контекстах;
- Для забезпечення повноцінної участі всіх зацікавлених сторін та формування почуття відповідальності освітня діяльність має сприяти залученню всіх учнів, батьків та спільнот на місцевому та шкільному рівнях;
- Держави повинні поважати право меншин на підтримку створення чи функціонування окремих навчальних закладів (державних або приватних) з релігійних чи мовних причин, в результаті чого учні отримуватимуть

---

112 Див. також Конвенцію з прав дитини, стаття 29 (d).

113 РКНМ, стаття 14; Гаазькі рекомендації.

114 Рекомендація 43 вище.

115 Больцанські/Боценські рекомендації, рекомендація 18.

освіту з урахуванням побажань їхніх батьків або законних опікунів.<sup>116</sup> Участь у таких структурах та відвідування подібних закладів має бути добровільним, а освіта, що ними надається, повинна відповідати державним стандартам, визначеним компетентними органами;

- У випадку, коли навчальні заклади створені на основі культури, мови або релігії, необхідно підтримувати заходи, спрямовані на сприяння взаєморозумінню та регулярній взаємодії осіб, що навчаються в різних навчальних закладах або групах. Також слід розглянути можливість здійснення дій щодо забезпечення деякої різноманітності під час набору учнів. Такі дії повинні поєднуватися із заходами щодо забезпечення умов, сприятливих для збереження цієї різноманітності;
- Якщо диспропорційна кількість учнів з певних спільнот направляється до спеціальних шкіл, окремих будівель або приміщень без об'єктивного та раціонального обґрунтування, це є дискримінацією. У такому разі держави повинні вживати негайних та ефективних заходів задля виправлення ситуації та контролю її подальшого розвитку, щоб оцінити потребу в додаткових заходах;
- Державна освітня політика та заходи, що здійснюються поза межами формальної системи освіти, такі як навчання дорослих та навчання впродовж усього життя, також повинні сприяти повазі до різноманітності та інтеграції суспільства.

## **Безпека та охорона правопорядку**

---

46. Органи безпеки та охорони правопорядку повинні бути професійними, підзвітними та мають у повній мірі дотримуватися прав людини. Вони повинні відображати різноманітність суспільства та бути організовані таким чином, щоб мати змогу забезпечувати потреби всіх сегментів населення, в тому числі меншин, за допомогою цільової політики, де це є необхідним.

Відсутність взаємодії та співробітництва між органами безпеки й охорони правопорядку та особами, що належать до меншин, може призвести до негативної реакції з боку спільнот меншин та навіть до конфлікту.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Конвенція з прав дитини, стаття 18.

<sup>117</sup> Що підкреслюється в Рекомендаціях з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві (2006 р.).

Міжнетнічні відносини та інтеграція суспільства можуть бути покращені, коли поліцейська служба відображає склад суспільства, якому вона служить, і коли існує добре влаштована комунікація між поліцією та спільнотами меншин.

Центральне місце в політиці інтеграції повинні посісти принципи, що лежать в основі даних рекомендацій, шляхом розробки та здійснення заходів з безпеки та охорони правопорядку, в тому числі стосовно питань комплектування особового складу, адекватного представництва, професійної підготовки та розвитку особистих здібностей, оперативної діяльності, а також попередження та врегулювання конфліктів.

Збройні сили також можуть відігравати конструктивну роль у процесі інтеграції суспільства. Незважаючи на відмінності в їхній ролі та відносинах з населенням країни, багато принципів, що стосуються органів охорони правопорядку, застосовні також і до збройних сил.

Під час розробки політики у сфері безпеки та охорони правопорядку держави повинні брати до уваги таке:

- Необхідно розробити політику та здійснювати заходи для зміцнення довіри і співробітництва між органами охорони правопорядку та всіма сегментами населення, серед яких – і спільноти меншин. Це також підвищує оперативну ефективність та потенціал органів охорони правопорядку;
- Залучення на службу до органів безпеки та охорони правопорядку осіб, що належать до меншин, та утримання їх на службі має бути завданням цільової політики, спрямованої на забезпечення їх адекватного представництва на всіх рівнях;
- Стратегії, спрямовані на підтримку взаємодії між суспільством та поліцією, можуть бути ефективним засобом для встановлення стійких відносин співробітництва зі спільнотами меншин. Заходи, спрямовані на забезпечення міжкультурної та багатомовної компетенції співробітників поліції, що найвірогідніше вступатимуть у контакт з представниками різних спільнот, також сприятимуть налагодженню комунікації та посиленню довіри;
- Держави мають прийняти ефективне законодавство стосовно рівного ставлення та забезпечити його реалізацію, що включає в себе заборону дискримінації. Це передбачає навчання та підвищення обізнаності співробітників органів правопорядку щодо дискримінації та засобів правового захисту. Крім того, необхідно розробити, впровадити конкретну антидискримінаційну політику, спрямовану проти прямої,

непрямої та інституційної дискримінації, а також здійснювати її моніторинг в самих органах охорони правопорядку. У зв'язку з цим необхідно вжити конкретних заходів з метою нарощування потенціалу;

- Для забезпечення правильного визначення ознак, реєстрації, ефективного розслідування та кримінального переслідування злочинів, скоєних на основі ненависті, необхідно прийняти належну правову базу та політику її здійснення, а також забезпечити навчання персоналу. Потрібно вживати заходів щодо попередження таких злочинів;
- Інформація, що випускається органами правопорядку, в тому числі друковані матеріали для розповсюдження серед населення, має враховувати культурні особливості та досягати всіх спільнот, з використанням мов меншин, де це є можливим.

## **Доступ до правосуддя**

---

47. Держави, у ролі пріоритетної задачі, повинні оцінити ситуацію стосовно доступу до правосуддя та розробити всеосяжну стратегію та засоби, спрямовані на забезпечення ефективного доступу до правосуддя для всіх. Рівний доступ до ефективного та неупередженого правосуддя є вкрай важливим для інтеграції суспільства.

Довіра до неупередженої та ефективної судової системи і наявність доступних засобів правового захисту, незалежно від правового статусу, є життєво необхідними для інтеграції суспільства. Неefективна система правосуддя може легко сприйматися як дискримінаційна стосовно осіб, що належать до меншин. Відсутність довіри до системи правосуддя або відчуття, що дана система віддає перевагу представникам більшості, руйнує соціальну згуртованість, призводить до відчуження та може підвищити ризик виникнення конфлікту, в тому числі міжетнічного характеру.

У цьому контексті, політика інтеграції в судовій системі повинна відображати таке:

- Законодавство має передбачати адекватне представництво в судовій системі осіб, що належать до меншин;
- Мають бути розроблені відповідні заходи з професійної підготовки, набору на роботу, утримання на робочому місці та службового просування суддів, прокурорів та інших співробітників. Ефективність даних заходів повинна

- підлягати регулярному моніторингу, а також, за потреби, має бути вжито спеціальних заходів для посилення участі осіб, що належать до меншин;
- Необхідно виявити та усунути бар'єри, які перешкоджають доступу до правосуддя, в тому числі ті, що особливим чином стосуються представників меншин, чи то перешкоди фінансового, мовного або соціального характеру. Надання можливості використовувати мови меншин під час отримання безкоштовної юридичної допомоги, ведення судового процесу та здійснення адміністративних процедур у більшому обсязі, ніж того вимагають мінімальні стандарти прав людини стосовно кримінального процесу,<sup>118</sup> сприяє рівності у ставленні, довірі до влади та зменшує потенційні причини конфлікту;
  - Заходи із забезпечення рівного доступу до правосуддя мають бути ширші, ніж просто забезпечення доступу до судів. Такі заходи можуть включати інші засоби правового захисту, а також доступ до незалежних та ефективних органів з розгляду скарг і до альтернативних механізмів вирішення спорів;
  - Держави у терміновому порядку повинні забезпечити ефективні засоби судового захисту для жертв грубих порушень прав людини, а також сприяти застосуванню відповідних механізмів примирення, особливо в постконфліктних суспільствах. Необхідно забезпечити належні механізми та виділити ресурси для своєчасного вирішення, наприклад, неврегульованих майнових претензій, захисту права повернутися додому, відновлення громадянства, а також створити інші умови, необхідні для того, щоб потерпілі могли брати участь та виконувати свої функції в процесі інтеграції суспільства.

## **Засоби масової інформації**

---

48. Державна політика повинна бути спрямована на те, щоб сприяти розвитку можливостей та підвищенню інформованості засобів масової інформації для того, щоб вони відображали різноманітність своїх суспільств та реагували на неї, в тому числі сприяючи міжкультурному обміну та кидаючи виклик негативним стереотипам і упередженням, а також протидіючи нетолерантності іншими шляхами.

---

118 МПГПП, стаття 9.2; ЄКПЛ, стаття 6; РКНМ, стаття 10.3.

Засоби масової інформації виконують дві важливі ролі у процесі інтеграції суспільства.<sup>119</sup> По-перше, вони є ключовим форумом виконання прав для осіб, що належать до меншин, в тому числі прав на користування власною мовою та розвиток своєї культури. По-друге, оскільки вони є інструментом для отримання та передачі інформації, ЗМІ мають суттєве значення для створення атмосфери, що сприяє міжкультурному діалогу та взаєморозумінню, в тому числі шляхом протидії негативним стереотипам, упередженням та нетолерантності в суспільстві.

Державна політика повинна сприяти міжкультурному діалогу в засобах масової інформації та кидати виклики негативним стереотипам і нетолерантності. Заходи стосовно цього можуть варіюватися від конкретних кримінальних або адміністративних санкцій за порушення закону до активної підтримки присутності мов і культур меншин у засобах масової інформації, в тому числі за допомогою виділення спеціального фінансування. Крім того, політика у сфері засобів масової інформації, механізми саморегулювання та режими ліцензування мають бути спрямовані на створення сприятливого середовища для незалежних і плюралістичних засобів масової інформації, що сприятиме обміну думками та інформацією, відображенню та швидкому реагуванню на потреби різних спільнот.

Ключова соціальна та демократична роль, що належить засобам масової інформації, передбачає наявність особливого захисту їхньої свободи.<sup>120</sup> Водночас, той факт, що засоби масової інформації відіграють настільки важливу роль у формуванні суспільного клімату, в тому числі стосовно питань відносин між спільнотами, означає, що їм необхідно брати до уваги те, як їхня діяльність впливає на соціальну згуртованість та інтеграцію. Засоби масової інформації повинні враховувати можливі наслідки, коли вони передають висловлювання політиків або інших громадських діячів, що сприяють формуванню негативних стереотипів та іншій діяльності, яка спричиняє розділення в суспільстві.

---

<sup>119</sup> Як підкреслюється, серед іншого, в РКНМ, статті 6 і 9, а також у Рекомендаціях щодо використання мов меншин у телерадіомовленні (2003 р.) (надалі: Рекомендації щодо телерадіомовлення).

<sup>120</sup> Як підкреслено, серед іншого, в Рішенні № 193 Постійної ради ОБСЄ (1997 р.) (Мандат представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ); див. також СКПЛ, стаття 10 та її інтерпретація в прецедентному праві, зокрема стосовно рішення справи «Йерсільд проти Данії» (*Jersild v Denmark*), №. 15890/89 від 23 вересня 1994 р.

49. Заходи, спрямовані на просування державної або офіційної (-них) мови (мов) у засобах масової інформації, не повинні непропорційно обмежувати право на використання мови меншини.

Відчутна присутність мов меншин у місцевих засобах масової інформації є показником інклюзивної політики держави стосовно меншин та відображає значущість, що надається мовній різноманітності. Отже, держави повинні, консультуючись із меншинами, розробити політику стосовно використання мов (-и) меншин у телерадіомовленні.<sup>121</sup> Така політика має бути заснована на праві осіб, що належать до меншин, отримувати та передавати інформацію і думки також і своєю рідною мовою,<sup>122</sup> що є передумовою їхньої рівноправної участі в суспільно-політичному, економічному, соціальному та культурному житті.

Водночас держави можуть легітимно просувати державну мову, особливо в громадських засобах масової інформації, у межах, зазначених вище,<sup>123</sup> за умови, якщо це не обмежує непропорційно права осіб, що належать до меншин, на використання своєї мови в засобах масової інформації, а також не обмежує необґрунтовано наявну мовну різноманітність.

Під час пошуку такого балансу політика має базуватися, серед іншого, на такому:

- У той час як жодні мовні обмеження у друкованих та інтернет-матеріалах не дозволені, будь-які обмеження щодо вибору мови в телерадіомовленні, стосовно як громадських, так і приватних засобів масової інформації, повинні бути ретельно оцінені для забезпечення пропорційності та повного дотримання свободи слова;
- Квоти для телерадіомовлення державною мовою в громадських засобах масової інформації можуть бути правомірними, але вони мають бути доповнені спеціальними засобами для забезпечення дотримання мовних прав осіб, що належать до меншин; наприклад, шляхом гнучкого застосування таких квот та/або шляхом виключення їх для регіонів, в яких меншини проживають у значній кількості. Більш того, введення мовних квот у жодному разі не повинно передбачати регулювання змісту мовлення та має повною мірою поважати свободу засобів масової

121 Рекомендації щодо телерадіомовлення, рекомендація 5.

122 РКНМ, стаття 9.

123 Рекомендація 42 вище.

інформації. Накладання жорстких квот для приватних телерадіокомпаній може вступати у конфлікт зі свободою слова. Таким чином, просування державної мови в приватному телерадіомовленні, коли це виправдано легітимними цілями, може здійснюватися за допомогою різних економічних стимулів, у тому числі шляхом розподілення державних грантів та підтримки виробництва контенту;<sup>124</sup>

- У разі використання субтитрів, квот та/або вимог ретрансляції задля сприяння інтеграції, держава повинна забезпечити належну фінансову та технічну підтримку для того, щоб не здійснювався непропорційний вплив на використання мов меншин. У деяких випадках використання субтитрів може слугувати ефективним інструментом для покращення комунікації між спільнотами та більш широкого охоплення населення. Наприклад, іноді створюються багатомовні програми з використанням субтитрів мовами як більшості, так і меншин, з метою заохочення взаємодії між різними групами та подолання мовних бар'єрів;
- Необхідно сприяти доступу та присутності меншин у неспеціалізованих програмах громадських засобів масової інформації, в тому числі шляхом створення умов, сприятливих для різноманітності та плюралізму в ЗМІ;
- Громадське телерадіомовлення має відображати культурну та мовну різноманітність суспільства. Воно має гарантувати адекватне представництво особам, які належать до меншин, в тому числі до малочисельних меншин, та їхнім мовам. Це стосується також органів, що регулюють телерадіомовлення. Держави повинні забезпечувати умови, за яких інтереси носіїв мов меншин були б представлені або враховувалися б саме в регулюючих органах<sup>125</sup>;
- Хоча для меншин, що проживають в прикордонних районах, можливість доступу до телерадіомовлення із сусідніх держав, з якими вони можуть мати спільну мову, не є рідкістю, це не звільняє державу проживання від зобов'язань щодо захисту прав меншин, у тому числі прав, пов'язаних з мовою та засобами масової інформації. У будь-якому разі, в інтересах держави є забезпечення всіх членів суспільства інформацією стосовно актуальних внутрішньодержавних питань. Таке охоплення необхідне для створення спільних рамок розуміння соціальних процесів і, таким чином, для інтеграції суспільства. Держави повинні передбачати засоби для забезпечення того, щоб достатній обсяг інформації був також доступний мовами меншин;

---

124 Коментар з питань мови, пункт 43.

125 Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, стаття 11 (3).



- Слід докладати зусиль для залучення та утримання в головних засобах масової інформації журналістів, що належать до меншин, а також забезпечувати належне представництво меншин у радах з питань телебачення і радіомовлення. Особливу увагу слід приділяти потребам малочисельних меншин або особливо вразливих груп, що зазвичай мають дуже обмежений доступ до засобів масової інформації рідною мовою та відчувають нестачу кваліфікованих журналістів, підготовлених до роботи мовою меншин;<sup>126</sup>
- Стосовно приватних засобів масової інформації, держави повинні розглянути можливість створення стимулів для приватних постачальників медіаінформації, а також для постачальників із спільнот, наприклад, шляхом фінансування та виділення частот, розширення доступу меншин, особливо малочисельних, до засобів масової інформації, в тому числі до ЗМІ їхніми мовами. Хоча вимога щодо дотримання квот на державну мову в приватних засобах масової інформації, по суті, може не бути нелегітимною, вона є особливо проблематичною, оскільки може необґрунтовано обмежувати приватну ініціативу та навіть загрожувати існуванню засобів масової інформації мовами меншин;<sup>127</sup>
- Оскільки друковані засоби масової інформації мовами меншин відіграють особливу роль для спільнот меншин, держави повинні забезпечити, щоб загальні правила стосовно субсидій для преси, які нерідко містять такі умови, як мінімальний тираж або розповсюдження на території всієї країни, не застосовувалися для друкованих ЗМІ мовами меншин, котрі навряд чи зможуть коли-небудь виконати ці умови;<sup>128</sup>
- Необхідно, де це можливо, визнавати та підтримувати потенціал нових технологій полегшення прийому програм мовами меншин, що були виготовлені в інших, часто сусідніх, країнах. Однак, вони не повинні замінити програми, створені мовами меншин всередині країни.

---

<sup>126</sup> Коментар з питань мови, пункти 41 та 42.

<sup>127</sup> Коментар з питань мови, пункти 45 та 46.

<sup>128</sup> Коментар з питань мови, пункт 47.

## Різноманітність символів та їхнє використання в публічній сфері

---

50. Держави повинні сприяти інтеграції, ставлячись із повагою до вимог та особливої чутливості з боку груп, що представляють як меншини, так і більшість, стосовно демонстрації та використання символів у спільному громадському просторі. Піклуючись про свободу вираження, державам слід уникати використання символів, що роз'єднують, і необхідно наполягати, щоб діячі з недержавного сектору також не демонстрували таких символів. Де це доречно, слід шукати можливостей для заохочення використання інклюзивних символів.

Символи, такі як прапори, знаки, статуї, пам'ятники, географічні назви, назви вулиць, пам'ятні дати і свята, історичні місця та місця поховань можуть мати дуже велике значення для ідентичності. Символи можуть здійснювати значний вплив на соціальні відносини: вони можуть використовуватися для сприяння інклюзивності та згуртованості або для роз'єднання та розколу. Некоректне використання символів може викликати напругу та інциденти, котрі можуть перерости в конфлікт або насильство між спільнотами. Цього можна уникнути шляхом встановлення, як невід'ємної складової політики інтеграції, зважених та справедливих правил, спрямованих на вирішення потенційних проблем, пов'язаних з використанням символів.

У сфері використання символів політика інтеграції має базуватися, зокрема, на такому:

- Публічна демонстрація приватними особами символів, пов'язаних з ідентичністю, стосується свободи вираження і не повинна заборонятися, крім випадків, коли для цього існують легітимні та чітко визначені підстави. Такі підстави у будь-якому разі мають розглядатися у вузькому контексті, а будь-яка заборона повинна бути пропорційною легітимним цілям;
- Розміщення прапорів та символів всередині чи на будівлях органів місцевого самоврядування або інших державних установ може викликати суперечки та напругу. У такому разі державам слід розглянути питання щодо врегулювання використання символів, базуючись на принципах інклюзивності та належного управління, для досягнення балансу між легітимними інтересами всіх груп у суспільстві;
- За певних умов права меншин передбачають наявність топографічних та вуличних знаків мовами меншин (що у певних випадках стосується

і використовуваного алфавіту).<sup>129</sup> За можливості, держави можуть забезпечити право використання топографічних вказівників мовами меншин, навіть якщо меншини не проживають у даному районі традиційно або в значній кількості, оскільки топографічні вказівники також можуть мати символічне значення. Крім того, у разі встановлення кількісних порогів, що дають право використовувати топографічні знаки мовами меншин, ці кількісні порогови не повинні неспіврозмірно перешкоджати використанню певних мов меншин. Більш того, безпека дорожнього руху чи використання різних алфавітів не є переконливими аргументами проти двомовних вказівників. Навпаки, така демонстрація двомовності має заохочуватися, оскільки вона свідчить, що на даній території проживають у гармонії різні групи населення;<sup>130</sup>

- Під час розміщення символів або заборони їх використання, а також під час спорудження чи демонтажу статуй, пам'яток та інших символічних об'єктів або споруд держави мають належним чином враховувати як історичні, так і сучасні відносини між спільнотами. Отже, державна політика має бути спрямована на сприяння міжкультурним зв'язкам, взаємному визнанню та акомодатії всіх груп у суспільстві;
- Під час найменування або перейменування вулиць, споруд або інших об'єктів громадського простору особливу увагу слід звертати на те, як дані дії впливатимуть на інтеграцію суспільства. У зв'язку з цим вкрай важливо, щоб такі рішення приймалися на основі інклюзивності та участі, для того, щоб результати цих рішень не спричиняли розділення між різними групами в суспільстві;
- Держави-учасниці значно відрізняються у своїх підходах до публічної демонстрації релігійних символів, будівництва чи реконструкції культових споруд, релігійних обрядів та традиційних особливостей харчування та/або одягу. Водночас меншини, що практикують релігію, що відрізняється від релігії більшості, певною мірою ризикують опинитися в несприятливому становищі та можуть зіткнутися з дискримінацією. Незважаючи на широку свободу розсуду держав стосовно публічної демонстрації релігійних символів, держави повинні законодавчо та на практиці забезпечити недискримінацію за релігійною ознакою. Держави також мають забезпечити повагу до релігійних прав меншин, зокрема, до свободи віросповідання та переконань. Держави повинні поважати релігійну різноманітність та дотримуватися принципу розумної акомодатії стосовно релігійних вимог. Там, де це необхідно, держави також мають заохочувати міжрелігійний діалог.

---

129 РКНМ, стаття 11.

130 Коментар з питань мови, пункт 67.









■ Організація з безпеки і співробітництва в Європі працює в ім'я стабільності, процвітання і демократії у 57 державах через політичний діалог про спільні цінності та через практичну роботу, яка забезпечує тривалі зміни на краще.