

Linii directoare Ljubljana privind integrarea societăților diverse

noiembrie 2012

Linii directoare Ljubljana privind integrarea societăților diverse & Notă explicativă

noiembrie 2012

Prezentul document este traducerea unei publicații a Înalțului Comisar OSCE pentru Minorități Naționale realizată de Înalțul Comisar OSCE pentru Minorități Naționale (ÎCMN).

În cazul în care există diferențe sau ambiguități între versiunea originală în limba engleză și versiunea în limba română, versiunea în limba engleză are întâietate.

Aveți permisiunea de a copia orice informație din această broșură cu condiția menționării sursei.

ISBN: 978-90-75989-17-5

© Înalțul Comisar OSCE pentru Minorități Naționale 2013 pentru traducerea în limba română

© Înalțul Comisar OSCE pentru Minorități Naționale 2012 pentru versiunea originală în limba engleză

Tipărită în România

Disponibilă și în format electronic la:

www.osce.org/hcnm

Pentru mai multe informații, vă rugăm să contactați:

OSCE High Commissioner on National Minorities

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

The Netherlands

Tel: +31 (0)70 312 5500

Fax: +31 (0)70 636 5910

E-mail: hcnm@hcnm.org

Contents

Introducere	2
I. Principii structurale	7
Suveranitatea presupune responsabilitate	7
Guvernare buna și democratica	9
Nondiscriminarea și egalitatea efectivă	10
Respectarea și protecția drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minorităților	12
II. Principiile integrării	14
Recunoașterea diversității și a identităților multiple	14
Supremația autoidentificării voluntare	15
Abordarea neizolaționistă a chestiunilor legate de minoritățile naționale	17
Instituții publice împărtășite, sentimentul apartenenței și acomodarea reciprocă	18
Incluziunea și participarea efectivă	20
Drepturi și îndatoriri	21
Relațiile intercomunitare	22
Politici focalizate care adresează atât majoritățile, cât și minoritățile	23
III. Elementele unei politici cadru de integrare	25
Formularea politicilor efective	25
Legislație și instituții	30
Actori și roluri	34
IV. Domenii-cheie de politică publică	41
Anti-discriminarea și egalitatea deplină și efectivă	41
Cetățenia	43
Participarea efectivă.....	49
a. Participarea în viața publică	50
b. Participarea economică și socială	51
c. Participarea în viața culturală și religioasă	54
Limba	56
Educația	59
Securitatea și aplicarea legii	62
Accesul la justiție	64
Mass-media.....	65
Diversitatea simbolurilor și utilizarea lor în domeniul public	69

Introducere

Prin Decizia de la Helsinki, din iulie 1992, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE) a instituit funcția de Înalt Comisar pentru Minorități Naționale (ÎCMN) ca instrument de prevenire cât mai timpurie a conflictelor ce privesc tensiuni care implică minoritățile naționale. În ultimii 20 de ani, cei trei Înalți Comisari care au ocupat succesiv această funcție s-au confruntat pe parcursul activității lor, cu o serie de probleme recurente. Drept urmare, ei au publicat șase serii de Recomandări și orientări tematice, care asigură o perspectivă mai clară și oferă consiliere Statelor ce se confruntă cu aceleași probleme. Primele trei – *Recomandările de la Haga cu privire la drepturile minorităților naționale la educație*, *Recomandările de la Oslo cu privire la drepturile lingvistice ale minorităților naționale* și *Recomandările de la Lund cu privire la participarea efectivă a minorităților naționale la viața publică* – vizează în principal elaborarea și îmbunătățirea standardelor privind drepturile minorităților naționale în domeniul educației, în domeniul lingvistic și al participării la viața publică. Cele două publicații ulterioare, *Orientări privind utilizarea limbilor minorităților în media audiovizuală* și *Recomandări cu privire la rolul poliției în societăți multietnice* abordează provocările specifice cu care se confruntă numeroase State în furnizarea serviciilor de poliție eficiente în societăți diverse și de asigurare a accesului minorităților la media audiovizuală în limba lor maternă. Cel mai recent set de recomandări, *Recomandările de la Bolzano/Bozen cu privire la minoritățile naționale în cadrul relațiilor interstatale* abordează condițiile și limitările în care Statele pot sprijini minoritățile naționale care își au reședința în alte țări.

Toate aspectele vizate de publicațiile menționate sunt legate în mod direct de eforturile depuse de către Înaltul Comisar pentru a reduce tensiunile și a prevenii conflictele interetnice. Experiența ÎCMN a demonstrat că diversitatea în sine nu prezintă niciun fel de corelare sau legătură cauzală cu creșterea tensiunilor și a violenței. Niciunul dintre numeroasele conflicte etnice care au izbucnit în Europa după încheierea războiului rece nu a fost de neevitat; toate au fost consecința unor opțiuni politice care ar fi putut fi diferite. Astfel de conflicte își au adesea originea în negarea unor drepturi fundamentale și în excluderea și alienarea sistematică și/sau sistemică a unor întregi comunități.

Acesta este motivul pentru care protecția drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minorităților, este legată în mod indisolubil de asigurarea păcii și a stabilității, atât în interiorul statelor, cât și la nivel interstatat. Statelor le revine obligația de a garanta tuturor persoanelor șanse egale de participare la viața economică, socială, culturală și politică a societății, indiferent dacă acestea aparțin majorității sau minorității. În plus, Statele au și un interes practic în a asigura egalitatea de șanse menționată: participarea scăzută a unor grupuri prin excluderea sau marginalizarea acestora, tinde să genereze costuri directe și indirecte pentru societate ca urmare a contribuțiilor reduse la bunăstarea comună, precum și din cauza costurilor mai mari asociate cu introducerea unor politici care să abordeze numeroasele consecințe ale excluderii.

Pe de altă parte, Înalții Comisari care au ocupat succesiv această funcție au înțeles că simpla recunoaștere și acceptare a culturii, a identității și a intereselor politice ale minorităților naționale, precum și simpla promovare a participării tuturor nu sunt întotdeauna suficiente pentru a pune bazele unei păci durabile. Drept urmare, Înalții Comisari au recomandat, de asemenea, ca Statele să adopte măsuri și să pună în aplicare politici menite să promoveze integrarea și coeziunea societăților diverse și multietnice.

Dacă societățile diverse nu au politici de integrare bune, există pericolul ca diferitele comunități din cadrul lor, în special cele mai numeroase și care sunt concentrate geografic, pot să devine din ce în ce mai separate, cu mai puține interese în comun sau deloc și niciun sentiment de apartenență comună. O astfel de separare în societăți paralele și fără conexiune între ele, prezintă un risc considerabil pentru viabilitatea și stabilitatea oricărui Stat multietnic. Acest risc poate fi diminuat printr-un proces de integrare bine gestionat, care poate juca un rol crucial în a preveni escaladarea tensiunilor în conflicte, fiind și o pre-condiție pentru construirea unei societăți echitabile. Integrarea este în mod fundamental preocupată cu îndeplinirea responsabilităților pe care le presupune suveranitatea, inclusiv respectarea drepturilor omului și asigurarea unei guvernări bune și eficiente, și este strâns legată de stabilitatea generală a oricărei societăți pluraliste.

Liniile directe Ljubljana privind integrarea societăților diverse își propun să prezinte acest mod de gândire și de abordare. *Liniile directe* merg dincolo de recunoașterea culturii, a identității și a intereselor politice ale minorităților și recomandă Statelor să asigure stabilirea comunicării și a interacțiunii între grupuri etnice. Aceste *Linii directe* sugerează că minoritățile naționale ar trebui nu doar să beneficieze de dreptul legal de a participa efectiv la guvernarea generală a Statului, ci și faptul că ele trebuie să fie încurajate să participe în acest mod.

Integrarea este un proces dinamic, *multi-actor* și de angajament reciproc, care facilitează participarea efectivă a tuturor membrilor unei societăți diverse la viața economică, politică, socială și culturală, și care stimulează un sentiment al apartenenței împărtășit și inclusiv la nivel național și local. Pentru a sprijini procesul de integrare, Statele ar trebui să adopte politici menite să creeze o societate în care diversitatea este respectată și în care toate persoanele, inclusiv toți membrii grupurilor etnice, lingvistice, culturale sau religioase contribuie la construirea și menținerea unei identități civice comune și inclusivă. Acest lucru se realizează prin asigurarea de șanse egale pentru toți, astfel încât toate persoanele pot să contribuie și să prospere în societate. Acest lucru presupune faptul că Statul asigură respectarea drepturilor tuturor și creează condițiile necesare pentru ca toți membrii societății să își asume partea lor de responsabilitate. Societatea în ansamblu ei beneficiază de pe urma unei astfel de politici. Acest proces poate duce la anumite schimbări la nivelul culturilor majorității și minorității. Din acest motiv, ÎCMN preferă să se refere la integrarea societăților multietnice mai degrabă decât la integrarea unui grup al minorităților într-o anumită societate.

Având în vedere diversitatea etnică și culturală crescândă a tuturor Statelor participante la OSCE cât și creșterea concomitentă a interesului pentru modele și abordări de integrare, ÎCMN a decis să sintetizeze experiența colectivă acumulate a ÎCMN-urilor și să o împărtășească sub forma acestor *Linii directe*. Acestea își propun să ofere orientări cu privire la modul prin care Statele pot lucra pentru a creșterea gradul de integrare și de coeziune socială, abordând în același timp chestiunea mai amplă a modului în care trebuie protejate și promovate drepturile omului incluzând drepturile comunităților distincte de a-și avea propriile identități. Recomandările cu caracter general prevazute pentru toate Statele participante la OSCE nu pot oferi soluții specifice referitoare la conținutul unei politici ale Statului deoarece fiecare Stat are propriul său context. Cu toate acestea, aceste *Linii directe* recunosc faptul că responsabilitatea susținerii procesului de integrare cât și implementarea politicilor de integrare îi revin întotdeauna Statului.

Liniiile directe combină abordarea normativă cu cea practică, bazată pe experiența acumulată a ÎCMN-ului pe parcursul activității derulate în domeniul problemelor minorităților naționale în special în contextul perioadei de tranziție de după războiul rece, *state-building* și de consolidare a Statului. Deși se bazează pe experiența profesională specifică a ÎCMN și nu includ un set exhaustiv de politici de integrare, *Liniiile directe* conțin totuși informații și concluzii care pot fi utile în numeroase contexte diferite.

Termenul de „minoritate națională”, așa cum este utilizat în *Linii directoare*, se referă la o gamă largă de grupuri ale minorităților, inclusiv comunități etnice, religioase, lingvistice și culturale, indiferent dacă aceste grupuri sunt recunoscute ca atare de către Statele unde își au reședința și indiferent de denumirea care li se aplică sau pe care acestea o revendică. În plus, termenul de „minoritate” este adesea utilizat ca o prescurtare a sintagmei „persoane aparținând minorităților naționale”. Aceasta nu înseamnă că toate principiile, drepturile minorităților și tipurile de politici prezentate în acest document se aplică fiecărei situații în același mod. Este evident că, deși standarde privind drepturile fundamentale ale omului se aplică tuturor, pentru a fi efective, politicile de integrare vor trebui ajustate într-o anumită măsură pentru a răspunde diverselor situații și nevoi ale diferitelor grupuri minoritare, precum și pentru a se adapta unor circumstanțe diferite. Conținutul politicilor de integrare poate depinde de factori precum numărul factorilor persoanelor implicate, vechimea comunității, densitatea ei geografică, precum și de anumite nevoi sociale, economice și culturale, printre altele. În plus, la elaborarea politicilor de integrare trebuie să se țină seama și de faptul că multe persoane au identități multiple, care se pot manifesta în moduri, momente și contexte diferite.

Prezentele *Linii directoare* sunt alcătuite din patru părți: principii structurale, principii de integrare, elemente ale unui cadru de politici de integrare și domenii-cheie de politică publică. Principiile structurale sunt enumerate aici fără a stabili o ierarhie, ele sunt interconectate și necesare, chiar dacă nu sunt niciodată pe deplin realizabile. Ele reprezintă țeluri către care ar trebui să tindă toate Statele fiind dificil să se realizeze politici de integrare eficiente fără a face efortul de a aplica aceste principii. Întrucât aceste principii structurale nu pot fi niciodată puse în aplicare în mod deplin și permanent, rezultatele lor imperfecte nu pot fi invocate drept motiv pentru neadoptarea politicilor de integrare sau pentru eșecul punerii lor în aplicare. Principiile de integrare furnizează valori și filozofii fundamentale teze și valori esențiale care rezonează în mod specific cu integrarea sau care sunt necesare pentru formularea unei politici de integrare. Elemente ale unui cadru de politici de integrare stabilesc ele însele un cadru pentru elaborarea și punerea în aplicare a politicilor de integrare, incluzând mecanismele, procesele cât și teme transversale ale acestora. Deși nu reprezintă o listă exhaustivă a celor mai relevante domenii de politică publică pentru integrare, domenii-cheie prezentate aici abordează principalele considerații tematice bazate pe experiența ÎCMN și includ exemple concrete din aceste domenii de politică care însă trebuie selecționate și adaptate fiecărui context particular.

Integrarea societății este un domeniu de politică complex, cu caracter transversal, aceste *Linii directoare* fiind rezultatul activității și al experienței acumulate în ultimii 20 de ani. Ele se bazează pe contribuția valoroasă a unor foști și actuali membri ai personalului ÎCMN, printre care Francesco Palermo și Ilze Brands Kehris. Mai mult, *Liniile directoare* au beneficiat de contribuția și cunoștințele a numeroși experți externi, care comentat și au făcut observații critice pe versiuni anterioare ale acestor *Linii directoare*. Printre acești experți externi se numără: Rainer Bauböck, Alex Grigorev-Roinishvili, Mihails Hazans, Kristin Henrard, Tom Hadden, Sally Holt, Thomas Huddleston, Jennifer Jackson-Preece, Milena Klajner, Antti Korkeakivi, Mark Lattimer, Tove Malloy, Jan Nissen, John Packer, Petra Roter, Patrick Simon și Sarah Spencer. Cu toate acestea, prezentele *Linii directoare* se bazează pe experiența specifică a ÎCMN și nu reflectă opiniile niciunui expert individual.

Scopul acestor *Linii directoare* este acela de a oferi policy makers-urilor și reprezentanților Statelor un set de principii ghid și de îndrumări practice despre cum să formuleze și să pună în aplicare politici publice care să faciliteze integrarea societăților diverse. Se speră ca și alți actori care contribuie în diverse roluri la acest proces și care includ actori din cadrul societății civile și din sectorul privat și instituțiile independente vor găsi utile aceste *Linii directoare* pentru activitatea lor. Dezvoltarea și implementarea politicilor de integrare ar trebui să se regăsească printre prioritățile tuturor Statelor care încearcă să integreze diversitatea și să evite riscul dezvoltării unui conflict ca urmare a separării și a tensiunilor crescânde dintre grupurile din societate, contribuind astfel la pace și stabilitate pe termen lung. Prin diseminarea concluziilor rezultate în urma a 20 de ani de activitate a ÎCMN care, a sprijinit procese de integrare a societății și prin recomandări în baza acestei experiențe se speră că aceste *Linii directoare* vor contribui la formularea și implementarea or politici de integrare efective ale Statelor participante.

Knut Vollebaek
Înalt Comisar pentru Minorități Naționale OSCE
Haga, 7 noiembrie 2012

I. Principii structurale

Suveranitatea presupune responsabilitate

1. Un Stat suveran și funcțional reprezintă o pre-condiție pentru o societate stabilă. Suveranitatea implică faptul că Statul are drepturi și responsabilități atât față de propria populație, cât și în calitate de actor în cadrul comunității internaționale. Una dintre responsabilitățile Statului suveran ar trebui să includă și dezvoltarea și implementarea unor politici publice de integrare în baza unui cadru legislativ și instituțional solid.

Suveranitatea statală este un principiu fondator al dreptului internațional, fiind consfințită sau statuată într-o serie de documente internaționale de importanță majoră¹.

O societate stabilă, în care procesele dinamice de schimbare au loc fără violență, se poate construi, păstra și dezvolta ulterior numai atunci când sunt întrunite toate condițiile necesare pentru exercitarea efectivă a suveranității. În plus, suveranitatea ar trebui să fie exercitată în conformitate cu principii precum buna și democratica guvernare, anti-discriminarea, egalitatea efectivă, respectarea și protecția drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minorităților.

Într-un Stat democratic modern, datoria Statului față de populație se bazează pe consimțământul cetățenilor/oamenilor. Suveranitatea aparține poporului și îi

1 Printre acestea se numără, *inter alia*, articolele 1 și 2 din Carta Națiunilor Unite (denumită în continuare „Carta ONU”); Actul final de la Helsinki al CSCE din 1975, Principiile I-X; Carta de la Paris pentru o Nouă Europă din 1990; Documentul Reuniunii de la Copenhaga al Conferinței asupra Dimensiunii Umane a CSCE din 1990 (denumit în continuare „Documentul de la Copenhaga”), alineatul 37; Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a Consiliului Europei din 1995 (denumită în continuare „CCMN”), Preambulul și articolul 21; Declarația privind drepturile persoanelor aparținând care fac parte din minorități naționale sau etnice, lingvistice și religioase a ONU din 1992 (denumită în continuare „Declarația ONU privind minoritățile”), articolul 8 alineatul (4); și Documentul final al Conferinței inaugurale privind pactul de stabilitate în Europa al UE din 1994 (denumit în continuare „Pactul de Stabilitate”), alineatul 1.6.

servește acestuia. Suveranitatea presupune nu numai drepturi, ci și îndatoriri și responsabilități.

În special, Statele au obligația de a asigura exercitarea drepturilor omului, a libertăților inclusiv a drepturilor minorităților pentru toate persoanele aflate în jurisdicția lor².

În contextul responsabilităților internaționale de respectare și proteja drepturile omului, inclusiv a drepturilor minorităților, Statele răspund în fața comunității internaționale și sunt, prin urmare obligate să își îndeplinească angajamentul de a raporta față de supervizarea internațională și a instituțiilor consultative. Aceste organisme joacă un rol important în promovarea transparenței, a înțelegerii reciproce și a bunăvoinței, iar statele ar trebui să sprijine, să dezvolte și să joace un rol activ în cadrul acestor mecanisme, precum și să se implice în funcționarea lor.

Responsabilitățile Statului pe care le presupune suveranitatea includ și promovarea integrării societății. Pe baza experienței acumulate de către Înaltul Comisar OSCE pentru Minorități Naționale (denumit în continuare „ÎCMN”), păcea durabilă, stabilitatea, securitatea internă și externă și prosperitatea sunt legate de capacitatea procesului de integrare al tuturor componentelor societății. Acest lucru implică faptul că Statele își protejează diversitatea prin intermediul unor politici publice, instituții și al unor cadre juridice care să faciliteze incluziunea, recunoașterea și acomodarea reciprocă.

Lipsa sau imperfecțiunile unui Stat funcțional nu poate fi invocat drept motiv pentru a evita formularea și implementarea politici de integrare; dimpotrivă, experiența ÎCMN arată că aplicarea unor politici de integrare efective ajută Statele să funcționeze mai bine.

2 Această responsabilitate este inclusă, *inter alia*, în Actul final de la Helsinki al CSCE, Principiul VII, alineatul 4; în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (denumită în continuare „CEDO”), articolul 1; iar în ceea ce privește minoritățile în special, în Convenția internațională cu privire la drepturile civile și politice a ONU din 1966 (denumită în continuare „PIDCP”), articolul 27; Declarația privind minoritățile a ONU, articolul 1 alineatul (1); Documentul de la Copenhaga, alineatul 33 paragraful (1) și alineatul 36 paragraful (2); și CCMN, articolul 1.

Guvernare buna și democratica

2. Guvernare buna și democratica servesc nevoile și interesele întregii populații a Statului. Dacă democrația presupune impunerea voinței majorității în procesul de luarea a deciziilor politice, ea include însă și măsuri de protecție împotriva abuzului de putere al majorității. Acest lucru este realizat prin asigurarea protecției minorităților și a participarea participării lor și prin facilitarea proceselor de guvernare inclusive care îi implică pe toți membrii populației.

Democrația pluralistă, separația puterilor, statul de drept și respectarea drepturilor omului, ce sunt indisolubil legate între ele, reprezintă pre-condițiile necesare pentru pacea durabilă , securitate și justiție.

Toate Statele participante OSCE sunt angajament s-au angajat să respecte democrația, inclusiv pluralismul politic, ca principiu fundamental din cadrul obligațiilor lor politice și legale³. Întrucât autoritatea guvernului se bazează pe voința poporului⁴, oricine are dreptul de a lua parte la viața publică. La rândul său, acest fapt presupune existența unor instituții reprezentative la toate nivelurile⁵.

Democrația – și guvernarea constituită pe principiile democratice – vizează și protejează întreaga populație a unui Stat, fără a ține seama de diferențele sau condițiile culturale, sociale, economice, lingvistice, etnice sau religioase. Statele trebuie să respecte în totalitate statul de drept și standardele internaționale cu privire la drepturile minorităților naționale, inclusiv pe cele referitoare la participarea efectivă a minorităților⁶. Prin urmare, procesele decizionale democratice permit fiecărei persoane inclusiv celor aflați pe o poziție de inegalitate structurală să participe efectiv și să își exprime opinia.⁷

3 Documentul de la Copenhaga, Preambul și alineatele 5 și 6.

4 Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 21 alineatul (3).

5 Uniunea Interparlamentară, Declarația Universală privind Democrația, 1997 (denumită în continuare „DUD”), alineatul 11.

6 *Recomandările de la Lund cu Privire la Participarea Efectivă a Minorităților Naționale la Viața Publică*, 1999 (denumite în continuare „Recomandările de la Lund”), Recomandarea 2.

7 A se vedea, *inter alia*, Comentariul din 2008 al Comitetului Consultativ privind participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților naționale la viața culturală, socială și economică și la treburile publice (denumit în continuare „Comentariul privind participarea”).

O guvernare bună și democratică ar putea avea nevoie de forme decizionale participative, care să caute proactiv angajarea grupurilor ce altfel ar fi marginalizate.

Guvernarea democratică presupune separația puterilor în stat. În anumite contexte, gradul de participare efectivă poate fi sporit cu ajutorul unor instrumente precum descentralizarea teritorială sau neteritorială sau acordurile de partajare a puterii.⁸

Nondiscriminarea și egalitatea efectivă

3. Nondiscriminarea și egalitatea efectivă sunt nu doar principii fondatoare și cu caracter transversal, ci și pre-condiții pentru ca toată lumea să își poată aduce contribuția efectivă la binele comun. Interzicerea discriminării aduce după sine egalitatea în fața legii, protecție egală în temeiul legii, precum și înlăturarea obstacolelor din calea egalității efective. De asemenea, asigurarea egalității efective de fapt și de drept presupune obligația pozitivă de a adopta politici focalizate și, unde este necesar, măsuri speciale.

Principii precum interzicerea discriminării și promovarea egalității efective sunt înscrise în instrumentele internaționale referitoare la drepturile omului atât la nivel universal⁹, cât și la nivel regional.

La nivel regional, OSCE a afirmat principiul nondiscriminării și al egalității.¹⁰ În special în ceea ce privește minoritățile, dreptul lor de a se bucura de drepturi pentru minorități fără discriminare este prevăzut în multe documente precedente.¹¹ Este de reținut că majoritatea Statelor participante OSCE au încorporat aceste principii și standarde în constituțiile lor. În ceea ce privește Statele membre ale Consiliului Europei, CEDO interzice în mod explicit discriminarea pe motivul asocierii la o

8 Recomandările de la Lund, Recomandările 14–20.

9 A se vedea Declarația universală a drepturilor omului din 1948, articolele 2 și 7; PIDCP, articolele 2, 26 și 27; Convenția internațională privind drepturile economice, sociale și culturale din 1966 (denumită în continuare „ICESCR”), articolul 2; și Convenția internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din 1965 (denumită în continuare „ICERD”), articolul 1. În plus, următoarele instrumente vizează aspectele protejate relevante cum ar fi rasa, culoarea pielii, limba (PIDCP și ICESCR), descendența (ICERD), originea națională sau socială (PIDCP și ICESCR), originea națională sau etnică (ICERD) și religia (PIDCP și ICESCR) și constituie liste deschise prin includerea rubricii „alt statut”.

10 Actul final de la Helsinki al CSCE, Principiul VII; Documentul final de la Viena din 1989 alineatul 13 paragraful (7) și alineatul 13 paragraful (8); și Documentul de la Copenhaga, alineatul 5 paragraful (9), alineatul 25 paragraful (3) și alineatul 25 paragraful (4).

11 Declarația privind minoritățile a ONU, articolul 2 alineatul (1); și Documentul de la Copenhaga, alineatul 31. În plus, CCMN, articolul 4 alineatul (1) interzice în mod expres discriminarea pe criteriul apartenenței la o minoritate națională.

minoritate națională, pe lângă alte interdicții pe alte motive similare, cum ar fi rasa, culoarea pielii, limba, religia și originea națională sau socială.¹² Nondiscriminarea pe motive cum ar fi, *inter alia*, originea rasială și etnică¹³ și naționalitatea¹⁴ a fost legiferată și de Uniunea Europeană¹⁵, fiind pusă în aplicare prin două Directive¹⁶.

Tratament egal nu înseamnă tratament identic. Pentru a putea fi realizat, principiul egalității permite în mod necesar – și în anumite cazuri chiar necesită – tratamentul diferențiat al anumitor persoane, pentru a le putea asigura posibilitatea de a beneficia de toate drepturile și în aceeași măsură cu ceilalți membri ai societății. Multe instrumente afirmă că atunci când este necesar și oportun ar trebui să se adopte măsuri speciale¹⁷ pentru a se asigura egalitatea deplină și efectivă a grupurilor defavorizate din cauza unei discriminări în trecut, cu caracter sistemic sau persistent. Astfel de măsuri nu constituie discriminare atâta timp cât urmăresc scopul legitim menționat mai sus și sunt proporționale cu acesta.¹⁸

Egalitatea formală este adeseori insuficientă pentru a garanta egalitatea deplină și efectivă a tuturor membrilor societății. Drept urmare, Statele trebuie să adopte politici specifice și direcționate pentru a înlătura obstacolele legale, economice și/sau sociale care ar putea să restrângă egalitatea efectivă și să obstrucționeze participarea deplină a tuturor la viața politică, economică, socială și culturală a Statului. Astfel de politici focalizate ar putea realiza mai mult decât înlăturarea barierelor din calea egalității de șanse putându-și propune crearea egalității substantive care implică egalitate în rezultate, în anumite arii de politici publice relevante.

12 CEDO, articolul 14 și Protocolul 12.

13 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”), articolul 19.

14 TFUE, articolul 18

15 Tratatul de la Amsterdam, 1997.

16 Directivele 2000/43/CE (privind originea rasială și originea etnică) și 2000/78/CE privind, *inter alia*, religia sau credința).

17 Au fost utilizați și alți termeni precum „acțiune afirmativă”, „acțiune pozitivă” și, în temeiul CCMN, „măsuri adecvate” (articolul 4.2).

18 A se vedea, *inter alia*, Comitetul ONU pentru drepturile omului (denumit în continuare „HRC”), Comentarul general nr. 18 al CCPR privind nediscriminarea, 10-11-1989; Comitetul ONU privind drepturile economice, sociale și culturale, Comentarul general nr. 20 privind nediscriminarea; ICERD, articolul 2 alineatul (2) și Recomandarea generală a CEDR nr. 32 privind sensul și domeniul de aplicare al măsurilor speciale; Declarația ONU privind minoritățile, articolul 4; CCMN, articolul 4 alineatul (2); Documentul de la Copenhaga, alineatul 31; Reuniunea de la Geneva din 1991 a experților CSCE privind minoritățile naționale, partea IV; și Directiva 2000/43/CE a UE, articolul 5.

Respectarea și protecția drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minorităților

4. Respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv a drepturilor minorităților, le permite societăților diverse să se dezvolte pe deplin în condiții de securitate, pace și relații de cooperare. Angajamentele internaționale și obligațiile strict asumate constituie standardele minime pe care Statele trebuie să le respecte. La rândul lor, obligațiile pozitive presupun și politici proactive și promovarea respectului deplin pentru drepturile tuturor persoanelor.

Drepturile minorităților fac parte integrantă din dreptul internațional al drepturilor omului și impun obligații legale fiecărui membru al comunității internaționale. Mai mult, Statele participante OSCE și-au luat angajamente politice în domeniul drepturilor minorităților.¹⁹ Carta ONU subliniază importanța prevenirii și înlăturării amenințărilor la adresa păcii,²⁰ iar istoria demonstrează că atunci când Statele nu protejează în mod adecvat drepturile minorităților, posibilitatea de izbucnire a conflictelor crește substantiv.

Protejarea și promovarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor minorităților, ajută Statele să consolideze coeziunea în cadrul societăților lor, respectând și diversitatea în același timp; din acest motiv acestea pot fi considerate condiții prealabile necesare pentru asigurarea unei păci durabile, a securității și stabilității.

Pentru a promova integrarea în societate, Statele ar trebui să recunoască diversitatea societăților lor și să se abțină de la orice încercări de asimilare a minorităților împotriva voinței acestora. Mai mult, Statele sunt obligate să promoveze drepturile persoanelor care aparțin minorităților pentru ca acestea să poată participa efectiv în viața publică și de a-și putea păstra identitatea, acordându-le șanse adecvate de a-și dezvolta cultura, de a-și utiliza limba și de a-și practica religia.²¹ ÎCMN a publicat recomandări specifice privind modul în care aceste drepturi pot fi puse

19 Documentul de la Copenhaga.

20 Carta ONU, articolul 1.

21 Această obligație este prevăzută, *inter alia*, în PIDCP, articolul 27; Convenția UNESCO privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățământului din 1960, articolul 5.1.c.; Declarația ONU privind minoritățile, articolul 1, articolul 2 alineatul (2) și articolul 2 alineatul (3); Documentul de la Copenhaga, alineatele 33 și 35; și CCMN, articolul 5 alineatul (1), articolul 8 și articolele 10–15.

în aplicare efectiv, inclusiv recomandări cu privire la educație²², utilizarea limbii²³ și participarea efectivă în viața publică²⁴.

Deși drepturile minorităților sunt, în esență, drepturi individuale, o mare parte dintre ele capătă sens numai atunci când sunt aplicate și exercitate împreună cu ceilalți.²⁵ Termenul „ceilalți” trebuie înțeles în cel mai larg sens posibil și include persoanele care aparțin aceleiași minorități, unei alte minorități sau majorității.

22 *Recomandările de la Haga privind dreptul la educație al minorităților naționale*, 1996 (denumite în continuare „Recomandările de la Haga”).

23 *Recomandările de la Oslo cu privire la drepturile lingvistice ale minorităților naționale*, 1998 (denumite în continuare „Recomandările de la Oslo”).

24 *Recomandările de la Lund*.

25 CCMN, articolul 3 alineatul (2) și PIDCP, articolul 27.

II. Principiile integrării

Recunoașterea diversității și a identităților multiple

5. Diversitatea este o caracteristică a tuturor societăților contemporane și a grupurilor care le alcătuiesc. Cadrul legislativ și de politică publică ar trebui să permită recunoașterea faptului că identitățile individuale pot fi multiple, pluristratificate, contextuale și dinamice.

Numeroase societăți contemporane se caracterizează prin creșterea gradului de diversitate a populațiilor lor. Între timp, migrația – înțelegându-se prin aceasta atât imigrația, cât și emigrația – își aduce contribuția la schimbările demografice. Este important să se țină seama de posibilele efecte ale acestor fenomene asupra poziției și situației minorităților naționale.

În același timp, diferitele segmente și grupuri care alcătuiesc societățile sunt la rândul lor eterogene și nu ar trebui considerate imuabile și monolitice.

Identitățile individuale pot fi și, în fapt, chiar sunt, din ce în ce mai *multiple* (în sensul de a avea mai multe identități orizontale; de exemplu, apartenența la mai mult de o etnie), *multistratificate* (în sensul că aceeași persoană are mai multe identități care coexistă și se suprapun, cum ar fi cea etnică, religioasă, lingvistică, de gen, profesională și altele similare), *contextuale* (contextul ar putea stabili care identitate predomină la un moment dat) și *dinamice* (conținutul fiecărei identități și atașamentul persoanelor față de aceasta se schimbă de-a lungul timpului).

Pentru a putea construi și menține democrații juste, stabile și pașnice, este necesar să se recunoască atât caracteristicile distincte ale unor grupuri, dar și natura eterogenă și fluidă din interiorul acestor grupuri. Societățile beneficiază de pe urma diversității și a pluralismului ce rezultă din aceasta dacă și atunci când relațiile dintre grupuri (majoritare și minoritare), precum și dintre grupuri și autorități se bazează pe încredere și respect reciproc, pe interacțiunea cooperantă și pe angajarea activă.

Ar trebui încurajate legăturile intra- și trans-comunitare, deoarece ele întăresc coeziunea societăților, reduc tensiunile și previn riscul de conflict.

Prin urmare, este esențial ca diversitatea să fie recunoscută prin intermediul cadrelor adecvate. Recunoașterea faptului că diversitatea îmbogățește societatea implică de asemenea ca Statele ar trebui să nu se autodefinească în termeni exclusiviști și (mono)etnici ca „proprietate” a uneia sau a mai multor etnii specifice. În plus, membrii majorităților și ai minorităților ar trebui să accepte că identitățile lor, la fel ca identitatea Statului, se pot schimba și pot evolua, inclusiv prin contact și interschimburi cu alte grupuri.

Recunoașterea diversității multidimensionale inerente societăților, grupurilor și identităților individuale ar trebui să stea la baza întregii legislații și a formulării politicilor de integrare. Aceasta înseamnă, de exemplu, că ar trebui să se permită identificarea cu identități multiple și afilieri contextuale, inclusiv în cadrul referendumurilor; de asemenea, că ar trebui să fie descurajate listele închise de identități în cadrul referendumurilor, iar fiecare persoană ar trebui să aibă dreptul de a-și schimba afilierea în timp.

Supremația autoidentificării voluntare

6. Identitățile sunt subiect supremației alegerii individuale în conformitate cu principiul autoidentificării voluntare. Drepturile minorităților includ dreptul membrilor individuali ai comunităților minoritare de a alege să fie tratați sau nu ca membri ai acestora. Din această alegere sau din refuzul de a alege nu trebuie să rezulte niciun fel de dezavantaj. Libertatea de a alege nu trebuie să facă obiectul niciunei restricții. Este interzisă asimilarea unei persoane de către Stat sau de către terți, împotriva voinței sale.

Standardele internaționale referitoare la drepturile minorităților sunt clare atunci când stabilesc că afilierea la un grup al minorităților este o chestiune ce ține de opțiunea personală, trebuind, totuși, să se bazeze pe anumite criterii obiective relevante pentru identitatea persoanei în cauză.²⁶ Din opțiunea de afiliere la un anumit grup nu trebuie să rezulte niciun dezavantaj.²⁷ Principiul libertății de alegere ar trebui să

26 CCMN articolul 3, astfel cum a fost interpretat în Avizele Comitetului Consultativ, și alineatul 32 al Documentului de la Copenhaga.

27 CCMN articolul 3 alineatul (1).

fie reflectat în legislație și în politicile publice de integrare. Aceasta înseamnă, de exemplu, că autoritățile nu ar trebui să realizeze afilieri ale persoanelor la un anumit grup pe baza unor caracteristici vizibile sau a altor prezumții fără consimțământul acestora.²⁸

Interzicerea asimilării unei persoane împotriva voinței sale înseamnă că nicio persoană nu poate fi forțată să-și declare identitatea. În cazul în care se declară totuși, identitatea, aceasta ar trebui să se facă în mod liber, fără a fi restricționată de liste închise de identități.²⁹ Aceasta nu înseamnă că alegerea oricărei identități impune cu necesitate și recunoașterea acesteia. Este necesar să se țină seama de criterii obiective, de relevanță și de alți factori, iar unele aspecte pot fi lăsate la aprecierea Statului respectiv. Pe lângă interdicția asimilării forțate, Statele trebuie să recunoască faptul că alte forme, mai subtile și mai puțin evidente, de „asimilare graduală”, cum ar fi presiunile sociale, ierarhizarea diferitelor etnii, prejudecățile și altele asemenea, forme care pot fi practicate atât de către factori statali, cât și de către factori care nu țin de Statul propriu-zis, acești factori pot conduce la asimilarea persoanei împotriva voinței sale.

Deși este interzisă orice formă de asimilare pentru care persoana nu a optat - chiar și una indirectă sau involuntară - principiul libertății de alegere implică faptul că trebuie să se permită asimilarea aleasă în mod conștient, fără ca aceasta să fie stigmatizată sau descurajată în mod subtil de majorități sau de minorități. Prin urmare, Statul este răspunzător și pentru crearea unui climat în care persoanele să aibă libertatea de a face o astfel de alegere în orice moment.

28 Drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale în baza Convenției-cadru, Comen-tariul tematic nr. 3, adoptat de Comitetul consultativ la 24 mai 2012 (denumit în continuare „Comentariul privind limba”), alineatul 17.

29 A se vedea Linia directoare 5.

Abordarea neizolaționistă a chestiunilor legate de minoritățile naționale

7. Cum anumite drepturi ale minorităților capătă sens numai atunci când sunt exercitate în comunitate împreună cu ceilalți, acest lucru poate avea ca efect un anumit grad de diferențiere față de celelalte grupuri din societate în anumite contexte. Cu toate acestea, izolare sau separare excesivă poate conduce la slăbirea legăturilor existente între comunități și poate submina coeziunea societății.

După cum s-a menționat mai sus,³⁰ unele drepturi ale minorităților sunt drepturi individuale care capătă sens numai atunci când sunt aplicate și exercitate în comunitate împreună cu ceilalți³¹. Este cazul multor drepturi lingvistice și culturale, precum și al drepturilor ce țin de educație, participare, religie și asociere printre altele. Sentimentul apartenenței la anumite comunități, indiferent dacă este o comunitate a majorității sau a minorităților, poate întări legăturile și solidaritatea comunității. Un astfel de sentiment împărtășit al comunității este inerent drepturilor minorităților și este necesar pentru a proteja și a promova drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale.

Cu toate acestea, este esențial ca societățile să găsească echilibrul convenit între gradul de separare necesar pentru libera exprimare și dezvoltarea diversității, pe de o parte, și stabilirea și consolidarea legăturilor între și dintre diversele comunități existente într-o societate în ansamblul său. Dacă legăturile dintre diversele comunități sunt dezvoltate insuficient, integrarea este împiedicată și se pune astfel în pericol coeziunea socială și în final stabilitatea socială.³² Echilibrul adecvat dintre aceste două elemente nu poate fi definit *a priori*: măsura în care ambele comunități, cele majoritare și cele ale minorităților sunt asigurate că drepturile lor sunt respectate și simt că aparțin unei societăți comune se poate schimba în timp și în context depinzând de un număr de factori specifici fiecărei societăți în parte, cum ar fi istoria societății respective, percepțiile sale, regimurile sale politice și instituționale.

ÎCMN a observat că gradul de separare dintre comunități se poate deveni excesiv și astfel prejudiciind, integrarea unei societăți în ansamblul său, atunci când are ca efect izolarea câteodată acesta poate duce la segregare. Acest lucru este valabil

30 Linia directoare 4.

31 CCMN articolul 3 alineatul (2) și paragraful 37 din Raportul explicativ.

32 A se vedea și ICERD, articolul 2 alineatul (1) litera (e).

chiar și atunci când separarea este autoimpusă de către comunitatea respectivă. De exemplu, drepturile lingvistice referitoare la educația pentru persoane aparținând minorităților, atunci când ele reprezintă o componentă esențială a drepturilor minorităților nu ar trebui totuși să ducă la apariția unor comunități paralele, care nu interacționează în interiorul unei țări.³³ Dacă este cazul și pe baza unor dovezi demonstrate, autoritățile ar trebui să intervină pentru a contracara separarea excesivă și riscul de segregare, de exemplu, prin instituirea unor programe școlare integrate sau prin ajustarea politicilor locative pentru a evita apariția zonelor rezidențiale segregate. Politicile de acest fel nu ar trebui să intre în conflict cu respectarea tradițiilor legate de identitate și stil de viață a modului de viață identitar, așa cum este prevăzut în drepturile minorităților.

Instituții publice împărtășite, sentimentul apartenenței și acomodarea reciprocă

8. Integrarea este un proces care necesită ca toți membrii unei societăți să accepte instituțiile publice comune și să aibă dea dovadă de un sentiment împărtășit al apartenenței la un Stat comun și la o societate inclusivă. Acest lucru nu exclude posibilitatea existenței unor identități distincte, multiple, contextuale și în permanentă evoluție. Mecanismele care vizează acceptarea reciprocă sunt esențiale pentru a negociere revendicările legitime formulate de către diferitele grupuri sau comunități.

Integrarea ca proces bidirecțional poate avea loc numai dacă toți membrii populației acceptă legitimitatea instituțiilor comune și a rolurilor îndeplinite de acestea dar și un minim sentiment de apartenență la un Stat și o societate comun și pluralistă. Abordările maximaliste, cum ar fi respingerea legitimității Statului, boicotarea instituțiilor, refuzul recunoașterii caracterului multinațional sau multiethnic al Statului și al societății sau menținerea unor atitudini asimilaționiste ce se opun integrării.

Acest principiu confirmă faptul că în societăți diverse bazate pe statul de drept și pe pluralismul politic și instituțional nu există nicio contradicție între a avea identități distincte și a împărtăși un sentiment comun de apartenență, care include dar nu se oprește la instituții împărtășite. Pentru Stat, consecința o reprezintă necesitatea de a furniza politici, acte legislative și mecanisme care să permită și să sprijine

33 A se vedea și Recomandările de la Haga, în special Recomandările 1 și 4, și Primul comentariu tematic al Comitetului Consultativ privind educația în temeiul Convenției-cadru (denumit în continuare „Comentariul privind educația”) din 2006, în special partea 1.4.

exprimarea și negocierea diversității într-un cadru instituțional și legislativ împărțit. Pentru ca integrarea să poată fi realizată, atât persoanele, cât și grupurile trebuie să accepte aceste instrumente și să contribuie la funcționarea lor.

În contextul acestui principiu, termenul de „revendicări” înseamnă mai mult decât drepturile propriu-zise, cuprinzând orice interese legitime sau solicitări rezonabile exprimate de către diferite grupuri sau persoane. De asemenea, termenul presupune recunoașterea consecințelor unor astfel de revendicări, atât de către cei afectați, cât și de societate în ansamblu. De exemplu, solicitările legitime referitoare la implementarea drepturilor sau a măsurilor speciale trebuie interpretată în context local; este necesar să se țină seama de orice eventual impact al acestora asupra diferitelor segmente ale societății și în final asupra coeziunii generale a acesteia. Acomodarea diversității religioase intră, la rândul ei, în această categorie. O astfel de acceptare presupune toleranță atât la nivel individual, între persoanele și grupurile din cadrul societății, cât și la nivel statal, prin instituirea unor norme comune ale societății bazate pe respectul deplin față de drepturile omului care permit libertatea religioasă și de exprimare a diversității religioase, inclusiv în spații publice.

În contextul integrării societăților diverse, indivizii și/sau grupurile pot ajunge la soluții acceptate de toți pentru problemele cu care se confruntă, prin negociere și acomodare reciprocă. Astfel este mai probabil ca rezultatele negocierilor să fie mai sustenibile și deci să contribuie mai mult la crearea unei stabilități de durată crește atunci când atât majoritatea, cât și minoritățile sunt dispuse să acomodeze revendicările celorlalte părți până gradul în care acest lucru este posibil. Astfel de negocieri ar trebui să se desfășoare în cadre instituționale și procedurale care să faciliteze participarea efectivă și luarea de decizii juste. Simplul act de inițiere a unor negocieri reale nu doar sporește șansele de obținere a unor rezultate de succes, ci crește și gradul de participare a tuturor grupurilor în societate.

Incluziunea și participarea efectivă

9. Politicile de integrare ar trebui să se bazeze pe incluziune și, prin urmare, ar trebui să încerce să creeze o situație în care toate persoanele să beneficieze de statutul de membri deplin ai societății, de accesul egal la bunurile și serviciile publice și de șanse egale. Participarea efectivă și pe picior egal a tuturor membrilor societății la viața socială, economică și culturală și la viața publică ar trebui *mainstreamed*.

În cursul procesului de formulare a politicilor publice de integrare principiile călăuzitoare ar trebui să fie stabilirea statutului de membri cu drepturi depline în societate, egalitatea de șanse și egalitatea de tratament pentru toți, inclusiv în ceea ce privește accesul la bunurile și serviciile publice. Aceasta înseamnă că Statele trebuie să promoveze în mod proactiv diversitatea și să creeze condițiile necesare pentru ca toate persoanele să aibă simță și să se comporte ca membrii cu drepturi depline ai societății respective. Sentimentul apartenenței la o societate comună presupune faptul că, atunci când toate condițiile adecvate sunt întrunite, persoanele, indiferent de identitatea lor, ar trebui nu doar să respecte legislația și drepturile celorlalți,³⁴ ci și să evite autoizolarea și să profite pe deplin de șansa de a-și exprima pretențiile prin intermediul instrumentelor legitime puse la dispoziție de autorități.

Politicile de integrare ar trebui să sprijine și să promoveze participarea efectivă și pe picior egal al tuturor membrilor societății, indiferent dacă aceștia aparțin minorităților sau majorității, în ceea ce privește toate aspectele vieții sociale, economice și culturale și la viața publică a Statului. Aceasta presupune, *inter alia*, existența unei legislații pentru anti-discriminare comprehensive și monitorizarea ei efectivă și poate include instituirea unor organisme anti-discriminare independente, a unor avocați ai poporului specializați sau a altor instituții de acest tip. De asemenea, este necesară asigurarea unor mecanisme efective de participare în eficiența acestor instrumente pentru participare în toate domeniile.³⁵ Eficiența acestor instrumente trebuie monitorizată continuu, iar instrumentele ca atare trebuie actualizate periodic, conform necesităților.³⁶ Mai mult, acest lucru implică faptul ca informația referitoare la remediile disponibile pentru discriminare – incluzând forme de discriminare

34 Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 29.2 și CCMN, articolul 20.

35 A se vedea Linii directoare 38 și 41.

36 Recomandările de la Lund, Recomandarea 22.

indirecte sau multiple- cât și informația referitoare la instrumentele menite să încurajeze participarea – trebuie să fie disponibilă în limba minorităților naționale în gradul în care acest lucru este posibil.

Drepturi și îndatoriri

10. Politicile de integrare ar trebui să reflecte interesele tuturor membrilor societății și să fie compatibile cu drepturile acestora, inclusiv cu drepturile persoanelor aparținând minorităților. Pe lângă drepturile de care beneficiază, tuturor membrilor societății le revine obligația de a respecta legile, precum și responsabilitatea de a-și aduce contribuția la societate și la integrarea societății.

Experiența acumulată de către ÎCMN indică faptul că că pacea durabilă, stabilitatea, securitatea și prosperitatea pot fi obținute numai de acele societăți care promovează integrarea societății cu respectarea concomitentă a diversității.³⁷ Integrarea cu respectarea diversității reprezintă principiul călăuzitor al activității ÎCMN. Aceasta impune respectarea dreptului minorităților de a-și păstra și dezvolta cultura și de a conserva elementele esențiale ale identității lor precum religia, limba, obiceiuri și tradiție culturală. Integrarea cu respectarea diversității presupune, în același timp, depunerea de eforturi pentru construirea unei societăți coezivă, în care fiecare persoană are șansa de a participa și de a influența viața politică, economică, socială și culturală a societății în ansamblu. Acest lucru presupune echilibrarea drepturilor și intereselor tuturor grupurilor, atât cele ale celor minorităților, cât și cele ale majorităților. O balanță echilibrată diferă de la o societate la alta și nu poate fi atinsă niciodată în mod definitiv, deoarece societățile sunt în mod inerent dinamice. Mai degrabă este nevoie de monitorizare constantă și reechilibrare prin adaptarea la circumstanțe în schimbare.

În consecință, politicile publice de integrare trebuie să fie elaborate și implementate prin intermediul unui proces continuu și democratic care să contribuie la buna guvernare. Acest proces implică recunoaștere, acceptare și angajare din partea tuturor părților implicate. Politicile publice de integrare trebuie să se bazeze pe

³⁷ *Recomandările de la Bolzano/Bozen privind rolul minorităților naționale în relațiile interstatale* (denumite în continuare „Recomandările de la Bolzano/Bozen”), Nota explicativă la Recomandarea 7.

respectarea drepturilor tuturor și să țină seama de interesele legitime ale tuturor membrilor societății, indiferent dacă aceștia sunt sau nu cetățeni.³⁸ Separația între comunități și grupuri nu este, în general, o bază solidă pe care să se poată construi o societate funcțională, cu perspective pozitive de stabilitate durabilă. Integrarea implică interacțiune, nu doar tolerarea unei pluralități de culturi.³⁹

Integrarea este un proces care îi implică pe toți membrii societății. Nu doar drepturile de care acești membri ai societății beneficiază, ci și îndatoririle care le revin sunt împărțite de toți în mod egal. Pe lângă respectarea legii și a drepturilor celorlalți⁴⁰, aceste îndatoriri includ și responsabilitatea de a contribui la societate și la integrarea acesteia, precum și la procesele sale democratice. Minoritățile ar trebui să participe la toate aspectele ce țin de guvernare în țara lor de reședință, iar implicarea lor nu ar trebui să se limiteze la domeniile care îi privesc în mod special. În acest context, instituirea unor minorități sau majorități paralele și izolate nu conduce la integrarea societății.

Relațiile intercomunitare

11. Politicile de integrare ar trebui să conțină măsuri de încurajare a dialogului și a interacțiunii la nivel intercomunitar, bazate pe toleranță și respect reciproc. Acestea vizează o gamă largă de inițiative din diverse domenii, inclusiv în educație, mass-media și politici lingvistice. Pe cât posibil, este de preferat să se recurgă la stimulente pozitive mai degrabă decât la măsuri punitive pentru a asigura respectarea acestor principii.

Politicile de integrare ar trebui să promoveze contactul și schimburi între comunități și persoane prin intermediul stimulentei și prin sensibilizarea acestora cu privire la avantajele reciproce pe care le pot genera interacțiunea, dialogul și participarea.⁴¹

În context educațional, măsuri precum schimburile dintre școlile unde studiază elevi din minorități și școli unde studiază elevi din majorități pot promova interacțiunea și înțelegerea reciprocă.⁴² În ceea ce privește mass-media, permiterea sau chiar

38 Comentariul general nr. 23 al HRC din cadrul ONU, Drepturile minorităților (articolul 27), 08-04-1994, alineatul 5.1; Comisia europeană pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția) (denumită în continuare „Comisia de la Veneția”), „Raport privind non-cetățenii și drepturile minorităților”, CDL-AD(2007)001).

39 Recomandările de la Bolzano/Bozen, Nota explicativă la Recomandarea 7 și CCMN, articolele 5 și 6.

40 CCMN, articolul 20 și Declarația Drepturilor Omului a ONU, articolul 29.1.

41 CCMN, articolul 6.

42 A se vedea Linii directoare 44 și 45.

Încurajarea radiodifuzării multilingve constituie un alt exemplu de promovare a interacțiunii atât în cadrul programelor ca atare, cât și prin vizarea unui public din comunități lingvistice diferite.

În numeroase cazuri, recursul la măsuri administrative de natură punitivă sau penală pentru a determina respectarea anumitor îndatoriri legate de integrare – cum ar fi obligația de a învăța și, în anumite situații, de a utiliza limba oficială a Statului –, poate genera resentimente și rezistență conducând astfel la subminarea, și nu la promovarea integrării în societate. Pe de altă parte, stimulentele pozitive tind să fie mai eficiente în mobilizarea sprijinului și tind să creeze condiții favorabile integrării.

De exemplu, după cum se menționează în continuare⁴³, Statele pot promova în mod legitim limba oficială a țării. Totuși, această promovare ar trebui să se producă mai degrabă prin intermediul stimulentelelor pozitive (precum ar fi promovarea multilingvismului, punerea la dispoziție a cursurilor de limbă și așa mai departe), și nu al sancțiunilor și ar trebui să respecte în toate situațiile drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților. Recunoașterea valorii pozitive a diversității etnice, culturale și lingvistice merge mână în mână cu promovarea multilingvismului pentru toți. În acest sens, se poate contribui la integrarea societății și prin încurajarea majorității să învețe limbile minorităților.

Politici focalizate care adresează atât majoritățile, cât și minoritățile

12. Ar trebui dezvoltate și implementate politici publice focalizate care să adreseze atât minoritățile, cât și majoritățile. Acest lucru se reflectă în faptul că integrarea societății este un proces de acomodare reciprocă și de angajare activă ce implică toți membrii societății, ca persoane sau ca grupuri organizate.

Integrarea este un proces care implică toți membrii societății, atât pe cei ai majorităților, cât și pe cei ai minorităților. Ca atare, ea poate conduce la ajustări treptate ale structurilor societale ca o consecință naturală a procesului de recunoaștere, de acomodare reciprocă și de angajament activă. Prin urmare, integrarea ar trebui să cuprindă politici specifice⁴⁴ având ca scop realizarea unei interacțiuni echilibrate

43 Linia directoare 42.

44 A se vedea partea IV.

în societate. Aceste politici ar trebui să implice atât majoritățile, cât și minoritățile în procesul de acomodare reciprocă. Exemple de politici publice care vizează majoritățile sunt elaborarea unor programe școlare cu caracter educativ general care să includă informații despre minorități și despre contribuția acestora la cultura și la istoria țării. De asemenea, mass-media ar trebui să fie la fel de atentă la contribuția pe care o poate aduce ea prin reflectarea diversității etnice, culturale și lingvistice a societății în toate programele sale destinate tuturor audiențelor, și nu doar prin realizarea unor programe specializate adresate minorităților.

Pentru a se obține implicarea efectivă a tuturor membrilor societății, inclusiv a grupurilor organizate, este nevoie ca atât structurile Statului, cât și grupurile sociale să respecte principiile bunei guvernări, de exemplu prin selectarea reprezentanților lor în mod democratic și pluralist.

Acomodarea reciprocă și angajamentul activ sunt realizate mai efectiv prin intermediul unui proces decizional care facilitează participarea tuturor persoanelor care doresc să își exprime opinia în mod direct sau prin reprezentanți legitimi desemnați. De asemenea, aceste procese ar trebui să ofere modalități procedurale clare de participare, precum și remedii efective împotriva oricărei excluderi injuste sau arbitrare.

III. Elementele unei politici cadru de integrare

Formularea politicilor efective

13. Guvernele ar trebui să elaboreze o strategie, politici publice și planuri de acțiune conexe în vederea integrării într-un interval de timp rezonabil, acordând atenția cuvenită competențelor ce revin diverselor niveluri guvernamentale și rolurilor atribuite acestora, precum și altor actori și părți interesate. Politicile publice de integrare ar trebui să folosească atât abordări *top-bottom*, cât și *bottom-top*.

Având în vedere faptul că nicio politică publică unică nu poate răspunde tuturor elementelor diversității și relațiilor dintre grupuri, sunt necesare mai multe răspunsuri coordonate. Acest fapt presupune, în general, existența unei strategii de integrare comprehensive care să includă planuri de acțiune specifice cu obiective clar definite, acțiuni măsurabile și calendare în toate domeniile relevante, inclusiv în cel economic, social, cultural și politic.

Statului îi revine responsabilitatea principală pentru instituirea și garantarea cadrului și a politicilor publice necesare pentru realizarea integrării societății. Cu toate acestea, politicile pot fi dovedite efective numai dacă toate nivelurile autorității – național, regional și local – sunt implicate potrivit competențelor lor. Prin urmare, strategiile și planurile naționale prevăd principii generale, direcții și obiective ar trebui să fie completate și contextualizate în mod adecvat prin strategii și planuri de acțiune locale, iar acolo unde cazul, regionale.

De asemenea, un rol important îl joacă societatea civilă independentă și pluralistă și de alți actori nestatali.

14. Pe parcursul proceselor de elaborare, implementare și monitorizare a politicilor publice de integrare, guvernele ar trebui să promoveze participarea efectivă a tuturor segmentelor relevante ale societății, inclusiv a persoanelor aparținând minorităților naționale.

Statele ar trebui să se asigure că toți membrii interesați ai societății, inclusiv persoanele aparținând minorităților naționale, beneficiază de șanse adecvate pentru a-și putea exprima opinia la toate nivelurile de guvernare, în special atunci când este vorba de acele aspecte care îi afectează în mod direct pe ei, dar fără a se limita la acestea. În mod particular, reprezentanții tuturor grupurilor interesate ar trebui să fie consultați efectiv pe tot parcursul procesului de elaborare și implementare a politicilor de integrare. De asemenea, aceștia ar trebui să participe la monitorizarea și la evaluarea eficienței acestor politici.

Participarea efectivă presupune, *inter alia*, posibilitatea ca reprezentanților minorităților să poată exercita o influență semnificativă asupra procesului de elaborare a politicilor, facilitând astfel paternitatea rezultatelor de către toate părțile. Simplul fapt de a permite implicarea formală a minorităților nu este suficient. Exemple de mijloace și instrumente care facilitează participarea efectivă sunt aranjamente electorale, organismele guvernamentale specializate, mecanismele consultative, procedurile decizionale participative și campaniile de sensibilizare.⁴⁵ Este necesar să se depună eforturi speciale pentru identificarea barierelor existente în calea participării, precum și a modalităților prin care acestea pot fi depășite.

45 Comentariul privind participarea și Recomandările de la Lund.

15. Politicile sunt mai efective atunci când sunt întemeiate pe dovezi solide și sunt concepute pentru a funcționa în circumstanțe specifice. Procesul de elaborare a politicilor trebuie să se bazeze pe colectarea de informații sistematice și comprehensive și pe analiza obiectivă a acestora. Datele ar trebui să fie dezagregate în funcție de criteriile relevante pentru politica de integrare, cum ar fi apartenența etnică sau limba. Toate procesele de colectare și prelucrare a datelor trebuie să respecte în totalitate principiul autoidentificării și normele obligatorii privind protecția datelor cu caracter personal.

După cum subliniază organismele de monitorizare relevante,⁴⁶ datele obiective, fiabile dezagregate sunt esențiale în vederea conceperii și implementării de politici efective care să promoveze și să protejeze drepturile persoanelor aparținând minorităților.

În acest sens, politicile ar trebui să se bazeze și pe dovezi statistice, în special atunci când vizează aspecte relevante pentru drepturile minorităților și pentru integrare, cum ar fi apartenența etnică, limba și altele, și ar trebui, de asemenea, să permită identificările multiple. Statele beneficiază de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește instrumentele și mecanismele de colectare a datelor. Acestea pot include recensămintele oficiale. Totuși, recensămintele nu trebuie să impună declararea obligatorie a apartenenței la identități sau grupuri specifice, de vreme ce nicio persoană nu ar trebui să fie forțată să își declare apartenența la o minoritate.⁴⁷ Formele de recensământ nu ar trebui să limiteze respondenții la liste închise, întrucât autoidentificarea presupune și posibilitatea persoanei de a-și alege denumirea preferată.⁴⁸ Listele deschise garantează că rezultatele reflectă alegerea individuală, și se evită situația problematică în care grupurile nu se simt reprezentate în categoriile oficiale ale recensământului. Chestionarul și metodologiile recensământului ar trebui să fie elaborate în urma consultării cu reprezentanții minorităților și traduse în limbile minoritare relevante.⁴⁹

46 Inclusiv Comitetul ONU privind eliminarea discriminării rasiale și Comitetul consultativ privind Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale al Consiliului Europei.

47 CCMN, articolul 3 alineatul (1).

48 Principiile și Recomandările pentru Recensămintele Populației și Locuințelor, ONU, Rev. 2, 2007 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

49 Comentariul privind limba, paragraful 21.

Recensămintele nu sunt singura modalitate de colectare a unor informații fiabile referitoare la compoziția populației. Statele ar trebui să aibă în vedere, de asemenea, utilizarea unor date fiabile și obiective colectate cu ajutorul altor instrumente sau din alte surse, cum ar fi cercetările și analizele sociologice, etnografice și lingvistice independente sau cercetările și analizele științifice de alt tip, precum și prin sondaje de opinie referitoare la gospodării, forța de muncă, școli sau alte categorii sau datele colectate de municipalități. Atât metodele cantitative, cât și cele calitative de colectare și analiză pot constitui dovezi fiabile și, ca atare, utile. Este esențial ca datele să fie colectate, prelucrate, stocate și utilizate în deplină conformitate cu standardele referitoare la protecția datelor cu caracter personal.⁵⁰

Atunci când interpretează datele, autoritățile trebuie să fie conștiente de faptul că experiența avută în trecut și teama de discriminare pot determina persoane să își ascundă identitatea, ceea ce are ca efect sub-reprezentarea anumitor grupuri. În orice caz, guvernele ar trebui să se asigure că persoanele aparținând minorităților sunt conștiente de consecințele pe care le are furnizarea de date cu privire la apartenența etnică și limbă(limbi), acestea putând afecta drepturile lingvistice, mecanismele de participare și alte politici legate de pragurile demografice specifice.

16. Ar trebui să se aloce resurse umane și financiare adecvate în vederea elaborării, implementării și a monitorizării activităților prevăzute în planurile strategice și în planurile de acțiune.

Planurile de acțiune ar trebui să precizeze resursele umane și financiare necesare în vederea îndeplinirii activităților și modul în care acestea vor fi puse la dispoziție și să fixeze un calendar de lucru.

Resursele limitate constituie o problemă și în cele mai bogate State. Cu toate acestea, așa cum resursele limitate nu scuză Statele de obligațiile ce le revin referitoare la drepturile omului, tot așa ele nu fi o scuză pentru a nu elabora, adopta și implementa politici de integrare realiste.

Costurile pot fi reduce în mod semnificativ prin direcționarea și conectarea politicilor și a măsurilor la toate nivelurile și de către instituții diferite. Aceasta include

50 Printre acestea se numără Convenția Consiliului Europei pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (ETS nr. 108) și Recomandarea Comitetului de Miniștri (Recomandarea (97)18) referitoare la protecția datelor cu caracter personal colectate și prelucrate în scopuri statistice. Îndrumări utile se pot găsi și în Recomandările Conferinței Statisticienilor Europeni din 2010.

conectarea politicilor și a măsurilor la strategia globală de integrare și asigurarea unei coordonări adecvate. Eficacitatea și eficiența pot fi sporite prin precizarea competențelor, a sarcinilor, rolurilor, responsabilităților și a procedurilor ce trebuie respectate, inclusiv pentru procesul de coordonare. În plus, numeroase aspecte ale drepturilor omului legate de identitate și în special de recunoașterea pluralismului în societate nu necesită resurse însemnate.

În cazul unor resurse inadecvate, Statele pot explora potențialul existent pentru a căuta sprijin internațional complementar, inclusiv prin intermediul ajutoarelor pentru dezvoltare.

Resursele ar trebui să fie alocate în mod echitabil și fără discriminare.

17. Strategiile și politicile, precum și implementarea lor ar trebui să facă obiectul unor acțiuni periodice de monitorizare și de evaluare a rezultatelor. Politicile ar trebui ajustate periodic, dacă este cazul.

Toate instrumentele și măsurile trebuie să fie monitorizate periodic, evaluate din punctul de vedere al obiectivelor și rezultatelor și ajustate prin prisma experienței acumulate și a schimbării circumstanțelor.⁵¹ Pe baza rezultatelor acestei monitorizări, ar putea fi necesară adaptarea politicilor, a legislației și a implementării pentru a răspunde unor situații și împrejurări care au suferit schimbări. Eforturile depuse pentru a evalua eficacitatea ar trebui să se analizeze nu doar dacă obiectivele identificate au fost atinse, ci și relevanța obiectivelor în sine.

Este important ca politicile de integrare să stabilească obiective clare, conținând indicatori și criterii de referință care să permită elaborarea unor politici sistematice și efective, implementarea și adaptarea acestora de-a lungul timpului.

În plus, evaluările interne efectuate de către autorități ar trebui suplimentate cu evaluări independente și ar trebui să se bazeze pe criterii explicite, formulate în urma consultărilor cu persoane aparținând minorităților. Acestea ar trebui efectuate cu regularitate și conform unui program stabilit în prealabil; de exemplu, o dată la doi ani.

51 Recomandările de la Lund, Recomandarea 22.

Legislație și instituții

18. Cadrele legislative, inclusiv dreptul constituțional, ar trebui să fie inclusive și ar trebui să recunoască în mod explicit diversitatea din cadrul societăților pluraliste, să garanteze protecția și promovarea acesteia.

Legislația ar trebui să reflecte principiul recunoașterii diversității în societate și al participării efective.⁵² Acest lucru este realizat prin confirmarea explicită a diversității existente în cadrul societăților pluraliste. Protecția diversității ar trebui să fie garantată, iar valoarea sa ar trebui să fie promovată. Cadrul legal va fi favorabil integrării numai atunci când întreaga legislație, la toate nivelurile sale, inclusiv la cel subnațional dacă este cazul, se va întemeia pe o astfel de abordare. Recunoașterea diversității poate fi facilitată, de asemenea, și de consfințirea prin constituție a principiului recunoașterii și al incluziunii, precum și a principiului participării efective.

Legislația inclusivă presupune punerea la dispoziția tuturor minorităților interesate a unor canale adecvate prin care să își poată exprima punctul de vedere pe parcursul procesului de redactare a legislației și de punere în aplicare a măsurilor. Aceasta înseamnă că minoritățile pot contribui în mod substanțial la stabilirea conținutului actelor legislative. Prin urmare, incluziunea este strâns legată de conceptul de participare efectivă și de manifestările sale practice.⁵³ Acestea pot include, dacă este cazul, consfințirea unor proceduri decizionale, audierea unor experți, participarea sporită în toate etapele de redactare, evaluarea juridică la inițiativa minorităților, drepturi de veto, mecanisme de conciliere sau alte forme de participare.

19. Promovarea și protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale ale tuturor persoanelor fără discriminare ar trebui să fie consfințite prin constituție și traduse în norme și mecanisme concrete. Drepturile minorităților fac parte integrală din drepturile omului. Prin urmare, ar trebui să se instituie acte legislative cuprinzătoare cu privire la drepturile minorităților.

52 A se vedea și Liniile directoare 5 și 9.

53 După cum se precizează, *inter alia*, în Comentariul privind participarea.

Aceste *Linii directe* aduc precizări cu privire la principiile nondiscriminării și al egalității efective, prevăzute la Linia directoare 3. Măsurile legislative și de implementare la toate nivelurile de guvernare trebuie să se întemeieze pe principiile nondiscriminării și al egalității efective, astfel cum este prevăzut în instrumentele internaționale și regionale referitoare la drepturile omului. Este esențial ca aceste principii să fie consfințite prin constituție pentru a ghida formularea și interpretarea actelor legislative. Pentru a garanta nondiscriminarea în practică, este esențial ca principiul remediilor efective să fie tradus în măsuri concrete și accesibile prevăzute de lege.

Acolo unde este necesar, se vor adopta măsuri speciale în vederea promovării egalității depline și efective între persoanele aparținând minorităților și cele aparținând majorității; aceste măsuri nu vor fi considerate discriminatorii⁵⁴. Ele au relevanță în special pentru grupurile care au avut o prezență îndelungată în societate sau sunt numeric semnificative.⁵⁵

Chiar dacă drepturile minorităților pot fi protejate prin dispoziții specifice incluse în legislația sectorială (cum ar fi legile privind legi privind educația, administrația publică, guvernul local, mass-media, alegerile sau utilizarea limbilor), o lege specifică cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților poate avea avantaje semnificative. Astfel avantaje pot include facilitarea accesului la informații clare referitoare la drepturile și remediile legale la dispoziția persoanelor aparținând minorităților, mainstreaming-ul drepturilor minorităților în timp ce se asigură coerența cu alte acte legislative și recunoașterea și sensibilizarea publicului larg cu privire la minorități și drepturile acestora. În plus, o lege comprehensivă privind drepturile minorităților poate asigura un cadru pentru clarificarea unor probleme cum ar fi domeniul de aplicare personal și teritorial al drepturilor minorităților și pentru definirea unor criterii importante care în alte condiții ar fi dificil de inclus în legislația sectorială, cum ar fi prezența tradițională și pragurile substanțiale.

54 A se vedea Nota explicativă la Linia directoare 3 pentru precizări și referințe.

55 CCMN, articolul 10 alineatul (2).

20. Dacă anumite drepturi și libertăți pot face obiectul unor limitări, acestea trebuie să stipuleze cu claritate în lege și trebuie să se bazeze pe scopuri legitime cum ar fi securitatea, siguranța și ordinea publică, sănătatea publică sau drepturile și libertățile altor persoane, și trebuie să fie proporționale cu aceste scopuri.

Conform legislației privind drepturile omului, cele mai multe drepturi și libertăți fundamentale pot face obiectul anumitor limitări pe considerente ce țin de interesul public legitim, în concordanță cu constituția și cu obligațiile internaționale asumate de Stat. Aceste limitări trebuie să fie instituite prin lege pentru a se evita arbitraritatea, trebuie să conțină o listă închisă a posibilelor motive de limitare a drepturilor și trebuie să fie necesare și proporționale cu scopul urmărit. Limitările trebuie să fie interpretate în sens strict și revizuite în mod periodic.

În cazul în care restricțiile privind exercitarea unui drept sunt instituite prin lege sau sunt aplicate într-o situație concretă, decizia de restricționare ar trebui să ia ca punct de reper jurisprudența pertinentă⁵⁶ și poate beneficia de interpretări comparative consolidate în liniile directoare relevante.⁵⁷

Două sau mai multe drepturi protejate în aceeași măsură care ar putea intra în conflict pot face obiectul unor demersuri de echilibrare întreprinse în moduri diferite la nivel politic și la nivel judiciar. La nivel politic, legislatorii ar putea stabili prin lege că, în momentul în care se vor întruni un set de circumstanțe clar definite, se va acorda prioritate unuia dintre drepturi în raport cu un altul. La nivel legislativ, echilibrul adecvat al drepturilor este stabilit de către instanțe pe baza unor criterii clare.

21. Legislația ar trebui să prevadă remedii clare și eficiente. Accesul deplin la aceste remedii trebuie să fie asigurat.

Legislația ar trebui să fie sprijinită de existența unor remedii efective care să facă încălcarea legii pedepsibilă și efectele acesteia reversibile.⁵⁸ Aceasta rezultă din principiile statului de drept și al protecției egale în temeiul legii, principii ce sunt

56 *Inter alia*, jurisprudența CEDO.

57 A se vedea, *inter alia*, Weber, A., *Manual on hate speech*, Council of Europe Publishing, 2009, și ODIHR, "Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly", 2007.

58 A se vedea și Linia directoare 47.

recunoscute de către toate Statele participante ca părți integrante ale dreptului internațional privind drepturile omului.

Remediile trebuie să fie prevăzute de lege. Ele ar trebui să fie cât mai clare cu putință, pentru a reduce la minimum interpretările arbitrare, și ar trebui să fie gestionate de un organism judiciar independent. Asigurarea accesului efectiv la aceste remedii poate include instituirea și sprijinirea unor organisme independente efective, cum ar fi avocați ai poporului sau instituțiile naționale pentru drepturile omului, precum și furnizarea de asistență juridică gratuită celor care o solicită. De asemenea, campanii de informare cu privire la drepturi și remedii și cum pot fi acestea accesate ar putea fi necesare.

Pe lângă existența unor remedii legale individuale⁵⁹, este important ca societatea să dea dovadă de deschidere față de schimbările sistemice pentru a se preveni continuarea comiterii încălcărilor. Monitorizarea și analiza încălcărilor unor drepturi, inclusiv prin colectarea de date dezagregate, înființarea unor instituții independente având ca obiect drepturile omului și încurajarea participării societății civile la procesul de monitorizare pot furniza imboldul necesar pentru obținerea unor schimbări cu caracter sistemic.⁶⁰

22. Statele ar trebui să se asigure că sunt instituite acorduri adecvate și efective la nivel instituțional în vederea formulării și implementării politicii de integrare.

Deși stabilirea acordurilor instituționale optime depinde de context, existența unor instituții publice/guvernamentale și/sau independente este necesară pentru a se putea asigura formularea și implementarea efectivă a politicilor de integrare. Competențele și sarcinile lor ar trebui precizate, iar funcționarea lor ar trebui asigurată în mod corespunzător. Diversele roluri ce le revin trebuie bine definite, pentru a se putea asigura claritatea implementării și pentru a se evita duplicării. De exemplu, instituțiile independente sunt angajate în politicile de monitorizare, dar nu sunt în mod normal, răspunzătoare pentru formularea acestora. Organismele sau unitățile speciale din cadrul guvernelor sau al autorităților se pot dovedi utile pentru

59 A se vedea Linia directoare 47.

60 Diverse recomandări de politică generală emise de Comisia Europeană împotriva Rasismului și Intoleranței a Consiliului Europei (denumită în continuare „ECRI”) aduc precizări importante referitoare la aceste principii în diferite domenii.

îmbunătățirea eficacității proceselor de formulare și de coordonare a politicilor de integrare și pentru sporirea vizibilității acestora. De asemenea, este important ca Statele să se asigure că politica de integrare beneficiază de rangul de prioritatea adecvat în cadrul domeniilor de politică publică, pentru ca organismele specializate să nu se considere marginalizate.

Pe lângă formularea, implementarea și monitorizarea politicilor, acordurile instituționale având ca obiect integrarea ar trebui să asigure și reflectarea adecvată a pluralismului societății la nivelul structurilor instituționale și decizionale ale țării. Aceste acorduri, care pot include organisme sau proceduri speciale, ar trebui să includă și platforme pentru formularea și promovarea intereselor la nivel intercomunitar. Legislația ar trebui să prevadă platforme de acest fel la toate nivelurile de guvernare, inclusiv la nivel local și, dacă este cazul, regional. Aceasta se datorează în special faptului că majoritatea rezidenților vor avea interacțiuni sociale directe la nivel local, inclusiv prin intermediul contactului cu autoritățile.

Actori și roluri

23. Implementarea politicilor de integrare reprezintă un proces care presupune angajarea activă a mai multor părți interesate din sectoarele public și privat. Planificarea politicii și documentele de politică ar trebui să țină seama de diverșii actori și de responsabilitățile ce revin fiecăruia.

Politicile de integrare afectează toate sectoarele societății și presupun astfel angajarea unei game variate de actori, cum ar fi: instituții de la toate nivelurile, actori privați și societatea civilă în sensul cel mai larg, inclusiv organizațiile nonguvernamentale (denumite în continuare „ONG-uri”), grupurile cu interese speciale și mediul academic.

Ar trebui să se identifice și să se vizeze obstacolele implementării politicilor și a actelor legislative, precum sunt factori sociali, voință politică insuficientă, lipsa capacității administrative și finanțarea inadecvată. Implementarea efectivă începe, în general, cu un proces decizional bazat pe incluziune, astfel cum este descris în secțiunea anterioară. În fapt, un proces de elaborare participativ, deschis și transparent garantează angajamentul celor însărcinați cu implementarea politicilor și a legislației față de scopurile politicilor și sunt bine informați despre obiectivele lor.

Pe parcursul elaborării politicilor de integrare, guvernele ar trebui să acorde atenția cuvenită garantării unui implementări participative, în special în domeniile-cheie pentru incluziune cum ar fi asistența medicală, accesul la piața forței de muncă, locuințele și sectorul cultural. Ar trebui să se instituie proceduri care să permită cooperarea și împărțirea responsabilității între membrii tuturor grupurilor relevante, inclusiv majoritățile și minoritățile. Un dialog efectiv cu toate părțile interesate ar trebui purtat în toate etapele proceselor.

24. Guvernului îi revine rolul principal în formularea și implementarea politicii de integrare. Planurile de politici publice ar trebui să definească rolurile și sarcinile ce revin diverselor instituții și actori la toate nivelurile de guvernare.

Deși politicile de integrare sunt implementate în mare măsură la nivel local, este esențial ca activitățile de formulare și de punere în aplicare a acestora să fie coordonate la nivel național, pentru a se garanta aplicarea consecventă pe întregul teritoriu și a se asigura îndeplinirea obligațiilor internaționale de către Stat în ansamblu.

Politicile de integrare ar trebui să definească rolurile și sarcinile ce revin diverselor instituții la fiecare nivel de guvernare luând în considerare a structurii teritoriale și administrative a țării. Acest lucru înseamnă în mod special că autoritățile centrale trebuie să repartizeze în mod clar și consecvent sarcinile și responsabilitățile între diversele instituții și diverșii actori de la toate nivelurile. De asemenea, aceasta înseamnă că autoritățile centrale trebuie fie să creeze platforme (instituții sau proceduri specifice), fie să desemneze dintre platformele existente pe cele care vor îndeplini aceste roluri, după caz, platforme prin intermediul cărora să se poată discuta și reglementa conflictele de competență sau divergențele cu privire la aspecte concrete legate de implementare. În State federale și în regiuni autonome, aceste sarcini revin autorităților competente relevante.

25. Toate nivelurile de guvern ar trebui să se implice în implementarea politicii de integrare. Deși cadrul legal esențial ar trebui să fie instituit la nivelul guvernului central, autoritățile locale și, după caz, regionale sunt actorii care joacă rolul cel mai important în contextualizarea și implementarea unor planuri de politici publice pentru integrare realizabile.

Având în vedere faptul că gradul de coeziune socială poate varia semnificativ în zone diferite ale unei țări, rolul atribuit nivelurilor de guvernare locale și, dacă este cazul, regionale ar trebui să fie substanțial, atât în ceea ce privește conținutul politicilor, cât și în ceea ce privește implementarea lor. Autoritățile locale și regionale joacă un rol vital în procesul de integrare efective, deoarece administrează domeniile-cheie precum învățământ, urbanism, cultură, sistem de sănătate și asistență socială, printre altele.⁶¹

26. Administrația publică și funcționarii publici ar trebui mainstream diversitatea în interiorul structurilor și al mecanismelor ce țin de activitatea lor, inclusiv prin angajarea unor persoane care aparțin grupurilor minoritare, în special acolo unde este vizată furnizarea unor servicii esențiale. De asemenea, acestea ar trebui să asigure diversitatea în conținutul activității lor.

Pentru a promova integrarea, administrația publică ar trebui să reflecte diversitatea societății, în măsura în care acest lucru este posibil.⁶² Statele ar trebui să identifice modalități de promovare a recrutării și păstrării persoanelor care aparțin minorităților în sectorul public. O atenție specială trebuie să se acorde asigurării unei prezențe adecvate a persoanelor aparținând minorităților în sectoare care furnizează servicii esențiale, cum ar fi, *inter alia*, sistemul, poliție, instituțiile pentru asistență și protecție socială și asistență medicale, precum și instituțiile educaționale.

Definirea unor obiective de reprezentare și a unui calendar de îndeplinire a acestora reprezintă o modalitate practică în care guvernele pot realiza reprezentarea adecvată. Cu toate acestea, deși cotele se pot dovedi utile în anumite situații excepționale, sistemele rigide de cote, care prevăd proporții exacte sau posturi

61 Referințe importante în această privință se pot găsi în Carta Europeană a Autonomiei Locale a Consiliului Europei, 1985 (ETS 122) și în Cadrul de referință pentru democrație europeană al Consiliului Europei, 2009.

62 Comentariul privind participarea, paragraful 120.

specifice pentru un anumit grup ar trebui, în general, descurajate. În timp, ele limitează flexibilitatea și pot crea noi inegalități și pot împiedica adaptarea sistemului public la circumstanțele sociale în curs de schimbare.

Mainstreaming-ul unei politici a diversității în sectorul public presupune monitorizarea componenței și a modalității de promovare a personalului la toate nivelurile administrației publice în vederea prevenirii oricăror forme de discriminare directă sau indirectă. De asemenea, aceasta presupune obținerea asigurării că toate persoanele din sectorul public înțeleg obiectivele și politicile ce promovează integrarea și că analizează implicațiile integrării atunci când elaborează și implementează politicile. Instituțiile publice cu caracter educațional și mass-media publică joacă un rol important în formarea înțelegerii și a susținerii procesului de integrare.

27. Sistemul de partide politice ar trebui să fie pluraliste, să încurajeze concurența liberă între toate componentele societății și fie inclusivă dincolo de demarcații etnice. Partidele politice pot juca un rol semnificativ și constructiv în formularea politicilor și în discursul politic. Politicienilor le revine responsabilitatea specială de se angaja într-un dialog care să fie respectuos cu diversitatea și care să adopte o poziție clară împotriva instigărilor la ură.

Sistemele de partide politice, inclusiv organizațiile de partid, activitățile și finanțarea partidelor trebuie să fie reglementate în mod corespunzător și imparțial și să garanteze pluralismul politic. Acestea trebuie să asigure participarea tuturor persoanelor la sprijinirea diversității, a pluralismului și a dreptului de a fi diferit într-un climat de toleranță.⁶³ Aceasta presupune, *inter alia*, asigurarea unui cadru care să permită sistemelor partidelor politice să fie inclusive dincolo de demarcații etnice.

Incluziunea la nivelul grupurilor etnice are mai multe fațete. În primul rând, conform standardelor internaționale, persoanele aparținând minorităților au dreptul de a constitui partide politice care să reprezinte interesele minorității etnice respective.⁶⁴ Orice limitare a dreptului de a constitui un partid politic pe baze etnice sau religioase trebuie să fie în concordanță cu normele dreptului internațional și cu principiile

63 DUD, paragrafele 12 și 22. În plus, importante precizări la aceste principii sunt prevăzute de ODIHR al OSCE și de Orientările privind reglementările partidelor politice ale Comisiei de la Veneția, 2001.

64 Inclusiv CCMN, articolul 7.

consacrate prin Convenția Europeană a Drepturilor Omului.⁶⁵ Aceasta presupune, *inter alia*, evitarea unor condiții numerice și geografice de înregistrare care ar putea limita în mod injust sau disproporționat drepturile politice ale persoanelor aparținând minorităților. În al doilea rând, chiar dacă partidele politice nu ar trebui interzise *per se*, ele fac totuși obiectul interdicției de a practica discriminarea, la fel ca oricare alt actor social. Chiar dacă obiectivul partidelor îl constituie promovarea și protejarea drepturilor și a intereselor unui anumit grup, ele nu ar trebui să refuze calitatea de membru pe baza afilierii etnice. În al treilea rând, principalele partide ar trebui să adere la rândul lor la principiile guvernării democratice și să ia în considerare promovarea participării persoanelor aparținând minorităților.⁶⁶ În al patrulea rând, cadrul global al participării politice ar trebui conceput în așa fel încât să faciliteze includerea aspectelor ce țin de minorități în dezbaterile publice și să promoveze participarea politică a persoanelor care aparțin minorităților. Astfel, ar trebui să se prevadă afișarea informațiilor și a publicității electorale în limbile minorităților, oferirea de oportunități pentru utilizarea limbilor minorităților în mass-media și realizarea de materiale electorale în limbile minorităților.

Standardele internaționale recunosc rolul important pe care îl joacă partidele politice în promovarea toleranței, a diversității culturale și a rezolvării problemelor legate de minorități.⁶⁷ Politicienii joacă un rol esențial în procesele de integrare, în calitate de legislatori și de factori de decizie care modelează discursul politic și contribuie la climatul social de ansamblu, inclusiv în ceea ce privește relațiile intercomunitare. Partidele politice și actorii, indiferent de liniile politice sau ideologice, fac obiectul aceluiași interdicții de practicare a discriminării ca și restul societății.

Deși libertatea de exprimare a partidelor politice și a reprezentanților aleși este protejată în mod special atunci când aceștia își exercită îndatoririle datorită rolului cheie social și democratic pe care îl joacă, interdicția de instigare la ură pe considerente de rasă, etnie sau religie li se aplică și lor.⁶⁸ În plus, chiar și în cadrul limitelor largi ale libertății de exprimare de care se bucură, politicienii trebuie să fie conștienți de impactul – atât pozitiv, cât și negativ – pe care îl poate avea conduita lor în ceea ce privește predominarea climatului de toleranță în societate. Dacă partidele politice și reprezentanții politici poartă un dialog respectuos și adoptă o poziție clară împotriva instigărilor la ură, climatul politic va deveni mai favorabil integrării societății.

65 Comentariul privind participarea, paragraful 75.

66 Comentariul privind participarea, paragraful 78.

67 A se vedea, *inter alia*, Documentul de la Copenhaga, paragraful 30.

68 A se vedea, *inter alia*, PIDCP, articolul 20; ICERD, articolul 4; și CEDO, articolul 10, astfel cum au fost interpretate în jurisprudența CEDO privind instigarea la ură, în special Cauza Feret/Belgia, cererea nr. 15615/07.

28. Actorii din sectorul privat, inclusiv angajatorii și sindicatele, dar și instituțiile educaționale private și mass-media privată ar trebui să fie încurajate să își materializeze potențialul lor contribuție prin conceperea și livrarea unor politici de integrare atât separat, cât și în parteneriat cu alți actori.

Integrarea societății nu constituie doar responsabilitatea instituțiilor sau a partidelor politice și în sens general nu poate fi limitată în totalitate la procesul politic. Toți actorii din societate împărtășesc această responsabilitate și trebuie să fie conștienți de rolurile lor. Acest fapt este de interes și pentru actorii privați care prin natura activității lor ar putea juca un rol extrem de important. Printre aceștia se numără, *inter alia*, angajatorii și sindicatele datorită importanței pe care piața muncii și mediile profesionale o au pentru acceptarea diversității și pentru promovarea integrării.

În procesul de elaborare a politicii publice, contribuția pe care sectorul privat o poate aduce la facilitarea integrării ar trebui să fie recunoscută și încurajată prin dezvoltarea unor legături între actorii publici și cei privați la diferite niveluri (național, regional și local). Prin cooperarea în cadrul unor parteneriate încheiate între sectoarele public și privat și societatea civilă, actorii pot utiliza mai eficient resursele, influența și cunoștințele de care dispun pentru a produce un impact mai puternic și schimbări mai profunde.

Actorii din sectorul privat pot juca un rol important și constructiv în conceperea și livrarea politicilor de integrare. În cadrul politicilor și al actelor legislative ar trebui să țină seama de acest fapt și să se includă stimulente și măsuri de sensibilizare a actorilor privați, precum și de facilitare a cooperării și a contribuției lor active la integrare. Aceste măsuri pot include crearea de stimulente pentru angajatori pentru ca aceștia să angajeze membri ai unor grupuri care se confruntă cu un grad scăzut de ocupare a locurilor de muncă, să asigure programe direcționate de formare la locul de muncă sau ore de învățare a limbii de Stat la locul de muncă.

29. Actorii societății civile joacă un rol important prin contribuția pe care și-o aduc la politicile de integrare bazată pe experiența lor de pe teren. De asemenea, ei sunt actori potențiali în procesul de implementare a planurilor și politicilor de integrare.

Fiind un proces care implică mai mulți actori și are mai multe niveluri, integrarea nu poate avea succes fără angajarea activă a societății civile pe în cadrul elaborării politicilor de integrare, al implementării și a monitorizării acestora.

Diversitatea societății civile ar trebui să fie recunoscută. Aceasta presupune ca guvernele să nu pre-determine organizațiile societății civile ce vor fi consultate sau invitate să participe la redactarea și implementarea politicilor de integrare și să nu le excludă pe altele. Ar trebui, în schimb, să se depună eforturi adecvate și să se instituie proceduri transparente de mobilizare a organizațiilor societății civile interesate, cum ar fi ONG-urile, inclusiv cele care reprezintă minoritățile, organizațiile profesionale, organizațiile partenerilor sociali, organizațiile și instituțiile religioase și mediul academic.

Societatea civilă contribuie la respectarea generală a principiului bunei guvernări și al pluralismului prin asigurarea respectării principiilor democratice și pluraliste în cadrul alcătuirii interne a organizațiilor sale.

IV. Domenii-cheie de politică publică

Anti-discriminarea și egalitatea deplină și efectivă

30. Statele ar trebui să creeze și mecanisme de punere în aplicare eficientă atunci când creează politici și legislație comprehensivă pentru anti-discriminare. Ar trebui să se instituie politici proactive pentru identificarea și înlăturarea barierelor din calea egalității de șanse. Remediile legale în cazurile de discriminare ar trebui să conțină sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive, o despăgubire corespunzătoare și măsuri reparatorii, dacă este cazul.

Statele trebuie să adopte politici, legislație și măsuri administrative comprehensive care să combată eficient discriminarea, atât a celei directe, cât și a celei indirecte, din toate domeniile relevante ale vieții sociale și care să vizeze toți actorii relevanți din sectoarele public și privat. Egalitate efectivă înseamnă, de asemenea, că barierele din calea egalității de șanse, indiferent de experiența personală, ar trebui să fie identificate și înlăturate.

O legislație anti-discriminare comprehensivă presupune introducerea unor dispoziții pertinente în constituție, în actele legislative de natură penală, civilă și administrativă, precum și în statute și regulamente.⁶⁹

Pe lângă modificarea cadrului juridic, ar trebui să se instituie o structură instituțională pentru elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor anti-discriminare. Ar trebui să existe mai ales organisme independente special create de asigurare

69 Recomandarea de politică generală nr. 7 a ECRI (Legislația națională privind combaterea rasismului și a discriminării pe criterii rasiale), 2002, și Comitetul pentru Eliminarea Discriminării Rasiale (denumit în continuare „CEDR”).

a egalității (equality bodies) sau alte organisme independente care să aibă competențele necesare și să dispună de resurse adecvate, la nivel național și, dacă este cazul, regional.

Instrumentele de combatere a discriminării ar trebui să fie monitorizate periodic și evaluate din punctul de vedere al eficienței. De asemenea, pentru a fi consecvente și eficiente, ele ar trebui să fie coordonate atât între ele, cât și cu alte instrumente.

Nicio politică anti-discriminare nu poate fi implementată efectiv dacă nu este completată de remedii legale în cazul producerii discriminării. Sancțiunile penale, administrative și civile trebuie să fie eficiente, proporționale și suficient de severe pentru a fi disuasive. Pe lângă despăgubire, formele nemonetare de reparație, cum ar fi publicarea unei hotărâri judecătorești în totalitate sau în parte, sau obligarea părții care a discriminat să desfășoare o activitate relevantă în folosul comunității ar putea juca un rol important în restabilirea dreptății în cazurile de discriminare.

Discriminarea poate apărea nu doar pe baza unui anumit aspect al identității persoanei, ci și din mai multe motive, cum este cazul discriminării multiple sau intersecționale. De exemplu, femeile care aparțin minorităților ar putea fi mai expuse discriminării. Este necesar să se elaboreze politici prin care acest tip de discriminare să beneficieze de atenția corespunzătoare și de reglementare legislativă.

31. Politicile care includ măsuri speciale pentru a combate efecte discriminării practicate în trecut sau efectele unei discriminări sistematice față de un anumit grup nu ar trebui să fie considerate discriminatorii. Posibilitatea de a adoptare acest de măsuri ar trebui să fie prevăzută de lege.

S-ar putea dovedi necesară adoptarea unor măsuri speciale pentru a putea combate discriminări practicate în trecut sau efectele unei discriminări sistematice față de anumite grupuri și de asigurare a unei egalități depline și efective pentru toți membrii minorității respective aflați într-o situație dezavantajoasă.⁷⁰ Potrivit standardelor internaționale privind drepturile omului, aceste măsuri ar trebui să rămână în vigoare numai până la repararea inegalității respective.⁷¹ Atunci când sunt adoptate în conformitate cu principiul proporționalității, aceste măsuri nu vor fi considerate discriminatorii.

70 A se vedea și Linia directoare 3.

71 ICERD, articolul 1.4 și Recomandarea generală nr. 32; CCPR Comentariul general nr. 18: Nondiscriminarea: 10-11-1989 și Comitetul ONU privind drepturile economice, sociale și culturale, Comentariul general nr. 20.

Posibilitatea sau necesitatea, dacă este cazul, de a adopta astfel de măsuri ar trebui să fie prevăzută în mod explicit de lege, inclusiv în constituție, când este cazul. În acest mod se asigură aplicarea consecventă a dispoziției și se oferă asistență judecătorilor în vederea interpretării dispozițiilor privind egalitatea în concordanță cu standardele internaționale general recunoscute referitoare la nediscriminare.

Cetățenia

32. O politică inclusivă și nondiscriminatorie în materie de cetățenie constituie un aspect important al politicii de integrare. Mai mult, cetățenia are și o valoare simbolică, semnaland apartenența comună a persoanei care o deține și a celei care o acordă.

În termeni legali, cetățenia (denumită adesea „naționalitate” în documentele internaționale) înseamnă „legătura legală dintre o persoană și un Stat și nu indică originea etnică a persoanei”.⁷²

Cu toate acestea, relevanța conceptului de cetățenie depășește dimensiunea individuală, acesta având importanță pentru societate în ansamblul său. Cetățenia și în special accesul la aceasta reprezintă un element esențial al integrării. La elaborarea politicilor privind cetățenia, Statele ar trebui să țină seama de consecințele pe care deciziile lor le pot avea asupra integrării societăților lor.

Politicile în materie de cetățenie ar trebui să încerce în special să identifice o abordare echilibrată între cerințele legitime privind legăturile reale și eficiente cu un anumit Stat și realitatea identităților și a reședințelor multiple de-a lungul timpului. De exemplu, reglementarea cetățeniei multiple este un domeniu în care un astfel de echilibru va trebui găsit.⁷³

Importanța cetățeniei pentru integrare este evidentă și în dimensiunea sa socială și simbolică. Ea semnalează în mod tangibil apartenența comună și împărtășirea unor valori fundamentale de către deținătorul cetățeniei și Statul care o acordă. Integrarea societății este facilitată de politicile favorabile incluziunii în materie de cetățenie și de normele care își propun să vină în întâmpinarea celor care au un sentiment de apartenență la o anumită societate, și nu să îi excludă.

72 Convenția europeană asupra cetățeniei, articolul 2.

73 A se vedea Linia directoare 37.

33. Cetățenia este de competența Statului și ar trebui să se întemeieze pe existența unei legături reale între individ și Stat. Cu toate acestea, în urma evoluțiilor contemporane, Statul este supus unui număr din ce în ce mai mare de restricții clare în ceea ce privește libertatea sa de a formula politici privind accesul la cetățenie și privarea de aceasta, inclusiv interdicției de a discrimina atunci când acordă cetățenia.

Având o legătură directă cu suveranitatea, acordarea cetățeniei ține, în principiu, de jurisdicția internă exclusivă a fiecărui Stat.⁷⁴ Statele dispun de o marjă largă de apreciere atunci când stabilesc criteriile de acordare a cetățeniei, marjă care nu este totuși nelimitată.

În primul rând, acordarea cetățeniei ar trebui să se întemeieze pe existența unei legături reale între Stat și persoana beneficiară, după cum a arătat Curtea Internațională de Justiție.⁷⁵

În al doilea rând, chiar dacă Statele au dreptul de a stabili cine sunt cetățenii lor, ele nu ar trebui să abuzeze de acest drept prin încălcarea principiului suveranității și al relațiilor de prietenie și de bună vecinătate.⁷⁶

În al treilea rând, nondiscriminarea se aplică și domeniului cetățeniei, astfel încât libertatea de decizie în materie de cetățenie nu trebuie să constituie discriminare pe criterii cum ar fi, *inter alia*, sexul, religia, rasa, culoarea pielii sau originea națională sau etnică.⁷⁷ Discriminarea include tratamentul diferențiat care interzice anumitor grupuri de persoane accesul la cetățenie, în mod direct sau indirect, din cauza unor caracteristici ale acestora și nu urmărește un scop legitim sau nu este proporțională cu acest scop.⁷⁸ Există o diferență clară între discriminare și efectuarea unor distincții justificate sau aplicarea unui tratament preferențial la acordarea cetățeniei.⁷⁹ Printre distincțiile justificate se numără, de exemplu, cerința ca solicitantul cetățeniei să cunoască limba de stat la un anumit nivel pentru a putea fi naturalizat sau facilitarea dobândirii cetățeniei datorită descendenței sau locului nașterii.

74 Convenția de la Haga privind anumite chestiuni referitoare la conflictul de legi privind naționalitatea, 1930; Convenția europeană asupra cetățeniei a Consiliului Europei, 1997, articolul 3; și ETS nr. 166, articolul 1.

75 Curtea Internațională de Justiție, Cauza Nottebohm, 1955, ICJ 4.

76 A se vedea și Linia directoare 36.

77 Convenția europeană asupra cetățeniei, articolul 5 alineatul (2).

78 CERD, Comentariul general nr. 11 privind discriminarea pe criteriul cetățeniei, 1993, și CERD Geneva; Comentariul nr. 30 privind discriminarea împotriva non-cetățenilor, 2004. A se vedea și CEDO, Kuric´ and others/Slovenia, cererea nr. 26828/06, 2012.

79 Convenția europeană asupra cetățeniei.

În final, trebuie reamintit că drepturile omului se aplică tuturor persoanelor aflate în jurisdicția statului, indiferent de cetățenia lor. Prin urmare, exercitarea drepturilor omului nu poate fi condiționată de cetățenie, cu excepția anumitor situații concrete și foarte clar definite, cum ar fi accesul la anumite drepturi politice.

34. Cetățenia este un drept al omului și toate persoanele au dreptul de a avea o cetățenie. Legile nu ar trebui să genereze apatridie la naștere, indiferent de sursa apatridiei.

Dreptul fiecărei persoane de a avea o cetățenie încă din momentul nașterii face parte din drepturile internaționale ale omului.⁸⁰ În cazul priverii ilegale de cetățenie, statele au obligația de a furniza asistența și protecția adecvată în vederea restabilirii acesteia.⁸¹

În conformitate cu această obligație internațională, legislația internă ar trebui să evite producerea unor situații în care copiii ar putea fi apatrizi la naștere. Cooperarea internațională la nivel multilateral și bilateral, inclusiv prin intermediul organismelor consultative și al celor de experți, poate asigura cadrul necesar pentru rezolvarea problemelor ce pot apărea în această privință.

35. Statele ar trebui să aibă în vedere acordarea cetățeniei persoanelor care au fost apatride de jure sau de facto o perioadă îndelungată, chiar în absența altor motive obiective.

Obligația de a evita apatridia a devenit o uzanță a dreptului internațional și este prevăzută de mai multe instrumente internaționale.⁸²

Obligațiile internaționale de evitare a apatridiei se referă, în mod normal, la apatridia *de jure*, și anume la situația legală apărută atunci când o persoană nu este considerată a fi cetățean al niciunui Stat. Cu toate acestea, prezența unui număr semnificativ de persoane care sunt apatride *de facto* pe teritoriul unui Stat ridică

80 Acest drept este prevăzut, *inter alia*, de Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 15, și, în ceea ce privește copiii, de Convenția cu privire la drepturile copilului, articolul 7.

81 Convenția cu privire la drepturile copilului, articolul 8 alineatul (2).

82 *Inter alia*, Convenția privind statutul apatrizilor din 1954, Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie din 1961 și Convenția europeană asupra cetățeniei.

obstacole suplimentare în calea procesului de integrare. Acest fapt poate afecta, la rândul lui, stabilitatea. Persoanele care au apatridie *de facto* dețin în mod oficial cetățenia țării de reședință sau a țării de origine, dar nu se află în situația de a beneficia de pe urma ei în practică. Motivele pentru aceasta sunt numeroase, de la ruperea legăturilor cu țara de origine până la dificultățile întâmpinate la momentul înregistrării nașterii sau marginalizarea socio-economică. În această situație se află cu precădere anumite grupuri vulnerabile cum ar fi romii, persoanele strămutate sau refugiații.

Statele ar trebui să aibă în vedere măsuri direcționate care să limiteze atât apatridia *de jure*, cât și apatridia *de facto* în vederea promovării integrării. În ceea ce privește apatridia *de jure*, cadrul legal ar trebui să prevadă mecanisme de dobândire a cetățeniei în condiții rezonabile, iar politicile ar trebui să asigure caracterul accesibil al acestor mecanisme. În ceea ce privește apatridia *de facto*, politicile ar trebui să fie personalizate în vederea rezolvării problemelor specifice. Aceste politici pot încerca rezolvarea problemelor legate de lipsa înregistrărilor și/sau a documentelor de stare civilă sau a oricăror alte cauze care au condus la apatridia *de facto* prin înlăturarea obstacolelor și prin căutarea proactivă a unor soluții care să permită efectuarea înregistrărilor.

Pe lângă obligațiile de natură legală, există și motive legate de integrare pentru a facilita procesul de naturalizare. Prezența pe termen lung pe teritoriul unui Stat a unui număr semnificativ de persoane fără cetățenie vine în contradicție cu principiul integrării societății și prezintă riscuri pentru coeziunea și stabilitatea socială. Prin urmare, este în interesul Statului respectiv să ofere persoanelor care rezidă pe teritoriul său o perioadă îndelungată șansa de a fi naturalizate fără să întâmpine obstacole inoportune și să promoveze în mod activ naturalizarea acestora. În același timp, este în interesul persoanei să aibă acces la toate drepturile în materie de cetățenie și să își exprime în acest mod tangibil sentimentul apartenenței prin depunerea tuturor eforturilor necesare în vederea naturalizării. Aici sunt incluse activitățile de pregătire în vederea îndeplinirii cerințelor prevăzute de lege pentru naturalizare, cum ar fi dobândirea unor cunoștințe adecvate de limbă a Statului respectiv, și îndeplinirea efectivă a acestora.

36. Politicile care prevăd accesul privilegiat la cetățenie al unor cetățeni din străinătate pe baza legăturilor culturale, istorice sau familiale ar trebui să asigure respectarea principiului relațiilor de prietenie, inclusiv de bună vecinătate, și al suveranității teritoriale. Aceste politici ar trebui să fie concepute în așa fel încât să evite crearea unor ambiguități în legătură cu jurisdicția. Protecția drepturilor minorităților este o obligație care revine în principal Statului în care își au reședința.

Un Stat poate avea un interes legitim în sprijinirea persoanelor aparținând minorităților naționale care își au reședința în alte State, pe baza legăturilor etnice, culturale, lingvistice, religioase, istorice sau de altă natură. În plus, Statele pot acorda cetățenie atât pe baza aptitudinilor lingvistice preferate, cât și a legăturilor culturale, istorice sau familiale.

Totuși, aceasta nu implică în niciun caz dreptul de a-și exercita jurisdicția asupra acestor persoane pe teritoriul altui Stat fără acordul Statului respectiv sau de a acorda cetățenie în masă cetățenilor din alt Stat, în temeiul dreptului internațional, inclusiv atunci când acest lucru se întâmplă ca urmare a unui cumul de cereri individuale.⁸³

În același timp, Statele nu pot „externaliza” protecția acordată minorităților care rezidă pe teritoriul lor către alte State (așa-numitele „State înrudite”), deoarece responsabilitatea de a respecta și de a proteja drepturile minorităților revine în principal Statului unde rezidă minoritatea respectivă.⁸⁴

Pe lângă aceste limitări de natură legală, politicile în materie de cetățenie care au efecte externe ar putea crea obstacole în calea relațiilor de prietenie, inclusiv a celor de bună vecinătate, precum și provocări suplimentare pentru integrarea societății din țara unde rezidă aceste minorități. Politicile care au astfel de efecte negative ar trebui evitate.

Statului de reședință îi revine principala responsabilitate în protejarea drepturilor rezidenților săi, inclusiv ale persoanelor aparținând minorităților. Această responsabilitate se extinde și asupra rezidenților care dețin cetățenie multiplă, iar

83 *Recomandările de la Bolzano/Bozen privind rolul minorităților naționale în relațiile interstatale, 2008* (denumite în continuare „Recomandările de la Bolzano/Bozen”), în special Recomandările 4, 10 și 11.

84 *Recomandările de la Bolzano/Bozen, Recomandarea 2, și Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, „Raport privind tratamentul preferențial al minorităților de către statul lor înrudit”* (denumit în continuare „Raportul Comisiei de la Veneția”), CDLINF (2001) 19.

Statele nu ar trebui să practice discriminări față de cetățenii cu dublă cetățenie. Un Stat le poate solicita în mod legitim cetățenilor săi să renunțe la alte cetățenii înainte de asumarea unor funcții politice importante, cum ar fi cea de șef de Stat sau de membru al guvernului.⁸⁵

37. Cetățenia multiplă per se nu ar trebui să fie considerată un obstacol în calea integrării. Acordarea cetățeniei de către Statul de reședință al rezidenților pe termen lung care dețin deja cetățenia unui alt Stat poate veni în sprijinul procesului de integrare și poate consolida legăturile cu societatea. Copiii care au dobândit mai mult de o cetățenie la naștere nu ar trebui să li se interzică deținerea cetățeniei multiple de-a lungul vieții.

Cetățenia multiplă reflectă nivelul de creștere al circulației transfrontaliere a persoanelor și diversitatea intrafamiliară, inclusiv de-a lungul mai multor generații, precum și eforturile din ce în ce mai mari depuse de State pentru a păstra legăturile cu populațiile care au emigrat peste hotare. Acordarea accesului la cetățenie rezidenților pe termen lung fără a le solicita acestora să renunțe la cetățenia deținută anterior încurajează participarea și sentimentul apartenenței și poate contribui la integrarea societăților. Acesta este în special cazul copiilor. Statele ar trebui să le permită copiilor care au dobândit diferite cetățenii în momentul nașterii să le păstreze.⁸⁶ Copiilor care se află în această situație nu ar trebui să li se interzică deținerea mai multor cetățenii pe parcursul vieții.⁸⁷

Cu toate acestea, impactul cetățeniei multiple asupra integrării societăților poate varia considerabil, în funcție de mai mulți factori, precum istoria și relațiile bilaterale. Politica optimă în ceea ce privește cetățenia multiplă depinde de context și ar trebui să fie formulată pe baza efectelor sale asupra drepturilor cetățenilor, a integrării societății și a relațiilor de prietenie, inclusiv de bună vecinătate.

85 Recomandările de la Bolzano/Bozen, Nota explicativă la Recomandarea 11.

86 Convenția europeană asupra cetățeniei, articolul 14 alineatul (1).

87 Convenția cu privire la drepturile copilului, articolul 7.

Participarea efectivă

38. Facilitarea procesului de integrare poate avea loc numai dacă tuturor membrilor societății li se oferă șansa de a participa. Participarea efectivă la afacerile publice și la toate aspectele vieții sociale, economice și culturale, inclusiv a persoanelor aparținând minorităților, este atât un drept în sine, cât și o condiție prealabilă esențială pentru asigurarea egalității de șanse în practică.

Procesul de integrare impune ca toți membrii societății, indiferent dacă aparțin minorităților sau majorităților, să interacționeze prin intermediul angajamentului activ. Aceasta este legată în mod direct de participarea efectivă a tuturor la dezvoltarea societății sub diversele sale aspecte, ceea ce va contribui, de asemenea, la crearea percepției potrivit căreia procesul de integrare este legitim. Din acest motiv, un element-cheie al integrării este dreptul tuturor, inclusiv al persoanelor aparținând minorităților, de a participa efectiv la afacerile publice și la viața culturală, socială și economică.⁸⁸ Garantarea acestui drept de fapt și de drept reprezintă o condiție prealabilă pentru punerea în aplicare a principiului egalității de șanse. În practică, ar trebui astfel să se obțină asigurarea că persoanele aparținând minorităților se bucură de drepturi și își asumă responsabilități precum respectarea legii în aceeași măsură ca și persoanele aparținând majorităților.

Participarea efectivă ca principiu de bază al integrării trebuie să fie introdusă în fiecare domeniu relevant de politică⁸⁹, dar ea necesită, de asemenea, și propriile instrumente specifice și de politică dedicate⁹⁰.

88 CCMN, articolul 15.

89 Linia directoare 9.

a. Participarea în viața publică

39. Statele ar trebui să adopte politici specifice, focalizate pentru a asigura că toate persoanele beneficiază de șanse adecvate de participare efectivă la procesul democratic de luare a deciziilor. În cadrul acestor acțiuni, Statele ar trebui să depună eforturi în vederea reprezentării adecvate a diverselor grupuri, inclusiv a minorităților, în societatea lor, în toate structurile relevante ale administrației publice și în toate organele de decizie relevante.

Reprezentarea adecvată asigură participarea directă și constituie și o modalitate importantă prin care minorităților li se poate oferi o șansă reală de exprimare. Reprezentarea nu trebuie să fie neapărat proporțională din punct de vedere matematic pentru a fi adecvată, ci trebuie să aibă ca scop reflectarea compoziției societății.⁹¹ Ar trebui să se acorde o atenție specială șanselor pe care le au grupurile mici din punct de vedere numeric de a participa efectiv. În același timp, Statele ar trebui să depună eforturi pentru susținerea principiilor egalității de gen atunci când facilitează reprezentarea și participarea publică a persoanelor aparținând minorităților.

Pe baza standardelor internaționale și a practicilor promițătoare, precum și pe baza experienței ÎCMN, politicile focalizate pot include una sau mai multe dintre următoarele politici:

- Înțelegeri speciale privind reprezentarea și participarea minorităților în comitete desemnate în urma unor alegeri și/sau în cadrul guvernului, precum și în anumite sectoare guvernamentale și în sectorul public mai larg, la nivel național, regional și local. Printre aceste înțelegeri speciale se pot număra, în funcție de circumstanțe: locuri rezervate în una sau în ambele camere ale parlamentului sau în comisiile parlamentare și alte forme de participare garantată la procesul legislativ, facilitarea reprezentării minorităților la sistemul electoral, întreprinderea unor acțiuni pozitive pentru alocarea de posturi guvernamentale, locuri la curtea supremă și la curtea constituțională sau la nivelul instanțelor inferioare și/sau funcții în cadrul organismelor consultative nominalizate sau al altor organisme de lucru la nivel înalt, precum și măsuri speciale pentru participarea minorităților la funcțiile publice;⁹²

90 Îndrumări utile cu privire la instrumentele care pot și ar trebui, după caz, să fie puse la dispoziție în vederea instituirii unei politici a participării efective se pot găsi, *inter alia*, în Comentariul privind participarea și în Recomandările de la Lund.

91 Comentariul privind participarea, paragraful 123.

92 După cum se precizează în Recomandările de la Lund, principiile 6–11.

- Sisteme electorale care să faciliteze reprezentarea și exercitarea influenței minorităților, concomitent cu deschiderea concurenței pentru voturi între toate sectoarele societății.⁹³ Platformele politice intercomunitare pot juca un rol important în integrarea societății și în participarea efectivă a minorităților;
- Organe consultative și mecanisme care să acționeze asemenea unor canale de comunicare oficiale sau neoficiale între guverne și reprezentanții comunității;
- Organe și procese menite să asigure și să promoveze dialogul eficient;
- Aranjamente neteritoriale de autoguvernare sau acorduri de partajare a puterii având ca scop sporirea influenței anumitor grupuri în legătură cu unele aspecte de interes pentru acestea;
- În anumite împrejurări, aranjamentele teritoriale de autoguvernare, cum ar fi delegarea teritorială a competențelor, pot facilita și reprezentarea grupurilor minoritare. Indiferent de forma lor, instituțiile autoguvernării trebuie să se bazeze pe principiile și procesele democratice pentru a putea pretinde cu legitimitate că reflectă opiniile tuturor comunităților stabilite pe teritoriul în cauză și că respectă pe deplin drepturile omului în cazul tuturor persoanelor, inclusiv al minorităților, din jurisdicțiile lor. În acest context, acordurile de partajare a puterii, dacă există, nu ar trebui construite într-o manieră ce ar putea exclude reprezentarea vreunei comunități.

b. Participarea economică și socială

40. Participarea economică și socială eficientă a tuturor membrilor societății în aceeași măsură este esențială pentru succesul integrării. Statele ar trebui să formuleze și implementeze politici în domenii relevante precum educația și formarea, ocuparea forței de muncă, asistența medicală, locuințe și accesul la bunuri și servicii publice care să promoveze incluziunea social-economică în mod comprehensiv.

Participarea efectivă a persoanelor aparținând minorităților la viața economică și socială a Statului este la fel de importantă ca și participarea lor la viața publică. Participarea la viața economică și socială vizează o gamă largă de aspecte, printre care: locuințe corespunzătoare, asistență medicală, protecție socială (asigurări sociale și prestații sociale), servicii de asistență socială, învățământ și ocuparea forței de muncă (inclusiv incluziunea pe piața muncii atât la angajatorii din sectorul

93 A se vedea și principiul 28.

public, cât și la cei din sectorul privat și accesul la activități comerciale și la alte șanse de desfășurare de activități independente).⁹⁴ În acest context, Statele ar trebui să se asigure că toate persoanele, indiferent de originea etnică, beneficiază de șanse egale pentru a putea participa și contribui la viața economică și că beneficiază de resursele și de bogățiile comune ale țării.

Statele ar trebui în special să întreprindă următoarele:

- Să combată în mod eficient discriminarea și să promoveze egalitatea de șanse și de tratament pentru minorități în ceea ce privește ocuparea forței de muncă în sectoarele public și privat pe întreaga durată a ciclului de angajare, prin instituirea de acte legislative, instituții și politici;
- Să se asigure că accesul egal la educație, asistență medicală, locuințe și bunuri și servicii publice nu este obstrucționat de fapt și de drept din cauza originii etnice sau naționale, a limbii, religiei sau convingerilor;
- Să pună în aplicare strategii și politici focalizate pentru a promova incluziunea pe piața muncii a grupurilor minoritare cu o participare disproporționat de scăzută. Aceste politici ar trebui să fie susținute de dovezi și să fie realizate cu evaluarea nevoilor economice și a intereselor diverselor comunități, inclusiv minoritățile, în contextul mai larg al dinamicii pieței muncii. Strategiile și politicile ar trebui să fie elaborate, puse în aplicare și monitorizate din punctul de vedere al eficienței prin consultări periodice cu reprezentanții persoanelor sau ai grupurilor în cauză. Dacă este cazul, se vor institui măsuri specifice, dar neexclusive pentru a depăși barierele existente în calea ocupării forței de muncă de către categoriile cele mai defavorizate.⁹⁵ Printre măsurile de acest fel se numără programele de formare la locul de muncă sau cursurile de limbă organizate la locul de muncă. Chiar dacă se adresează minorităților subreprezentate, aceste măsuri nu ar trebui să limiteze participarea la anumite grupuri, ci să fie accesibile tuturor celor care ar putea avea nevoie de un astfel de sprijin;
- Să introducă măsuri specifice, dacă este cazul, inclusiv formare specializată, pentru a pregăti mai bine personalul angajat în cadrul serviciilor publice și al instituțiilor de securitate socială pentru a oferi răspunsuri adecvate persoanelor aparținând minorităților⁹⁶;
- Să înlăture obstacolele injuste și reglementările excesive care îngreunează activitățile economice specifice unor grupuri minorităților și să ia măsurile corespunzătoare pentru crearea de condiții în vederea susținerii ocupațiilor

94 După cum se prevede, *inter alia*, în Carta Socială Europeană a Consiliului European, 1961; Carta Socială Europeană Revizuită, 1996; și Comentariul privind participarea, paragraful 24.

95 A se vedea și Comentariul privind participarea, paragrafele 47–49.

96 Comentariul privind participarea, paragraful 38.

tradiționale amenințate, dacă este cazul, ținând seama de tehnologiile, cultura și modurile de viață tradiționale;

- Să elaboreze politici și să analizeze posibilitatea instituirii unor obligații pozitive, dacă este cazul și în urma consultării cu cei interesați, pentru ca întreprinderile publice să pună în aplicare politici de ocupare a forței de muncă favorabile incluziunii. De asemenea, Statele pot încuraja angajatorii din sectorul privat să contribuie la integrare prin crearea unor stimulente în vederea adoptării unor astfel de măsuri, prin colaborarea în cadrul unor parteneriate public-private sau prin facilitarea ocupării locurilor de muncă de către persoane aparținând minorităților inclusiv prin politici fiscale și prin asigurarea unor condiții rezonabile la locul de muncă pentru persoanele cu nevoi speciale;
- Să implice comunitățile locale, inclusiv comunitățile minorităților concentrate în anumite zone de depresiune economică, în procesul de elaborare și punere în aplicare a regenerării economice specifice, precum și în politicile și proiectele de dezvoltare locală. Comunitățile respective ar trebui să participe în mod echitabil la beneficiile rezultate;⁹⁷
- Să analizeze eventualele beneficii pe care le-ar putea avea pentru economia locală și regională, în special în zonele de graniță, cooperarea transfrontalieră între autoritățile locale și regionale, inclusiv cu implicarea unui stat vecin, dacă este cazul și într-o manieră adecvată.⁹⁸

În general, Statele ar trebui să fie conștiente și să țină seama de impactul pe care îl are asupra persoanelor aparținând minorităților orice cerință (cum ar fi aptitudinile lingvistice sau reședința) prevăzută de actele legislative sau de reglementările administrative privind accesul la bunuri și servicii, inclusiv pe parcursul procesului de privatizare.

97 Comentariul privind participarea, paragrafele 42–46.

98 Recomandările de la Bolzano/Bozen, Recomandările 16–18 și CCMN, articolul 18 alineatul (2).

c. Participarea în viața culturală și religioasă

41. Statele ar trebui să creeze condiții pentru ca persoanele aparținând minorităților să poată participa în mod eficient la viața culturală a propriei comunități și a societății în sens larg. Ar trebui să se asigure libertatea religiei și a convingerilor și șansele de a participa în mod voluntar la viața religioasă a comunității, inclusiv prin acomodarea reciprocă, după caz.

Statele ar trebui să urmărească implementarea unor politici și legislație care să aibă ca scop includerea pe picior egal a tuturor membrilor societății în viața culturală. Pe lângă asigurarea egalității de șanse, aceste politici sunt importante pentru prevenirea înstrăinării și a excluderii grupurilor minoritare, care pot alimenta radicalizare și polarizare care pot la rândul lor duce la conflicte.

Politicile Statului ar trebui să respecte și, dacă este cazul, să sprijine conservarea, sporirea și transmiterea patrimoniului cultural și religios al comunităților în toate formele sale către generațiile viitoare. Acesta poate include practicile culturale și religioase, reprezentările, exprimările, cunoștințele și aptitudinile, obiectele și artefactele, precum și clădirile și spațiile asociate acestora. În acest scop, este esențial ca reprezentanții minorității să fie implicați efectiv în toate etapele de elaborare, punere în aplicare și monitorizare a politicilor și a actelor legislative pertinente.

În vederea integrării societății este necesar ca persoanelor aparținând minorităților să li se acorde efectiv dreptul de a-și conserva și dezvolta patrimoniul cultural și identitatea culturală proprie, precum și dreptul de a participa și de a interacționa în cadrul vieții culturale a societății în ansamblul ei, într-un spirit de toleranță și dialog intercultural.⁹⁹ Este esențial ca dreptul fundamental al persoanelor aparținând minorităților de a decide cu privire la propriile probleme culturale să nu aibă ca efect izolarea lor. În această privință, dialogul intercultural permanent și continuu între toate grupurile minorităților cât și între minorități și majorități ar trebui încurajat, inclusiv prin sensibilizarea persoanelor rezidente cu privire la celelalte culturi din societate și prin expunerea lor la acestea.

99 Declarația ONU privind minoritățile, articolul 2 alineatul (1); CCMN, articolele 5, 6 și 15; și Declarația miniștrilor europeni ai culturii privind dialogul intercultural și prevenirea conflictelor, adoptată la Conferința miniștrilor europeni ai culturii la 22 octombrie 2003.

Politicile culturale nu ar trebui să se limiteze doar la conservarea și promovarea culturilor tradiționale, ci ar trebui să încurajeze concomitent o pluralitate de expresii culturale și artistice, să promoveze accesul în egală măsură la cultura contemporană în toate formele sale și să încurajeze interacțiunea și schimbul intercultural.

În același timp, chiar dacă dreptul de a participa și de a-și dezvolta cultura proprie poate fi facilitat și sprijinit de Stat, cultura în sine este independentă de Stat. Statul nu ar trebui să instituie o „cultură oficială a Statului” care să cuprindă și să definească conținutul culturii. Dimpotrivă, politica în domeniul cultural ar trebui mai degrabă să respecte principiul pluralismului, al participării, al democratizării și al descentralizării. Procesele de descentralizare, inclusiv aranjamentele neteritoriale de autogovernare (autonomia culturală) pot juca un rol important în crearea condițiilor necesare pentru ca persoanele aparținând minorităților să participe în mod efectiv la viața culturală.¹⁰⁰

Într-un context cultural pluralist, politicile de integrare ar trebui să țină seama de nevoile culturale variate ale diferitelor grupuri, inclusiv ale migranților¹⁰¹ și ale popoarelor indigene¹⁰².

Pe parcursul elaborării politicilor, Statele ar trebui să înțeleagă că identitățile culturale, sistemele de credințe și practicile religioase sunt corelate în mod indisolubil pentru numeroase comunități. Toate persoanele au dreptul la libertatea de gândire, libertatea conștiinței și libertatea religioasă. Aceasta include și libertatea de a avea sau de a adopta o religie sau o credință sau de a nu avea o credință, la alegerea fiecăruia. Aceasta mai include și libertatea, exercitată fie individual, fie împreună cu ceilalți în cadrul comunității, în mod public sau privat, de a-și manifesta religia sau credința prin acte de venerație, ceremonii, practici și predici.¹⁰³ Libertatea de a-și manifesta religia și credințele, inclusiv actele de venerație publică, nu pot face decât obiectul unor limitări prevăzute de lege. Aceste limitări sunt legitime numai dacă se întemeiază pe motive specifice de interes public și sunt rezonabile și proporționale cu scopul avut în vedere.¹⁰⁴

100 Comentariul privind participarea, paragraful 67.

101 Convenția Internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora, 1990, articolul 31.

102 Declarația ONU cu privire la drepturile popoarelor indigene, 2007, articolul 1.

103 În general: Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolul 18; PIDCP, articolul 18 alineatul (1); și CEDO, articolul 9. Cu privire la minorități în special: PIDCP, articolul 27; CCMN, articolele 7 și 8; și Documentul de la Copenhaga, paragraful 32.

104 PIDCP, articolul 18 alineatul (3) și CEDO articolul 9 alineatul (2).

Statele ar trebui să ia măsuri adecvate pentru protejarea persoanelor care pot fi supuse unor amenințări sau acte de discriminare, ostilitate sau violență ca urmare a culturii, religiei sau credinței lor. Autorităților Statului și funcționarilor publici le revine responsabilitatea de a evita retorica negativă sau acțiunile ce vizează anumite comunități culturale sau religioase.

În plus, ar trebui să se evite limitările inechitabile ale participării depline la treburile culturale și religioase. Printre aceste limitări se numără cerințele excesive privind înregistrarea organizațiilor culturale sau religioase și a lăcașurilor de cult sau cele privind dobândirea autorizației pentru clădiri religioase sau culturale. De asemenea, printre acestea se pot număra și limitări disproporționate ale afișării publice de simboluri culturale sau religioase și cele privind vestimentația. Autoritățile publice nu ar trebui să impună niciun fel de restricții inechitabile referitoare la limba (limbile) care poate(pot) fi utilizată(e) în timpul evenimentelor culturale sau religioase. Acestea pot solicita, însă, în mod legitim ca asociațiile culturale și/sau organizațiile religioase să traducă documentele oficiale și administrative în limba de Stat sau în limba (limbile) oficială(e), inclusiv, dacă este cazul, atunci când înregistrează acte juridice de stare civilă pentru care dețin autoritate.¹⁰⁵

Limba

42. Politicile Statelor ar trebui să stabilească un echilibru între necesitatea de a avea una sau mai multe limbi comune ca bază generală pentru integrarea și funcționarea societății și obligația de a promova diversitatea lingvistică, inclusiv prin protejarea drepturilor lingvistice ale minorităților. Guvernele ar trebui să asigure oportunități accesibile de învățare a limbii de Stat.

Limba este o componentă esențială a identității individuale și colective. Standardele internaționale, astfel cum sunt interpretate de organismele relevante, au precizat în amănunt conținutul drepturilor persoanelor aparținând minorităților de a-și utiliza limba proprie în mod liber și fără imixțiuni din afară, atât în context privat, cât și în context public, verbal și în scris.¹⁰⁶ În același timp, acest drept de utilizare, conservare și promovare a limbilor minorităților trebuie să fie echilibrat cu alte drepturi și nevoi, inclusiv cu desemnarea uneia sau mai multor limbi comune ca bază generală pentru funcționarea și integrarea societății.

¹⁰⁵ Recomandările de la Oslo, Nota explicativă la Recomandarea 5.

¹⁰⁶ *Inter alia*, PIDCP, articolul 27; Documentul de la Copenhaga, paragraful 35; CCMN, articolele 10–14; Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, 1992; Recomandările de la Oslo; și Comentarul privind limba.

În timp ce Statele au obligația de a proteja și promova limbile minorităților și dreptul persoanelor aparținând minorităților de a le învăța și utiliza, minoritățile împărtășesc împreună cu majoritățile responsabilitatea de a participa la viața culturală, socială și economică și la afacerile publice ale societății în ansamblul său. Această participare presupune, de exemplu, că persoanele aparținând minorităților trebuie să cunoască limba de Stat sau limba (limbile) oficială(e).¹⁰⁷

Echilibrul care se poate stabili între aceste două fațete ale promovării lingvistice este contextual, variază de la o țară la alta și depinde de situația fiecărei minorități și nu este niciodată atins în mod permanent. Din experiența ÎCMN rezultă că divergențele în legătură cu acest echilibru sunt frecvente și pot crea tensiuni interetnice semnificative.

Politicile în materie de limbă, având ca scop promovarea integrării respectuoase față de diversitate, ar trebui să includă următoarele considerații:

- Statele pot desemna o limbă de Stat, și anume o singură limbă care să fie utilizată în mod oficial în instituțiile publice, servicii și infrastructură. Introducerea unei politici care permite utilizarea a mai mult de o limbă oficială pe baza unor principii teritoriale sau personale poate contribui și la asigurarea recunoașterii comunităților lingvistice și poate contribui la unitatea unor State caracterizate de diversitate lingvistică. În aceste cazuri, statutul egal sau domeniul de utilizare diferit al limbilor oficiale în diverse sfere trebuie stabilit cu claritate;
- Statele nu ar trebui să restricționeze utilizarea limbilor minorităților în sfera privată, iar oricare cerințe privind utilizarea limbii de Stat în sfera publică ar trebui să se bazeze pe scopuri legitime și să fie necesare și proporționale cu acestea;
- Statele ar trebui să se asigure că tuturor persoanelor, inclusiv celor aparținând minorităților, li se oferă oportunități adecvate de învățare a limbii de Stat, astfel încât să poată participa în mod eficient și în egală măsură la viața economică, socială, culturală și politică a Statului;
- dacă un Stat divers din punct de vedere lingvistic percepe și menține o singură limbă oficială ca instrument al integrării, permiterea utilizării altor limbi într-o anumită măsură în administrație, serviciile publice, sistem educațional și mass-media pot contribui la acomodarea nevoilor minorităților și la promovarea incluziunii acestora. Nivelurile și natura oricărui servicii lingvistice și încorporarea limbilor neoficiale în administrația publică ar trebui să fie stabilite în funcție de circumstanțele specifice ale comunităților în cauză. Ar trebui să existe

107 Documentul de la Copenhaga, paragraful 34; Recomandările de la Haga, Recomandarea 1; și CCMN, Raportul explicativ la articolul 14. A se vedea și Linii directoare 10 și 11.

capacitatea de a furniza servicii publice esențiale precum asistența medicală și în limbile minorităților, atunci când este necesar, în măsura în care acest lucru este posibil;

- Cunoașterea limbii de Stat de către toate persoanele rezidente în Statul respectiv este necesară pentru o participare deplină și eficientă. În plus, limba poate fi un instrument puternic de intensificare a sentimentului apartenenței. Prin urmare, este legitim să se promoveze limba de Stat prin mijloace și stimulente pozitive, inclusiv prin intermediul unor programe publice de învățare a limbii respective;
- Limba poate fi însă utilizată și pentru a exclude persoanelor despre care se crede că nu o cunosc suficient de la anumite posturi sau profesii sau le pot exclude de la acceptarea simbolică în rândul comunității. Statele nu ar trebui să adopte politici de promovare a unei limbi de Stat care sunt însă disproporționate sau necorespunzător echilibrate cu drepturile lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților;
- Statele ar trebui să se asigure că minoritățile beneficiază de suficient sprijin în ceea ce privește păstrarea și dezvoltarea identităților lor lingvistice. Aceasta include garantarea dreptului de a utiliza limbile minorităților sau limbile regionale în viața privată și de familie și sprijinirea utilizării lor în context privat și în public. De exemplu, Statele pot afișa însemne, inscripții, denumiri ale unor locuri, denumiri ale străzilor și alte indicații topografice în limba minorității sau sub formă bilingvă, atât în limba de Stat, cât și în limbile minorităților.

43. Promovarea multilingvismului pentru toți membrii societății poate contribui la integrare în societățile lingvistic diverse.

Integrarea este un proces bidirecțional care implică atât majoritățile, cât și minoritățile. Prin urmare, în societățile lingvistic diverse, integrarea poate fi facilitată în mare măsură atunci când toți membrii societății învață celelalte limbi utilizate în țara lor. Aceasta înseamnă că membrii majorității ar trebui, la rândul lor, să fie încurajați să învețe limbile minorităților, în special în zonele mixte din punct de vedere lingvistic. Aceasta poate fi o cheie a recunoașterii faptului că adaptarea reciprocă este un aspect inerent procesului de integrare.

Multilingvismul, în special învățarea limbii utilizate de către persoanele cu care se interacționează în mod regulat, aduce plusvaloare pentru colectivitate și constituie un instrument de sporire a înțelegerii și toleranței reciproce. În pofida legăturii percepute dintre limbă și identitate, orice competență lingvistică sau orice lipsă a acesteia, precum și simpla utilizare a unei limbi nu trebuie să fie asociate în mod

automat cu afilierea la un anumit grup sau cu exercitarea unor drepturi lingvistice.¹⁰⁸ Prin urmare, multilingvismul ar trebui să fie promovat pentru toți ca element de integrare, în mod particular în societățile lingvistice diverse.

Educația

44. Politicile în domeniul educației ar trebui formulate în conformitate cu politicile de integrare și ca parte a acestora. În acest mod, ele pot asigura o bază mai bună pentru integrarea societății și pot încuraja cunoștințele, interacțiunea și înțelegerea între elevii din comunități diferite.

Educația este unul dintre cele mai importante instrumente de promovare a integrării și coeziunii sociale și ar trebui să facă parte din politicile de integrare. Educația este crucială prin faptul că înzestrează toți membrii societății în aceeași măsură cu aptitudinile necesare pentru a putea participa în mod deplin și efectiv în toate sferile vieții publice. Educația este un mijloc principal de menținere și transmitere a elementelor esențiale ale identității și unul dintre cele mai eficiente moduri de promovare a contactului și înțelegerii interculturale, precum și a unui sentiment comun de identitate civică.

Persoanele responsabile pentru dezvoltarea sistemului educațional ar trebui să încerce să combine interacțiunea și participarea tuturor cu sprijinul în favoarea menținerii și dezvoltării identităților diverse.¹⁰⁹

108 Comentariul privind limba, paragraful 16.

109 După cum se prevede, *inter alia*, în Recomandările de la Haga și în Comentariul privind educația.

45. Statele ar trebui să respecte dreptul persoanelor aparținând minorităților de a li se preda limba lor sau de a învăța în această limbă, după caz, în mod special în zonele locuite de acestea în mod tradițional sau în număr semnificativ. Statele ar trebui să completeze această acțiune prin dezvoltarea unor sisteme educaționale integrate și multilingve la toate nivelurile, menite să asigure accesul egal, egalitatea de șanse și rezultate educaționale egale pentru toți elevii, indiferent dacă aparțin majorității sau minorității. O astfel de educație integrată ar trebui, de asemenea, să includă ore în care să li se predea tuturor elevilor lecții despre diversitatea existentă în societatea lor.

Politicile educaționale ar trebui să urmărească atingerea unui echilibru adecvat între respectarea dreptului consacrat al persoanelor aparținând minorităților de a li se preda limba minorității respective sau, atunci când sunt întrunite toate condițiile, de a învăța în această limbă¹¹⁰ și necesitatea creării unui spațiu educațional comun în care toate persoanele să se bucure de șanse egale de obținere a unei educații de calitate. În acest context, este important să se evite segregarea educațională, chiar atunci când este autoimpusă de către comunitățile minoritare, însă cu respectarea deplină a drepturilor educaționale ale persoanelor aparținând minorităților.¹¹¹

În cadrul eforturilor de realizare a acestui echilibru, politicile educaționale integrate ar trebui să se întemeieze, *inter alia*, pe următoarele aspecte:

- Politicile educaționale de la toate nivelurile, de la nivelul preșcolar până la cel al învățământului destinat adulților, ar trebui să vizeze asigurarea de șanse egale fiecărei persoane în vederea realizării potențialului de dezvoltare a aptitudinilor, cunoștințelor, capacităților și rețelelor necesare pentru a deveni un membru productiv și angajat al unei societăți integrate și unite;
- Politicile ar trebui să aibă ca scop încurajarea unor medii educaționale comune integrate și favorabile incluziunii care să recunoască, să aprecieze și să reacționeze la diversitate și să promoveze o cultură a respectului pentru ceilalți în rândul corpului elevilor și în afara acestuia;
- În sistemul de educație ar trebui să se elaboreze și să se predea o programă generală obligatorie însoțită de materiale de învățare care să predea despre istoriile, religiile, culturile, tradițiile și contribuțiile grupurilor majorității și cele ale minorităților din cadrul Statului, cu reflectarea unor perspective diferite. Respectul

110 CCMN, articolele 12–14, și Recomandările de la Haga.

111 A se vedea Linia directoare 7.

față de diversitate și pluralism ar trebui să fie introdus în toate disciplinele din programă;¹¹²

- În societățile multilingve, un sistem educațional echilibrat și inclusiv ar trebui să combine activitățile de predare în limba de Stat și în limba (limbile) oficială(e) cu acordarea unor oportunități adecvate studenților pentru a învăța limba minorităților sau pentru a învăța în această limbă.¹¹³ Educația multilingvă înseamnă un plus de valoare pentru elevii din toate comunitățile și pentru societate în ansamblul său și ar trebui încurajată atât pentru minorități, cât și pentru majorități;¹¹⁴
- Ar trebui să se introducă dispoziții adecvate privind formarea, recrutarea și asigurarea de sprijin permanent personalului cu o calificare corespunzătoare, garantându-se în același timp că personalul respectiv reflectă diversitatea societății și este pregătit corespunzător pentru a preda într-un mediu de clasă multiculturală;
- Acolo unde este cazul, se pot încheia acorduri bilaterale specifice referitoare la materialele didactice și la schimbul de profesori cu alte țări relevante;¹¹⁵
- Ar trebui să se ofere sprijin suplimentar tuturor membrilor comunităților minoritare defavorizate, conform solicitărilor, pentru a se garanta capacitatea acestora de a funcționa în clasă, la viitorul loc de muncă și în alte contexte socio-economice în aceeași măsură ca și ceilalți membri ai societății;
- Pentru a asigura participarea deplină a tuturor factorilor implicați cât și un sentiment al proprietății, practicile educaționale ar trebui să vizeze încurajarea angajării și a participării tuturor elevilor, părinților și comunităților la nivel local și școlar;
- Statele ar trebui să respecte dreptul minorităților de a institui sau de a menține instituții educaționale separate (publice sau private), întemeiate din motive lingvistice sau religioase, care furnizează servicii educaționale în conformitate cu dorințele părinților elevului sau al tutorilor săi legali.¹¹⁶ Participarea la aceste sisteme și prezența în cadrul acestor instituții ar trebui să fie opționale, iar educația oferită ar trebui să fie conformă cu standardele naționale instituite de către autoritățile competente;
- În cazul în care instituțiile sunt întemeiate pe baza culturii, a limbii sau a religiei, ar trebui să se promoveze modalități de încurajare a înțelegerii și a interacțiunii periodice dintre elevii care urmează cursuri diferite sau învață în instituții diferite. Ar trebui să se aibă în vedere măsuri pentru asigurarea unei anumite diversități a

112 A se vedea și Convenția cu privire la drepturile copilului, articolul 29, litera (d).

113 CCMN, articolul 14, și Recomandările de la Haga.

114 Linia directoare 43.

115 Recomandările de la Bolzano/Bozen, Recomandarea 18.

116 Convenția cu privire la drepturile copilului, articolul 18.

corpului elevilor la momentul admiterii, în combinație cu un set de măsuri menite să asigure un mediu favorabil păstrării acestei diversități calificate;

- Repartizarea disproporționată a elevilor din anumite comunități către anumite școli, în clădiri separate sau la cursuri separate fără un motivație obiectivă și rezonabilă constituie discriminare. În astfel de cazuri, Statele trebuie să ia măsuri imediate și eficiente de redresare a situației, precum și să monitorizeze evoluțiile pentru a evalua necesitatea adoptării unor măsuri suplimentare;
- În afara sistemului educațional oficial, politici și măsuri educaționale publice precum învățământul pentru adulți și învățarea pe tot parcursul vieții, ar trebui să promoveze și respectul pentru diversitate și pentru integrarea societății.

Securitatea și aplicarea legii

46. Autoritățile din domeniul securității și organele de aplicare a legii ar trebui să fie profesioniste, responsabile și să respecte pe deplin drepturile omului. Acestea ar trebui să reflecte diversitatea societății și să fie astfel organizate încât să răspundă nevoilor tuturor segmentelor populației, inclusiv ale minorităților, prin intermediul unor politici focalizate, acolo unde este cazul.

Lipsa interacțiunii și a cooperării dintre forțele de securitate și de aplicare a legii și persoanele aparținând minorităților poate duce la reacții adverse din partea comunităților minoritare și chiar la conflicte.¹¹⁷ Relațiile interetnice și integrarea societății pot fi îmbunătățite dacă poliția și organele de ordine reprezintă comunitatea pe care o servesc și dacă se intensifică comunicarea între ele și minorități.

Politicile de integrare ar trebui să răspândească principiile care stau la baza acestor linii directoare prin elaborarea și punerea în aplicare a unor politici privind securitatea și aplicarea legii, inclusiv în ceea ce privește recrutarea și reprezentarea, formarea și dezvoltarea personală, practicile operaționale, prevenirea și gestionarea conflictelor.

La rândul lor, forțele armate pot juca un rol constructiv în integrarea societății. Deși rolul și relațiile pe care acestea le au cu publicul larg diferă, multe dintre principiile referitoare la aplicarea legii li se aplică și lor.

Atunci când elaborează politicile structurilor de securitate și de aplicare a legii, statele ar trebui să aibă în vedere următoarele:

117 Astfel cum se subliniază în *Recomandările privind serviciile poliției în societățile multietnice*, 2006.

- Ar trebui să se elaboreze politici și să se aplice măsuri de consolidare a încrederii și cooperării între toate segmentele populației, inclusiv comunitățile minoritare, pe de o parte, și organele de aplicare a legii pe de altă parte. Acest fapt sporește eficiența operațională dar și capacitatea organelor de aplicare a legii;
- Recrutarea și păstrarea membrilor minorităților în cadrul organelor de aplicare a legii ar trebui să constituie obiectivul unei politici focalizate pentru a putea asigura reprezentare adecvată la toate nivelurile;
- Strategiile privind serviciile de poliție comunitare pot reprezenta o modalitate eficientă de instituire a unor relații durabile de cooperare cu comunitățile minorităților. Măsuri precum asigurarea competențelor interculturale și a abilităților multilingve ale ofițerilor de poliție care au un grad mare de probabilitate de a intra în contact cu membrii diverselor comunități pot sprijini comunicarea și pot genera încredere;
- Statele ar trebui să asigure egalitatea de tratament efectivă, de fapt și de drept, inclusiv interdicția împotriva discriminării. Aceasta include formarea și sensibilizarea cu privire la aspectele ce țin de discriminare, precum și punerea la dispoziția membrilor organelor de aplicare a legii a unor remedii legale. Mai mult, ar trebui să se elaboreze în cadrul organelor de aplicare a legii politici specifice de combatere a discriminării și să se implementeze și monitorizeze politici specifice pentru anti-discriminare pentru a adresa discriminarea directă, indirectă și instituțională. În această privință ar trebui luate măsuri specifice de dezvoltare a capacității;
- Ar trebui să se instituie un cadru legal adecvat, politici pentru implementarea și să se asigure formare pentru a se garanta identificarea și înregistrarea crimelor din ură etnică sau rasială (*hate crime*), precum și investigarea efectivă și punerea sub acuzare. Ar trebui să se ia măsuri pentru prevenirea acestor infracțiuni;
- Comunicările emise de organele de aplicare a legii, inclusiv materialele tipărite destinate distribuirii către publicul larg, ar trebui să țină seama de caracteristicile culturale și să vizeze toate comunitățile, inclusiv prin utilizarea limbilor minoritare, dacă acest lucru este posibil.

Accesul la justiție

47. Statele ar trebui să considere o prioritate evaluarea situației existente în ceea ce privește accesul la justiție și să elaboreze strategii și politici comprehensive având ca scop garantarea accesului eficient la justiție pentru toți. Accesul în mod egal la un act de justiție eficient și imparțial este esențial pentru integrarea societății.

Încrederea într-un sistem judiciar imparțial și eficient și disponibilitatea unor remedii accesibile indiferent de statusul legal al persoanei sunt vitale pentru integrarea societății. Un sistem judiciar ineficient poate fi perceput cu ușurință ca discriminator față de persoanele aparținând minorităților. Lipsa încrederii în sistemul de justiție sau percepția potrivit căreia sistemul îi favorizează pe membrii majorității subminează coeziunea socială, încurajează înstrăinarea și poate crește riscul de conflict, inclusiv de natură interetnică.

În acest context, politicile în materie judiciară ar trebui să reflecte următoarele: Legislația ar trebui să prevadă reprezentarea adecvată a persoanelor aparținând minorităților în sistemul judiciar;

- Ar trebui elaborate politici corespunzătoare de formare, recrutare, reținere și promovare a judecătorilor, a procurorilor și a personalului. Eficiența acestor politici ar trebui monitorizată periodic și, dacă este cazul, ar trebui să se instituie măsuri speciale pentru creșterea participării persoanelor aparținând minorităților;
- Barierele existente în calea accesului la justiție, inclusiv cele care îi afectează pe membrii minorităților, indiferent dacă sunt de natură financiară, lingvistică sau socială, ar trebui să fie identificate și înlăturate. Prevederea posibilității de a utiliza limbile minoritare pentru accesarea asistenței judiciare gratuite și în cadrul procedurilor juridice și administrative, cu depășirea standardelor minime referitoare la drepturile omului în cadrul procedurilor penale,¹¹⁸ promovează egalitatea de tratament, încrederea în autorități și reduce posibilele cauze de conflict;
- Măsurile de asigurare a accesului egal la justiție ar trebui să aibă o sferă de aplicabilitate vastă și să nu se limiteze doar la asigurarea accesului la tribunale. Aceste măsuri pot include și alte remedii, precum și accesul la organisme independente și eficiente de soluționare a plângerilor și la mecanisme alternative de soluționare a litigiilor;

118 PIDCP, articolul 9.2; CEDO, articolul 6 și CCMN, articolul 10.3.

- Statele ar trebui să asigure în regim de urgență remedii judiciare eficiente victimelor încălcărilor grave ale drepturilor omului și să promoveze mecanisme adecvate de reconciliere, în special în cadrul societăților postconflictuale. Ar trebui să se identifice spații corespunzătoare și să se aloce resurse în vederea soluționării eficiente și oportune a unor chestiuni cum ar fi cererile restante referitoare la proprietate, protecția dreptului de întoarcere acasă, redobândirea cetățeniei și alte condiții necesare pentru ca victimele să poată participa și să își poată îndeplini rolurile în cadrul proceselor de integrare a societății.

Mass-media

48. Politicile Statelor ar trebui să vizeze sensibilizarea mass-media, precum și promovarea și facilitarea capacității acestora de a reflecta și de a răspunde la diversitatea existentă în cadrul societăților lor, inclusiv prin promovarea schimburilor interculturale și prin combaterea stereotipurilor negative și a prejudecăților, precum și a intoleranței.

În procesul de integrare a societăților mijloacele de informare în masă joacă două roluri importante.¹¹⁹ În primul rând, ele pun la dispoziție un forum cheie în care persoanele aparținând minorităților își pot exercita drepturile, inclusiv dreptul de a-și utiliza limba maternă și de a-și promova cultura. În al doilea rând, ca instrumente de primire și transmitere a informațiilor, mijloacele de informare în masă sunt esențiale pentru crearea unui climat favorabil dialogului intercultural și înțelegerii reciproce, inclusiv prin combaterea stereotipurilor negative, a prejudecăților și a intoleranței din societate.

Politicile Statului ar trebui să promoveze schimburile interculturale în cadrul mass-media și să combată stereotipurile negative și intoleranța. Măsurile care se vor lua în această privință pot merge de la sancțiuni specifice de natură penală și administrativă pentru încălcarea legii până la acordarea de sprijin activ pentru asigurarea prezenței limbilor și a culturilor minoritare în mijloacele de informare în masă, sprijin ce poate consta și în acordarea de finanțare specială. În plus, politicile în domeniul mass-media, cadrele de autoreglementare și regimurile de acordare a

119 După cum se susține, *inter alia*, în CCMN, articolele 6 și 9, și în *Linii directoare privind utilizarea limbilor minoritare în media audiovizuală*, 2003 (denumite în continuare „Linii directoare privind mass-media”).

licențelor ar trebui să aibă ca scop crearea unui mediu permisiv pentru mijloacele de informare în masă independente și pluraliste, favorabil comunicării de idei și informații care reflectă și răspund nevoilor diverselor comunități.

Rolul societal și democratic important pe care îl joacă mass-media implică necesitatea de a proteja libertatea acestora în mod special.¹²⁰ În același timp, faptul că mijloacele de informare în masă joacă un rol atât de important în modelarea climatului societății, având în vedere și relațiile intercomunitare, implică obligația acestora de a ține seama, pe parcursul activității lor, de efectul pe care îl au asupra coeziunii și integrării sociale. Mass-media trebuie să acorde atenție consecințelor pe care le-ar putea avea relațiile lor cu privire la declarațiile date de politicieni sau de alte personalități publice care contribuie la consolidarea stereotipurilor negative și la alte activități divizive.

49. Măsurile de promovare a limbii de Stat sau a limbii (limbilor) oficiale în mass-media nu ar trebui să reducă în mod disproporționat dreptul de a utiliza limba(le) minorităților.

Prezența semnificativă a limbilor minorităților în mass-media locală semnalează existența unei politici cu privire la minorități care este favorabilă incluziunii și reflectă valoarea pozitivă ce se atribuie diversității lingvistice. Prin urmare, Statele, prin consultare cu minoritățile, ar trebui să elaboreze politici care să abordeze utilizarea limbii (limbilor) minorităților în mass-media.¹²¹ Aceste politici ar trebui să se întemeieze pe dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a primi și de a împărtăși informații și idei în propriile limbi,¹²² ca o condiție prealabilă a participării lor egale și efective la viața publică, economică, socială și culturală.

În același timp, Statele pot promova în mod legitim limba de Stat, în special în mass-media publică, în limitele menționate mai sus,¹²³ cu condiția ca acest fapt să nu reducă în mod disproporționat drepturile persoanelor aparținând minorităților de a-și utiliza propria limbă în mass-media sau să nu restricționeze în mod nejustificat diversitatea lingvistică existentă.

120 După cum se arată, *inter alia*, în Decizia Consiliului Permanent al OSCE nr. 193, 1997 (Mandatul OSCE Declarația privind libertatea mass-mediilor); a se vedea, de asemenea, CEDO, articolul 10 și interpretarea acestuia în jurisprudență, în special Jersild/Danemarca, nr. 15890/89, 23-09-1994.

121 Linile directoare privind mass-media, Linia directoare 5.

122 CCMN, articolul 9.

În vederea atingerii acestui echilibru, politicile ar trebui să se bazeze, *inter alia*, pe următoarele aspecte:

- Deși nu sunt permise limitări lingvistice pentru mass-media scrise sau online, orice limitare a dreptului de alegere a limbii în cadrul mass-media audiovizuale, indiferent dacă este din mediul public sau din cel privat, trebuie să fie evaluată cu atenție pentru a se asigura proporționalitatea și respectarea deplină a libertății de exprimare;
- Cotele de radiodifuziune publică în limba de Stat pot fi legitime, însă ar trebui să fie completate cu dispoziții speciale pentru a se asigura garantarea drepturilor lingvistice ale persoanelor aparținând minorităților naționale; de exemplu, prin aplicarea flexibilă a acestor cote și/sau prin introducerea unor scutiri în regiunile unde comunitățile minorităților sunt în număr mare. În plus, impunerea unor cote lingvistice nu trebuie să implice în nicio situație reglementarea conținutului și trebuie să respecte în totalitate libertatea mass-media. Impunerea unor cote rigide asupra organismelor private de radiodifuziune ar putea intra în conflict cu principiul libertății de exprimare. Prin urmare, promovarea limbii de Stat în cadrul mass-mediei private, dacă este justificată de un scop legitim, se poate realiza mai eficient prin recurgerea la unele stimulente economice variate, cum ar fi distribuirea unor subvenții de Stat și sprijinirea procesului de producere a conținutului;¹²⁴
- În cazul în care se introduc anumite cerințe precum subtitrarea programelor, existența cotelor și/sau obligații de redifuzare în vederea promovării integrării, Statul trebuie să asigure sprijinul tehnic și financiar adecvat pentru a garanta că acestea nu afectează în mod disproporționat utilizarea limbii minorităților. În unele contexte, subtitrarea poate constitui un instrument eficient de îmbunătățire a comunicării și intervențiilor la nivel intercomunitar. De exemplu, ocazional se realizează unele programe multilingve care sunt subtitrate atât în limba majorității, cât și în limbile minorităților, pentru încurajarea interacțiunii dintre grupuri și depășirea barierelor lingvistice;
- Ar trebui să se promoveze accesul și prezența minorităților în programele mass-media cu caracter generic destinate publicului larg, inclusiv prin crearea unor condiții favorabile diversității și pluralismului în mass-media;
- Mass-media publică ar trebui să reflecteze diversitatea culturală și lingvistică a societății. Ca atare, acestea ar trebui să garanteze faptul că persoanele aparținând minorităților, inclusiv minorităților naționale prezente în număr mic, și limbile vorbite de acestea sunt reprezentate în mod adecvat. Acest lucru se aplică și organismelor de reglementare a mass-media audiovizuale. Statele ar trebui

123 Linia directoare 42.

124 Comentariul privind limba, paragraful 43.

- să se asigure că interesele utilizatorilor limbilor minorităților sunt reprezentate și luate în considerare în mod expres în cadrul organismelor de reglementare¹²⁵;
- Deși minoritățile care locuiesc într-o zonă de graniță, vizionează de regulă emisiunilor difuzate în Statele învecinate cu care împărtășesc o limbă comună, acest fapt nu absolvă Statul gazdă de responsabilitățile ce îi revin de apărare a drepturilor minorităților, inclusiv drepturile lingvistice și de utilizare a mass-media. În orice caz, este în interesul Statului să ofere informații cu privire la aspectele importante din viața Statului tuturor membrilor societății. Aceste intervenții sunt necesare pentru construirea unui cadru comun de înțelegere a proceselor sociale și astfel pentru integrarea societății. Statul ar trebui să aibă în vedere anumite mijloace prin care să se asigure că sunt disponibile suficiente informații și în limbile minorităților;
 - Ar trebui să se depună eforturi în vederea recrutării și a menținerii în mass-media centrală a jurnaliștilor provenind din rândul minorităților și ar trebui, de asemenea, să se asigure reprezentarea minorităților în consiliile audiovizuale. O atenție specială trebuie acordată nevoilor minorităților prezente în număr mai mic sau grupurilor cu vulnerabilitate crescută care au, în general, un acces foarte limitat la mass-media în propria limbă și sunt afectate de lipsa unor jurnaliști calificați pregătiți să-și desfășoare activitatea într-o limbă minorităților;¹²⁶
 - În ceea ce privește mass-media privată, Statele ar trebui să aibă în vedere crearea de stimulente pentru furnizorii de servicii mass-media privați și comunitari; de exemplu prin finanțarea și alocarea de frecvențe și prin acordarea unui acces sporit la mijloacele de informare în masă, în special minorităților prezente în număr mic, inclusiv în limba acestora. Deși nu ar putea părea o cerință nelegitimă per se ca mijloacele de informare în masă din mediul privat să respecte cotele de emisie în limba de Stat, acest fapt este destul de problematic, deoarece ar putea limita în mod injust inițiativa privată și însăși existența companiilor mass-media în limbile minorităților;¹²⁷
 - Datorită semnificației speciale pe care presa scrisă în limbile minorităților o are pentru comunitățile minorităților, Statele ar trebui să se asigure că regulile generale referitoare la subvențiile pentru presă, care adesea prevăd condiții precum existența unui tiraj minim sau a distribuției la nivel național, nu se aplică presei scrise în limbile minorităților, fiind puțin probabil ca aceasta să poată îndeplini vreodată condițiile menționate;¹²⁸
 - Ar trebui să se recunoască și să se încurajeze, după caz, potențialul noilor tehnologii de a facilita recepția programelor în limbile minorităților care au fost

125 Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, articolul 11 paragraful (3).

126 Comentariul privind limba, paragrafele 41 și 42.

127 Comentariul privind limba, paragrafele 45 și 46.

128 Comentariul privind limba, paragraful 47.

realizate în alte țări, adeseori învecinate. Cu toate acestea, ele nu ar trebui să înlocuiască programele realizate la nivel local în limbile minorităților.

Diversitatea simbolurilor și utilizarea lor în domeniul public

50. Statele ar trebui să promoveze integrarea prin respectarea pretențiilor și a aspectelor sensibile pentru grupurile minorităților și majorităților în ceea ce privește afișarea și utilizarea simbolurilor în spațiul public comun. Deși trebuie să acorde atenția cuvenită libertății de exprimare, Statele ar trebui totodată să evite utilizarea simbolurilor care pot diviza populația și să descurajeze afișarea acestora de către actorii nonguvernamentali. Acolo unde este cazul ar trebui să se caute oportunități de promovare a unor simboluri favorabile incluziunii.

Simboluri precum drapelele, însemnele, statuile, monumentele, denumirile locurilor și ale străzilor, ocaziile sau sărbătorile legale cu caracter comemorativ, siturile istorice și funerare pot avea semnificații identitare profunde. Simbolurile pot avea un impact puternic asupra relațiilor sociale și pot fi utilizate pentru a promova atât incluziunea și coeziunea, cât și separarea și divizarea. Utilizarea necorespunzătoare a simbolurilor poate cauza tensiuni și incidente care pot escalada și se pot transforma în conflicte și acte de violență intercomunitară. Acestea se pot evita prin includerea unor norme echilibrate și echitabile pentru soluționarea eventualelor probleme legate de utilizarea simbolurilor ca elemente esențiale ale politicilor de integrare.

În cazul simbolurilor, politicile de integrare ar trebui să se întemeieze, *inter alia*, pe următoarele aspecte:

- Afișarea simbolurilor legate cu identitatea de către persoane particulare în spațiul public intră sub incidența libertății de exprimare și nu ar trebui să fie interzisă, în afară de cazul în care există motive legale legitime și clar definite pentru aceasta. Aceste motive ar trebui, în orice caz, să fie interpretate literal, iar orice interdicție ar trebui să fie proporțională cu scopurile legitime urmărite;
- Afișarea drapelelor și a simbolurilor în interiorul clădirilor guvernelor locale sau al altor instituții publice sau pe acestea reprezintă un act controversat care poate genera tensiuni. În aceste situații, Statele ar trebui să ia în considerare reglementarea afișajului respectiv pe baza principiilor incluziunii și buneii guvernări, stabilind un echilibru între interesele rezonabile ale tuturor grupurilor din societate;

- Drepturile minorităților prevăd afișarea însemnelor topografice și stradale în limbile minorităților (inclusiv cu alfabetul utilizat în limba respectivă, după caz) în anumite condiții.¹²⁹ Pentru că acestea pot avea și o semnificație simbolică, Statele au posibilitatea de a prevedea dreptul de afișare a indicațiilor topografice în limbile minorităților după caz, chiar dacă în acea zonă nu locuiesc minorități în mod tradițional sau în număr semnificativ. În plus, acolo unde sunt stabilite praguri pentru exercitarea dreptului de a afișa însemne topografice în limbile minorităților, aceste praguri nu ar trebui să constituie un obstacol disproporționat în ceea ce privește respectarea anumitor limbi minorităților. În plus, siguranța traficului rutier sau utilizarea unor alfabete diferite nu reprezintă argumente rezonabile împotriva însemnelor bilingve. Dimpotrivă, afișajul bilingv ar trebui promovat, deoarece transmite mesajul că un anumit teritoriu este locuit în comun și în armonie de către diverse grupuri de populație;¹³⁰
- Atunci când se introduc sau interzic simboluri sau când dezafectează Statului, monumente și alte obiecte sau clădiri cu valoare simbolică, statele ar trebui să țină seama de relațiile istorice și contemporane existente în cadrul comunității. În acest context, politicile Statelor ar trebui să vizeze încurajarea legăturilor interculturale, recunoașterea și acceptarea reciprocă de către toate grupurile din societate;
- Atunci când se denumesc sau se redenumesc străzi, clădiri și alte spații publice, trebuie să se acorde o atenție specială impactului pe care acest lucru îl poate avea asupra integrării societății. Din acest punct de vedere este esențial ca deciziile de acest tip să fie luate într-o manieră inclusivă și participative și să nu aibă ca efect divizarea grupurilor din societate;
- În ceea ce privește afișajul simbolurilor religioase în public, construcția sau reconstrucția siturilor religioase, ritualurile religioase și uzanțele alimentare și/sau vestimentare, abordările din cadrul Statelor participante variază considerabil. Cu toate acestea, minoritățile care practică o religie diferită de cea a majorității se expun riscului de a se plasa într-o postură dezavantajoasă și se pot confrunta cu discriminarea. Deși marja de apreciere a Statelor în ceea ce privește afișarea publică a simbolurilor religioase este largă, Statele ar trebui să se asigure că nu există discriminare de fapt sau de drept pe criterii religioase. De asemenea, Statele ar trebui să se asigure că sunt respectate drepturile religioase ale minorităților, în special libertatea religioasă, libertatea credințelor sau libertatea de a nu avea o credință. Statele ar trebui să respecte diversitatea religioasă și să ia în calcul aplicarea principiului acceptării pretențiilor rezonabile de natură religioasă. De asemenea, Statele ar trebui să promoveze dialogul interreligios, după caz.

129 CCMN, articolul 11.

130 Comentariul privind limba, paragraful 67.

Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa lucrează pentru **stabilitate, prosperitate și democrație** în 57 de state, prin dialog politic referitor la valorile comune și prin activități practice care își lasă o amprentă de durată.