

Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества

Ноември 2012 година

Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества со образложение

Ноември 2012 година



Организацијата за безбедност и
соработка во Европа
Висок комесар за национални малцинства

Овој документ е превод на Мисијата на ОБСЕ во Скопје на публикација објавена од Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ (ВКНМ).

Доколку постои било каква недоследност или двосмисленост помеѓу оригиналната англиска верзија и верзијата на македонски јазик, англиската верзија се зема за веродостојна.

Копирањето на информации од оваа публикација е слободно; наведување на изворот би било пожелно.

ISBN: 978-90-75989-22-9

© Висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ 2012 за оригиналната верзија на англиски јазик

Печатени во Холандија

Достапна во електронска форма на:
www.osce.org/hcnm (оригиналната англиска верзија)

За дополнителни информации, обратете се до:

Високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
The Netherlands
Tel: +31 (0)70 312 5500
Fax: +31 (0)70 636 5910
Email: hcnm@hcnm.org

Содржина

Вовед	2
I. Структурни принципи	7
Суверенитетот подразбира одговорност	7
Добро и демократско управување	9
Недискриминација и ефективна еднаквост.....	10
Почитување и заштита на човековите права, вклучително и правата на малцинствата.....	12
II. Принципи на интеграција	14
Признавање на различности и комплексни идентитети.....	14
Примат на доброволна самоидентификација	16
Неизолиран пристап кон прашањата на малцинствата	17
Заеднички јавни институции, чувство на припадност и заемно прилагодување	19
Вклученост и ефективно учество.....	20
Права и обврски	22
Односи меѓу заедниците	23
Политики насочени и кон мнозинствата и кон малцинствата	25
III. Елементи на рамка на политика за интеграција.....	26
Подготовка на ефективни политики	26
Законодавство и институции	31
Учесници и улоги	35
IV. Клучни области на политиката	42
Антидискриминација и целосна и ефективна еднаквост.....	42
Државјанство	44
Ефективно учество	51
а. Учество во јавниот живот	52
б. Социјално и економско учество	54
в. Учество во културниот и верскиот живот	56
Јазик	59
Образование.....	62
Безбедност и спроведување на законите	65
Пристап до правда	67
Медиуми.....	68
Разноликост на симболи и нивна употреба на јавни места.....	72

Вовед

Во својата одлука од Хелсинки од јули 1992 година, Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) ја вовеле позицијата Висок комесар за национални малцинства (ВКНМ) како алатка за спречување конфликти поврзани со тензии кои вклучуваат прашања за национални малцинства, во најраната можна фаза. Во текот на последните 20 години, тројцата последователни Високи комесари се соочија со бројни прашања кои се повторуваа во нивната работа. Како одговор, тие објавија шест тематски препораки и насоки кои им обезбедуваат преглед и им даваат совети на државите кои се соочуваат со истите прашања. Првите три – Препораки од Хаг за права на образование на националните малцинства, Препораки од Осло за јазични права на националните малцинства и Препораки од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот – првенствено се однесуваат на зајакнување и разработување на стандардите за правата на малцинствата во областите на образование, јазик и учество во јавниот живот. Следните две публикации – Насоки за употреба на јазиците на малцинствата на радио и телевизија и Препораки за полициско работење во мултиетнички општества – се однесуваат на конкретни предизвици со кои се соочуваат многу држави при обезбедувањето ефективно полициско работење во етнички различни општества и обезбедувањето пристап на малцинствата до медиумите на нивниот јазик. Последната група препораки – Препораки од Болцано/Боцен за националните малцинства во меѓудржавните односи – се однесуваат на условите и на ограничувањата во рамки на кои државите може да ги поддржат малцинствата кои живеат во други земји.

Сите прашања опфатени во овие публикации директно се поврзани со напорите на високите комесари за намалување на тензиите и спречување на меѓуетничките конфликти. Искуството на ВКНМ укажува дека самите различности не се ниту во корелација, ниту, пак, повремено се поврзани, со зголемувањето на тензиите и насилството. Ниту еден од бројните етнички конфликти кои избувнаа во Европа по Студената војна не беше неизбежен. Тие беа последица на политички одлуки кои би можеле да бидат поинакви. Тие конфликти често се вкоренети во негирањето на основните права и

во систематичното и/или системското исклучување и отуѓување на цели заедници.

Токму поради ова, заштитата на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата, е нераскинливо поврзана со зачувувањето на мирот и стабилноста внатре во државите и меѓу нив. Државите се обврзани да гарантираат еднакви можности да учествуваат во економскиот, социјалниот, културниот и политичкиот живот во општеството за сите, без разлика дали припаѓаат на мнозинствата или на малцинствата. Исто така, државите имаат практичен интерес во обезбедувањето еднакви можности за учество: малото учество на исклучените или маргинализирани групи, може да доведе до директни и индиректни трошоци за општеството како резултат на намалените придонеси за општо добро и зголемените трошоци поврзани со воспоставување политики кои се однесуваат на бројните последици од исклучувањето.

Меѓутоа, последователните високи комесари, исто така, согледаа дека признавањето и прилагодувањето на културата, идентитетот и политичките интереси на малцинствата, и промовирањето на учеството на сите, не нужно се доволни за градење одржлив и траен мир. Како резултат на тоа, високите комесари дополнително препорачуваат државите да усвојат мерки и да спроведат политики насочени кон промоција на интеграцијата и кохезијата на разнолики, мултиетнички општества.

Ако разноликите општества немаат добри политики за интеграција, постои опасност различни заедници, особено големите и територијално концентрираните, сè повеќе да се издвојуваат, да имаат малку или воопшто да немаат заеднички интереси и заедничко чувство за припадност. Таквото издвојување во паралелни и одвоени општества претставува значителен ризик за одржливоста и стабилноста на која било мултиетничка држава. Овој ризик може да се ублажи преку добро управуван процес на интеграција, кој може да има клучна улога за спречување тензиите да прераснат во конфликт и, исто така, тој е предуслов за градење праведно општество. Интеграцијата во основа се однесува на исполнување на одговорностите кои ги носи суверенитетот, вклучувајќи го и почитувањето на човековите права и обезбедувањето добро и ефективно управување, и таа е тесно поврзана со целокупната стабилност на секое плуралистичко општество.

Насоките од Љубљана за интеграција на разнолики општества се насочени кон ваквото размислување и пристап. Тие одат чекор подалеку од поддршката

на признавањето на културата, идентитетот и политичките интереси на малцинствата, со тоа што дополнително препорачуваат државите да воспостават комуникација и заемно дејствување над линиите на етничка поделба. Овие Насоки предлагаат дека националните малцинства не треба само да го уживаат законското право на ефективно учество во целокупното управување на државата, туку дека тие, исто така, треба да бидат охрабрени да го прават тоа.

Интеграцијата е динамичен процес на заемно ангажирање на многу учесници со кој се олеснува ефективното учество на сите припадници на разнолики општества во економскиот, политичкиот, социјалниот и културниот живот, и поттикнува заедничко и инклузивно чувство на припадност на национално и на локално ниво. За да го поддржат процесот на интеграција, државите треба да усвојат политики кои се насочени кон создавање општество во кое се почитуваат различностите и во кое секој, вклучувајќи ги и сите припадници на етнички, јазични, културни или верски групи, придонесува за градење и одржување на заеднички и инклузивен граѓански идентитет. Ова се постигнува со обезбедување еднакви можности за сите да придонесат и имаат придобивка од државното уредување. За тоа е потребно државата да обезбеди да се почитуваат правата на сите и да создаде услови за сите членови во општеството да го прифатат својот дел од одговорностите. Општеството како целина има придобивки од таква политика. Овој процес може да доведе до измени во културите на мнозинствата и на малцинствата. Токму поради тоа ВКНМ претпочита да зборува за интеграцијата на мултиетнички општества отколку за интеграција на малцинска група во одредено општество.

Имајќи ги предвид сè поголемите етнокултурни различности во рамките на сите земји-членки во ОБСЕ и придружниот зголемен интерес за модели и пристапи за интеграција, ВКНМ одлучи да го обедини заедничкото искуство на високите комесари за национални малцинства и да го сподели во форма на овие Насоки. Со оваа публикација се настојува да се обезбедат насоки за начините на кои државите можат да работат на зголемување на интеграцијата и социјалното единство, истовремено работејќи на општото прашање на заштита и промоција на човековите права, вклучувајќи ги и правата на различните заедници да го зачуваат својот идентитет. Ниту еден општ совет кој е применлив за сите земји-членки не може да даде конкретни одговори за содржината на политиките на државата, бидејќи секоја држава има свој сопствен контекст. Меѓутоа, овие Насоки тврдат дека државата е таа која секогаш ја носи одговорноста за поддршка на процесот на интеграција и за спроведување на политиките за интеграција.

Насоките комбинираат нормативен и практичен пристап врз основа на искуството на ВКНМ стекнато особено во текот на нивната работа поврзана со прашањата на националните малцинства во контекст на транзицијата по Студената војна, градење и консолидација на државите. Иако тие се засноваат на конкретното работно искуство на ВКНМ и не вклучуваат исцрпна група на политики за интеграција, сепак содржат увиди и заклучоци кои можат да бидат од значење во многу различни контексти.

Поимот „национално малцинство“, како што се користи во Насоките, се однесува на широка низа малцински групи, вклучувајќи етнички, верски, јазични и културни заедници, без разлика дали овие групи се признати како такви од државите во кои живеат и без оглед на тоа како другите или тие самите се. Исто така, „малцинство“ често се користи како скратен поим за „лица кои припаѓаат на национални малцинства“. Ова не значи дека сите принципи, права на малцинства и опции на политики претставени во овој документ се применуваат во секоја ситуација на ист начин. Јасно е дека, иако основните стандарди за човекови права важат за сите, треба да се подготват добри политики за интеграција за да одговорот на предизвиците и да ги исполнат потребите на различни малцински групи и во различни околности. Содржината на политиките за интеграција може да зависи од фактори како што се, меѓу другото, бројност, должина на периодот на населување и географската концентрација, како и конкретните социјални, економски и културни потреби. Исто така, фактот дека многу поединци имаат комплексен идентитет кој се манифестира на различни начини во различно време и контекст, мора да се земе предвид при развивање политики за интеграција.

Овие Насоки се состојат од четири дела: структурни принципи, принципи на интеграција, елементи на рамка на политика за интеграција и клучни области политата. Структурните принципи, наведени без каков било редослед, меѓусебно се поврзани и неопходни, иако никогаш не можат во целост да се реализираат. Тие се цели кон кои треба да се насочат сите држави, и тешко е да се замисли дека би можеле да се реализираат добри политики за интеграција доколку не постојат обиди и напори за воспоставување на овие принципи. Бидејќи овие структурни принципи никогаш не може да се реализираат целосно и трајно, нивното нецелосно реализирање не смее да биде изговор за да не се усвојат или да не се спроведат политики за интеграција. Принципите за интеграција ги обезбедуваат основните тези и вредности кои се поврзани особено со интеграцијата или се потребни за подготвување на политика за интеграција. Елементите на рамка на политика за интеграција ја даваат рамката за разработување и спроведување на

политики за интеграција, вклучувајќи ги механизмите, процесите и оние теми кои претставуваат заеднички именител на целата политика, односно пресечни теми. На крај, клучните области на политиката, иако не се исцрпно набројани, се однесуваат на главните тематски размислувања засновани на искуството на ВКНМ, и вклучуваат поконкретни примери во рамките на тие области кои треба да се избераат и да се приспособат на секој конкретен контекст.

Интеграцијата на општеството е сложено и мултидисциплинарно поле на политика, а Насоките се резултат на работата и искуството стекнато во текот на последните 20 години. Тие се засноваат на важен придонес од персоналот на сегашниот и на претходните ВКНМ, вклучувајќи ги и Франческо Палермо и Илзе Брандс Керис. Тие, исто така, имаат придобивки од ангажманот и согледувањата на многу надворешни експерти, кои дадоа свој придонес со коментари и критика за претходните верзии на Насоките. Надворешните експерти се: Рајнер Баубук, Алекс Григорев-Роинишвили, Михаилс Хазанс, Кристин Хенрард, Том Хаден, Сали Холт, Томас Худлестон, Џенифер Џексон-Прис, Милена Клајнер, Анти Коркикиви, Марк Латимер, Тове Малој, Јан Нисен, Џон Пакер, Петра Ротер, Патрик Симон и Сара Спенсер. Меѓутоа, овие Насоки се засноваат на конкретното искуство на ВКНМ и не го отсликуваат ставот на кој било поединечен експерт.

Целта на овие Насоки е на креаторите на политики и на претставниците на државите да им обезбедат насочувачки принципи и практични совети кои ќе ги водат во разработката и спроведувањето политики со кои се олеснува процесот на интеграција на разнолики општества. Овие Насоки, исто така, би биле корисни и во работата на други учесници кои имаат различни улоги во овој процес, вклучувајќи ги и учесниците од граѓанското општество и од приватниот сектор, како и независните институции. Развивањето и спроведувањето политики за интеграција треба да бидат меѓу приоритетите на сите држави кои настојуваат да ги прифатат различностите и да го избегнат ризикот од конфликт до кој доаѓа преку зголемено издвојување и тензија помеѓу групите во општеството. Во оваа смисла политиките за интеграција придонесуваат кон долгорочен мир и стабилност. Со споделување на заклучоците донесени во дваесетгодишната работа на ВКНМ за поддршка на процесите на интеграција на општествата и давање препораки засновани на ова искуство со овие Насоки се изразува надеж за придонес кон развијот и спроведувањето на ефективни политики за интеграција од страна на земјите-членки.

*Кнут Волебек,
Висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ
Хаг, 7 ноември 2012 година*

I. Структурни принципи

Суверенитетот подразбира одговорност

1. Суверена и функционална држава е предуслов за стабилно општество. Суверенитетот подразбира дека државата има права и одговорности и кон своите жители и како учесник во Меѓународната заедница. Една од одговорностите на суверената држава треба да вклучи развивање и спроведување политики за интеграција засновани на здрава институционална и законска рамка.

Суверенитетот на државата е основен принцип на меѓународното право, кодифициран или поддржан во бројни важни меѓународни документи.¹

Стабилно општество, во кое динамичните процеси на промени се одвиваат без насилство, може да се постигне, да се одржи и понатаму да се развива единствено кога се воспоставени условите за ефективен суверенитет. Понатаму, суверенитетот треба да се реализира според следните принципи: добро и демократско управување, недискриминација, ефективна еднаквост и почитување и заштита на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата.

¹ Како што се, меѓу другото, членовите 1 и 2 од Повелбата на Обединетите нации (во понатамошниот текст: „Повелбата на ОН“), Завршниот акт на КБСЕ од Хелсинки од 1975 година, Принципите од I до X; Повелбата од Париз за нова Европа од 1990 година; Документот од состанокот во Копенхаген во рамките на Конференцијата за човековата димензија на КБСЕ од 1990 година (во понатамошниот текст: „Копенхашки документ“), став 37; Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа од 1995 година (во понатамошниот текст: „РКНМ“), Преамбулата и членот 21; Декларацијата за правата на лица кои припаѓаат на национални или етнички, верски и јазични малцинства на ОН од 1992 година (во понатамошниот текст: „ОН Декларација за малцинства“), член 8 (4); и Заклучниот документ од Конференција за воспоставување на Пактот за стабилност на Европската Унија од 1994 година (во понатамошниот текст: „Пакт за стабилност“), став 1.6.

Во модерна демократска држава, должноста на државата кон нејзините жители се заснова на согласноста на луѓето. Според тоа, суверенитетот е и од луѓето и за луѓето. Суверенитетот не повлекува само права, туку и должности и одговорности.

Поконкретно, државите се обврзани да обезбедат уживање на човековите права и слободи, вклучувајќи ги и правата на малцинствата, за сите во рамките на нивната надлежност.²

Во контекст на меѓународната одговорност да се почитуваат и заштитиуваат човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата, државите се одговорни пред Меѓународната заедница и, според тоа, обврзани се да ги исполнуваат своите обврски за известување пред меѓународните надзорни и советодавни тела. Таквите тела имаат важна улога во промоција на транспарентноста, сознанијата и добрата волја и државите треба да ги поддржуваат, да ги развиваат и целосно да учествуваат во тие механизми.

Одговорностите на државите кои ги повлекува суверенитетот вклучуваат и промоција на интеграцијата на општеството. Врз основа на искуството на високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ (во понатамошниот текст: „ВКНМ“), трајниот мир, стабилноста, внатрешната и надворешната безбедност и просперитет се поврзани со овозможувањето на процес на интегрирање на сите составни делови на општеството. Ова подразбира државите да ги заштитиуваат своите различности преку политики и институционални и законски рамки со кои се олеснува вклученоста, признавањето и заемното прилагодување.

Непостоењето функционална држава или непотполно функционална држава не може да претставува изговор за да се избегне развивањето и спроведувањето политики за интеграција; напротив, искуството на ВКНМ покажува дека постоењето политики за интеграција, всушност, им помага на државите да функционираат подобро.

2 Оваа одговорност е вклучена, меѓу другото, во Завршниот акт на КБСЕ од Хелсинки, Принцип VII, став 4; Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи од 1950 година (во понатамошниот текст: „ЕКЧП“), член 1; и, конкретно во врска со малцинствата, во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права на ОН од 1966 година (во понатамошниот текст: „МПГПП“), член 27; ОН Декларацијата за малцинства, член 1(1); Копенхашкиот документ, став 33(1) и став 36(2); и РКНМ, член 1.

Добро и демократско управување

2. Доброто и демократско управување им служи на потребите и на интересите на целата популација во државата. Додека демократијата подразбира мнозинско правило во процесот на донесување политички одлуки, таа, исто така, вклучува заштитни мерки против злоупотреба на моќта од страна на мнозинството. Ова се постигнува преку обезбедување заштита и учество на малцинствата и преку олеснување на инклузивниот процес на управување кој ги вклучува сите членови од населението.

Плуралистичка демократија, поделба на власта, владеење на правото и почитување на човековите права, кои се нераскинливо меѓусебно поврзани, се предуслови за траен мир, безбедност и правда.

Сите земји-членки во ОБСЕ, преку нивните законски и политички обврски, се залагаат за демократија, вклучувајќи и политички плурализам, како основен принцип.³ Бидејќи овластувањето за управување потекнува од волјата на луѓето⁴, се подразбира дека секој има право да учествува во јавниот живот. За ова, пак, е потребно да постојат претставнички институции на сите нивоа.⁵

Демократијата – и управувањето кое се раководи по нејзините принципи – е насочена кон и ги заштитува сите жители во државата, без оглед на културните, социјалните, економските, јазичните, етничките или верските разлики или потекло. Државите мора целосно да го почитуваат владеењето на правото и меѓународните стандарди за правата на малцинствата, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на ефективното учество на малцинствата.⁶ Според тоа, демократскиот процес на донесување одлуки

3 Копенхашкиот документ, Преамбула и ставови 5 и 6.

4 Универзална декларација за човековите права, член 21(3).

5 Интерпарламентарна унија, Универзална декларација за демократија, 1997 година (во понатамошниот текст: „УДД“), став 11.

6 Препораките од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот, 1999 година, (во понатамошниот текст: „Препораки од Лунд“), Препорака 2.

на секој му овозможува ефективно да учествува и да го искаже своето мислење, вклучувајќи ги и оние кои се во структурно нееднаква позиција.⁷ Ддобротото и демократско управување може да бара форми на учество во процесот на донесување одлуки кои проактивно допираат до групите, кои инаку би биле маргинализирани.

За демократското владеење потребно е поделба на власта. Во одреден контекст, ефективното учество може да се зголеми преку инструменти како што се аранжмани за територијално или нетериторијално пренесување или поделба на власта.⁸

Недискриминација и ефективна еднаквост

3. Недискриминацијата и ефективната еднаквост не се само основни и заеднички принципи; тие се предуслови за ефективен придонес на сите за општото добро. Забраната за дискриминација повлекува еднаквост пред законот и еднаква заштита со закон, и подразбира отстранување на пречките за ефективна еднаквост. Обезбедувањето ефективна еднаквост, според законот и во практиката, исто така, подразбира позитивна обврска за усвојување целни политики и, секогаш кога е потребно, посебни мерки.

Забраната за дискриминација и промоцијата на ефективната еднаквост се принципи изразени во меѓународните инструменти за човекови права и на универзално⁹ и на регионално ниво.

7 Види, меѓу другото, Коментар за ефективно учество на лица кои припаѓаат на национални малцинства во културниот, социјалниот и економскиот живот и во јавните работи на Советодавниот комитет (во понатамошниот текст: „Коментар за учество“).

8 Препораки од Лунд, Препораки од 14 до 20.

9 Види Универзална декларација за човекови права од 1948 година, членови 2 и 7; ЕКЧП, член 1; МПГПП, членови 2, 26 и 27; Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права од 1966 година (во понатамошниот текст: „МПЕСКП“), член 2; и Меѓународна конвенција за отстранување на сите форми на расна дискриминација од 1965 година (понатаму во текстот: „МКОРД“), член 1. Исто така, следните инструменти ги опфаќаат релевантните заштитени основи, како што се раса, боја, јазик (МПГПП и МПЕСКП), потекло (МКОРД), национално или социјално потекло (МПГПП и МПЕСКП), национално или етничко потекло (МКОРД) и вера (МПГПП и МПЕСКП), и претставуваат отворен список со тоа што предвидуваат „друг статус“.

ОБСЕ, на регионално ниво, ги потврдува принципите на недискриминација и еднаквост.¹⁰ Особено кога станува збор за малцинствата, уживањето на правата на малцинствата без дискриминација е содржано во бројни документи.¹¹ Значајно е тоа што најголем број од земјите-членки на ОБСЕ ги вградија овие принципи и стандарди во нивните уставни. Што се однесува до земјите-членки на Советот на Европа, ЕКЧП изречно ја забранува дискриминацијата врз основа на поврзаност со национално малцинство, покрај забраната за дискриминација на други основи поврзани со неа, како што се раса, боја, јазик, вера и национално или социјално потекло.¹² Недискриминацијата врз основа, меѓу другото, на расно и етничко потекло¹³ и националност¹⁴, исто така, е кодифицирана од Европската унија¹⁵ и спроведена преку две директиви¹⁶.

Еднаков третман не значи истоветен третман. За да биде ефективен, принципот на еднаквост задолжително дозволува – и во некои случаи бара – различен третман на одредени лица за да се обезбеди тие да можат да ги уживаат сите права на еднакво ниво со сите останати во општеството. Неколку инструменти потврдуваат дека кога е потребно и соодветно, треба да се усвојат посебни мерки¹⁷ за да се обезбеди целосна и ефективна еднаквост за обесправените групи поради претходна, системска или постојана дискриминација. Таквите мерки не претставуваат дискриминација доколку тежнеат кон остварување на оваа легитимна цел и се сразмерни на таа цел.¹⁸

10 Завршниот акт на КБСЕ од Хелсинки, Принцип VII; Заклучен документ на Виенскиот состанок од 1989 година, ставови 13(7) и 13(8)); и Копенхашкиот документ, ставови 5 (9), 25(3) и 25(4).

11 ОН Декларацијата за малцинства, член 2(1); и Копенхашкиот документ, став 31. Исто така, РКНМ, член 4(1), особено забранува дискриминација вез основа на припадност на национално малцинство.

12 ЕКЧП, член 14 и Протокол 12.

13 Договор за функционирање на Европската унија, (во понатамошниот текст: „ДФЕУ“), член 19.

14 ДФЕУ, член 18.

15 Договорот од Амстердам, 1997 година.

16 Директива 2000/43/ЕК (која се однесува на расно и етничко потекло) и Директива 2000/78/ЕК (која се однесува, меѓу другото, на вероисповед или убедување).

17 Други поими вклучуваат „позитивна дискриминација“, „позитивна активност“ и, според РКНМ, „соодветни мерки“ (член 4.2).

18 Види, меѓу другото, Комитет за човекови права на ОН (во понатамошниот текст: „КЧП“, Општ коментар во ПППП бр.18 за дискриминација, 10-11-1989; Комитет за економски, социјални и културни права на ОН, Општ коментар бр.20 за недискриминација, МКОРД, член 2(2), и КОРД, Општа препорака бр.32 за значењето и опфатот на посебните мерки; ОН Декларацијата за малцинства, член 4; РКНМ, член 4 (2); Копенхашкиот документ, став 31; Состанок на КБСЕ на експерти за национални малцинства одржан во Женева во 1991 година, Дел IV; и Директива 2000/43/ЕК, член 5.

Формалната еднаквост честопати не е доволна за да се гарантира целосна и ефективна еднаквост на сите во општеството. Како резултат на тоа, државите треба да усвојат посебни и целни политики за да се отстранат законските, економските и/или социјалните пречки кои може да ја ограничат ефективната еднаквост и да го попречат целосното учество на сите во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот во државата. Таквите целни политики може да бидат повеќе од само отстранување на пречките за еднакви можности и може да бидат насочени кон создавање суштинска еднаквост, што значи еднаквост на резултатите во релевантните области на политики.

Почитување и заштита на човековите права, вклучително и правата на малцинствата

4. Почитувањето на човековите права и основните слободи, вклучително и правата на малцинствата, им овозможува на разноликите општества целосно да се развијат во услови на безбедност, мир и соработка. Меѓународните заложби и обврски се минималните стандарди кои државите мора да ги почитуваат. Позитивните обврски исто така подразбираат проактивни политики и промоција на целосното почитување на правата на секој поединец.

Правата на малцинствата се составен дел на меѓународното законодавство за човекови права и наметнуваат правни обврски за секоја членка на меѓународната заедница. Земјите-членки на ОБСЕ, исто така, се обврзани со нивните политички заложби во областа на правата на малцинствата.¹⁹ Во Повелбата на ОН е посочена важноста да се спречат и да се отстранат заканиите за мирот²⁰, а историјата покажува дека кога државите не ги заштитуваат соодветно правата на малцинствата, постои поголема веројатност да избувнат конфликти.

Заштитата и промоцијата на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата, им помагаат на државите да го зајакнат кохезивноста на нивните општества, притоа почитувајќи ги различностите, поради што се сметаат за предуслови за траен мир, безбедност и стабилност.

¹⁹ Копенхашкиот документ.

²⁰ Повелба на ОН, член 1.

За да ја унапредат интеграцијата на општеството, државите треба да ги прифатат различностите во нивните општества и да се воздржат од какви било обиди за асимилирање на малцинствата против нивната волја. Понатаму, тие се обврзани да ги промовираат правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата на ефективно учество во јавниот живот и зачувување на нивните идентитети преку обезбедување соодветни можности за развој на нивната културата, употреба на нивниот јазикот и практикување на нивната религијата.²¹ ВКНМ објави посебни препораки за тоа како ефективно да се спроведат овие права, вклучувајќи ги правата во врска со образованието²², употребата на јазикот²³ и ефективното учество во јавниот живот²⁴.

Додека правата на малцинствата, во суштина, се индивидуални права, многу од нив имаат значење единствено кога се уживаат и остваруваат во заедница со други.²⁵ Поимот „други“ треба да се разбере во најшироката можна смисла која ги вклучува лицата кои припаѓаат на истото малцинство, на друго малцинство или на мнозинството.

21 Оваа обврска е пропишана, меѓу другото, во МПГПП, член 27; Конвенцијата против дискриминација во образованието на УНЕСКО од 1960 година, член 5.1.в; ОН Декларацијата за малцинства, членови 1, 2(2) и 2(3); Копенхашкиот документ, ставови 33 и 35; и РКНМ, членови 5(1), 8 и од член 10 до член 15.

22 Препораки од Хаг за образовните права на националните малцинства, 1996 година (во понатамошниот текст: „Препораки од Хаг“).

23 Препораки од Осло за јазичните права на националните малцинства, 1998 година (во понатамошниот текст: „Препораки од Осло“).

24 Препораки од Лунд.

25 РКНМ, член 3(2) и МПГПП, член 27.

II. Принципи на интеграција

Признавање на различности и комплексни идентитети

5. Различностите се карактеристика на сите современи општества и на групите кои ги сочинуваат. Законската рамка и рамките на политиките треба да овозможат признавање на индивидуалните идентитети кои може да бидат комплексни, повеќеслојни, контекстуални и динамични.

Многу современи општества се карактеризираат со сè поголем степен на различности во популацијата. Истовремено, миграцијата – и имиграцијата и емиграцијата – придонесува за промена на демографијата. Важно е да се земат предвид потенцијалните ефекти од овие појави врз позицијата и состојбата на националните малцинства.

Во исто време, различните сегменти и групи кои ги сочинуваат општествата, исто така, самите се хетерогени и не треба да се сметаат за непроменливи и монолитни.

Индивидуалните идентитети можат да бидат, и всушност сè повеќе се, комплексни (чувство на имање неколку хоризонтални идентитети; на пример, припаѓање на повеќе од една етничка група), повеќеслојни (различни идентитети коегзистираат и се преклопуваат кај истото лице, како што се етнички, верски, јазични, полови, професионални и слично), контекстуални (од контекстот може да се утврди кој идентитет е поважен во даден момент) и динамични (содржината на секој идентитет и поврзаноста на поединците со него се менува со текот на времето).

Со цел да се изградат и одржат праведни, стабилни и мирни демократии, потребно е да се согледаат посебните карактеристики на групите, притоа, исто така, прифаќајќи ја хетерогеноста и флуидноста во рамките на

тие групи. Општествата се збогатени со различности и плурализмот кој произлегува од тоа ако и кога односите помеѓу групите (малцинствата и мнозинствата), како и помеѓу групите и власта, се засноваат на доверба, заемна почит, меѓусебна соработка и активно ангажирање. Односите во и помеѓу заедниците треба да се поттикнуваат, бидејќи тие го зајакнуваат единството на општествата, ги намалуваат тензиите и го спречуваат ризикот од конфликт.

Според тоа, од суштинско значење е признавањето на различностите преку соодветни рамки на дејствување. Согледувањето дека различностите го збогатуваат општеството значи дека државите не треба себеси да се дефинираат во ексклузивна и (моно)етничка смисла како „својство“ на една или неколку посебни етнички групи. Исто така, членовите на мнозинствата и малцинствата треба да прифатат дека нивните идентитети – како и оној на државата – може да се менуваат и развиваат, вклучително и преку контактите и комуникацијата со другите групи.

Признавањето на повеќедимензионалните различности својствени за општествата, групите и индивидуалните идентитети треба да се земе предвид во целото законодавство и при подготовката на политиките за интеграција. Ова значи, на пример, дека идентификацијата со комплексни идентитети и контекстуалната припадност треба да бидат дозволени, вклучувајќи дури и при попис; дека треба да се дестимулираат затворените списоци на идентитети при попис; и дека секој треба да има право да ја менува својата припадност со текот на времето.

Примат на доброволна самоидентификација

6. Идентитетите се предмет на приматот на индивидуалниот избор по принципот на доброволно самоидентификување. Правата на малцинствата го вклучуваат правото на индивидуалните припадници на малцинските заедниците да изберат да бидат третираны како такви или не. Никаква штета не смее да произлезе од таквиот избор или од одбивањето да се избере. Не смеат да се поставуваат ограничувања на оваа слобода на избор. Асимилацијата против нечија волја од страна на државата или од трети лица е забранета.

Меѓународните стандарди за правата на малцинствата се јасни во утврдувањето дека припадноста на малцинска група е прашање на личен избор, кој мора, сепак, да се заснова на одредени објективни критериуми релевантни за идентитетот на лицето.²⁶ Никаква штета не смее да произлезе од изборот да се припаѓа на дадена група.²⁷ Принципот на слобода на избор треба да се отсликува во законодавството и во политиките за интеграција. Ова значи, на пример, дека властите не треба да сметаат дека некои лица припаѓаат во одредена група врз основа на видливи карактеристики или други претпоставки без нивна согласност.²⁸

Забраната за асимилација против нечија волја значи дека никој не може да биде принуден да се изјасни за својот идентитет. Доколку лицето се изјасни за идентитетот, изборот треба да биде отворен и да не биде ограничен на затворената листа за идентитети.²⁹ Ова не значи дека секој избран идентитет може да очекува задолжително формално признавање. Треба да се земат предвид објективните критериуми, релевантноста и другите фактори, а одредени аспекти може да бидат во рамките на полето на дискреција на државата. Покрај забраната за присилна асимилација, државите исто така треба да прифатат дека други, посуптилни и помалку видливи облици на „прикриена асимилација“ може да доведат до асимилација против волјата

26 РКНМ, член 3, како што е протолкувано во Мислењата на Советодавниот комитет и Копенхашкиот документ, став 32.

27 РКНМ, член 3(1).

28 Јазични права на лица кои припаѓаат на национални малцинства според Рамковната конвенција, Тематски коментар бр. 3, усвоен од Советодавниот комитет на 24 мај 2012 година (во понатамошниот текст: „Коментар за јазичните“), став 17.

29 Види Насока 5.

на поединецот, како што се општествените притисоци, хиерархиите помеѓу различни етнички групи, предрасудите и слично, кои може да наметнати како од недржавни, така и од државни актери.

Иако кој било облик на асимилација која не е по избор на поединецот – дури и индиректна и недоброволна – е забранет, принципот на слобода на избор подразбира дека треба да се дозволи свесно избрана асимилација, која ниту мнозинствата ниту малцинствата не смеат јавно да ја осудуваат или пак суптилно да ја дестимулираат. Ова значи дека државата, исто така е одговорна да создаде услови во кои поединците можат слободно и во кое било време да го направат таквиот избор.

Неизолиран пристап кон прашањата на малцинствата

7. Бидејќи одредени права на малцинствата имаат значење единствено кога се остваруваат во заедница со други, ова може да резултира во одредено оддалечување од другите групи во општеството во одредени контексти. Покрај ова, изолацијата или прекумерното издвојување може да ги ослаби односите меѓу заедниците и да го поткопа единството во општеството.

Како што е наведено погоре³⁰, одредени права на малцинствата се индивидуални права кои имаат значење единствено кога се уживаат и остваруваат во заедница со други.³¹ Ова е случај за многу јазични и културни права, како и права поврзани со образованието, учеството, религијата и здружувањето, меѓу другото. Чувството на припаѓање на одредени заедници, без разлика дали се на мнозинствата или на малцинствата, може да ги зајакне врските и солидарноста во заедниците. Такво заедничко чувство на припадност кон заедницата е својствено за правата на малцинствата и е потребно за заштита и промоција на правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата.

30 Насока 4.

31 РКНМ, член 3(2) и став 37 од Објаснувањето.

Меѓутоа, од суштинско значење е општествата да најдат соодветна рамнотежа помеѓу степенот на издвојување кое е потребно за слободно изразување и развој на различностите, од една страна, и воспоставување и зајакнување на односите меѓу различните заедници во општеството како целина, од друга страна. Ако односите меѓу заедниците не се доволно развиени, интеграцијата е попречена, доведувајќи ги единството и, на крај, стабилноста, во опасност.³² Соодветната рамнотежа помеѓу овие два елемента не може да се дефинира *a priori*: степенот до кој заедниците, како мнозинските, така и малцинските, се сигурни дека се почитуваат нивните права и чувствуваат дека припаѓаат на заедничко општество, може да се промени со текот на времето и е контекстуален, во зависност од бројни фактори карактеристични за секое општество, вклучувајќи ја и историјата, перцепцијата и институционалните и политичките режими.

ВКНМ дојде до сознание дека степенот на одвојување помеѓу заедниците може да биде прекумерен, а со тоа и штетен за интеграцијата на општеството како целина, кога тоа резултира во изолација, понекогаш до степен на сегрегација. Ова е точно дури и во случаи кога вкаво издвојување создава самата заедница за која станува збор. На пример, јазичните права поврзани со образованието на лицата кои припаѓаат на малцинствата, кои се дел од основните права на малцинствата, не треба да резултираат во паралелни заедници кои не дејствуваат заемно во рамките на земјата³³. Кога е соодветно, и врз основа на веродостојни сознанија, властите треба да интервенираат да го спречат прекумерното издвојување и ризикот од сегрегација; на пример, со воспоставување интегрирани училишни програми или преку приспособување на политиките за домување, со цел да се избегне појавата на сегрегирани станбени области. Таквите политики не треба прекумерно да интервенираат во врска со почитувањето на традициите поврзани со идентитетот и животните стилови, како што е пропишано во правата на малцинствата.

32 Исто така, види МКОРД, член 2(1), алинеја е.

33 Исто така, види Препораки од Хаг, особено Препорака 1 и Препорака 4, и првиот Тематски коментар за образование на Советодавниот комитет по Рамковната конвенција од 2006 година (во понатамошниот текст: „Коментар за образование“), особено Дел 1.4.

Заеднички јавни институции, чувство на припадност и заемно прилагодување

8. Интеграцијата е процес за кој е потребно сите припадници на одредено општество да ги прифатат заедничките јавни институции и да имаат заедничко чувство на припадност во заедничка држава и инклузивно општество. Ова не ја исклучува можноста за посебни идентитети, кои постојано се развиваат, и се комплексни или контекстуални. Механизмите насочени кон заемното прилагодување се од суштинско значење за преговарање за легитимните барања предложени од различни групи или заедници.

Интеграцијата како двонасочен процес може да се случи единствено ако секој го прифати како легитимно постоењето и улогата на заеднички институции, како и минималниот степен на припадност на заедничка плуралистичка и разнолика држава и општество. Екстремни ставови, како што се отфрлање на законитоста на државата, бојкотирање на институциите, негирање на мултинационалниот или мултиетничкиот карактер на државата и општеството или упорна асимилатоска позиција се косат со интеграцијата.

Овој принцип подразбира дека во разноликите општества, засновани на владеењето на правото и на политичкиот и институционалниот плурализам, нема противречност помеѓу имањето различни идентитети и споделувањето на заедничка припадност, што вклучува, но оди и подалеку од заедничките институции.

Она што е важно за државата е дека таа треба да обезбеди политики, закони и механизми кои го овозможуваат и го поддржуваат изразувањето и преговарањето за различностите во рамките на заедничката институционална и законска рамка. За да дојде до интеграција, поединците и групите треба да ги прифатат тие инструменти и да придонесат за нивното функционирање.

Во контекст на овој принцип, под „барања“ се подразбира повеќе од само права, бидејќи тоа ги вклучува сите законски интереси или разумни барања изразени од различни групи или лица. Тоа, исто така, подразбира признавање на последиците од таквите барања, и за оние кои се засегнати и за општеството како целина. На пример, на законските барања за посебно

спроведување на правата или посебните мерки треба да се гледа во локален контекст; мора да се земе предвид секое потенцијално влијание кое тие може да го имаат врз различни сегменти од општеството и, на крај, врз неговото целокупно единство. Вклопувањето на верските различности, исто така, влегува во оваа категорија. Тоа повлекува толеранција и на индивидуално ниво, помеѓу луѓето и групите во општеството, како и на ниво на државата, преку воспоставување заеднички правила за општеството засновани на целосно почитување на човековите права кои овозможуваат верска слобода и изразување на верските различности, вклучително на јавни места.

Во контекст на интеграцијата на разноликите општества, поединците и/или групите може да дојдат до решенија прифатливи за сите проблеми со кои тие се соочуваат, преку преговори и заемно прилагодување. Резултатите од преговорите веројатно е да бидат поодржливи и, оттука, подобро да придонесат за трајна стабилност кога и мнозинствата и малцинствата се спремни да ги исполнат барањата на другите страни до оној степен до кој е можно. Тие преговори треба да се водат во институционални и процедурални рамки кои овозможуваат ефективно учество и процес на донесување правични одлуки. Покрај тоа што се нуди поголема можност за успешен исход, самиот акт на искрени преговори може да го зајакне учеството на сите групи во општеството.

Вклученост и ефективно учество

9. Политиките за интеграција треба да се засноваат на вклученост и, според тоа, со нив треба да се создаде ситуација во која секој ужива во целосна припадност кон општеството, еднаков пристап до јавни добра и услуги и еднакви можности. Треба да се поддржи ефективното учество на еднаква основа од страна на сите припадници на општеството во социјалниот, економскиот, културниот и јавниот живот.

Воспоставувањето целосно учество во општеството, еднакви можности и еднаков третман за сите, вклучувајќи го и пристапот до јавни добра и услуги, треба да бидат водечки принципи при развивање на политики за интеграција. Ова значи дека државите треба проактивно да ги унапредуваат различностите и да создаваат услови секој да се чувствува и да постапува

како полноправен припадник на тоа општество. Чувството на припадност на заедничко општество подразбира дека, кога се воспоставени правилни услови, поединците, без оглед на нивниот идентитет, не треба да ги почитуваат само законите и правата на другите³⁴, туку, исто така, треба да ја избегнуваат самоизолацијата и целосно да ги искористат можностите за канализирање на барањата преку законските инструменти обезбедени од властите.

Политиките за интеграција треба да го поддржуваат и унапредуваат ефективното учество на еднаква основа на сите членови во општеството, без оглед на нивната припадност на малцинствата или мнозинствата, во сите аспекти од социјалниот, економскиот, културниот и јавниот живот во државата. За ова, меѓу другото, е потребно, да постои исцрпно законодавство за антидискриминација и негово ефективно следење, што тоа може да вклучи воспоставување на независни тела за антидискриминација, народни правобранители или други специјализирани институции. Потребно е, исто така, да се обезбеди постоење на ефективни инструменти за учество во сите области од животот.³⁵ Ефективноста на овие инструменти мора постојано да се следи и, како што е потребно, периодично да се ажурираат.³⁶ Понатаму, потребно е информациите за правните лекови достапни за борба против дискриминацијата, вклучувајќи и индиректна и повеќе-димензионална дискриминација, и за инструментите кои го поттикнуваат учеството, да се обезбедени на јазиците на националните малцинства до оној степен до кој е можно.

34 Универзална декларација за човекови права, член 29.2 и РКНМ, член 20.

35 Види Насоки од 38 до 41.

36 Препораки од Лунд, Препорака 22.

10. Политиките за интеграција треба да бидат свесни за интересите на сите припадници на општеството и во согласност со нивните права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Покрај тоа што имаат права, сите припадници на општеството имаат и должност да ги почитуваат законите и одговорност да придонесуваат кон општеството и кон интеграцијата на општеството.

Врз основа на искуството на ВКНМ, трајниот мир, стабилноста, безбедноста и напредокот единствено можат да се постигнат во општества кои промовираат интеграцијата на општеството, притоа почитувајќи ги различностите.³⁷ Интеграцијата која ги почитува различностите е водечкиот принцип во работата на ВКНМ. За тоа е потребно да се почитува правото на малцинствата да ја негуваат и развиваат својата култура и да ги зачуваат суштинските елементи на својот идентитет, како што се нивната вера, јазикот, традициите и културното наследство. Истовремено, за тоа е потребно да се работи во насока на единствено општество во кое секое лице има можност да учествува и влијае во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот во општеството како целина. Ова, исто така, повлекува воспоставување рамнотежа помеѓу правата и интересите на сите групи, малцинства и мнозинства. Соодветната рамнотежа е различна во секое општество и никогаш не може да се постигне одеднаш и засекогаш, бидејќи општествата се својствено менливи. Затоа е потребно постојано следење и повторно воспоставување рамнотежа преку приспособување на менливите околности.

Како резултат на тоа, политиките за интеграција треба да се подготвуваат и спроведуваат преку постојан и демократски процес кој придонесува за добро управување. За тоа е потребно признавање, прифаќање и заложба од сите страни. Политиките за интеграција треба да се засноваат на почитување на правата на сите и треба да ги земат предвид легитимните интереси на сите припадници во општеството, без разлика дали тие се негови граѓани или

37 Препораки од Болцано/Боцен за националните малцинства во меѓудржавни односи (во понатамошниот текст: „Препораки од Болцано/Боцен“), Објаснување кон Препорака 7.

не.³⁸ Издвојувањето помеѓу заедниците и групите, генерално, не е добра основа на која би се градело општество кое добро функционира и има добри изгледи за одржлива стабилност. Интеграцијата вклучува заемно дејствување, не само толерирање на постоењето на повеќе култури.³⁹

Интеграцијата е процес кој ги вклучува сите. Не само правата, туку и обврските на припадниците на општеството подеднакво се споделени помеѓу сите. Покрај почитување на законот и правата на другите⁴⁰ овие обврски вклучуваат обврска да се придонесува кон општеството и неговата интеграција, како и кон неговите демократски процеси. Малцинствата треба да учествуваат во сите аспекти на управувањето во земјите во кои живеат и нивната вклученост не треба да се ограничи на области кои специфично нив ги засегаат. Во овој контекст, воспоставувањето паралелни изолирани заедници на малцинства или на мнозинства не придонесува за интеграција на општеството.

Односи меѓу заедниците

11. Политиките за интеграција треба да вклучат мерки со кои се поттикнува дијалогот и заемното дејствување меѓу заедниците врз основа на толеранција и заемно почитување. Ова опфаќа широк опсег на иницијативи во различни области, како што се образование, медиуми и јазик. Секогаш кога е можно, се претпочита да се користат промотивни поволности наместо казни мерки, за да се обезбеди придржување.

Политиките за интеграција треба да го унапредуваат контактот и комуникацијата помеѓу заедниците и поединците преку поволности и со подигање на свеста за заемните придобивки од интеракцијата, дијалогот и учеството.⁴¹

38 КЧП на ОН, Општ коментар бр.23, Права на малцинствата (член 27), 08-04-1994, став 5.1; Европска комисија за демократија преку право (Венецијанска комисија) (во понатамошниот текст: „Венецијанска комисија“), („Извештај за правата на лицата без државјанство и малцинствата“, CDL-AD(2007)001).

39 Препораки од Болцано/Боцен, Објаснување кон Препорака 7 и РКНМ, членови 5 и 6.

40 РКНМ, член 20, и ОН Декларација за човекови права, член 29.1.

41 РКНМ, член 6.

Во контекст на образованието, меркит, како што се размена на ученици меѓу училиштата во кои се обезбедува образование за учениците од малцинствата и мнозинствата, може да промовираат соживот и разбирање⁴². Во областа на медиумите, дозволувањето или дури и поттикнувањето да се користат повеќејазични радио и телевизиски емисии е уште еден пример за унапредување на соживотот, како во рамките на програмите, така и со тоа што се достапни на публиката во различни јазични заедници.

Во многу случаи, користењето казнени управни или кривични мерки за да се поттикне придржување кон одредени обврски поврзани со интеграцијата – како што е задолжителноста на изучувањето и во одредени случаи користењето на државниот јазик – може да создаде одбивност и да генерира отпор, и на тој начин да ја поткопа, наместо да ја промовира, интеграцијата на општеството. Наспроти тоа, промотивните поволности се поефективни во мобилизирање поддршка и создавање поволни услови за интеграција.

На пример, како што е наведено подолу,⁴³ државите имаат легитимност и можат да го промовираат државниот јазик на земјата. Меѓутоа, ова треба да се спроведува преку промотивни поволности (како што се промовирање на повеќејазичност, часови по јазик, итн.) наместо преку санкции и притоа, во секој случај, треба да се почитуваат јазичните права на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Согледувањето на позитивната вредност на етничките, културните и јазичните различности оди заедно со промоцијата на повеќејазичноста за сите. Во оваа смисла, поттикнувањето на мнозинството да ги знае јазиците на малцинствата може дополнително да придонесе за интеграција на општеството.

42 Види Насоки 44 и 45.

43 Насока 42.

Политики насочени и кон мнозинствата и кон малцинствата

12. Треба да се развијат и спроведат целни политики кои се однесуваат и на мнозинствата и на малцинствата. Ова го отсликува фактот дека интеграцијата на општеството е процес на заемно прилагодување и активно ангажирање на сите во општеството како поединци или преку организирани групи.

Интеграцијата е процес кој ги вклучува сите во општеството, и мнозинствата и малцинствата. На таков начин интеграцијата може да придонесе за постепени подобрувања на општествените структури како природен резултат на запознавање, заемно приспособување и активно ангажирање. Според тоа, таа треба да вклучи конкретни политики⁴⁴ кои имаат за цел постигнување на балансирано заемно релации во општеството. Таквите политики треба да ги вклучат и мнозинствата и малцинствата во процесот на заемно приспособување. Примерите за политиките насочени кон мнозинствата вклучуваат развивање на општа наставна програма која содржи информации за малцинствата и нивниот придонес за културата и историјата на земјата. Медиумите треба да бидат подеднакво внимателни во однос на придонесот кој тие може да го дадат преку отсликување на етничките, културните и јазичните различности во општеството во сите програми за целата публика, а не единствено преку подготовка на специјализирани програми за малцинствата.

За да се постигне ефективна вклученост на сите членови во општеството, вклучувајќи и организирани групи, потребно е и структурите на државата и општествените групи да ги почитуваат принципите на добро управување, на пример, преку избирање на нивни претставници на демократски и плуралистички начин.

Заемното приспособување и активното ангажирање поефективно се постигнуваат преку инклузивни процеси на донесување одлуки, кои овозможуваат сите кои сакаат да бидат слушнати да учествуваат директно или преку легитимно назначени претставници. Овие процеси, исто така, треба да обезбедат јасни процедурални канали за учество и ефективни правни лекови против неправедно или произволно исклучување.

44 Види Дел IV.

III. Елементи на рамка на политика за интеграција

Подготовка на ефективни политики

13. Владите треба да развијат стратегија, политики и нивни акциски планови за интеграција во разумен временски рок, соодветно земајќи ги предвид надлежностите и улогите на различните нивоа на власта, како и на другите учесници и засегнати страни. Во политиките за интеграција треба да се користат пристапите од горе надолу и од долу нагоре.

Бидејќи не може да постои една единствена политика која ќе одговори на сите елементи на различностите и односите меѓу групите, потребни се неколку координирани активности. Ова генерално бара сеопфатна стратегија за политика за интеграција, која вклучува посебни акциски планови со јасно дефинирани цели, мерливи акции и временски рамки во сите релевантни области, вклучувајќи ја економската, социјалната, културната и политичката област.

Државата има главна одговорност за воспоставување и гарантирање на рамката и политиките за да се оствари интеграцијата на општеството. Меѓутоа, политиките може да бидат ефективни, единствено, ако сите нивоа на власт – национално, регионално и локално – се ангажираат во согласност со нивните надлежности. Според тоа, националните стратегии и планови во кои се утврдуваат општите принципи, насоки и цели треба да бидат дополнети и доведени во врска со посебните контексти преку локални и, онаму каде што е соодветно, регионални стратегии и акциски планови.

Важна улога, исто така, имаат и независното и плуралистичко граѓанско општество и другите недржавни учесници.

14. Владите треба да промовираат ефективно учество на сите релевантни сегменти од општеството, вклучувајќи ги и лицата кои припаѓаат на малцинствата, при разработување, спроведување и следење на политиките за интеграција.

Државите треба да обезбедат сите заинтересирани во општеството, вклучувајќи ги и лицата кои припаѓаат на малцинствата, да уживаат еднакви можности ефективно да го искажат своето мислење на сите нивоа на управување, особено во врска со оние прашања кои директно влијаат врз нив, но не ограничувајќи се на нив. Поконкретно, претставниците на сите интересни групи треба ефективно да се консултираат при разработувањето и спроведувањето на политиките за интеграција. Тие, исто така, треба да учествуваат во следењето и оценувањето на ефективноста на таквите политики.

Ефективното учество, меѓу другото, бара претставниците на малцинството да можат значително да влијаат во процесот на развивање на политиките, на тој начин придонесувајќи за заеднички резултати. Не е доволно само да се дозволи формална вклученост. Примери за средства и инструменти кои го олеснуваат ефективното учество вклучуваат изборни аранжмани, специјализирани владини тела, консултативни механизми, постапки за учество во процесот на донесување одлуки и кампањи за подигање на свеста.⁴⁵ Потребно е да се вложат посебни напори за да се идентификуваат пречките за учество и начините за нивно надминување.

45 Коментар за учество и Препораки од Лунд.

15. Политиките се поефективни кога се засноваат на силни докази и кога се дизајнирани да функционираат во конкретни околности. Развивањето на политиките треба да се заснова на собирање методични и сеопфатни информации и нивна објективна анализа. Податоците треба да се расчленат според критериумите кои се од значење за политиката за интеграција, како што се етничката припадност или јазикот. Во процесот на собирање и обработка на податоците целосно треба да се почитува принципот на самоидентификување и задолжителните норми за заштита на личните податоци.

Како што е посочено од релевантните меѓународни тела за набљудување на човековите права⁴⁶, од суштинско значење се објективните и веродостојни расчленети податоци за да се овозможи подготовка и спроведување на ефективни политики со кои се унапредуваат и заштитуваат правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата.

Во овој контекст, политиките, исто така, треба да се засноваат на статистички докази, особено кога ги опфаќаат аспектите кои се од значење за правата на малцинствата и за интеграцијата, како што се етничката група, јазикот и друго, а исто така, треба да допуштат комплексни идентитети. Државите уживаат широка дискреција поврзана со инструментите и механизмите за собирање податоци. Ова ги вклучува и официјалните пописи. Меѓутоа, кога станува збор за пописи, не треба да се бара задолжително изјаснување за припадноста кон посебни идентитети или групи, бидејќи никој не треба да биде принуден да се изјасни за неговото или нејзиното припаѓање на малцинство.⁴⁷ Пописните прашалници не треба да ги ограничуваат оние кои се попишуваат со затворени ленти на избор на одговори, бидејќи самоидентификувањето, исто така, подразбира избор на претпочитаната припадност на лицето.⁴⁸ Отворените листи обезбедуваат резултати кои го отсликуваат индивидуалниот избор и, исто така, со нив се избегнува проблемот дека групите понекогаш не чувствуваат дека се застапени во официјалните категории во пописот. Методологиите на прашалници и попис

46 Вклучувајќи го Комитетот за отстранување на расната дискриминација на ОН и Советодавниот комитет за Рамковна конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа.

47 РКНМ, член 3(1).

48 Принципи и препораки за попис на население и домаќинства од ОН, преработено издание 2, 2007 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

треба да се разработат во консултации со претставниците на малцинствата и да се преведат на соодветните јазици на малцинствата.⁴⁹

Пописите не се единствениот начин на собирање веродостојни информации за составот на населението. Државите, исто така, треба да земат предвид и други веродостојни и објективни податоци собрани преку други инструменти или од страна на други чинители, како што се независни социолошки, етнографски, лингвистички и други научни истражувања и анализи, како и анкети на домаќинства, работна сила, училишта или други анкети, или податоци собрани од страна на општините. И квантитативните и квалитативните методи на собирање податоци и анализа може да дадат веродостојни и корисни докази. Од суштинско значење е податоците да се собираат, да се обработуваат, да се чуваат и да се користат во целосна согласност со стандардите за заштита на личните податоци.⁵⁰

При толкување на податоците, властите треба да бидат свесни дека претходните искуства и стравот од дискриминација може да ги натера лицата да го кријат својот идентитет, што резултира во недоволна застапеност на одредени групи. Во секој случај, владите треба им обезбедат на лицата кои припаѓаат на малцинствата информации за значењето на давањето податоци за нивната етничка припадност и јазик(ици), бидејќи тоа може да влијае врз јазичните права, механизмите за учество и други политики поврзани со посебните демографски прагови.

16. Треба да се одвојат соодветни финансиски и човечки ресурси за разработување, спроведување и следење на задачите предвидени во стратешките и акциските планови.

Во акциските планови треба да се наведат финансиските и човечките ресурси потребни за остварување на задачите, како и начинот на кој тие ќе се обезбедат, и да се утврди временската рамка.

49 Коментар за јазиците, став 21.

50 Такви стандарди, меѓу другото, се Конвенцијата за заштита на лица во однос на автоматската обработка на лични податоци на Советот на Европа (ETS бр.108) и Препораката во однос на заштитата на личните податоци кои се собираат и обработуваат за статистички цели на Советот на министри (Препорака (97)18). Корисни насоки, исто така, може да се најдат во Препораките од Конференцијата на европските статистичари од 2010 година.

Ограничувањата во врска со ресурсите се проблем дури и во најбогатите држави. Меѓутоа, ограничените ресурси не ги ослободуваат државите од исполнување на нивните обврски поврзани со човековите права, па согласно на ова не може да бидат оправдување за тоа да не се разработат, усвојат или спроведат реални политики за интеграција.

Трошоците може значително да се намалат преку поврзување и усогласување на политиките и мерките на сите нивоа и од различни институции. Ова вклучува поврзување на политиките и мерките со целокупната стратегија за интеграција и обезбедување соодветна координација. Ефективноста и ефикасноста може да се зајакнат преку определување надлежности, задачи, улоги, одговорности и постапки кои треба да се следат, вклучувајќи го и процесот на координација. Покрај ова, за многу аспекти од човековите права поврзани со идентитетот, и особено признавањето на плурализмот во општеството, обично не се потребни многу ресурси.

Кога нема доволно ресурси, државите може да ја испитаат можноста да побараат дополнителна меѓународна поддршка, вклучувајќи ја и развојната помош.

Ресурсите треба да се распределат правично и без дискриминација.

17. Стратегиите и политиките, и нивното спроведување, треба да подлежат на редовно следење и проценка на резултатите. Во зависност од потребите, политиките периодично треба да се прилагодуваат.

Сите инструменти и мерки бараат редовно следење, проценка на целите и резултатите и прилагодување во контекст на искуството и променетите околности.⁵¹ Врз основа на ова, може да е потребно политиките, законите и мерките за спроведување да се прилагодат, со цел да одговорат на променливите ситуации и околности. Во напорите за оценување на ефективноста не треба да се земе предвид само дали се остварени идентификуваните цели, туку и релевантноста на самите цели.

51 Препораки од Лунд, Препорака 22.

Важно е во политиките за интеграција да се утврдат јасни цели со показатели и репери за да се овозможи развивање, спроведување и прилагодување на методична и ефективна политика со текот на времето.

Исто така, внатрешните контроли од страна на властите треба да се надополнат со независни проценки и треба да се засноваат на јасни критериуми, подготвени во консултација со лицата кои припаѓаат на малцинствата. Тие треба да се спроведуваат на редовна основа и во согласност со предвиден план; на пример, на секои две години.

Законодавство и институции

18. Законските рамки, вклучувајќи го и Уставот, треба да бидат инклузивни и јасно да ги признаваат различностите во рамките на плуралните општества и да гарантираат нивна заштита и промоција.

Законите треба да ги рефлектираат принципите на признавање на различностите во општеството и на ефективно учество.⁵² Ова се постигнува со јасно прифаќање на различностите во рамките на плуралните општества. Заштитата на различностите треба да се гарантира и нивните вредности треба да се унапредуваат. Единствено ако законите на сите нивоа, вклучувајќи и регионално или локално ниво, го содржат ваквиот пристап, правното окружување може да биде повољно за интеграција. Ова може дополнително да се овозможи со утврдување на принципите на признавање и инклузија, како и на ефективното учество во Уставот.

Инклузивните закони подразбираат дека на сите заинтересирани малцинствата им се достапни соодветни канали за да го искажат своето мислење во процесот на подготвување на законите и спроведување на мерките. Ова значи дека тие може значително да придонесат за утврдување на содржината на законите. Според тоа, инклузивноста е тесно поврзана со концептот и практичното спроведување на ефективно учество.⁵³ Таа може да вклучи, онаму каде што е соодветно, утврдени постапки за донесување одлуки, расправа на експерти, зајакнато учество во сите фази од

52 Исто така, види Насока 5 и Насока 9.

53 Како што е наведено, меѓу другото, во Коментарот за учество.

подготовката, судски преиспитувања предложени од малцинствата, права на ставање вето, механизми за помирување или други облици на учество.

19. Промоцијата и заштитата на човековите права и основните слободи на сите поединци без дискриминација треба да се утврдат во Уставот и да се преточат во конкретни норми и механизми. Правата на малцинствата се составен дел од човековите права. Треба да се воспостави сеопфатно законодавство за правата на малцинствата.

Во овие Насоки се образложени принципите на недискриминација и ефективна еднаквост утврдени во Насока 3. Законите и мерките за спроведување на сите нивоа од власта треба да ги содржат принципите на недискриминација и ефективна еднаквост, како што е наведено во меѓународните и регионалните инструменти за човекови права. Од суштинско значење е овие принципи да се утврдат во Уставот со цел да се дадат насоки за подготовка и толкување на законите. За да се обезбеди недискриминација во практика, важно е принципот на ефективни правни лекови да се преточи во конкретни и достапни мерки утврдени со закон.

Секогаш кога е потребно, треба да се усвојат посебни мерки за промоција на целосна и ефективна еднаквост помеѓу лицата кои припаѓаат на малцинствата и оние кои припаѓаат на мнозинствата; овие мерки не треба да се сметаат за дискриминациски.⁵⁴ Таквите мерки се од особена важност за групите кои долго се присутни во општеството или се застапени во значителен број.⁵⁵

Иако правата на малцинствата, исто така, може да се заштитат со посебни одредби содржани во секторските закони (како што се закони за образование, јавна администрација, локална власт, медиуми, избори или употреба на јазиците), конкретен закон за правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата може да обезбеди значителни предности. Таквите предности може да вклучуваат олеснување на пристапот до јасни информации за правата и правните лекови обезбедени за лицата кои припаѓаат на малцинствата, вградување на правата на малцинствата во други закони, притоа обезбедувајќи кохерентност на законодавството,

54 Види Објаснување кон Насока 3 за детални информации и упатства.

55 РКНМ, член 10(2).

како и признавање и подигање на свеста за малцинствата и нивните права. Понатаму, сеопфатен закон за правата на малцинствата може да обезбеди рамка за разјаснување на прашањата како што се личниот и територијалниот опфат на примената на правата на малцинствата и за дефинирање на важни критериуми кои поинаку е тешко да се вклучат во секторските закони, како што се традиционално или значително присуство и прагови.

20. Иако ограничувања на одредени права и слободи се можни, истите мора јасно да се пропишат со закон и да се засноваат на легитимни цели, како што се безбедност, сигурност и јавен ред, здравјето на населението или правата и слободите на другите, и мора да бидат пропорционални на тие цели.

Како што е пропишано во законодавството за човекови права, најголем број од правата и основните слободи може да бидат предмет на одредени ограничувања засновани на легитимен јавен интерес во согласност со Уставот и меѓународните обврски на државата. Овие ограничувања мора да се предвидат со закон, со цел да се избегне произволност, да се обезбеди затворен список на можни причини за ограничување на правата и тие мора да бидат неопходни и пропорционални на поставената цел. Ограничувањата треба да се толкуваат во најтесна смисла и редовно да се ревидираат.

Кога со закон се утврдуваат или во конкретен случај се применуваат ограничувања на остварувањето на право, таквите одлуки треба да се донесуваат врз основа на соодветна судска практика⁵⁶ и би било корисно да се водат од консолидирано компаративно толкување.⁵⁷

Напорите да се воспостави рамнотежа помеѓу две или повеќе еднакво заштитени права кои се потенцијално во конфликт се врши на различни начини на политичко ниво и на ниво на судовите. На политичко ниво, законодавците со закон може да утврдат дека во група утврдени околности, предност се дава на едно пред друго право. На ниво на судовите, соодветната рамнотежа на правата ја воспоставуваат судовите според јасни критериуми.

56 Меѓу другото, судската практика на ЕСЧП.

57 Види, на пример, Вебер, А., Прирачник за говор на омраза, Издание на Советот на Европа, 2009, и ОДИХР, „Насоки за слободата на мирно здружување“, 2007.

21. Законите треба да обезбедат јасни и ефективни правни лекови. Треба да се обезбеди целосен пристап до тие правни лекови.

Законите треба да бидат поддржани со ефективни правни лекови со кои се обезбедува казнивост и реверзибилен ефект на повредите на законот.⁵⁸ Ова произлегува од принципите на владеење на правото и на еднаква заштита според законите – принципи кои се заеднички за сите земји-членки како составни делови на меѓународното право за човекови права.

Правните лекови треба да се пропишат со закон. Тие треба колку што е можно да се појасни, со цел да се избегне произволно толкување, и мора да ги спроведува независно правосудство. Обезбедувањето ефективен пристап до правни лекови треба да вклучува основање и поддржување ефективни независни тела, како што се народни правобранители или национални институции за човекови права, како и обезбедување бесплатна правна помош за оние на кои им е потребна. Исто така, може да се потребни кампањи за информации за правата и правните лекови и како може да се дојде до нив.

Покрај поединечните судски правни лекови⁵⁹, исто така, важно е општеството да е отворено за системски промени, со цел да се спречат понатамошни повреди. Следењето и анализирањето на повредите на правата, вклучително и преку собирање расчленети податоци; воспоставување независни институции за човекови права; и поттикнување на учеството на граѓанското општество во процесот на следење, можат да обезбедат поттик за системски промени.⁶⁰

22. Државите треба да обезбедат соодветни и ефективни институционални аранжмани за подготовка и спроведување на политиката за интеграција.

Иако утврдувањето на оптимални институционални аранжмани зависи од контекстот, потребно е да постојат јавни/владини и/или независни институции, со цел ефективно да се подготват и спроведат политиките за интеграција. Треба да се утврдат нивните надлежности и задачи и треба да се поддржи

58 Исто така, види Насока 47.

59 Види Насока 47.

60 Важни упатства за овие принципи во различни области се дадени од различни општи препораки за политики издадени од Европската комисија против расизам и нетолеранција на Советот на Европа (во понатамошниот текст: „ЕКРН“).

нивно соодветно функционирање. Различните улоги треба добро да се дефинираат за да се обезбеди јасност при спроведувањето и да се избегне дуплирање. На пример, независните институции работат на политиките за следење, но вообичаено не се одговорни за нивно подготвување. Посебни тела или одделенија на владата или властите може да бидат корисни за подобрување на ефективностата при подготовка и координација на политиките за интеграција, и за зголемување на транспарентноста. Важно е државите да обезбедат на политиката за интеграција да и се даде соодветен степен на приоритет меѓу областите на политики за одделни тела да не бидат во маргинализирана положба.

Покрај подготовката, спроведувањето и следењето на политиките, институционалните аранжмани поврзани со интеграција, исто така треба да обезбедат плурализмот на општеството соодветно да е отсликан во институционалните структури на државата и во структурите за донесување одлуки. Сите аранжмани, кои може да вклучат посебни тела или постапки, исто така треба да вклучат платформи за подготовка и промоција на интересите во рамките на заедницата. Законите треба да ги обезбедат таквите платформи на сите нивоа на власт, вклучувајќи ги локалните и, онаму каде што е соодветно, регионалните нивоа. Ова е поради тоа што најголем број од жителите ќе остварат директна социјална комуникација на локално ниво, вклучувајќи дури и преку нивна комуникација со властите.

Учесници и улоги

23. Спроведувањето политики за интеграција е процес за кој е потребно активно ангажирање на повеќе засегнати страни од јавниот и приватниот сектор. При планирањето на политиките и документите треба да се земат предвид различни учесници и нивните соодветни одговорности.

Политиките за интеграција влијаат врз сите сектори на општеството и, според тоа, потребно е да се ангажираат различни учесници: институции на сите нивоа, приватни учесници и граѓанското општество во најширока смисла, вклучувајќи ги и невладините организации (во понатамошниот текст: „НВО“), посебни интересни групи и академици.

Треба да се идентификуваат и отстранат пречките за спроведување на политиките и законите, кои може да вклучат социјални фактори, недоволна

политичка волја, недостаток на административен капацитет и недоволно финансиски средства. Ефективното спроведување вообичаено започнува со инклузивен процес на донесување одлуки, како што е опишано во претходниот дел. Всушност, партиципативен, отворен и транспарентен процес на разработување во кој ќе учествуваат сите вообичаено допринесува оние кои се одговорни за спроведување на политиките и законите да бидат посветени на целите и добро информирани за задачите.

При развивање политики за интеграција, владите треба да посветат соодветно внимание на гарантирање учество во спроведувањето, особено во клучните области за инклузија, како што се здравствената заштита, пристапот до пазарот на труд и домувањето, како и секторот култура. Треба да се воспостават постапки кои обезбедуваат соработка и заедничка одговорност на членовите на сите релевантни групи, вклучувајќи ги и мнозинствата и малцинствата. Треба да се води ефективен дијалог со сите засегнати страни во сите фази од процесите.

24. Владата има водечка улога во подготовката и спроведувањето на политиката за интеграција. Во плановите за политики треба да се дефинираат улогите и задачите на различните институции и учесници на различните нивоа од власта.

Иако политиките за интеграција во голема мера се спроведуваат на локално ниво, од суштинско значење е нивната подготовка и спроведување да се координира на национално ниво, со цел да се гарантира конзистентност низ целата територија и да се осигура дека државата како целина ги исполнува меѓународните обврски.

Земајќи ја предвид територијалната и административната структура на земјата, во политиките за интеграција треба да се дефинираат улогите и задачите на различните институции на секое ниво од власта. Поконкретно, ова значи дека централните власти треба да утврдат јасна и доследна поделба на задачите и одговорностите помеѓу различните институции и учесниците на сите нивоа. Ова, исто така, подразбира дека централните власти треба или да создадат платформи (институции или посебни постапки) или да ги одредат постојните платформи за извршување на овие улоги, како што е соодветно, преку кои ќе може да се разгледаат и решат конфликтите во врска со надлежностите и несогласувањата за конкретни аспекти од

спроведувањето. Во федералните држави и автономните региони, овие задачи ги извршуваат соодветните надлежни органи.

25. Сите нивоа на власта треба да бидат вклучени во спроведувањето политика за интеграција. Иако основната законска рамка треба да се воспостави на ниво на централната државна власт, локалните и, онаму каде што постојат, регионалните власти се клучните учесници во контекстуализирање и спроведување на изводливи планови за политика за интеграција.

Како што степенот на општествено кохезија може значително да варира во различни области во земјата, улогата препишана на локалните и, онаму каде што е соодветно, на регионалните нивоа на власта, треба да биде значителна во однос на утврдувањето на содржината на политиките и потоа на нивното спроведување. Локалните и регионалните власти се од суштинско значење за ефективна интеграција поради нивната администрација во клучните области, како што се, меѓу другото, образованието, урбаното планирање, културата, здравствената заштита и социјалната помош.⁶¹

26. Јавната администрација и државните службеници треба да ги вградат разноликоста во структурите и механизмите на нивната работа, вклучувајќи и вработување лица кои припаѓаат на малцинските групи, особено кога станува збор за испорака на основните услуги. Тие, исто така, треба да ја вградат разноликоста во содржината на нивната работа.

За да се унапреди интеграцијата, јавната администрација треба, до оној степен до којшто може, да ги отсликува различностите на општеството.⁶² Државите треба да ги идентификуваат начините за промовирање на вработувањето и задржувањето на лицата кои припаѓаат на малцинствата во јавниот сектор. Посебно внимание треба да се посвети на постигнување соодветно присуство на лицата кои припаѓаат на малцинствата во секторите

61 Важни информации за ова може да се најдат во Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа, 1985 (EST 122) и Референтната рамка за регионална демократија на Советот на Европа, 2009.

62 Коментар за учеството, став 120.

кои ги обезбедуваат основните услуги. Тие ги вклучуваат, меѓу другото, правосудството, органите за спроведување на законите, социјалната помош и здравствените институции, како и образовните институции.

Дефинирање на реперите за застапеност и временската рамка за нивно остварување е практичен начин за владите да реализираат соодветна застапеност. Меѓутоа, иако квотите може да се корисни во одредени исклучителни околности, строгите системи за квоти со точни бројки или конкретни работни места за одредена група најчесто треба да се дестимулираат. Со текот на времето, тие ја ограничуваат флексибилноста и потенцијално можат да создадат нови нееднаквости, и може да ја спречат јавната служба да се приспособи на променливите околности во општеството.

Поддржувањето политика за различности во јавниот сектор подразбира дека составот и унапредувањето на персоналот на сите нивоа од јавната администрација треба да се следи за да се спречи директна или индиректна дискриминација. За тоа, исто така, е потребно секој во јавниот сектор да ги разбира целите и политиките за промоција на интеграцијата, и да ги зема предвид последиците од подготвувањето и спроведувањето на различните политики врз интеграција. Јавните образовни институции и јавните медиуми имаат важна улога во формирање на разбирањето и поддршката за интеграција.

27. Партиските системи треба да се плуралистички, да поттикнуваат слободна конкуренција меѓу сите делови во општеството и да ги вклучуваат етничките групи. Политичките партии може да имаат важна и конструктивна улога во подготовката на политиката и во политичките расправи. Политичарите имаат особена одговорност да учествуваат во дијалог во кој се почитуваат различностите и да имаат јасен став против поттикнувањето омраза.

Партиските системи, вклучувајќи ги партиските организации, активности и финансиски средства, мора да се регулираат соодветно и објективно и треба да гарантираат политички плурализам. Тие треба да го воведат учеството на сите за да ги заштитат различностите, плурализмот и правото да се биде различен во атмосфера на толеранција.⁶³ За ова, меѓу другото,

63 УДД, ставови 12 и 22. Исто така, важни упатства за овие принципи се дадени од ОБСЕ ОДИХР и Венециската комисија, Насоки за регулативи за политички партии, 2001 година.

потребно е да се осигура дека е воспоставена рамка со која се овозможува партиските системи да ги вклучат етничките групи.

Вклучувањето на етничките групи има неколку аспекти. Прво, врз основа на меѓународните стандарди, лицата кои припаѓаат на малцинствата имаат право да формираат политички партии кои ги застапуваат интересите на тоа етничко малцинство.⁶⁴ Секое ограничување на формирањето политички партии на етничка или верска основа мора да биде во согласност со нормите на меѓународното право и принципите содржани во Европската конвенција за човекови права.⁶⁵ Ова, меѓу другото, се однесува на избегнување нумерички и географски услови за регистрација кои може прекумерно или непропорционално да ги ограничат политичките права на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Второ, иако етничките партии не треба да се забранети, *per se*, тие, исто така, се обврзани, како и сите останати, со забраната за дискриминација. Иако партиите може да имаат за цел да ги унапредуваат и штитат правата и интересите на една конкретна група, тие не смеат да одбијат членство врз основа на етничка припадност. Трето, општите политички партии, исто така, треба да постапуваат во согласност со демократското владеење и треба да го земат предвид унапредувањето на учеството на лица кои припаѓаат на малцинствата.⁶⁶ Четврто, општата рамка за политичко учество треба да биде формулирана така што да ја промовира вклученоста на прашањата на малцинствата во политичката дебата, како и да промовира политичко учество на лицата кои припаѓаат на малцинства. Ова треба да вклучи прикажување на изборните информации и рекламирање на јазиците на малцинствата, обезбедување можности за употреба на јазиците на малцинствата во медиумите и подготвување изборен материјал на јазиците на малцинствата.

Меѓународните стандарди ја препознаваат важната улога на политичките партии во промоција на толеранцијата, културната разноликост и решавањето на прашања поврзани со малцинствата.⁶⁷ Политичарите имаат суштинска улога во процесите на интеграција, и како законодавци и како оние кои ги носат одлуките, формирајќи ја политичката расправа и придонесувајќи за целокупната општествена клима, вклучувајќи ги и односите меѓу заедниците. Политичките партии и учесници, без разлика на политичките и идеолошките ставови, се обврзани со истата забрана за дискриминација како и остатокот од општеството. Иако слободата на изразување на политичките партии и

64 Вклучувајќи ја и РКНМ, член 7.

65 Коментар за учеството, став 75.

66 Коментар за учеството, став 78.

67 Види, меѓу другото, Копенхашкиот документ, став 30.

на избраните претставници при извршување на нивните обврски особено е заштитена поради нивната клучна општествена и демократска улога, забраната против поттикнување расизам, етничка или верска омраза, исто така, важи и за нив.⁶⁸ Исто така, дури и во рамките на широкиот опфат на нивната слобода на изразување, политичарите мора да внимаваат и на влијанието – и позитивното и негативното – кое нивното однесување може да го има врз постојната атмосфера на толеранција во општеството. Ако политичките партии и претставниците се вклучат во дијалог исполнет со почит и заземат јасен став против поттикнувањето омраза, политичката клима ќе стане поповолна за интеграцијата на општеството.

28. Учесниците од приватниот сектор, вклучувајќи ги и работодавачите и синдикатите, како и приватните образовни институции и приватните медиуми, треба да се поттикнат да го остварат својот потенцијален придонес преку развивање и реализирање политики за интеграција сами и во партнерство со другите чинители.

Интеграцијата на општеството не е одговорност единствено на институциите или на политичките партии и генерално не може целосно да се ограничи на политичкиот процес. Напротив, сите учесници во општеството ја делат оваа одговорност и мора да бидат свесни за своите улоги. Ова, исто така, се однесува и на приватните учесници кои, според природата на нивната активност, може да бидат од особена важност. Тука, меѓу другото, се вклучени, работодавачите и синдикатите поради важноста на пазарот на трудот и на работното окружување за целите на прифаќање на различностите и промоција на интеграцијата.

При развивањето јавна политика, треба да се препознае придонесот кој приватниот сектор може да го даде за да се олесни интеграцијата и тој може да се поттикне преку развивање односи помеѓу јавните и приватните учесници на различни нивоа (национално, регионално и локално). Работејќи заедно, во партнерства помеѓу јавниот и приватниот сектор и граѓанското општество, учесниците може подобро да ги искористат ресурсите, влијанието и експертизата за да се постигне поголемо влијание и промена.

68 Види, меѓу другото, МППП, член 20; МКОРД, член 4; и ЕКЧП, член 10, како што се толкува во судската практика на ЕСЧП за говор на омраза, особено: Случајот Ферет против Белгија, број на пријава 15615/07.

Учесниците од приватниот сектор може да имаат важна и конструктивна улога во развивањето и спроведувањето на политики за интеграција. Во политиките и законите треба да се земат предвид и може да се разгледаат поволностите и мерките за унапредување на свеста меѓу приватните учесници и да се олесни нивната соработка и активен придонес за интеграцијата. Таквите мерки може да вклучат создавање поволности за работодавачите да вработат припадници на групи кои се соочуваат со недоволна вработеност, за обезбедување целни програми за обука на работното место или за часови по државен јазик на работното место.

29. Учесниците од граѓанското општество имаат важна улога со својот придонес во политиките за интеграција заснован на теренско искуство. Тие, исто така, се потенцијални учесници во спроведување на политиките и плановите.

Интеграцијата, како процес кој се одвива на повеќе нивоа со повеќе учесници, не може да биде успешна без активно ангажирање на граѓанското општество при разработување на политиките за интеграција и при нивно спроведување и следење.

Треба да се препознаат различностите на граѓанското општество. Ова подразбира дека владите не треба однапред да одредуваат со која организација од граѓанското општество ќе се консултираат или ќе ја поканат да учествува во подготовката и спроведувањето на политиките за интеграција, а со тоа да ги исклучат останатите. Наместо тоа, треба да се вложат соодветни напори и да се воспостават транспарентни постапки за да се мобилизира ангажирањето на заинтересираните организации од граѓанското општество, како што се НВО, вклучувајќи ги и оние кои ги застапуваат малцинствата, професионалните организации, организациите на социјални партнери, верските организации и институции и академијата.

Граѓанското општество придонесува за севкупно почитување на принципите на добро управување и плурализам преку обезбедување и почитување на демократските и плуралистичките принципи во внатрешната поставеност на неговите организации.

IV. Клучни области на политиката

Антидискриминација и целосна и ефективна еднаквост

30. При создавање на сеопфатни политики и закони за антидискриминација државите треба да создадат механизми за ефективно спроведување. Треба да се воспостават проактивни политики за да се идентификуваат и отстранат пречките за еднакви можности. Правните лекови во случаи на дискриминација треба да вклучуваат ефективни, пропорционални и дестимулирачки санкции, соодветен надоместок на штетата и, каде што е потребно, корективни активности.

Државите треба да усвојат сеопфатна политика, закони и административни мерки за ефективна борба против дискриминацијата – и директна и индиректна – во сите релевантни сфери на живеење, кои ги опфаќаат сите релевантни учесници во јавниот и приватниот сектор. Ефективна еднаквост, исто така, значи дека треба да се идентификуваат и да се отстранат пречките за уживање еднакви можности без оглед на потеклото.

Сеопфатните закони за антидискриминација подразбираат подготовка на соодветни одредби во Уставот, во кривичното, граѓанското и управното законодавство, и во подзаконските акти и регулативи.⁶⁹

Покрај измените во законската рамка, треба да се воспостави институционална структура за планирање, спроведување и следење на политиките за антидискриминација. Конкретно, треба да постојат специјално формирани независни тела за еднаквост или други независни

69 ЕКРН, Општа препорака за политики бр.7 (национално законодавство за борба против расизам и расна дискриминација), 2002, и Комитет за отстранување расна дискриминација (во понатамошниот текст: „КОРД“).

тела со потребните надлежности и соодветните ресурси на национално и, онаму каде што е соодветно, на регионално ниво.

Инструментите за антидискриминација редовно треба да се следат и да се проценуваат од аспект на нивната ефективност. Тие, исто така, треба да бидат координирани – како меѓу себе, така и со другите инструменти – за да бидат конзистентни и ефективни.

Ниту една политика за антидискриминација не може ефективно да се спроведе ако не е надополнета со соодветни правни лекови во случај на дискриминација. Кривичните, управните и граѓанските санкции треба да бидат ефективни, пропорционални и доволно строги за да имаат дестимулирачко дејство. Покрај надоместокот, за остварување правда во случаите на дискриминација може да бидат важни и непаричните облици на обесштетување, како што е објавување на цела судска одлука или дел од неа или обврзување на дискриминаторот да врши соодветна општествена работа.

Дискриминацијата може да се појави не само врз основа на еден аспект од идентитетот на поединецот, туку на повеќе основи, како што е случајот со повеќекратна или вкрстена дискриминација. На пример, жените од малцинствата може да бидат поранливи на дискриминација. Треба да се подготват политики кои ќе осигураат дека таквата дискриминација, исто така, е опфатена со законодавството и на истата е посветено соодветно внимание.

31. Политиките кои вклучуваат посебни мерки за борба против ефектите од претходна или системска дискриминација на конкретна група не треба да се сметаат за дискриминациски. Можноста за усвојување на такви мерки треба да се предвиди со закон.

Можно е да биде потребно да се усвојат посебни мерки за борба против ефектите од претходна или системска дискриминација на конкретни групи и да се обезбеди целосна и ефективна еднаквост за членовите на малцинствата кои се во неповолна положба.⁷⁰ Според меѓународните стандарди за човекови права, таквите мерки треба да останат во сила

70 Исто така, види Насока 3.

само додека да се отстрани нееднаквоста.⁷¹ Таквите мерки, кога се усвоени во согласност со принципот на пропорционалност, не се сметаат за дискриминациски.

Можноста и, доколку е неопходно, потребата да се усвојат такви мерки треба да бидат јасно утврдени со закон, вклучувајќи го и Уставот, кога тоа е соодветно. Со ова не се обезбедува единствено усогласеност со одредбата, туку и судиите се насочуваат во толкување на одредбите за еднаквост во согласност со општоприфатените меѓународни стандарди за недискриминација.

Државјанство

32. Инклузивната и недискриминациска политика за државјанство е важен аспект на политиката за интеграција. Уште повеќе, државјанството има и симболична вредност како знак за припадност, како на страната на имателот, така и на страната која го доделува државјанството.

Во правна смисла, државјанство (честопати наречено и „националност“ во меѓународните документи) е „правна врска помеѓу лицето и државата и не го означува етничкото потекло на лицето“.⁷²

Меѓутоа, државјанството има значење кое ја надминува индивидуалната димензија и е важно за општеството како целина. Државјанството, и особено пристапот до него, е суштински елемент на интеграција. При подготовка на политиките за државјанство, државите треба да ги земат предвид последиците кои нивните одлуки може да ги имаат врз интеграцијата и нивните општества.

Поконкретно, со политиките за државјанство треба да се настојува да се најде балансиран пристап помеѓу легитимните барања за вистински и ефективни врски со државата и реалноста на променливите идентитети и

71 МКОРД, член 1.4, и Општа препорака бр.32; Општ коментар во ПГПП бр.18: Недискриминација: 10-11-1989 и Комитет на ОН за економски, социјални и културни права, Општ коментар бр.20.

72 Европска конвенција за државјанство, член 2.

престои со текот на времето. На пример, регулирањето на повеќекратно државјанство е област во која би требало да се најде ваква рамнотежа.⁷³

Важноста на државјанството за интеграцијата, исто така, е видлива во неговата социјална и симболична димензија. Тоа е конкретен знак за заедничка припадност и за заеднички основни вредности и за имателот на државјанството и за државата која го доделува. Интеграцијата на општеството се олеснува со инклузивни политики за државјанство и правила кои се насочени кон прифаќање наместо исклучување на оние кои имаат чувство на припадност кон тоа општество.

33. Државјанството е во надлежност на државата и треба да се заснова на автентична врска на поединецот со државата. Како и да е, современите трендови утврдуваат јасни и сè поголеми ограничувања на дискреционото право на државите во подготвување политики поврзани со пристапот до државјанство и одземање на истото, вклучувајќи и забрана за дискриминација при доделување на државјанство.

Бидејќи постои директна поврзаност со суверенитетот, доделувањето на државјанство во принцип потпаѓа во ексклузивна домашна надлежност на секоја поединечна држава.⁷⁴ Државите имаат широка дискреција при утврдување на критериумите за доделување на државјанство, иако таквата дискреција не е неограничена.

Прво, доделувањето на државјанство треба да се заснова на постоењето на автентична врска помеѓу државата и поединецот на кого му се доделува, како што е посочено од Меѓународниот суд на правдата.⁷⁵

Второ, иако државите имаат право да одредат кои се нивни државјани, тие не треба да го злоупотребуваат ова право повредувајќи ги принципот на суверенитет и пријателски те и добрососедски односи.⁷⁶

73 Види Насока 37.

74 Конвенцијата за одредени прашања поврзани со судир на законите за државјанство од Хаг, 1930 година; Совет на Европа, Европска конвенција за националност, 1997 година, член 3; и EST бр.166, член 1.

75 Меѓународен суд на правдата, случај Нотбом, 1955 година, МСП 4.

76 Исто така, види Насока 36.

Трето, недискриминацијата важи и во областа на државјанство, со тоа што дискреционото право за прашања поврзани со државјанството не смее да претставува дискриминација заснована, меѓу другото, на пол, вера, раса, боја или национално или етничко потекло.⁷⁷ Дискриминација, меѓу другото, е таков третман на разликување со кој директно или индиректно се исклучуваат посебни групи на лица од пристап до државјанство поради нивните карактеристики, а притоа не се остварува легитимна цел или постапувањето не е сразмерно на таква цел.⁷⁸ Постои јасна разлика помеѓу дискриминација и оправдано разликување или преференцијален третман при доделување на државјанство.⁷⁹ Оправдано разликување, на пример, може да вклучи услов барателот на државјанство да поседува одредено познавање на државниот јазик за да биде натурализиран или олеснето стекнување на државјанство врз основа на потеклото или местото на раѓање.

На крај, мора да се потенцира дека човековите права важат за сите кои се наоѓаат во рамките на надлежноста на државата, без разлика на нивното државјанство. Според тоа, уживањето човекови права не може да зависи од државјанството, освен кај конкретни и јасно дефинирани исклучоци, како што е пристап до одредени политички права.

34. Државјанството е човечко право и секој има право на државјанство. Поконкретно, со законите не треба да се генерира постоење бездржавност при раѓање, без разлика на причината за бездржавност.

Правото на државјанство на секој од моментот на раѓање е дел од меѓународните човекови права.⁸⁰ Во случај на незаконско лишување од државјанство, државите се обврзани да обезбедат соодветна помош и заштита во смисла на повторно воспоставување државјанство.⁸¹

77 Европска конвенција за државјанство, член 5(2).

78 КОРД, Општ коментар бр.11 за дискриминација врз основа на државјанство, 1993 година, и КОРД од Женева; Коментар бр.30 за дискриминација против лица без државјанство, 2004 година. Исто така, види ЕКЧП, Курич и други против Словенија, апликација бр.26828/06, 2012.

79 Европска конвенција за државјанство.

80 Ова право се наоѓа, меѓу другото, во Универзалната декларација за човекови права, член 15, и, посебно во врска со децата, во Конвенцијата за правата на детето, член 7.

81 Ова право се наоѓа, меѓу другото, во Универзалната декларација за човекови права, член 15, и, во врска особено со децата, во Конвенцијата за правата на детето, член 7.

Во согласност со оваа меѓународна обврска, националното законодавство треба да избегнува создавање ситуации во кои децата може да бидат без државјанство при раѓањето. Меѓународната соработка на мултилатерално и билатерално ниво, вклучувајќи дури и преку советодавни и експертски тела, може да обезбеди рамка за решавање на проблемите кои може да се појават во врска со ова.

35. Државите мора да земат предвид доделување на државјанство на лица кои се *de jure* или *de facto* без државјанство подолг временски период, дури и кога не постојат други објективни основи за доделување државјанство.

Обврската да се избегнува бездржавност стана дел од меѓународното обичајно право и е вклучена во неколку меѓународни инструменти.⁸²

Меѓународните обврски да се избегнува бездржавност вообичаено ја опфаќа *de jure* бездржавноста; ова е правна ситуација која настанува кога лицето не се смета за државјанин од страна на ниту една држава. Меѓутоа, постоењето значителен број на *de facto* лица без државјанство кои живеат на територијата на државата претставува дополнителен предизвик за процесот на интеграција. Ова, од друга страна, може да влијае врз стабилноста. Лицата со *de facto* бездржавност формално имаат државјанство во нивните земји на живеење или во нивните земји на потекло, но во практика не можат да го уживаат. Причините за ова се многубројни, од прекин на врските со земјата на потекло до тешкотии во регистрирање при раѓање или социјално-економска маргинализација. Таквите ситуации особено често влијаат врз одредени ранливи групи, како што се Ромите или раселените лица или бегалците.

Државите треба да превземаат целни мерки со кои се ограничува и *de jure* и *de facto* бездржавноста за да се унапреди интеграцијата. Во врска со *de jure* бездржавноста, законската рамка треба да обезбеди механизми за стекнување државјанство под разумни услови, додека политиките треба да обезбедат тие механизми да бидат достапни. Во врска со *de facto* бездржавноста, политиките треба специјално да се наменети за решавање

82 Меѓу другото, Конвенцијата за статусот на лица без државјанство од 1954 година, Конвенцијата за намалување на бездржавност од 1961 година и Европската конвенција за државјанство.

на конкретниот проблем. Таквите политики може да вклучуваат решавање на проблемот на нерегистрирање од страна на граѓаните и/или непостоење документација или кои било други причини кои доведуваат до de facto бездржавност преку отстранување на пречките и проактивно барање решенија кои овозможуваат регистрација.

Покрај законските обврски, постојат и причини за олеснување на натурализацијата на соодветен начин, кои се поврзани со интеграцијата. Долготрајното присуство на значителен број лица без државјанство во една држава се коси со интеграцијата на општеството и потенцијално претставува ризик за кохезијата и социјалната стабилност. Според тоа, во интерес на државата е на лицата кои постојано живеат на нејзината територија подолг временски период да им обезбеди можност да се натурализираат без непотребни пречки и активно да ја унапредува натурализацијата. Во исто време, во интерес на поединецот е да има пристап до сите права кои произлегуваат од државјанството и, на овој конкретен начин, да изрази чувство на припаѓање преку вложување на сите потребни напори да се натурализира. Ова вклучува подготвување за законски утврдените барања за натурализација и исполнување на истите, како што е стекнување соодветно познавање на државниот јазик.

36. Политиките кои предвидуваат привилегиран пристап до државјанство за поединци во странство врз основа на културни, историски или семејни врски треба да обезбедат почитување на принципите на пријателски односи, вклучувајќи ги и добрососедските односи и територијалниот суверенитет. Треба да се подготват такви политики, со цел да се избегне создавањето нејаснотии во врска со надлежноста. Заштитата на правата на малцинствата првенствено е обврска на државата во која тие живеат.

Државата може легитимно да има интерес во поддршката на лицата кои припаѓаат на националните малцинства кои живеат во други држави врз основа на етнички, културни, јазични, верски, историски или кои било други врски. Исто така, државите може да доделат државјанство врз основа на преферирани јазични способности, како и врз основа на културни, историски или семејни врски. Меѓутоа, ова, според меѓународното право, во никој случај не значи право на надлежност над тие лица на територијата на друга држава, без согласност на таа држава, или да се додели државјанство en

masse на државјани на друга држава, вклучувајќи го и тоа ако ова се случи како резултат на апликации на поединци.⁸³

Во исто време, државите не може да ја „доделат“ заштитата на малцинствата кои живеат на нивна територија на други држави (таканаречени „сродни држави“), бидејќи почитувањето и заштитата на правата на малцинствата, првенствено, се обврска на државата во која живеат малцинствата.⁸⁴

Покрај овие законски ограничувања, политиките за државјанство кои имаат надворешни ефекти може да создадат пречки за пријателските односи, вклучувајќи ги и добрососедските односи, како и дополнителни предизвици за интеграцијата на општеството во земјата во која живеат тие малцинства. Според тоа, политиките кои имаат такви негативни ефекти треба да се избегнуваат.

Државата на престој ја има првичната одговорност за заштита на правата на своите жители, вклучувајќи ги и лицата кои припаѓаат на малцинствата. Оваа одговорност државите ја имаат и кон жителите кои имаат повеќекратно државјанство и не треба да вршат дискриминација против државјани со двојно државјанство. Државата може легитимно да побара од своите државјани да се откажат од другото државјанство пред да заземат висока политичка функција, како што е претседател на држава или член на влада.⁸⁵

83 Препораки од Болцано/Боцен за националните малцинства во меѓудржавни односи, 2008 година (во понатамошниот текст: „Препораки од Болцано/Боцен“), особено Препораки 4, 10 и 11.

84 Препораки од Болцано/Боцен, Препорака 2, и Европска комисија за демократија преку право, „Извештај за преференцијален третман на малцинствата од нивните сродни држави“ (во понатамошниот текст: „Извештај на Венециската комисија“), CDLINF (2001) 19.

85 Препораки од Болцано/Боцен, Појаснувачка забелешка кон Препорака 11.

37. Повеќекратното државјанство, *per se*, не треба да се смета за пречка за интеграцијата. Доделувањето на државјанство од страна на државата на престој на жители со долготраен престој кои веќе имаат државјанство од друга држава може да го поддржи процесот на интеграција и да ги зајакне врските со општеството. На децата кои имаат стекнато повеќе од едно државјанство при раѓање не треба да им се забрани да имаат повеќекратно државјанство во текот на нивниот живот.

Повеќекратното државјанство го отсликува сè поголемото движење на лицата преку границите, како и различностите внатре во семејството, вклучувајќи низ генерациите, и сè поголемите напори на државите да ги задржат законските врски со емигрантското население во странство. Обезбедувањето пристап до државјанство на жители со долготраен престој, притоа не барајќи да се откажат од претходното државјанство, го поттикнува учеството и чувството на припадност и може да придонесе за интеграцијата на општествата. Ова, особено е случај со децата. Државите треба да им овозможат на децата кои имаат стекнато различно државјанство при раѓање да го задржат.⁸⁶ На децата кои се во ваква ситуација не треба да им се забрани да имаат такво повеќекратно државјанство во текот на нивниот живот.⁸⁷

Меѓутоа, влијанието на повеќекратното државјанство врз интеграцијата на општествата значително може да варира во зависност од различните фактори, вклучувајќи ја историјата и билатералните односи. Најсоодветната политика во врска со повеќекратното државјанство зависи од контекстот и треба да се подготви врз основа на нејзините ефекти врз правата на поединците, интеграцијата на општеството и пријателските односи, вклучувајќи ги и добрососедските.

86 Европска конвенција за државјанство, член 14(1).

87 Конвенција за правата на детето, член 7.

Ефективно учество

38. Процесот на интеграција може да се поддржи единствено ако се обезбедени можности за учество на сите членови во општеството. Ефективното учество во јавниот живот и сите аспекти од социјалниот, економскиот и културниот живот, вклучувајќи го и ефективното учество на лицата кои припаѓаат на малцинствата, е и право само по себе и основен предуслов за еднакви можности во практика.

За процесот на интеграција е потребно сите членови во општеството, без разлика дали тие припаѓаат на малцинствата или на мнозинството, меѓусебно да дејствуваат преку активно ангажирање. Ова е директно поврзано со ефективното учество од страна на сите во развојот на општеството во неговите различни аспекти, што пак исто така ќе придонесе за согледувањето дека процесот на интеграција е легитимен. Поради оваа причина, клучен елемент за интеграцијата е правото на сите, вклучувајќи ги и лицата кои припаѓаат на малцинствата, ефективно да учествуваат во јавниот, културниот, социјалниот и економскиот живот.⁸⁸ Гарантирањето на ова право во законот и во практиката е предуслов за спроведување на принципот на еднакви можности. Во практиката, ова треба да има за цел да им обезбеди на лицата кои припаѓаат на малцинствата да ги уживаат правата и да преземаат одговорности, како што е почитување на правото, на еднаква основа со лицата кои припаѓаат на мнозинството.

Додека ефективното учество како основен принцип на интеграција треба да се поддржи во секоја релевантна област на политиката⁸⁹, за учеството е потребна посебна политика и посебни инструменти⁹⁰.

88 РКНМ, член 15.

89 Насока 9.

90 Корисна насока за инструментите кои може и, онаму каде што е соодветно, треба да бидат достапни за воспоставување политики за ефективно учество, може да се најде, меѓу другото, во Коментарот за учество и во Препораките од Лунд.

а. Учество во јавниот живот

39. Државите треба да усвојат посебни наменски политики за да осигураат дека секој има соодветни можности ефективно да учествува во демократскиот процес на донесување одлуки. Како дел од ова, државите треба да тежнеат кон соодветна застапеност на различните групи во нивното општество, вклучувајќи ги и малцинствата, во сите релевантни структури на јавната администрација и телата за донесување одлуки.

Соодветната застапеност обезбедува директно учество и е исто така важна како средство за обезбедување вистински можности за малцинствата да го искажат своето мислење. За да биде соодветна, застапеноста не треба да биде математички пропорционална, туку треба да биде насочена кон отсликување на составот на општеството.⁹¹ Треба да се води грижа и на групите кои се во помал број да им се обезбеди можност ефективно да учествуваат. Во исто време, државите треба да тежнеат кон остварување на принципите на родова еднаквост при овозможувањето застапеност и јавното учество на лицата кои припаѓаат на малцинствата.

Врз основа на меѓународните стандарди и добрите практики, како и врз основа на искуството на ВКНМ, наменските политики може да вклучат едно или повеќе од следното:

- посебни аранжмани за застапеноста и учеството на малцинствата во избраните парламенти и/или во извршната власт, како и во сектори во владата и поширокиот јавен сектор на национално, регионално и локално ниво. Таквите посебни аранжмани во зависност од околностите може да вклучат: резервирани места во еден или во двата дома на Собранието или во собраниските комисии и други облици на загарантирано учество во законскиот процес, олеснета застапеност на малцинствата во изборниот систем, позитивна дискриминација за распределба на функции во владата, места во Врховниот суд или во Уставниот суд или во пониските судови, и/или позиции во номинирани советодавни тела или други тела на високо ниво, како и посебни мерки за учество на малцинствата во државната служба;⁹²

91 Коментар за учеството, став 123.

92 Како што е наведено во Препораките од Лунд, Принципи од 6 до 11.

- изборни системи со кои се олеснува застапеноста и влијанието на малцинствата, притоа отворајќи натпревар за гласови меѓу сите сектори во општеството.⁹³ Политичките платформи на повеќе заедниците може да имаат важна улога за интеграцијата на општеството и за ефективното учество на малцинствата;
- советодавни или консултативни тела и механизми кои дејствуваат како формални или неформални канали за комуникација помеѓу владите и претставниците на заедниците;
- тела и процеси дизајнирани за обезбедување и промоција на ефективен дијалог;
- аранжмани за нетериторијални форми на самоуправување или аранжмани за поделба на власта насочени кон зајакнување на влијанието на конкретни групи за прашања од посебен интерес за нив;
- во одредени околности, аранжманите за територијални форми на управување, како што е територијалното пренесување на овластувања, исто така може да ја олесни застапеноста на поединечни малцински групи. Без разлика на обликот, институциите за самоуправување мора да се засноваат на демократски принципи и процеси за да се обезбеди тие да може легитимно да бараат отсликување на ставовите на сите заедници населени на односната територија и дека тие целосно ги почитуваат човековите права на сите лица, вклучувајќи ги и малцинствата, во рамките на нивната надлежност. Во овој контекст, аранжманите за поделба на власта, онаму каде што се воспоставени, не треба да се подготвуваат на начин на кој се исклучува која било заедница од тоа да биде застапена.

93 Исто така, види Принцип 28.

б. Социјално и економско учество

40. Ефективното социјално и економско учество на еднаква основа за сите членови во општеството е од суштинско значење за успешна интеграција. Државите треба да подготвуваат и спроведуваат политики во релевантните области, како што се образование и обука, вработување, здравствена заштита, домување и пристап до јавни добра и услуги, со кои се промовира социјално-економската вклученост на сеопфатен начин.

Ефективното учество на лицата кои припаѓаат на малцинствата во економскиот и социјалниот живот во државата е исто онолку важно колку и нивното учество во јавниот живот. Учесството во социјалниот и економскиот живот опфаќа низа прашања, вклучувајќи го следното: соодветно домување, здравствена заштита, социјална заштита (социјално осигурување и социјални надоместоци), услуги за социјална помош, образование и вработување (вклучувајќи вклученост на пазарот на работна сила и кај јавните и кај приватните работодавачи и пристап до деловни и други можности за самовработување).⁹⁴ Во овој контекст, државите треба да обезбедат на секој, без оглед на етничкото потекло, да ужива еднакви можности да учествува во економијата и да придонесува кон истата и да има придобивки од ресурсите и заедничкото богатство на земјата.

Поконкретно, државите треба:

- ефективно да се борат против дискриминацијата и да ги унапредуваат еднаквите можности и еднаквиот третман на малцинствата во врска со вработувањето во приватниот и во јавниот сектор во текот на целиот процес на вработување, преку воспоставување закони, институции и политики;
- да обезбедат еднаков пристап до образованието, здравствената заштита, домувањето и јавните добра и услуги, кој не е попречен со закон и практика поради етничкото или националното потекло, јазикот, верата или убедувањето;
- да спроведат стратегии и наменски политики, со цел промоција на вклученоста на пазарот на работна сила на малцинските групи со

⁹⁴ Како што е утврдено, меѓу другото, со Европската социјална повелба на Советот на Европа, 1961 година; Ревидираната Европска социјална повелба, 1996 година; и Коментарот за учество, став 24.

несразмерно мало учество. Таквите политики треба да се засноваат на докази, со проценка на економските потреби и интереси на различни заедници, вклучувајќи ги и малцинствата, во контекст на динамиката на пазарот на работна сила. Стратегиите и политиките треба да се подготвуваат, да се спроведуваат и да се следат во однос на ефективноста, преку редовна консултација со претставниците на засегнатите лица или групи. Кога е потребно, треба да се воспостават посебни, но не и исклучувачки мерки за надминување на пречките за вработување, особено за обесправените групи.⁹⁵ Примери за вакви мерки вклучуваат програми за обука на работното место или упатства за јазикот на работното место. Кога недоволно застапените малцинства се целна група, таквите мерки не треба да бидат ограничени на учеството на посебни групи, туку треба да важат за сите на кои може да им е потребна таква поддршка;

- да воведат посебни мерки, кога тоа е соодветно, вклучувајќи специјализирана обука за персоналот во јавните служби и институции за социјална помош подобро да се подготват за соодветно да одговорат на потребите на лицата кои припаѓаат на малцинствата;⁹⁶
- да ги отстранат непотребните мерки и прекумерните прописи кои ги попречуваат економските активности карактеристични за одредени малцински групи и да преземат соодветни мерки, онаму каде што е соодветно, за да создадат услови за поддржување на загрозените традиционалните професии, земајќи ги предвид традиционалните технологии, култура и начин на живеење;
- да разработат политики и да земат предвид воспоставување позитивни обврски, онаму каде што е соодветно и во консултација со оние кои се засегнати, за претпријатијата во државна сопственост да спроведат инклузивни политики за вработување. Државите може, исто така, да ги поттикнат работодавачите од приватниот сектор да придонесат за интеграцијата. Ова може да се постигне преку создавање поволности за такви мерки, преку работење во јавни-приватни партнерства или преку олеснување на вработувањето на лицата кои припаѓаат на малцинствата, вклучувајќи преку фискални политики, и преку понуда на средства за разумно прилагодување на работното место за поединци со какви било посебни потреби;
- да ги вклучат локалните заедници, вклучувајќи ги и заедниците на малцинствата, кои се концентрирани во економски неразвиени области, во подготовката и спроведувањето на политики и планови за наменска

95 Исто така, види Коментар за учество, ставови од 47 до 49.

96 Коментар за учество, став 38.

економска ревитализација и регионален и локален развој. Таквите заедници подеднакво треба да ги делат придобивките кои произлегуваат од тоа;⁹⁷

- да ги земат предвид потенцијалните придобивки за локалните и регионалните економии, особено во пограничните области, од прекугранична соработка помеѓу локалните и регионалните власти, со вклученост на соседна држава, онаму каде што е соодветно и на начин кој е соодветен.⁹⁸

Генерално, државите треба да бидат свесни и да го земат предвид влијанието на кое било барање (како што се јазични вештини или престој) утврдено со законските или управните прописи за пристап до услугите и до имотот врз лицата кои припаѓаат на малцинствата, вклучително и во текот на процесите на приватизација.

v. Учество во културниот и верскиот живот

41. Државите треба да создадат услови за лицата кои припаѓаат на малцинствата ефективно да учествуваат во културниот живот во нивните заедници и во поширокото општество. Треба да се обезбедат слобода на вера и убедување и можности за доброволно учество во верскиот живот во заедницата, вклучувајќи и заемно прилагодување, како што е соодветно.

Државите треба да тежнеат кон спроведување политики и законодавство кои се насочени кон вклученост на еднаква основа на сите членови од општеството во културниот живот. Покрај обезбедувањето еднакви можности, таквите политики се важни за да се спречи отуѓување и исклучување на малцинските групи, што може да поттикне радикализација и поларизација и да доведе до конфликт. Државните политики треба да го почитуваат и, онаму каде што е соодветно, да го поддржат зачувувањето, зајакнувањето и пренесувањето на идните генерации на културното и верското наследство на заедниците, во сите облици. Ова може да вклучи културни и верски обичаи, претставување, изразување, знаење и вештини, предмети и артефакти, и згради и простори поврзани со нив. За таа цел,

97 Коментар за учество, ставови од 42 до 46.

98 Препораки од Болцано/Боцен, Препораки од 16 до 18 и РКНМ, член 18(2).

од суштинско значење е претставниците на малцинствата ефективно да се вклучени во сите фази од разработувањето, спроведувањето и следењето на релевантните политики и законодавство.

За интеграција на општеството потребно е на лицата кои припаѓаат на малцинствата ефективно да им се гарантира правото на зачувување и развивање на нивното културно наследство и идентитет, како и правото да учествуваат и заемно да дејствуваат во културниот живот на поширокото општество, во духот на толеранцијата и меѓукултурниот дијалог.⁹⁹ Од суштинско значење е основното право на лицата кои припаѓаат на малцинствата да одлучуваат за своите прашања од областа на културата, да не резултира во нивна изолација. Во врска со ова, треба да се поттикнува постојан и континуиран меѓукултурен дијалог кај сите малцински групи и помеѓу истите и помеѓу малцинствата и мнозинствата, вклучувајќи и преку подигање на свеста на сите жители и нивна изложеност на сите други култури во нивното општество.

Културните политики не треба да бидат ограничени на зачувување и промоција на традиционалните култури, туку, исто така, треба да имаат за цел истовремено да поттикнуваат плуралитет на културното и уметничкото изразување, да промовираат еднаков пристап до современата култура во сите нејзини облици и да поттикнуваат заемно дејствување и меѓукултурна размена.

Во исто време, иако државата може да го потпомогне и поддржи правото да се учествува во сопствена култура и да се развива истата, самата култура е независна од државата. Државите не треба да воспоставуваат официјална „државна култура“ која ја опфаќа и дефинира содржината на културата. Наместо тоа, културната политика треба да ги почитува принципите на плурализмот, учеството, демократизацијата и децентрализацијата. Процесите на децентрализација, вклучувајќи ги и аранжманите за нетериторијални форми на самоуправување (културна автономија), може да имаат важна улога во создавањето на условите потребни за лицата кои припаѓаат на малцинствата да учествуваат ефективно во културниот живот.¹⁰⁰

99 ОН Декларација за малцинства, член 2(1); РКНМ, членови 5, 6 и 15; и Декларација за меѓукултурен дијалог и спречување конфликт, усвоена на Конференцијата на европски министри за култура на 22 октомври 2003 година.

100 Коментар за учество, став 67.

Во рамките на плуралистички културен контекст, во политиките за интеграција треба да се земат предвид различните културни потреби на различни групи, вклучувајќи ги и мигрантите¹⁰¹ и домородните народи.¹⁰²

При дизајнирање на политиките државите треба да се свесни дека за многу заедници културните идентитети, системите на верување и верското практикување се нераскинливо поврзани. Секој има право на слобода на мисла, совест и вера. Ова ја вклучува слободата да се има или да се прифати вера, убедување или неверувањето, по сопствен избор. Исто така, ова ја вклучува слободата, самостојно или заедно со други, јавно или приватно, на изразување вера или убедување преку богослужба, поука, проповеди, верски обреди и ритуали.¹⁰³ Слободата на изразување вера и убедување, вклучувајќи и јавна богослужба, може да биде предмет на ограничувања единствено според закон. Такви ограничувања според закон се легитимни единствено ако се однесуваат на конкретни јавни интереси и се оправдани и пропорционални на целта која настојуваат да ја остварат.¹⁰⁴

Државите треба да преземат соодветни мерки за да ги заштитат лицата кои може да бидат предмет на закани и акти на дискриминација, непријателство или насилство како резултат на нивната култура, вера или убедување. Државните органи и јавните функционери имаат одговорност да избегнуваат негативна реторика или активностите насочени кон конкретни културни или верски заедници.

Исто така, треба да се избегнуваат прекумерните ограничувања на целосно учество во културните и верските работи. Таквите ограничувања може да вклучуваат прекумерни барања за регистрација на културни или верски организации и места за богослужба или за добивање дозвола за проектирање верски или културни објекти. Тие, исто така, може да вклучуваат прекумерни ограничувања за јавно истакнување културни или верски симболи и облека. Јавните органи не треба да наметнуваат какви било прекумерни ограничувања за тоа кој(и) јазик(ици) може да се употреби(ат) за време на културни или верски настани. Тие може легитимно да бараат,

101 Меѓународна конвенција за заштита на правата на сите работници-мигранти и членови на нивните семејства, 1990 година, член 31.

102 ОН Декларација за правата на домородните народи, 2007 година, член 1.

103 Генерално: Универзална декларација за човековите права, член 18; МПГПП, член 18(1); и ЕКЧП, член 9. Поконкретно во врска со малцинствата: МПГПП, член 27; РКНМ, членови 7 и 8; и Коленхашкиот документ, став 32.

104 МПГПП, член 18(3) и ЕКЧП, член 9 (2).

на пример, културните здруженија и/или верските организации да ги преведат официјалните и административните документи на државниот или службениот(ите) јазик(ици), онаму каде што е соодветно, при евидентирање граѓански документи, утврдени со закон, за кои тие имаат овластување.¹⁰⁵

Јазик

42. Политиките на државите треба да ја балансираат потребата за еден или повеќе заеднички јазик(ици) како заедничка основа за интеграција и функционирање на општеството, со обврската за заштита и промоција на јазичните различности, вклучувајќи и преку заштита на јазичните права на малцинствата. Владите треба да обезбедат достапни можности за учење на државниот јазик.

Јазикот е суштинска компонента од индивидуалниот и од колективниот идентитет. Меѓународните стандарди, според толкувањата на релевантните тела, до одредено ниво на деталност ја утврдуваат содржината на правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата за употреба на сопствениот јазик слободно и без мешање, јавно и приватно, усно и во писмена форма.¹⁰⁶ Во исто време, ова право на употреба, зачувување и промоција на јазиците на малцинствата треба да биде во хармонија со другите права и потреби, вклучувајќи го одредувањето на еден или повеќе заеднички јазици како заедничка основа за функционирање и интеграција на општеството.

Иако државите имаат обврска да ги заштитуваат и унапредуваат јазиците на малцинствата и правото на лицата кои припаѓаат на малцинствата да ги изучуваат и употребуваат тие јазиците, малцинствата и мнозинството ја делат одговорноста да учествуваат во културниот, социјалниот, економскиот и јавниот живот во нивното пошироко општество. Ова учество подразбира, на пример, дека лицата кои припаѓаат на малцинствата треба да стекнат соодветно познавање на државниот или службениот јазик(ици).¹⁰⁷

105 Препораки од Осло, Појаснувачка забелешка кон Препорака 5.

106 Меѓу другото, МПГПП, член 27; Копенхашкиот документ, став 35; РКНМ, членови од 10 до 14; Европска повелба за регионални или малцински јазици, 1992 година; Препораки од Осло; и Коментар за јазиците.

107 Копенхашкиот документ, став 34; Препораки од Хаг, Препорака 1; и РКНМ, Појаснувачки извештај за член 14. Исто така, види Насоки 10 и 11.

Рамнотежата помеѓу овие два аспекта на промоција на јазиците е контекстуална, се разликува од земја до земја, зависи од ситуацијата на секое малцинство и не може трајно да се постигне. Искуството на ВКНМ посочува дека несогласувањата за оваа рамнотежа се чести и можат да создадат значителна меѓуетничка тензија.

Политиките за јазикот насочени кон промоција на интеграцијата во која се почитуваат разликите треба да ги земат в предвид следните согледувања:

- државите може да утврдат државен јазик, односно еден јазик за официјална употреба во јавните институции, служби и инфраструктури. Воведувањето политика со која се дозволува да се употребува повеќе од еден службен јазик врз основа на територијални или лични принципи, исто така, може да помогне да се обезбеди признавање на јазичните заедници и да придонесе за единство на јазично разнолики држави. Во такви случаи, мора јасно да се утврди еднаквиот статус или различниот опфат на употребата на службените јазици во различни сфери;
- државите не треба да ја ограничуваат употребата на јазиците на малцинствата во приватната сфера и сите барања во врска со државниот јазик во јавната сфера треба да се засноваат на легитимни цели и да бидат потребни и пропорционални;
- државите треба да обезбедат на секој, вклучувајќи ги и лицата кои припаѓаат на малцинствата, еднакви можности да го учат државниот јазик за да може да учествуваат ефективно и еднакво во економскиот, социјалниот, културниот и политичкиот живот во државата;
- кога јазично разнолика држава прифаќа еден службен јазик како алатка за интеграција, дозволувајќи употреба на други јазици до одреден степен во јавната администрација и служби, образованието и медиумите, тоа може да помогне за задоволување на потребите и промоција на вклученост на малцинствата. Нивоата и природата на која било јазична услуга и интегрирањето на неслужбените јазици во јавната администрација треба да се утврдат според посебните околности на засегнатите заедници. Основните јавни служби, како што е здравствената заштита, треба да имаат капацитет, до оној степен до кој е можно, да ги обезбедат и тие услуги на јазиците на малцинствата кога е потребно;
- знаењето на државниот јазик од страна на сите жители во таа држава е потребно за целосно и ефективно учество. Исто така, јазикот може да биде моќна алатка за зајакнување на заедничкото чувство на припадност. Според тоа, легитимно е да се промовира државниот јазик преку позитивни средства и поволности, вклучувајќи и достапни јавни програми за учење на тој јазик;

- можно е јазикот да биде употребен за оние кои се сметаат дека недоволно го познаваат да се исклучат од одредени улоги или професии или од симболично прифаќање во заедницата. Државите треба да се воздржат од усвојување политики за промовирање на државниот јазик кои се несразмерни или се несоодветно балансирани со јазичните права на лицата кои припаѓаат на малцинствата;
- државите треба да обезбедат доволна поддршка за одржување и развивање на нивните јазични идентитети на малцинствата. Ова може да вклучи гаранции за правото на употреба на јазиците на малцинствата или регионалните јазици во приватниот и семејниот живот и преку поддршка на нивната употреба приватно и јавно. На пример, државите може да обезбедат знаци, натписи, имиња на места, имиња на улици и други топографски знаци на јазикот на малцинствата или двојазично на државниот јазик и јазиците на малцинствата.

43. Промоција на повеќејазичност за сите членови во општеството може да придонесе за интеграција во јазично разнолики општества.

Интеграцијата е двонасочен процес кој ги вклучува и мнозинствата и малцинствата. Според тоа, во јазично разнолики општества, интеграцијата може значително да биде олеснета кога сите членови во општеството ги учат другите јазици кои се употребуваат во нивната земја. Ова значи дека членовите на мнозинството, исто така, треба да се поттикнат да ги учат јазиците на малцинствата, особено во јазично мешани средини. Ова може да биде од клучно значење за прифаќањето на заемното прилагодување, својствено за процесот на интеграција.

Повеќејазичноста, и особено учењето на јазикот на лицата со кои редовно се комуницира, претставува колективно збогатување и алатка за зајакнување на заемното разбирање и толеранција. И покрај очигледната поврзаност помеѓу јазикот и идентитетот, која било јазична надлежност или непостоење таква надлежност, како и употребата на јазикот, не смее автоматски да се поврзуваат со припадност со конкретна група или со уживањето јазични права.¹⁰⁸ Оттука, повеќејазичноста треба да се промовира за сите како елемент на интеграција, особено во јазично разнолики општества.

¹⁰⁸ Коментар за јазиците, став 16.

44. Политиките за образование треба да се подготвуваат во согласност со политиките за интеграција и како дел од неа. На овој начин, тие подобро ќе ја обезбедат основата за интеграција на општеството и ќе го поттикнат знаењето, заемното дејствување и разбирањето помеѓу учениците од различни заедници.

Образованието е една од најважните алатки за промоција на интеграцијата и социјалното кохезија и треба да биде составен дел од политиките за интеграција. Образованието е пресудно за подготвување на сите членови од општеството со потребните вештини за да се овозможи нивно целосно и ефективно учество во сите сфери од животот на еднаква основа. Образованието како принцип значи да се одржуваат и пренесуваат суштинските елементи на идентитетот, и е еден од најефективните начини за промоција на меѓукултурен контакт и разбирање и заедничко чувство на граѓански идентитет.

Оние кои се одговорни за развивање на образовниот систем треба да тежнеат кон комбинирање на заемното дејствување и учество на сите со поддршка за одржување и развивање на разнолики идентитети.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Како што е посочено погоре, меѓу другото, во Препораките од Хаг и Коментарот за образование.

45. Државите треба да го почитуваат правото на лицата кои припаѓаат на малцинствата да учат својот јазик или да следат настава на тој јазик, како што е соодветно, особено во средини во кои тие традиционално живеат или средини во кои живеат во поголем број. Државите треба да го надополнат ова со развивање интегрирани и повеќејазични образовни системи на сите нивоа, дизајнирани да обезбедат еднаков пристап, можности и образовни резултати за сите ученици, без разлика на нивното малцинско или мнозинско потекло. Таквото интегрирано образование, исто така, треба да вклучи и настава за сите ученици за различностите на нивното општество.

Политиките за образование треба да тежнеат кон соодветна рамнотежа помеѓу почитување на воспоставеното право на лицата кои припаѓаат на малцинствата да учат на јазиците на своето малцинство или, кога се исполнети условите, да следат настава на тој јазик¹¹⁰ и потребата да се создаде заеднички образовен простор со еднакви можности за сите да добиваат квалитетно образование. Во овој контекст, важно е сегрегацијата во образованието да се избегнува, дури и тогаш кога е создадена од самите заедници на малцинствата, притоа целосно почитувајќи ги образовните права на лицата кои припаѓаат на малцинствата.¹¹¹

Во настојувањето да се постигне таква рамнотежа, интегрираните образовни политики треба да се засноваат, меѓу другото, на следново:

- политиките за образование на сите нивоа, од предучилишното образование до образованието за возрасни лица, треба да бидат насочени кон обезбедување еднакви можности за секој поединец да го исполни својот потенцијал да развива вештини, знаења, капацитети и мрежи потребни за да стане продуктивен и ангажиран член во интегрирано и кохезивно општество;
- политиките треба да бидат насочени кон поддршка на заедничко интегрирано и инклузивно образовно окружување во кое се препознаваат, се вреднуваат и се прифаќаат различностите и се унапредува културата на почитување на другите помеѓу учениците и пошироко;
- во образовниот систем треба да се развива и предава општа задолжителна наставна програма со поврзани материјали за учење кои вклучуваат настава за историјата, религиите, културите, традициите и придонесите и

110 РКНМ, членови од 12 до 14, и Препораките од Хаг.

111 Исто така, види Насока 7.

- на малцинските и на мнозинските групи во државата, притоа отсликувајќи различни перспективи. Почитувањето на различностите и плурализмот треба да се внесо во сите предмети опфатени во наставната програма;¹¹²
- во повеќејазичните општества, во балансиран и инклузивен образовен систем треба да се комбинира настава на државен јазик и службен(и) јазик(ици) со соодветни можности за учениците да го учат јазикот на нивното малцинство или да следат настава на тој јазик.¹¹³ Повеќејазичното образование има дополнителна вредност за учениците од сите заедници и општеството во целина и треба да се поттикнува и за малцинствата и за мнозинствата;¹¹⁴
 - соодветни напори треба да се превземат за образование и обука, вработување и постојана поддршка за да се обезбеди соодветно квалификуван персонал, притоа осигурувајќи дека персоналот ги отсликува различностите на општеството и е соодветно подготвен да одржува настава во мултиетничка средина;
 - онаму каде што е соодветно, може да се склучат посебни билатерални договори за наставни материјали и размена на наставници со други соодветни земји;¹¹⁵
 - треба да се обезбеди дополнителна поддршка за членовите на заедниците на обесправени малцинства, според потребите, за да се овозможи тие да функционираат во училиницата, при идни вработувања или во други социјално-економски контексти на еднаква основа со другите членови од општеството;
 - за да се обезбеди целосно учество на сите клучни засегнати страни и чувство на сопственост, образовните практики треба да бидат насочени кон поддржување на ангажирањето и учеството на сите студенти, родители и заедници на локално ниво и на ниво на училиште;
 - државите треба да го почитуваат правото на малцинствата да основаат или да водат посебни образовни институции (јавни или приватни) поради јазични или верски причини кои обезбедуваат образование во согласност со желбите на родителите или законските старатели на учениците.¹¹⁶ Учеството во такви системи и посетувањето на такви институции треба да биде незадолжително, а образованието кое се обезбедува треба да биде во согласност со националните стандарди воспоставени од надлежните органи;

112 Исто така, види Конвенција за правата на детето, член 29(г).

113 РКНМ, член 14, и Препораките од Хаг.

114 Насока 43.

115 Препораки од Болцано/Боцен, Препорака 18.

116 Конвенција за правата на детето, член 18.

- кога образовните институции се воспоставени врз основа на култура, јазик или вера, тие треба да промовираат аранжмани за промоција на разбирањето и редовна комуникација помеѓу учениците кои посетуваат различни институции или одделенија. Треба да се разгледаат и по можност усвојат мерки за обезбедување одредено ниво на разноликост при запишувањето на учениците, кои треба да се комбинираат со мерки за обезбедување на таква средина која е поволна за одржување на вака постигнатата квалификувана разноликост;
- ако студентите од одредени заедници се несразмерно распоредени во посебни училишта или посебни згради или одделенија без објективно и разумно образложение, тоа е дискриминација. Во такви случаи, државата мора да преземе директни и ефективни мерки за да ја корегира ситуацијата и да ги следи случувањата за да ја процени потребата за дополнителни мерки;
- надвор од формалниот образовен систем, политиките и мерките за јавно образование, како што се образование за возрасни лица и доживотно учење, исто така, треба да ја унапредуваат и почитуваат разноликоста и интеграцијата на општеството.

Безбедност и спроведување на законите

46. Органите за безбедност и спроведувањето на законите треба да бидат професионални, одговорни и целосно да ги почитуваат човековите права. Тие треба да ја отсликуваат разноликоста на општеството и да бидат конструирани тако да ги исполнуваат потребите од сите сегменти на населението, вклучувајќи ги и малцинствата, доколку е соодветно и преку таргетираны политики.

Непостоењето комуникација и соработка помеѓу безбедносните и структурите за спроведување на законите со лицата кои припаѓаат на малцинствата може да доведе до негативни реакции од заедниците на малцинствата, па дури и до конфликт.¹¹⁷ Меѓуетничките односи и интеграцијата на општеството може да се подобрат кога полициската служба ја претставува заедницата во која работи и кога е зајакната комуникацијата помеѓу полицијата и заедниците на малцинствата.

¹¹⁷ Како што е посочено во Препораките за полициско работење во мултиетнички општества, 2006 година.

Политиките за интеграција треба да ги вградат принципите кои се во основата на овие насоки со разработување и спроведување политики во областа на безбедноста и спроведување на законите, особено во врска со вработувањето и застапеност, обука и личен развој, оперативни практики, и спречување на конфликти и управување со нив.

Вооружените сили, исто така, може да имаат конструктивна улога во интеграцијата на општеството. Иако нивната улога и односите со јавноста во целина се разликува, многу од принципите во врска со спроведување на законите важат и за вооружените сили.

При планирање на политиките за безбедносните и структурите за спроведување на законите, државите треба да го земат предвид следното:

- треба да се развиваат политики и мерки со кои се настојува да се изгради доверба и соработка помеѓу сите сегменти од населението, вклучувајќи ги и заедниците на малцинствата, и агенциите за спроведување на законите. Во исто време, ова ја зајакнува оперативната ефективност и капацитет на органите за спроведување на законите;
- вработувањето и задржувањето во служба на припадници на малцинствата во рамките на органите за спроведување на законите треба да е цел на наменска политика со која ќе се обезбеди соодветна застапеност на сите нивоа;
- стратегиите за полицијата за заедницата можат да бидат ефективен пристап кон воспоставување одржливи кооперативни односи со заедниците на малцинствата. Мерките како што се обезбедување меѓукултурни способности и вештина на полициските службеници за зборување повеќе јазици, за кои е веројатно дека ќе бидат во контакт со припадници на различни заедници, можат да ја поддржат комуникацијата и да изградат доверба;
- државите треба да обезбедат ефективно законодавство за еднаков третман и во правна и во фактичка смисла, вклучувајќи ја и забраната против дискриминација. Ова вклучува обезбедување обука и подигање на свеста за дискриминацијата и правните лекови кај припадниците на органите за спроведување на законите. Исто така, самите органи за спроведување на законите треба да разработат, да спроведуваат и да следат посебни политики за антидискриминација насочени кон спречување директна, индиректна и институционална дискриминација. Треба да се превземат посебни мерки за градење на капацитети за оваа цел;
- треба да се воспостави соодветна законска рамка и мерки за нејзино спроведување и треба да се обезбеди обука за да се осигура дека

кривичните дела мотивирани од омраза соодветно се идентификувани и евидентирани, ефективно се истражени и казнети. Треба да се преземат мерки за спречување на вакви кривични дела;

- соопштенијата објавени од органите за спроведување на законите, вклучувајќи ги и печатените материјали за дистрибуција до јавноста, треба да бидат културолошки прилагодени и да допрат до сите заедници, вклучувајќи и преку употреба на јазиците на малцинствата, онаму каде што е можно.

Пристап до правда

47. Државите, како приоритетно прашање, треба да ја проценат ситуацијата во врска со пристапот до правдата и да развијат сеопфатна стратегија и политики насочени кон гарантирање ефективен пристап до правда за сите. Еднаквиот пристап до ефективна и непристрасна правда е од суштинско значење за интеграцијата на општеството.

Довербата во непристрастен и ефективен правосуден систем и постоењето на достапни правни лекови, без оглед на правниот статус, се од суштинско значење за интеграцијата на општеството. Неефективниот правосуден систем лесно може да повлече став дека е дискриминаторски во однос на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Отсуството на доверба во правосудниот систем или мислењето дека системот ги фаворизира членовите од мнозинството гоа поткопува општественото единство, го поддржува отуѓувањето и може да го зголеми ризикот од конфликт, вклучувајќи и меѓуетнички конфликт.

Во овој контекст, правосудните политики треба да го отсликуваат следното:

- законодавството треба да обезбеди соодветна застапеност на лицата кои припаѓаат на малцинствата во правосудниот систем;
- треба да се развијат соодветни политики за обука, вработување, задржување во служба и унапредување на судии, обвинители и персонал. Ефективноста на овие политики треба редовно да се следи и, онаму каде што е соодветно, треба да се воспостават посебни мерки за зајакнување на учеството на лицата кои припаѓаат на малцинствата;
- треба да се идентификуваат и отстранат пречките за пристап до правдата, вклучувајќи ги особено оние кои ги засегаат припадниците на малцинствата, без оглед дали се од финансиска, јазична или социјална природа. Обезбедувањето употреба на јазиците на малцинствата при пристап до бесплатна правна помош и во судските постапки и управните

постапки, покрај минималните стандарди за човекови права во врска со кривични постапки,¹¹⁸ промовира еднаков пристап и доверба во властите и ги намалува потенцијалните причини за конфликт;

- мерките за обезбедување еднаков пристап до правдата треба да бидат посеопфатни отколку само да обезбедуваат пристап до судовите. Таквите мерки може да вклучат други правни лекови, како што се пристап до независни и ефективни органи за жалби и до алтернативни механизми за решавање спорови;
- државите, како неодложно прашање, треба да обезбедат ефективни судски правни лекови за жртвите на груби повреди на човековите права и да промовираат соодветни механизми за помирување, особено во постконфликтни општества. Треба да се воспостават соодветни места за судење и треба да се распределат ресурси за ефективно и навремено решавање, на пример, на нерешени имотни побарувања, заштита на правото на враќање дома, обнова на државјанство и други услови потребни за жртвите да учествуваат и да и исполнат своите улоги во процесот на интеграција на општеството.

Медиуми

48. Политиките на државата треба да се насочени кон промоција и поддршка на капацитетот и свеста на медиумите за отсликување и прилагодување кон разноликоста во нивните општества, вклучително и преку унапредување на меѓукултурната размена и спречување на негативните стереотипи и предрасуди, како и борба против нетолеранцијата на кои било други начини.

Медиумите имаат две важни улоги во процесот на интегрирање на општеството.¹¹⁹ Прво, тие обезбедуваат клучен форум за остварување на правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата, вклучувајќи ги и нивните права на употреба на нивниот јазик и на промоција на нивната култура. Второ, како алатка за примање и пренесување информации, медиумите се од суштинско значење за поддршка на окружувањето кое придонесува за

118 МПГПП, член 9.2; ЕКЧП, член 6, и РКНМ, член 10.3.

119 Како што е поддржано, меѓу другото, со РКНМ, членови 6 и 9, и Насоките за употреба на јазиците на малцинствата на радио и телевизија, 2003 година (во понатамошниот текст: „Насоки за медиумите“).

меѓукултурен дијалог и заемно разбирање, вклучувајќи и преку борба против негативните стереотипи, предрасуди и нетолеранција во општеството.

Политиките на државата треба да ја промовираат меѓукултурната размена во медиумите и да се борат против негативните стереотипи и нетолеранција. Мерките во врска со ова можат да се движат од посебни кривични и управни санкции за повреди на законите до активна поддршка за присуство на јазиците и културите на малцинствата во медиумите, вклучувајќи и преку посебно финансирање. Исто така, политиките на медиумите, саморегулаторните рамки и режимите за лиценцирање треба да бидат насочени кон создавање повољно окружување за независни и плуралистички медиуми кои придонесуваат за ширење на идеи и информации кои ги отсликуваат и ги земаат предвид потребите на различните заедници.

Клучната општествена и демократска улога која ја имаат медиумите подразбира дека нивната слобода треба особено да се заштити.¹²⁰ Истовремено, фактот дека медиумите имаат важна улога во обликување на општественото окружување, вклучително и во врска со односите меѓу заедниците, подразбира дека тие треба да ги земат предвид ефектите од нивното работење врз општествената кохезија и интеграција. Медиумите треба да водат сметка за потенцијалните последици кога соопштуваат изјави дадени од политичари или други јавни личности кои придонесуваат за негативни стереотипи и други активности на поделба.

49. Мерките за промоција на државниот или службениот(те) јазик(ици) во медиумите не треба несразмерно да го ограничуваат правото на употреба на јазикот на малцинствата.

Суштественото присуство на јазиците на малцинствата во локалните медиуми е знак за инклузивна политика насочена кон малцинствата и ја отсликува позитивната вредност на јазичните различности. Според тоа, државите треба да развиваат политики во консултација со малцинствата, во врска со употребата на јазикот(иците) на малцинствата во медиумите.¹²¹

120 Како што е посочено, меѓу другото, во Одлуката на Постојаниот совет на ОБСЕ, бр.193, 1997 година (Мандат на претставникот на ОБСЕ за слобода на медиумите); исто така, види ЕКЧП, член 10 и нејзино толкување за судската практика, особено Џерсилд против Данска, бр.15890/89, 23-9-1994.

121 Насоки за медиумите, Насока 5.

Политиките треба да се засноваат на правото на лицата кои припаѓаат на малцинствата да примаат и пренесуваат информации и идеи и на нивните јазици,¹²² како предуслов за нивно еднакво и ефективно учество во јавниот, економскиот, социјалниот и културниот живот.

Во исто време, државите можат легитимно да го промовираат службениот јазик, особено во јавните медиуми, без ограничувањата наведени погоре,¹²³ под услов ова да не ги ограничува несразмерно правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата на употреба на нивните јазици во медиумите или прекумерно да ги ограничуваат постојните јазични различности.

Во настојувањето да се постигне оваа рамнотежа, политиките треба да се засноваат, меѓу другото, на следново:

- јазични ограничувања во печатените и електронските медиуми не се дозволени, додека ограничувањата на изборот на јазик на медиуми кои се емитуваат, без оглед дали се јавни или приватни, секогаш треба внимателно да се процени за да се обезбеди пропорционалност и целосно почитување на слободата на изразување;
- квотите за јавно емитување на државниот јазик можат да бидат легитимни, но треба да бидат надополнети со посебни одредби за да обезбедат гаранција на јазичните права на лицата кои припаѓаат на националните малцинства; на пример, преку флексибилно спроведување на таквите квоти и/или преку изземање на региони во кои заедниците на малцинствата се во значителен број. Исто така, наметнувањето јазични квоти не смее никогаш да подразбира прописи за содржината и мора целосно да ја почитуваат слободата на медиумите. Воведувањето строги квоти за приватните емитувачи може да биде во судир со слободата на изразување. Според тоа, промоцијата на државниот јазик кај приватните радија и телевизији, кога е оправдано со легитимна цел, подобро може да се реализира преку користење различни економски поволности, вклучувајќи распределба на државни дотации и поддршка за продукција на содржината;¹²⁴
- во случај да се воведат обврски за титлување, квоти и реемитување со цел промоција на интеграцијата, државата треба да обезбеди соодветна финансиска и техничка поддршка за да осигура дека тоа нема несразмерно да влијае врз употребата на јазиците на малцинствата. Во одредени

122 РКНМ, член 9.

123 Насока 42.

124 Коментар за јазиците, став 43.

случаи титлувањето може да биде ефективна алатка за подобрување на комуникацијата меѓу заедниците и поголем досег до повеќе заедници. На пример, повеќејазичните програми понекогаш се создаваат и титлуваат истовремено и на јазикот на мнозинството и на јазикот на малцинствата, со цел да се поттикне заемното дејствување меѓу групите и да се надминат јазичните бариери;

- пристапот на малцинствата до општите јавни медиуми и присуството во нив треба да се унапредува, вклучително и преку создавање поволни услови за разноликост и плурализам во медиумите;
- јавните радија и телевизии треба да ги отсликува културните и јазичните различности на општеството. Како такви, треба да гарантираат дека лицата кои припаѓаат на малцинствата, вклучително и бројно помалите национални малцинства, како и нивните јазици, се соодветно застапени. Ова, исто така, важи и за телата кои ги регулираат медиумите кои се емитуваат. Државите треба да обезбедат интересите на лицата кои зборуваат на јазиците на малцинствата се застапени или земени во предвид, особено во рамките на регулаторните тела;¹²⁵
- иако не е невообичаено за малцинствата кои живеат во пограничните области да примаат емитување од соседните држави со кои имаат заеднички јазик, тоа не ја ослободува нивната држава од обврската да ги заштитува правата на малцинствата, вклучувајќи ги и јазичните права и правата поврзани со медиумите. Во секој случај, во интерес на државата е да обезбедува информации за прашања кои се важни во рамките на државата кон сите припадници на општеството. Таквиот досег е неопходен за да се изгради заедничка рамка за разбирање на социјалните процеси и, според тоа, за интеграцијата на општеството. Државата треба предвидува средства со кои ќе се осигура дека се достапни доволно информации на јазиците на малцинствата;
- треба да се вложат напори за вработување и задржување новинари со малцинско потекло во општите јавни медиуми, како и за обезбедување застапеност на малцинствата во радиодифузните совети. Посебно внимание треба да се посвети на потребите на бројно помалите малцинства или особено на ранливите групи кои обично имаат ограничен пристап до медиумите на нивните јазици и немаат квалификувани новинари, обучени да работат на јазикот на малцинствата;¹²⁶
- во врска со приватните медиуми, државите треба да обезбедат создавање поволности за приватните медиуми и медиумите на заедниците; на

125 Европска повелба за регионални или малцински јазици, член 11(3).

126 Коментар за јазиците, ставови 41 и 42.

пример преку финансирање и доделување фреквенции и зголемување на пристапот кон медиумите, вклучително и медиумите на нивните јазици, за малцинствата, особено оние бројно помалите. Иако може само по себе наметнувањето обврска кон приватните медиуми да исполнат одредени квоти во однос на службениот јазик не е нелегитимно, тоа е особено проблематично, бидејќи постои опасност прекумерно да ја ограничи приватната иницијатива и самото постоење на медиуми на јазикот на малцинствата;¹²⁷

- поради особеното значење кое печатените медиуми на јазиците на малцинствата го имаат за заедниците на малцинствата, државите треба да осигураат дека општите правила сза субвенционирање на печатените медиуми, кои обично содржат услови како што е минимален број на отпечатени примероци или дистрибуција низ целата земја, нема да важат за печатените медиуми на јазиците на малцинствата кои тешко дека некогаш ќе ги исполнат овие услови;¹²⁸
- потенцијалот на новите технологии да го поддржат приемот на програмите на јазиците на малцинствата кои се реализираат во други, најчесто соседни земји, треба да се согледа и може да се поттикне доколку е соодветно. Меѓутоа, така восприманите програми не претставуваат замена за локално продуцираните програми на јазиците на малцинствата.

Разноликост на симболи и нивна употреба на јавни места

50. Државите треба да ја промовираат интеграцијата преку почитување на барањата, но и чувствителноста и на мнозинските и на малцинските групи кон истакнувањето и употребата на симболи во заедничкиот јавен простор. Водејќи сметка за слободата на изразување, државите не треба да употребуваат симболи кои поттикнуваат раздор и воедно треба да дестимулираат истакнување на такви симболи од страна на било кој друг. Доколку е соодветно, треба да се тежнее кон тоа да се бараат можности за промоција на инклузивни симболи.

Симболите, како што се знамиња, знаци, статуи, споменици, имиња на места и улици, комеморативни настани или празници, историски локации

127 Коментар за јазиците, ставови 45 и 46.

128 Коментар за јазиците, став 47.

и гробишта, можат да имаат голема важност во однос на идентитетот. Тие можат да имаат силно влијание врз општествените односи, употребени за промоција на вклученоста и единството, или на извојување и поделба. Несоодветната употреба на симболи може да создаде тензии и инциденти кои можат да ескалираат во конфликт и насилство меѓу заедниците. Ова може да се избегне преку вклучување балансиран и објективни правила за решавање на потенцијалните прашања поврзани со симболите како суштински елементи во политиките за интеграција.

Кога станува збор за симболите, политиките за интеграција треба да се засноваат, меѓу другото, на следново:

- прикажувањето симболи поврзани со идентитетот од страна на приватни лица во јавноста е дел од слободата на изразување и не треба да се забрани, освен кога постојат легитимни и јасно дефинирани законски основи за тоа. Овие основи, во секој случај, треба да се толкуваат во тесна смисла и секоја забрана мора да биде пропорционална на легитимните цели;
- истакнувањето знамиња и симболи во и на објекти на локалната самоуправа или други јавни институции може да биде контроверзно и да создаде тензии. Во такви случаи, државите треба да го регулираат таквото истакнување врз основа на принципите за инклузивност и добро владеење, постигнувајќи рамнотежа помеѓу разумните интереси на сите групи во општеството;
- правата на малцинствата обезбедуваат прикажување на топографски и улични знаци на јазиците на малцинствата (што доколку е соодветно значи и употреба на нивното писмо) во согласност со одредени услови.¹²⁹ Со оглед на тоа дека топографските знаци на јазиците на малцинствата имаат симболично значење, доколку е соодветно, државите можат да обезбедат нивно истакнување дури и ако малцинствата традиционално не живеат во областа или не се во значителен број во областа. Понатаму, кога се воспоставени прагови за овозможување на правото на топографски знаци на јазиците на малцинствата, таквите прагови не треба да претставуваат несразмерна пречка во врска со одредени јазици на малцинствата. Безбедноста на патиштата или употребата на различни писма не се разумни аргументи против двојазичните патокази. Напротив, таквото истакнување на двојазичност треба да се унапредува, бидејќи на тој начин се дава порака дека на одредена територија различни групи на жители живеат во хармонија;¹³⁰

129 РКНМ, член 11.

130 Коментар за јазиците, став 67.

- кога се воведуваат или забрануваат симболи или кога се градат или рушат статуи, споменици и други симболични објекти или згради, државите особено треба да ги земат предвид историските и современите односи на заедниците. Во овој контекст, политиките на државите треба да се насочени кон поддршка на меѓукултурните односи и заемното признавање и прилагодување на сите групи во општеството;
- при именување или преименување на улици, згради и друг јавен простор, посебно внимание треба да се посвети на влијанието што ова може да го има врз интеграцијата на општеството. Во врска со ова, од суштинско значење е таквите одлуки да се донесат со широко вклучување и учество, а резултатот да не доведува до раздор меѓу групите во општеството;
- во врска со истакнувањето верски симболи во јавноста, изградбата или реконструкцијата на верски локации, верските обреди и обичаите за исхрана и/или облека, пристапите се разликуваат во голема мера меѓу земјите-членки. Како и да е, малцинствата кои практикуваат вера различна од мнозинството се соочуваат со одреден ризик од подреденост и може да се соочат со дискриминација. Иако дискрецијата на државите во врска со јавното истакнување верски симболи е широка, државите треба да гарантираат дека нема да дојде до појава на дискриминација врз основа на вера ниту во законот ниту во практиката. Државите, исто така, треба да гарантираат дека се почитуваат верските права на малцинствата, особено нивната слобода на вера, убедување или неверување. Државите треба да ја почитуваат верската разноликост и треба да ја земат предвид примената на принципот на разумно одобрување на барањата кои произлегуваат од верата. Државите исто така треба да го унапредуваат меѓуверскиот дијалог онаму каде што е соодветно.

Организацијата за безбедност и соработка во Европа работи за **стабилност, просперитет и демократија** во 57 држави преку политички дијалог за заедничките вредности и преку практична работа која води до трајни промени.