

Kultūras daudzveidība un cilvēktiesības: mūsdienu Eiropas standarti

Boriss Cilevičs

Kultūras daudzveidība:

- *Maksimāli plašs etnisko, lingvistisko, konfesionālo u.c. atšķirību spektrs*
- **Starptautiskie standarti?**
- **Tiesiskā bāze?**

Kultūras daudzveidība

- “*Romantiskais nacionālisms*”: ideāls – homogēna kultūras vide bez minoritātēm
- Valsts bez minoritātēm ir bīstama ilūzija!
- Pat secesijas gadījumā parādās jaunas minoritātes (*Kosovas piemērs*)
- Migrācija
- Jauktās laulības
- Vēsturisko identitāšu atdzimšana
- ES – “*kvazi-valsts*” bez vairākuma – **tendence?**

Stabilitātes dilemma:

- Minoritāšu apspiešana un asimilācija?
- Minoritāšu identitātes atzīšana un cieņa?

“Demokrātijas līdzsvars”:

- Daudzveidība kā fundamentālā vērtība
- Vienveidība kā nācijas vienotības obligāts priekšnosacījums
- *Optimāls līdzsvars?*
- Universāli principi – bet vai universāli praktiski risinājumi?

Daudzveidības politika nacionālā līmenī

- **Konservatīvā:** homogenizācija, daudzveidības apspiešana – «*viena valsts, viena nācija, viena valoda*»
- **Liberālā:** *kultūras neitralitāte* – vienveidība publiskā sfērā, daudzveidība privātā sfērā
- **Multikulturālā:** daudzveidības atzīšana un tās atbalstīšana gan publiskajā, gan privātajā sfērā

Starptautiskais tiesiskais ietvars

- **Politiskās deklarācijas**
- **Juridiski saistošie dokumenti**
- **Rekomendācijas**
- **Starptautisko tiesu lēmumi**
- **Starptautisko ekspertu komiteju secinājumi**

Koncepcijas un pieejas

- **Nediskriminācija un vienlīdzība**
- **Kultūras daudzveidības un mantojuma saglabāšana**
- **Minoritāšu (mazākumgrupu) tiesības**

Nediskriminācija un vienlīdzība

- Universāla piemērošana – mūsdienu cilvēktiesību pamats
- ANO: CERD
- ES: Rasu direktīva – *netiešā diskriminācija, pierādījumu nastas pārnešana*
- Eiropas Padome: ECTK 14.pants, 12. protokols

Nediskriminācija - interpretācija?

- Vienāda attieksme – vai vienlīdzība pēc būtības?
- Pilnīga un efektīva līdztiesība
- Piemēri:
 - Reliģiskie svētki
 - Tiesvedības valoda
 - Dzelzsceļnieka formas tērps

Nediskriminācija – pamatjautājums:

- Vai vienāda attieksme nodrošina vienlīdzību praksē?
- Atsevišķos gadījumos praktiskās vienlīdzības nodrošināšanai nepieciešama **atšķirīga attieksme**
- - *Thlimmenos vs Greece* (6/04/2000, No. 34369/97)

Kultūras daudzveidības saglabāšana

- UNESCO (kultūras mantojums)
- ES: programmas un projekti
(*MERCATOR, EBLUL, Eurolang, ...* -
tradicionālās minoritātes/valodas – *lesser
used languages*)
- Eiropas Padome: Reģionālo un
minoritāšu valodu harta

Minoritāšu tiesības

- “Agrīnie” divpusējie līgumi
- Nāciju Līgas “minoritāšu līgumi”
- ICCPR 27.pants (1966)
- EDSO: Kopenhāgenas dokuments (1990)
- ANO: Deklarācija... (1992)
- Eiropas Padome: Vispārēja konvencija (1994)



Minoritāšu tiesības: kas ir šo tiesību subjekts?

- Individuālās vai grupu tiesības?
- Minoritātes definīcija?
- Juridiskie vai politiskie kritēriji?

Minoritātes definīcija

- Permanent Court of International Justice (1930):
Existence of minorities is a question of fact, not of law
- UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (1950s):
a number of factors to be taken into account
- Capotorti's definition (1977)
- Deschenes' definition (1985)
- PACE Recommendation 1201 (1993)
- OSCE HCNM van der Stoep:
«I will recognize minority when I meet it»

Minoritātes definīcija: pamatelementi

- Pastāvīgi dzīvo valstī vai reģionā
- Atšķirīga rase, reliģija, valoda, tradīcijas
- Solidaritāte un tieksme saglabāt kopīgo identitāti
- Skaitliski mazāk nekā 50%
- Pietiekošs skaits
- Nedominējošs stāvoklis (*aparteida režīms DĀR*)
- + Lojalitāte valstij?
- + Mērķis: juridiskā un faktiskā vienlīdzība?
- + Pilsonība (*longstanding and lasting ties*) ?

UN: CCPR General Comment No. 23, 08/04/1994

- **5.1. The terms ...also indicate that the individuals designed to be protected need not be citizens of the State party. In this regard, the obligations deriving from article 2.1 are also relevant, since a State party is required under that article to ensure that the rights protected under the Covenant are available to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction, except rights which are expressly made to apply to citizens, for example, political rights under article 25. A State party may not, therefore, restrict the rights under article 27 to its citizens alone.**

Vispārējās konvencijas Konsultatīvā komiteja:

- *Scope of application*: Dānijas, Vācijas u.c. kritika
- Konsekventi iestājās par iekļaujošo pieeju:

In the absence of a definition in the Framework Convention itself, the Parties must examine the personal scope of application to be given to the Framework Convention within their country... Whereas on the one hand Parties have a margin of appreciation in this respect in order to take the specific circumstances prevailing in their country into account, on the other hand this must be exercised in accordance with general principles of international law and the fundamental principles set out in Article 3. In particular, the implementation of the Framework Convention should not be a source of arbitrary or unjustified distinctions.

- 4. Temātiskais komentārs

PACE: Recommendation 1623 (2003):

- the Assembly considers that the states parties do not have an unconditional right to decide which groups within their territories qualify as national minorities in the sense of the Framework Convention. Any decision of the kind must respect the principle of non-discrimination and comply with the letter and spirit of the Framework Convention.

Valstu pozīcijas:

- Deklarācijas: “tradicionālās” minoritātes (Austrija, Igaunija, Šveice u.c.)
- Konkrēto minoritāšu uzskaitījums (Dānija, Vācija, Slovēnija u.c.)
- Minoritāšu nav (Lihtenšteina, Luksemburga, Malta)
- Nacionālā likumdošana (Ungārija, Polija – 100 gadi)
- Iekļaujošā pieeja (Lielbritānija, Krievija – ierobežojumu nepieļaujamība)

Minoritāšu tiesības ANO sistēmā: ICCPR

- 2.p. 1. Ikviena šā pakta dalībvalsts apņemas respektēt un garantēt visām tās teritorijas ietvaros un tās jurisdikcijā esošajām personām šajā paktā atzītās tiesības bez jebkādas atšķirības - neatkarīgi no rases, ādas krāsas, dzimuma, valodas, reliģijas, politiskās vai citas pārliecības, nacionālās vai sociālās izcelšanās, mantiskā stāvokļa, dzimšanas vai citiem apstākļiem.
- 27.p. Valstīs, kuras ir etniskās, reliģiskās un valodas mazākumtautības, personām, kas pieder pie šīm mazākumtautībām, nedrīkst atņemt tiesības kopā ar citiem tās pašas grupas locekļiem baudīt savu kultūru, nodoties savai reliģijai un izpildīt tās rituālus, kā arī lietot dzimto valodu.

Minoritāšu tiesības ANO sistēmā: individuālās sūdzības

- Lovelace vs Canada (1977), Kitok vs Sweden (1985), Lansman vs Finland (1994) – pamattautu tiesības
- Guesdon vs France (1986) – tiesības lietot dzimto valodu tiesā
- Ballantine vs Canada (1993) - tiesības lietot minoritātes valodu publiskajā informācijā
- Waldman vs Canada (1999) – minoritāšu privāto skolu subsidēšana
- Dirgaardt vs Namibia (2000) – minoritātes valodas lietošana saskarsmē ar valsts varas institūcijām
- Ignatane vs Latvia (1999) – valsts valodas prasmes prasības deputātu kandidātiem
- Raihman vs Latvia (2010) – minoritātēm piederošo personu personvārdu pārveidošana

EDSO: minoritāšu tiesības kā konfliktu novēršanas līdzeklis

- **Kopenhāgenas dokuments, 1990, 30.-40.lpp.:**
- Vienlīdzība un nediskriminācija. Īpaši pasākumi vienlīdzības nodrošināšanai
- Piederība minoritātei – personiskās izvēles jautājums
- Minoritātes valodas brīva lietošana privāti un publiski (*in private and in public*)
- Minoritāšu pašu izglītības, kultūras un reliģiskās iestādes un organizācijas – *bez finanšu saistībām no valsts puses*
- Netraucēti kontakti savā starpā un pāri robežām
- Tiesības izplatīt un saņemt informāciju minoritāšu valodās
- “Adekvātas iespējas” lietot minoritāšu valodas saskarsmē ar valsts institūcijām
- Efektīva līdzdalība sabiedrības dzīvē

EDSO: Augstākais komisārs nacionālo minoritāšu jautājumos

- Mandāts (1992): *agrīnā brīdināšana* ar mērķi novērst konfliktus, kas var apdraudēt mieru un stabilitāti
- Nedrīkst iejaukties, ja konflikts jau sācies
- Nevar izskatīt individuālas sūdzības
- Konfidenciālas rekomendācijas dalībvalstīm

EDSO AKNM rekomendācijas: *soft law*

- 1996: Hāgas rekomendācijas (izglītība)
- 1998: Oslo rekomendācijas (valoda)
- 1999: Lundas rekomendācijas (efektīvā līdzdalība)
- 2001: Varšavas vadlīnijas (vēlēšanās)
- 2003: Vadlīnijas par elektroniskajiem medijiem
- 2006: Vadlīnijas par policijas darbību
- 2008: Bolcano rekomendācijas (starpvalstu attiecības)
- 2012: Ļubļanas rekomendācijas (sabiedrības integrācija)

Eiropas Padome: Eiropas konvencija par cilvēktiesību aizsardzību

■ 14.p.

Prohibition of discrimination

The enjoyment of the *rights and freedoms set forth in this Convention* shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, **association with a national minority**, property, birth or other status.

Eiropas Padome: Eiropas konvencija par cilvēktiesību aizsardzību

12th protocol

ARTICLE 1

General prohibition of discrimination

1. The enjoyment of *any right set forth by law* shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, **association with a national minority**, property, birth or other status.
2. No one shall be discriminated against *by any public authority* on any ground such as those mentioned in paragraph 1.

Eiropas Cilvēktiesību tiesas lēmumi

- *“Belgian linguistic case”* (1968) – minoritāšu valodu lietošana izglītībā
- *Buckley* (1996), *Chapman* (2001)... *vs UK* – čigānu (romu) tradīcijas un dzīvesveids
- *Sidiropoulos vs Greece* (1998) – maķedoniešu minoritātes NVO reģistrācija
- *Thlimmenos vs Greece* (2000) – vienāda attieksme var būt diskriminējoša
- *OMO Ilinden Pirin vs Bulgaria* (2001) - maķedoniešu minoritātes NVO reģistrācija
- *Podkolzina vs Latvia* (2002) – valodu prasības deputātu kandidātiem
- *Gorzelik vs Poland* (2004) - sileziešu minoritātes politiskās partijas reģistrācija
- *D.H. vs Czech Republic* (2007) – segregācija izglītībā
- *Sejdic and Finci vs Bosnia* (2009) – varas dalīšana starp etniskām/religiskām kopienām

Eiropas Padome: Reģionālo un minoritāšu valodu harta

- Valodu, nevis indivīdu tiesību aizsardzība
- *À la carte* princips
- Pārraudzības mehānisms

Eiropas Padome: Vispārējā konvencija par nacionālo minoritāšu aizsardzību

- Pirmais juridiski saistošais dokuments par minoritāšu aizsardzību
- Politiskās deklarācijas – EDSO Kopenhāgenas dokumenta – saturs pārveidots juridiskās saistībās
- Juridisks - bet ne tiesas (*legal but not judicial*)
- “*Principu dokuments*”
- Pārraudzības mehānisms
- NVO loma
- Individuālo sūdzību procedūras nav – papildprotokola ideja?
- 39 DV ratificēja, 4 parakstīja, 4 pat neparakstīja

Minoritāšu tiesību mūsdienu izpratne

- Minoritāšu tiesības – fundamentālo cilvēktiesību neatņemama sastāvdaļa
- Minoritāšu tiesības nav kādas īpašas privilēģijas, ko valsts var dāvēt dažām grupām pēc saviem ieskatiem

Minoritāšu tiesību mūsdienu izpratne

- Papildina fundamentālo nediskriminācijas principu – situācijās, kad **pilnīgas un efektīvas vienlīdzības nodrošināšanai ir nepieciešama atšķirīga attieksme**
- Tātad, nevar pamatot minoritāšu tiesību noliegšanu, atsaucoties uz vienādas attieksmes principu

Minoritāšu tiesību mūsdienu izpratne

- Starptautiskie dokumenti piedāvā tikai pamatprincipus, kas var tikt īstenoti praksē izmantojot dažādas metodes, atkarībā no konkrēto situāciju īpatnībām
- Šo konkrēto risinājumu atbilstība starptautisko dokumentu burtam un garam tiek pārbaudīta ar pārraudzības procedūrām, ko veic specializētas ekspertu komitejas. Rekomendācijas minoritāšu aizsardzības konkrēto metožu uzlabošanai tiek izstrādātas pastāvīga dialoga un konsultāciju gaitā, iesaistot tajās visas ieinteresētas puses un ņemot vērā labo praksi.

Minoritāšu tiesību mūsdienu izpratne

- Izšķirošs faktors – minoritāšu **efektīva līdzdalība**, īpaši jautājumos, kas tieši skar minoritāšu intereses
- Efektīvi konkrēti risinājumi parasti balstās uz minoritāšu konkrēto vajadzību ievērošanas konkrētās situācijās
- Minoritātēm piederošām personām jānodrošina iespējas brīvi izvēlēties vienādo vai atšķirīgo attieksmi
- Ir būtiski nodrošināt, ka šī izvēle ir patiešām brīva, nevis izdarīta valdības spiediena rezultātā

Secinājumi: kultūras daudzveidības pārvalde (*diversity management*)

- Daudzveidība – vērtība, ko vajag saglabāt, atbalstīt un attīstīt
- Vienlīdzība sasniedzama nevis caur daudzveidības likvidēšanu (kultūras homogenizāciju), bet tās atzīšanu un ievērošanu – *unity in diversity*
- Minoritāšu tiesības – sabiedrības pārvaldes sistēmas pielāgošana, ņemot vērā sabiedrības daudzveidību
- Daudzveidības politikas mūsdienu standarti
 - ierobežo konservatīvas stratēģijas
 - uzdod liberālās stratēģijas
 - deklaratīvi veicina multikulturālās stratēģijas