

Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava

novembar 2012. godine

Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava uz objašnjenje

novembar 2012. godine



OSCE – Organizacija za sigurnost
i suradnju u Evropi

VKNM – Visoki Komesar za nacionalne manjine

Ovaj dokument predstavlja prevod publikacije koju je izdao OSCE Visoki Komesar za nacionalne manjine (VKNM).

U slučaju postojanja razlika ili neslaganja između originalne verzije na engleskom jeziku i prevoda na bosanski jezik, verzija na engleskom jeziku smatraće se preovlađujućom.

Ukoliko želite slobodno kopirajte svaki podatak iz ove brošure; bili bismo zahvalni ako biste u daljnjem korištenju naveli izvor.

ISBN 978-90-75989-21-2

© OSCE High Commissioner for National Minorities 2012

Štampane u Nizozemskoj

Također dostupno u elektronskom formatu na adresi:
www.osce.org/hcnm

Za daljnje informacije obratite se:

Visoki komesar OSCE-a za nacionalne manjine
OSCE High Commissioner on National Minorities
2514 AP The Hague
Prinsessegracht 22
Tel: +31 (0)70 312 5500
Fax: +31 (0)70 636 5910
Email: HCNM@HCNM.org

SADRŽAJ

Uvod	2
I. Strukturna načela	7
Suverenost podrazumijeva odgovornost	7
Dobro i demokratsko upravljanje	9
Nediskriminacija i stvarna jednakopravnost	10
Poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući manjinska prava	12
II. Načela integracije	14
Prepoznavanje raznolikosti i višestrukih identiteta	14
Prvenstvo dobrovoljne samoidentifikacije	15
Neizolacionistički pristup pitanjima manjina	17
Zajedničke javne institucije, osjećaj pripadnosti i uzajamno priznavanje ...	18
Uključivanje i efektivno učešće	19
Prava i obaveze	20
Veze među zajednicama	22
Politike usmjerene na većinske i na manjinske grupe	23
III. Elementi okvira integracijske politike	24
Formulisanje efikasnih politika	24
Zakonodavstvo i institucije	29
Učesnici i uloge	33
IV. Ključna područja politike	39
Antidiskriminacija i potpuna i stvarna jednakopravnost	39
Državljanstvo	41
Efikasno učešće	46
a. Učešće u javnom životu	47
b. Društveno i ekonomsko učešće	49
c. Učešće u kulturnom i vjerskom životu	51
Jezik	53
Obrazovanje	55
Sigurnost i provedba zakona	58
Pristup pravosuđu	59
Mediji	61
Raznolikost simbola i njihovo korištenje u javnom domenu	64

Uvod

Odlukom iz Helsinkija jula 1992. godine, Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE) uspostavila je poziciju Visokog komesara za nacionalne manjine (VKNM) kako bi u samom začetku bili spriječeni sukobi do kojih bi moglo doći usljed tenzija zbog pitanja koja se tiču nacionalnih manjina. U toku posljednjih 20 godina, tri visoka komesara, koja su se na toj funkciji promijenila nanovo su se u svom radu susretala sa više istih pitanja. Kao odgovor na to oni su objavili šest tematskih Preporuka i Smjernica sa uvidom u situaciju i savjetima državama koje se susreću sa istim pitanjima. Prva tri izdanja – *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje*, *Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika* i *Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* – uglavnom se bave unapređivanjem i razradom standarda iz oblasti obrazovanja, jezika i učešća u javnom životu. Dva naredna izdanja – *Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima* i *Preporuke za rad policije u multietničkim društvima* – bave se konkretnim problemima s kojima se mnoge države članice suočavaju u organiziranju djelotvornog rada policije u etnički raznolikim društvima i u stvaranju uslova za pristupanje predstavnika nacionalnih manjina elektronskim medijima na svom jeziku. Najnovije preporuke – *Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima* – bave se uslovima i ograničenjima unutar kojih države članice mogu davati podršku manjinama koje žive u drugim državama.

Sva pitanja obuhvaćena ovim dokumentima direktno proizilaze iz napora visokih komesara na suzbijanju tenzija i sprečavanju međuetničkih sukoba. Njihovo iskustvo ukazuje na to da različitost sama po sebi nije ni u uzajamnoj vezi niti je uzročno povezana s porastom tenzija i nasilja. Nijedan od brojnih etničkih sukoba koji su izbili u Evropi nakon perioda Hladnog rata nije bio neizbježan. Ti sukobi su posljedice političkih odluka koje su mogle biti drugačije. Ovakvi sukobi najčešće su proistekli iz negiranja osnovnih prava i sistematske, odnosno systemske isključenosti i otuđenosti čitavih zajednica.

Zbog toga je zaštita ljudskih prava, u koje spadaju i prava manjina, neraskidivo povezana s očuvanjem mira i stabilnosti kako unutar samih država tako i

između njih. Države su dužne jamčiti jednake mogućnosti svima, bez obzira na pripadnost većinskom ili manjinskom stanovništvu, kao i učešće u u privrednom, društvenom, kulturnom i političkom životu. Nadalje, državama je u interesu stvoriti uslove za pružanje jednakih mogućnosti za učešće: slabo učešće isključenih ili marginaliziranih grupa stanovništva u društvu obično dovodi do stvaranja posrednih i neposrednih troškova nastalih usljed smanjenog doprinosa općem dobru i povećanih troškova povezanih sa određivanjem pravaca djelovanja radi rješavanja brojnih posljedica isključivanja ovih segmenata iz društva.

Međutim, Visoki komesari prilikom vršenja svojih uzastopnih mandata također su spoznali da prepoznavanje i priznavanje manjinskih kultura, identiteta i političkih interesa, te promoviranje učešća svih, sami po sebi ne mogu biti dovoljni za izgradnju održivog i trajnog mira. Zbog toga Visoki komesari dodatno preporučuju da države provode politiku djelovanja i donesu mjere koje će biti usmjerene na promoviranje integracije i kohezije u raznolikim, multietničkim društvima.

Ako u raznolikim društvima nema dobre integracijske politike, postoji opasnost da različite zajednice, posebno one velike i teritorijalno koncentrirane, mogu postati sve više razdvojene, sa malo ili nimalo zajedničkih interesa i zajedničkog osjećaja pripadnosti. Takvo razdvajanje u paralelna društva koje ništa ne povezuje predstavlja znatan rizik za održivost i stabilnost bilo koje višenacionalne države. Ovaj rizik može biti ublažen procesom integracije kojim se dobro upravlja, i koji može biti od ključnog značaja pri sprečavanju eskaliranja tenzija u sukob, a također je i preduslov za izgradnju pravednog društva. Temeljni zadatak integracije je ispunjavanje obaveza koje podrazumijeva suverenitet, vodeći računa o poštovanju ljudskih prava i stvaranju uslova za dobro i efikasno upravljanje, što je tijesno povezano s ukupnom stabilnosti bilo kojeg pluralističkog društva.

Cilj *Ljubljanskih smjernica o integraciji raznolikih društava* je uspostaviti ovakav pristup i način razmišljanja. *Smjernice* se ne zadržavaju samo na podršci priznavanju manjinske kulture, identiteta i političkih interesa već, dodatno, daju preporuke državama da omoguće uspostavljanje komunikacije i interakcije preko etničkih granica. Ovim *Smjernicama* se sugerira ne samo da bi nacionalne manjine trebale uživati zakonsko pravo na efikasno učešće u cjelokupnom upravljanju državom, nego i da ih treba *poticati* na to.

Integracija je dinamičan proces koji podrazumijeva međusobno angažiranje više aktera, čime se doprinosi efikasnom učešću svih pripadnika raznolikog društva u privrednom, političkom, društvenom životu i kulturi, te se njeguje uzajamno i sveobuhvatno osjećanje pripadnosti, kako na nivou države, tako i na lokalnim

nivoima. Kako bi podržale proces integracije, države trebaju usvojiti pravce djelovanja kojima se stremi stvaranju društva u kojem se raznolikost poštuje i u kojem svako, uključujući sve pripadnike etničkih, jezičkih, kulturoloških ili vjerskih grupa, doprinosi izgradnji i održavanju zajedničkog i sveobuhvatnog građanskog identiteta. To se postiže pružanjem jednakih prilika svima da doprinesu zajednici, ali i da imaju korist od nje. Ovim se od države zahtijeva da stvori uslove za poštovanje prava svih svojih građana i da svim pripadnicima društva omogućući preuzimanje svog dijela odgovornosti. Društvo kao cjelina ima koristi od takve politike. Ovaj proces može dovesti do promjena i u većinskoj i u manjinskoj kulturi. Zbog toga Visoki komesar radije govori o integraciji multietničkih društava nego o integraciji manjinskih grupa u datom društvu.

S obzirom na sve veću etničku i kulturološku raznolikost u svim državama članicama OSCE-a i pratećim većim interesovanjem za integracijske modele i pristupe, Visoki komesar je odlučio da objedini kolektivno iskustvo visokih komesara i da ga predstavi u vidu ovih *Smjernica*. Ovim se nastoje dati smjernice o načinu na koji države mogu raditi na postizanju veće integracije i društvene kohezije dok rješavaju sveopće pitanje zaštite i promoviranja ljudskih prava, uključujući prava drugačijih zajednica na zaštitu identiteta. Nema tog općeg savjeta koji se može primijeniti na sve države članice, a kojim bi se pružili konkretni odgovori u vezi s državnom politikom, jer svaka država ima svoj kontekst. Međutim, ovim *Smjernicama* se ukazuje da odgovornost za davanje podrške procesu integracije i provedbu integracijskih politika uvijek snosi država.

U *Smjernicama* se kombinira normativni i praktičani pristup utemeljen na iskustvu VKNM-a, stečen u radu na pitanjima nacionalnih manjina u kontekstu tranzicije, nakon perioda Hladnog rata, te na izgradnji i konsolidaciji država. Iako se zasnivaju na konkretnom iskustvu VKNM-a i ne obuhvataju iscrpan skup integracijskih politika, one, ipak, sadrže uvide i zaključke koji mogu biti od značaja u mnogim različitim kontekstima.

Sam pojam „nacionalna manjina“, kako je korišten u *Smjernicama*, odnosi se na širok raspon manjinskih grupa i obuhvata etničke, vjerske, jezičke i kulturološke zajednice, bez obzira da li su ih države u kojima borave priznale kao takve i bez obzira na obilježja koja im se pripisuju ili koja one potražuju. Osim toga, pojam „manjina“ često se koristi kao skraćenica za pojam „pripadnici nacionalnih manjina“. To ne znači da se sva načela prava manjina i konceptualne mogućnosti, koje su predstavljene u ovom dokumentu, mogu primijeniti na svaku situaciju na isti način. Dok standardi osnovnih ljudskih prava vrijede za sve, jasno je da dobre integracijske politike moraju u izvjesnoj mjeri biti osmišljene tako da riješe probleme

i zadovolje potrebe različitih manjinskih grupa u različitim okolnostima. Sadržaj integracijske politike može ovisiti o faktorima, koje je, između ostalih, potrebno uzeti u obzir, poput broja pripadnika pojedine skupine, dužini trajanja boravka na određenom mjestu i geografskoj koncentriranosti, kao i od pojedinih društvenih, ekonomskih i kulturoloških potreba. Osim toga, pri stvaranju integracijske politike mora se voditi računa i o činjenici da mnogi pojedinci imaju višestruke identitete na koje se mogu pozivati na različite načine, u različito vrijeme i u različitom kontekstu.

Smjernice sadrže četiri dijela: strukturna načela, načela integracije, elemente okvirnog koncepta integracijske politike i ključna područja politike. *Strukturna načela*, pobrojana bez hijerarhijskog redoslijeda, međusobno su povezana i potrebna, iako nisu u potpunosti ostvariva. Riječ je o ciljevima kojima sve države trebaju težiti, a teško je zamisliti da bi dobar integracijski koncept mogao biti izvodljiv u nedostatku bilo kakvih nastojanja da se ta načela i primijene. Iako ova strukturalna načela nikada ne mogu biti ostvarena do savršenstva i za sva vremena, to ne može postati razlogom za nedonošenje ili neprovedbu integracijske politike. *Načelima integracije* postavljene su osnovne teze i vrijednosti koje se još konkretnije odnose na integraciju ili koje su neophodne za formuliranje integracijske politike. *Elementima okvirnog koncepta integracijske politike* postavlja se osnov za razradu i primjenu integracijske politike, uključujući mehanizme, procese i multidisciplinarne teme. I na kraju, iako u Ključnim područjima politike nije data iscrpna lista relevantnih oblasti politike, izložena su glavna tematska razmatranja zasnovana na iskustvu VKNM-e, te je dat niz konkretnih primjera iz područja politike, koja treba pažljivo odabrati i prilagoditi datom kontekstu.

Rad na integriranju društva složen je proces u kojem se prepliću više koncepata, a *Smjernice* su proizašle iz rada i iskustva stečenog u proteklih 20 godina. Zasnovane su na vrijednim doprinosima sadašnjih i bivših zaposlenika Ureda visokog komesara za nacionalne manjine, među kojima su i Francesco Palermo i Ilze Brands Kehris. Oni su imali koristi od angažiranja i saznanja mnogih drugih stručnjaka koji su svojim komentarima i kritikama doprinijeli izradi ranijih verzija *Smjernica*. Među ovim spoljnim saradnicima su: Rainer Baubock, 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 i Sarah Spencer. Ove *Smjernice*, međutim, zasnivaju se na konkretnom iskustvu VKNM-a i ne odražavaju stavove bilo kojeg stručnjaka.

Svrha ovih *Smjernica* je, osobama koje rade na osmišljavanju politika te predstavnicima državnih vlasti, dati uvid u vodeća načela i pružiti im praktične

savjete o načinima razrade i primjene koncepata kojima se lakše postiže integracija raznolikih društava. Nadamo se da će i ostalim akterima, koji na različite načine doprinose tom procesu, a u koje spadaju predstavnici građanskih udruženja, privatnog sektora i nezavisnih institucija, ove *Smjernice* biti od koristi u radu. Izrada i primjena integracijskih politika treba biti među prioritetima svim državama koje žele prepoznati raznolikosti i izbjeći rizik od sukoba koji može nastati zbog naglašenog razdvajanja i porasta napetosti među društvenim cjelinama, i time pridonijeti dugoročnom miru i stabilnosti. Nudeći zaključke proistekle iz 20-godišnjeg rada VKNM-a na pružanju podrške procesima koji su stremili integriranju društva i dajući preporuke zasnovane na tom iskustvu, nadati se da će ove *Smjernice* pridonijeti razradi i primjeni djelotvornih integracijskih politika država članica.

Knut Vollebaek
Visoki komesar OSCE-a za nacionalne manjine
U Hagu, 7. novembra 2012. godine

I. Strukturna načela

Suverenost podrazumijeva odgovornost

1. Suverena i funkcionalna država preduslov je za stabilno društvo. Pod suverenitetom se podrazumijeva da država ima prava i odgovornosti, kako prema vlastitim državljanima tako i prema međunarodnoj zajednici. Među odgovornostima suverene države su izrada i primjena integracijske politike koja se temelji na stabilnom institucionalnom i zakonodavnom okviru.

Suverenitet države temeljno je načelo međunarodnog prava i uređeno je nizom značajnih međunarodnih dokumenata ili se u njima navodi.¹

Stabilno društvo, u kojem se dinamički procesi promjene odvijaju bez nasilja, može se postići, održavati i dalje razvijati samo onda kada su ispunjeni uslovi za djelotvorno ostvarivanje suverenosti. Osim toga, suverenost treba ostvarivati prema sljedećim načelima: dobro i demokratsko upravljanje, nediskriminacija, stvarna jednakost, te poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući i prava manjina.

U savremenoj demokratskoj državi, dužnost države prema njenim stanovnicima zasniva se na suglasnosti naroda. Suverenitet je, dakle, i iz naroda i za narod. Suverenitetom se ne podrazumijevaju samo prava već i obaveze i odgovornosti.

¹ To uključuje, *inter alia*, i članove 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija (u daljnjem tekstu: „Povelja UN-a”), Helsinški završni dokument KSSE iz 1975. godine, načela I-X; Pariška povelja za novu Evropu iz 1990. godine; KSSE-ov Dokument sa sastanka o ljudskoj dimenziji održanog u Kopenhagenu iz 1990. godine (u daljnjem tekstu: „Dokument iz Kopenhagena”), stav 37.; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Evrope iz 1995. godine (u daljnjem tekstu: „Okvirna konvencija”), Preambula i član 21.; Deklaracija UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama iz 1992. godine (u daljnjem tekstu: „UN-ova Deklaracija o manjinama”), član 8 (4); Završni dokument EU sa osnivačke konferencije za Pakt stabilnosti u Evropi iz 1994. godine (u daljnjem tekstu: „Pakt stabilnosti”), stav 1.6.

Konkretno, države su, u okviru svojih nadležnosti, dužne svakome omogućiti ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, uključujući i prava manjina.²

U kontekstu međunarodne odgovornosti za poštovanje i zaštitu ljudskih prava, uključujući i prava manjina, države su odgovorne međunarodnoj zajednici i zato su dužne ispuniti svoju obavezu podnošenja izvještaja međunarodnim nadzornim i savjetodavnim tijelima. Takva tijela imaju velikog udjela u promoviranju transparentnosti, razumijevanja i dobre volje, a države trebaju davati podršku, razvijati i u potpunosti učestvovati u tim mehanizmima.

U odgovornosti država, koje proizilaze iz suvereniteta, spada i promoviranje integracije društva. Na osnovu iskustva Visokog komesara OSCE-a za nacionalne manjine (u daljnjem tekstu: VKNM), trajni mir, stabilnost, unutrašnja i vanjska sigurnost i prosperitet povezani su sa omogućavanjem procesa integracije svih segmenata društva. Ovim se podrazumijeva da države štite svoje raznolikosti kroz politike te institucionalne i pravne okvire, koji olakšavaju uključivanja u društvene tokove, priznavanja i uzajamna prilagođavanja.

To što država slabo ili nikako ne funkcionira, odnosno nije savršena, ne može biti razlog da se izbjegne rad na razvoju i primjeni integracijske politike; naprotiv, iskustvo VKNM-a ukazuje na to da uz uspostavljene integracijske politike država, zapravo, bolje funkcionira.

² Ova vrsta odgovornosti uvrštena je, *inter alia*, i u: Helsinški završni dokument KSSE, Načelo VII, stav 4.; Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (u daljnjem tekstu: „Evropska konvencija“), član 1.; i, posebno u vezi sa manjinama, Međunarodni pakt UN-a o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (u daljnjem tekstu: „Pakt o građanskim i političkim pravima“), član 27.; UN-ovoj Deklaraciji o manjinama, član 1(1); Dokument iz Kopenhaga, stav 33(1) i 36(2); te Okvirnoj konvenciji, član 1.

Dobro i demokratsko upravljanje

2. Dobro i demokratsko upravljanje služi potrebama i interesima cjelokupnog stanovništva jedne države. Iako demokratija podrazumijeva vladavinu većine u političkom odlučivanju, ona također uključuje i mjere zaštite od zloupotrebe većinske vlasti. To se postiže stvaranjem uslova za zaštitu i učešće manjina u upravljanju, te usmjeravanjem na inkluzivni proces upravljanja u kojem učestvuju svi članovi društva.

Pluralistička demokratija, podjela vlasti, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava su neraskidivo međusobno povezani i preduslovi su za trajni mir, sigurnost i pravdu.

Sve države članice OSCE-a zalažu se za provedbu demokratije, uz politički pluralizam, kao temeljnog načela u svojim zakonskim i političkim obavezama.³ Budući da vlast počiva na volji naroda⁴, ovim se podrazumijeva da svako ima pravo uzeti učešća u pitanjima od društvenog značaja. To zahtijeva postojanje predstavničkih institucija na svim nivoima vlasti.⁵

Demokratija – i upravljanje vođeno načelima demokratije – odnosi se i štiti cijelokupno stanovništvo jedne države, bez obzira na njegove kulturološke, socijalne, ekonomske, jezičke, etničke ili vjerske razlike ili pripadnosti. Države moraju u potpunosti poštovati vladavinu prava i međunarodne standarde manjinskih prava u koje spadaju i standardi koji se odnose na djelotvorno učešće manjina.⁶ Dakle, demokratskim procesom donošenja odluka svima je omogućeno da istinski učestvuju u upravljanju i izraze svoje mišljenje, uključujući i one koji su u neravnopravnom položaju u strukturalnom smislu.⁷

Proces dobrog i demokratskog upravljanja može u donošenju odluka zahtijevati i oblike sudjelovanja kojima se proaktivno ide u susret grupama koje bi, inače, bile marginalizirane.

3 Dokument iz Kopenhagena, Preambula i stavovi 5. i 6.

4 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 21(3).

5 Međuparlamentarna unija, Univerzalna deklaracija o demokratiji, 1997.

godina (u daljnjem tekstu: „Deklaracija o demokratiji”), stav 11.

6 Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, 1999. godina (u daljnjem tekstu: „Preporuke iz Lunda”), Preporuka 2.

7 Vidi, *inter alia*, Komentar Savjetodavnog odbora iz 2008. godine na stvarno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i privrednom životu i pitanjima od značaja za društvo (u daljnjem tekstu: „Komentar na učešće”).

Demokratsko upravljanje zahtijeva podjelu vlasti. U određenim kontekstima, efikasno učešće može porasti ukoliko se primijene instrumenti kao što su sistem teritorijalnog ili neteritorijalnog prenošenja ovlasti ili dogovora o učešću u vlasti.⁸

Nediskriminacija i stvarna jednakopravnost

3. Nediskriminacija i stvarna jednakopravnost nisu samo temeljna načela koja se prepliću nego su i preduslovi za djelotvoran doprinos svih općem dobru. Zabrana diskriminacije podrazumijeva jednakost pred zakonom i jednaku pravnu zaštitu, te uklanjanje svih prepreka na putu ka stvarnoj jednakopravnosti. Osiguravanje stvarne jednakopravnosti po zakonu i u stvarnosti podrazumijeva obavezu usvajanja usmjerenih politika i, gdje je to potrebno, posebnih mjera.

Zabrana diskriminacije i promoviranje stvarne jednakopravnosti načela su navedena u međunarodnim instrumentima kojima se uređuju ljudska prava kako na univerzalnom⁹ tako i na regionalnom nivou.

OSCE je na regionalnom nivou utvrdio načela nediskriminacije i jednakopravnosti.¹⁰ Konkretno, u odnosu na manjine, ostvarivanje njihovih prava bez diskriminacije sadržano je u brojnim dokumentima.¹¹ Na primjer, većina država članica OSCE-a ugradila je ova načela i standarde u svoje ustave. Evropskom konvencijom o ljudskim pravima članicama Vijeća Evrope, izričito je zabranjena diskriminacija na osnovu povezanosti s nacionalnom manjinom, kao što je zabranjena i po drugim

8 Preporuke iz Lunda, Preporuke 14-20.

9 Vidi Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima iz 1948. godine, član 2. i 7.; Pakt o građanskim i političkim pravima, član 2., 26. i 27.; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (u daljnjem tekstu: „Pakt o ekonomskim pravima“), član 2.; i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine (u daljnjem tekstu: „Konvencija o ukidanju rasne diskriminacije“), član 1. Uz ove, i sljedećim instrumentima uređeni su relevantni zaštićeni osnovi, kao što su: rasa, boja kože, jezik (Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim pravima), precima (Konvencija o ukidanju rasne diskriminacije), nacionalnom ili socijalnom porijeklu (Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim pravima), nacionalnom ili etničkom porijeklu (Konvencija o ukidanju rasne diskriminacije) i vjeroispovijesti (Pakt o građanskim i političkim pravima i Pakt o ekonomskim pravima), i, u smislu uvrštavanja „statusa ostalih“, lista je otvorena.

10 Helsinški završni dokument, Načelo VII; Zaključni dokument iz Beča iz 1989. godine, stav 13(7) i 13(8); i Dokument iz Kopenhagena, stav 5(9), 25(3) i 25(4).

11 Deklaracija UN-a o manjinama, član 2(1); i Dokument iz Kopenhagena, stav 31. Uz ove dokumente i Okvirna konvencija, u članu 4(1), posebno zabranjuje diskriminaciju na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini.

srodnim osnovama, kao što su rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, te nacionalno ili socijalno porijeklo.¹²

ediskriminaciju po osnovu, *inter alia*, rasnog i etničkog porijekla¹³ i nacionalnosti¹⁴, Evropska unija¹⁵ je također uredila i provela kroz dvije Direktive.¹⁶

Jednako postupanje ne znači i istovjetno postupanje. Da bi bilo djelotvorno, načelo jednakopravnosti nužno dozvoljava – a u nekim slučajevima i traži – drugačije postupanje prema nekim osobama kako bi im bilo omogućeno da ostvaruju sva prava na ravnopravnoj osnovi s drugim pripadnicima društva. Nekoliko instrumenata potvrđuje da, kada je to potrebno i prikladno, treba usvojiti posebne mjere¹⁷ kako bi se stvorili uslovi za ostvarivanje pune i stvarne jednakopravnosti za grupe koje su u nepovoljnom položaju zbog sistemске i dugotrajne diskriminacije u prošlosti. Takve mjere nisu diskriminatorne po prirodi sve dok se teži ovom legitimnom cilju i dok su srazmjerne tom cilju.¹⁸

Formalna jednakopravnost često nije dovoljna da zajamči punu i stvarnu jednakopravnost svim pripadnicima društva. Zbog toga države moraju usvojiti konkretne i ciljane politike, usmjerene na uklanjanje pravnih, ekonomskih i socijalnih prepreka koje mogu ograničiti stvarnu jednakopravnost i ometati puno učešće svih u političkom, privrednom, društvenom i kulturnom životu države. Takve ciljane politike mogu ići i dalje od pukog uklanjanja prepreka jednakim mogućnostima i težiti stvaranju suštinske jednakopravnosti koja podrazumijeva jednakost ishoda u relevantnim oblastima politike.

12 Konvencija o ljudskim pravima, član 14. i Protokol 12.

13 Ugovor o funkcioniranju Evropske unije (u daljnjem tekstu: „Ugovor o funkcioniranju“), član 19.

14 Ugovor o funkcioniranju, član 18.

15 Sporazum iz Amsterdama, 1997. godina.

16 Direktive 2000/43/EC (uređuje rasno i etničko porijeklo) i 2000/78/EC (uređuje, *inter alia*, vjeroispovijest ili ubjeđenje).

17 Ostali pojmovi su sljedeći: „afirmativna mjera“, „pozitivna mjera“ i, iz Okvirne konvencije, „adekvatne mjere“ (član 4.2).

18 Vidi, *inter alia*, Komitet UN-a za ljudska prava (u daljnjem tekstu: „Komitet za ljudska prava“, Drugi Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Opći komentar br. 18 o nediskriminaciji, 10.11.1989. godine; Komitet UN-a o ekonomskim, socijalnim i kulturnološkim pravima, Opći komentar br. 20 o nediskriminaciji; Konvencija o uklanjanju rasne diskriminacije, član 2(2), i Opća preporuka br. 32 Komiteta za uklanjanje rasne diskriminacije o značenju i djelokrugu posebnih mjera; UN-ova Deklaracija o manjinama, član 4; Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 4(2); Dokument iz Kopenhagena, stav 31; Sastanak stručnjaka KSSE o nacionalnim manjinama 1991. godine u Ženevi, dio IV; i Direktiva EU 2000/43/EC, član 5.

Poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući manjinska prava

4. Poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući manjinska prava, omogućuje raznolikim društvima da se u potpunosti razviju u uslovima sigurnosti, mira i saradnje. Međunarodne obaveze i pravno obavezujući dokumenti predstavljaju minimum standarda koje države treba da poštuju. Pozitivne obaveze također povlače proaktivne politike i promoviranje punog poštovanja prava svih pojedinaca.

Manjinska prava su sastavni dio međunarodnih propisa o ljudskim pravima i nameću pravnu obavezu svakom članu međunarodne zajednice. Države članice OSCE-a također su se obavezale svojim političkim opredjeljenima na području prava manjina.¹⁹ Povelja UN-a naglašava važnost sprječavanja i uklanjanja prijetnji miru²⁰ i historija pokazuje da je, kada države ne štite prava manjina na odgovarajući način, veća vjerovatnoća izbijanja sukoba.

Zaštitom i promoviranjem ljudskih prava, uključujući prava manjina, pomaže se državama da ojačaju kohezivnost svojih društava uz poštovanje raznolikosti pa stoga može biti smatrana preduslovom za dugotrajni mir, sigurnost i stabilnost.

Da bi promovirale integraciju društva, države trebaju prepoznati raznolikost u svojim društvima i suzdržati se od bilo kakvih pokušaja asimiliranja manjina protiv njihove volje. Pored toga, dužne su promovirati prava pripadnika manjina na efikasno učešće u javnim poslovima i održavanje sopstvenog identiteta pružanjem adekvatnih mogućnosti za razvijanje svoje kulture, korištenje svog jezika i ispovijedanje vjere.²¹ Posebne preporuke o tome kako efikasno provoditi ova prava objavio je Visoki komesar za nacionalne manjine dajući osvrt i na obrazovanje²², korištenje jezika²³ i efikasno učešće u javnom životu.²⁴

19 Dokument iz Kopenhagena.

20 Povelja UN-a, član 1.

21 Ova obaveza je utvrđena, *inter alia*, i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, član 27; UNESCO Konvencijom protiv diskriminacije u obrazovanju, član 5.1c.; UN Deklaracijom o manjinama, članovi 1, 2(2) i 2(3); Dokumentom iz Kopenhagena, stavovi 33 i 35; i Okvirnom Konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina, članovi 5(1), 8 i 10-15.

22 Preporuke iz Haga o obrazovnim pravima nacionalnih manjina, 1996 (u daljnjem tekstu: Preporuke iz Haga).

23 Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina, 1998 (u daljnjem tekstu: Preporuke iz Osla).

24 Preporuke iz Lunda.

Dok su manjinska prava, u suštini, pojedinačna prava, mnoga dobivaju na značaju samo onda kada se uživaju i koriste u zajednici s drugima.²⁵ Pojam „drugi“ trebao bi se tumačiti u najširem mogućem smislu i podrazumijevati pripadnike iste manjine, druge manjine ili većine.

25 Okvirna Konvencija o zaštiti prava nacionalnih manjina, član 3(2) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 27.

II. Načela integracije

Prepoznavanje raznolikosti i višestrukih identiteta

5. Raznolikost je karakteristika svih modernih društava i grupa koje ih čine. Zakonodavnim i političkim okvirom treba dozvoliti da individualni identiteti mogu biti višestruki, višeslojni, kontekstualni i dinamični.

Mnoga moderna društva odlikuju se rastućim stepenom raznolikosti svog stanovništva. Istovremeno, migracija – i imigracija i emigracija – doprinosi promjeni demografske slike. Važno je uzeti u obzir i potencijalne posljedice tih pojava na položaj i stanje nacionalnih manjina.

U isto vrijeme, različiti segmenti i grupe koje čine društva i sami su raznoliki i ne bi trebali biti smatrani nepromjenljivim i monolitnim.

Individualni identiteti mogu biti i, zapravo, jesu u sve većoj mjeri *višestruki* (osjećaj postojanja nekoliko horizontalnih identiteta; na primjer, pripadnost ne samo jednoj etničkoj grupi), *višeslojni* (razni identiteti postoje uporedo i preklapaju se u istoj osobi, kao što su etnički, vjerski, jezički, polni, profesionalni i slični), *kontekstualni* (kontekst može odrediti koji identitet je istaknutiji u određenom trenutku) i *dinamični* (sadržaj svakog identiteta i privrženost pojedinca samom identitetu mijenja se tokom vremena).

Da bi se izgradila i održala stabilna i mirna demokratska društva, neophodno je uvidjeti jasne karakteristike grupa i istovremeno priznati heterogenost i fluidnost unutar tih grupa. Društva su obogaćena raznolikostima i rezultiraju pluralizmom ako i kada su veze između grupa (manjinskih i većinskih), kao i između grupa i vlasti, zasnovane na povjerenju i međusobnom poštovanju, kooperativnoj interakciji i aktivnom angažmanu. Veze unutar zajednice i između zajednica trebalo bi poticati jer one jačaju koheziju društva, smanjuju tenzije i preventivno djeluju na rizik od konflikta.

Stoga je bitno da je raznolikost prepoznata unutar odgovarajućih okvira. Prihvatanje činjenice da raznolikost obogaćuje društvo podrazumijeva da se države ne bi trebale definirati isključivim i (mono)etničkim terminima kao „vlasništvo“ jedne ili više konkretnih etničkih grupa. Nadalje, pripadnici većinskih i manjinskih grupa trebaju prihvatiti da se njihovi identiteti – kao i identitet države – mogu promijeniti i evoluirati, između ostalog, kontaktima i razmjenama s drugim grupama.

Prepoznavanjem multidimenzionalne raznolikosti koja je prisutna u društvima, grupama i pojedincima trebalo bi djelovati na cijelo zakonodavstvo i izradu integracijskih politika.

Na primjer, to znači da bi poistovjećivanje sa višestrukim identitetima i kontekstualna povezanost trebali biti dozvoljeni i uvršteni u popis stanovništva; da bi se trebale suzbijati zatvorene liste identiteta prilikom popisa; i da svako ima pravo da promijeni svoju pripadnost tokom vremena.

Prvenstvo dobrovoljne samoidentifikacije

6. Identiteti su prvenstveno predmet individualnog izbora u skladu s načelom dobrovoljne samoidentifikacije. Manjinska prava uključuju pravo izbora pojedinih članova manjinske zajednice da se prema njima odnose ili ne odnose kao prema manjini. Taj izbor, ili odbijanje izbora, ne smije prouzrokovati nikakav nepovoljan položaj. Pravo na slobodu izbora ne smije trpjeti nikakva ograničenja. Zabranjena je asimilacija protiv volje pojedinca od strane države ili trećih lica.

Međunarodni standardi prava manjina jasno utvrđuju da je pripadnost manjinskoj grupi stvar ličnog izbora koja, svakako, mora biti zasnovana na nekim objektivnim kriterijima važnim za identitet pojedinca.²⁶ Nikakav nepovoljniji položaj ne smije proizaći iz izbora nekog lica da se poveže s datom grupom.²⁷ Načelo slobode izbora treba da se ogleda i u zakonodavstvu i u politici integracije. To znači, na

26 Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 3, kao što je protumačen u Mišljenju Savjetodavnog Komiteta i Dokument iz Kopenhagena, stav 32.

27 Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 3(1).

primjer, da vlasti ne bi trebale povezivati osobe s određenim grupama na osnovu vidljivih karakteristika ili drugih pretpostavki bez njihove suglasnosti.²⁸

Zabrana asimilacije protiv nečije volje znači da niko ne može biti primoran da se izjasni o svome identitetu. Ukoliko do izjašnjavanja dođe, izbor bi trebao biti otvoren i ne bi smio biti ograničen samo na zatvorene liste identiteta.²⁹ Ovim se ne podrazumijeva da se za svaki izabrani identitet može tražiti i njegovo priznanje. U obzir treba uzeti objektivne kriterije, relevantnost i druge faktore, a neki aspekti mogu spadati u diskreciono pravo države.

Pored zabrane prisilne asimilacije, države bi također trebale staviti do znanja da drugi, suptilniji i manje vidljivi oblici "indirektne asimilacije", a koje mogu provoditi nedržavni i državni organi, mogu dovesti do asimilacije protiv volje pojedinca, kao što su: društveni pritisci, hijerarhija između pojedinih etničkih grupa, predrasude i slično.

Iako je svaki oblik asimilacije koji nije izabran - čak i ako je riječ o indirektnoj i nedobrovoljnoj asimilaciji - zabranjen, načelo slobode izbora podrazumijeva da svjesno izabrana asimilacija mora biti dozvoljena i ne mogu je ni stigmatizirati, niti osujetiti pripadnici većine ili manjine. To znači da je država također odgovorna za stvaranje takvog okruženja u kojem pojedinci mogu napraviti ovakav izbor slobodno i u bilo koje vrijeme.

28 Prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na jezik pod Okvirnom Konvencijom, tematski komentar broj 3, usvojen od strane Savjetodavnog komiteta 24. maj 2012. godine (u daljnjem tekstu: Komentar na Jezik), stav 17.

29 Vidi Smjernicu 5.

7. S obzirom da neka prava manjina dobiju smisao tek kada se primjenjuju u zajednici sa drugima, to može dovesti do određenog stepena razlikovanja od drugih grupa u društvu u određenom kontekstu. Ipak, izolacija ili pretjerana odvojenost može oslabiti veze među zajednicama i podrivati kohezivnost društva.

Kao što je gore navedeno,³⁰ neka prava manjina su pojedinačna prava koja dobivaju smisao samo kada se uživaju i primjenjuju u zajednici s drugima³¹. Ovo važi za ,između ostalih, mnoga jezička i kulturna prava, kao i za prava koja se odnose na obrazovanje, učešće, religiju i udruživanje. Osjećaj pripadnosti određenoj zajednici, bilo da se radi o većinskoj ili manjinskoj, može ojačati veze i solidarnost unutar zajednice. Takav zajednički osjećaj pripadnosti zajednici inherentan je manjinskim pravima i neophodan je za zaštitu i promociju prava pripadnika manjina.

Međutim, za društvo je od suštinskog značaja uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže između stepena odvojenosti neophodnog za slobodno izražavanje i razvoja raznolikosti s jedne strane, te uspostave i jačanja veza između i unutar različitih zajednica društva i društva u cjelini s druge strane. Ukoliko veze među zajednicama nisu dovoljno razvijene, integracija se sporije i teže odvija dovodeći kohezivnost i, na kraju, stabilnost u opasnost.³² Odgovarajuća ravnoteža između ova dva elementa ne može se *a priori* definirati: stepen do kojeg su zajednice, i većinske i manjinske, uvjerene da se njihova prava i osjećaj pripadanja društvu poštuju može se promijeniti tokom vremena. Taj stepen je i kontekstualan i zavisi od više elemenata svojstvenih svakom društvu, a u koje spadaju historija, percepcija kao i institucionalni i politički režimi.

VKNM je uočio da nivo razdvojenosti između zajednica može postati prevelik i tako štetan za integraciju društva u cjelini, što dovodi do izolacije, a ponekad čak i do segregacije. Ovo se pokazalo kao tačno čak i kada je tu razdvojenost proizvela sama zajednica o kojoj je riječ. Na primjer, lingvistička prava, koja se odnose na obrazovanje pripadnika manjina, iako spadaju u važna prava manjina, ne trebaju rezultirati stvaranjem paralelnih i međusobno razdvojenih zajednica unutar

30 Smjernica 4.

31 Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 3(2) i stav 37 Izvještaj/Pojašnjenje.

32 Vidjeti također Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, član 2(1), lit.e.

zemlje.³³ Tamo gdje je to odgovarajuće i zasnovano na predloženim dokazima, vlasti trebaju intervenirati kako bi suzbile veliku razdvojenost i opasnost od segregacije; na primjer, uspostavljanjem integriranih nastavnih planova i programa ili prilagođavanjem stambene politike kako bi se izbjegla opasnost od nastajanja odvojenih stambenih naselja. Ovakve politike ne trebaju se nepotrebno miješati u pitanja poštivanja identitetskih tradicija i načina života, kako je i predviđeno pravima manjina.

Zajedničke javne institucije, osjećaj pripadnosti i uzajamno priznavanje

8. Integracija je proces kojim se zahtijeva da svi članovi određenog društva prihvate zajedničke javne institucije i da dijele osjećaj pripadnosti zajedničkoj državi i jednom društvu. Ovim se ne isključuje mogućnost postojanja različitih identiteta koji se neprekidno razvijaju, višestruki su i kontekstualni. Mehanizmi kojima je cilj postizanje obostranog priznavanja, nužni su za pregovaranje o legitimnim zahtjevima različitih grupa ili zajednica.

Do integracije kao dvosmjernog procesa može doći samo ukoliko svi prihvate legitimno postojanje i ulogu zajedničkih institucija, kao i minimalan stepen pripadnosti zajedničkoj pluralističkoj državi i društvu zasnovanim na raznolikostima. Maksimalistički pristupi, kao što su odbacivanje legitimiteta države, bojkotovanje institucija, negiranje multinacionalnog ili multietničkog karaktera države i društva ili isticanje asimilacionih stavova, protivni su integraciji.

U raznolikim društvima zasnovanim na vladavini prava i političkog i institucionalnog pluralizma, ovo načelo podrazumijeva postojanje različitog identiteta i dijeljenje osjećaja zajedničkog pripadanja, koje uključuje, ali se ne ograničava na zajedničke institucije i nije međusobno suprotstavljeno.

Zato država treba da osigura politike, zakonske propise i mehanizme kojim bi omogućila i podržala izražavanje i uvažavanje raznolikosti unutar zajedničkog institucionalnog i zakonodavnog okvira. Da bi se provela integracija, pojedinci i grupe moraju prihvatiti ove instrumente i doprinijeti njihovom funkcioniranju.

³³ Također vidjeti Haške Preporuke, posebno Preporuke 1 i 4 i Prvi Tematski Komentar Savjetodavnog Komiteta o obrazovanju u sklopu Okvirne Konvencije (u daljnjem tekstu: Komentar o Obrazovanju), posebno dio 1.4.

U kontekstu ovog načela, pod „zahtjevima“ se podrazumijeva više od samih prava i oni obuhvataju sve legitimne interese ili razumne zahtjeve različitih grupa ili osoba. Također se podrazumijeva priznavanje posljedica takvih zahtjeva, kako za one koji ih snose, tako i za društvo kao cjelinu. Na primjer, legitimne zahtjeve za određenom provedbom prava ili posebnih mjera treba tumačiti unutar lokalnog konteksta; bilo kakvi potencijalni uticaji koje bi oni mogli imati na različite segmente društva i, konačno, na sveukupnu koheziju, moraju se pri tom uzeti u obzir. Udovoljavanje vjerskoj raznolikosti također spada u ovu kategoriju. Ovim se podrazumijeva tolerancija kako na individualnom nivou, između osoba i grupa unutar društva, tako i na nivou države, a ostvaruje se uspostavljanjem zajedničkih pravila društva zasnovanih na punom poštovanju ljudskih prava koja omogućavaju vjerske slobode i izražavanje vjerskih raznolikosti, uključujući i javna mjesta.

U kontekstu integracije raznolikih društava, pojedinci i/ili grupe mogu pregovaranjem i međusobnim priznavanjem naći za sve prihvatljiva rješenja o otvorenim pitanjima. Izvjesnije je da će rezultati pregovaranja biti održiviji, i samim time više doprinijeti dugoročnoj stabilnosti, kada su pripadnici i većinske i manjinske zajednice spremni da u najvećoj mogućoj mjeri udovolje zahtjevima drugih strana. Takve pregovore treba održavati unutar institucionalnih i proceduralnih okvira koji omogućuju efektivno učešće i pravično donošenje odluka. Pored toga što pruža veće izgleda za uspješno rješenje, ovaj jednostavan čin angažiranja u istinskim pregovorima može osnažiti učešće svih grupa u društvu.

Uključivanje i efektivno učešće

9. Integracijske politike trebaju biti zasnovane na jednakopravnom učešću svih i stoga treba težiti situaciji u kojoj svi uživaju punopravno članstvo u svojoj zajednici, jednak pristup javnim dobrima i uslugama i svakome se pružaju jednake mogućnosti. Efikasno učešće na jednakoj osnovi svih članova društva u socijalnom, ekonomskom i kulturnom životu i u javnim djelatnostima treba biti sastavni dio takve politike.

Uspostavljanje punopravnog članstva u društvu, jednake mogućnosti i jednako postupanje prema svima, uz pristup svim javnim dobrima i uslugama, treba biti vodeće načelo prilikom donošenja integracijske politike. To znači da države moraju proaktivno promovirati raznolikosti i stvarati uslove kako bi se svi osjećali i djelovali kao punopravni članovi tog društva. Osjećaj pripadnosti zajedničkom društvu podrazumijeva da, onda kada postoje potrebni uslovi, pojedinci, neovisno od

njihovog identiteta, treba ne samo da poštuju zakone, prava i slobode drugih³⁴, nego i da izbjegavaju samoizolaciju i da iskoriste sve mogućnosti koje im se pružaju za usmjeravanje vlastitih zahtjeva kroz legitimne instrumente koje im vlasti nude.

Politika integracije treba podržavati i promovirati efikasno učešće svih članova društva na jednakoj osnovi i u svim aspektima društvenog, ekonomskog i kulturnog života kao i u javnim poslovima bez obzira na njihovu pripadnost manjinskoj ili većinskoj zajednici. To, *inter alia*, zahtijeva postojanje sveobuhvatnog antidiskriminacijskog zakonodavstva i efikasno praćenje njegove primjene, što može podrazumijevati i uspostavljanje nezavisnih antidiskriminatorskih tijela, ombudsmena ili drugih specijaliziranih institucija. Stvaranje uslova za uspostavu efikasnih instrumenata učešća u svim segmentima života također je neophodno.³⁵ Učinak ovih instrumenata mora biti konstantno praćen i treba ih, po potrebi, periodično ažurirati.³⁶ Nadalje, neophodno je informacije o dostupnim pravnim lijekovima protiv diskriminacije, uključujući indirektne ili višestruke oblike diskriminacije, kao i informacije o instrumentima koji potiču učešće u društvenom životu, u najvećoj mogućoj mjeri dostavljati na jezicima nacionalnih manjina.

Prava i obaveze

10. Pri izradi integracijske politike treba imati na umu interese svih pripadnika društva i usklađenost s njihovim pravima, uključujući prava pripadnika manjina. Pored posjedovanja ovih prava, svi pripadnici društva imaju obavezu poštivanja zakona i odgovornost u smislu doprinosa društvu i njegovoj integraciji.

Na osnovu iskustva Visokog komesara za nacionalne manjine, dugoročni mir, stabilnost, sigurnost i prosperitet mogu biti ostvareni samo u onim društvima u kojima se promovira integracija društva i poštovanje raznolikosti.³⁷ Integracija uz poštovanje raznolikosti vodeće je načelo rada Visokog komesara za nacionalne manjine kojim se zahtijeva poštovanje prava manjina da održavaju i razvijaju svoju kulturu i da očuvaju važne elemente svog identiteta kao što su vjeroispovijest,

34 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 29.2 i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 20.

35 Vidjeti Smjernice 38-41.

36 Preporuke iz Lunda, Preporuka 22.

37 Preporuke iz Bolzana/Bozена o Nacionalnim Manjinama u Međudržavnim Odnosima (u daljnjem tekstu: „Preporuke iz Bolzana/Bozена“, Pojašnjenje Preporuke 7.

jezik, tradicija i kulturno nasljeđe. Istovremeno, to zahtijeva i rad na izgradnji kohezivnog društva u kome svaka osoba ima mogućnost da učestvuje i utiče na politički, ekonomski, socijalni život i kulturnu baštinu. To podrazumijeva stalno uravnotežavanje prava i interesa svih grupa, i manjinskih i većinskih. Odgovarajuća ravnoteža različita je u svakom društvu i nikada se ne može ostvariti jednom i za sva vremena zato što su društva inherentno dinamična. Prije bi se moglo reći da je potreban stalni nadzor i uspostavljanje ravnoteže prilagođavanjem prilikama koje se mijenjaju.

Dakle, integracijska politika treba biti osmišljena i provedena kroz kontinuirani i demokratski proces koji doprinosi dobrom upravljanju. To zahtijeva priznavanje, prihvatanje i posvećenost svih strana. Integracijska politika treba biti zasnovana na poštovanju prava svih i treba uzeti u obzir legitime interese svih pripadnika društva, neovisno od toga da li su oni državljani ili ne.³⁸ Razdvojenost zajednica i grupa nije dobra osnova na kojoj bi se gradilo društvo koje dobro funkcionira i ima dobre izgleda da ostvari održivu stabilnost. Integracija podrazumijeva interakciju, a ne samo puko toleriranje više kultura.³⁹

Integracija je proces u koji su svi uključeni. Ne samo prava nego i obaveze pripadnika društva podijeljenje su jednako među svima. Pored poštovanja zakona i prava drugih⁴⁰, ove obaveze podrazumijevaju odgovornost doprinošenja društvu i njegovoj integraciji kao i njegovim demokratskim procesima. Pripadnici manjina trebaju učestvovati u svim aspektima upravljanja u državi u kojoj žive i njihovo učešće ne treba biti ograničeno na područja koja se odnose samo na njih. U ovom kontekstu, uspostavljanje paralelnih, izoliranih, manjinskih ili većinskih zajednica ne pridonosi općoj integraciji društva.

38 UN Vijeće za ljudska prava - Opći Komentar br. 23, Prava Manjina (član 27), 08-04-1994, stav 5.1; Evropska Komisija za Demokraciju kroz Zakon (Venecijanska Komisija) (u daljnjem tekstu: Venecijanska Komisija), „Izveštaj o pravima nedržavljana i pripadnika manjina“, CDL-AD(2007)001).

39 Preporuke iz Bolzana/Bozena, Pojašnjenje Preporuke 7 i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članovi 5 i 6.

40 Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 20, i Deklaracija UN-a o Ljudskim Pravima, član 29.1.

11. Integracijska politika treba uključiti mjere koje podstiču dijalog i interakciju među zajednicama na osnovu tolerancije i međusobnog poštovanja. Ovo obuhvata širok spektar inicijativa u raznim oblastima, uključujući obrazovanje, medije i jezik. Kada je to moguće, bolje je koristiti pozitivne inicijative kako bi se osigurala suglasnost, a izbjegavati korištenje kaznenih mjera.

Integracijskom politikom treba promovirati kontakt i razmjenu između zajednica i pojedinaca kroz inicijative i kroz podizanje svijesti o zajedničkim prednostima interakcije, dijaloga i učešća.⁴¹

U kontekstu obrazovanja, mjerama, kao što je razmjena između škola u kojima se provodi nastava pripadnicima i manjine i većine, može se promovirati interakcija i međusobno razumjevanje.⁴² Kada se radi o medijima, dozvoljavanje ili čak poticanje korištenja emitiranja programa na više jezika još je jedan primjer kojim se promovira interakcija i unutar programa, i obraćanjem auditoriju u različitim jezičkim zajednicama.

U mnogim slučajevima, korištenje kaznenih upravnih ili krivičnih mjera kako bi se potaknulo poštovanje određenih dužnosti vezanih za integraciju – kao što su obaveza da se nauči i nekim slučajevima koristi službeni jezik države – mogu dovesti do nezadovoljstva i stvoriti otpor, tako potkopavajući, a ne promovirajući integraciju društava. I obrnuto, pozitivne inicijative pokazale su da su efikasnije u pružanju podrške i stvaranju pogodnih uslova za integraciju.

Na primjer, kao što će biti objašnjeno u tekstu koji slijedi⁴³, države mogu legitimno promovirati službeni jezik svoje države. Međutim, ovo treba činiti samo kroz pozitivne inicijative (kao što su promoviranje multijezičnosti, nuđenje časova jezika itd), a ne sankcijama i, u svakom slučaju, treba poštovati jezička prava pripadnika manjina. Uviđanje prednosti i pozitivnih vrijednosti etničke, kulturne i jezičke različitosti u skladu je sa promoviranjem višejezičnosti za sve pripadnike društva. U tom smislu, poticanje većine da postigne umijeće vladanja jezicima manjina može doprinijeti integraciji društva.

41 Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 6.

42 Vidjeti Smjernice 44 i 45.

43 Smjernica 42.

Politike usmjerene na većinske i na manjinske grupe

12. Treba osmisлити i primjeniti cilјane politike djelovanja koje se bave pripadnicima i manјina i većina. Ovim se ukazuje na činjenicu da je integriranje društva proces međusobnog priznavanja i prilagođavanja, te aktivnog angažmana svih pripadnika društva, bilo kao pojedinaca ili kao organiziranih grupa.

Integracija je proces u kojem učestvuju svi pripadnici društva, i većine i manјine. Kao takva, izvjesno je da će dovesti do postepenog prilagođavanja društvenih struktura, što je prirodni rezultat priznavanja, međusobnog prilagođavanja i aktivnog angažmana. Stoga treba da se zasniva na konkretnim politikama⁴⁴, usmjerenim ka ostvarivanju balansirane interakcije u društvu. Ovakve politike trebaju angažirati i pripadnike manјine i pripadnike većine u procesu međusobnog prilagođavanja. Primjeri politika namijenjenih većini obuhvataju razvoj i izradu općeobrazovnog plana i programa koji sadrži podatke o manјinama i njihovom doprinosu kulturi i istoriji države. Mediji trebaju biti jednako pažljivi kada se radi o doprinosu koji oni mogu dati kako bi se etničke, kulturne i jezičke raznolikosti društva ogledale u svim programima i za svu publiku, a ne samo pravljenjem specijalizovanih programa za manјine.

Da bi došlo do efektivnog učešća svih pripadnika društva, uključujući organizirane grupe, neophodno je da i državne strukture i društvene grupe poštuju načela dobrog upravljanja, na primjer, izborom svojih predstavnika na demokratski i pluralistički način.

Međusobno prilagođavanje i aktivano sudjelovanje efikasno se ostvaruju inkluzivnim procesima donošenja odluka, kojima je, svima koji žele da se njihov glas čuje, omogućeno učešće u javnom životu direktno ili kroz legitimno izabrane predstavnike. Ovim procesima također se otvara jasan proceduralni put za učešće, te daju efektivni pravni lijekovi protiv nepravednog ili proizvoljnog isključenja.

44 Vidjeti dio IV.

III. Elementi okvira integracijske politike

Formulisanje efikasnih politika

13. Vlade trebaju, u razumnom vremenskom periodu, izraditi strategiju, politiku i odgovarajuće akcijske planove za integraciju uzimajući u obzir sve nadležnosti i udio različitih nivoa vlasti, kao i drugih aktera i interesnih grupa. Zato pri izradi integracijskih politika treba koristiti oba pristupa: od vrha prema dole, kao i od dna prema vrhu.

Budući da ni jedna politika ne može obuhvatiti i reagirati na sve elemente raznolikosti i međugrupnih odnosa, potrebno je koordinirano reagirati na više polja. Općenito, za ovakav pristup neophodno je izraditi cjelovitu strategiju integracijske politike koja sadrži konkretne akcijske planove sa jasno definiranim ciljevima, mjerljivim aktivnostima i vremenskim rasporedima na svim relevantnim poljima, uključujući ekonomski, društveni, kulturalni i politički.

Država ima primarnu odgovornost za uspostavljanje okvira i politike neophodnih, za postizanje integracije društva. Međutim, politike mogu biti efikasne samo ako se svi nivoi vlasti - državni, regionalni i lokalni – angažiraju u skladu sa svojim nadležnostima. Stoga, nacionalne strategije i planove u kojima su naznačena opća načela, pravci i ciljevi treba dopuniti i adekvatno kontekstualizirati izradom lokalnih i, tamo gdje je relevantno, regionalnih strategija i akcijskih planova.

Važnu ulogu ima i nezavisno i pluralističko civilno društvo kao i drugi nevladini akteri.

14. Vlade trebaju promovirati efikasno učešće svih relevantnih segmenata društva, uključujući i pripadnike manjina, tokom izrade, provedbe i praćenja integracionih politika.

Države trebaju osigurati svim zainteresiranim članovima društva, uključujući i pripadnike manjina, odgovarajuće mogućnosti uživanja prava glasa na svim nivoima vlasti, osobito kad se radi o pitanjima koja ih se direktno tiču, ali ne ograničavajući se isključivo na njih. Konkretno, prilikom izrade i provedbe integracijskih politika treba konsultirati predstavnike svih interesnih grupa. Oni također trebaju učestvovati u praćenju i procjeni djelovanja takvih politika.

Efikasno učešće zahtijeva, *inter alia*, da predstavnici manjina budu u stanju vršiti znatan utjecaj na proces stvaranja politike, te time lakše preuzimaju i odgovornost za ishode i svoj udio u njima. Nije dovoljno dozvoliti samo formalno angažiranje. Primjeri sredstava i instrumenata koji pomažu da učešće postigne učinak uključuju: izborne dogovore, specijalizirana državna tijela, konsultativne mehanizme, participativne procedure donošenja odluka i kampanje za podizanje nivoa svijesti.⁴⁵ Treba uložiti posebne napore kako bi se utvrdile prepreke učešću svih segmenata te načini prevladavanja istih.

⁴⁵ Komentar na Preporuke iz Lunda.

15. Politike postižu bolji učinak kad su zasnovane na jasnom i nedvosmislenom uvidu u činjenično stanje i kad su koncentrirane tako da funkcioniraju u konkretnim okolnostima. Razvoj politike treba zasnivati na prikupljanju sistemskih i sveobuhvatnih informacija i na njihovoj objektivnoj analizi. Podatke treba razvrstati prema onim kriterijima koji su relevantni za integracijske politike, kao što su etnička pripadnost ili jezik. Pri prikupljanju i obradi podataka treba u potpunosti poštovati načelo samoidentifikacije i obavezujuće norme zaštite ličnih podataka.

Kao što su nadležna nadzorna tijela⁴⁶ istakla, treba doći do objektivnih i pouzdano razvrstanih podataka kako bi se mogle osmisliti i provesti učinkovite politike koje promoviraju i štite prava pripadnika manjina.

U tom smislu, politike treba temeljiti na statističkim dokazima, posebno kada je riječ o aspektima relevantnim za prava manjina i integriranje, kao što su etnička pripadnost, jezik i drugo, i također trebaju omogućiti višestruko identificiranje. Države imaju široku polje slobodne procjene u pogledu instrumenata i mehanizama za prikupljanje podataka, u koje spadaju i službeni popisi stanovništva. Međutim, u popisima stanovništva ne treba zahtijevati obavezno izjašnjavanje o pripadnosti određenim identitetima ili grupama, budući da niko ne treba biti prisiljen izjasniti se o pripadnosti određenoj manjinskoj grupi.⁴⁷ Popisni obrasci ne trebaju ograničiti ispitanike zatvorenim listama, budući da samoidentifikacija isto tako podrazumijeva mogućnost samostalnog odabira određene kategorije koju određena osoba preferira.⁴⁸ Otvorenim listama omogućeno je da osobni izbor bude odražen u rezultatima, te se u isto vrijeme zaobilazi problem kada pojedine grupe imaju osjećaj da nisu predstavljene u kategorijama službenog popisa. Upitnike i metodologiju izrade popisa stanovništva treba razraditi u konsultacijama s predstavnicima manjina, te sva dokumentacija treba biti prevedena na relevantne jezike nacionalnih manjina.⁴⁹

Popisi stanovništva nisu jedini način za prikupljanje pouzdanih informacija o sastavu stanovništva. Države također trebaju uzeti u razmatanje korištenje pouzdanih i objektivnih podataka prikupljenih pomoću drugih instrumenata ili dobivenih iz

46 Uključujući UN-ov Odbor za ukidanje rasne diskriminacije i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, tijelo koje je dio Vijeća Evrope.

47 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 3(1).

48 Načela i preporuke Ujedinjenih naroda za popise stanovništva i stanova, Rev.2, 2007 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

49 Komentar na jezik, paragraf 21.

drugih izvora, kao što su neovisna sociološka, etnografska, lingvistička i druga naučna istraživanja i analize, ankete po domaćinstvima, ankete radne snage, ankete sprovedene u školama i druge, i podaci prikupljeni u općinama. I kvantitativne i kvalitativne metode prikupljanja i analize podataka mogu pružiti pouzdane, te stoga korisne dokaze. Bitno je da su podaci prikupljeni, obrađeni i pohranjeni, i da se koriste u potpunom skladu sa standardima o zaštiti ličnih podataka.⁵⁰

Pri tumačenju podataka, nadležna tijela moraju biti svjesna da dosadašnje iskustvo i strah od diskriminacije može potaknuti osobe da sakriju svoj identitet, što dovodi do nedovoljne zastupljenosti određenih grupa. U svakom slučaju, vlade bi morale iznaći način kako da pripadnici manjina postanu svjesni posljedica davanja podataka o svojoj etničkoj pripadnosti i jeziku/jezicima, zato što to može utjecati na jezička prava, mehanizme učestvovanja i druge vidove politike povezane s određenim demografskim pragovima.

16. Odgovarajuća finansijska sredstva i ljudske resurse treba izdvojiti za izradu, provedbu i praćenje realizacije zadataka preciziranih u strateškim i akcijskim planovima.

Akcijski planovi bi trebali precizno utvrditi finansijske i ljudske resurse koji su potrebni za sprovođenje zadataka, kao i načine pružanja resursa, uključujući uspostavu vremenskog rasporeda.

Problem ograničenih sredstava se javlja čak i u najbogatijim državama. Međutim, kako ograničena sredstva ne mogu biti izgovor država za nepoštivanje obaveza u vezi s ljudskim pravima, ona također ne mogu biti izgovor za neaktivnosti pri izradi, usvajanju i provedbi realističnih integracijskih politika.

Troškovi se mogu znatno smanjiti učinkovitim povezivanjem politika i mjera na svim razinama i u različitim institucijama. To uključuje povezivanje politika i mjera za cjelovitu integracijsku strategiju, kao i jamstvo za adekvatnu koordinaciju. Efikasnost i učinkovitost se mogu poboljšati navođenjem nadležnosti, zadataka, uloga, odgovornosti i postupaka koji se trebaju slijediti; ovo vrijedi i za proces

50 Uključujući Konvenciju Vijeća Evrope o zaštiti osoba u vezi s automatskom obradom osobnih podataka (ETS br.108) i Preporuku Odbora ministara (Preporuka (97)18) u vezi s zaštitom osobnih podataka prikupljenih i obrađenih u statističke svrhe. Korisne smjernice se mogu naći u Preporukama Konferencije evropskih statističara iz 2010. godine.

koordinacije. Osim toga, mnogi aspekti ljudskih prava u vezi s identitetima, a naročito priznanje pluralizma u društvu, ne zahtijevaju nužno mnogo resursa.

Tamo gdje su resursi neadekvatni, države mogu istražiti mogućnost traženja dopunske međunarodne podrške, uključujući fondove razvojne pomoći.

Resurse bi trebalo dodjeljivati pravedno i bez diskriminacije.

17. Strategije i politike, kao i njihova provedba, trebaju biti predmet redovnog praćenja i redovne procjene ishoda. Tamo gdje je potrebno, politiku povremeno treba prilagođavati.

Sve instrumente i mjere potrebno je redovno pratiti, vršiti procjenu ciljeva i ishoda, te prilagođavati na osnovu dotadašnjeg iskustva i izmjenjenih okolnosti.⁵¹ Tako se može ukazati potreba da se politika, zakonski propisi i provedbene mjere prilagode situacijama i okolnostima koje su pretrpjele promjenu. Pri vršenju procjene učinka ne treba razmatrati samo da li su utvrđeni ciljevi ostvareni, već i relevantnost tih ciljeva.

Važno je da se integracijskom politikom postave jasni ciljevi s odgovarajućim pokazateljima i mjerilima kako bi bio omogućen sistematski i učinkovit razvoj politike, provedbe i prilagođavanja tokom vremena.

Isto tako, nadležne vlasti trebaju interne recenzije dopuniti nezavisnim procjenama i temeljiti na jasnim kriterijima, koji će biti formulirani u konsultacijama s pripadnicima manjinskih grupa. Te revizije i nezavisne procjene treba raditi redovno i prema određenom rasporedu, na primjer, svake dvije godine.

51 Preporuke iz Lunda, Preporuka 22.

18. Zakonodavni okviri, uključujući i ustavno pravo, trebaju biti inkluzivani i trebaju eksplicitno priznati postojanje raznolikosti unutar pluralističkog društva, te jamčiti njegovu zaštitu i promoviranje.

Načelo priznavanja raznolikosti u društvu i stvarnog učešća svih⁵² treba se odraziti u zakonskim propisima. To se postiže eksplicitnim priznavanjem raznolikosti unutar pluralističkih društava. Zaštita raznolikosti treba biti zajamčena i njena vrijednost promovirana. Pravno okruženje postaje povoljno za integraciju samo onda kada je zakonodavstvo na svim nivoima, uključujući i subnacionalni nivo tamo gdje je to prikladno, informirano o ovom pristupu. Ovo se može dodatno poboljšati ako se ustavom utvrde načela priznanja i inkluzije, kao i efikasnog učešća.

Pod inkluzivnim zakonskim propisima podrazumijeva se da je svim zainteresiranim manjinama osiguran odgovarajući način koji će omogućiti da se njihovi glasovi čuju pri izradi zakona i u procesu provedbe mjera. To znači da oni mogu značajno pridonositi pri utvrđivanju sadržaja zakonskih propisa. Inkluzivnost je stoga usko povezana s pojmom i praktičnom manifestacijom efikasnog učešća.⁵³ To se može odnositi, prema potrebi, i na utvrđenu proceduru donošenja odluka, stručnu raspravu, bolje i veće učešće u svim fazama izrade nacrtu zakonskih propisa, sudsku reviziju na zahtjev manjinske grupe, te na pravo veta, mehanizam mirenja i druge oblike učestvovanja.

19. Promoviranje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda svih pojedinaca bez diskriminacije treba biti ukorijenjena u ustavu i prevedena u konkretne norme i mehanizme. Manjinska prava su sastavni dio ljudskih prava. Treba uspostaviti sveobuhvatnu zakonodavnu regulativu koja se odnosi na prava manjina.

Ova Smjernica precizira načela nediskriminacije i stvarne jednakopravnosti, kako je definirano u Smjernici br. 3. Zakonodavstvo i provedbene mjere na svim nivoima vlasti trebaju počivati na načelima nediskriminacije i stvarne jednakopravnosti,

⁵² Također vidjeti Smjernice 5 i 9.

⁵³ Kao što je navedeno, *inter alia*, u Komentaru na sudjelovanje.

kako je to navedeno u međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Veoma je važno da se ova načela ukorijene u ustav kako bi usmjerila formulaciju i tumačenje zakonskih propisa. Da bi se osigurala nediskriminacija u praksi, važno je načelo efikasnih pravnih lijekova prevesti na konkretne i dostupne mjere propisane zakonom.

Tamo gdje je to potrebno, treba usvojiti posebne mjere kako bi se promovirala puna i stvarna jednakopravnost između pripadnika manjina i pripadnika većine; ove mjere ne treba smatrati diskriminatornim.⁵⁴ Takve mjere posebno se odnose na grupe koje su dugo bile prisutne u društvu ili su brojno značajne.⁵⁵

Iako se manjinska prava mogu štititi posebnim odredbama u resornim zakonima (kao što su zakoni o obrazovanju, medijima, izborima ili korištenju jezika), posebnim zakonom o pravima pripadnika manjina mogu im se dati određene prednosti. Te prednosti mogu uključiti omogućavanje pristupa jasnim informacijama vezanim za prava i pravne lijekove namijenjene pripadnicima manjina, integriranje prava manjina, osiguravanje usklađenosti s drugim zakonskim propisima te priznavanje i podizanje opće svijesti o manjinama i njihovim pravima. Nadalje, sveobuhvatan zakon o manjinskim pravima može pružiti okvir za pojašnjenje pitanja kao što su lični i teritorijalni aspekt primjene manjinskih prava, i za definiranje važnih kriterija kao što su tradicionalno ili značajno prisustvo i pragovi, a koje je, inače, teško uvrstili u resorne zakone.

20. Iako je moguće određena prava i slobode ograničiti, ta ograničenja moraju biti jasno propisana zakonom i moraju biti zasnovana na legitimnim ciljevima, kao što su: lična i opća sigurnost i javni red, javno zdravstvo i prava i slobode drugih, i moraju biti proporcionalna ovim ciljevima.

Kao što je utvrđeno propisima o ljudskim pravima, većina prava i osnovnih sloboda može biti predmetom određenih ograničenja zasnovanih na legitimnom javnom interesu u skladu sa ustavom i međunarodnim obavezama države. Ova ograničenja moraju počivati na zakonskim propisima kako bi se izbjegla samovolja, moraju imati zatvorenu listu mogućih razloga za ograničenje prava i moraju biti neophodna i proporcionalna cilju. Ograničenja treba usko tumačiti i redovno revidirati.

54 Vidjeti Pojašnjenje Smjernice 3.

55 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 10(2).

Kada je ograničenje za ostvarivanje nekog prava uređeno zakonom ili se primjenjuje u konkretnom slučaju, odluka da se tako postupi treba biti donijeta na temelju relevantne sudske prakse⁵⁶ i u njenom donošenju može biti od koristi konsolidovano uporedo tumačenje sadržano u relevantnim smjernicama.⁵⁷

Ravnoteža između dva ili više jednako zaštićenih prava koja su potencijalno sukobljena provodi se na različite načine na političkoj i sudskoj razini. Na političkoj razini, zakonodavci mogu utvrditi zakonom da, u određenim okolnostima, prednost treba dati jednom pravu na račun drugog. Na sudskoj razini, prateći jasne kriterije, utvrđuje se odgovarajuća ravnoteža prava.

21. Zakonodavstvo treba osigurati jasne i efikasne pravne lijekove. Treba osigurati potpuni pristup ovim lijekovima.

Zakonodavstvo treba biti podržano efikasnim pristupom pravnim lijekovima, po kojima je kršenje zakona kažnjivo, a posljedice tog kršenja reverzibilne.⁵⁸ Ovo proizilazi iz načela vladavine prava i jednake zaštite pod okriljem zakona koja su sadržana u propisima o međunarodnim ljudskim pravima i zajednička su svim državama učesnicama.

Pravni lijekovi trebaju biti propisani zakonom. Oni moraju biti što jasniji kako bi samovoljno tumačenje bilo svedeno na najmanju mjeru, i moraju ih provoditi neovisna sudska tijela. Osiguravanje efikasnog pristupa pravnim lijekovima može obuhvatiti uspostavljanje i podržavanje rada neovisnih tijela, kao što su ombudsmeni, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i pružanje besplatne pravne pomoći za one koji je traže. Nekada je potrebno pokretanje kampanja za davanje i pristup informacijama o pravima i pravnim lijekovima.

Pored pojedinačnih pravnih lijekova⁵⁹, važno je da je društvo otvoreno za sistemske promjene kako bi se preventivno djelovalo na daljnja kršenja prava. Praćenje i analiziranje kršenja prava, uključujući prikupljanje nesistematiziranih podataka, uspostavljanje neovisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, te poticanje učešća

⁵⁶ *Inter alia*, sudska praksa Europskog suda za ljudska prava.

⁵⁷ Vidjeti, *inter alia*, Weber.A. Priručnik o govoru mržnje, Izdanje Vijeća Europe, 2009 i Ureda za demokratske institucije i ljudska prava „Smjernice o slobodi javnog okupljanja“, 2007.

⁵⁸ Također vidjeti Smjernicu 47.

⁵⁹ Vidjeti Smjernicu 47.

građanskog društva u procesima praćenja, može biti pokretač sistemskih promjena.⁶⁰

22. Države bi trebale osigurati odgovarajuće i efikasne institucionalne aranžmane za formuliranje i provedbu integracijske politike.

Iako određivanje optimalnog institucionalnog uređenja zavisi od konteksta, javne/ vladine i/ili nezavisne institucije moraju postojati kako bi efikasno oblikovale i provodile integracijske politike. Njihove nadležnosti i zadaci trebaju biti precizirani, a njihovo funkcioniranje osigurano na odgovarajući način. Razne uloge moraju biti jasno definirane kako bi se osigurala jasnost provedbe i kako bi se izbjeglo dupliranje. Na primjer, nezavisne institucije su uključene u proces praćenja politike, ali, obično, nisu odgovorne za njeno oblikovanje. Posebna tijela ili jedinice vlade ili vlasti mogu biti od koristiti za poboljšanje efikasnosti formuliranja i koordiniranja integracijske politike, te za veću obavještenost javnosti. Također je važno da države stvore uslove u kojima će integracijska politika steći prednost nad ostalim politikama tako da različita tijela koja tu politiku sprovedu ne budu marginalizirana.

Pored oblikovanja, implementiranja i praćenja primjene politike, institucionalni aranžmani koji se odnose na integraciju također trebaju osigurati da se pluralizam društva adekvatno odražava i u institucionalnim strukturama i u strukturama političkog odlučivanja. Takvi aranžmani, koji mogu uključivati posebna tijela ili procedure, također trebaju obuhvatiti platforme za oblikovanje i promoviranje interesa unutar raznih zajednica. Zakonodavstvo treba omogućiti takve platforme na svim nivoima vlasti, uključujući lokalne i, gdje je to primjereno, regionalne nivoe. To je zbog toga što će većina stanovnika iskusiti direktnu društvenu interakciju na lokalnom nivou i kroz kontakte sa vlastima.

⁶⁰ Važni podaci, kojima su ovi načela bliže određeni u različitim oblastima, sadržani su u nekoliko Općih političkih preporuka Evropske komisije Vijeća Evrope protiv rasizma i netolerancije (u daljnjem tekstu: ECRI).

23. Provedba integracijske politike je proces koji traži aktivno učešće mnogobrojnih učesnika iz javnog i privatnog sektora. Kod planiranja politike kao i izrade političkih dokumenata treba uzeti u obzir različite učesnike i njihove specifične odgovornosti.

Integracijske politike utiču na sve sektore društva i zbog toga traže uključivanje širokog spektra učesnika: institucija na svim nivoima, privatnih lica i građanskog društva u najširem smislu, uključujući i nevladine organizacije (u daljnjem tekstu: NVO), grupe s posebnim interesom i naučno-istraživačke grupe.

Prepreke provedbi politike i zakonodavstva, kao što su socijalni faktori, nedovoljna politička volja, manjak administrativnih kapaciteta i neodgovarajuće finansiranje, treba prepoznati i rješavati. Efikasna provedba obično počinje donošenjem odluka uz učešće svih, kao što je opisano u prethodnom poglavlju. Ustvari, participativan, otvoren i transparentan proces elaboracije obično osigurava da su nadležni za provedbu politike i zakonskih propisa predani ciljevima i dobro informirani o njihovoj svrsi.

Kod izrade integracijske politike, vlade trebaju posvetiti veliku pažnju garantiranju participativne provedbe, pogotovo u oblastima ključnim za inkluziju, kao što su zdravstvena zaštita, pristup tržištu rada, zadovoljavanje stambenih potreba i sektor kulture. Treba uspostaviti procedure koje omogućavaju saradnju i podjednaku odgovornost svih relevantnih grupa, većinskih i manjinskih. Treba održavati učinkovit dijalog sa svim učesnicima i na svim nivoima procesa.

24. Vlada ima vodeću ulogu u formuliranju i provedbi integracijske politike. Planovi politike trebaju definirati uloge i zadatke različitih institucija i učesnika na različitim nivoima vlasti.

Dok se integracijske politike u najvećoj mjeri provode na lokalnom nivou, od ključne važnosti je njihova formulacija i koordinirana provedba na državnom nivou kako bi se garantirala konzistentnost na čitavoj teritoriji i osiguralo da država u cjelini ispunjava svoje međunarodne obaveze.

Uzimajući u obzir teritorijalnu i administrativnu strukturu države, integracijskim politikama treba definirati uloge i zadatke različitih institucija na svim nivoima vlasti. To, prije svega, znači da centralne vlasti trebaju uspostaviti jasnu i konzistentnu podjelu zadataka i odgovornosti među različitim institucijama i sudionicima na svim nivoima. To, također, znači da centralne vlasti trebaju, ili kreirati platforme (institucije ili posebne procedure), ili koristiti, na odgovarajući način, postojeće platforme za izvršavanje ovih uloga kroz koje se sukob nadležnosti ili neslaganje oko određenih aspekata provedbe može raspraviti i riješiti. U federalnim državama i autonomnim regijama za ove zadatke nadležne su kompetentne vlasti.

25. Svi nivoi vlasti trebaju biti uključeni u provedbu integracijske politike. Dok ključni zakonodavni okvir treba biti uspostavljen na nivou centralne vlade, lokalne, i tamo gdje postoje, regionalne vlasti su ključni akteri u kontekstualizaciji i provedbi funkcionalnih planova integracijske politike.

Kako stepen društvene kohezije može značajno varirati u različitim dijelovima države, uloge dodijeljene lokalnim i, gdje je to izvodljivo, regionalnim nivoima vlasti trebaju biti od suštinske važnosti u smislu određivanja sadržaja politika i njihove provedbe. Lokalne i regionalne vlasti su najodgovornije za učinkovitu integraciju zbog toga što one upravljaju ključnim područjima kao što su, između ostalih, obrazovanje, urbanističko planiranje, kultura i zdravstvena i socijalna zaštita.⁶¹

26. Javna uprava i državna služba trebaju uključiti postojeću raznolikost u strukture i mehanizme njihovog rada, između ostalog i zapošljavanjem pripadnika manjinskih grupa, posebno u sektorima koji se bave pružanjem osnovnih usluga. Ove službe trebaju uključiti i raznolikosti u suštinu svog rada.

Kako bi se promovirala integracija, javna uprava treba, u najvećoj mogućoj mjeri, odražavati raznolikost društva.⁶² Države trebaju pronaći načine za promoviranje zapošljavanja osoba koje pripadaju manjinskim grupama i njihovog zadržavanja u javnom sektoru. Posebnu pažnju treba posvetiti postizanju odgovarajućeg

61 Važne reference u ovom smislu mogu se naći u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi Vijeća Evrope, 1985 (ETS 122) i u Referentnom okviru za regionalnu demokratiju Vijeća Evrope, 2009.

62 Komentar o učestvovanju, stav 120.

prisustva osoba koje pripadaju manjinama u sektorima koji pružaju ključne usluge. Ovo, *inter alia*, uključuje pravosuđe, tijela za provedbu zakona, institucije socijalne i zdravstvene zaštite te obrazovne institucije.

Definiranje ciljeva u oblasti zastupljenosti manjinskih grupa i utvrđivanje rokova za ostvarivanje tih ciljeva predstavlja praktičan način na koji vlasti mogu postići odgovarajuću zastupljenost. Međutim, iako kvote mogu biti korisne pod određenim izuzetnim okolnostima, kruti sistem primjene kvota, sa tačnim udjelom ili posebnim pozicijama za određenu grupu, obično je obeshrabrujući. Vremenom, takav rad pomoću kvota ograničava fleksibilnost i potencijalno može stvarati nove nejednakosti te sprečavati prilagođavanje državne službe promjenljivim okolnostima u društvu.

Uključivanje politike raznolikosti u javni sektor podrazumijeva da sastav i promoviranje osoblja na svim nivoima javne uprave treba pratiti kako bi se spriječila direktna ili indirektna diskriminacija. To, također, podrazumijeva da svako u javnom sektoru razumije ciljeve i politiku promoviranja integracije i uvažava učinak koji na integraciju imaju određene politike pri njenoj izradi i provedbi. Javne obrazovne institucije i javni mediji imaju važnu ulogu u formiranju razumijevanja i podrške integraciji.

27. Stranački sistemi trebaju biti pluralistički sistemi koji podstiču slobodnu konkurentnost svih dijelova društva i inkluzivni u prevazilaženju linija etničkih podjela. Političke stranke mogu igrati značajnu i konstruktivnu ulogu u formuliranju politike kao i u političkim raspravama. Političari imaju posebnu odgovornost angažiranja u dijalogu koji uvažava različitosti i u kome se zauzima jasan stav protiv podsticanja mržnje.

Stranački sistemi, uključujući stranačke organizacije, aktivnosti i finansiranje, moraju biti valjano i nepristrasno regulirani i trebaju garantirati politički pluralizam. Oni trebaju zadovoljiti učestvovanje svih te jamčiti raznolikost, pluralizam i pravo da neko može biti drugačiji u tolerantnom okruženju.⁶³ Ovo, između ostalog, znači stvaranje uslova za postojanje okvira koji omogućava da stranački sistem bude inkluzivan upravo preko linija etničkih podjela.

63 UDD, stav 12. i 22. Osim toga, važan opis ovih načela uključen je u Smjernice o pravilima političkih stranaka Venecijanske komisije i OSCE ODIHR-a, 2001.

Inkuzivnost preko linija etničkih podjela ima nekoliko aspekata. Prvo, prema međunarodnim standardima, osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo da osnuju političke stranke koje predstavljaju interese njihove etničke manjine.⁶⁴ Sva ograničenja u formiranju političkih stranaka na etničkim ili religijskim osnovama moraju biti u skladu s normama međunarodnog prava i načelima sadržanim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.⁶⁵ Ovo, *inter alia*, podrazumijeva izbjegavanje numeričkih i geografskih uslova za registraciju političkih stranaka koji mogu nezakonito ili disproporcionalno ograničiti politička prava osoba koje pripadaju manjinskim grupama. Drugo, dok etničke stranke, same po sebi, ne smiju biti zabranjene, one su također obavezne, kao i svi drugi akteri, uvažavati zabranu diskriminacije. Stranke mogu imati za cilj promoviranje i zaštitu prava i interesa određene grupe, ali one ne smiju odbijati ničije učlanjenje zasnovano na temelju etničke pripadnosti. Treće, stranke koje pripadaju glavnim tokovima političkog života, trebaju se držati pravila demokratskog upravljanja te razmotriti učešće osoba koje pripadaju manjinama.⁶⁶ Četvrto, cjelokupan okvir za političko učestvovanje treba biti osmišljen tako da omogući uključivanje manjinskih pitanja u javne debate, kao i da promovira političko učešće osoba koje pripadaju manjinskim grupama. Ovo treba podrazumijevati objavljivanje izbornih informacija i oglašavanje na jezicima manjina, pružajući mogućnosti za korištenje manjinskih jezika u medijima i kod izrade izbornog materijala. Međunarodni standardi priznaju važnu ulogu političkih stranaka u promoviranju tolerancije, kulturne raznolikosti i rješavanju pitanja koja se tiču manjina.⁶⁷ Političari igraju ključnu ulogu u procesima integracije i kao zakonodavci, i kao oni koji donose odluke, oblikujući tako politički diskurs i doprinoseći cjelokupnoj društvenoj klimi, uključujući i odnose među zajednicama. Političke stranke i akteri, bez obzira na političku i ideološku pripadnost, dužni su poštovati istu zabranu diskriminacije koju poštuje cijelo društvo.

Iako je sloboda izražavanja političkih stranaka i izabranih predstavnika prilikom vršenja njihovih obaveza posebno zaštićena zbog ključne društvene i demokratske uloge koju pritom imaju, i na njih se primjenjuje zabrana podsticanja rasne, etničke ili vjerske mržnje.⁶⁸ Osim toga, čak i u širokim granicama njihove slobode izražavanja, političari moraju također biti svjesni uticaja – i pozitivnog i negativnog

64 .Uključujući Konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, član 7.

65 .Komentar o zastupljenosti, stav 75.

66 .Komentar o zastupljenosti, stav 78.

67 .Vidi, *inter alia*, Dokumentat iz Kopenhagena, stav 30.

68 .Vidi, *inter alia*, ICCPR (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima), član 20; ICERD (Konvencija o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije), član 4; ECHR (Evropski sud za ljudska prava), član 10; kao što je interpretirano u ECtHR predmetu o govoru mržnje, posebno: Predmet *Feret v Belgium*, broj aplikacije 15615/07.

– koji njihovo ponašanje može imati na klimu tolerancije koja prevladava u društvu. Ako političke stranke i njihovi predstavnici učestvuju u dijalogu kojim se izražava poštovanje i ako imaju jasan stav protiv podsticanja mržnje, politička klima biće podsticajna za integriranje cijelog društva.

28. Učesnike u privatnom sektoru, poslodavce i sindikate, kao i privatne obrazovne institucije i privatne medije, treba podsticati da daju svoj doprinos tako što će izrađivati i širiti integracijske politike ,kako sami, tako i u saradnji sa drugim učesnicima.

Integriranje društva nije samo odgovornost institucija ili političkih stranaka i ne može se svesti samo na politički proces. Svi učesnici u društvu dijele odgovornost i moraju biti svjesni svojih uloga. Ovo također utiče i na privatne aktore koji, po prirodi svojih aktivnosti, mogu biti posebno značajni. Ovo se odnosi, *inter alia*, na poslodavce i sindikate zbog važnosti tržišta rada i radnog okruženja u cilju zadovoljavanja raznolikosti i promoviranja integriranosti.

Kod izrade javne politke, treba uočiti doprinos koji privatni sektor može dati podsticanju integracije; to se može ohrabriti uspostavljanjem veza između javnih i privatnih učesnika na različitim nivoima (nacionalnom, regionalnom i lokalnom). Radeći zajedno, u partnerstvu između javnih i privatnih aktera i građanskog društva, učesnici mogu bolje koristiti izvore, uticaj i stručno mišljenje kako bi postigli veći učinak i promjene.

Učesnici u privatnom sektoru mogu igrati važnu i konstruktivnu ulogu u izradi i širenju integracijskih politika. Politike i zakonodavstvo trebaju uzeti u obzir i razmotriti inicijative i mjere za promoviranje svijesti među privatnim akterima i tako omogućiti njihovu saradnju i aktivan doprinos integraciji. Ovakve mjere mogu uključivati izradu inicijativa za davanje podsticaja poslodavcima da zaposle pripadnike najčešće nezaposlenih grupa, za programe obuke uz rad ili za časove službenog jezika na radnom mjestu.

29. Učesnici civilnog društva imaju važnu ulogu u smislu doprinosa integracijskoj politici zahvaljujući izvornom iskustvu. Oni su i potencijalni akteri u provedbi politike i planova.

Kao višestruki i višeslojni proces, integracija ne može uspjeti bez aktivnog uključivanja civilnog društva u razradi integracijskih politika i u njihovoj provedbi i nadzoru.

Raznolikost samog civilnog društva treba biti prepoznata. Ovo podrazumijeva da vlade ne trebaju unaprijed utvrditi koje organizacije civilnog društva treba konsultirati ili pozvati na učešće u izradi nacрта i provedbi integracijskih politika, a koje isključiti. Bolje je učiniti napore i uspostaviti transparentne procedure u cilju mobiliranja i uključivanja zainteresiranih organizacija civilnog društva kao što su nevladine organizacije, uključujući i one koje predstavljaju manjinske grupe, profesionalne organizacije, organizacije zasnovane na društvenom partnerstvu, vjerske organizacije i ustanove, i naučne i akademske institucije.

Civilno društvo doprinosi cjelokupnom poštovanju načela dobrog upravljanja i pluralizma osiguravajući poštovanje demokratskih i pluralističkih načela u unutrašnjem ustrojstvu svojih organizacija.

IV. Ključna područja politike

Antidiskriminacija i potpuna i stvarna jednakopravnost

30. Kod izrade sveobuhvatne antidiskriminacijske politike i zakonodavstva, države trebaju izraditi mehanizme za njihovu efikasnu provedbu. Proaktivne politike trebaju biti uspostavljene u cilju prepoznavanja i uklanjanja prepreka na putu sticanja jednakih mogućnosti za sve. Pravni lijekovi u slučajevima diskriminacije trebaju obuhvatiti efikasne i proporcionalne sankcije koje će obeshrabriti njenu primjenu, te pravičnu nadoknadu i, kad je to neophodno, korektivne mjere.

Države trebaju usvojiti sveobuhvatne politike i zakonodavne i upravne mjere za efikasno suzbijanje diskriminacije – direktne i indirektne – u svim relevantnim oblastima života pokrivajući sve relevantne učesnike u javnom i privatnom sektoru. Stvarna jednakopravnost također znači i da prepreke za uživanje jednakih mogućnosti, bez obzira na porijeklo, trebaju biti prepoznate i uklonjene.

Sveobuhvatna antidiskriminacijska zakonska regulativa podrazumijeva ugrađivanje relevantnih odredbi u ustav, u krivičnu, građansku i upravnu zakonsku regulativu, a i u podzakonske akte i propise.⁶⁹

Osim izmjena i dopuna zakonskog okvira, treba uspostaviti i institucionalnu strukturu za izradu, provedbu i praćenje antidiskriminacijskih politika. Pored toga, trebaju postojati posebno uspostavljena nezavisna tijela za zaštitu jednakopravnosti ili druga nezavisna tijela sa neophodnim nadležnostima i odgovarajućim izvorima na nacionalnom, a gdje je potrebno, i na regionalnim nivoima.

⁶⁹ ECRI, Preporuka br.7 o općoj politici (zakonska regulativa na državnom nivou za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije), 2002, i Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije (u daljem tekstu: „CERD“).

Antidiskriminacijski instrumenti trebaju biti redovno praćeni i procjenjivani u pogledu njihove efikasnosti. Njihova primjena također treba biti koordinirana – među sobom kao i sa drugim instrumentima – kako bi bili konzistentni i efikasni.

Nijedna antidiskriminacijska politika ne može biti efikasno provedena ako je ne prate odgovarajući pravni lijekovi primjenljivi u slučajevima diskriminacije. Krivične, upravne i građanske sankcije trebaju biti efikasne, proporcionalne i dovoljno oštre da odvrate eventualne počiniocce. Osim nadoknade, nenovčani oblici obeštećenja, kao što je objavljivanje u cjelosti ili djelomično sudskih odluka ili obavezivanje počinioca diskriminacije na društveno koristan rad, mogu imati značaja za postizanje pravičnog rješenja u slučajevima diskriminacije.

Diskriminacija se ne mora dogoditi samo na osnovu jednog aspekta identiteta pojedinca nego može biti višestruko utemeljena, kao što je slučaj višestruke diskriminacije ili one koja uključuje sve nivoe. Na primjer, žene manjinskog porijekla mogu biti u većoj mjeri ranjive na diskriminaciju. Politike moraju biti izrađene tako da osiguraju da i ova vrsta diskriminacije bude utvrđena zakonskom regulativom i da joj se posveti odgovarajuća pažnja.

31. Politike koje uvode posebne mjere za suzbijanje posljedica diskriminacije u prošlosti ili sistematske diskriminacije određene grupe ne smatraju se diskriminatornim. Mogućnost usvajanja ovakvih mjera treba predvidjeti u zakonu.

Može biti potrebno usvojiti posebne mjere za suzbijanje djelovanja diskriminacije u prošlosti ili sistematske diskriminacije određene grupe i osigurati potpunu i stvarnu jednakopravnost pripadnicima manjinskih grupa koji su u nepovoljnom položaju.⁷⁰ Prema međunarodnim standardima ljudskih prava, ovakve mjere mogu ostati na snazi samo dok se nejednakost ne otkloni.⁷¹ Kada su mjere usvojene u skladu s načelom proporcionalnosti, onda se one ne mogu smatrati diskriminatornim.

Mogućnost i, kada se ukaže, potreba za usvajanje ovakvih mjera moraju biti izričito predviđene zakonom, pa, ako je potrebno, i ustavom. Ovim se ne osigurava samo konzistentnost odredbe o kojoj je riječ već pomaže sudijama pri tumačenju odredbi

⁷⁰ Pogledati i Smjernicu 3.

⁷¹ ICERD, član 1.4, I Opće preporuke br.32; CCPR Opći komentar br.18: Nediskriminacija: 10-11-1989 I Komitet UN-a o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Opći komentar br.20.

o jednakopravnosti u skladu sa općepriznatim međunarodnim standardima nediskriminacije.

Državljanstvo

32. Inkluzivna i nediskriminatorna politika u vezi s državljanstvom važan je aspekt integracijske politike. Osim toga, državljanstvo ima i simboličnu vrijednost kao znak zajedničkog pripadanja i sa stanovišta nosioca državljanstva i sa stanovišta onoga ko ga dodjeljuje.

U pravnom smislu, državljanstvo (često pominjano kao „nacionalnost“ u međunarodnim dokumentima) je „pravna spona između pojedinca i države i ne odnosi se na etničko porijeklo osobe”.⁷²

Međutim, značaj državljanstva nadilazi individualnu dimenziju i ima važnost za društvo u cjelini. Državljanstvo, a pogotovu pristup dobijanju državljanstva, je ključni element integracije. Kod izrade politike davanja državljanstva, država treba uzeti u obzir posljedice koje bi njene odluke mogle imati na integraciju društva.

Politika državljanstva treba posebno težiti iznalaženju uravnoteženog pristupa između legitimnih zahtjeva baziranih na istinskim i efikasnim vezama s državom i realnosti postojanja višestrukih identiteta i promjene mjesta boravka tokom vremena. Na primjer, takvu ravnotežu treba uspostaviti prilikom reguliranja višestrukih državljanstava.⁷³

Važnost državljanstva za integraciju vidljiva je i u njegovoj društvenoj i simboličkoj dimenziji. To je opipljiv znak zajedničkog pripadanja i dijeljenja osnovnih vrijednosti kako za nosioca državljanstva tako i za državu koja mu je dodijelila to državljanstvo. Integracija društva pospješuje se inkluzivnom politikom dodjele državljanstva i pravilima koja imaju za cilj prihvatiti, a ne isključiti osobe koje imaju osjećaj pripadanja datom društvu.

⁷² Evropska konvencija o državljanstvu, član 2.

⁷³ Vidjeti Smjernicu 37.

33. Državljanstvo spada u nadležnost države i treba se zasnivati na istinskoj sponi pojedinca i države. Ipak, savremeni razvoj postavlja jasna i sve veća ograničenja za diskreciono pravo država u formuliranju politika u vezi s pristupanjem i oduzimanjem državljanstva, uključujući i zabranu diskriminacije kod dodjeljivanja državljanstva.

Pošto je državljanstvo u direktnoj vezi sa suverenitetom, dodjeljivanje državljanstva spada, u načelu, pod isključivu unutrašnju nadležnost svake pojedine države.⁷⁴ Države imaju širok raspon slobodne procjene pri određivanju kriterija za dodjeljivanje državljanstva, iako taj raspon nije neograničen.

Prvo, dodjeljivanje državljanstva treba se zasnivati na postojanju istinske spone između pojedinca kojem se to državljanstvo dodjeljuje i države, kao što je to formulirao i Međunarodni sud pravde.⁷⁵

Drugo, iako države imaju pravo da odrede ko su njihovi građani, one ne bi smjele zloupotrebljavati ovo pravo kršeći načela suvereniteta i prijateljskih odnosa, uključujući i dobrosusjedske odnose.⁷⁶

Treće, načelo nediskriminacije se primjenjuje i u oblasti državljanstva, tako da sloboda odlučivanja u vezi sa pitanjima državljanstva ne može dovesti do diskriminacije zasnovane na, *inter alia*, spolu, vjeroispovjesti, rasi, boji i nacionalnom ili etničkom porijeklu.⁷⁷ Diskriminacija podrazumijeva različito postupanje, kojim se direktno ili indirektno isključuje mogućnost pristupa državljanstvu određenoj grupi ljudi zbog nekih njihovih karakteristika, i ne teži legitimnom cilju ili nije proporcionalna tom cilju.⁷⁸ Postoji jasna razlika između diskriminacije i opravdanog razlikovanja ili povlaštenog postupanja prilikom dodjeljivanja državljanstva.⁷⁹ Opravdano razlikovanje može podrazumijevati, na primjer, da podnositelj zahtjeva za državljanstvo posjeduje određeno znanje jezika države kako bi bio naturaliziran, ili da mu je omogućeno olakšano sticanje državljanstva zbog porijekla ili mjesta rođenja.

74 Haška konvencija o određenim pitanjima u vezi sukoba zakona u pogledu državljanstva, 1930; Vijeće Evrope, Evropska konvencija o državljanstvu, 1997. Član 3; i ETS br.166, član 1.

75 Međunarodni sud pravde, *Nottebohm predmet*, 1955, ICJ 4.

76 Vidjeti i Smjernicu 36.

77 Evropska konvencija o državljanstvu, član 5(2).

78 CERD, Opći komentar br.11 o diskriminaciji na osnovu državljanstva, 1993., i CERD Ženeva; komentar br. 30 o diskriminaciji protiv nedržavljana, 2004. Takođe, vidjeti ECHR, *Kuričand i ostali protiv Slovenije*, aplikacija br. 26828/06, 2012.

79 Evropska konvencija o državljanstvu.

Konačno, mora se podsjetiti na to da se ljudska prava primjenjuju na svakoga ko spada pod nadležnost države, bez obzira na njegovo/njeno državljanstvo. Zbog toga uživanje ljudskih prava ne može biti uslov za državljanstvo, izuzev u slučajevima usko i jasno definiranih izuzetaka, kao što je pristup određenim političkim pravima.

34. Državljanstvo je ljudsko pravo i svako ima pravo na državljanstvo. Prije svega, zakoni, ne smiju prouzrokovati odsustvo državljanstva pri rođenju, bez obzira na uzrok tog odsustva.

Pravo svakoga na državljanstvo od trenutka rođenja dio je međunarodnih ljudskih prava.⁸⁰ U slučaju nezakonitog oduzimanja državljanstva, države su obavezne da pruže odgovarajuću pomoć i zaštitu radi njegovog ponovnog dobijanja.⁸¹

U skladu s tom međunarodnom obavezom, unutarnje zakonodavstvo treba izbjegavati situacije u kojima djeca već od rođenja mogu biti osobe bez državljanstva. Međunarodna saradnja na multilateralnim i bilateralnim nivoima, uključujući saradnju savjetodavnih i stručnih tijela, može pružiti okvir za rješavanje problema koji mogu da se jave u vezi s ovim pitanjem.

35. Države trebaju razmotriti dodjelu državljanstva osobama koje su *de jure* ili *de facto* bez državljanstva duži vremenski period, čak i kada za dodjelu državljanstva drugi objektivni razlozi ne postoje.

Obaveza izbjegavanja postojanja osoba bez državljanstva postala je dio običajnog međunarodnog prava i uvrštena je u nekoliko međunarodnih instrumenata.⁸²

Međunarodne obaveze za izbjegavanje odsustva državljanstva obično se odnose na one koji su *de jure apatridi*; takva pravna situacija nastaje kada se lice ne smatra državljaninom ni jedne države. Međutim, postojanje značajnog broja *de facto* osoba bez državljanstva koje borave na teritoriji jedne države predstavlja dodatni izazov

80 Pravo može biti utemeljeno u, *inter alia*, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, član 15. i, sa posebnim osvrto na djecu, Konvenciji o pravima djeteta, član 8(2).

81 Konvencija o pravima djeteta, član 8(2).

82 *Inte alia*, Konvencija iz 1954 koja se odnosi na status osoba bez državljanstva, Konvencija iz 1961. O smanjenju osoba bez državljanstva i Evropska konvencija o državljanstvu.

procesu integracije. Ovakvo stanje može negativno utjecati na stabilnost. Osobe koje su *de facto* *apatridi* imaju državljanstvo države u kojoj borave ili državljanstvo države porijekla, ali nemaju uslova da to uživaju i u praksi. Razlozi za ovo su brojni; od kidanja veza s državom porijekla, do teškoća sa upisom u knjigu rođenih ili zbog društvenoekonomske marginalizacije. Ove situacije često utiču na određene ugrožene grupe, kao što su Romi ili raseljene osobe i izbjeglice.

Države trebaju razmotriti preduzimanje ciljanih mjera kako bi se smanjio broj i *de jure* i *de facto* osoba bez državljanstva u cilju promoviranja integracije. Za *de jure* apatridiju, pravni okvir treba sadržati mehanizme za sticanje državljanstva pod razumnim okolnostima, dok politike trebaju osigurati pristup tim mehanizmima. Za *de facto* apatridiju, politike trebaju biti prilagođene svakom konkretnom problemu. Ove politike mogu se baviti rješavanjem problema izostanka upisivanja u službene knjige i/ili nepostojanjem dokumentacije, kao i otklanjanjem bilo kojih drugih prepreka koje vode do *de facto* apatridije, imoraju proaktivno tražiti rješenja koja omogućavaju upis u knjige državljana.

Pored zakonskih obaveza, postoje i razlozi koji su u vezi s integracijom i koji mogu olakšati proces naturalizacije. Dugoročno prisustvo značajnog broja osoba bez državljanstva u jednoj državi koči integraciju društva i može ugroziti koheziju i stabilnost društva. Stoga je u interesu države osobama koje stvarno prebivaju na njoj teritoriji duži period vremena omogućiti neometanu naturalizaciju i aktivno je promovirati. U isto vrijeme, u interesu je svakog pojedinca imati pristup svim pravima koje nudi državljanstvo i tako na konkretan način izraziti osjećanje pripadnosti zajednici ulažući sve neophodne napore da dođe do naturalizacije. To znači pripremiti se za ispunjavanje zakonom propisanih uslova za naturalizaciju, kao što je zadovoljavajuće znanje službenog jezika države u kojoj boravi.

36. Politike koje predviđaju privilegirani pristup državljanstvu nekim osobama na osnovu kulturnih, istorijskih ili porodičnih veza trebaju osigurati poštovanje načela prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa te teritorijalnog suvereniteta. Ovakve politike treba izraditi na način da se izbjegne stvaranje nejasnoća u vezi s nadležnostima. Zaštita prava manjina je primarna obaveza države u kojoj borave.

Država može imati legitiman interes podržati osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, a koje borave u drugim državama, na osnovu etničkih, kulturnih, jezičkih, vjerskih i drugih veza. Osim toga, država može dodijeliti državljanstvo

na osnovu određenog nivoa znanja jezika, kao i na osnovu kulturnih, istorijskih i porodičnih veza.

Međutim, to nikako ne podrazumijeva pravo, u skladu s međunarodnim pravom, preuzimanja nadležnosti za ove osobe na teritoriji druge države bez pristanka te države, ili dodjele državljanstva *en masse* državljanima druge države, čak i kad bi do toga došlo nakon više pojedinačnih aplikacija.⁸³

U isto vrijeme, države ne mogu zaštitu manjina koje borave na njihovim teritorijama „izmjestiti“ u druge države (takozvane matične države), budući da je država u kojoj ove manjine borave odgovorna za zaštitu manjinskih prava.⁸⁴

Osim ovih zakonskih ograničenja, politika državljanstva koja ima vanjski uticaj može negativno djelovati na prijateljske i dobrosusjedske odnose, i stvoriti dodatne izazove za integraciju društva u državi u kojoj ove manjine borave. Politike koje imaju ove negativne efekte treba izbjegavati.

Država boravka ima primarnu odgovornost za zaštitu prava svojih stanovnika, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Ova odgovornost je proširena i na lica koja imaju višestruka državljanstva, i države ne smiju diskriminirati građane s dvojnim državljanstvom. Država može legitimno tražiti od svojih građana da se odreknu drugog državljanstva prije preuzimanja visoko pozicioniranih političkih pozicija, kao što su pozicije šefa države ili člana vlade.⁸⁵

83 Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima, 2008 (u daljnjem tekstu: "Preporuke iz Bolzana/Bozena"), posebno Preporuka 4,10 i 11.

84 Preporuke iz Bolzana/Bozena, Preporuka 2., i Evropska komisija za demokratiju kroz zakon, "Izveštaj o povlaštenom odnosu prema manjinama od strane bliske države" (u daljnjem tekstu: "Izveštaj Venecijanske komisije"), CDLINF (2001) 19.

85 Preporuke iz Bolzana/Bozena, Bilješka sa objašnjenjem uz Preporuku 11.

37. Višestruka državljanstva, per se, ne treba smatrati preprekom za integraciju. Time što država osobama koje na njenoj teritoriji dugo borave, a koje već imaju državljanstvo druge države, dodjeljuje državljanstvo može podržati proces integracije i ojačati veze s društvom. Djeci koja su rođenjem stekla više od jednog državljanstva ne treba zabranjivati da zadrže višestruko državljanstvo tokom života.

Višestruka državljanstva odraz su rastuće emigracije kao i raznolikosti unutar porodica, uključujući međuegeneracijsku raznolikost, i rastućih napora države da očuva pravne veze sa emigrantskom populacijom u inostranstvu. Omogućavanje sticanja državljanstva osobama s dugim boravkom u nekoj državi, a pri tome ne tražeći odricanje od prethodnog državljanstva, podstiče učestvovanje i osjećaj pripadanja, što može doprinijeti integriranju društva. Ovo se posebno odnosi na djecu. Države trebaju omogućiti djeci koja su rođenjem stekla različita državljanstva da ih i zadrže.⁸⁶ Djeci koja se nalaze u ovakvoj situaciji ne treba zabranjivati zadržavanje ovih višestrukih državljanstava tokom života.⁸⁷

Međutim, uticaj višestrukog državljanstva na integraciju društva može značajno varirati zavisno od različitih faktora, među kojima su historija i bilateralni odnosi. Optimalna politika u odnosu na višestruka državljanstva zavisi od konteksta i treba biti formulirana na osnovu toga kako ona djeluje na prava pojedinaca, integraciju društva i prijateljske i dobrosusjedske odnose.

Efikasno učešće

38. Proces integracije može biti samo olakšan ako svi pripadnici društva imaju mogućnosti za učestvovanje. Efikasno učešće u javnim poslovima, i svim aspektima društvenog, ekonomskog i kulturnog života, uključujući i pripadnike manjina, je i pravo po sebi i ključni preduslov za ostvarivanje jednakih mogućnosti u praksi.

Proces integracije traži da svi pripadnici društva, bilo da pripadaju manjini ili većini, međusobno djeluju kroz aktivno učestvovanje. Ovo je direktno povezano s efikasnim učešćem svih u razvoju društva u njegovim različitim aspektima, što će

⁸⁶ Evropska konvencija o državljanstvu, član 14(1).

⁸⁷ Konvencija o pravu djeteta, član 7.

također doprinijeti percepciji legitimosti procesa integracije. Iz tog razloga, ključni element integracije je pravo svih, uključujući i pripadnike manjina, da efikasno učestvuju u javnim poslovima i u kulturnom, društvenom i privrednom životu.⁸⁸ Garantiranje ovog prava u zakonu i u praksi preduslov je za provedbu načela jednakih mogućnosti za sve. U praksi, dakle, treba težiti tome da se pripadnicima manjina osigura uživanje prava i preuzimanja odgovornosti, kao što je poštovanje zakona, podjednako kao i pripadnicima većini. Dok efikasno učešće, kao osnovno načelo integracije, treba biti uključeno u svako relevantno područje politike⁸⁹, učestvovanje zahtijeva i svoju vlastitu politiku, kao i posebne instrumente⁹⁰.

a. Učešće u javnom životu

39. Države trebaju usvojiti posebne ciljne politike kojima se osigurava da svako ima jednake mogućnosti za efikasno učešće u demokratskom odlučivanju. Kao dio ovog procesa, države trebaju težiti ka adekvatnoj zastupljenosti različitih grupa društva, uključujući i manjinske grupe, u svim relevantnim strukturama javne uprave i organa koja su subjekti političkog odlučivanja.

Odgovarajuća zastupljenost osigurava direktno učešće i važno je sredstvo za pružanje istinskih mogućnosti da se čuje glas manjina. Da bi bila odgovarajuća, zastupljenost ne treba biti matematički proporcionalna, ali treba imati za cilj odražavanje sastava društva.⁹¹ Potrebno je pobrinuti se da i brojčano male grupe dobiju priliku za efikasno učešće. U isto vrijeme, države trebaju nastojati da se pridržavaju načela rodne jednakosti u omogućavanju zastupljenosti i javnog učešća pripadnika manjina.

Na osnovu međunarodnih standarda i pozitivnih primjera iz prakse, te na osnovu iskustva Visokog komesara za nacionalne manjine, ciljne politike djelovanja mogu uključivati jednu ili više sljedećih stavki:

- Specijalne aranžmane oko zastupljenosti i učestvovanja manjina u izabranim skupštinama i/ili izvršnim organima kao i u vladinom i širem javnom sektoru

88 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 15.

89 Smjernica 9.

90 Korisna smjernica gdje se mogu naći instrumenti koji mogu i, gdje je prikladno, trebaju biti dostupni za uspostavljanje efikasne politike učestvovanja, *inter alia*, u Komentaru o učestvovanju i Preporukama iz Lunda.

91 Komentar o učešću, stav 123.

na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Takvi specijalni aranžmani mogu, zavisno od okolnosti, uključivati: rezervirana mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili parlamentarnim odborima, kao i druge oblike garantiranog učestvovanja u zakonodavnom procesu, olakšanu zastupljenosti manjina u izbornom sistemu, afirmativnu akciju za dodjeljivanje kabinetskih pozicija, mjesta u vrhovnom ili ustavnom sudu ili u nižim sudovima, i/ili pozicije u imenovanim savjetodavnim tijelima ili drugim tijelima na visokom nivou, kao i posebne mjere za zapošljavanje manjina u državnoj službi;⁹²

- Izborni sistem koji omogućava zastupljenost i uticaj manjina kod nadmetanja za glasove u svim sektorima društva.⁹³ Političke platforme među zajednicama mogu igrati važnu ulogu u integriranju društva i efikasnom učešću manjina;
- Savjetodavna ili konsultativna tijela i mehanizme koji djeluju kao formalni ili neformalni kanali komunikacije između vladinih predstavnika i predstavnika zajednice;
- Tijela i procese osmišljene u cilju osiguranja i promoviranja svrsishodnog dijaloga;
- Neteritorijalne samoupravne aranžmane ili dogovore o podjeli vlasti sa ciljem jačanja uticaja određene grupe za pitanja koja su za nju od posebnog interesa;
- U određenim okolnostima, aranžmane koji podrazumijevaju teritorijalnu samoupravu, kao što je teritorijalno prenošenje nadležnosti, i koji mogu poboljšati predstavljanje pojedinih manjinskih grupa. Bez obzira na formu, institucije samouprave moraju se zasnivati na demokratskim načelima i procesima kako bi se osiguralo legitimno zastupanje stavova svih zajednica nastanjenih na određenoj teritoriji i moraju u potpunosti poštivati ljudska prava svih lica u njihovoj nadležnosti, uključujući pripadnike manjina. U tom kontekstu, dogovori u vezi s podjelom vlasti, tamo gdje postoje, ne trebaju biti koncipirani tako da isključuju zastupljenost bilo koje zajednice.

92 Kao što je navedeno u Preporukama iz Lunda, načela 6-11.

93 Takođe pogledati načelo 28.

b. Društveno i ekonomsko učešće

40. Efikasno društveno i ekonomsko učešće zasnovano na ravnopravnosti svih članova društva od ključne je važnosti za uspješnu integraciju. Države trebaju formulirati i provoditi politike u relevantnim područjima, kao što su obrazovanje i obuka, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, stanovanje, kao i pristup društvenim dobrima i uslugama, tako da promovišu socio-ekonomsku inkluziju na sveobuhvatan način.

Efikasno učešće pripadnika manjina u ekonomskom i društvenom životu države važno je isto koliko i njihovo učešće u javnim poslovima. Učešće u društvenom i ekonomskom životu obuhvata širok spektar pitanja uključujući: odgovarajući smještaj, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu (socijalno osiguranje i socijalne pogodnosti), usluge centara za socijalni rad, obrazovanje i zapošljavanje (uključivanje na tržište rada i u javnom i u privatnom sektoru, pristup samostalnom poslovanju i drugim mogućnostima za samozapošljavanje).⁹⁴ U ovom kontekstu, države trebaju osigurati da svi, bez obzira na etničko porijeklo, uživaju iste mogućnosti učešća i doprinosa privredi, kao i koristi od prirodnih bogatstava države.

Države, prije svega, trebaju:

- Efikasno suzbijati diskriminaciju i promovirati jednake mogućnosti za sve i jednako postupanje prema manjinama pri zapošljavanju u privatnom i javnom sektoru za cjelokupni ciklus zapošljavanja, uvodeći zakonske propise, institucije i politike djelovanja;
- Osigurati da jednak pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, stanovanju i javnim dobrima i uslugama nije onemogućen zbog zakonskih propisa, etničkog porijekla, jezika, religije ili vjerovanja;
- Provoditi strategije ili ciljane politike u svrhu uključivanja manjinskih grupa s disproportionalnim stepenom učešća na tržištu rada. Ove politike trebaju se zasnivati na činjenicama, trebaju dati procjenu ekonomskih potreba i interesa različitih zajednica, uključujući manjine, u kontekstu šire dinamike tržišta rada. Strategije i politike djelovanja trebaju biti izrađene, provođene i praćene kroz redovne konsultacije sa predstavnicima osoba i/ili grupa na koje se odnose da bi se ustanovila njihova djelotvornost. Gdje je potrebno, treba uspostaviti konkretne, ali ne i isključive mjere za prevazilaženje prepreka u vezi sa

94 Kao što je sadržano, *inter alia*, u Socijalnoj povelji Vijeća Evrope, 1961; Revidiranoj evropskoj socijalnoj povelji, 1966; i Komentaru o zastupljenosti, stav 24.

zapošljavanjem određenih, posebno ugroženih grupa.⁹⁵ Primjeri ovih mjera uključuju programe obuke za zapošljavanje kao i kurseve jezika na radnom mjestu. Iako su ciljane grupe ovih mjera manjinske grupe koje nisu dovoljno zastupljene, ove mjere ne trebaju se ograničavati na učešće konkretnih grupa, nego trebaju biti otvorene za sve kojima je potrebna ovakva podrška;

- Kada je potrebno, uvesti posebne mjere i specijalizirane obuke s ciljem boljeg pripremanja osoblja zaposlenog u javnim službama i institucijama za pružanje socijalne pomoći, kako bi adekvatno odgovorile na potrebe pripadnika manjinskih grupa;⁹⁶
- Ukloniti nepotrebne prepreke i suviše propise koji onemogućavaju obavljanje privrednih aktivnosti koje su svojstvene određenoj manjinskoj grupi i, gdje je izvodljivo, preduzeti odgovarajuće mjere na kreiranju uslova za održiva tradicionalna zanimanja kojima prijeti nestanak, uzimajući u obzir tradicionalne tehnologije, kulturu i životni stil;
- Gdje je moguće i uz konsultacije onih kojih se to tiče, detaljno razraditi politike djelovanja i razmotriti uspostavljanje pozitivnih obaveza državnim preduzećima, u cilju provedbe inkluzivne politike zapošljavanja. Država također može ohrabriti poslodavce iz privatnog sektora da doprinesu integraciji. To se može postići kreiranjem inicijativa za ovakve mjere, radom u javno-privatnim partnerstvima ili olakšavanjem zapošljavanja pripadnika manjina mjerama fiskalne politike, kao i osiguravanjem racionalnog prilagođavanja osobama koje na radnom mjestu imaju neke posebne potrebe;
- Uključiti lokalne zajednice, te manjinske zajednice, koje su koncentrirane na ekonomski nerazvijenim područjima, u izradu i provedbu programa ciljanog ekonomskog oporavka, kao i regionalnih i lokalnih razvojnih politika i projekata. Ovakve zajednice trebaju jednakopravno uživati u rezultatima ovih projekata;⁹⁷
- Tamo gdje je moguće i potrebno, razmatrati mogućnosti prekogranične saradnje za lokalnu i regionalnu privredu, posebno u pograničnim područjima, uključujući, vidove saradnje sa susjednom državom;⁹⁸
- U cjelini gledano, države trebaju biti svjesne uticaja koji na pripadnike manjina ima svaki zahtjev (kao poznavanje jezika ili boravište) postavljen zakonodavnim ili upravnim propisima, a koji se odnosi na mogućnost pristupa uslugama i imovini, uključujući i sve što se odvija tokom procesa privatizacije.

95 Vidjeti i Komentar o zastupljenosti, stavovi 47-49

96 Komentar o zastupljenosti, stav 38.

97 Komentar o učešću, stav 42-46

98 Preporuke iz Bolzana/Bozea, Preporuke 16-18 i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 18(2).

c. Učešće u kulturnom i vjerskom životu

41. Države trebaju stvoriti uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom životu svoje zajednice i društva u cijelini. Potrebno je osigurati slobodu vjere i uvjerenja, mogućnosti za slobodno učešće u vjerskom životu zajednice, i gdje je primjereno, međusobno prilagođavanje.

Države trebaju stremiti provedbi politika i zakonodavstva koji imaju za cilj uključivanje u kulturni život svih članova društva na jednakim osnovama. Osim osiguravanja istih mogućnosti za sve, ovakve politike su važne i za sprečavanje otuđenosti i isključivanja manjinskih grupa, što opet podstiče radikalizaciju i polarizaciju i dovodi do konflikta. Državna politika treba poštovati i ,gdje je to relevantno, podržavati zaštitu, jačanje i prenošenje budućim generacijama kulturnog i religijskog nasljeđa zajednice u svim oblicima. Ovo može uključivati kulturne i vjerske običaje, predstavljanje, izražavanje, znanje i vještine, objekte i umjetničke tvorevine, kao i građevine i prostore koji im pripadaju. I na kraju, od ključne je važnosti da su predstavnici manjina efikasno uključeni u sve faze izrade, provedbe i praćenja relevantnih politika i zakonodavstva.

Integriranje društva podrazumijeva da pripadnici manjina imaju pravo na očuvanje i razvijanje svog kulturnog nasljeđa i identiteta, kao i pravo na učestvovanje i međusobno djelovanje u kulturnom životu šire zajednice u duhu tolerancije i međukulturnog dijaloga.⁹⁹ Od izuzetne je važnosti da osnovno pravo pripadnika manjina da same odlučuju o pitanjima koja se tiču njihove kulture ne dovede do njihove izolacije. U tom smislu, treba jačati neprestan i kontinuiran interkulturalni dijalog između svih manjinskih grupa, kao i između manjinskih i većinskih grupa; to treba činiti podizanjem nivoa svijesti svih stanovnika o postojanju drugih kultura u njihovom društvu i njihove sve veće izloženosti uticaju tih kultura.

Politike na području kulture ne trebaju se ograničavati samo na očuvanje i promoviranje tradicionalnih kultura, nego im, istovremeno, cilj treba biti jačanje pluralističke kulture i umjetničkog izražavanja, promoviranje zajedničkog pristupa savremenoj kulturi u svim njenim oblicima i podsticanje interakcije i interkulturalne razmjene. Istovremeno, dok pravo na učestvovanje i razvijanje vlastite kulture može biti omogućeno i podržano od strane države, kultura je sama po sebi

99 Deklaracija UN-a o manjinama, član 5,6 i 15; Deklaracija o međukulturnom dijalogu i prevenciji konflikta, usvojena od strane Konferencije evropskih ministara kulture 22. oktobra 2003.godine

nezavisna od države. Država ne treba da uspostavlja zvaničnu „državnu kulturu“ koja obuhvata i definira kulturne sadržaje. Naime, politika kulture treba uvažavati načela pluralizma, učestvovanja, demokratizacije i decentralizacije. Procesi decentralizacije, uključujući i aranžmane u domenu neteritorijalne samouprave (kulturna autonomija), mogu igrati važnu ulogu u stvaranju uslova neophodnih za efikasno učešće pripadnika manjina u kulturnom životu.¹⁰⁰

U kontekstu pluralističke kulture, integracijske politike trebaju uzeti u obzir različite kulturne potrebe različitih grupa, uključujući migrante¹⁰¹ i starosjediلاčke narode (autohtone narode)¹⁰².

Kod izrade politike države trebaju imati u vidu da su kulturni identitet, sistemi vjerovanja i vjerski obredi neraskidivo povezani. Svako ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti. Ovo podrazumijeva slobodu i slobodan izbor imanja ili prihvatanja neke vjere, vjerovanja ili nevjerovanja. To, dalje, podrazumijeva slobodu, bilo pojedinačno ili u zajednici sa ostalima, javno ili privatno, ispoljavanja vjere ili uvjerenja molitvom, obredima, propovjedima i učenjem.¹⁰³ Sloboda ispoljavanja vjere i uvjerenja, uključujući i javnu molitvu, može samo biti podvrgnuta ograničenjima koja su propisana zakonom. Ova ograničenja su legitimna ako se odnose na javni interes i ako su razumna i proporcionalna cilju kojem se teži.¹⁰⁴

Države trebaju preduzeti odgovarajuće mjere da zaštite lica koja bi mogla biti predmetom zastrašivanja ili diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihove kulture, vjere ili uvjerenja. Državne vlasti i javni zvaničnici trebaju izbjegavati negativne retorike ili aktivnosti koje su usmjerene protiv određene kulturne ili vjerske zajednice.

Osim toga, treba izbjegavati neopravdano ograničavanje potpunog učešća u kulturnom i vjerskom životu. Ova ograničenja mogu uključivati pretjerane zahtjeve za registraciju kulturnih ili vjerskih organizacija i mjesta za molitvu ili za sticanje dozvola za vjerske i kulturne objekte. Oni također mogu uključivati i nesrazmjerna ograničenja koja se tiču javnog pokazivanja kulturnih ili vjerskih simbola i odjeće. Javni zvaničnici ne smiju nametati nikakve nepotrebne restrikcije o tome koji

100 Komentar o učešću, stav 67.

101 Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih migranata radnika i članova njihovih porodica, 1990, član 31.

102 Deklaracija UN-a o pravima starosjediلاčkih naroda, 2007. član 1.

103 Generalno: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 18; ICCPR, član 18(1); i ECHR, član 9. Posebno u vezi sa manjinama: ICCPR, član 27; Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 7 i 8; Dokument iz Kopenhagena, stav 32.

104 ICCPR, član 18(3) i ECHR, član 9(2)

jezik (jezici) se mogu koristiti tokom kulturnih i vjerskih događaja. Na primjer, kad javne vlasti evidentiraju građanske akte za koje su nadležne, one legitimno mogu zahtijevati da kuturna udruženja i/ili vjerske organizacije prevedu svoje službene i upravne dokumente na državni ili službeni jezik (jezike).¹⁰⁵

Jezik

42. Politike neke države trebaju uspostaviti ravnotežu između potrebe za jednim ili više zajedničkih jezika kao zajedničke osnove za integriranje i funkcioniranje društva s obavezom očuvanja i promoviranja jezičkih različitosti, uključujući zaštitu jezičkih prava manjina. Vlade trebaju obezbijediti pristupačne uslove za učenje državnog jezika.

Jezik je bitna komponenta za individualni i kolektivni identitet. Međunarodni standardi, onako kako ih tumače nadležna tijela, detaljno definiraju sadržaj prava pripadnika manjina da slobodno i bez uplitanja, privatno i u javnosti, u usmenoj ili pisanoj formi, upotrebljavaju vlastiti jezik.¹⁰⁶ U isto vrijeme, pravo na korištenje, očuvanje i promoviranje manjinskih jezika treba biti proporcionalno ostalim pravima i potrebama, uključujući i određivanje jednog ili više jezika kao zajedničke osnove za funkcioniranje i integriranje društva.

Dok države imaju obavezu da štite i promovišu manjinske jezike, kao i prava pripadnika manjina na učenje i korištenje svog jezika, manjine sa većinom dijele odgovornost učešća u kulturnom, društvenom, ekonomskom i javnom životu šire zajednice. Takvo učešće podrazumijeva, na primjer, da pripadnici manjina trebaju steći odgovarajući nivo znanja državnog ili službenog jezika (jednog ili više njih).¹⁰⁷

Ravnoteža između ova dva aspekta promoviranja jezika je kontekstualna i razlikuje se od države do države, a zavisi od svake manjine posebno i ne može se nikada u potpunosti postići. Iskustvo VKNM-a pokazuje da su neslaganja oko ove ravnoteže veoma česta i mogu stvoriti značajnu međuetničku tenziju.

¹⁰⁵ Preporuke iz Osla, Objašnjenje uz Preporuku 5.

¹⁰⁶ *Inter alia*, ICCPR, član 27; Dokumentat iz Kopenhagena, stav 35; Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 10-14; Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, 1992; Preporuke iz Osla; i Komentar o jeziku.

¹⁰⁷ Dokumentat iz Kopenhagena, stav 34; Haške Preporuke, Preporuka 1; i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Objašnjenje uz član 14. Vidjeti i Smjernice 10 i 11.

Politike na području jezika, koje imaju za cilj promoviranje integracije uz puno poštovanje raznolikosti, trebaju uzeti u razmatranje sljedeće:

- Država može odrediti državni jezik; to je jedan jezik koji je u službenoj upotrebi u javnim ustanovama, službama i infrastrukturi. Uvođenje politike koja dozvoljava korištenje više od jednog službenog jezika na osnovu teritorijalnog ili ličnog načela može pomoći pri stvaranju uslova za prepoznavanje jezičkih zajednica i doprinijeti ujedinjenju jezičkih raznolikosti države. U ovakvim slučajevima, isti status ili različit obim korištenja službenih jezika u različitim sferama moraju biti jasno određeni;
- Države ne trebaju ograničavati korištenje manjinskih jezika na sferu privatnog, a svi zahtjevi za državni jezik u u javnoj sferi trebaju se temeljiti na legitimnim ciljevima, neophodnosti i proporcionalnosti;
- Države trebaju osigurati da svako, uključujući i pripadnike manjina, dobije odgovarajuće prilike za učenje državnog jezika, tako da može učinkovito i podjednako učestvovati u ekonomskom, društvenom, kulturnom i političkom životu države;
- Tamo gdje je država višejezična, a jedan zvanični jezik služi kao instrument integracije, dopuštanje korištenja drugih jezika do određenog stepena u javnoj upravi i službama, obrazovanju i medijima, može pomoći zadovoljavanju potreba i podsticanju uključivanja manjina. Nivoi i priroda svake jezičke usluge i uključivanje u javnu administraciju jezika koji nisu u zvaničnoj upotrebi, trebaju biti uređeni prema konkretnim okolnostima zajednice na koju se odnose. Najznačajnije javne službe, kao što je zdravstvena zaštita, trebaju imati mogućnosti da svoje usluge, kada je potrebno, pružaju i na manjinskim jezicima;
- Tečno poznavanje državnog jezika svih stanovnika u državi neophodno je za njihovo potpuno i efikasno učestvovanje. Osim toga, jezik može biti moćno sredstvo za jačanje zajedničkog osjećaja pripadnosti. Zbog toga je legitimno promovirati jezik države koristeći pozitivna sredstva i inicijative, uključujući pristupačne javne programe za učenje tog jezika;
- Jezik se može koristiti i za isključivanje iz posebnih profesija ili simboličnog prihvatanja u društvu onih za koje se smatra da ga nedovoljno poznaju. Države se trebaju uzdržati od usvajanja politika kojima se promovira državni jezik, a koje su neproporcionalne ili su nedovoljno uravnotežene s jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina;
- Države trebaju osigurati da manjine imaju potrebnu podršku u održavanju i razvijanju jezičkog identiteta. Ovo može uključivati garantiranje prava na korištenje manjinskih ili regionalnih jezika u privatnom i porodičnom životu, uz podršku njihovog korištenja privatno i u javnosti. Na primjer, države mogu obezbijediti znakove, natpise, imena mjesta, imena ulica i druge topografske

znakove na jezicima manjina ili dvojezično; na službenom jeziku države i jeziku manjine.

43. Promoviranje višejezičnosti za sve članove društva može doprinijeti integraciji u jezički raznolikim društvima.

Integracija je dvosmjerni proces koji uključuje i većinski i manjinski narod. Zbog toga, u jezički raznolikim društvima, integracija može biti u velikoj mjeri olakšana kada se i članovi većinske zajednice podstiču da uče jezik manjinskih zajednica, pogotovu na jezički mješovitim područjima. Ovo može biti ključ za priznavanje međusobnog prilagođavanja neizbježnog u procesu integracije.

Višejezičnost, a posebno učenje jezika osoba sa kojima smo stalno međusobno povezani, omogućava zajedničko obogaćivanje i sredstvo je za jačanje međusobnog razumijevanja i tolerancije. Uprkos predstavi o čvrstoj vezi između jezika i identiteta, ne smije se svako znanje ili svako nepoznavanje jezika, kao ni sama upotreba, automatski dovesti u vezu sa sklonošću prema određenoj grupi ili s uživanjem jezičkih prava.¹⁰⁸ Zbog toga višejezičnost treba biti promovirana kao elemenat integracije među svim članovima zajednice, pogotovo u jezički različitim društvima.

Obrazovanje

44. Obrazovne politike trebaju biti formulirane u skladu sa integracijskim politikama i kao njihov sastavni dio. Na taj način mogu stvoriti bolju osnovu za integriranje društva, jačanje znanja i interakcije i razumijevanja između učenika koji pripadaju različitim zajednicama.

Obrazovanje je jedan od najvažnijih instrumenata za unapređenje integracije i društvene kohezije i treba biti sastavni dio integracijskih politika. Obrazovanje je od suštinskog značaja za sve članove društva za sticanje neophodnih vještina koje će im omogućiti potpuno i efikasno učešće u svim sferama života na jednakoj osnovi. Obrazovanje je osnovno sredstvo za održavanje i prenošenje bitnih elemenata

¹⁰⁸ Komentar o jeziku, stav 16.

identiteta i jedan je od najučinkovitijih načina za promoviranje međukulturalnih kontakata i razumijevanja, kao i zajedničkog osjećaja građanskog identiteta.

Oni koji su odgovorni za razvoj obrazovnog sistema trebaju težiti kombiniranju interakcije i učešća svih s podrškom za održavanje i razvijanje raznovolikih identiteta.¹⁰⁹

45. Države trebaju uvažavati pravo pripadnika manjina da uče svoj jezik ili da budu podučavane na svom jeziku, shodno mogućnostima, posebno na područjima gdje su tradicionalno nastanjeni ili se tu nalaze u značajnom broju. Države mogu doprinijeti razvojem integriranih i višejezičkih obrazovnih sistema na svim nivoima, osmišljenih tako da osiguraju jednak pristup, mogućnosti i obrazovne ishode svim učenicima, bez obzira pripadaju li većinskoj ili manjinskoj zajednici. Ovakvo integrirano obrazovanje treba uključivati i podučavanje svih učenika o raznolikostima u njihovom društvu.

Obrazovne politike trebaju težiti iznalaženju odgovarajuće ravnoteže između uvažavanja utvrđenog prava pripadnika manjina da uče svoj maternji jezik ili, gdje to uslovi omogućavaju, da budu podučavane na svom jeziku¹¹⁰, i potreba za stvaranjem zajedničkog obrazovnog prostora unutar kojega svi imaju jednake mogućnosti za kvalitetno obrazovanje. U tom kontekstu važno je izbjegavanje segregacije u obrazovanju, čak i kada je uvode same manjinske zajednice i, istovremeno, uvažavanje obrazovnih prava pripadnika manjina.¹¹¹

U pokušaju uspostavljanja ovakve uravnoteženosti, integrirane obrazovne politike trebaju se zasnivati, *inter alia*, na sljedećem:

- Obrazovne politike na svim nivoima, od predškolskog obrazovanja do obrazovanja odraslih, trebaju biti usmjerene ka osiguravanju jednakih mogućnosti za svaku osobu da ostvari svoj puni potencijal za razvijanje vještina, znanja, kapaciteta i mreža neophodnih da postane produktivan i angažiran član integriranog i kohezivnog društva;
- Politke trebaju imati za cilj jačanje zajedničkog integriranog i inkluzivnog obrazovnog okruženja koje prepoznaje, vrednuje i adekvatno odgovara na raznolikosti i promovira kulturu poštovanja drugih unutar učeničkih tijela, a i šire;
- Obrazovni sistem treba da razvija i izučava nastavni plan i program za opće obrazovanje s pratećim materijalom za podučavanje o historiji, religiji,

109 Kao što je, *inter alia*, sadržano u Haškim Preporukama i Komentaru o obrazovanju.

110 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 12-14, i Haške Preporuke

111 Vidjeti i smjernicu 7.

kulturama, tradiciji i doprinosima većinskih i manjinskih grupa u državi, uz reflektiranje različitih gledišta. Uvažavanje raznolikosti i pluralizma treba uključiti u sva predmetna područja koja pokriva nastavni plan i program;¹¹²

- U višjezičkim društvima, ujednačen i inkluzivan obrazovni sistem treba kombinirati nastavu na državnom i službenim jezicima s odgovarajućim mogućnostima za učenje jezika manjine i podučavanje na tom jeziku.¹¹³ Višjezičko obrazovanje je dodatna vrijednost za učenike svih zajednica i društva u cjelini i trebaju ga jednako podržavati i manjinske i većinske grupe;¹¹⁴
- Treba na odgovarajući način osigurati mogućnosti za obuku, zapošljavanje i stalnu podršku kvalificiranom nastavnom osoblju, uz brigu o tome da osoblje odražava raznolikost društva i da je adekvatno pripremljeno za poduku u raznolikom okruženju učenice;
- Gdje je potrebno, treba zaključiti određene bilateralne sporazume koji se odnose na nastavni materijal i razmjenu nastavnika s drugim državama;¹¹⁵
- Obezbjediti dodatnu podršku pripadnicima manjinskih zajednica u nepovoljnom položaju kako bi mogli funkcionirati u učionici, na budućem poslu i u drugom socioekonomskom kontekstu, na jednakoj osnovi s drugim pripadnicima društva;
- Kako bi osigurale puno učešće svih bitnih nosilaca aktivnosti i osjećaj odgovornosti, obrazovne politike trebaju stremiti jačanju angažiranja i učestvovanja svih učenika, roditelja i zajednica na lokalnom nivou i nivou škole;
- Države trebaju poštovati pravo manjina da, iz jezičkih ili vjerskih razloga, uspostave i održavaju zasebne obrazovne institucije (javne ili privatne), koje pružaju obrazovanje u skladu sa željama djece, roditelja ili zakonskih staratelja.¹¹⁶ Uključivanje u ovakve sisteme, i pohađanje ovakvih ustanova, treba biti po slobodnom izboru, a takvo obrazovanje treba biti prilagođeno nacionalnim standardima utvrđenim od nadležnih vlasti;
- Tamo gdje su institucije zasnovane na kulturi, jeziku ili vjeri, treba promovirati modalitet razumijevanja i redovne interakcije između učenika koji pohađaju različite institucije ili razrede. Korake kojima se osigurava određeni stepen raznolikosti potrebno je razmotriti i kombinirati s mjerama za osiguranje okruženja pogodnog za očuvanje ove raznolikosti;
- Ako se učenici iz određenih zajednica nesrazmjerno upućuju u specijalne škole ili zasebne zgrade ili razrede, bez objektivnog i razumnog objašnjenja, radi se o diskriminaciji. U ovim slučajevima, države moraju preduzeti hitne i efikasne

112 Vidjeti i Konvenciju o pravima djeteta, član 29(d).

113 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 14 i Haške preporuke

114 Smjernica 43

115 Preporuke iz Bolzana/Bozена, Preporuka 18.

116 Konvencija o pravima djeteta, član 18.

mjere da isprave takvo stanje i da prate razvoj događaja radi procjene potreba za dodatnim mjerama;

- Izvan formalnog obrazovnog sistema, treba promovirati i politiku javnog obrazovanja i određene mjere, kao što su obrazovanje odraslih ili neprekidno obrazovanje, što također treba podsticati poštivanje raznolikosti i unapređivanje integracije društva.

Sigurnost i provedba zakona

46. Sigurnosne agencije i agencije za provedbu zakona trebaju biti profesionalne, odgovorne i u svom djelovanju u potpunosti uvažavati ljudska prava. One trebaju odražavati raznolikost društva i trebaju biti osmišljene tako da, gdje je to potrebno, ciljanom politikom zadovoljavaju potrebe svih segmenata stanovništva, uključujući i manjinske grupe.

Odsustvo interakcije i saradnje između sigurnosnih agencija i agencija za provedbu zakona i pripadnika manjinskih grupa može dovesti do negativnih reakcija manjinskih zajednica, pa čak i do sukoba.¹¹⁷ Međuetnički odnosi i integriranje društva može se unaprijediti ukoliko je policijska služba reprezentativna za zajednicu kojoj služi i ukoliko se ojača komunikacija između policije i manjinskih zajednica.

Integracijske politike trebaju uključivati načela naglašena u ovim smjernicama, elaborirajući i provodeći sigurnosne politike i provedbu zakona, uključujući – kada se radi o zapošljavanju i zastupljenosti – obuku i usavršavanje, operativne prakse, te sprečavanje i savladavanje sukoba.

Oružane snage mogu imati konstruktivnu ulogu u integriranju društva. Iako se njihova uloga i odnosi s javnošću u velikoj mjeri razlikuju, mnoga načela koja se odnose na provedbu zakona također se primjenjuju i na oružane snage.

Kod izrade politika sigurnosti i struktura za provedbu zakona, države trebaju razmotriti sljedeće:

- Treba ustanoviti politike i mjere kojima se gradi povjerenje i saradnja između svih segmenata društva, uključujući manjinske zajednice, i agencija za provedbu zakona. Istovremeno, ovo jača i operativnu efikasnost i kapacitet agencija za provedbu zakona;

¹¹⁷ Kao što je naglašeno u Preporukama o policiji u multietničkim društvima, 2006.

- Zapošljavanje i zadržavanje pripadnika manjina u agencijama za provedbu zakona treba biti cilj politike kako bi se osigurala adekvatna uključenost na svim nivoima;
- Strategija obavljanja policijskih zadataka unutar zajednice može predstavljati efikasan pristup ka uspostavljanju održive saradnje s manjinskim zajednicama. Ove mjere, kao što je osiguranje međukulturalnog uvažavanja i višjezičke osposobljenosti policijskih službenika, koji će najvjerovanije biti u kontaktu sa pripadnicima različitih zajednica, može pomoći u komunikaciji i građenju povjerenja;
- Države trebaju osigurati učinkovitu i jednaku primjenu zakonske regulative u praksi, uključujući zabranu diskriminacije. Ovo podrazumijeva organiziranje obuke za pripadnike agencija za provedbu zakona i podizanje svijesti o diskriminaciji i pravnim lijekovima. Osim toga, posebne anti-diskriminacione politike koje se bave direktnom, indirektnom i institucionalnom diskriminacijom trebaju biti izrađene, provedene i praćene od strane samih agencija za provedbu zakona. Posebne mjere za građenje kapaciteta trebaju također biti uzete u obzir;
- Treba uspostaviti odgovarajući pravni okvir i predvidjeti politiku njegove provedbe, i također obezbijediti obuku kojom se osigurava prepoznavanje krivičnih djela iz mržnje te njihovo efikasno istraživanje i gonjenje. Treba preduzeti mjere na sprečavanju ovih krivičnih djela;
- Sve vrste materijala koji agencije za provedbu zakona objavljuju pri komunikaciji s javnošću, uključujući i štampani materijal namijenjen za distribuciju, treba biti osjetljiv u kulturološkom smislu i dostupan svim zajednicama, što znači da se, gdje je to moguće, objavljuje i na manjinskim jezicima.

Pristup pravosuđu

47. Države trebaju, kao prioritet, procijeniti situaciju u pogledu pristupa pravosuđu i izraditi sveobuhvatnu strategiju i odgovarajuću politiku koja će garantirati efikasan pristup pravosuđu svim članovima društva. Jednaka mogućnost pristupa svih efikasnom i nepristrasnom pravosuđu ključan je element za integraciju društva.

Povjerenje u pravičan i efikasan pravni sistem, i dostupnost pravnih lijekova bez obzira na pravni status, od vitalnog su značaja za integriranje društva. Neefikasan pravosudni sistem može se lako shvatiti kao diskriminatoran prema pripadnicima manjinskih grupa. Nepovjerenje u pravosudni sistem, ili percepcija da taj sistem

favorizuje pripadnike većinskih grupa, podrivaju društvenu koheziju, pojačavaju otuđenost i mogu povećati rizik od konflikta, uključujući i onaj međuetničke prirode.

U ovom kontekstu, politika pravosuđa treba se rukovoditi sljedećim:

- Zakonodavstvo treba omogućiti adekvatnu zastupljenost pripadnika manjina u pravosudnom sistemu;
- Treba sačiniti odgovarajuće politike za obuku, zapošljavanje, zadržavanje i unapređenje sudija, javnih tužilaca i drugog osoblja. Treba redovno pratiti efikasnost ovih politika i, gdje je potrebno, uspostaviti posebne mjere za bolju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina;
- Treba utvrditi i ukloniti prepreke pristupa pravosuđu, uključujući i one koje posebno utiču na pripadnike manjina, bilo da su finasijske, jezičke ili socijalne prirode. Omogućavanjem korištenja jezika manjine u pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u sudskim i upravnim postupcima, iznad minimuma predviđenog standardima ljudskih prava za krivične postupke,¹¹⁸ promovira se jednakost postupanja i povjerenje u vlasti, te umanjuju potencijalni uzroci sukoba;
- Mjere za omogućavanje jednakog pristupa pravdi trebaju biti šire od pukog omogućavanja pristupa sudu. U te mjere mogu spadati i drugi pravni lijekovi kao i pristup nezavisnim i efikasnim tijelima za žalbe, te alternativnim mehanizmima za rješavanje spora;
- Države trebaju hitno pružiti efikasne pravne lijekove žrtvama teških kršenja ljudskih prava i promovirati odgovarajuće mehanizme pomirenja, posebno u postkonfliktnim društvima. Za to trebaju osigurati odgovarajuće forume i usmjeriti sredstva za efikasno i pravovremeno rješavanje, na primjer: neriješenih imovinskih zahtjeva, zaštite prava na povratak u dom, vraćanja državljanstva i uspostavljanja drugih uslova, neophodnih za učestvovanje žrtava u procesu integriranja društva i ispunjenja svoje zadaće.

118 ICCPR, član 9.2; ECHR, član 6, i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 10.3.

48. Državne politike trebaju imati za cilj promoviranje i omogućavanje kapaciteta medija i svijesti da trebaju biti odraz raznolikosti, i reagirati na njih u svom okruženju tako što će promovirati međukulturalnu razmjenu, boriti se protiv negativnih stereotipa i predrasuda i na druge načine suzbijati netoleranciju.

Mediji vrše dvije važne uloge u procesu integracije društva.¹¹⁹ Prvo, oni su ključni forum za pripadnike manjina u ostvarivanju svojih prava, uključujući i pravo da koriste svoj jezik i promoviraju svoju kulturu. Drugo, kao sredstvo za primanje i prenošenje informacija, mediji imaju posebnu važnost u njegovanju klime pogodne za međukulturalni dijalog i međusobno razumijevanje, suzbijajući negativne stereotipe, predrasude i netoleranciju u društvu.

Politika države treba promovirati međukulturalnu razmjenu u medijima i osporavanje negativnih stereotipa i netolerancije. U tom pogledu, mjere mogu varirati od određenih krivičnih i upravnih sankcija za kršenje zakona, do aktivne podrške uvođenju jezika i kultura manjina u medije, pa i posebnim finansiranjem. Osim toga, politike medija, samoregulacioni okviri i režimi licenciranja trebaju imati za cilj stvaranje okruženja za nezavisne i pluralističke medije pogodne za prenošenje ideja i informacija koje odražavaju potrebe različitih zajednica i reaguju na njih.

Ključna društvena i demokratska uloga koju mediji igraju podrazumijeva da sloboda medija treba biti posebno zaštićena.¹²⁰ Istovremeno, činjenica da mediji igraju ovako važnu ulogu u oblikovanju društvene klime, također u smislu odnosa među zajednicama, podrazumijeva da trebaju uzeti u obzir djelovanje svog rada na društvenu koheziju i integraciju. Mediji trebaju biti svjesni mogućih posljedica kad izvještavaju o izjavama političara ili drugih javnih zvaničnika koji doprinose negativnim stereotipima i drugim aktivnostima koje doprinose podjelama.

119 Kao što je potpomognuto, *inter alia*, od strane Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, član 6. i 9., i Smjernicama o korištenju manjinskih jezika u javnim medijima, 2003 (u daljnjem tekstu: „Smjernice za medije“).

120 Kao što je, *inter alia*, naglašeno odlukom Stalnog vijeća OSCE-a br.193, 1997. (mandat zastupanja OSCE-a o slobodi medija); takođe vidi ECHR, član 10 i njegova interpretacija u sudskoj praksi, posebno *Jersild v Denmark*, br. 15890/89, 23-09-1994.

49. Mjere na promoviranju državnog ili službenog odnosno službenih jezika u medijima ne treba nesrazmjerno ograničiti pravo na upotrebu manjinskog jezika.

Značajno prisustvo jezika manjina u lokalnim medijima signalizira inkluzivnu politiku u odnosu na manjine i odraz je pozitivnih vrijednosti koje se pridaju jezičkoj različitosti. U konsultacijama s manjinama, države trebaju razviti strategiju koja će se baviti pitanjem upotrebe jezika manjina (jednog ili više njih) u javnim medijima.¹²¹ Politike trebaju biti utemeljene na pravu osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da prime i pruže informacije i ideje na svom jeziku,¹²² kao preduslov za njihov jednako i efikasno učešće u javnom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu.

U isto vrijeme, države legitimno mogu promovirati državni jezik, posebno u javnim medijima, uz gore navedena ograničenja,¹²³ pod uslovom da to ne dovodi do nesrazmjernog umanjivanja prava pripadnika manjina na korištenje svog jezika u medijima, ili da neopravdano ograničava postojanje jezičke različitosti.

Kod omogućavanja ove ravnoteže, politike trebaju biti zasnovane na, *inter alia*, sljedećem:

- Nisu dozvoljena jezička ograničenja za štampane i internet medije, a svako ograničavanje u vezi s izborom jezika u radio i televizijskim medijima, bilo da su javni ili privatni, treba biti pažljivo procijenjeno kako bi se osigurala proporcionalnost i potpuno uvažavanje slobode izražavanja;
- Kvote za javno emitiranje na državnom jeziku mogu biti legitimne, ali trebaju biti dopunjene posebnim odredbama kojima se garantiraju jezička prava osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama; na primjer fleksibilnom primjenom ovih kvota i/ili primjenom izuzetaka za područja gdje manjinske zajednice žive u znatnom broju. Osim toga, nametanje jezičkih kvota nikada ne smije uticati na reguliranje sadržaja i u potpunosti mora poštovati slobodu medija. Nametanje krutih kvota privatnim i javnim emiterima može biti u sukobu sa slobodom izražavanja. Zbog toga, promoviranje jezika države preko privatnih emitera, kada je opravdano legitimnim ciljem, može se na bolji način postići korištenjem različitih ekonomskih inicijativa, uključujući i raspodjelu državnih dotacija i podršku produkciji određenih sadržaja;¹²⁴

121 Smjernice za medije, Smjernica 5

122 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 9.

123 Smjernica 42.

124 Komentar o jeziku, stav 43.

- Ako se titlovanje, kvote i/ili zahtjevi za ponovnim emitiranjem uvode kako bi se promovirala integracija, onda država treba osigurati odgovarajuću finansijsku i tehničku pomoć kako bi spriječila disproporcionalnost u odnosu na korištenje jezika manjina. U nekim kontekstima, titlovanje može biti efikasno sredstvo za postizanje bolje komunikacije među različitim zajednicama i za uključivanje šire zajednice. Na primjer, višejezički programi ponekad se izrađuju i titlaju i na većinske i na manjinske jezike u cilju podsticanja interakcije među grupama i prevazilaženja jezičkih barijera;
- Treba promovirati pristup i predstavljanje manjina u izradi programa općih javnih medija stvaranjem uslova pogodnih za njegovanje pluralizma i raznolikosti kroz medije;
- Program javnih emitera treba odražavati kulturnu i jezičku raznolikost društva. Kao takav, treba garantirati da pripadnici manjinskih grupa, pa i brojčano manje nacionalne grupe i njihov jezik, dobiju zadovoljavajuću zastupljenost. Ovo se odnosi i na tijela koja reguliraju javne medije. Države trebaju osigurati zastupljenost interesa korisnika manjinskih jezika, pogotovo u regulatornim tijelima;¹²⁵
- Iako nije neuobičajeno da manjine, koje žive pograničnim područjima, imaju pristup emiterima iz susjednih država s kojima možda imaju isti jezik, ovo ne oslobađa odgovornosti državu domaćina da osigura prava manjina, u koja spadaju pravo na jezik i pravo na medije. U svakom slučaju, u interesu je države da, svim članovima društva, pruži informacije o pitanjima relevantnim za državu. Ovo uključivanje je neophodno kod izgradnje zajedničkog okvira za razumijevanje društvenih procesa, a samim tim i za integriranje društva. Država treba razmotriti sredstva za osiguranje dovoljnog broja informacija dostupnih na jezicima manjina;
- Treba učiniti napor na zapošljavanju i zadržavanju novinara iz manjinskih grupa u glavnim javnim medijima i osigurati da i manjine imaju svoje predstavnike u vijeću emitera. Posebnu pažnju treba posvetiti potrebama brojčano malih grupa ili posebno ugroženih grupa, koje najčešće imaju ograničen pristup medijima na svom jeziku i nemaju kvalificirane novinare osposobljene za rad na jeziku manjine;¹²⁶
- Kada je riječ o privatnim medijima, države trebaju razmotriti kreiranje inicijativa za privatne medije i one koji pružaju usluge u zajednicama; na primjer finansiranjem i osiguravanjem frekvencija za emitovanje i povećavanjem pristupačnosti medijima, posebno brojno malim grupama kojima treba osigurati pristup medijima na njihovom jeziku. Iako ne mora biti nezakonito samo po sebi

¹²⁵ Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, član 11(3).

¹²⁶ Komentar o jeziku, stav 41. i 42.

to da se zahtijeva da privatni mediji ispunjavaju kvote vezane za državni jezik, to stvara posebne probleme budući da može nepropisno ograničiti privatnu inicijativu i samo postojanje medija na manjinskom jeziku;¹²⁷

- Zbog velike važnosti koje mediji štampani na jezicima manjina imaju za manjinske zajednice, države trebaju osigurati da opća pravila, koja se odnose na subvencije za medije, koja obično sadrže uslove poput minimalnog tiraža ili distribucije širom države, ne trebaju biti primjenivana na štampane medije na manjinskim jezicima za koje je malo vjerovatno da će moći ispuniti ove uslove;¹²⁸
- Mogućnosti novih tehnologija za lakši prijem programa na manjinskim jezicima koji su proizvedeni u drugim, obično susjednim državama, treba, tamo gdje je to moguće, utvrditi i podstaći. Međutim, ti programi ne mogu zamijeniti lokalne programe koji se emitiraju na manjinskim jezicima.

Raznolikost simbola i njihovo korištenje u javnom domenu

50. Države trebaju promovirati integraciju uvažavajući zahtjeve i senzibilnost i manjinskih i većinskih grupa u vezi s postavljanjem i korištenjem simbola na zajedničkim javnim mjestima. Imajući na umu slobodu izražavanja, države trebaju izbjegavati korištenje simbola koji upućuju na podjele i obeshrabrivati nedržavne sudionike u njihovom korištenju. Gdje je moguće, treba koristiti mogućnosti za promoviranje inkluzivnih simbola.

Simboli, kao što su zastave, znakovi, statue, spomenici, imena ulica i mjesta, komemorativni skupovi ili praznici, historijske znamenitosti i groblja mogu biti duboko povezana s identitetom. Simboli mogu imati velik uticaj na društvene odnose i mogu se koristiti za promoviranje kako inkluzije i kohezije tako i razdvajanja i podjele. Neadekvatna upotreba simbola može izazvati tenzije i incidente koji mogu eskalirati u konflikt i nasilje među zajednicama. Ovo se može izbjeći korištenjem uravnoteženih i pravičnih pravila za rješavanje pitanja koja se odnose na simbole kao ključne elemente integracijske politike.

Što se tiče simbola, integracijske politike trebaju se zasnivati, *inter alia*, na sljedećem:

- Isticanje simbola u vezi s identitetom od strane privatnih osoba u javnosti spada u slobodu izražavanja i ne treba biti zabranjeno ako je legitimno i jasno zakonski

¹²⁷ Komentar o jeziku, stav 45 i 46.

¹²⁸ Komentar o jeziku, stav 47.

utemeljeno. Taj pravni osnov treba, u svakom slučaju, usko interpretirati i svaka zabrana mora biti proporcionalna legitimnim ciljevima;

- Isticanje zastava i simbola unutar objekata ili na objekte lokalne uprave ili druge javne institucije može biti sporno i izazivati tenzije. U ovakvim slučajevima, države trebaju razmotriti reguliranje takvih situacija odgovarajućim propisima, polazeći od načela inkluzivnosti i dobrog upravljanja, kako bi se postigla ravnoteža između razumnih interesa svih grupa unutar društva;
- Manjinska prava predviđaju postavljanje topografskih znakova i imena ulica na jezicima manjina (što, zavisno od situacije, može podrazumijevati korištenje pisma) pod određenim uslovima.¹²⁹ Pošto topografski znakovi imaju i simbolično značenje, države mogu, gdje je prikladno, omogućiti pravo postavljanja ovakvih znakova na jezicima manjina čak i na područjima na kojima pripadnici manjina ne žive niti tradicionalno niti u znatnom broju. Nadalje, po utvrđivanju pragova za uživanje prava na korištenje topografskih znakova na manjinskim jezicima, ovi pragovi ne smiju predstavljati disproporcionalnu prepreku za uvažavanje određenih manjinskih jezika. Osim toga, sigurnost u saobraćaju ili korištenje različitih pisama nije dovoljno razuman argument protiv postavljanja višejezičkih saobraćajnih znakova. Umjesto toga, treba promovirati višejezičnost, pošto se tako prenosi poruka da na određenoj teritoriji u harmoniji žive različite grupe stanovništva;¹³⁰
- Kod uvođenja ili zabrane simbola i postavljanja ili skidanja statua, spomenika i drugih simboličnih objekata i zgrada, države trebaju uzeti u obzir i historijske i savremene odnose u zajednici. U ovom kontekstu, politika države treba stremiti jačanju međukulturalnih veza i međusobnom priznavanju i zadovoljavanju potreba svih grupa u društvu;
- Kod davanja ili mijenjanja naziva ulica, zgrada i drugih javnih mjesta, posebnu pažnju treba posvetiti uticaju koji to može imati na integriranje društva. U tom smislu, od ključne je važnosti da su ovakve odluke donesene na inkluzivan način i uz učešće zainteresiranih, i da posljedice tih odluka ne dovedu do razjedinjavanja među grupama u društvu;
- Kada je riječ o isticanju vjerskih simbola u javnosti, izgradnji ili rekonstrukciji vjerskih objekata, poštivanju vjerskih prehrambenih običaja ili običaja u vezi s odijevanjem, pristup se uveliko razlikuje među državama članicama. Ipak, manjine koje ispovijedaju vjeru različitu od vjere većine, mogu biti u nepovoljnom položaju i mogu se suočiti s diskriminacijom. Iako država ima široko polje slobodnog odlučivanja u vezi s isticanjem vjerskih simbola u javnosti, treba stvoriti uslove da se ni u zakonu ni praksi ne dogodi diskriminacija na osnovu

¹²⁹ Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 11.

¹³⁰ Komentari o jeziku, stav 67.

vjere. Država također treba stvoriti uslove u kojima se vjerska prava manjina poštuju, pogotovo njihovo pravo na slobodu vjere, uvjerenja ili nevjerovanja. Država treba poštovati vjerske različitosti i treba razmotriti primjenu načela razumnog zadovoljavanja zahtjeva zasnovanih na vjeri. Države trebaju promovirati, gdje je prikladno, i međureligijski dijalog.

Organizacija za sigurnost i suradnju u Evropi (OSCE) radi na uspostavi **stabilnosti, prosperiteta i demokracije** u svih 57 država članica, kroz politički dijalog o zajedničkim vrijednostima i uz praktičan rad, koji čini trajnu razliku.