

Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava

novembar 2012. godine

Ljubljanske smernice
za integracijo raznolikih
društava
S komentarom i
obrazloženjem

novembar 2012. godine



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Visoki komesar za nacionalne manjine

Ovu publikaciju objavljuje i distribuira OEBS Kancelarija visokog komesara za nacionalne manjine(VKNM).

Ukoliko želite, slobodno kopirajte svaki podatak iz ove brošure; bili bismo zahvalni ako biste u daljem korišćenju naveli izvor.

ISBN: 978-90-75989-18-2

© OSCE Kancelarija visokog komesara za nacionalne manjine 2012.

Štampano u Holandiji

Takođe dostupno u elektronskom vidu na adresi:
www.osce.org/HCNM

Dodatne informacije možete dobiti na adresi:
OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 (0)70 312 5500
Fax: +31 (0)70 636 5910
Email: HCNM@HCNM.org
Website: www.osce.org/HCNM

Sadržaj

Uvod	2
I. Strukturna načela	7
Suverenitet podrazumeva odgovornost	7
Dobro i demokratsko upravljanje	9
Nediskriminacija i delotvorna ravnopravnost	10
Poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući manjinska prava	12
II. Načela integracije	14
Priznanje raznolikosti i višestrukih identiteta	14
Primat dobrovoljne samoidentifikacije	15
Neizolacionistički pristup pitanjima nacionalnih manjina	17
Zajedničke javne institucije, osećaj pripadnosti i uzajamno prilagođavanje	18
Uključivanje i delotvorno učešće	20
Prava i dužnosti	21
Odnosi između zajednica	22
Politike koje su namenjene i većini i manjini	23
III. Elementi okvira integracione politike	25
Formulisanje delotvorne politike	25
Zakonodavstvo i institucije	29
Učesnici i uloge	33
IV. Ključne oblasti politike	39
Antidiskriminacija i potpuna i delotvorna ravnopravnost	39
Državljanstvo	41
Delotvorno učešće	47
a. Učešće u javnim poslovima	48
b. Društveno i ekonomsko učešće	49
c. Učešće u kulturnom i verskom životu	51
Jezik	54
Obrazovanje	56
Bezbednost i sprovođenje zakona	59
Dostupnost pravosuđu	61
Mediji	62
Raznovrsnost simbola i njihovo korišćenje u javnom domenu	66

Uvod

Od lukom iz Helsinkija donetom u julu 1992, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) ustanovila je položaj Visokog komesara za nacionalne manjine (VKNM) da bi se u najranijoj fazi pokušale sprečiti napetosti i sukobi koji se odnose na pitanja nacionalnih manjina.. Tokom minulih 20 godina tri visoka komesara koja su se na tom mestu promenila bili su u svome radu suočeni s brojnim pitanjima koja su se stalno ponavljala. Odgovarajući na ta pitanja, objavili su šest tematskih preporuka i smernica u kojima su pružili uvid i dali savete državama koje se suočavaju s tim tim pitanjima. Prve tri takve publikacije – *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, Preporuke iz Osla u vezi s lingvističkim pravima nacionalnih manjina i Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu* – bave se, prevashodno, jačanjem i utvrđivanjem standarda manjinskih prava u domenu obrazovanja, jezika i učestvovanja u javnom životu. Sledeće dve publikacije – *Smernice o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima i Preporuke za rad policije u multietničkim društvima* – bave se konkretnim izazovima s kojima se mnoge države suočavaju u nastojanju da obezbede efikasan rad policije u etnički raznolikim društvima i da manjinama obezbede dostupnost elektronskim medijima na vlastitom jeziku. Najnovija zbirka preporuka – *Preporuke iz Bolcana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima* – bavi se uslovima i ograničenjima u okviru kojih države mogu podržati manjine koje žive u drugim zemljama.

Sva pitanja koja su obuhvaćena ovim publikacijama u neposrednoj su vezi s naporima Visokog komesara da se smanje napetosti i spreče međuetnički konflikti. Iskustvo visokih komesara svedoči da raznolikost, sama po sebi, nije ni u uzajamnoj niti u uzročno-posledičnoj vezi s povećanjem napetosti i nasilja. Nijedan od mnogobrojnih etničkih konflikata koji su izbili u posthladnoratovskoj Evropi nije bio neminovan. Svi oni su bili posledica političkih izbora koji su mogli biti drugačiji. Takvi konflikti imaju koren u poricanju osnovnih prava i u sistemskom i/ili sistemskom isključenju i otuđenju čitavih zajednica.

Upravo zbog toga, zaštita ljudskih prava, uključujući i manjinska prava, neraskidivo je povezana s očuvanjem mira i stabilnosti unutar zemalja i između njih. Države

su dužne da jemče svima jednake mogućnosti učešća u ekonomskom, društvenom, kulturnom i političkom životu društva, bez obzira na pripadnost većini ili manjini. Pored toga, države imaju praktičan interes u obezbeđivanju jednakih mogućnosti učešća u političkom životu društva: nizak stepen učešća isključenih ili marginalizovanih grupa teži da donese neposredne i posredne troškove društvu usled smanjenih doprinosa zajedničkom dobru i usled povećanih troškova koji su neposredno povezani sa uspostavljanjem politike koja treba da se uhvati u koštac s mnogobrojnim posledicama isključenja.

Međutim, Visoki komesari koji su do sada obavljali tu dužnost, takođe su spoznali da puko priznavanje i prilagođavanje manjinske kulture, identiteta i političkih interesa, uz promovisanje učešća u društvu, nije samo po sebi dovoljno za izgradnju održivog i trajnog mira. Zbog toga su Visoki komesari predlagali da države donesu mere i sprovedu politiku kojoj je cilj promovisanje integracije i kohezije raznolikih, multietničkih društava.

Ako u raznolikim društvima nema dobre integracione politike, postoji opasnost da različite zajednice, posebno one koje su velike i imaju teritorijalnu koncentraciju, postanu u sve većoj meri izdvojene, da imaju sasvim malo ili nimalo zajedničkih interesa i da nemaju osećaj pripadnosti društvu u celini. Takvo razdvajanje na paralelna i međusobno nepovezana društva predstavlja ozbiljan rizik po održivost i stabilnost svake multietničke države. Takva opasnost se može ublažiti integracionim procesom kojim će se dobro upravljati, a taj proces može odigrati ključnu ulogu u sprečavanju eskalacije napetosti u konflikt i istovremeno predstavljati preduslov za izgradnju društva ravnopravnosti. U osnovi, integracija se bavi prihvatanjem odgovornosti koje podrazumeva suverenitet, uključujući poštovanje ljudskih prava i obezbeđivanje valjanog i delotvornog upravljanja, i tesno je povezana sa ukupnom stabilnošću svakog pluralističkog društva.

Ljubljanskim smernicama o integrisanju raznolikih društava cilj je uspostavljanje takvog načina mišljenja i takvog pristupa. Smernice se ne zadržavaju na pukoj podršci priznanju manjinske kulture, identiteta i političkih interesa, već, dodatno, preporučuju državama da obezbede uspostavljanje komunikacije i interakcije koje će nadilaziti etničke podele. Ove smernice sugerišu da nacionalne manjine ne samo da treba da ostvaruju svoje zakonsko pravo na delotvorno učestvovanje u opštem upravljanju državom, već i da budu *podstaknute* da to čine.

Integrisanje je dinamički proces s velikim brojem učesnika koji se angažuju da bi se svim pripadnicima raznolikog društva omogućilo delotvorno učešće u ekonomskom, političkom, društvenom i kulturnom životu i kako bi jačao zajednički

osećaj pripadnosti kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Da bi podržale proces integracije, države treba da prihvate politiku kojoj je cilj stvaranje društva u kome se raznolikost poštuje i u kome svako, uključujući sve pripadnike etničkih, jezičkih, kulturnih ili verskih grupa, doprinosi izgradnji i održavanju zajedničkog i inkluzivnog građanskog identiteta. To se postiže obezbeđivanjem jednakih mogućnosti za sve da doprinesu društvu i da sami imaju koristi od njega. Za to je potrebno da država obezbedi poštovanje prava svih svojih građana i da stvori uslove u kojima svi članovi društva mogu da preuzmu svoj deo odgovornosti. Društvo u celini ima koristi od takve politike. Taj proces može dovesti do promena i u većinskoj i u manjinskoj kulturi. Upravo zbog toga VKNM radije govori o integraciji multietničkih društava nego o integraciji manjinskih grupa u određeno društvo.

S obzirom na sve veću etnokulturnu raznolikost u svim zemljama članicama OEBS-a i na pojačano interesovanje za modele i pristupe integraciji, VKNM je odlučio da sintetizuje kolektivno iskustvo Visokih predstavnika za nacionalne manjine i da to iskustvo podeli sa ostalima u vidu ovih smernica. Ove smernice su plod napora da se državama ukaže na to kako mogu da rade na jačanju integracija i društvene kohezije, a da se istovremeno bave širim pitanjem zaštite i unapređenja ljudskih prava, uključujući prava posebnih zajednica da njihov identitet bude zaštićen. Budući da svaka država ima vlastiti kontekst, ne postoji savet koji bi po svojoj prirodi bio opšti i primenljiv u svim zemljama članicama i koji bi dao konkretne odgovore na pitanja u vezi sa sadržajem državne politike. Međutim, ove smernice ukazuju na to da odgovornost za pružanje podrške integracionim procesima i sprovođenju integracione politike uvek snosi država.

Smernice su kombinacija normativnog i praktičnog pristupa, zasnovanog, pre svega, na iskustvu VKNM-e stečenog u radu na rešavanju pitanja nacionalnih manjina u kontekstu posthladnoratovske tranzicije, izgradnje i konsolidacije države. Iako su smernice zasnovane na konkretnim praktičnim iskustvima VKNM-a i ne sadrže iscrpan spisak svih vidova integracione politike, one, ipak, pružaju uvid u tu politiku i nude zaključke koji bi mogli biti relevantni u različitim kontekstima.

Pojam „nacionalna manjina”, onako kako je primenjen u ovim smernicama, odnosi se na širok spektar manjinskih grupa, uključujući etničke, verske, jezičke i kulturne zajednice, bez obzira na to da li su te grupe kao takve prepoznate od država u kojima žive i bez obzira na to da li se odrednica „nacionalna manjina” na njih primenjuje ili one same pretenduju na tu odrednicu. Pored toga, pojam „manjina” često se koristi kao kraći termin za „lica koja pripadaju nacionalnim manjinama”. To ne znači da se sva načela, manjinska prava i političke opcije koji su predočeni u ovom dokumentu na isti način primenjuju na svaku situaciju. Jasno je da, mada

se osnovni standardi ljudskih prava primenjuju na sve, dobra integraciona politika mora u izvesnoj meri prilagoditi kako bi izašla u susret izazovima i potrebama različitih manjinskih grupa i različitih okolnosti. Sadržaj integracione politike može zavisiti od činilaca kao što su brojčano stanje, dužina boravka (na određenom geografskom prostoru) i geografska koncentracija, kao i od posebnih društvenih, ekonomskih i kulturnih potreba, što su, između ostalih, razlozi, koje treba imati na umu. Pored toga, kada se razrađuje integraciona politika, ne sme se gubiti iz vida činjenica da mnogi pojedinci imaju višestruke identitete koji se mogu ispoljavati na različite načine, u raznim vremenima i različitim kontekstima.

Ove smernice se sastoje od četiri dela: strukturna načela, načela integracije, elementi okvira integracione politike i ključne oblasti politike. Strukturna načela, ovde pobrojana bez hijerarhijskog redosleda, međusobno su tesno povezana i neophodna su, iako nikada nisu u potpunosti ostvarljiva. Sve to su ciljevi čijem ostvarenju treba da teže sve države, i veoma je teško zamisliti da bi jedna dobra integraciona politika mogla biti izvodljiva ako se istovremeno ne bi ulagali napore za ostvarenje pomenutih načela. Budući da se strukturna načela nikada ne mogu ostvariti potpuno i jednom za svagda, nemogućnost njihovog potpunog ostvarenja ne može biti navedena kao razlog za neprihvatanje ili nesprovođenje integracione politike. Načela integracije postavljaju osnovne teze i predočavaju vrednosti koje se konkretnije odnose na integraciju ili su pak neophodna za formulisanje integracione politike. Elementi okvira integracione politike ukazuju na okvire za razradu i primenu integracionih politika uključujući mehanizme, procese i teme koje se ukrštaju. Konačno, ključne oblasti integracione politike, iako ne predstavljaju iscrpan spisak relevantnih političkih područja, bave se glavnim tematskim razmatranjima zasnovanim na iskustvu VKNM-a i sadrže konkretnije primere u samim oblastima politike koje treba odabrati i prilagoditi ih konkretnom kontekstu.

Integracija društva predstavlja složeno i izukrštano polje političkog delovanja, a ove smernice su rezultat rada i iskustva stečenog tokom proteklih dvadeset godina. One su zasnovane na dragocenom doprinosu ljudi koji su radili i rade za nekadašnje i sadašnjeg VKNM-a između ostalih Francesca Palerma i Ilze Brands Kehris. U izradi smernica važan je bio angažman i uvid mnogih spoljnih stručnjaka koji su svojim komentarima i kritikom ranijih verzija smernica značajno doprineli njihovom današnjem izgledu. Među te spoljne stručnjake spadaju: Rainer Bauböck, Alex Grigorev-Roinishvili, Mihails Hazans, Kristin Henrard, Tom Hadden, Sally Holt, Thomas Huddleston, Jennifer Jackson-Preece, Milena Klajner, Antti Korkeakivi, Mark Lattimer, Tove Malloy, Jan Nissen, John Packer, Petra Roter, Patrick Simon

i Sarah Spencer. Ove smernice se, međutim, zasnivaju na konkretnom iskustvu VKNM-a i ne odražavaju stavove nijednog pojedinačnog stručnjaka.

Osnovna svrha ovih smernica jeste da zvaničnicima koji kreiraju politike i predstavnicima država ukažu na smernice i daju praktične savete o tome kako treba kreirati i sprovoditi politiku koja olakšava postupak integracije u raznolikim društvima. Nadamo se da će i ostali ucesnici koji na različite nacine doprinose tom procesu, uključujući predstavnike civilnog društva, privatnog sektora, kao i nezavisnih institucija, takođe zaključiti da su im ove smernice korisne u daljem radu. Razvoj i primena integracione politike treba da budu među prioritetima država koje nastoje da se prilagode raznolikosti i da izbegnu opasnost od konflikta uzrokovanih naglašenijom razdvojenošću i napetošću između grupa u društvu, te tako doprinesu dugoročnom miru i stabilnosti. Nadamo se da će ove smernice, upravo zato što s drugima dele zaključke i saznanja dvadesetogodišnje aktivnosti VKNM-e na pružanju podrške procesima koji vode ka integraciji društva i time što na temelju tako stečenog iskustva donose određene preporuke, doprineti razradi i sprovođenju delotvorne integracione politike u državama članicama OEBS-a.

Knut Vollebaek
Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine
Hag, 7. novembra 2012.

I. Strukturna načela

Suverenitet podrazumeva odgovornost

1. Suverena i funkcionalna država preduslov je stabilnog društva. Suverenitet podrazumeva da država ima prava i obaveze i u odnosu na sopstveno stanovništvo i kao akter u međunarodnoj zajednici. Jedna od suverenih odgovornosti države treba da obuhvati razvoj i sprovođenje integracione politike na osnovu zdravih institucionalnih i zakonodavnih okvira.

Državni suverenitet predstavlja temeljno načelo međunarodnog prava i to načelo je otelovljeno u zakonima ili potkrepljeno čitavim nizom posebno važnih međunarodnih dokumenata.¹

Stabilno društvo u kome se dinamični procesi promena odvijaju bez nasilja može se postići, održati i dalje razvijati tek onda kada se uspostave uslovi za delotvorno ostvarivanje suvereniteta. Pored toga, suverenitet treba ostvarivati u skladu sa sledećim načelima: dobro i demokratsko upravljanje, nediskriminacija, stvarna ravnopravnost te poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući manjinska prava.

U modernoj demokratskoj državi, dužnost države prema stanovništvu zasniva se na saglasnosti naroda. Zato suverenitet potiče od naroda i namenjen je narodu. Suverenitet ne podrazumeva samo prava nego i dužnosti i odgovornosti.

¹ Ti dokumenti, *inter alia*, obuhvataju: članove 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: Povelja UN); završni dokument KEBS iz Helsinkija 1975, principi I-X; Pariska povelja za novu Evropu iz 1990; dokument OEBS iz 1990. sa kopenhaškog sastanka o ljudskoj dimenziji (u daljem tekstu: Dokument iz Kopenhagena), stav 37; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope iz 1995. (u daljem tekstu: Okvirna konvencija), preambula i član 21; Deklaracija UN iz 1992. o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama (u daljem tekstu: Deklaracija UN o manjinama), član 8. stav 4; i Završni dokument EU iz 1994. sa Osnivačke konferencije Pakta stabilnosti u Evropi (u daljem tekstu: Pakt stabilnosti), stav 1.6.

Države su pre svega dužne da, za svakoga ko je u njihovoj nadležnosti, obezbede uživanje ljudskih prava i sloboda, uključujući i manjinska prava.²

U kontekstu međunarodne odgovornosti u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava, uključujući manjinska prava, države su odgovorne međunarodnoj zajednici, pa su stoga dužne da ispune svoju obavezu podnošenja izveštaja međunarodnim nadzornim i savetodavnim telima. Ta tela imaju važnu ulogu u podsticanju transparentnosti, razumevanja i dobre volje i države treba da podrže i razvijaju te mehanizme, i da u potpunosti učestvuju u njihovom ostvarenju.

Odgovornosti države koje proističu iz suvereniteta obuhvataju i promovisanje integracije društva. Na osnovu iskustva Visokog komesara OEBS za nacionalne manjine (u daljem tekstu: VKNM), trajni mir, stabilnost, unutrašnja i spoljna bezbednost i prosperitet tesno su povezani sa omogućavanjem ostvarivanja integracije sastavnih delova društva. To podrazumeva da države štite svoju raznolikost politikom koju sprovode i institucionalnim i pravnim okvirima koji omogućavaju neometano uključivanje, priznavanje i uzajamno prilagođavanje.

Niko se ne može pozivati na nepostojanje funkcionalne države ili na njeno nesavršeno postojanje kao na razlog za izbegavanje razvoja i sprovođenja politike integracije; naprotiv, iskustvo VKNM-e ukazuje na to da postojanje integracione politike u suštini pomaže državama da bolje funkcionišu.

2 Ta obaveza, ili odgovornost, utvrđena je, *inter alia*, u završnom dokumentu KEBS-a iz Helsinkija, kao Princip VII, stav 4; Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. (u daljem tekstu: EKLJP), član 1; i, kada je pre svega reč o manjinama, u Međunarodnom paktu UN o građanskim i političkim pravima iz 1966. (u daljem tekstu: ICCPR), član 27; u Deklaraciji UN o manjinama, član 1(1); u Dokumentu iz Kopenhagena, stavovi 33(1) i 36(2); kao i u Okvirnoj konvenciji, stav 1.

Dobro i demokratsko upravljanje

2. Dobro i demokratsko upravljanje služi potrebama i interesima celokupnog stanovništva države. Iako demokratija podrazumeva vladavinu većine u političkom odlučivanju, ona isto tako sadrži i mehanizme zaštite od zloupotreba većinske vlasti. To se ostvaruje obezbeđivanjem zaštite i učešća manjina, kao i uspostavljanjem inkluzivnih procesa upravljanja koji uključuju sve stanovništvo.

Pluralistička demokratija, podela vlasti, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, svi neraskidivo povezani među sobom, predstavljaju preduslove za trajni mir, bezbednost i pravičnost.

Pravnim i političkim obavezama koje su preuzele sve države članice OEBS-a čvrsto su se opredelile za demokratiju, uključujući politički pluralizam kao temeljno načelo.³ Budući da se autoritet vlasti zasniva na volji naroda,⁴ to podrazumeva da svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima. Za uzvrat to zahteva da na svim nivoima vlasti postoje reprezentativne institucije.⁵

Demokratija – i upravljanje koje se temelji na njenim osnovnim načelima – podrazumeva i štiti celokupno stanovništvo jedne države, bez obzira na njegove kulturne, društvene, ekonomske, jezičke, etničke ili verske razlike ili zaledinu. Države moraju u celosti poštovati vladavinu prava i međunarodne standarde manjinskih prava, uključujući standarde koji se odnose na delotvorno učešće manjina.⁶ Upravo zbog toga procesi demokratskog odlučivanja omogućuju svakome da delotvorno učestvuje u životu društva i izrazi svoje mišljenje, uključujući i one koji su u strukturno neravnopravnom položaju.⁷

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

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

5 Interparlamentarna unija, Univerzalna deklaracija o demokratiji, 1997. (u daljem tekstu: UDD), stav 11.

6 *Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu*, 1999. (u daljem tekstu: *Preporuke iz Lunda*), Preporuka br. 2.

7 Vidi, između ostalog, Komentar Savetodavnog komiteta iz 2008. o delotvornom učešću lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i privrednom životu i javnim poslovima (u daljem tekstu: Komentar o učešću).

Za dobro i demokratsko upravljanje mogu biti potrebni participativni oblici odlučivanja koji proaktivno idu u susret grupama koje bi, u suprotnom, inače bile marginalizovane.

Za demokratsko upravljanje potrebna je podela vlasti. U izvesnim kontekstima, delotvorno učestvovanje može se pojačati zahvaljujući takvim instrumentima kao što su teritorijalno i neteritorijalno prenošenje vlasti i podela vlasti.⁸

Nediskriminacija i delotvorna ravnopravnost

3. Nediskriminacija i delotvorna ravnopravnost nisu samo temeljni principi koji se međusobno prožimaju i ukrštaju; to su preduslovi za delotvorno doprinošenje svih zajedničkom dobru. Zabrana diskriminacije pretpostavlja jednakost i jednaku pravnu zaštitu pred zakonom, kao i uklanjanje svih prepreka na putu ka suštinskoj ravnopravnosti. Obezbeđivanje delotvorne jednakosti pred zakonom i u praksi takođe podrazumeva pozitivnu obavezu da se usvoji namenska politika i, gde je to potrebno, posebne mere.

Zabrana diskriminacije i promovisanje delotvorne ravnopravnosti predstavljaju načela izražena u međunarodnim instrumentima kojima se štite ljudska prava, kako na univerzalnom⁹ tako i na regionalnom nivou.

Na regionalnom nivou, OEBS je afirmisao načela nediskriminacije i jednakosti.¹⁰ Posebno kada je reč o manjinama, veći broj dokumenata sadrži načelo uživanja manjinskih prava bez ikakve diskriminacije.¹¹ Karakteristično je da je većina država-članica uvrstila sva pomenuta načela i standarde u svoje ustave. Za članice Saveta Evrope, EKLJP izričito zabranjuje diskriminaciju po osnovu veza s

8 Preporuke iz Lunda, preporuke 14–20.

9 Vidi Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima iz 1948, čl. 2. i 7; ICCPR, čl. 2, 26. i 27; Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. (u daljem tekstu: ICESCR) član 2; kao i Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. (u daljem tekstu: ICERD), član 1. Pored toga sledeći instrumenti obuhvataju relevantne zaštićene osnove, kao što su rasa, boja kože, jezik (ICCPR i ICESCR), korene (ICERD), nacionalno ili socijalno poreklo (ICCPR i ICESCR), nacionalno ili etničko poreklo (ICERD) i veroispovest (ICCPR i ICESCR), i to su otvoreni spiskovi zahvaljujući tome što svaki sadrži formulaciju „drugi status”.

10 Završni dokument KEBS iz Helsinkija, Princip VII; Završni dokument iz Beča iz 1989, st. 13(7) i 13(8)); kao i Dokument iz Kopenhagena, st. 5(9), 25(3) i 25(4).

11 Deklaracija UN o manjinama, član 2(1); Dokument iz Kopenhagena, stav 31. Pored toga, FCNM, u članu 4(1), izričito zabranjuje diskriminaciju na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini.

nekom nacionalnom manjinom, i drugim srodnim osnovama, kao što su rasa, boja kože, jezik, veroispovest, te nacionalno ili socijalno poreklo.¹² Nediskriminaciju na osnovu, između ostalog, rasnog i etničkog porekla¹³ i nacionalnosti¹⁴, Evropska Unija¹⁵ je propisala i konkretizovala kroz dve Direktive¹⁶.

Ravnopravan tretman ne znači identičan tretman. Da bi bilo delotvorno, načelo ravnopravnosti nužno dopušta – a u nekim slučajevima i zahteva – različito postupanje prema nekim licima kako bi im se na ravnopravnoj osnovi osiguralo uživanje svih prava koja imaju drugi članovi društva. Postoji nekoliko instrumenata koji potvrđuju da treba, onda kada je to neophodno i primereno, doneti posebne mere¹⁷ kako bi se obezbedila potpuna i delotvorna ravnopravnost grupa koje su u teškom položaju zbog pređašnje sistemske ili dugotrajne diskriminacije. Takve mere ne predstavljaju diskriminaciju dok se njihovim sprovođenjem teži ostvarivanju legitimnog cilja i dok su srazmerne tom cilju.¹⁸

Formalna ravnopravnost često nije dovoljna da zajemči potpunu i delotvornu ravnopravnost svim članovima društva. Zbog toga države treba da donesu konkretne i namenski koncipirane politike kako bi otklonile pravne, ekonomske i/ili društvene prepreke koje mogu sputavati ravnopravnost i predstavljati prepreku za celovito učešće svih u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu države. Takve ciljane politike mogu ići i korak dalje ne zadovoljavajući se samo uklanjanjem prepreka već mogu težiti uspostavljanju suštinske ravnopravnosti, koja podrazumeva jednakost ishoda u relevantnim oblastima politike.

12 EKLJP, član 14. i Protokol br. 12.

13 Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UEU), član 19.

14 EU, član 18.

15 Ugovor iz Amsterdama, 1997.

16 Direktive 2000/43/EC (dokument obuhvata rasno i etničko poreklo) i 2000/78/EC (obuhvata, između ostalog, veroispovest i uverenja).

17 Ostali termini koji se koriste za izraz posebne mere su „afirmativna akcija“, „pozitivna akcija“ i, prema Okvirnoj konvenciji SE o zaštiti nacionalnih manjina (član 4. 2).

18 Vidi, između ostalog, Komitet UN za ljudska prava (u daljem tekstu: HRC), Opšti komentar CCPR br. 18. o nediskriminaciji, od 10. novembra 1989; Opšti komentar br. 20. o nediskriminaciji Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava; ICERD, član 2(2), i Opštu preporuku br. 32. o značenju i obimu posebnih mera CERD; Deklaraciju UN o manjinama, član 4; Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina član 4(2); Dokument iz Kopenhagena, stav 31; Ženevski sastanak KEBS o nacionalnim manjinama iz 1991, deo IV; Direktivu EU 2000/43/EC, član 5.

Poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući manjinska prava

4. Poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući manjinska prava, omogućuje raznolikim društvima da se u potpunosti razvijaju u uslovima bezbednosti, mira i saradnje. Međunarodna obećanja i opredeljenja, kao i obaveze preuzete odgovarajućim dokumentima predstavljaju minimalne standarde koje države članice moraju poštovati. Pozitivne obaveze takođe podrazumevaju proaktivnu politiku i promovisanje punog poštovanja prava svakog pojedinca.

Manjinska prava su integralni deo međunarodnih propisa o ljudskim pravima i ona nameću zakonske obaveze svakom članu međunarodne zajednice. Države-članice OEBS-a takođe su vezane svojim političkim opredeljenjima i obavezama u oblasti manjinskih prava.¹⁹ U Povelji UN-a naglašen je značaj sprečavanja i otklanjanja pretnji miru²⁰, a istorija nam pokazuje da postoji veća verovatnoća izbivanja sukoba kada države ne štite adekvatno prava manjina.

Zaštita i unapređenje ljudskih prava, uključujući manjinska prava, pomaže državama da jačaju unutrašnju društvenu koheziju istovremeno poštujući raznolikosti, pa se mogu smatrati preduslovom za trajni mir, bezbednost i stabilnost.

Da bi promovisale integraciju društva, države treba da priznaju postojanje raznolikosti u svojim društvima i da se uzdrže od bilo kakvih pokušaja asimilacija manjina protiv njihove volje. Pored toga, one su u obavezi da promovišu prava manjina da delotvorno učestvuju u javnom životu i da čuvaju svoj identitet tako što će im pružiti jednake mogućnosti za razvoj njihove kulture, korišćenje vlastitog jezika i ispovedanje vlastite vere.²¹ Visoki komesar za nacionalne manjine objavio je konkretne preporuke o tome kako delotvorno ostvarivati ova prava, uključujući

19 Dokument iz Kopenhagena.

20 Povelja UN, član 1.

21 Ova obaveza je, između ostalog, utvrđena u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, član 27; Konvenciji UNESCO protiv diskriminacije u obrazovanju iz 1960, član 5.1.c.; Deklaraciji UN o manjinama, čl. 1, 2(2) i 2(3); Dokumentu iz Kopenhagena, st. 33. i 35; kao i Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, čl. 5(1), 8. i 10–15.

i prava koja se odnose na obrazovanje²², upotrebu jezika²³ i delotvorno učešće u javnom životu.²⁴

Mada su manjinska prava, u suštini, individualna prava, mnoga od njih postaju sadržajna tek onda kada se uživaju i ostvaruju u zajednici s drugima.²⁵ Pojam „drugi” treba shvatiti u najširem mogućem smislu tako da obuhvata lica koja pripadaju istoj manjini, drugoj manjini ili većini.

22 *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje*, 1996, (u daljem tekstu: Haške preporuke).

23 *Preporuke iz Osla o pravima nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika*, 1998, (u daljem tekstu: Preporuke iz Osla).

24 Preporuke iz Lunda.

25 Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama, član 3(2) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 27.

II. Načela integracije

Priznanje raznolikosti i višestrukih identiteta

5. Raznolikost je odlika svih savremenih društava i grupa koje čine ta društva. Zakonodavni i politički okviri treba da budu takvi da dopuste da se prizna kako individualni identiteti mogu biti višestruki, višeslojni, kontekstualni i dinamični.

Mnoga savremena društva odlikuju se rastućim stepenom raznolikosti svog stanovništva. U isto vreme migracije – kako imigracija, tako i emigracija – doprinose menjanju demografske slike. Važno je da se shvate i uzmu u obzir moguće posledice tih pojava na položaj nacionalnih manjina.

U isto vreme, razni segmenti i grupe koji su sastavni delovi društva i sami su veoma heterogeni i nikako ih ne bi trebalo smatrati nepromenljivima i monolitnima.

Individualni identiteti mogu da budu i, zapravo, jesu u sve većoj meri *višestruki* (u tom smislu da u isti mah postoji nekoliko horizontalnih identiteta; na primer, pojedinac pripada većem broju etničkih grupa, a ne samo jednoj), *višeslojni* (različiti identiteti egzistiraju i preklapaju se u jednom istom licu, kao što su etnički, verski, jezički, rodni, profesionalni i slični), *kontekstualni* (kontekst može da odredi koji je identitet izraženiji u datom trenutku) i *dinamični* (tokom vremena se menja sadržaj svakog identiteta, kao i stepen privrženosti ličnosti tom identitetu).

Da bi se izgradile i održale pravične, stabilne i miroljubive demokratije, moraju se uočiti karakteristične odlike grupa, prepoznajući u isti mah njihovu unutrašnju heterogenost i fluidnost. Društva su bogata zahvaljujući svojoj različitosti i pluralizmu koji iz njih proističe ako i kada su odnosi između grupa (manjine i većine) kao i između grupa i vlasti, zasnovani na poverenju, uzajamnom poštovanju, saradnji i aktivnom angažovanju. Veze unutar zajednice i između zajednica treba podsticati

zato što one snaže koheziju društava, smanjuju tenzije i sprečavaju opasnost od izbijanja konflikta.

Upravo je stoga od suštinskog značaja da se ta raznolikost prepozna kroz odgovarajuće okvire. Prihvatanje da raznolikost bogati društvo podrazumeva da države ne treba da se definišu isključivim i (mono)etničkim nazivima kao „vlasništvo” jedne ili nekoliko određenih etničkih grupa. Pored toga, pripadnici većina i manjina treba da spoznaju i prihvate da se njihovi identiteti – baš kao i identitet države – mogu menjati i evoluirati, između ostalog kontaktima i razmenom s drugim grupama.

Prepoznavanje multidimenzionalne raznolikosti koja je inherentna društvima, grupama i individualnim identitetima treba da prožme celokupno zakonodavstvo i izradu integracione politike. To, na primer, znači da treba dopustiti identifikaciju s višestrukim identitetima i kontekstualnu privrženost, uključujući tu i odgovarajuće izjašnjavanje prilikom popisa; i da treba obeshrabriti „zatvorene liste” identiteta ponuđene prilikom popisa, pa svakome pružiti pravo da vremenom promeni svoj osećaj pripadnosti određenom identitetu.

Primat dobrovoljne samoidentifikacije

6. Identiteti su primarno predmet individualnog izbora u skladu s načelima dobrovoljne samoidentifikacije. Manjinska prava obuhvataju pravo individualnih članova manjinskih zajednica da izaberu da se prema njima postupa ili ne postupa kao prema pripadnicima manjinskih zajednica. Takav izbor ili odbijanje takvog izbora ne bi smelo da rezultira nepovoljnim položajem. Ne smeju se ni na koji način postavljati ograničenja slobodi izbora. Zabranjena je asimilacija koju bi protiv volje lica o kome je reč izvršila država ili neko treće lice.

Međunarodni standardi manjinskih prava veoma jasno utvrđuju da pripadnost manjinskoj grupi predstavlja stvar ličnog izbora koja se, međutim, mora temeljiti i na nekim objektivnim kriterijumima, relevantnim za identitet datog lica.²⁶ Ništa negativno ne sme proisteći iz izbora nekog lica da se poveže s datom grupom.²⁷

26 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 3, onako kako je protumačen u Mišljenju Savetodavnog komiteta, kao i u Dokumentu iz Kopenhagena, stav 32.

27 Okvirna konvencija, član 3(1).

Načelo slobode izbora treba da bude odraženo i u zakonodavstvu i u politici integracije. To, na primer, znači da vlasti ne treba da povezuju lica s konkretnim grupama na osnovu nekih vidljivih karakteristika ili na osnovu drugih pretpostavki, a da prethodno za to nemaju odobrenje i pristanak tih lica.²⁸

Zabrana asimilacije protiv volje pojedinca znači da niko ne može biti primoran da se izjasni o svom identitetu. Ako ta osoba želi da se izjasni, onda izbor treba da bude otvoren, a ne ograničen na zatvorene liste identiteta.²⁹ To ne znači da svako lice koje je odabralo neki identitet može nužno pretendovati na priznanje datog identiteta. Moraju se uzeti u obzir objektivni kriterijumi, relevantnost i drugi činioci, i neki od tih aspekata mogu spadati u polje slobodne procene države. Pored zabrane prisilne asimilacije, države takođe treba jasno da stave do znanja da drugi, mnogo suptilniji i znatno manje očigledni oblici „indirektne asimilacije” kao što su društveni pritisci, hijerarhija uspostavljena između različitih etničkih grupa, predrasude i slično, mogu dovesti do asimilacije protivno volji pojedinca, a primenjivati ih mogu i nedržavni i državni akteri.

Dok je svaki oblik asimilacije koji neko nije odabrao – čak i ako je reč o indirektnoj i nedobrovoljnoj asimilaciji – zabranjen, načelo slobode izbora podrazumeva da svesno izabrana asimilacija mora biti dozvoljena i ne sme biti ni stigmatizovana, niti na rafinirane načine obeshrabrivana, bilo od većina, bilo od manjina. To znači da je država takođe odgovorna za formiranje takvog okruženja u kome pojedinci mogu slobodno i u svakom trenutku da naprave upravo takav izbor.

28 Jezička prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama po osnovu Okvirne konvencije, Tematski komentar br. 3, koji je Savetodavni komitet usvojio 24. maja 2012. (u daljem tekstu: Komentar o jeziku), stav 17.

29 Vidi smernicu 5.

Neizolacionistički pristup pitanjima nacionalnih manjina

7. Budući da su neka manjinska prava sadržajna i smislena samo onda kada se ostvaruju u zajednici s drugima, posledica toga može biti izvestan stepen distinkcije u odnosu na druge grupe u datom društvu u određenim kontekstima. Ipak, izolacija ili prekomerna izdvojenost mogu oslabiti veze između zajednica i tako podrivati društvenu koheziju.

Kao što je gore već pomenuto,³⁰ neka manjinska prava predstavljaju individualna prava koja su sadržajna i smislena samo onda kada se uživaju i ostvaruju u zajednici s drugima.³¹ To važi za mnoga jezička i kulturna prava, kao, između ostalog, i za prava u vezi s obrazovanjem, učešćem, veroispovešću i udruživanjem. Osećaj pripadnosti izvesnim zajednicama, bile one manjinske ili većinske, može osnažiti veze i solidarnost unutar zajednica. Taj zajednički osećaj pripadnosti zajednici inherentan je manjinskim pravima i neophodan je radi zaštite i unapređenja prava lica koja pripadaju manjinama.

Međutim, za društvo je od suštinskog značaja da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između stepena odvojenosti koji je neophodan za slobodno izražavanje i razvoj raznolikosti s jedne strane, i jačanja veza između i unutar različitih zajednica i društva u celini, s druge strane. Ukoliko veze između zajednica nisu u dovoljnoj meri razvijene, onda se integracija sporije i teže odvija, što ugrožava koheziju i, na kraju, samu stabilnost.³² Odgovarajuća ravnoteža između tih dvaju elemenata ne može se unapred definisati: stepen u kome su zajednice, i ona većinska, i ona manjinska, uverene da su njihova prava i osećaj pripadanja zajedničkom društvu poštovana, može se vremenom menjati; u tom smislu, ta ravnoteža je kontekstualna jer zavisi od izvesnog broja činilaca koji su specifični za svako društvo, uključujući istoriju, percepcije, kao i institucionalni i politički režim.

Visoki komesar za nacionalne manjine je uočio da nivo razdvojenosti između zajednica može postati prekomeran, pa samim tim i poguban za integraciju društva u celini, što dovodi do izolacije, a ponekad čak i do segregacije. To važi čak i onda kada je tu razdvojenost proizvela sama zajednica o kojoj je reč. Na primer, jezička prava u vezi s obrazovanjem lica koja pripadaju manjinama, mada predstavljaju

30 Smernica 4.

31 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, član 3(2) i stav 37. Objašnjenja uz nju.

32 Vidi, takođe, Međunarodnu konvenciju o elimisanju svih oblika rasne diskriminacije, član 2(1), tačka e.

suštinska manjinska prava, ne bi smela da dovedu do toga da se u zemlji pojave paralelne zajednice koje među sobom nemaju nikakvu interakciju.³³ Tamo gde je to primereno i zasnovano na jasnom uvidu, vlasti bi trebalo da intervenišu i suprotstave se prekomernoj razdvojenosti i opasnosti od segregacije; na primer, to mogu učiniti tako što će utvrditi integrisani nastavni plan i program ili što će stambenu politiku prilagoditi tako da se izbegne pojava odvojenih stambenih četvrti. Ta politika ne treba, međutim, da se meša u pitanja poštovanja tradicija vezanih za identitet i načina života, koja su u sklopu manjinskih prava.

Zajedničke javne institucije, osećaj pripadnosti i uzajamno prilagođavanje

8. Integracija je proces koji zahteva da svi članovi društva prihvate zajedničke javne institucije i da ih povezuje osećaj pripadnosti zajedničkoj državi i inkluzivnom društvu. To ne isključuje mogućnost zasebno izraženih identiteta, koji se neprekidno razvijaju, višestruki su i kontekstualni. Mehanizmi kojima je cilj uzajamno prilagođavanje od suštinskog su značaja za pregovaranje o legitimnim zahtevima koje zastupaju različite grupe ili zajednice.

Integracija je dvosmerni proces koji je moguć samo ako svako prihvati kao legitimno postojanje i ulogu zajedničkih institucija, kao i minimalan stepen pripadnosti zajedničkoj pluralističkoj i raznolikoj državi i društvu. Maksimalistički pristupi, kao što su oni koji počivaju na odbacivanju legitimnosti države, bojkotovanju institucija, negiranju multinacionalnog ili multietničkog karaktera države i društva ili održavanju i isticanju asimilacionističkih stavova, protivni su integraciji.

Ovo načelo podrazumeva da u raznolikim društvima zasnovanim na vladavini prava i političkom i institucionalnom pluralizmu nema protivrečnosti između posedovanja posebnog identiteta i osećaja zajedničke pripadnosti, a taj osećaj pritom obuhvata zajedničke institucije, ali ih i nadilazi.

Posledica za državu ogleda se u tome što ona treba da obezbedi politiku, zakonodavstvo i mehanizme koji će omogućiti i podržati pregovore i izražavanje raznolikosti unutar zajedničkog institucionalnog i zakonodavnog okvira. Da bi

33 Vidi, takođe, Haške preporuke, pre svega preporuke 1. i 4, kao i Prvi tematski komentar o obrazovanju Savetodavnog komiteta iz 2006, prema Okvirnoj konvenciji (u daljem tekstu: Komentar o obrazovanju), pre svega deo 1.4.

integracija mogla da se ostvari, pojedinci i grupe moraju prihvatiti te instrumente i moraju doprinositi njihovom sprovođenju.

U kontekstu ovog načela, zahtevi za priznavanje prava (*claims*) ne odnose se samo na prava već obuhvataju sve legitimne interese ili razumne zahteve koje zastupaju razne grupe ili lica. To takođe podrazumeva priznavanje posledica takvih zahteva i za one koji su neposredno pogođeni, i za društvo u celini. Na primer, legitimni zahtevi za konkretnu primenu prava ili posebnih mera treba da se tumače u lokalnom kontekstu; bilo kakvi potencijalni uticaji koje oni mogu imati na različite segmente društva i, konačno, na ukupnu koheziju, moraju se pritom uzeti u obzir. U istu tu kategoriju spada i prilagođavanje verskoj raznolikosti. To podrazumeva toleranciju kako na individualnom nivou, između ljudi i grupa unutar društva, tako i na državnom nivou, a ostvaruje se uspostavljanjem zajedničkih pravila društva zasnovanih na punom poštovanju ljudskih prava koja omogućuju verske slobode i izražavanje verske raznolikosti, između ostalog i u javnim prostorima.

U kontekstu integracije raznolikih društava, pojedinci i/ili grupe mogu pregovaranjem i uzajamnim prilagođavanjem postići za sve prihvatljiva rešenja o otvorenim pitanjima. Ishod pregovora verovatno će biti održiviji i trajniji i u većoj meri doprineti trajnoj stabilnosti kada i većina i manjina ispolje spremnost da se u najvećoj mogućoj meri prilagode zahtevima druge strane. Ti pregovori treba da se odvijaju u institucionalnim i proceduralnim okvirima koji omogućuju delotvorno učešće i pravično odlučivanje. Pored toga što pruža veće izgleda za uspešno rešenje, ovaj jednostavan čin angažovanja u istinskim pregovorima može osnažiti učešće svih grupa u društvu.

Uključivanje i delotvorno učešće

9. Politika integracije treba da se zasniva na ravnopravnom uključivanju i na taj način da teži uspostavljanju okolnosti u kojoj svako uživa punopravno članstvo u svom društvu, svako ima jednaku mogućnost dostupa javnim dobrima i uslugama i svakome se pružaju jednake šanse. Delotvorno učešće na ravnopravnoj osnovi svih članova društva u društvenom, ekonomskom i kulturnom životu i javnim poslovima treba da postane osnovna društvena tendencija.

Prilikom razrade integracione politike, rukovodna načela treba da budu uspostavljanje punopravnog učešća u društvu, jednakih mogućnosti za sve i jednakog postupanja prema svima, uključujući tu i dostup javnim dobrima i uslugama. To znači da države treba da postupaju proaktivno u promovisanju raznolikosti i stvaranju uslova koji će svakome omogućiti da se oseća i postupa kao punopravni član tog društva. Taj osećaj pripadnosti zajedničkom društvu podrazumeva da, onda kada postoje potrebni uslovi, pojedinci, bez obzira na svoj identitet, treba ne samo da poštuju zakone, prava i slobode drugih³⁴ već takođe treba da izbegavaju samoizolaciju i da u potpunosti koriste sve mogućnosti koje im se pružaju za kanalisanje vlastitih zahteva kroz legitimne instrumente koje im vlasti omogućuju.

Politika integracije treba da podrži i unapredi delotvorno učešće svih članova društva na ravnopravnoj osnovi i u svim aspektima društvenog, ekonomskog i kulturnog života kao i u javnim poslovima bez obzira na njihovu pripadnost manjinskoj ili većinskoj zajednici. To, između ostalog, zahteva postojanje sveobuhvatnog antidiskriminacionog zakonodavstva i efikasno praćenje njegovog sprovođenja, što može obuhvatiti uspostavljanje nezavisnih antidiskriminacionih organa, kancelarije ombudsmana ili drugih specijalizovanih ustanova. To takođe zahteva da se obezbedi postojanje delotvornih instrumenata učešća u svim oblastima života.³⁵ Delotvornost tih instrumenata mora se neprestano nadzirati i oni sami se moraju povremeno ažurirati, prema potrebama.³⁶ Osim toga, to zahteva da sve informacije o pravnim lekovima koji mogu da se koriste protiv diskriminacije, uključujući posredne i višestruke vidove diskriminacije, kao i informacije o

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

35 Vidi Smernice 38–41.

36 Preporuke iz Lunda, Preporuka br. 22.

instrumentima koji podstiču učešće u društvenom životu budu, koliko god je to moguće, budu dostupne na jezicima nacionalnih manjina.

Prava i dužnosti

10. Integraciona politika treba da bude upoznata i usaglašena sa interesima i pravima svih članova društva, uključujući tu pravo lica da pripadaju manjinama. Pored uživanja prava, svi članovi društva imaju dužnost poštovanja zakona i odgovornost za pružanje doprinosa društvu i njegovoj integraciji.

Na temelju iskustva Visokog komesara za nacionalne manjine, jasno je da se trajni mir, stabilnost, bezbednost i prosperitet mogu ostvariti samo u društvima koja promovišu društvenu integraciju i poštuju raznolikost.³⁷ Integracija uz poštovanje raznolikosti predstavlja rukovodno načelo rada Visokog komesara. To zahteva poštovanje prava manjina da održe i razvijaju svoju kulturu, kao i da očuvaju suštinske elemente svog identiteta, kao što su veroispovest, jezik, tradicije i kulturna baština. U isto vreme, to zahteva rad na izgradnji kohezivnog društva u kome svaka jedinka ima mogućnost da učestvuje u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu društva u celini i da svojim učestvovanjem utiče na njih. Za to je potrebno stalno uravnotežavati prava i interese svih grupa, kako manjinskih, tako i većinske. Odgovarajuća ravnoteža razlikuje se od društva do društva i nikada ne može biti uspostavljena jednom zauvek zato što su društva inherentno dinamična. Pre bi se moglo reći da je potreban stalni nadzor i uspostavljanje ravnoteže prilagođavanjem okolnostima koje se menjaju.

Usled svega toga, integraciona politika treba da bude koncipirana i sprovedena kroz trajni i demokratski proces koji doprinosi dobrom upravljanju. Za to je potrebno međusobno priznavanje i prihvatanje, kao i posvećenost svih strana. Integraciona politika treba da bude zasnovana na poštovanju prava svih i treba da uzme u obzir legitimne interese svih članova društva, bez obzira na to jesu li oni državljani dotične zemlje ili ne.³⁸ Odvojenost između zajednica i grupa nije, u celini gledano, dobra osnova na kojoj se može graditi funkcionalno društvo koje

37 *Preporuke iz Bolcana/Bozена o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima* (u daljem tekstu: *Preporuke iz Bolcana/Bozена*), zvanično objašnjenje Preporuke br. 7.

38 Savet za ljudska prava UN (UN HRC) Opšti komentar br. 23, Prava manjina (član 27), 8. aprila 1994, stav 5.1; Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) (u daljem tekstu: Venecijanska komisija), „Izveštaj o nedržavljanima i manjinskim pravima“, CDL-AD (2007)001).

ima solidne izglede za održivu stabilnost. Integracija podrazumeva interakciju, a ne samo tolerisanja mnoštva kultura.³⁹

Integracija je proces u koji su svi uključeni. Tu nije samo reč o pravima, nego i o dužnostima svih pripadnika društva koje su u podjednakoj meri zajedničke za sve. Pored poštovanja zakona i prava drugih,⁴⁰ te dužnosti obuhvataju i odgovornost za doprinosenje društvu, njegovom integrisanju i njegovim demokratskim procesima. Manjine treba da učestvuju u svima aspektima upravljanja zemljom u kojoj borave i njihovo učešće ne treba da bude ograničeno na one oblasti koje se njih konkretno tiču. U tom kontekstu, uspostavljanje paralelnih izolovanih manjinskih ili većinskih zajednica nije podsticajno za integraciju društva.

Odnosi između zajednica

11. Integraciona politika treba da obuhvati mere koje podstiču dijalog i interakciju između zajednica na osnovu tolerantnosti i uzajamnog poštovanja. To obuhvata širok spektar inicijativa u raznim oblastima, uključujući obrazovnu, medijsku i jezičku politiku. Kad god je to moguće, bolje je koristiti pozitivne inicijative nego kaznene mere.

Integraciona politika treba da podstiče i unapređuje kontakte i razmenu između zajednica i pojedinaca kroz različite inicijative i uzdizanje nivoa svesti o zajedničkoj koristi od interakcije, dijaloga i učešća.⁴¹

U kontekstu obrazovanja, mere, kao što je razmena između škola u kojima se obrazuju đaci pripadnici i većinskog i manjinskog naroda, mogu podstaći interakciju i uzajamno razumevanje.⁴² U oblasti medija, dopuštanje pa čak i podsticanje korišćenja višejezičnog programa predstavlja još jedan primer koji unapređuje interakciju kako u okviru izrade programa, tako i obraćanjem auditorijumu u različitim jezičkim zajednicama.

U mnogim slučajevima, korišćenje kaznenih upravnih ili krivičnih mera radi podsticanja poštovanja izvesnih dužnosti vezanih za integraciju – kao što je

39 Preporuke iz Bolcana/Bozena, Objašnjenje uz Preporuku br. 7. i Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama, čl. 5. i 6.

40 Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama, član 20, i Deklaracija UN o ljudskim pravima, član 29.1.

41 Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama, član 6.

42 Vidi Smernicu 44. i 45.

obaveza da se nauči, a u nekim slučajevima i da se koristi državni jezik – može izazvati nezadovoljstvo i stvoriti otpor, pa umesto da podstakne, samo podriti društvenu integraciju. Nasuprot tome, pozitivne inicijative su delotvornije kada je reč o mobilisanju podrške i stvaranju pozitivnih uslova za integraciju.

Na primer, a o tome će dalje u tekstu biti više reči,⁴³ države mogu legitimno podsticati državni jezik u svojoj zemlji. To, međutim, treba da se odvija kroz pozitivne inicijative (kao što su podsticanje višezjezičnosti, nuđenje časova jezika i tako dalje), a ne sankcijama i, u svakom slučaju, moraju se poštovati jezička prava lica koja pripadaju manjinama. Priznavanje pozitivne vrednosti etničke, kulturne i jezičke različitosti odvija se rame uz rame s promovisanjem višezjezičnosti za sve. U tom smislu, podsticanje većine da nauči manjinske jezike takođe može doprineti integrisanju društva.

Politike koje su namenjene i većini i manjini

12. Treba razraditi i sprovoditi namenske politike koje su usmerene i na manjine i na većine. To ukazuje na činjenicu da integracija društva predstavlja proces uzajamnog prilagođavanja i aktivnog angažovanja u kome učestvuju svi pripadnici društva, bilo kao pojedinci, bilo kao organizovane grupe.

Integracija je proces u koji su uključeni svi članovi društva, kako većina, tako i manjina. Kao takva, ona će verovatno dovesti do postepenih prilagođavanja društvenih struktura, što je prirodni rezultat priznavanja, uzajamnog prilagođavanja i aktivnog angažovanja. Upravo zbog toga ona treba da obuhvati konkretne politike⁴⁴ koje su usmerene ka postizanju uravnotežene interakcije u društvu. Takve politike treba da angažuju i manjinu i većinu u procesu uzajamnog prilagođavanja. Primeri politika namenjenih većini obuhvataju razvoj i razradu opšteobrazovnog plana i programa koji sadrži informacije o manjinama i njihovom doprinosu kulturi i istoriji zemlje. Mediji treba da budu podjednako pažljivi kada je reč o doprinosu koji oni mogu da pruže izveštavajući o etničkoj, kulturnoj i jezičkoj različitosti društva u programima namenjenim svim kategorijama gledalaca i slušalaca, a ne samo u specijalizovanim emisijama za manjine.

43 Smernica 42.

44 Vidi odeljak IV.

Da bi se postiglo delotvorno učešće svih članova društva, uključujući i organizovane grupe, potrebno je da i državne strukture i društvene grupe poštuju načela dobrog upravljanja, na primer, tako što će demokratski i na pluralistički način birati svoje predstavnike.

Uzajamno prilagođavanje i aktivno angažovanje delotvornije se ostvaruju inkluzivnim procesima odlučivanja koji svima koji žele da se njihov glas čuje omogućuju da učestvuju u javnom životu neposredno ili preko legitimno izabраниh predstavnika. Ovi procesi takođe pružaju proceduralne kanale za učešće i delotvorne pravne lekove protiv nepravičnog ili proizvoljnog isključenja.

III. Elementi okvira integracione politike

Formulisanje delotvorne politike

13. Vlade treba, u razumnim vremenskim okvirima, da razrade strategiju, politiku i odgovarajuće akcione planove za integraciju uzimajući u obzir sve nadležnosti i uloge raznih nivoa vlasti, kao i drugih aktera i društvenih partnera. Politika integracije treba da koristi i pristup odozgo na dole i pristup odozdo na gore.

Budući da ne postoji ni jedna jedina politika koja bi mogla da odgovori na sve elemente raznolikosti i odnosa između grupa, potrebno je nekoliko koordinisanih inicijativa. To po pravilu zahteva izradu sveobuhvatne strategije integracijske politike koja obuhvata konkretne akcione planove s jasno utvrđenim ciljevima, merljivim akcijama i rokovima u svim relevantnim oblastima, uključujući ekonomsku, socijalnu, kulturnu i političku.

Država snosi primarnu odgovornost za uspostavljanje i garantovanje okvira i politika neophodnih za ostvarivanje integracije društva. Međutim, te politike mogu biti delotvorne samo ako svi nivoi vlasti – i nacionalni, i regionalni i lokalni – budu angažovani u skladu sa svojim nadležnostima. Upravo zbog toga nacionalne strategije i planovi u kojima su naznačena opšta načela, pravci i ciljevi treba da budu dopunjeni i na odgovarajući način kontekstualizovani izradom lokalnih i, tamo gde je to relevantno, regionalnih strategija i odgovarajućih akcionih planova.

Važnu ulogu u svemu ovome imaju i nezavisno, i pluralističko civilno društvo, i drugi nedržavni akteri.

14. Vlade treba da podstiču delotvorno učešće svih relevantnih segmenata društva, uključujući pripadnike manjina, tokom razrade, sprovođenja i praćenja sprovođenja politike integracije.

Države treba da obezbede svim zainteresovanim članovima društva, uključujući pripadnike manjina, odgovarajuće mogućnosti da se njihov glas efikasno čuje na svim nivoima vlasti, posebno kada je reč o onim pitanjima koja se njih neposredno tiču, ali ne ograničavajući se isključivo na ta pitanja. Pre svega valja obezbediti da predstavnici svih zainteresovanih grupa budu praktično konsultovani prilikom razrade i sprovođenja politike integracije. Oni takođe treba da učestvuju u nadzoru nad sprovođenjem te politike i u vrednovanju njene delotvornosti.

Delotvorno učešće, između ostalog, zahteva da predstavnici manjina budu u stanju da bitno utiču na proces kreiranja i razradu politike, čime će se omogućiti zajedničko „vlasništvo” nad rezultatima. Nije dovoljno dozvoliti samo formalno učešće. Primeri sredstava i instrumenata koji omogućuju delotvorno učešće obuhvataju razne izborne aranžmane, specijalizovane vladine organe, konsultativne mehanizme, participativne postupke donošenja odluka i kampanje za uzdizanje nivoa svesti.⁴⁵ Treba uložiti poseban napor da se utvrde prepreke na putu ka učešću i da se utvrde načini za prevazilaženje tih prepreka.

15. Politika je delotvornija kada se temelji na jasnom i nedvosmislenom uvidu u činjenično stanje i kada je koncipirana tako da funkcioniše u specifičnim okolnostima. Razvoj politike treba da bude zasnovan na prikupljanju sistemskih i sveobuhvatnih informacija i objektivnoj analizi tih informacija. Svi podaci treba da budu razvrstani prema kriterijumima koji su bitni za politiku integracije, kao što su etnicitet ili jezik. U celokupnom postupku prikupljanja i obrade podataka treba dosledno poštovati načelo samoidentifikacije i obavezujuće norme iz oblasti zaštite podataka o ličnosti.

Kao što su istakli relevantni nadzorni organi,⁴⁶ objektivni i pouzdano razvrstani podaci od suštinskog su značaja za koncipiranje i sprovođenje delotvorne sektorske politike koja unapređuje i štiti prava pripadnika manjina.

⁴⁵ Komentar o učešću u Preporukama iz Lunda.

⁴⁶ Uključujući Komitet UN za eliminisanje rasne diskriminacije i Savetodavni komitet Saveta Evrope o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina.

U tom smislu, politika takođe treba da bude zasnovana na statističkim podacima, posebno onda kada oni obuhvataju aspekte važne za manjinske grupe i integraciju, kao što su etnicitet, jezik i drugo, i takođe treba da omoguće višestruke identifikacije. Države imaju široko polje slobodne procene kada je reč o mehanizmima za prikupljanje podataka. To može biti zvanični popis stanovništva. Međutim, prilikom popisa ne bi trebalo tražiti obavezno izjašnjavanje o pripadnosti određenom identitetu ili grupi zato što niko ne treba da bude primoran da izjavi kako pripada nekoj manjini.⁴⁷ Popisni formulari ne treba da ograničavaju ispitanike na biranje sa zatvorenih lista, budući da samoidentifikacija takođe podrazumeva da čovek sam bira pripadnost za koju će se najradije opredeliti.⁴⁸ Otvorene liste obezbeđuju da rezultati odraze individualni izbor i da se u isti mah izbegne problem koji nastaje zbog toga što grupe ponekad nemaju osećaj da su zastupljene u zvaničnim popisnim kategorijama. Popisni upitnik i popisna metodologija treba da budu izrađeni u konsultacijama s predstavnicima manjina i prevedeni na relevantne manjinske jezike.⁴⁹

Popisi nisu jedini način za prikupljanje pouzdanih uvida u sastav stanovništva. Države takođe treba da razmotre mogućnost korišćenja pouzdanih i objektivnih podataka prikupljenih pomoću drugih instrumenata ili iz drugih izvora, kao što su nezavisna sociološka, etnografska, lingvistička i druga naučna istraživanja i analize, pregledi stanja domaćinstava, radne snage, škola i drugog, ili pak podaci koje prikupe opštine. I kvantitativni i kvalitativni metodi prikupljanja i analize podataka mogu se pokazati pouzdanima, pa samim tim mogu biti korisni dokazi. Od suštinskog je značaja da podaci budu prikupljeni, obrađeni, uskladišteni i korišćeni uz puno poštovanje svih standarda u oblasti zaštite podataka o ličnosti.⁵⁰

Prilikom tumačenja podataka, vlasti treba da budu svesne da predašnje iskustvo i strah od diskriminacije mogu podstaći ljude da kriju svoj identitet, što dovodi do nedovoljne zastupljenosti pojedinih grupa. U svakom slučaju, vlade treba da obezbede da lica koja pripadaju manjinama budu svesna posledica davanja podataka o svojoj etničkoj pripadnosti i maternjem jeziku (jezicima) jer to može uticati na jezička prava, mehanizme njihovog učestvovanja i druge vidove politike koja je povezana sa određenim demografskim pragom.

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

48 Načela i preporuke UN za popis stanovništva i domaćinstava, Rev. 2, 2007 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

49 Komentar o jeziku, stav 21.

50 Ti standardi obuhvataju Konvenciju saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u odnosu na automatsku obradu podataka o ličnosti (ETS br. 108), kao i Preporuku Komiteta ministara (Preporuka 97)18 u pogledu zaštite podataka o ličnosti koji su prikupljeni i obrađeni u statističke svrhe. Korisne smernice mogu se naći i u Preporukama Konferencije evropskih statističara iz 2010. godine.

16. U akcionim planovima treba precizno utvrditi finansijska sredstva i ljudske resurse koji su potrebni za ostvarivanje zadataka i navesti na koji će način ta sredstva i resursi biti obezbeđeni; isto tako valja utvrditi i rokove.

U akcionim planovima treba precizno utvrditi finansijska sredstva i ljudske resurse koji su potrebni za ostvarivanje zadataka i navesti na koji će način ta sredstva i resursi biti obezbeđeni; isto tako valja utvrditi i rokove.

Ograničena sredstva su problem čak i u najbogatijim državama. Međutim, kao što ograničena sredstva ne oslobađaju države od obaveza u pogledu zaštite ljudskih prava, ona takođe ne mogu biti ni izgovor za neaktivnost pri koncipiranju, utvrđivanju i sprovođenju realne integracijske politike.

Troškovi se mogu znatno smanjiti na svim nivoima pojednostavljenjem i povezivanjem politika i mera koje sprovode različite institucije. To znači da treba povezati politike i mere sa opštom strategijom integracije i obezbediti odgovarajuću koordinaciju. Delotvornost i efikasnost mogu biti samo pojačani preciziranjem nadležnosti, zadataka, uloga, odgovornosti i procedura koje treba poštovati, uključujući tu i sve što se odvija u sklopu samog procesa koordinacije. Pored toga, mnogi aspekti ljudskih prava koji su u neposrednoj vezi sa identitetom, a posebno s priznavanjem pluralizma u društvu, ne moraju nužno zahtevati angažovanje velikog broja resursa.

Ako su resursi neadekvatni, države mogu istražiti mogućnosti pribavljanja komplementarne međunarodne podrške, uključujući one podrške koje se mogu dobiti kroz razvojnu pomoć.

Resurse treba raspoređivati pravično i bez diskriminacije.

17. Strategije i politike, kao i njihova primena, treba da budu predmet stalnog praćenja i ocene rezultata. Gde je potrebno, periodično treba pristupati izmenama politike.

Svi instrumenti i mere zahtevaju redovno praćenje, ocenu ciljeva i rezultata, kao i prilagođavanje u svetlu stečenog iskustva i promenjenih okolnosti.⁵¹ Na osnovu

51 Preporuke iz Lunda, Preporuka br. 22.

toga politike, zakonodavstvo i provedbene mere možda treba prilagoditi izmenjenoj situaciji i okolnostima. Napori za procenu delotvornosti ne treba da se preduzimaju samo kako bi se utvrdilo da li su postavljeni ciljevi ostvareni već i da bi se ustanovila relevantnost tih ciljeva.

Veoma je važno da se integracijskom politikom utvrde jasni ciljevi sa odgovarajućim pokazateljima i standardima kako bi se omogućio sistematski i delotvoran razvoj politike, njeno sprovođenje i prilagođavanje tokom vremena.

Pored toga, interne revizije koje sprovode organi vlasti treba da budu dopunjene nezavisnim procenama i zasnovane na jasnim kriterijumima koji će biti utvrđeni u konsultaciji s pripadnicima manjina. Te revizije i nezavisne procene treba da se obavljaju redovno i u skladu sa utvrđenim programom; na primer, svake dve godine.

Zakonodavstvo i institucije

18. Zakonodavni okviri, uključujući ustavno pravo,, treba da budu inkluzivni i da eksplicitno priznaju postojanje raznolikosti unutar pluralističkih društava, kao i da jemče njihovu zaštitu i unapređenje.

Zakonodavstvo treba da odražava načela priznanja društvene raznolikosti i delotvornog učešća.⁵² To se ostvaruje eksplicitnim priznanjem raznolikosti u pluralističkim društvima. Zaštita raznolikosti treba da bude zajemčena, a njena vrednost treba da bude neprestano isticana. Samo ako zakonodavstvo na svim nivoima, uključujući i subnacionalni nivo gde je to primereno, bude prožeto takvim pristupom, može se postići da pravno okruženje bude povoljno za integraciju. To se može dodatno unaprediti ako se ustavno utvrde načela priznanja i inkluzije, kao i delotvornog opšteg učešća.

Inkluzivno zakonodavstvo podrazumeva da svim zainteresovanim manjinama budu omogućeni odgovarajući kanali koji će obezbediti da se njihovi glasovi u izradi zakona i primeni zakonskih mera čuju. To znači da oni mogu suštinski da doprinose utvrđivanju sadržaja zakonskih propisa. Prema tome, inkluzivnost je tesno povezana s pojmom i praktičnim manifestacijama delotvornog učešća.⁵³ To može da obuhvati, gde god je to primereno, odgovarajuće procedure donošenja odluka, ekspertsku

⁵² Vidi, takođe, smernice 5. i 9.

⁵³ Kako je to, između ostalog, utvrđeno u Komentaru o učešću.

raspravu, veće učešće u svim fazama izrade nacрта zakonskih propisa, sudsku reviziju na zahtev manjina, prava veta, mehanizme pomirenja i druge vidove učešća.

19. Promovisanje i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda svih pojedinaca bez diskriminacije treba da budu duboko ukorenjeni u ustavu i prevedeni u konkretne pravne norme i mehanizme. Manjinska prava predstavljaju integralni deo ljudskih prava. Treba uspostaviti sveobuhvatno zakonodavstvo u oblasti manjinskih ljudskih prava.

Ova smernica precizira načela nediskriminacije i efektivne jednakosti koja su naznačena u Smernici br. 3. Ukupno zakonodavstvo i mere za primenu zakonskih propisa na svim nivoima vlasti moraju biti bazirane na načelima nediskriminacije i efektivne ravnopravnosti, kako je to precizirano u međunarodnim i regionalnim instrumentima zaštite ljudskih prava. Od suštinskog je značaja da sva ta načela budu čvrsto ukorenjena u ustavu, kako bi služila kao rukovodna načela u utvrđivanju i tumačenju zakonskih propisa. Da bi se u praksi zajemčila nediskriminacija, od presudnog je značaja da načelo delotvornog pravnog leka bude prevedeno u konkretne i dostupne mere propisane zakonima.

Gde je to potrebno, treba utvrditi posebne mere kako bi se postigla i unapredila puna i delotvorna ravnopravnost lica koja pripadaju manjinama i lica koja pripadaju većini; te mere ne treba smatrati diskriminacionima.⁵⁴ Te mere su osobito relevantne za one grupe koje su odavno prisutne u društvu ili su brojučano veoma zastupljene.⁵⁵

Dok manjinska prava mogu takođe biti zaštićena posebnim odredbama u sektorskom zakonodavstvu (kao što su zakoni o obrazovanju, državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, medijima, izborima ili upotrebi jezika), značajnu prednost može doneti poseban zakon o pravima pripadnika manjina. Te prednosti mogu obuhvatiti omogućavanje lakšeg dostupa jasnim informacijama u vezi s pravima i pravnim lekovima predviđenim za lica koja pripadaju manjinama, snaženje manjinskih prava uz istovremeno obezbeđivanje njihove koherentnosti s drugim delovima zakonodavstva i priznanje i uzdizanje nivoa opšte svesti o manjinama i njihovim pravima. Pored toga, jedan sveobuhvatan zakon o pravima manjina može poslužiti kao okvir za razjašnjenje pitanja kao što su personalni i teritorijalni aspekt primene manjinskih prava, i za utvrđivanje važnih kriterijuma kao što

54 Vidi Objašnjenje uz smernicu br. 3. radi preciziranja i referenci.

55 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (član 10(2)).

su tradicionalno ili značajno prisustvo i pragovi, a koje je, inače, teško uvrstiti u sektorsko zakonodavstvo.

20. Mada je moguće utvrditi ograničenja za izvesna prava i slobode, ta ograničenja moraju biti jasno propisana zakonom i moraju biti zasnovana na legitimnim ciljevima, kao što su javna bezbednost i red, javno zdravlje ili prava i slobode drugih, i moraju biti srazmerna tim ciljevima.

Kao što je utvrđeno propisima o ljudskim pravima, većina prava i osnovnih sloboda može biti predmetom izvesnih ograničenja zasnovanih na legitimnom javnom interesu koji je u skladu sa ustavom i međunarodnim obavezama države. Ta ograničenja moraju biti zakonski utemeljena kako bi se izbegla proizvoljnost, moraju osigurati zatvorenu listu mogućih razloga za ograničenje prava i moraju biti potrebna i srazmerna cilju kome se teži. Ta ograničenja treba usko tumačiti i redovno ih preispitivati.

Kada se zakonski ustanove ograničenja ostvarivanja nekog prava ili kada se ta ograničenja primene u nekom konkretnom slučaju, odluka o tome treba da bude doneta na osnovu odgovarajuće sudske prakse⁵⁶ i u njenom donošenju može biti od koristi konsolidovano uporedno tumačenje u sklopu relevantnih smernica.⁵⁷

Napori da se uspostavi ravnoteža između dva ili više prava koja su podjednako zaštićena a potencijalno se sukobljavaju preduzimaju se na različite načine na političkom i na pravosudnom nivou. Na političkom nivou zakonodavac mora zakonski ustanoviti da, pod određenim okolnostima, prednost treba dati jednom pravu u odnosu na drugo. Na pravosudnom nivou, sledeći jasne kriterijume, sudovi uspostavljaju ravnotežu prava.

21. Zakonodavstvo treba da obezbedi jasne i delotvorne pravne lekove. Treba osigurati potpunu mogućnost dostupa pravnim lekovima.

Zakonodavstvo treba da bude podržano delotvornim pravnim lekovima

⁵⁶ Između ostalog, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava.

⁵⁷ Vidi, između ostalog, Weber, A., *Manual on hate speech (Priručnik o govoru mržnje)*, Council of Europe Publishing, 2009, i ODIHR, „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly” (Smernice za slobodu mirnog okupljanja), 2007.

zahvaljujući kojima kršenje zakonskih odredaba postaje kažnjivo, a posledice tog kršenja reverzibilne.⁵⁸ Ovo proističe iz načela vladavine prava i jednake zaštite pred zakonom, koja su sadržana u propisima o međunarodnim ljudskim pravima i zajednička su svim državama učesnicama. Pravni lekovi treba da budu propisani zakonom. Oni moraju da budu što jasniji kako bi se na najmanju moguću meru svelo proizvoljno tumačenje, i mora ih sprovesti nezavisni pravosudni organ. Obezbeđivanje delotvornog dostupa pravnim lekovima može obuhvatiti uspostavljanje i održavanje rada delotvornih nezavisnih organa, kao što su ombudsmani, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i pružanje besplatne pravne pomoći onima kojima je takva pomoć potrebna. Takođe mogu biti potrebne informativne kampanje u vezi s pravima i pravnim lekovima i u vezi s mogućnošću dostupa tim pravnim lekovima.

Pored individualnih pravnih lekova,⁵⁹ važno je i da društvo bude otvoreno za sistemske promene kako bi sprečilo dalje kršenja prava. Praćenje i analiza kršenja prava, uključujući prikupljanje nesistematizovanih podataka, uspostavljanje nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava, ohrabrivanje učešća civilnog društva u procesima nadzora – sve to može pružiti podsticaj za sistemske promene.⁶⁰

22. Države treba da obezbede funkcionisanje pogodnih i delotvornih institucionalnih aranžmana za formulisanje i primenu integracione politike.

Iako utvđivanje optimalnih institucionalnih aranžmana zavisi od konteksta, javne/ vladine i/ili nezavisne institucije treba da postoje kako bi mogle delotvorno da formulišu i sprovede politiku integracije. Njihove nadležnosti i zadaci treba da budu precizirani, kao što i njihovo funkcionisanje treba da bude valjano obezbeđeno. Postoje razne uloge koje treba utvrditi kako bi se obezbedila jasna primena i da bi se izbeglo svako dupliranje. Na primer, nezavisne institucije se bave politikom nadzora, ali po pravilu nisu odgovorne za formulisanje te politike. Posebni organi ili jedinice vlade ili vlasti mogu biti od koristi za poboljšanje efikasnosti formulisanja i koordinisanja sprovođenja integracione politike, kao i za unapređenje njene vidljivosti u javnosti. Takođe je važno da države obezbede da integraciona politika uživa odgovarajući nivo prioriteta među ostalim politikama kako se različita tela koja tu politiku sprovedu ne bi našla u marginalizovanom položaju.

58 Vidi, takođe, Smernicu br. 47.

59 Vidi Smernicu 47.

60 Važna specifikacija ovih načela u različitim oblastima može se naći u različitim Opštim preporukama Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (u daljem tekstu: ECRl) Saveta Evrope.

Pored formulisanja, sprovođenja i praćenja primene politike, institucionalni aranžmani u vezi sa integriranjem treba takođe da obezbede da se pluralizam društva na odgovarajući način odražava i u institucionalnim strukturama i u strukturama političkog odlučivanja na nacionalnom nivou. Takvi aranžmani, koji mogu obuhvatiti i posebne organe ili procedure, treba takođe da sadrže i platforme za formulisanje i promovisanje interesa raznih zajednica. Zakonodavstvo treba da omogući postojanje takvih platformi na svim nivoima vlasti, uključujući i lokalni i, tamo gde je to primereno, regionalni nivo. Razlog je činjenica da većina stanovnika učestvuje u neposrednoj društvenoj interakciji na lokalnom nivou, uključujući tu i kontakte sa organima vlasti.

Učesnici i uloge

23. Sprovođenje politike integracije predstavlja proces koji zahteva aktivno angažovanje mnogobrojnih učesnika kako iz javnog, tako i iz privatnog sektora. Prilikom planiranja politike i izrade političkih dokumenata treba uzeti u obzir različite učesnike i njihove specifične odgovornosti.

Integraciona politika utiče na sve sektore društva i stoga zahteva angažovanje širokog spektra učesnika: institucija na svim nivoima, privatnih učesnika i civilnog društva u najširem smislu te reči, uključujući nevladine organizacije (u daljem tekstu NVO), posebne interesne grupe te naučne i akademske krugove.

Treba utvrditi prepreke koje stoje na putu sprovođenja odgovarajuće politike i zakonodavstva, i treba se uhvatiti u koštac s tim preprekama; one mogu obuhvatiti razne socijalne faktore, slabu političku volju, nedostatak administrativnih kapaciteta i nedovoljno finansiranje. Delotvorna primena obično počinje inkluzivnim odlučivanjem, što je opisano u prethodnom odeljku. U suštini, jedan participativan, otvoren i transparentan proces elaboracije, po pravilu, obezbeđuje da oni koji su zaduženi za primenu politike i zakonodavstva budu čvrsto opredeljeni za ostvarivanje opštih ciljeva i odlično upućeni u rešavanje konkretnih zadataka.

U procesu kreiranja integracione politike, vlade treba da obraćaju posebnu pažnju na to da bude zajemčena participativna primena, posebno u oblastima koje su ključne za inkluziju, kao što su zdravstvena zaštita, dostupnost tržištu rada, zadovoljavanje stambenih potreba kao i sektor za kulturu. Treba utvrditi procedure koje će omogućiti saradnju i podelu odgovornosti među pripadnicima

svih relevantnih grupa bile one večinske ili manjinske. Treba održavati delotvoran dijalog sa svim učesnicima, i to u svim fazama procesa.

24. Vlast ima ključnu ulogu u formulisanju i sprovođenju politike integracije. U planovima za sprovođenje te politike treba utvrditi uloge i zadatke raznih institucija i učesnika na raznim nivoima vlasti.

Iako se integraciona politika u velikoj meri sprovodi na lokalnom nivou, od presudnog je značaja da formulisanje i sprovođenje te politike bude koordinisano na nacionalnom nivou kako bi bilo moguće jemčiti konzistentnost na celoj teritoriji i obezbediti da država u celini ispuni svoje međunarodne obaveze.

Uzimajući u obzir teritorijalnu i administrativnu strukturu zemlje, integracionom politikom treba utvrditi uloge i zadatke raznih institucija na svakom nivou vlasti. To pre svega znači da centralne vlasti treba da uspostave jasnu i doslednu podelu zadataka i odgovornosti između različitih ustanova i učesnika na svim nivoima. To isto tako podrazumeva da centralne vlasti treba ili da formiraju platforme (da odrede ustanove ili konkretne postupke) ili da obavljanje tih uloga povere već postojećim platformama preko kojih je moguće razmotriti i rešiti sukobe nadležnosti ili neslaganja oko nekih konkretnih aspekata primene. U federalnim državama i autonomnim pokrajinama ti zadaci se poveravaju relevantnim nadležnim organima.

25. Svi nivoi vlasti treba da budu uključeni u sprovođenje integracione politike. Dok na nivou centralne vlasti treba uspostaviti suštinski pravni okvir, dotle su lokalne i, tamo gde postoje, pokrajinske vlasti ključni akteri u kontekstualizaciji i primeni funkcionalnih planova integracione politike.

Budući da se stepen društvene kohezije može znatno razlikovati u raznim oblastima zemlje, uloga dodeljena lokalnom i, tamo gde je to primereno, regionalnom, odnosno, pokrajinskom nivou vlasti treba da bude suštinski značajna i kada je reč o utvrđivanju sadržaja te politike i kada je reč o njenoj primeni. Lokalne i regionalne vlasti životno su važne za delotvornu integraciju zbog toga što one

upravljaju ključnim oblastima, kao što su, između ostalih,⁶¹ obrazovanje, urbanizam i prostorno planiranje, kultura i zdravstvena i socijalna zaštita.

26. Državna uprava i državna služba treba da postojeću raznolikost integrišu u strukture i mehanizme svoga rada, između ostalog i tako što će zapošljavati pripadnike manjinskih grupa, posebno u sektorima koji se bave pružanjem osnovnih usluga. Takođe je potrebno da se ta raznolikost uključi u one elemente njihovih aktivnosti koji predstavljaju srž njihovog rada.

Radi promovisanja integracije, državna uprava treba u najvećoj mogućoj meri da odražava raznolikost jednog društva.⁶² Države treba da utvrde načine za zapošljavanje i zadržavanje na poslu u javnom sektoru pripadnika manjina. Treba posvetiti posebnu pažnju postizanju odgovarajućeg prisustva predstavnika manjina u sektorima koji obavljaju najvažnije poslove i pružaju osnovne usluge. Tu, između ostalog, spadaju pravosuđe, policijski organi, ustanove za socijalno staranje i zdravstvenu zaštitu, kao i obrazovne ustanove.

Utvrđivanje ciljeva u oblasti zastupljenosti manjinskih grupa i utvrđivanje rokova za ostvarivanje tih ciljeva predstavlja praktičan način na koji vlasti mogu da postignu odgovarajuću zastupljenost. Međutim, mada kvote mogu biti korisne u nekim vanrednim okolnostima, kruti sistemi kvota s precizno utvrđenim srazmerama za konkretne pozicije namenjene određenoj grupi obično ne treba podsticati, nego obeshrabrivati. Vremenom način rada pomoću kvota ograničava fleksibilnost i potencijano može da izazove nove nejednakosti, ili pak može sprečiti neku javnu službu da se prilagodi izmenjenim društvenim okolnostima.

Integrisanje politike podsticanja različitosti u glavne tokove rada u javnom sektoru podrazumeva da treba stalno držati pod nadzorom sastav i sisteme unapređenja zaposlenih na svim nivoima državne uprave kako bi se sprečila posredna ili neposredna diskriminacija. To takođe podrazumeva da svako ko radi u javnom sektoru razume ciljeve i politiku promovisanja integracije, kao i da razmatra implikacije za integraciju onda kada koncipira i sprovodi određenu politiku. Javne obrazovne ustanove i javni mediji mogu da odigraju značajnu ulogu u formiranju razumevanja i podrške integraciji.

61 Važne reference u ovom smislu mogu se naći u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi Saveta Evrope iz 1985. (ETS122) i u Referentnom okviru Saveta Evrope za regionalnu demokratiju iz 2009.

62 Komentar o učešću, stav 120.

27. Stranački sistemi treba da budu pluralistični, da podstiču slobodnu konkurenciju među svim delovima društva i da budu inkluzivni tako da se uključivanjem prevazilaze linije etničke podele. Političke stranke mogu imati značajnu i konstruktivnu ulogu u formulisanju politike i u ukupnom političkom diskursu. Političari snose posebnu odgovornost uključivanja u dijalog koji uz puno poštovanje govori o raznolikosti i u kome se zauzima jasan stav protiv podsticanja na mržnju.

Stranački sistemi, uključujući organizaciju stranaka, njihovo delovanje i finansiranje, moraju biti valjano i nepristrasno uređeni i moraju garantovati politički pluralizam. Stranke treba da obezbede učešće svih kako bi se sačuvali različitost, i pluralizam u atmosferi opšte tolerancije.⁶³ To, između ostalog, podrazumeva da treba obezbediti postojanje okvira koji će omogućiti da stranački sistemi budu inkluzivni upravo preko linija etničke podele.

Inkluzivnost preko linija etničke podele ima nekoliko aspekata. Prvo, prema međunarodnim standardima, lica koja pripadaju manjinama imaju pravo da formiraju političke stranke koje predstavljaju interese te etničke manjine.⁶⁴ Svako ograničenje u pogledu formiranja političkih stranaka na etničkoj ili verskoj osnovi mora biti u skladu s međunarodnopravnim normama i sa načelima utvrđenim Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava.⁶⁵ To, između ostalog, znači da treba izbegavati brojčane i geografske uslove za registraciju političkih stranaka koji bi mogli nepropisno ili nesrazmerno ograničiti politička prava pripadnika manjina. Drugo, dok etničke stranke, same po sebi, ne treba zabranjivati, one su u isto vreme dužne, kao i svi ostali učesnici (u političkom životu) da poštuju zabranu diskriminacije. Stranke mogu sebi postaviti kao cilj unapređenje i zaštitu prava i interesa jedne određene grupe, ali one u isto vreme ne smeju odbijati ničije učlanjenje po osnovu etničke pripadnosti. Treće, stranke koje pripadaju glavnim tokovima političkog života takođe treba da budu privržene načelima demokratskog upravljanja i treba da razmotre mogućnost promovisanja učešća pripadnika manjina.⁶⁶ Četvrto, opšti okvir političkog učešća treba koncipirati tako da on omogući uključivanje manjinskih pitanja u javnu debatu, kao i da promoviše političko učešće pripadnika manjina. To bi trebalo da obuhvati objavljivanje izbornih

63 Interparlamentarna unija, Univerzalna deklaracija o demokratiji, st. 12. i 22. Pored toga, važne napomene o ovim načelima mogu se naći u Smernicama o uređenju rada političkih stranaka iz 2001, koje su izdali OEBS, ODHR i Venecijanska komisija.

64 Uključujući Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, član 7.

65 Komentar o učešću, stav 75.

66 Komentar o učešću, stav 78.

podataka i propagandnog materijala na manjinskim jezicima, pružanje mogućnosti za korišćenje manjinskih jezika u medijima i objavljivanje izbornog materijala na jezicima manjina.

Međunarodni standardi priznaju važnu ulogu političkih stranaka u promovisanju tolerancije, kulturne raznolikosti i rešavanja pitanja koja se neposredno tiču manjina.⁶⁷ Političari imaju suštinsku ulogu u procesima integracije, i kao zakonodavci i kao subjekti političkog odlučivanja, oni oblikuju politički diskurs i doprinose ukupnoj društvenoj klimi, uključujući sve što zadire u odnose između zajednica. Političke stranke i akteri, bez obzira na političku i ideološku pripadnost, obavezni su da poštuju istu zabranu diskriminacije koju mora da poštuje celo društvo.

Iako je sloboda izražavanja političkih stranaka i izabраниh predstavnika prilikom obavljanja njihovih dužnosti posebno zaštićena zbog ključne društvene i demokratske uloge koju pritom imaju, i na njih se odnosi zabrana podsticanja rasne, etničke i verske mržnje.⁶⁸ Pored toga, čak i u širokim granicama slobode izražavanja, političari moraju biti svesni uticaja – i pozitivnog i negativnog – koji mogu imati na preovlađujuću atmosferu tolerancije u društvu. Ako se političke stranke i njihovi predstavnici angažuju u dijalogu u kome sa uvažavanjem govore o drugoj strani i tako joj se obraćaju, i ako jasno stanu na stanovište odbijanja podsticanja na mržnju, ukupna politička atmosfera biće podsticajna za integraciju celog društva.

28. Učesnike u privatnom sektoru, što se odnosi na poslodavce i sindikate, kao i na privatne obrazovne ustanove i privatne medije, treba ohrabriti da ostvare svoj potencijalni doprinos tako što će razraditi i sprovesti politiku integracije; kako sami, tako i u partnerstvu s drugim učesnicima.

Za integraciju društva nisu odgovorne samo institucije i političke stranke i ona se ne može u potpunosti svesti i ograničiti na političke procese. Pre bi se moglo reći da je to zajednička odgovornost svih aktera u društvu i da svi moraju biti svesni svojih uloga. To važi i za aktere u privatnom sektoru koji bi, zbog same prirode svoje aktivnosti, mogli imati poseban značaj. Između ostalog, to obuhvata poslodavce i sindikate zbog važnosti tržišta rada i radnog okruženja za prilagođavanje raznolikosti i promovisanje integracije.

67 Vidi, između ostalog, Dokument iz Kopenhagena, stav 30.

68 Vidi, između ostalog, ICCPR, član 20; ICERD, član 4; i EKLJP, član 10, onako kako ih tumači Evropski sud u Strazburu u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na govor mržnje, pre svega u predmetu: *Feret v Belgium*, predstavka br.15615/07.

U razradi i razvoju politike treba uočiti doprinos koji privatni sektor može pružiti podsticanju integracije; to se može ohrabriti razvojem veza između javnih i privatnih aktera na različitim nivoima (nacionalnom, regionalnom i lokalnom). Zajednički partnerski rad javnog i privatnog sektora i civilnog društva može poboljšati korišćenje resursa te uticaj i stručnost potrebnu za postizanje većeg učinka i promena.

Učesnici u privatnom sektoru mogu igrati važnu i konstruktivnu ulogu u koncipiranju i realizaciji politike integracije. Odgovarajuća politika i zakonodavstvo to treba da uzmu u obzir i razmotre mogućnost davanja podsticaja i preduzimanja mera za unapređenje svesti među privatnim akterima i tako omogućiti saradnju i aktivan doprinos integraciji. Te mere bi mogle podrazumevati davanje podsticaja poslodavcima za radni angažman pripadnika onih grupa u kojima postoji viša stopa nezaposlenosti, za organizovanje programa obuke uz rad ili za organizovanje kurseva učenja državnog jezika na radnom mestu.

29. Akteri civilnog društva imaju važnu ulogu, u smislu doprinosa integracionoj politici, zahvaljujući iskustvu rada u bazi. Oni su takođe potencijalni akteri kada je reč o sprovođenju politike i koncipiranju odgovarajućih planova.

Integracija, kao proces koji se odvija na više nivoa i uz učešće više aktera, ne može uspeti bez aktivnog angažovanja civilnog društva u razradi integracijskih politika te u njihovom sprovođenju i nadzoru.

Treba prepoznati raznolikost i samog civilnog društva. To podrazumeva da vlasti ne treba unapred da utvrđuju koje će organizacije civilnog društva konsultovati ili pozivati da učestvuju u izradi nacрта i sprovođenju politike integracije, a koje će isključiti iz toga. Bolje je uložiti odgovarajuće napore i uspostaviti transparentne procedure za angažovanje zainteresovanih organizacija civilnog društva, kao što su NVO, uključujući one koje predstavljaju manjine, strukovne organizacije, organizacije zasnovane na društvenom partnerstvu, verske organizacije i ustanove i naučne i akademske ustanove.

Civilno društvo doprinosi ukupnom poštovanju načela dobrog upravljanja i pluralizma tako što u unutrašnjem ustrojstvu svojih organizacija obezbeđuje poštovanje demokratskih i pluralističkih načela.

IV. Ključne oblasti politike

Antidiskriminacija i potpuna i delotvorna ravnopravnost

30. Prilikom izrade sveobuhvatne antidiskriminacione politike i odgovarajućeg zakonodavstva, države treba da utvrde mehanizme za njihovu delotvornu primenu. Treba uspostaviti proaktivnu politiku kako bi se utvrdile i otklonile prepreke na putu ka sticanju jednakih mogućnosti. Pravni lekovi u slučajevima diskriminacije treba da obuhvate delotvorne, i srazmerne sankcije koje će poslužiti odvraćanju, doneti odgovarajuću naknadu i kad je to potrebno, mere za ispravljanje stanja do koga je došlo kršenjem prava.

Države treba da usvoje sveobuhvatne političke, zakonodavne i upravne mere kako bi se delotvorno borile protiv diskriminacije – posredne i neposredne – u svim relevantnim oblastima života i te mere treba da pokrivaju sve relevantne aktere u javnom i privatnom sektoru. Delotvorna ravnopravnost istovremeno znači da treba utvrditi i otkloniti sve prepreke koje stoje na putu uživanju jednakih mogućnosti, bez obzira na njihovu pozadinu.

Sveobuhvatno i antidiskriminaciono zakonodavstvo podrazumeva unošenje odgovarajućih odredaba u ustav, u krivično, građansko i upravno pravo, kao i u uredbe i propise.⁶⁹

Pored izmena i dopuna postojećeg pravnog okvira, treba uspostaviti i institucionalnu strukturu za razvoj, sprovođenje i praćenje sprovođenja antidiskriminacione politike. Pre svega treba formirati posebno koncipirana nezavisna tela zadužena za ravnopravnost ili neka druga tela koja će posedovati odgovarajuće nadležnosti i primerene resurse na nacionalnom i, tamo gde je to pogodno, regionalnom nivou.

69 EFCRI, Opšta politička preporuka br. 7 (Nacionalno zakonodavstvo za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije), 2002. i Komitet za eliminisanje rasne diskriminacije (u daljem tekstu: CERD).

Antidiskriminacione instrumente treba redovno pratiti i ocenjivati njihovu delotvornost. Njihovo sprovođenje treba takođe koordinisati – između sebe i s drugim instrumentima – kako bi bili dosledni i efikasni.

Nema antidiskriminacione politike koja bi se mogla delotvorno primeniti, a da nije dopunjena odgovarajućim pravnim lekovima u slučaju diskriminacije. Potrebno je koncipirati krivične, upravne i građanske sankcije koje moraju biti delotvorne, srazmerne i dovoljno ozbiljne da bi uticale na odvratanje od diskriminacije. Pored naknade, i nenovčani vidovi pravnog zadovoljenja, kao što je objavljivanje integralnog teksta ili delova teksta sudske odluke ili obavezivanja počinitelja diskriminacije na društveno koristan rad, može biti od značaja za postizanje pravičnog rešenja u slučajevima diskriminacije.

Diskriminacija se ne mora dogoditi samo po osnovu jednog aspekta identiteta nekog pojedinca već po nekoliko osnova istovremeno, kao što se i događa kod višestruke ili složene diskriminacije. Na primer, žene, koje su pritom i manjinskog porekla, mogu biti u većoj meri ranjive na diskriminaciju. Treba kreirati odgovarajuću politiku kako bi se obezbedilo da i takva višestruka diskriminacija bude obuhvaćena zakonodavnim rešenjima i da joj se posveti odgovarajuća pažnja.

31. Politiku koja predviđa posebne mere za borbu protiv posledica pređašnje ili sistematske diskriminacije određene grupe ne treba smatrati diskriminacionom. U zakonu treba predvideti mogućnost donošenja takvih mera.

Može se pokazati neophodnim utvrđivanje posebnih mera za borbu protiv posledica pređašnje ili sistematske diskriminacije određenih grupa i na taj način obezbediti puna i delotvorna ravnopravnost za sve pripadnike manjina koji su se našli u nepovoljnom položaju.⁷⁰ Prema međunarodnim standardima ljudskih prava, takve mere treba da ostanu na snazi samo dok se neravnopravnost o kojoj je reč ne ispravi.⁷¹ Kada se donose u skladu s načelom srazmernosti, takve mere ne mogu biti smatrane diskriminacionima.

70 Vidi, takođe, Smernicu br. 3.

71 ICERD, član 1. tačka 4. i Opšta preporuka br. 32; CCPR Opšti komentar br. 18: Nediskriminacija: 10. novembar 1989. i Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, opšti komentar br. 20.

Mogućnost i, kad se ukaže potreba, donošenja takvih mera treba da bude izričito propisana zakonom, pa i ustavom, tamo gde je to primereno. To ne samo da obezbeđuje doslednost odredbe o kojoj je reč već služi i kao vodič sudijama prilikom tumačenja odredaba o ravnopravnosti u skladu sa opšteprihvaćenim međunarodnim standardima nediskriminacije.

Državljanstvo

32. Inkluzivna i nediskriminaciona politika državljanstva predstavlja važan aspekt integracione politike. Pored toga, državljanstvo ima i simboličku vrednost kao simbol zajedničke pripadnosti onoga ko ima državljanstvo i onoga ko mu je to državljanstvo dao.

U pravnom smislu, državljanstvo (za koje se često u međunarodnim dokumentima koristi termin „nacionalnost“) predstavlja „zakonsku vezu između pojedinca i države i ne ukazuje na etničko poreklo lica“.⁷²

Međutim, značaj državljanstva nadilazi individualnu dimenziju, već se ogleda u društvu u celini. Državljanstvo, a pre svega pristup državljanstvu, suštinski je element integracije. Prilikom koncipiranja politike davanja državljanstva, države bi trebalo da uzmu u obzir sve posledice koje njihove odluke mogu imati po integraciju društva.

To pre svega znači da politika izdavanja državljanstva treba da teži iznalaženju uravnoteženog pristupa između legitimnih zahteva, baziranih na istinskim i delotvornim vezama s državom, i realnosti postojanja višestrukih identiteta, kao i promene prebivališta tokom vremena. Na primer, takvu ravnotežu bi valjalo ispostaviti kada se uređuju oblasti kao što je oblast višestrukih državljanstava.⁷³

Važnost državljanstva za integraciju takođe je očigledna i u socijalnoj i u simboličkoj dimenziji. To je opipljiv signal zajedničke pripadnosti i zajedničkog nukleusa vrednosti i onoga ko ima državljanstvo, i države koja mu je to državljanstvo dala. Integracija društva pospešuje se inkluzivnom politikom davanja državljanstva i pravilima kojima je cilj prihvatanje, a ne isključenje onih koji imaju osećaj pripadnosti datom društvu.

⁷² Evropska konvencija o državljanstvu, član 2.

⁷³ Vidi Smernicu br. 37.

33. Državljanstvo je u nadležnosti države i treba da bude zasnovano na stvarnoj vezi pojedinca i države. Ipak, savremena zbivanja postavljaju jasne i sve izraženije granice za diskreciono pravo država u formulisanju politike u vezi s mogućnošću upisa i lišavanja državljanstva, uključujući tu i zabranu diskriminacije kod davanja državljanstva.

Zbog direktne povezanosti sa suverenitetom, davanje državljanstva u načelu spada u isključivu unutrašnju nadležnost svake pojedinačne države.⁷⁴ Države imaju široko polje slobodne procene prilikom utvrđivanja kriterijuma za dodelu državljanstva, mada to polje nije neograničeno.

Prvo, davanje državljanstva treba da se temelji na postojanju istinske veze između države i pojedinca kome se državljanstvo dodeljuje, kao što je to formulisao i Međunarodni sud pravde.⁷⁵

Drugo, i pored toga što države imaju pravo da odrede ko su njihovi državljani, one ne bi smele da zlopotrebe to pravo narušavanjem načela suvereniteta i prijateljskih odnosa, uključujući tu i dobrosusedske odnose.⁷⁶ Treće, nediskriminacija se odnosi i na oblast državljanstva, imajući za posledicu to da diskreciono pravo u oblasti izdavanja državljanstva ne može da se svede na diskriminaciju koja bi, između ostalog, bila zasnovana na polu, veroispovesti, rasi, boji kože ili nacionalnom ili etničkom poreklu.⁷⁷ Diskriminacija podrazumeva različito postupanje koje neposredno ili posredno isključuje određene grupe ljudi iz mogućnosti pristupa državljanstvu zbog nekih njihovih svojstava i pritom ne teži legitimnom cilju ili nije srazmerna takvom cilju.⁷⁸ Postoji jasna razlika između diskriminacije i opravdanog razlikovanja ili povlašćenog postupanja kod davanja državljanstva.⁷⁹ Opravdano razlikovanje može, na primer, podrazumevati da podnosilac zahteva za državljanstvo ima izvesno znanje službenog jezika države kako bi mogao dobiti državljanstvo (naturalizaciju) ili olakšano sticanje državljanstva zahvaljujući poreklu ili mestu rođenja.

74 Haška konvencija o nekim pitanjima u vezi sa zakonima o sukobu državljanstva, 1930; Savet Evrope, Evropska konvencija o državljanstvu 1997, član 3; ETS br. 166, član 1.

75 Međunarodni sud pravde, predmet *Nottebohm*, 1955, ICJ4.

76 Vidi, takođe, Smernicu br. 36.

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

78 CERD, Opšti komentar br. 11 o diskriminaciji po osnovu državljanstva, 1993, i CERD Ženeva; Komentar br. 30 o diskriminaciji prema nedržavljanima, 2004. Vidi, takođe, ECTHR, *Kurić and Others v. Slovenia*, predstavka br. 26828/06, 2012.

79 Evropska konvencija o državljanstvu.

Konačno, mora se podsetiti na to da ljudska prava važe za svakoga ko je u nadležnosti države, bez obzira na državljanstvo tog lica. Zbog toga se ne može kao uslov za uživanje ljudskih prava postaviti državljanstvo, osim kada je reč o vrlo uskim i jasno utvrđenim izuzecima, kao što je pristup određenim političkim pravima.

34. Državljanstvo je ljudsko pravo i svako ima pravo na državljanstvo. Pre svega zakoni ne treba da budu takvi da njihovim dejstvom lice pri rođenju postaje osoba bez državljanstva, bez obzira šta je povod neposedovanja državljanstva.

Pravo svakog lica na državljanstvo od trenutka rođenja spada u međunarodna ljudska prava.⁸⁰ U slučaju nezakonitog lišenja državljanstva, države su dužne da pruže odgovarajuću pomoć i zaštitu radi ponovnog sticanja državljanstva.⁸¹

U skladu s tom međunarodnom obavezom, unutrašnje zakonodavstvo treba da izbegne situacije u kojima bi deca već od rođenja mogla biti lica bez državljanstva. Međunarodnom saradnjom na multilateralnom i bilateralnom nivou, uključujući tu saradnju savetodavnih i stručnih organa, mogu se uspostaviti okviri za rešavanje problema koji na tom planu mogu da iskrnsu.

35. Države treba da razmotre mogućnost dodele državljanstva licima koja su de jure ili de facto apatridi tokom dužeg perioda, čak i onda kada za dodelu državljanstva možda ne postoje drugi objektivni osnovi.

Obaveza da se izbegne situacija u kojoj neko lice nema državljanstvo postala je deo običajnog međunarodnog prava i uvrštena je u nekoliko međunarodnih instrumenata.⁸²

80 To pravo se može, između ostalog, naći u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, član 15. i, posebno kada je reč o deci u Konvenciji o pravima deteta, član 7.

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

82 Između ostalog, Konvencija o statusu lica bez državljanstva iz 1954, Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1961. i Evropska konvencija o državljanstvu.

Međunarodne obaveze koje se odnose na izbegavanje pojave lica bez državljanstva po pravilu se odnose na one koji su *de jure* apatridi; to znači da je reč o pravnoj situaciji koja nastaje kada neko lice nijedna država ne smatra svojim državljaninom. Međutim, kada znatan broj lica koja su *de facto* apatridi boravi na teritoriji jedne države, to predstavlja dodatni izazov za proces integracije. Takvo stanje se može negativno odraziti na stabilnost. Lica koja su *de facto* apatridi formalno poseduju državljanstvo zemlje u kojoj borave ili državljanstvo zemlje porekla, ali u praksi to ne mogu da ostvare. Razlozi za to mogu biti brojni, počev od gubitka veze sa zemljom porekla, preko teškoća prilikom upisa u knjige rođenih, do društvenoekonomske marginalizacije. Takve situacije često posebno pogađaju izvesne ranjive grupe, kao što su Romi, raseljena lica ili izbeglice.

Države treba da razmotre mogućnost preduzimanja ciljanih mera kako bi se smanjio broj i *de jure* i *de facto* lica bez državljanstva i kako bi se promovisala integracija. Kada je reč o onima koji su *de jure* apatridi, pravni okvir treba da obezbedi mehanizme za sticanje državljanstva pod razumnim uslovima, a politika treba da obezbedi dostupnost tih mehanizama. S druge strane, kod onih koji su *de facto* apatridi, politika treba da bude prilagođena svakom konkretnom problemu. To može značiti da se pristupi rešavanju problema koji su iskršli zbog toga što lice nije upisano u matične knjige rođenih i/ili ne poseduje isprave, ili da se otklanja bilo koji drugi razlog koji je doveo do toga da je to lice *de facto* apatrid; u svakoj od tih situacija treba proaktivno tragati za rešenjima koja će omogućiti upis u knjige državljana.

Pored zakonskih obaveza, postoje i razlozi koji su u tesnoj vezi sa integracijom i koji mogu olakšati prijem u državljanstvo. Dugoročno prisustvo znatnog broja apatrida u jednoj državi u suprotnosti je sa integracijom društva i može predstavljati opasnost za društvenu koheziju i stabilnost. Upravo je zato u interesu države da licima koja duže vreme borave na njenoj teritoriji omogući neometanu naturalizaciju i da ne postavlja prepreke, već da im aktivno pomogne. U isto vreme, u interesu je pojedinca da ima pristup svim pravima koja uživaju državljani i da na sasvim konkretan način izrazi osećaj pripadnosti zajednici tako što će uložiti potreban trud da bi postao naturalizovani državljanin. To podrazumeva pripremu za ispunjavanje zakonom propisanih uslova za naturalizaciju, kao što je sticanje odgovarajućeg poznavanja službenog jezika države.

36. Politika koja predviđa povlašćeni pristup državljanstvu za pojedince iz inostranstva, na osnovu kulturnih, istorijskih ili porodičnih veza, treba da obezbedi poštovanje načela prijateljskih odnosa uključujući dobrosusedske odnose i teritorijalni integritet. Takvu politiku treba koncipirati na način koji će omogućiti da se izbegnu dvosmislenosti kada je reč o nadležnosti. Zaštita prava manjina prevashodno je obaveza države u kojoj te manjine borave.

Država može imati legitimni interes za pružanje podrške pripadnicima nacionalnih manjina koji borave u drugim državama; taj interes se može zasnivati na etničkim, kulturnim, jezičkim, verskim, istorijskim ili kakvim drugim vezama. Pored toga, država može dati državljanstvo na osnovu znanja jezika, kao i na osnovu kulturnih, istorijskih ili porodičnih veza.

To, međutim, ni na koji način ne podrazumeva pravo, u skladu s međunarodnim pravom da se ostvaruje nadležnost nad tim licima na teritoriji druge države bez pristanka te druge države ili pravo da se pristupi *masovnoj* dodeli državljanstva državljanima druge države, uključujući i situaciju u kojoj bi se to dogodilo kao rezultat mnoštva pojedinačnih zahteva za izdavanje državljanstva.⁸³

U isto vreme, države ne mogu zaštitu manjina koje žive na njihovoj teritoriji „izmestiti” u druge države (takozvane matične države) budući da je poštovanje i zaštita manjinskih prava primarna odgovornost države u kojoj manjina živi.⁸⁴

Pored ovih pravnih ograničenja, politika državljanstva koja ima „spoljne posledice” može negativno delovati na prijateljske i dobrosusedske odnose i stvoriti dodatne izazove za integraciju društva u zemlji u kojoj te manjine žive. Zato bi trebalo izbegavati politiku koja ima takve negativne posledice.

Zemlja boravka snosi osnovnu odgovornost za zaštitu prava svojih stanovnika, uključujući pripadnike manjina. Ta odgovornost se proširuje i na stanovnike koji imaju višestruko državljanstvo i države nikako ne bi smele da diskriminišu lica s dvojnim državljanstvom. Država može legitimno tražiti od svojih državljana da se

83 *Preporuke o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima iz Bolcana/Bozена*, 2008, naročito preporuke 4, 10. i 11.

84 *Preporuke iz Bolcana/Bozена*, Preporuka br. 2, kao i „Izveštaj o povlašćenom tretmanu manjina od strane njihove matične države”, Izveštaj Venecijanske komisije, CDLINF(2001)19.

odreknu drugog državljanstva pre no što stupe na visoke političke položaje, kao što je položaj šefa države ili člana vlade.⁸⁵

37. Višestruka državljanstva, sama po sebi, ne bi trebalo smatrati preprekom na putu integracije. Time što zemlja boravka daje državljanstvo licima koja dugo žive u njoj i već imaju državljanstvo neke druge države može se podržati proces integracije i mogu se pojačati veze s društvom. Deci koja rođenjem steknu više od jednog državljanstva ne bi trebalo zabraniti da tokom života zadrže više državljanstava.

Višestruka državljanstva odražavaju rastuće emigracije kao i raznolikost unutar porodica, uključujući i međugeneracijsku raznolikost, kao i sve izraženije napore država da zadrže pravne veze sa emigrantskim stanovništvom u inostranstvu. Omogućavanje sticanja državljanstva licima koja dugo žive u nekoj zemlji, a da se pritom ne traži da se ta lica odreknu predašnjeg državljanstva, ohrabruje na učešće i podstiče osećaj pripadnosti, što može doprineti društvenoj integraciji. To posebno važi kada je reč o deci. Države treba da dozvole deci koja su rođenjem stekla različita državljanstva da ta državljanstva zadrže.⁸⁶ Deci koja se nalaze u takvoj situaciji ne treba zabraniti da tokom celog života zadrže ta višestruka državljanstva.⁸⁷

Međutim, uticaj višestrukih državljanstava na integraciju društava može se razlikovati od slučaja do slučaja, zavisno od dejstva raznih činilaca, među koje spadaju istorija i bilateralni odnosi. Optimalna politika u odnosu na višestruka državljanstva zavisi od konteksta i treba je formulisati na osnovu toga kako ona deluje na prava pojedinaca, integraciju društva i prijateljske i dobrosusedske odnose.

85 Preporuke iz Bolcana/Bozena, Objašnjenje uz Preporuku br. 11.

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

87 Konvencija o pravima deteta, član 7.

Delotvorno učešće

38. Proces integracije može biti samo olakšan ako se svim članovima društva pruže mogućnosti za učešće. Delotvorno učešće svih članova društva u javnim poslovima i u svim aspektima društvenog, ekonomskog i kulturnog života, uključujući pripadnike manjina, samo po sebi predstavlja i pravo i suštinski predušlov za praktično ostvarivanje jednakih mogućnosti.

Proces integracije zahteva da svi članovi društva, svejedno da li pripadaju većini ili manjini, ostvaruju interakciju kroz aktivno angažovanje. To je neposredno povezano s delotvornim učešćem svih u razvoju društva u različitim njegovim aspektima, što će takođe doprineti percepciji legitimnosti procesa integracije. Iz tog razloga, ključni element integracije jeste pravo svih, uključujući pripadnike manjina, da delotvorno učestvuju u javnim poslovima i u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu.⁸⁸ Garantovanje tog prava u zakonu i u praksi predušlov je za ostvarivanje načela jednakih mogućnosti. Na taj način, u praksi se teži da se pripadnicima manjinama obezbedi da uživaju prava i preuzimaju odgovornosti, kao što je obaveza poštivanja zakona, potpuno ravnopravno s pripadnicima većine.

S jedne strane, delotvorno učešće kao osnovno načelo na kome počiva celokupna integracija treba da postane glavna tendencija u svakoj relevantnoj političkoj oblasti,⁸⁹ a s druge strane i samo učešće zahteva sopstvenu posvećenu politiku i konkretne instrumente.⁹⁰

88 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 15.

89 Smernica br. 9.

90 Korisne smernice u vezi sa instrumentima koji, tamo gde je to primereno, treba da budu na raspolaganju da bi se ustanovila delotvorna politika učešća mogu se, između ostalog, naći u Komentaru o učešću i u Preporukama iz Lunda.

a. Učešće u javnim poslovima

39. Države treba da donesu konkretnu, ciljanu politiku kako bi obezbedile da se svakom pojedincu pruže odgovarajuće mogućnosti da delotvorno učestvuje u procesima demokratskog odlučivanja. U sklopu toga države treba da nastoje da obezbede odgovarajuću zastupljenost različitih društvenih grupa, uključujući manjine, u svim relevantnim strukturama državne uprave i organa koji su subjekti političkog odlučivanja.

Odgovarajuća zastupljenost obezbeđuje neposredno učešće i važno je sredstvo za pružanje istinske mogućnosti da se čuju manjinski glasovi. Da bi bila adekvatna, zastupljenost ne mora nužno da bude matematički srazmerna, već treba da teži ka tome da odrazi ukupni sastav društva.⁹¹ Treba obratiti pažnju na to da se obezbedi da i bročano male grupe imaju mogućnost da delotvorno učestvuju. U isto vreme, države treba da nastoje da podrže načela rodne ravnopravnosti u omogućavanju zastupljenosti i učešća u javnom životu pripadnika manjina.

Na osnovu međunarodnih standarda i prakse koja uliva nadu da će se takvim ponašanjem postići dobri rezultati, kao i na temelju iskustva Visokog komesara za nacionalne manjine, ispostavlja se da ciljana politika može da sadrži jedan ili više sledećih činilaca:

- Posebne aranžmane za zastupljenost i učešće manjina u izabranim skupštinama i/ili izvršnim organima, kao i u granama vlasti i širem javnom sektoru na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Takvi posebni aranžmani mogu, zavisno od okolnosti, da podrazumevaju sledeće: rezervisana mesta u jednom ili u oba skupštinska doma ili u skupštinskim odborima, kao i druge oblike zajamčenog učešća u zakonodavnom procesu, olakšanu zastupljenost manjina u izbornom sistemu, afirmativnu akciju (pozitivnu diskriminaciju) kod određivanja mesta u vladi, mesta u vrhovnom ili ustavnom sudu ili u sudovima nižeg ranga i/ili položaje u postavljenim savetničkim organima ili drugim organima na visokom nivou, kao i posebne mere za zastupljenost manjina u državnoj službi;⁹²
- Izborne sisteme koji olakšavaju zastupljenost i uticaj manjina, dok istovremeno otvaraju nadmetanje za glasove u svim društvenim sektorima.⁹³ Političke platforme postignute u sadejstvu između zajednica mogu igrati važnu ulogu u

91 Komentar o učešću , stav 123.

92 Onako kako je precizirano u Preporukama iz Lunda, načela 6–11.

93 Vidi, takođe, Princip br. 28.

- integrisanju društva i u delotvornom učešću manjina;
- Svetodavne i konsultativne organe i mehanizme koji deluju kao formalni i neformalni kanali komunikacije između vlada i predstavnika zajednica;
 - Organe i procese koji su koncipirani tako da obezbede i promovišu delotvoran dijalog;
 - Neteritorijalne samoupravne aranžmane ili aranžmane podele vlasti koji teže jačanju uticaja određenih grupa u pitanjima koja su od posebne važnosti za te grupe;
 - U izvesnim okolnostima, aranžmane koji podrazumevaju teritorijalnu samoupravu, kao što je prenos vlasti na niže upravne nivoe, i koji, istovremeno, mogu doprineti boljoj zastupljenosti individualnih manjinskih grupa. Bez obzira na svoj oblik, samoupravne institucije moraju biti zasnovane na demokratskim načelima i procesima kako bi se obezbedilo legitimno zastupanje stavova svih zajednica nastanjenih na datoj teritoriji i moraju u potpunosti da poštuju ljudska prava svih lica koja su u njihovoj nadležnosti, uključujući pripadnike manjina. U tom kontekstu, aranžmani podele vlasti, tamo gde su uspostavljeni, ne treba da budu koncipirani na način koji isključuje bilo koju zajednicu, onemogućujući joj da bude zastupljena.

b. Društveno i ekonomsko učešće

40. Delotvorno društveno i ekonomsko učešće zasnovano na ravnopravnosti svih članova društva od suštinskog je značaja za uspešnu integraciju. Države treba da formulišu i sprovede odgovarajuće politike u relevantnim oblastima, kao što su obrazovanje i obuka, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, zadovoljavanje stambenih potreba i dostup javnim dobrima i uslugama, kako bi na sveobuhvatan način promovisale društvenoekonomsku uključenost (*inkluziju*).

Delotvorno učešće pripadnika manjina u ekonomskom i društvenom životu države važno je za njihovo učešće u javnim poslovima. Učešće u društvenom i ekonomskom životu obuhvata širok spektar pitanja koja, između ostalog, podrazumevaju: odgovarajući smeštaj, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu (socijalno osiguranje i socijalne povlastice), službe socijalnog staranja, obrazovanje i zapošljavanje (što obuhvata uključenje na tržište rada i kod javnih i kod privatnih poslodavaca kao i

dostupnost samostalnom poslovanju i druge mogućnosti samozapošljavanja).⁹⁴ U tom kontekstu, države treba da obezbede da svako, bez obzira na svoje etničko poreklo, uživa jednake mogućnosti za učešće i doprinos privredi, kao i za to da izvuče korist iz resursa i zajedničkog bogatstva zemlje.

Države bi, pre svega, trebalo da:

- Vode delotvornu borbu protiv diskriminacije i promovišu jednake mogućnosti za sve i jednako postupanje prema manjinama kada je reč o zapošljavanju u privatnom i javnom sektoru za celokupan ciklus zapošljavanja, tako što će doneti odgovarajuće zakonodavstvo, ustanoviti institucije i kreirati odgovarajuće politike;
- Obezbede da mogućnost jednakog dostupa obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, zadovoljavanju stambenih potreba i javnim dobrima i uslugama ne bude ni na koji način ometen ni zakonski, ni u praksi zbog nečijeg etničkog ili nacionalnog porekla, jezika, veroispovesti ili uverenja;
- Sprovede strategije i ciljne politike kako bi promovisale uključivanje manjinskih grupa u tržište rada, posebno onih manjinskih grupa koje su nesrazmerno malo zastupljene. Takva politika treba da se zasniva na uvidu u činjenično stanje, da sadrži procenu ekonomskih potreba i interesa različitih zajednica, uključujući manjine, u kontekstu šire dinamike tržišta rada. Treba kreirati, sprovoditi i pratiti sprovođenje strategije i politike kroz redovne konsultacije s predstavnicima lica ili grupa o kojima je reč da bi se ustanovila njihova delotvornost. Tamo gde je to potrebno, za grupe koje su u posebno teškom položaju, treba pristupiti praktičnoj primeni konkretnih, ali ne isključivih mera za prevazilaženje prepreka na putu ka zapošljavanju.⁹⁵ Primeri takvih mera obuhvataju programe obuke uz rad ili nastavu jezika koja se organizuje na radnom mestu. Takve mere koje su, pre svega namenjene nedovoljno zastupljenim manjinama, ipak, ne treba da budu ograničene na učešće konkretnih grupa, već treba da budu otvorene tako da te časove mogu pohađati svi kojima je potrebna takva podrška;
- Uvedu konkretne mere, tamo gde je to primereno, uključujući specijalizovanu obuku, da bi zaposlene u javnim službama i ustanovama socijalnog staranja bolje pripremili za pružanje adekvatnih odgovora na potrebe pripadnika manjina;⁹⁶
- Otklone izlišne prepreke i prekomerne propise koji guše privredne aktivnosti karakteristične za određene manjinske grupe i da preduzmu odgovarajuće mere, gde god je to važno, za stvaranje uslova neophodnih za održavanje tradicionalnih zanimanja koja su ugrožena; uzimajući u obzir tradicionalne

94 Kako je to, između ostalog, utvrđeno Evropskom socijalnom poveljom Saveta Evrope iz 1961; revidiranom Evropskom socijalnom poveljom iz 1996. i Komentarom o učešću, stav 24.

95 Vidi, takođe, Komentar o učešću, st. 47–49.

96 Komentar o učešću, stav 38.

tehnologije, kulturu i način života;

- Razrade odgovarajuću politiku i razmotre uvođenje pozitivnih obaveza, gde je to pogodno i u konsultacijama sa onima kojih se to neposredno tiče, kako bi državna preduzeća sprovodila inkluzivnu politiku zapošljavanja. Države takođe mogu da ohrabre poslodavce u privatnom sektoru da doprinesu integraciji. To se može postići stvaranjem podsticaja za takve mere, radom u javno-privatnim partnerstvima ili olakšavanjem zapošljavanja pripadnika manjina, merama fiskalne politike, kao i obezbeđivanjem racionalnog prilagođavanja pojedincima koji na radnom mestu imaju neke posebne potrebe;
- Da uključe lokalne zajednice, među njima i manjinske zajednice, koje su koncentrisane u ekonomski nerazvijenim područjima, u kreiranje i primenu željene i planirane ekonomske obnove i regionalne i lokalne razvojne politike i projekata. Takve zajednice treba ravnopravno da učestvuju u podeli koristi od rezultata tog rada;⁹⁷
- Razmotre potencijalne koristi od prekogranične saradnje za lokalnu i regionalnu privredu, posebno u pograničnim područjima, uključujući, tamo gde je moguće i na primeren način, i vidove saradnje koji bi se odvijali sa susednom državom.⁹⁸

U celini gledano, države bi trebalo da budu svesne uticaja koji na pripadnike manjina ima svaki zahtev (kao što je znanje jezika ili stalno boravište) koji se postavi zakonodavnim ili upravnim uredbama, a odnosi se na mogućnost dostupa službama i imovini, uključujući tu i ono što se odvija tokom procesa privatizacije.

c. Učešće u kulturnom i verskom životu

41. Države treba da stvore uslove za delotvorno učešće manjina u kulturnom životu sopstvene zajednice i društva u celini. Sloboda veroispovesti i verskih nazora, kao i mogućnosti za dobrovoljno učešće u verskom životu zajednice treba da budu zajemčeni, uključujući uzajamno prilagođavanje, tamo gde je ono potrebno i primereno.

Države treba da nastoje da sprovedu politiku i zakonodavstvo koji su usmereni ka postizanju pune ravnopravnosti svih članova društva u kulturnom životu. Pored obezbeđivanja jednakih mogućnosti za sve, takva politika je važna i za sprečavanje

97 Komentar o učešću, st. 42–46.

98 Preporuke iz Bolcana/Bozena, Preporuke 16–18. i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 18(2).

otuđenja i isključenosti manjinskih grupa, što opet podstiče radikalizaciju i polarizaciju i dovodi do sukoba.

Državna politika treba da poštuje i, gde god je to relevantno, da podrži očuvanje, jačanje i prenošenje budućim naraštajima kulturne i verske baštine zajednica u svim njenim oblicima. To može obuhvatiti kulturnu i versku praksu i običaje, predstavljanja, izražavanje, veštinu i znanje, predmete i umetničke predmete kao i građevine i prostore koji se s njima povezuju. U tom smislu, od suštinskog je značaja da predstavnici manjina budu praktično uključeni u sve faze razrade, primene i nadzora nad relevantnom politikom i zakonodavstvom.

Integracija društva zahteva da pripadnicima manjina bude efektivno priznato pravo na očuvanje i razvoj sopstvene kulturne baštine i identiteta, kao i pravo na učešće i interakciju u kulturnom životu šire društvene zajednice, u duhu tolerancije i interkulturalnog dijaloga.⁹⁹ Od suštinskog je značaja da osnovno pravo pripadnika manjina da odlučuju o vlastitim kulturnim pitanjima ne dovede do njihove izolacije. U tom smislu, treba jačati stalni i tekući interkulturalni dijalog unutar manjinskih grupa i između njih, kao i između manjina i većina; to treba činiti i uzdizanjem nivoa svesti svih stanovnika o postojanju drugih kultura u njihovom društvu i njihove sve veće izloženosti dejstvu tih kultura.

Javna politija u oblasti kulture ne treba da se ograniči samo na očuvanje i unapređenje tradicionalnih kultura, već ona takođe treba da teži istovremenom jačanju pluralističke kulture i umetničkog izraza, promovisanju ravnopravnosti u dostupnosti savremenoj kulturi u svim njenim oblicima i ohrabriranju interakcije i interkulturalne razmene.

U isto vreme dok država treba da podržava i olakšava ostvarivanje prava na učešće i razvoj kulture, valja reći da je sama kultura nezavisna u odnosu na državu. Države ne treba da uspostavljaju neku zvaničnu „državnu kulturu” koja bi obuhvatila i definisala celokupan sadržaj kulture. Pre bi se moglo reći da kulturna politika treba da poštuje načela pluralizma, učešća, demokratizacije i decentralizacije. Procesi decentralizacije, koji obuhvataju i aranžmane u domenu neteritorijalne samouprave (kulturna autonomija), mogu igrati značajnu ulogu u stvaranju uslova neophodnih za delotvorno učešće manjina u kulturnom životu.¹⁰⁰

99 Deklaracija UN o manjinama, član 2(1); Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, čl. 5, 6. i 15; Deklaracija o interkulturalnom dijalogu i prevenciji sukoba; usvojena na Konferenciji evropskih ministara kulture 22. oktobra 2003.

100 Komentar o učešću, stav 67.

U pluralističkom kulturnom kontekstu, integraciona politika treba da uzima u obzir raznovrsne kulturne potrebe različitih grupa, uključujući migrante¹⁰¹ i autohtone narode.¹⁰²

U postupku kreiranja politike države treba da budu svesne da su za mnoge zajednice neraskidivo povezani kulturni identitet, sistem uverenja i verska praksa. Svaki čovek ima pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti. To obuhvata i slobodu imanja ili prihvatanja neke religije, verovanja ili neverovanja po vlastitom izboru. To takođe obuhvata slobodu da, bilo individualno, bilo zajedno s drugima, javno ili privatno, svako ispoljava veru ili uverenje molitvom, propovedi, običajima i nastavom.¹⁰³ Sloboda ispoljavanja veroispovesti i uverenja, uključujući ispoljavanje veroispovesti i obavljanje verskih obreda na javnom mestu, može biti podvrgnuta ograničenjima samo propisanim zakonom. Ona su legitimna ukoliko su u neposrednoj vezi s konkretnim javnim interesom, i ukoliko su razumna i srazmerna cilju kome se teži.¹⁰⁴

Države treba da preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu lica koja bi mogla biti podvrgnuta pretnjama ili aktima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog kulture kojoj pripadaju, veroispovesti ili uverenja koja ispovedaju. Državne vlasti i javni zvaničnici snose odgovornost da izbegnu negativnu retoriku ili akcije koje bi bile usmerene protiv određenih kulturnih ili verskih zajednica.

Osim toga, treba izbegavati nepropisna i izlišna ograničenja punom učešću u kulturnim i verskim poslovima. Takva ograničenja mogu obuhvatiti prekomerne zahteve za registraciju kulturnih i verskih organizacija i hramova ili za pribavljanje urbanističke dozvole za verske i kulturne građevine. Ta ograničenja takođe mogu obuhvatiti nesrazmerna ograničenja kada je reč o javnom ispoljavanju kulturnih ili verskih simbola ili nošenja takve odeće. Javne vlasti ne treba da uvode nepropisna i izlišna ograničenja kada je reč o tome koji jezik (jezici) mogu da se koriste tokom kulturnih ili verskih događaja. Na primer, kad javne vlasti evidentiraju građanske akte za koje su nadležne, one legitimno mogu zahtevati da kulturna udruženja i/ili verske organizacije prevedu svoje zvanične i upravne dokumente na državni ili službeni jezik (jezike).¹⁰⁵

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

102 Deklaracija UN o pravima autohtonih naroda iz 2007, član 1.

103 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 18; ICCPR, član 18(1); i EKLJP, član 9. Posebno kada je reč o manjinama, vidi ICCPR, član 27; Okvirna konvencija ..., čl. 7. i 8; Dokumenti iz Kopenhagena, stav 32.

104 ICCPR, član 18(3) i EKLJP, član 9(2).

105 Preporuke iz Osla, objašnjenje uz Preporuku br. 5.

42. Politika država treba da uspostavi ravnotežu između potrebe za jednim ili više zajedničkih jezika koji predstavljaju zajedničku osnovu za integrisanje i funkcionisanje društva i obaveze u pogledu očuvanja i unapređenja jezičke raznolikosti, između ostalog i zaštitom jezičkih prava manjina. Vlade treba svima da omoguće dostupnost učenja jezika određene države.

Jezik je suštinska komponenta individualnog i kolektivnog identiteta. Međunarodni standardi, onako kako ih tumače relevantni organi, prilično detaljno su precizirali sadržaj prava lica koja pripadaju manjinama da slobodno i bez mešanja, privatno i u javnosti, u usmenoj ili pismenoj formi, koriste svoj jezik.¹⁰⁶ U isto vreme, to pravo na korišćenje, očuvanje i unapređenje manjinskih jezika treba uravnotežiti sa njihovim ostalim pravima i potrebama, što obuhvata i određivanje jednog ili više zajedničkih jezika kao zajedničke osnove za funkcionisanje i integrisanje društva.

Države imaju obavezu da zaštite i unaprede manjinske jezike i prava lica koja pripadaju manjinama da uče i koriste te jezike, a manjine u isto vreme dele s većinom odgovornost za učešće u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima šireg društva kome pripadaju. To učešće, na primer, podrazumeva da lica koja pripadaju manjinama treba da steknu odgovarajuće znanje službenog ili zvaničnog jezika (jednog ili više njih).¹⁰⁷

Ravnoteža između tih dvaju aspekta unapređenja jezika je kontekstualna, razlikuje se od jedne do druge zemlje i zavisi od položaja svake manjine; tu ravnotežu nikada nije moguće postići trajno, jednom za svagda. Iskustvo Visokog komesara ukazuje da često izbijaju neslaganja oko ove ravnoteže i da ona mogu izazvati ozbiljne međuetničke napetosti.

Jezička politika usmerena ka podsticanju integracije uz puno poštovanje raznolikosti treba da sadrži sledeće polazne elemente:

- Države mogu da odrede državni jezik; to je jedan jezik koji je u zvaničnoj upotrebi u javnim ustanovama, službama i infrastrukturi. Uvođenje politike koja dopušta više od jednog zvaničnog jezika koji se koriste na osnovu teritorijalnog

106 Između ostalog, ICCPR, član 27; Dokument iz Kopenhagena, stav 35; Okvirna konvencija... čl. 10–14; Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima iz 1992; Preporuke iz Osla; i Komentar o jeziku.

107 Dokument iz Kopenhagena, stav 34; Preporuke iz Haga, Preporuka br. 1; i Okvirna konvencija... objašnjenje uz član 14. Takođe vidi Smernice br. 10. i 11.

ili personalnog načela takođe može pomoći da se obezbedi priznanje lingvističkih zajednica i da se doprinese jedinstvu jezički raznolikih država. U takvim slučajevima, ravnopravan status ili različit obim upotrebe zvaničnih jezika u raznim oblastima moraju biti jasno utvrđeni;

- Države ne treba da ograniče upotrebu jezika manjina na sferu privatnog, a svi zahtevi za državni jezik u javnoj sferi treba da se temelje na legitimnim ciljevima, i da budu neophodni i srazmerni;
- Države treba da obezbede da svakome, uključujući lica koja pripadaju manjinama, budu pružene odgovarajuće mogućnosti da nauči državni jezik kako bi mogao delotvorno i ravnopravno da učestvuje u ekonomskom, društvenom, kulturnom i političkom životu države;
- Tamo gde je država jezički raznolika, a jedan zvanični jezik služi kao sredstvo za integraciju, dopuštanje izvesnog stepena korišćenja drugih jezika u državnoj upravi i službama, obrazovanju i medijima može pomoći da se zadovolje potrebe i da se podstakne uključivanje manjina. Nivoi i priroda jezičkih službi i inkorporiranje u državnu upravu jezika koji nisu zvanični treba da budu određeni u skladu s konkretnim okolnostima zajednica o kojima je reč. Suštinski važne javne službe, kao što je zdravstvena zaštita, treba da imaju kapacitet, u najvećoj mogućoj meri, da, kada se ukaže potreba, pruže usluge i na manjinskim jezicima;
- Tečno znanje državnog jezika kojim bi trebalo da ovladaju svi stanovnici države neophodno je za puno i delotvorno učešće. Pored toga, jezik može biti moćno sredstvo za jačanje zajedničkog osećaja pripadnosti. Stoga je legitimno promovisati državni jezik primenom pozitivnih sredstava i podsticaja, uključujući dostupne javne programe za učenje tog jezika;
- Jezik se takođe može koristiti i da se oni za koje se smatra da ga ne poznaju dovoljno isključe iz obavljanja nekih specifičnih uloga ili profesija, ili iz simboličnog prihvatanja u zajednicu. Države treba da se uzdrže od politike podsticanja državnog jezika koja je nesrazmerna ili nije na odgovarajući način uravnotežena s jezičkim pravima pripadnika manjina;
- Države treba da obezbede da manjine uživaju dovoljnu podršku za održavanje i razvoj sopstvenog lingvističkog identiteta. To može obuhvatiti garantovanje prava na korišćenje manjinskih ili regionalnih jezika u privatnom i porodičnom životu i pružanje podrške njihovoj upotrebi u privatnom životu i u javnosti. Na primer, države mogu obezbediti znakove, natpise, imena mesta, imena ulica i druge topografske znake na manjinskim jezicima ili dvojezično, i na državnom i na manjinskom jeziku.

43. Promovisanje višejezičnosti za sve članove društva može doprineti integraciji u jezički raznolikim društvima.

Integracija je dvosmeran proces u kome učestvuju i većina i manjine. Stoga, u jezički raznolikim društvima integracija može biti u znatnoj meri olakšana kada svi članovi društva uče ostale jezike koji se koriste u njihovoj zemlji. To znači da pripadnici većine treba takođe da budu ohrabreni da uče manjinske jezike, posebno u jezički mešovitim sredinama. To može biti od ključne važnosti za spoznaju potrebe za uzajamnim prilagođavanjem koja je nezaobilazna u procesu integracije.

Višejezičnost, a posebno učenje jezika onih lica s kojima je čovek u redovnom kontaktu, omogućava kolektivno obogaćivanje i služi kao sredstvo za jačanje uzajamnog razumevanja i tolerancije. Uprkos predstavi o čvrstoj vezi između jezika i identiteta, ne sme se svako znanje ili svako nepoznavanje jezika, kao ni sama upotreba jezika, automatski dovesti u vezu s bliskošću ili povezanošću sa određenom grupom ili sa uživanjem jezičkih prava.¹⁰⁸ Stoga, višejezičnost, kao element integracije, treba promovisati među svim članovima zajednice, posebno u jezički raznolikim društvima.

Obrazovanje

44. Obrazovna politika treba da bude formulisana u skladu sa integracionom politikom i kao njen sastavni deo. U tom smislu, obrazovna politika može još bolje poslužiti kao osnova za integraciju društva, unapređenje znanja i podsticaj za interakciju i razumevanje između učenika koji pripadaju različitim zajednicama.

Obrazovanje je jedno od najvažnijih sredstava za dalji razvoj integracije i društvene kohezije i ono treba da predstavlja sastavni deo integracione politike. Obrazovanje je od ključnog značaja kada govorimo o omogućavanju svim članovima društva da steknu neophodne veštine koje će im omogućiti puno i delotvorno učešće u svim sferama života na ravnopravnoj osnovi. Obrazovanje je osnovno sredstvo za očuvanje i prenošenje suštinskih elemenata identiteta i jedan je od najdelotvornijih načina za promovisanje interkulturalnih kontakata i razumevanja, kao i zajedničkog osećaja građanskog identiteta.

¹⁰⁸ Komentar o jeziku, stav 16.

Oni koji su odgovorni za razvoj obrazovnog sistema treba da nastoje da iskombinuju interakciju i učešće svih s podrškom za održavanje i razvoj različitih identiteta.¹⁰⁹

45. Države treba da poštuju pravo pripadnika manjina da se obrazuju na vlastitom jeziku ili da se obučavaju na tom jeziku, shodno mogućnostima, posebno u oblastima u kojima su oni tradicionalno naseljeni ili žive u znatnom broju. Države treba to da dopune razvojem integrisanih i višjezičnih obrazovnih sistema na svim nivoima koji su koncipirani tako da obezbede ravnopravan pristup, jednake mogućnosti i obrazovne ishode svim učenicima, bez obzira na to pripadaju li većini ili manjini. Takvo integrisano obrazovanje takođe treba da obuhvati podučavanje svih đaka činjenici da su društva u kojima žive društva raznolikosti.

Obrazovna politika treba da nastoji da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između poštovanja utvrđenog prava lica koja pripadaju manjinama da se obrazuju na svom manjinskom jeziku ili da se, tamo gde se za to ispune uslovi, obučavaju na tom jeziku¹¹⁰ i potrebe da formiraju jedinstven obrazovni prostor u kome će se svima pružati jednake mogućnosti sticanja kvalitetnog obrazovanja. U tom kontekstu važno je da se izbegne segregacija u obrazovanju, čak i ako bi to bila segregacija samoindukovana od manjinskih zajednica, a da se u isto vreme poštuju obrazovna prava pripadnika manjina.¹¹¹

U teži da se uspostavi takva ravnoteža, integrisana obrazovna politika treba, između ostalog, da se bazira na sledećem:

- Obrazovna politika na svim nivoima, od predškolskog do obrazovanja odraslih, treba da bude usmerena ka obezbeđivanju jednakih mogućnosti za svakog pojedinca kako bi on mogao da ostvari svoj puni potencijal za razvoj veština, znanja, kapaciteta i povezanosti (društvene umreženosti) neophodnih da bi postao produktivan i angažovan član integrisanog i kohezivnog društva;
- Politika treba da teži jačanju zajedničke integrisane i inkluzivne obrazovne sredine koja priznaje, visoko vrednuje i adekvatno odgovara na raznolikost i promovise kulturu poštovanja za druge u učeničkoj, odnosno studentskoj sredini, kao i van nje;
- Obrazovni sistem treba da razvije opšti obavezni nastavni plan sa odgovarajućim

109 Kako je to, između ostalog, istaknuto u Preporukama iz Haga i u Komentaru o obrazovanju.

110 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, čl. 12–14, kao i Haške preporuke.

111 Vidi, takođe, Smernicu br. 7.

gradivom koje obuhvata nastavu iz istorije, veroispovesti, kultura, tradicije i doprinosa i manjinskih i većinskih grupa u državi, uz istovremeno odražavanje različitih perspektiva, i da se nastava odvija po tom nastavnom planu i programu. Poštovanje raznolikosti i pluralizma treba da postane glavna tendencija u svim predmetima koji su sastavni deo nastavnog plana i programa;¹¹²

- U višezjezičkim društvima, uravnoteženi i inkluzivni obrazovni sistem treba da predstavlja kombinaciju nastave na državnom i na zvaničnom jeziku (jezicima) uz adekvatne mogućnosti pružene svim đacima da uče manjinski jezik ili da se obučavaju na tom jeziku.¹¹³ Višezjezičko obrazovanje uvećava vrednost obrazovanja učenika u svim zajednicama i društvu u celini i trebalo bi ga ohrabrivati kako za manjine, tako i za većine;¹¹⁴
- Treba na odgovarajući način obezbediti radno angažovanje i obuku nastavnog osoblja koje će imati primerene kvalifikacije i uživati adekvatnu podršku, i u isti mah se starati da sastav zaposlenih odražava raznolikost društva i da svi oni budu valjano pripremljeni za držanje nastave u raznolikoj sredini;
- Tamo gde je to primereno, mogli bi se zaključiti s drugim relevantnim zemljama konkretni bilateralni aranžmani koji će se odnositi na nastavni materijal i razmenu nastavnika;¹¹⁵
- U skladu s potrebama, trebalo bi pružiti dodatnu podršku pripadnicima onih manjinskih grupa koje se nalaze u težem položaju kako bi se obezbedilo da oni mogu da funkcionišu u učionici, kod budućeg zapošljavanja i u svim drugim društvenoekonomskim kontekstima na ravnopravnoj osnovi sa ostalim članovima društva;
- Da bi se obezbedilo puno učešće svih ključnih aktera i da bi se izgradio osećaj svojine, obrazovna praksa treba da teži što snažnijem angažovanju i učešću svih đaka, roditelja i zajednica na lokalnom i školskom nivou;
- Države treba da poštuju pravo manjine da osniva ili održava zasebne obrazovne ustanove (javne ili privatne) iz jezičkih ili verskih razloga; te ustanove pružaju polaznicima obrazovanje u skladu sa željama roditelja ili zakonskih staratelja.¹¹⁶ Učešće u takvim sistemima i pohađanje takvih ustanova treba da bude stvar izbora, a obrazovanje koje te ustanove pružaju treba da bude u skladu s nacionalnim standardima utvrđenim od nadležnih organa;
- Kada su ustanove osnovane na temelju kulture, jezika ili veroispovesti, treba promovisati aranžmane za unapređenje razumevanja i za redovnu interakciju među učenicima koji pohađaju različite ustanove ili razrede. Valjalo bi razmotriti

112 Vidi, takođe, Konvenciju o pravima deteta, član 29(d).

113 Okvirna konvencija... član 14, kao i Haške preporuke.

114 Smernica br. 43.

115 Preporuke iz Bolcana/Bozена, Preporuka br. 18.

116 Konvencija o pravima deteta, član 18.

mogućnost preduzimanja koraka koji bi obezbedili određenu raznovrsnost i kombinovati ih s merama koje se preduzimaju da bi se obezbedilo radno okruženje koje je podsticajno za održavanje te kvalifikovane raznolikosti;

- Ako se učenici iz izvesnih zajednica nesrazmerno upućuju u specijalne škole ili u zasebne objekte ili razrede bez objektivnog i razumnog opravdanja, to predstavlja diskriminaciju. U takvim slučajevima, države moraju preduzeti neodložne i delotvorne mere da bi ispravile situaciju i da bi nadzirale dalji razvoj događaja kako bi mogle da ocene eventualnu potrebu za preduzimanje dodatnih mera;
- Van formalnog obrazovnog sistema, valjalo bi promovisati i politiku javnog obrazovanja i odgovarajuće mere, kao što su obrazovanje odraslih ili neprekidno obrazovanje, što takođe treba da podstiče poštovanje raznolikosti i da unapređuje integraciju društva.

Bezbednost i sprovođenje zakona

46. Službe koje se bave pitanjima bezbednosti i održavanja javnog reda treba da budu profesionalne, odgovorne i da u potpunosti poštuju ljudska prava. One treba da po svom sastavu odražavaju raznolikost društva i budu koncipirane tako da, gde je to primereno, ciljanom politikom zadovolje potrebe svih segmenata stanovništva, uključujući manjine.

Odsustvo interakcije i saradnje između struktura koje se bave bezbednošću i policijskim poslovima i lica koja pripadaju manjinama mogu dovesti do negativnih reakcija manjinskih zajednica, pa čak i do sukoba.¹¹⁷ Međuetnički odnosi i integracija društva mogu biti poboljšani ako je policija reprezentativna za zajednicu kojoj služi i ako se pojača komunikacija između policije i manjinskih zajednica.

Politika integracije treba da osnaži načela na kojima počivaju te smernice razradom i sprovođenjem takve politike u oblasti bezbednosti i očuvanja javnog reda koja će, pre svega, voditi računa o načinu radnog angažovanja, zastupljenosti, obuci i ličnom razvoju angažovanih lica, njihovoj radnoj praksi i prevenciji konflikata i upravljanju konfliktima.

Oružane snage takođe mogu imati konstruktivnu ulogu u integraciji društva. Mada se njihova uloga i odnosi s javnošću u velikoj meri razlikuju, mnoga načela koja

117 Kako je to naglašeno u *Preporukama za rad policije u multietničkim društvima* iz 2006.

se odnose na održavanje javnog reda takođe mogu da se primene i na oružane snage.

Kada kreiraju politiku bezbednosti i održavanja javnog reda, države treba da razmotre sledeće:

- Treba razraditi politiku i preduzeti mere koje će pomoći jačanju poverenja i saradnje između svih segmenata stanovništva i policije, uključujući i manjinske zajednice. U isto vreme, time se pojačava i operativna efikasnost i osnažuju se kapaciteti same policije;
- Radno angažovanje i zadržavanje pripadnika manjina u policijskim organima treba da bude cilj na odgovarajući način koncipirane ciljane politike kako bi se obezbedila adekvatna zastupljenost na svim nivoima;
- Strategija obavljanja policijskih zadataka u zajednici može predstavljati delotvoran pristup uspostavljanju održivih odnosa saradnje s manjinskim zajednicama. Takve mere, kao što je obezbeđenje međukulturalne osetljivosti i višejezičnosti policajaca koji će verovatno biti u kontaktu s pripadnicima različitih zajednica, takođe mogu podržati komunikaciju i pomoći izgradnji poverenja;
- Države treba da obezbede zakonodavstvo koje će i po slovu zakona i u praksi doneti punu ravnopravnost i jednako postupanje prema svima, uključujući i zabranu diskriminacije. To podrazumeva organizovanje odgovarajuće obuke i uzdizanje nivoa svesti o diskriminaciji i pravnim lekovima koji se protiv nje mogu preduzeti među pripadnicima policijskih snaga. Pored toga, u policiji treba razraditi, sprovoditi i nadzirati sprovođenje konkretnih antidiskriminacionih procedura kako bi se u praksi rešavali problemi neposredne, posredne i institucionalne diskriminacije. U tom smislu bi valjalo preduzeti konkretne mere za izgradnju i jačanje kapaciteta;
- Treba obezbediti odgovarajući pravni okvir i predvideti politiku njegovog sprovođenja, uz odgovarajuću obuku, kako bi se osiguralo da se uvek valjano identifikuju i evidentiraju, efikasno istraže i gone krivična dela koja spadaju u zločine iz (nacionalne, verske itd.) mržnje. Treba preduzeti mere za prevenciju takvih krivičnih dela;
- Materijal koji policija objavljuje u komunikaciji s javnošću, uključujući sav štampani materijal, treba da bude formulisan tako da je „kulturološki osetljiv” i da može biti prihvatljiv za sve zajednice, što znači da se, kada je to moguće, objavljuje i na manjinskim jezicima.

Dostupnost pravosuđu

47. Države treba da kao prioritet procene situaciju u pogledu dostupnosti pravosuđu i da razrade sveobuhvatnu strategiju i odgovarajuću politiku koja će garantovati delotvoran pristup pravosuđu svim članovima društva. Jednaka mogućnost delotvornog i nepristrasnog pristupa pravosuđu od presudnog je značaja za integraciju u društvu.

Poverenje u nepristrasan i delotvoran pravosudni sistem i postojanje dostupnih pravnih lekova bez obzira na pravni status od vitalnog su značaja za integraciju društva. Neefikasno pravosuđe može se lako shvatiti kao pravosuđe koje je diskriminatorno prema pripadnicima manjina. Nepoverenje u pravosuđe ili predstave o tome da taj sistem favorizuje pripadnike većinske zajednice podriiva društvenu koheziju, osnažuje otuđenje i može uvećati opasnost od konflikta, uključujući konflikt koji bi bio međuetnički po svojoj prirodi.

U tom kontekstu, pravosudna politika treba da odrazi sledeće:

- Zakonodavstvo treba da obezbedi pripadnicima manjina da budu na odgovarajući način zastupljeni u pravosudnom sistemu;
- Treba razraditi odgovarajuću politiku kako bi se obezbedila obuka, radno angažovanje, zadržavanje i unapređenje sudija, tužilaca i sudskih činovnika. Redovno treba nadzirati delotvornost politike i, tamo gde je to primereno, treba predvideti posebne mere kako bi se pojačalo učešće pripadnika manjina;
- Treba identifikovati i otklanjati prepreke za dostupnost pravosuđu, uključujući one prepreke koje posebno pogađaju pripadnike manjina, bilo da su finansijske, jezičke ili socijalne prirode. Omogućavanje upotrebe manjinskih jezika u korišćenju besplatne pravne pomoći i u sudskom i u upravnom postupku, iznad onog minimuma koji je, kada je reč o krivičnom postupku predviđen standardima ljudskih prava,¹¹⁸ unapređuje jednakost u postupanju, jača poverenje u vlast i smanjuje potencijalne uzroke konflikta;
- Mere za obezbeđenje jednakosti u dostupnosti pravosuđu treba da budu šire po zahvatu, ne svodeći se samo na obezbeđivanje mogućnosti pristupa sudovima. Takve mere mogu obuhvatiti i druge pravne lekove, kao i mogućnost pristupa nezavisnim i delotvornim organima kojima je moguće uložiti žalbu ili pritužbu, kao i mehanizmima za alternativno rešavanje sporova;

118 ICCPR, član 9, 2; EKLJP, član 6. i Okvirna konvencija ... član 10. 3.

- Države treba hitno da obezbede delotvorne pravne lekove namenjene žrtvama teških kršenja ljudskih prava i da promovišu odgovarajuće mehanizme pomirenja, naročito u postkonfliktnim društvima. Za to treba obezbediti odgovarajuće forume i izdvojiti resurse neophodne za delotvorno i blagovremeno rešavanje, na primer, nerešenih imovinskih potraživanja, zaštite prava na povratak u vlastiti dom, vraćanja državljanstva kao i druge uslove koji se moraju ispuniti da bi žrtve učestvovala i odigrale ulogu koja im pripada u procesu integracije društva.

Mediji

48. Državna politika treba da teži unapređenju kapaciteta medija i njihovoj svesti o potrebi da odraze raznovrsnost društava kojima pripadaju i da odgovore na potrebe koje ta raznolikost donosi; uključujući promovisanje međukulturne razmene i borbu s negativnim stereotipima i predrasudama, kao i, na sve moguće načine, suprotstavljanje netolerantnosti.

Mediji obavljaju dve važne uloge u procesu integracije društava.¹¹⁹ Prvo, oni obezbeđuju jedan od ključnih foruma na kojima pripadnici manjina mogu da ostvaruju svoja prava, uključujući pravo na korišćenje vlastitog jezika i promovisanje svoje kulture. Drugo, kao sredstva za prijem i dalju predaju informacija, mediji su od suštinskog značaja za jačanje klime koja je podsticajna za međukulturni dijalog i uzajamno razumevanje, između ostalog i tako što doprinosi suprotstavljanju negativnim stereotipima, predrasudama i netolerantnosti u društvu.

Državna politika treba da promoviše međukulturnu razmenu u medijima i hvatanje u koštac s negativnim stereotipima i netolerantnošću. Mere koje se na tom planu preduzimaju, između ostalih i kroz vidove posebnog finansiranja, mogu se kretati od konkretnih krivičnih i disciplinskih kazni za kršenje zakona do aktivne podrške upotrebi manjinskih jezika i manjinske kulture u medijima. Pored toga, medijska politika, okviri za samoregulaciju i režimi izdavanja dozvola treba da teže uspostavljanju podsticajnog okruženja za rad nezavisnih i pluralistički orijentisanih medija, koji mogu doprineti razmeni ideja i informacija koje odražavaju i zadovoljavaju potrebe različitih zajednica.

119 Kao što je, između ostalog, potvrđeno u Okvirnoj konvenciji ... u čl. 6. i 9, kao i u *Smernicama o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima iz 2003* (u daljem tekstu: Medijske smernice).

Ključna društvena i demokratska uloga koju mediji igraju podrazumeva da njihova sloboda mora biti na poseban način zaštićena.¹²⁰ U isto vreme, činjenica da mediji imaju tako važnu ulogu u formiranju društvene klime, što obuhvata i odnose među zajednicama, podrazumeva da oni moraju uzimati u obzir posledice koje njihove aktivnosti imaju na društvenu koheziju i integraciju. Mediji moraju voditi računa o potencijalnim posledicama kada prenose izjave političara ili drugih javnih ličnosti koje doprinose stvaranju negativnih stereotipa i drugih razjedinjujućih tendencija.

49. Mere za promovisanje državnog ili zvaničnog jezika (ili više njih) u medijima ne bi smele nesrazmerno da ograniče pravo na upotrebu manjinskog jezika.

Sadržajno prisustvo manjinskih jezika u lokalnim medijima ukazuje na postojanje inkluzivne politike prema manjinama i odražava pozitivnu vrednost koja se pridaje jezičkoj raznolikosti. Stoga bi države trebalo da razviju, u konsultaciji s manjinama, politiku koja će se pozabaviti upravo pitanjem korišćenja manjinskih jezika (jednog ili više njih) u elektronskim medijima.¹²¹ Ta politika treba da bude zasnovana na pravu pripadnika manjina da primaju i sami šire informacije i ideje na vlastitom jeziku,¹²² kao preduslov za njihovo ravnopravno i delotvorno učešće u javnom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu.

U isto vreme, države mogu legitimno da promovišu državni jezik, naročito u javnim medijima, u gore naznačenim granicama,¹²³ ako to ne dovodi do nesrazmernog sužavanja prava pripadnicima manjina da koriste vlastiti jezik u medijima, niti nepropisno ograničava postojanje jezičke raznolikosti.

U nastojanju da se uspostavi ta ravnoteža, politika treba, između ostalog, da bude zasnovana na sledećem:

- Nisu dopuštena nikakva jezička ograničenja za štampane medije i medije bazirane na internetu, a svako ograničenje, kada je reč o izboru jezika u elektronskim medijima, bilo da je reč o javnom ili privatnom mediju, treba brižljivo proceniti kako bi se obezbedila puna proporcionalnost i poštovanje slobode izražavanja;

120 Što je, između ostalog, naglašeno u odluci Stalnog saveta OEBS br. 193, iz 1997. (O slobodi medija); Vidi, takođe, EKLJP, član 10. i njegovo tumačenje u sudskoj praksi, posebno predmet *Jerfild v. Denmark*, predstavka br. 15890/89, od 23. septembra 1994.

121 Medijske smernice, Smernica br. 5.

122 Okvirna konvencija... član 9.

123 Smernica br. 42.

- Kvote za emitovanje programa javnih elektronskih medija na državnom jeziku mogu biti legitimne, ali bi one trebalo da budu dopunjene posebnim odredbama koje će obezbediti da budu zajemčena jezička prava pripadnika nacionalnih manjina; na primer, fleksibilnom primenom takvih kvota i/ili primenom izuzetaka za regione u kojima manjinske zajednice žive u znatnom broju. Sem toga, uvođenje jezičkih kvota nikada ne bi smelo da podrazumeva i uređenje sadržaja, već se pritom mora u potpunosti poštovati sloboda medija. Uvođenje krutih kvota i njihovo nametanje privatnim emiterima može biti u sukobu sa slobodom izražavanja. Stoga se promovisanje državnog jezika u radu privatnih emitera, kada je opravdano legitimnim ciljem, može na bolji način ostvariti različitim ekonomskim podsticajima, uključujući distribuciju državnih dotacija i podršku produkciji određenih sadržaja;¹²⁴
- Ako se titlovanje, kvote i/ili zahtevi za reemitovanje uvode u cilju promovisanja integracije, onda država treba da pruži odgovarajuću finansijsku i tehničku podršku da bi obezbedila da se to ne odrazi nesrazmerno na upotrebu manjinskog jezika. U nekim kontekstima, titlovanje može biti delotvorno sredstvo za poboljšanje komunikacije među zajednicama. Na primer, ponekad se snimaju višezjezičke emisije i titljuje se i na većinskom i na manjinskom jeziku kako bi se ohrabrila interakcija među grupama i kako bi se premostile jezičke barijere;
- Pristup manjina izradi programa i produciranju emisija u javnim medijima kao i njihovo prisustvo u tim emisijama, treba promovisati, što podrazumeva stvaranje povoljnih uslova za raznovrsnost i pluralizam u medijima;
- Program koji se emituje na javnom servisu treba da odražava kulturnu i jezičku raznolikost društva. On treba da jemči da lica koja pripadaju manjinama, uključujući brojčano manje nacionalne manjine, kao i njihovi jezici, budu na odgovarajući način zastupljeni. To takođe važi i za regulatorna tela nadležna za elektronske medije. Države treba da obezbede da interesi korisnika manjinskih jezika budu zastupljeni ili da se o njima posebno vodi računa u regulatornim telima;¹²⁵
- Iako nije neuobičajeno da manjine koje žive u pograničnim područjima imaju dostup programu elektronskih medija iz susednih država s kojima možda dele zajednički jezik, to ne oslobađa zemlju domaćina odgovornosti u pogledu čuvanja manjinskih prava, uključujući jezička prava i prava koja se odnose na medije. U svakom slučaju, u interesu je države da obezbedi svima informacije o pitanjima koja su u toj državi relevantna za sve članove društva. To je neophodno da bi se izgradio zajednički okvir za razumevanje društvenih procesa, pa samim tim i za integraciju društva. Država treba da razmotri na koje načine može osigurati da

124 Komentar o jeziku, stav 43.

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

- na manjinskim jezicima bude pružena dovoljna količina informacija;
- Treba uložiti napore za radno angažovanje novinara poreklom iz manjinskih sredina i njihovo uključivanje u zvanične javne medije, te obezbediti da manjine budu zastupljene i u savetima javnih radio-difuznih ustanova. Posebnu pažnju treba obratiti na potrebe brojčano malih zajednica ili posebno ranjivih grupa koje obično imaju veoma ograničen dostup medijima na vlastitom jeziku i suočene su s problemom nedostatka kvalifikovanih novinara obučenih da rade na njihovom jeziku;¹²⁶
 - Kada je reč o privatnim medijima, države treba da razmotre mogućnost stvaranja podsticaja za privatne medije i one koji pružaju usluge u zajednicama na primer, finansiranjem, odobravanjem frekvencija i povećanjem dostupa manjina medijima, posebno kada je reč o brojčano malim zajednicama kojima treba obezbediti dostup medijima na njihovom jeziku. Iako ne mora biti nezakonito samo po sebi to da se zahteva da privatni mediji ispunjavaju kvote vezane za državni jezik, to stvara posebne probleme budući da može nepropisno da ograniči privatnu inicijativu i samo postojanje medija na manjinskom jeziku;¹²⁷
 - Zbog posebnog značaja štampanih medija na manjinskim jezicima za manjinske zajednice, države treba da obezbede da opšta pravila koja se odnose na subvencionisanje štampe, i koje često sadrže takve uslove kao što je minimalni tiraž ili distribucija u razmerama cele zemlje, ne budu primenjena na štampane medije koji izlaze na manjinskim jezicima a za koje je malo verovatno da mogu ispuniti te uslove;¹²⁸
 - Potencijal novih tehnologija da olakšaju prijem programa na manjinskim jezicima napravljenog u drugim, često susednim zemljama, treba prepoznati i on se može, kada je to primereno, podsticati. Međutim, te emisije ne treba da zamene lokalne emisije na manjinskim jezicima.

126 Komentar o jeziku, st. 41. i 42.

127 Komentar o jeziku, st. 45. i 46.

128 Komentar o jeziku, stav 47.

Raznovrsnost simbola i njihovo korišćenje u javnom domenu

50. Države treba da promovišu integraciju poštujući zahteve, pretenzije kao i osetljivost i manjinskih i većinskih grupa u pogledu ispoljavanja i korišćenja simbola u zajedničkom javnom prostoru. Vodeći računa o slobodi izražavanja, države treba da izbegnu korišćenje onih simbola koji razjedinjuju i da obeshrabre takvu praksu nedržavnih aktera. Tamo gde je to primereno, treba tragati za mogućnostima promovisanja inkluzivnih simbola.

Simboli kao što su zastave, znakovi, statue, spomenici, nazivi ulica i gradova, komemorativni skupovi ili praznici, istorijske znamenitosti i groblja mogu imati istinski značaj za identitet. Simboli mogu snažno uticati na društvene odnose i mogu se koristiti za podsticanje inkluzije i kohezije, kao i za podsticanje razdvajanja i razjedinjenosti. Neadekvatna upotreba simbola može izazvati napetosti i incidente koji mogu prerasti u konflikte i nasilje između zajednica. To se može izbeći ako se uvedu uravnotežena i pravična pravila za rešavanje potencijalnih problema u vezi sa simbolima; ta pravila treba da prerastu u suštinski važne elemente politike integracije.

Kada je reč o simbolima, politika integracija treba, između ostalog, da bude zasnovana na sledećem:

- Kada privatna lica u javnosti ističu simbole koji se odnose na identitet, to spada u slobodu izražavanja i ne treba ga zabranjivati dok postoji legitimni i javno definisani pravni osnov za to. Taj pravni osnov u svakom slučaju treba tumačiti usko, a zabrana, ukoliko se izrekne, mora biti srazmerna legitimnom cilju;
- Isticanje zastava i simbola na zgradama lokalnih vlasti ili u njima, kao i u drugim javnim ustanovama, može izazvati napetost. U takvim slučajevima, države treba da razmotre mogućnost regulisanja takvih situacija odgovarajućim propisima na osnovu načela inkluzivnosti i dobrog upravljanja kako bi se postigla ravnoteža između razumnih interesa svih grupa u društvu;
- Manjinska prava omogućavaju korišćenje topografskih i uličnih znakova na manjinskim jezicima (što, zavisno od situacije, može podrazumevati i odgovarajuće pismo) pod određenim uslovima.¹²⁹ Zbog toga što i to ima simboličko značenje, države mogu, tamo gde je to primereno, da predvide pravo na korišćenje topografskih znakova na manjinskim jezicima, čak i

129 Okvirna konvencija... član 11.

u onim područjima u kojima manjine ne žive tradicionalno niti u znatnom broju. Osim toga, kada se utvrde pragovi za uživanje prava na korišćenje topografskih znakova na manjinskim jezicima, ti pragovi ne treba da se tumače kao nesrazmerna prepreka u odnosu na neke manjinske jezike. Pored toga, saobraćajni znaci ili korišćenje različitog pisma nikako ne mogu biti razumni i uverljivi argumenti protiv upotrebe dvojezičnih znakova. Umesto toga, treba podsticati takvu upotrebu dvojezičnosti budući da se njome šalje poruka da na datoj teritoriji zajednički i harmonično žive različite grupe stanovništva;¹³⁰

- Kada se uvode ili zabranjuju simboli ili podižu, odnosno uklanjaju statue, spomenici ili neki drugi simbolički objekti ili zgrade, države treba da vode računa i o istorijskim i o savremenim odnosima u zajednici. U tom kontekstu, državna politika treba da teži jačanju interkulturalnih veza i uzajamnog priznavanja i prilagođavanja svih grupa u društvu;
- Kada se daju ili menjaju imena ulica, zgrada i drugih javnih prostora, valjalo bi obratiti posebnu pažnju na uticaj koji bi to moglo imati na integraciju društva. U tom smislu, od suštinskog je značaja da se takve odluke donose na inkluzivan i participativan način, kao i da ishod svakog takvog procesa odlučivanja ne bude negativan, odnosno da se ne odrazi razjedinjujuće na grupe u društvu;
- Kada je reč o isticanju verskih simbola u javnosti, izgradnji ili rekonstrukciji verskih objekata, poštovanju verskih i prehrambenih navika ili navika i običaja u oblačenju, zemlje članice imaju veoma različite pristupe. Ipak, manjine koje ispovedaju veru različitu od većinske, izložene su izvesnoj opasnosti da se nađu u nepovoljnom položaju i mogu biti suočene s diskriminacijom. Iako je širina polja slobodnog odlučivanja država kada je reč o javnom ispoljavanju verskih simbola velika, države bi, ipak, trebalo da obezbede da se ni po slovu zakona ni u praksi ne dogodi verska diskriminacija na tom planu. Države takođe treba da obezbede da verska prava manjina, pre svega sloboda veroispovesti, verovanja ili neverovanja, budu u potpunosti poštovani. Država treba da poštuje versku raznolikost i treba da razmotri mogućnost primene načela razumnog prilagođavanja zahtevima zasnovanim na veri. Države takođe treba da podstiču, tamo gde je to primereno, međukonfesionalni dijalog.

130 Komentar o jeziku, stav 67.

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju doprinosi **stabilnosti, prosperitetu i demokratiji** u 57 zemalja kroz politički dijalog o zajedničkim vrednostima i aktivnostima koje omogućavaju trajne promene.