

Ljubljanske smjernice o integriranju raznolikih društava

studeni 2012. godine

Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava uz objašnjenje

studeni 2012.godine



Organizacija za europsku
sigurnost i suradnju
Visokog povjerenika za nacionalne manjine

Ovaj dokument predstavlja prijevod publikacije koju je izdao Visoki povjerenik za nacionalne manjine OEES-a (VPNM).

U slučaju postojanja razlika ili neslaganja između izvornog teksta na engleskom jeziku i prijevoda na hrvatski jezik, verzija na engleskom jeziku smatrat će se prevlađavajućom.

Slobodno možete kopirati bilo koji podatak iz ove brošure; bili bismo zahvalni ako biste u daljnjem korištenju naveli izvor.

ISBN 978-90-75989-23-6

© OSCE High Commissioner for National Minorities 2012 za izvorni tekst na engleskom jeziku

Također dostupno u elektroničkom obliku na adresi:
www.osce.org/hcnm (za izvornik na engleskom jeziku)

Za daljnje informacije obratite se:

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

Sadržaj

UVOD	2
I. Strukturna načela	7
Suverenitet podrazumijeva odgovornost.....	7
Dobro i demokratski upravljanje	9
Nediskriminacija i stvarna jednakopravnost	10
Poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući i prava manjina	12
II. Načela integriranja	14
Prepoznavanje raznolikosti i višestrukih identiteta	14
Prvenstvo dobrovoljne samoidentifikacije	15
Neizolacijski pristup pitanjima nacionalnih manjina	16
Zajedničke javne institucije, osjećaj pripadnosti i uzajamno priznavanje..	18
Uključivanje i učinkovito sudjelovanje	19
Prava i obveze	20
Veze među zajednicama	21
Politike djelovanja usmjerene na većinske i manjinske grupe	22
III. Elementi okvira integracijske politike	24
Oblikovanje učinkovitih politika	24
Zakonodavstvo i institucije	28
Sudionici i uloge	32
IV. Ključna područja politike	38
Antidiskriminacija i potpuna i stvarna jednakopravnost	38
Državljanstvo	40
Učinkovito sudjelovanje	46
a. Sudjelovanje u javnom životu	46
b. Društveno i ekonomsko sudjelovanje	48
c. Sudjelovanje u kulturnom i vjerskom životu	50
Jezik	52
Obrazovanje	54
Sigurnost i provedba zakona	57
Pristup pravosuđu	59
Mediji	60
Raznolikost simbola i njihova uporaba u javnom životu.....	63

UVOD

Hel sinškom odlukom iz srpnja 1992. godine, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS) utemeljila je položaj Visokog povjerenika za nacionalne manjine (VPNM) kako bi u najranijoj fazi bilo moguće spriječiti sukobe do kojih bi moglo doći uslijed napetosti u svezi pitanja koja se tiču nacionalnih manjina. Tijekom posljednjih 20 godina, tri Visoka povjerenika u uzastopnim mandatima su se u svom radu suočavali s brojnim pitanjima koja se iznova javljaju. Kao rezultat toga, objavili su šest tematskih Preporuka i Smjernica koje pružaju uvid u i daju savjete državama članicama koje imaju iste probleme. Prve tri – *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje*, *Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na uporabu vlastitog jezika* i *Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu* – uglavnom se bave unaprijeđivanjem i razradom standarda iz područja obrazovanja, jezika i sudjelovanja u javnom životu. Daljnja izdanja – *Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektroničkim medijima* i *Preporuke za rad policije u multietničkim društvima* – bave se specifičnim izazovima s kojima se mnoge države članice susreću pri organiziranju učinkovitog rada policije u etnički raznolikim društvima i stvaranju uvjeta predstavnicima nacionalnih manjina za pristup elektroničkim medijima na njihovom jeziku. Najnovije preporuke – *Preporuke iz Bolzana/Bozена o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima* – bave se uvjetima i ograničenjima unutar kojih države članice mogu pružati podršku manjinama koje žive u drugim državama.

Sva pitanja obuhvaćena ovim dokumentima izravno proizlaze iz nastojanja Visokih povjerenika da se smanje napetosti i spriječe međuetnički sukobi. Iskustvo VPNM-a ukazuje na to da sama raznolikost nije ni u uzajamnoj vezi niti je uzročno povezana s porastom napetosti i nasilja. Niti jedan od brojnih etničkih sukoba koji su izbili u Europi nakon perioda Hladnog rata nije bio neizbježan, već su nastali kao posljedica političkih odluka koje su mogle biti drugačije. Takvi sukobi najčešće proizlaze iz negiranja temeljnih prava i u sustavnom smislu, i/ili sustavnoj isključenosti i otuđenosti cjelokupnih zajednica.

Stoga je zaštita ljudskih prava, uključujući i prava manjina, neraskidivo povezana s očuvanjem mira i stabilnosti unutar teritorija država članica i između njih. Države su

dužne jamčiti jednake mogućnosti svima, bez obzira na pripadnost većinskom ili manjinskom stanovništvu, kao i njihovo sudjelovanje u ekonomskom, društvenom, kulturnom i političkom životu. Dodatno, državama članicama je u interesu stvoriti uvjete za pružanje jednakih mogućnosti za sudjelovanje; zbog slabog sudjelovanja isključenih ili marginaliziranih grupa stanovništva, društvo obično plaća određenu neposrednu ili posrednu cijenu uslijed smanjenog doprinosa općem dobru i povećanih troškova povezanih s uspostavljanjem politika usmjerenih k rješavanju brojnih posljedica isključivanja iz društva.

Međutim, Visoki povjerenici u svojim uzastopnim mandatima također su naučili da priznavanje i susretljivost prema manjinskim kulturama, identitetu i političkim interesima, te promoviranje sudjelovanja svih, sami po sebi ne mogu biti dostatni za izgradnju održivog i trajnog mira. Stoga Visoki povjerenici dodatno preporučuju da države članice donesu mjere i provode politike usmjerene na promoviranje integracije i kohezije u raznolikim, multietničkim društvima.

Ako u raznolikim društvima nema dobre integracijske politike, postoji opasnost da različite zajednice, posebice one velike i teritorijalno koncentrirane, postanu sve više odvojene, pri čemu se zajednički interesi i međusobni osjećaj pripadnosti smanjuju ili potpuno nestaju. Takvo razdvajanje u paralelna i nepovezana društva predstavlja značajan rizik za održivost i stabilnost bilo koje multietničke države. Ovaj rizik moguće je ublažiti procesom integracije kojim se dobro upravlja, i koji može biti od ključnog značaja pri sprječavanju eskaliranja napetosti u sukob, a istovremeno je i preduvjet za izgradnju pravednog društva. Temeljni zadatak integracije je ispunjavanje obveze koja podrazumijeva suverenitet, uključujući poštovanje ljudskih prava i stvaranje uvjeta za dobro i učinkovito upravljanje, te je usko povezano sa sveukupnom stabilnošću bilo kojeg pluralističkog društva.

Cilj *Ljubljanskih smjernica o integraciji raznolikih društava* je uspostaviti opisani način razmišljanja i pristup. *Smjernice* nadilaze puku podršku priznavanju manjinske kulture, identiteta i političkih interesa i dodatno preporučuju državama da osiguraju uspostavljanje komunikacije i interakcije preko etničkih rascjepa. Ove *Smjernice* sugeriraju ne samo da bi nacionalne manjine trebale uživati zakonsko pravo na učinkovito sudjelovanje u cjelokupnom upravljanju državom, nego i da ih na to treba *poticati*.

Integracija je dinamičan proces više dionika koji su međusobno angažirani na način koji pridonosi učinkovitom sudjelovanju svih članova raznolikog društva u ekonomskom, političkom, društvenom i kulturnom životu, te njeguje uzajamni i sveobuhvatni osjećaj pripadnosti na razini države i na lokalnim razinama. Kako

bi podržale proces integracije, države članice trebaju donijeti politike kojima je cilj stvaranje društva u kojem se raznolikost poštuje, i u kojem svatko, uključujući i sve pripadnike etničkih, jezičnih, kulturoloških ili vjerskih skupina, pridonosi izgradnji i održavanju zajedničkog i inkluzivnog građanskog identiteta. Ovo se postiže pružanjem jednakih mogućnosti svima da pridonese takvom uređenju i imaju korist od njega. Potrebno je da država osigura poštovanje prava svih svojih građana i da svim članovima društva omogući preuzimanje svog dijela odgovornosti. Društvo kao cjelina ima koristi od takve politike. Ovaj proces može dovesti do promjena i u većinskoj i u manjinskoj kulturi. Zbog toga VPNM radije govori o integraciji multietničkih društava nego o integraciji manjinskih grupa u određeno društvo.

S obzirom na sve veću etničku i kulturološku raznolikost u svim državama članicama OESS-a i popratno povećano zanimanje za modele i pristupe integraciji, VPNM odlučio je objediniti kolektivno iskustvo Visokih povjerenika i predstaviti ga u vidu ovih *Smjernica*. Njima se nastoje dati smjernice o načinu na koji države članice mogu raditi na postizanju veće integracije i društvene kohezije dok rješavaju sveopće pitanje zaštite i promoviranja ljudskih prava, uključujući i pravo drugačijih zajednica na zaštitu njihova identiteta. Kako svaka država ima svoj kontekst, nema tog općeg savjeta koji se može primijeniti na sve države članice a koji bi pružio konkretne odgovore u svezi sadržaja državne politike. Međutim, ove Smjernice ukazuju na to da odgovornost za pružanje podrške procesu integracije i primjeni integracijske politike uvijek snosi država.

U *Smjernicama* se udružuje normativni i praktični pristup utemeljen na iskustvu VPNM-a stečenog posebice u radu na pitanjima nacionalnih manjina u kontekstu tranzicije nakon perioda Hladnog rata, te na izgradnji države i konsolidaciji. Iako utemeljene na konkretnom radnom iskustvu VPNM-a i iako ne sadrže iscrpan popis integracijskih politika, one, ipak, sadrže uvide i zaključke koji mogu biti od značaja u brojnim različitim kontekstima.

Sam pojam „nacionalna manjina“, onako kako se upotrebljava u *Smjernicama*, odnosi se na širok dijapazon manjinskih skupina i obuhvaća etničke, vjerske, jezičke i kulturološke zajednice, bez obzira jesu li države u kojima se one nalaze priznale ove skupine kao takve, i bez obzira na obilježja koja im se pripisuju ili koja one same prisvajaju. Osim toga, pojam „manjina“ često se koristi kao skraćunica za pojam „pripadnici nacionalnih manjina“. To ne znači da se sva načela, prava manjina i konceptualne mogućnosti, koje su predstavljene u ovom dokumentu, mogu primijeniti na svaku situaciju na isti način. Dok standardi osnovnih ljudskih prava vrijede za sve, jasno je da dobre integracijske politike moraju u izvjesnoj mjeri biti osmišljene tako da riješe probleme i zadovolje potrebe

različitim manjinskih grupa i različitim okolnosti. Sadržaj integracijske politike može zavisiti, između ostalih koje je potrebno uzeti u obzir, o elementima poput broja pripadnika pojedine skupine, duljini trajanja nastana i geografskoj koncentriranosti, te pojedinih društvenih, ekonomskih i kulturoloških potreba. Dodatno, prilikom izgradnje integracijskih politika, potrebno je uvažavati i činjenicu da mnogi pojedinci imaju višestruke identitete koje prisvajaju na različite načine, u različito vrijeme i u različitom kontekstu.

Smjernice se sastoje od četiri dijela: strukturna načela, načela integriranja, elementi okvirnog koncepta integracijske politike i ključna područja politike. *Strukturna načela*, navedena bez hijerarhijskog redoslijeda, međusobno su povezana i potrebna, iako nisu u potpunosti ostvariva. Riječ je o ciljevima kojima sve države članice trebaju težiti, te je teško zamisliti da bi dobre integracijske politike mogle biti izvodljive u nedostatku bilo kakvih nastojanja da se ta načela i primijene. Iako ova strukturna načela nikada ne mogu biti ostvarena do savršenstva i za sva vremena, nemogućnost njihovog potpunog ostvarenja ne može biti razlogom za nedonošenje ili neprovedbu integracijske politike. *Načela integriranja* postavljaju osnovne teze i vrijednosti koje se još konkretnije odnose na integraciju ili koje su neophodne za formuliranje integracijske politike. *Elementi okvirnog koncepta integracijske politike* postavljaju okvir za razradu i primjenu integracijskih politika, uključujući mehanizme, procese i interdisciplinarnu temu. I na kraju, iako u *ključnim područjima politike* nije dana iscrpna lista relevantnih područja politika, prikazana su glavna tematska razmatranja utemeljena na iskustvu VPNM-a te je prikazan i dodatni niz konkretnih primjera iz područja ovih politika koje je potrebno pažljivo odabrati i prilagoditi specifičnom kontekstu.

Rad na integriranju društva složeno je i interdisciplinarno područje politike, a *Smjernice* su proizašle iz rada i iskustva stečenog u proteklih 20 godina. Zasnovane su na vrijednim doprinosima sadašnjih i bivših zaposlenika VPNM-a, među kojima su i Francesca Palermo i Ilze Brands Kehris. Doprinos su dali i brojni drugi vanjski stručnjaci koji su se angažirali i pružili svoj uvid i koji su svojim komentarima i kritičkim osvrtima na ranije inačice doprinijeli izradi *Smjernica*. Među ovim vanjskim suradnicima su: Rainer Baubock, Alex Grigorev-Roinishvili, Mihails Hazans, Kristin Henrard, Tom Hadden, Sally Holt, Thomas Huddleston, Jennifer Jackson-Preece, Milena Klajner, Antti Korkeakivi, Mark Lattimer, Tove Malloy, Jan Nissen, John Packer, Petra Roter, Patrick Simon i Sarah Spencer. Ove *Smjernice*, međutim, utemeljene su na specifičnom iskustvu VPNM-a i ne odražavaju stavove bilo kojeg od vanjskih stručnjaka.

Svrha ovih *Smjernica* je ljudima koji rade na osmišljavanju politika te predstavnicima državnih vlasti ukazati na vodeća načela i pružiti im praktične savjete o tome kako razraditi i primijeniti politike koje olakšavaju integraciju raznolikih društava. Nadamo se da će i ostalim dionicima koji na različite načine doprinose tom procesu, a u koje se ubrajaju predstavnici udruga civilnog društva, privatnog sektora i nezavisne institucije, ove *Smjernice* biti od koristi u radu. Izrada i primjena integracijskih politika treba biti među prioritetima svim državama članicama koje žele prepoznati raznolikost i izbjeći rizik od sukoba koji može nastati zbog naglašenog razdvajanja i porasta napetosti među društvenim skupinama i time pridonijeti dugoročnom miru i stabilnosti. Nudeći zaključke proizišle iz 20-godišnjeg rada VPNM-a koji podržavaju procese usmjerene prema integriranju društva i daju preporuke temeljene na tom iskustvu, nadati se da će ove *Smjernice* pridonijeti razradi i primjeni učinkovitih integracijskih politika država članica.

Knut Vollebaek

Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine

U Haagu, 7. studenog 2012. godine

I. Strukturna načela

Suverenitet podrazumijeva odgovornost

1. Suverena je i funkcionalna država preduvjet stabilnog društva. Suverenitet podrazumijeva da država ima prava i odgovornosti, kako prema vlastitim državljanima tako i kao dionik u međunarodnoj zajednici. Među odgovornosti suverene države treba ubrojiti razradu i primjenu integracijske politike utemeljene na stabilnom institucionalnom i zakonodavnom okviru.

Suverenitet države je temeljno načelo međunarodnog prava i uređen je nizom temeljnih međunarodnih dokumenata ili se u njima navodi¹.

Stabilno društvo, u kojem se dinamički procesi promjene odvijaju bez nasilja, moguće je postići, održavati i dalje razvijati samo onda kada su ispunjeni uvjeti za učinkovito ostvarivanje suvereniteta. Dodatno, suverenitet treba ostvarivati sukladno sljedećim načelima: dobro i demokratski upravljanje, nediskriminacija, stvarna jednakopravnost, te poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući i prava manjina.

U suvremenoj demokratskoj državi, dužnost države prema njezinim stanovnicima temelji se na suglasnosti naroda. Suverenitet, dakle, proizlazi iz naroda i služi narodu. Suverenitet ne podrazumijeva samo prava, već i obveze i odgovornosti.

¹ To uključuje, *inter alia*, i članke 1. i 2. Povelje Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: „Povelja UN-a“), Helsinški završni dokument KESS iz 1975. godine, načela I-X; Parišku povelju za novu Europu iz 1990. godine; KESS-ov Dokument sa sastanka o ljudskoj dimenziji održanog u Kopenhagenu iz 1990. godine (u daljnjem tekstu: „Dokument iz Kopenhagena“), stavak 37.; Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe iz 1995. godine (u daljnjem tekstu: „Okvirna konvencija“), Preambula i članak 21.; Deklaraciju UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama iz 1992. godine (u daljnjem tekstu: „UN-ova Deklaracija o manjinama“), članak 8 (4); Završni dokument EU s utemeljiteljske konferencije Pakta stabilnosti u Europi iz 1994. godine (u daljnjem tekstu: „Pakt stabilnosti“), stavak 1.6.

Posebice, države su, svima u okviru vlastitih jurisdikcija, dužne omogućiti uživanje ljudskih prava i sloboda, uključujući i prava manjina².

U kontekstu međunarodne odgovornosti u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava, uključujući i prava manjina, države su odgovorne pred međunarodnom zajednicom i time obvezane ispuniti svoje obveze podnošenja izvještaja međunarodnim nadzornim i savjetodavnim tijelima. Takva tijela imaju značajnu ulogu u promoviranju transparentnosti, razumijevanja i dobre volje, a države trebaju podržavati, razvijati i u potpunosti sudjelovati u tim mehanizmima.

U odgovornosti članica, koje proizlaze iz suvereniteta, ubraja se i promoviranje integracije društva. Na osnovu iskustva Visokog povjerenika OESS-a za nacionalne manjine (u daljnjem tekstu: „Visoki povjerenik“), trajni mir, stabilnost, unutarnja i vanjska sigurnost i prosperitet povezani su s omogućavanjem procesa integracije svih sastavnih dijelova društva. Rečeno podrazumijeva da države članice štite svoje raznolikosti kroz politike te institucionalne i pravne okvire, koji olakšavaju inkluziju, priznavanje i uzajamno prilagođavanje.

To što država ne funkcionira, odnosno nije savršena, nije razlog da se izbjegne rad na razvoju i primjeni integracijskih politika; naprotiv, upravo suprotno, iskustvo Visokog povjerenika ukazuje na to da uspostavljanjem integracijske politike država, zapravo, bolje funkcionira.

2 Ova vrsta odgovornosti uvrštena je, *inter alia*, i u: Helsinški završni dokument KESS-a, Načelo VII, stavak 4.; Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (u daljnjem tekstu: „Europska konvencija“), članak 1.; i posebice u svezi manjina, Međunarodni pakt UN-a o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine (u daljnjem tekstu: „Pakt o građanskim i političkim pravima“), članak 27.; UN-ovu Deklaraciju o manjinama, članak 1(1); Dokument iz Kopenhagena, stavak 33(1) i 36(2); te u Okvirnu konvenciju, članak 1.

Dobro i demokratski upravljanje

2. Dobro i demokratski upravljanje služi potrebama i interesima cjelokupnog stanovništva jedne države. Dok demokracija podrazumijeva vladavinu većine u donošenju odluka u političkoj sferi, ona također uključuje i mjere zaštite protiv zlouporabe većinske vlasti. Ovo se postiže stvaranjem uvjeta za zaštitu i sudjelovanje manjina, kao i olakšavanjem inkluzivnih procesa upravljanja u koji su uključeni svi članovi društva.

Pluralistička demokracija, razdioba vlasti, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, neraskidivo međusobno povezani, preduvjeti su za trajni mir, sigurnost i pravdu.

Sve države članice OESS-a zalažu se za provedbu demokracije, uz politički pluralizam, kao temeljnog načela svojih zakonskih i političkih obveza³. Budući da se vlast temelji na volji naroda⁴, to podrazumijeva da svatko ima pravo sudjelovati u pitanjima od društvenog značaja. To za sobom povlači postojanje predstavničkih institucija na svim razinama vlasti⁵.

Demokracija – i upravljanje vođeno načelima demokracije – namijenjena je i štiti cjelokupno stanovništvo pojedine države, bez obzira na kulturološke, socijalne, ekonomske, jezične, etničke ili vjerske razlike ili pripadnosti. Države članice moraju u potpunosti poštivati vladavinu prava i međunarodne standarde prava manjina, u koje spadaju i oni koji se odnose na učinkovito sudjelovanje manjina⁶. Dakle, demokratski proces donošenja odluka omogućuje svima stvarno sudjelovanje u upravljanju i izražavanju mišljenja, pa i onima koji su u neravnopravnom položaju u strukturalnom smislu⁷.

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

4 Opća deklaracija o ljudskim pravima, članak 21(3).

5 Međuparlamentarna unija, Opća deklaracija o demokraciji, 1997. godina (u daljnjem tekstu: „Deklaracija o demokraciji“), stavak 11.

6 Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu, 1999. godina (u daljnjem tekstu: „Preporuke iz Lunda“), Preporuka 2.

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

Proces dobrog i demokratskog upravljanja može zahtijevati participativne oblike sudjelovanja u donošenju odluka koji aktivno dopiru do skupina koje bi u protivnom bile marginalizirane.

Demokratsko upravljanje podrazumijeva razdiobu vlasti. U određenim kontekstima, stvarno sudjelovanje može porasti ukoliko se primijene instrumenti poput teritorijalnog ili neteritorijalnog prenošenja ovlasti ili dogovora o sudjelovanju u vlasti⁸.

Nediskriminacija i stvarna jednakopravnost

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

Zabrana diskriminacije i promoviranje stvarne jednakopravnosti, načela su navedena u međunarodnim instrumentima kojima se uređuju ljudska prava, kako na općoj⁹ tako i na regionalnoj razini.

⁸ Preporuke iz Lunda, Preporuke 14-20.

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

OESS je na regionalnoj razini utvrdio načela nediskriminacije i jednakopravnosti.¹⁰ Konkretno, u odnosu na manjine, ostvarivanje njihovih prava bez diskriminacije sadržano je u nizu dokumenata.¹¹ Primjerice, većina država članica OESS-a ugradila je ova načela i standarde u svoje ustave. Za članice Vijeća Europe, Konvencijom o ljudskim pravima izričito je zabranjena diskriminacija na temelju povezanosti s nacionalnom manjinom, kao što je zabranjena i na drugim srodnim temeljima, kao što su rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, te nacionalno ili socijalno porijeklo.¹²

Nediskriminaciju na temelju, *inter alia*, rasnog i etničkog porijekla¹³ i nacionalnosti¹⁴, Europska unija¹⁵ također je uredila i provela kroz dvije direktive.¹⁶

Jednako postupanje ne znači i istovjetno postupanje. Da bi se ostvarilo, načelo jednakopravnosti nužno dopušta - a u nekim slučajevima i traži - drugačije postupanje prema nekim osobama kako bi im bilo omogućeno ostvarivanje svih prava ravnopravno s drugim članovima društva. Nekoliko instrumenata potvrđuje da, kada je to potrebno i prikladno, treba donijeti posebne mjere¹⁷ kako bi se stvorili uvjeti za ostvarivanje pune i stvarne jednakopravnosti za grupe u nepovoljnom položaju, do kojeg je došlo uslijed diskriminacije u prošlosti, systemske ili stalne diskriminacije. Takve mjere nisu diskriminatorne po prirodi sve dok teže ovom legitimnom cilju i dok su razmjerne istom.¹⁸

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

11 Deklaracija UN-a o manjinama, članak 2(1); i Kopenhagenski dokument, stavak 31. Uz ove dokumente i Okvirna konvencija, u članku 4(1), posebno zabranjuje diskriminaciju na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini.

12 Deklaracija o ljudskim pravima, članak 14. i Protokol 12.

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

14 Ugovor o funkcioniranju, članak 18.

15 Sporazum iz Amsterdama, 1997. godina

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

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

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

Formalna jednakopravnost često nije dovoljna da bi puna i stvarna jednakopravnost bila zajamčena svim pripadnicima društva. Zbog toga države članice moraju donijeti konkretne i ciljane politike usmjerene na uklanjanje pravnih, ekonomskih, odnosno socijalnih prepreka koje mogu ograničiti stvarnu jednakopravnost i ometati puno sudjelovanje svih u političkom, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu države. Takve ciljane politike mogu ići i dalje od pukog uklanjanja prepreka jednakim mogućnostima i težiti stvaranju opipljive jednakopravnosti, što podrazumijeva jednakost ishoda u relevantnim područjima politike.

Poštovanje i zaštita ljudskih prava, uključujući i prava manjina

4. Poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, uključujući i prava manjina, omogućuje raznolikim društvima da se u potpunosti razviju u uvjetima sigurnosti, mira i suradnje. Međunarodne i pravno obvezujuće dužnosti predstavljaju minimum standarda koje države članice trebaju poštivati. Pozitivne obveze također podrazumijevaju proaktivne politike i promoviranje potpunog poštivanja prava svih pojedinaca.

Prava manjina su sastavni dio međunarodnih propisa o ljudskim pravima i nameću zakonske obveze svakom članu međunarodne zajednice. Države članice OEES-a su također obvezane svojim političkim opredjeljenjima na području prava manjina.¹⁹ Povelja UN-a naglašava važnost sprječavanja i uklanjanja prijetnji miru²⁰, a povijest pokazuje da je izbijanje sukoba izglednije kada države ne štite prava manjina na odgovarajući način.

Zaštita i promoviranje ljudskih prava uz poštovanje raznolikosti, uključujući i prava manjina, pomaže državi ojačati društvenu koheziju, pa stoga može biti smatrana preduvjetom za dugotrajni mir, sigurnost i stabilnost.

¹⁹ Dokument iz Kopenhagena.

²⁰ Povelja UN-a, članak 1.

Da bi promovirale integraciju društva, države bi trebale prepoznati raznolikost u svojim društvima i suzdržati se od bilo kakvih pokušaja asimiliranja manjina protiv njihove volje. Dodatno, obavezne su promovirati prava pripadnika manjina na učinkovito sudjelovanje u javnom životu i očuvanje svog identiteta pružanjem odgovarajućih mogućnosti za razvijanje svoje kulture, uporabe svog jezika i isповijedanje vjere²¹. Visoki povjerenik objavio je posebne preporuke o tome kako učinkovito ostvarivati ova prava, uzimajući u obzir i obrazovanje²², korištenje jezika²³ i učinkovito sudjelovanje u javnom životu²⁴.

Dok su prava manjina, u suštini, individualna prava, mnoga dobivaju na značaju samo onda kada se uživaju i primjenjuju u zajednici s drugima²⁵. Pojam „drugi“ treba tumačiti u najširem mogućem smislu tako da podrazumijeva pripadnike iste manjine, druge manjine ili većine.

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

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

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

24 Preporuke iz Lunda.

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

II. Načela integriranja

Prepoznavanje raznolikosti i višestrukih identiteta

5. Raznolikost je karakteristika svih modernih društava i skupina koje ih sačinjavaju. Zakonodavni i politički okviri trebaju biti prilagođeni činjenici da individualni identiteti mogu biti višestruki, višeslojni, kontekstualni i dinamični.

Mnoga suvremena društva odlikuju se rastućom razinom raznolikosti svoje populacije. Istovremeno, migracija – i imigracija i emigracija – doprinosi promjenjivosti demografije. Važno je uzeti u obzir i potencijalne učinke ovih fenomena u svezi položaja i stanja nacionalnih manjina.

U isto vrijeme, različiti segmenti i grupe koje čine društva su također i sami heterogeni i ne bi trebali biti smatrani nepromjenljivima i monolitnima.

Individualni identiteti mogu biti, i u stvari sve više jesu, *višestruki* (osjećaj da imate nekoliko paralelnih identiteta; primjerice, pripadnost ne samo jednoj etničkoj grupi), *višeslojni* (razni identiteti postoje usporedo i preklapaju se u istoj osobi, poput etničkog, vjerskog, jezičnog, spolnog, profesionalnog i slično), *kontekstualni* (kontekst može odrediti koji je identitet istaknutiji u određenom trenutku) i *dinamični* (sadržaj svakog identiteta i pripadnost pojedinca identitetu mijenja se s vremenom).

Kako bi se izgradile i održale pravične, stabilne i mirne demokracije, nužno je prepoznati jasne karakteristike grupa i istovremeno priznati heterogenost i fluidnost unutar tih grupa. Društvo obogaćuju raznolikosti i pluralizam koji iz njih proizlazi, ako i kada su veze između grupa (manjinskih i većinskih), kao i između grupa i vlasti, utemeljene na povjerenju i međusobnom poštivanju, kooperativnoj interakciji i aktivnom sudjelovanju. Potrebno je poticati veze unutar zajednice i između zajednica, budući da one jačaju koheziju društva, smanjuju napetosti i preventivno djeluju na rizik od sukoba.

Stoga je bitno raznolikost priznati unutar odgovarajućih okvira. Prihvatanje činjenice da raznolikost obogaćuje društvo podrazumijeva da se države ne bi trebale definirati isključivim i (mono)etničkim nazivljem kao „vlasništvo“ jedne ili više određenih etničkih grupa. Dodatno, pripadnici većinskih i manjinskih skupina trebali bi prihvatiti činjenicu da se njihovi identiteti – kao i identitet države – mogu promijeniti i evoluirati kroz kontakt i razmjenu s drugim skupinama.

Prepoznavanje multidimenzionalne raznolikosti utkane u društvo, grupe i u individualne identitete treba prožimati cjelokupno zakonodavstvo i stvaranje integracijskih politika. To, primjerice, znači da poistovjećivanje s višestrukim identitetima i kontekstualna povezanost trebaju biti dozvoljeni, uključujući i popis stanovništva; da bi se trebale obeshrabriti zatvorene liste identiteta u popisu stanovništva; i da bi svi trebali imati pravo, s vremenom, promijeniti svoju pripadnost.

Prvenstvo dobrovoljne samoidentifikacije

6. Identiteti su prvenstveno predmet individualnog odabira sukladno načelu dobrovoljne samoidentifikacije. Prava manjina uključuju pravo pojedinih članova manjinske zajednice da izaberu hoće li biti ili ne biti tretirani kao manjine. Taj izbor, ili odbijanje istog, ne smije rezultirati nepovoljnijim položajem. Pravo na slobodu izbora ne smije trpiti bilo kakva ograničenja. Zabranjena je asimilacija protiv volje pojedinca od strane države ili trećih osoba.

Međunarodni standardi prava manjina su jasni u ustanovljavanju stajališta da je pripadnost manjinskoj skupini predmet osobnog odabira koji svakako mora biti utemeljen i na nekim objektivnim kriterijima važnim za identitet pojedinca²⁶. Nikakav nepovoljniji položaj ne smije proizići iz izabrane pripadnosti određenoj grupi.²⁷ Zakonodavstvo i integracijske politike trebaju zrcaliti načelo slobode odabira. To

26 Okvirna Konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 3, kao što je protumačen u Mišljenju Savjetodavnog odbora i Dokument iz Kopenhagena, stavak 32.

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

znači, primjerice, da vlasti ne bi trebale povezivati osobe s određenim grupama na temelju vidljivih karakteristika ili drugih pretpostavki bez njihove suglasnosti²⁸.

Zabrana asimilacije protiv nečije volje znači da nitko ne može biti prisiljen da se izjasni o svome identitetu. Ukoliko do izjašnjavanja dođe, izbor bi trebao biti otvoren i ne bi trebao biti ograničen samo na zatvorene liste identiteta²⁹. Ovim se ne podrazumijeva da se pod bilo kojim izabranim identitetom može tražiti i njegovo priznanje. U obzir je potrebno uzeti objektivne kriterije, relevantnost i druge čimbenike, a neki aspekti mogu biti u diskrecijskom pravu države. Uz zabranu prisilne asimilacije, države bi također trebale priznati da drugi, suptilniji i manje vidljivi oblici „indirektne asimilacije“ poput društvenih pritisaka, hijerarhije uspostavljene između pojedinih etničkih grupa, predrasude i slično, mogu dovesti do asimilacije protiv volje pojedinca, a mogu ih činiti nedržavni i državni organi.

Iako je svaki oblik asimilacije koji nije odabran, - čak i ako je riječ o neizravnoj i nedobrovoljnoj asimilaciji, - zabranjen, načelo slobode implicira da svjesno odabrana asimilacija mora biti dozvoljena i ne mogu je ni stigmatizirati, niti osujetiti pripadnici većinskog ili manjinskog naroda. To znači da je država također odgovorna za stvaranje okruženja u kojem pojedinci mogu napraviti ovakav izbor slobodno i u bilo kojem trenutku.

Neizolacijski pristup pitanjima nacionalnih manjina

7. S obzirom da neka prava manjina dobivaju smisao tek kada se primjenjuju u zajednici s drugima, to može uzrokovati određeni stupanj razlikovanja od drugih grupa u društvu u određenom kontekstu. Unatoč tomu, izolacija ili pretjerana odvojenost može oslabiti veze među zajednicama i podrivati kohezivnost društva.

Kao što je gore navedeno,³⁰ neka prava manjina su pojedinačna prava koja dobivaju smisao samo kada se uživaju i primjenjuju u zajednici sa drugima³¹. Ovo važi za mnoga jezična i kulturna prava, kao i za prava koja se, među ostalim, odnose

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

29 Vidjeti Smjernicu 5.

30 Smjernica 4.

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

na obrazovanje, sudjelovanje, religiju i udruživanje. Osjećaj pripadnosti određenim zajednicama, bilo da se radi o većinskoj ili manjinskoj, može ojačati veze unutar zajednice i solidarnost. Takav zajednički osjećaj pripadnosti zajednici utkan je u prava manjina i neophodan za zaštitu i promociju prava pripadnika manjinskih skupina.

Međutim, vrlo je važno da društvo uspostavi primjerenu ravnotežu između stupnja razdvojenosti nužnog za slobodno izjašnjavanje i razvoja raznolikosti s jedne strane, te uspostave i jačanja veza između i unutar različitih zajednica društva kao cjeline s druge strane. Ukoliko veze među zajednicama nisu dovoljno razvijene, integracija je zaustavljena, a to dovodi kohezivnost i, na kraju, stabilnost u opasnost³². Odgovarajuća ravnoteža između ova dva elementa ne može se *a priori* definirati: stupanj do kojeg su zajednice, i većinske i manjinske, uvjerenе da se njihova prava i osjećaj pripadnosti društvu poštuju mogu se promijeniti tijekom vremena. U tom smislu, ta ravnoteža je kontekstualna jer, zavisi od više elemenata svojstvenih svakom društvu, uključujući povijest, stavove i institucionalne i političke režime.

Visoki povjerenik je uočio da razina razdvojenosti između zajednica može postati prevelika, i kao takva štetna za integraciju društva kao cjeline, kada za posljedicu ima izolaciju, a ponekad čak i segregaciju. Ovo se pokazalo točnim čak i kada je ova razdvojenost uvedena od strane same zajednice. Primjerice, lingvistička prava koja se odnose na obrazovanje pripadnika manjina, iako su važan dio prava manjina, ne bi trebala za posljedicu imati paralelne i neinteraktivne zajednice unutar zemlje.³³ Tamo gdje je to odgovarajuće i temeljeno na predočenim dokazima, vlasti bi trebale intervenirati i suprotstaviti se velikoj razdvojenosti i opasnosti od segregacije; primjerice, uspostavljanjem integriranih nastavnih planova i programa ili prilagođavanjem politika nastanjanja kako bi se izbjegla opasnost od nastanka odvojenih rezidencijalnih naselja. Ovakve politike ne bi trebale nepotrebno ometati poštovanje tradicija vezanih za identitet i stil života predviđenih pravima manjina.

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

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

Zajedničke javne institucije, osjećaj pripadnosti i uzajamno priznavanje

8. Integracija je proces kojim se zahtijeva da svi članovi određenog društva prihvate zajedničke javne institucije i dijele osjećaj pripadnosti zajedničkoj državi i jednom društvu. Ovim se ne isključuje mogućnost postojanja različitih identiteta, koji konstantno evoluiraju, višestruki su i kontekstualni. Mehanizmi koji imaju za cilj postizanje obostranog priznavanja, nužni su za ostvarivanje legitimnih zahtjeva različitih grupa ili zajednica.

Do integracije kao dvosmjernog procesa može doći samo ako svi legitimnim prihvate postojanje i ulogu zajedničkih institucija, kao i minimalan stupanj pripadnosti zajedničkoj pluralističkoj i raznolikoj državi i društvu. Maksimalistički pristupi, kao što su odbacivanje legitimiteta države, bojkot institucija, negiranje multinacionalnog ili multietničkog karaktera države i društva ili održavanje asimilacionih stajališta, protivni su procesu integracije.

Ovo načelo podrazumijeva da u raznolikim društvima utemeljenima na vladavini prava i političkom i institucionalnom pluralizmu, nema suprotstavljenosti između postojanja različitih identiteta i zajedničkog osjećaja pripadanja, koji uključuje, ali nije ograničen samo na, zajedničke institucije.

Država stoga treba iznaći politike, zakonske propise i mehanizme kojim bi omogućila i podržala izražavanje i uvažavanje raznolikosti unutar zajedničkog institucionalnog i pravnog okvira. Da bi do integracije došlo, pojedinci i grupe moraju prihvatiti takve instrumente i doprinijeti njihovom funkcioniranju.

U pogledu ovog načela, pod pojmom „zahtjevi“ ne podrazumijevaju se samo zahtjevi za priznavanje prava, nego obuhvataju sve legitime interese ili razumne zahtjeve različitih grupa ili osoba. To također podrazumijeva priznavanje posljedica takvih zahtjeva, kako za one koji ih snose, tako i za društvo kao cjelinu. Primjerice, legitime zahtjeve za određenom provedbom prava ili posebnih mjera treba tumačiti unutar lokalnog konteksta; bilo kakve moguće utjecaje koje bi mogli imati na različite segmente društva i, na kraju, na sveukupnu koheziju društva, treba uzeti u obzir. Udovoljavanje vjerskoj raznolikosti također se ubraja u ovu kategoriju. Time se podrazumijeva tolerancija na razini pojedinca, između osoba i grupa unutar društva, ali i na razini države, a ostvaruje se uspostavljanjem zajedničkih pravila društva utemeljenima na potpunom poštivanju ljudskih prava čime se omogućuju vjerske slobode i izražavanje vjerskih raznolikosti, posebice na javnim mjestima.

U kontekstu integracije raznovrsnih društava, pojedinci i/ili grupe mogu pregovaranjem i međusobnim priznavanjem naći svima prihvatljivo rješenje za pitanja s kojima se susreću. Izvjesnije je da će rezultati pregovaranja biti održiviji, i samim time više doprinijeti dugoročnoj stabilnosti, kada su pripadnici i većinske i manjinske zajednice, u najvećoj mogućoj mjeri, udovoljili zahtjevima drugih strana. Takve pregovore treba održavati unutar institucionalnih i proceduralnih okvira koji omogućuju učinkovito sudjelovanje i pravično donošenje odluka. Pored toga što tako raste mogućnost uspješnog ostvarenja ciljeva, sudjelovanje u pregovaranju može poboljšati angažman svih grupa u društvu.

Uključivanje i učinkovito sudjelovanje

9. Integracijske politike trebaju biti utemeljene na jednakopravnom sudjelovanju svih i na taj način težiti situaciji u kojoj svi uživaju punopravno članstvo u svojoj zajednici, svi imaju jednako pravo pristupa javnim dobrima i uslugama i svima se pružaju jednake mogućnosti. Učinkovito sudjelovanje na jednakim temeljima svih članova društva u socijalnom, gospodarskom, kulturnom životu i u javnim djelatnostima treba biti uobičajena sastavnica takvih politika.

Uspostava punopravnog članstva u društvu, jednake mogućnosti i jednako postupanje prema svima, uz pristup svim javnim dobrima i uslugama, treba biti vodeće načelo prilikom donošenja integracijskih politika. To znači da države moraju proaktivno promovirati raznolikost i stvarati uvjete kako bi se svi osjećali i djelovali kao punopravni članovi tog društva. Osjećaj pripadnosti zajedničkom društvu podrazumijeva da, kada su prisutni potrebni uvjeti, pojedinci, neovisno od vlastitog identiteta, ne bi trebali samo poštivati zakone i prava drugih³⁴, nego i izbjegavati samoizolaciju i u potpunosti iskoristi mogućnost usmjeravanja zahtjeva kroz legitimne instrumente koje vlasti nude.

Politika integracije treba podržavati i promovirati učinkovito sudjelovanje svih članova društva u svim oblicima socijalnog, ekonomskog, kulturnog života i javnih djelatnosti na jednakom temelju, neovisno o njihovoj pripadnosti većinskoj ili manjinskoj zajednici. To, *inter alia*, iziskuje postojanje sveobuhvatnog antidiskriminacijskog zakonodavstva, i učinkovito praćenje njegove primjene, te može podrazumijevati i uspostavu neovisnih antidiskriminacijskih tijela,

34 Opća deklaracija o ljudskim pravima, članak 29.2 i Okvira konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 20.

pravobranitelja ili drugih specijaliziranih institucija. Stvaranje uvjeta za uspostavljanje učinkovitih instrumenata sudjelovanja u svim segmentima života također je nužno³⁵. Učinkovitost ovih instrumenata mora biti kontinuirano monitorirana i po potrebi, s vremena na vrijeme, ažurirana³⁶. Nadalje, nužno je informacije o dostupnim pravnim lijekovima protiv diskriminacije, uključujući indirektnu ili višestruke oblike diskriminacije, kao i informacije o instrumentima koji potiču sudjelovanje, u najvećoj mogućoj mjeri učiniti dostupnima na jezicima nacionalnih manjina.

Prava i obveze

10. Integracijske politike moraju biti osviještene i konzistentne u pogledu interesa svih pripadnika društva, uključujući i prava osoba koje su pripadnici manjina. Osim posjedovanja ovih prava, svi pripadnici društva imaju obvezu pokoravati se zakonima i odgovornost u smislu doprinosa društvu i njegovoj integraciji.

Na osnovu iskustva Visokog povjerenika, dugoročni mir, stabilnost, sigurnost i blagostanje mogu biti ostvareni samo u onim društvima u kojima se promovira integracija društva i poštovanje raznolikosti.³⁷ Integracija, uz poštovanje raznolikosti, vodeće je načelo rada Visokog povjerenika za nacionalne manjine koje zahtijeva poštovanje prava manjina na održanje i razvijanje svoje kulture i očuvanje bitnih elemenata svog identiteta kao što su vjeroispovijest, jezik, tradicija i kulturno nasljeđe. Istovremeno, potrebno je težiti ka kohezivnom društvu u kojem svaka osoba ima mogućnost sudjelovanja i utjecanja na politički, ekonomski, socijalni i kulturni život društva kao cjeline. To podrazumijeva balansiranje prava i interesa svih grupa, i manjinskih i većinskih. Odgovarajuća ravnoteža različita je u svakom društvu i nikada se ne može ostvariti jednom i za sva vremena, jer je dinamičnost karakteristika društva. Zato je potrebno stalno praćenje i rebalansiranje radi prilagođavanja promjenjivim prilikama.

Dakle, integracijska politika djelovanja treba biti osmišljena i provedena kroz kontinuirani i demokratski proces koji doprinosi dobrom upravljanju. To zahtijeva priznavanje, prihvaćanje i predanost svih dionika. Integracijska politika djelovanja treba biti utemeljena na poštivanju prava svih i treba uzeti u obzir legitimni interes

³⁵ Vidjeti Smjernice 38-41.

³⁶ Preporuke iz Lunda, Preporuka 22.

³⁷ Preporuke iz Bolzana/Bozoe o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima (u daljnjem tekstu: „Preporuke iz Bolzana/Bozoe”, Pojašnjenje Preporuke 7.

svih pripadnika društva, neovisno jesu li su oni njegovi članovi ili ne.³⁸ Razdvojenost zajednica i grupa nije dobar temelj na kojem bi se gradilo društvo koje dobro funkcionira i ima dobre izgleda za ostvarenje održive stabilnosti. Pod integracijom se podrazumijeva i interakcija, a ne samo puko toleriranje više kultura.³⁹

Integracija je proces koji angažira sve. Ne samo prava, nego i obveze pripadnika društva podijeljene su jednako među svima. Pored poštivanja zakona i prava drugih⁴⁰, ove obveze podrazumijevaju odgovornost za doprinosenje društvu i njegovoj integraciji kao i njegovim demokratskim procesima. Pripadnici manjina trebaju sudjelovati u svim aspektima upravljanja u državi u kojoj žive i njihovo sudjelovanje ne treba biti ograničeno na područja koja se samo na njih odnose. U ovom kontekstu, uspostavljanje paralelnih, izoliranih, manjinskih ili većinskih zajednica ne pridonosi općoj integraciji društva.

Veze među zajednicama

11. Integracijske politike bi trebale sadržavati mjere koje potiču dijalog i interakciju među zajednicama na temelju tolerancije i međusobnog poštivanja. Navedeno pokriva širok spektar inicijativa na raznim područjima, uključujući obrazovanje, medije i jezik. Kada je to moguće, treba preferirati uporabu pozitivnih inicijativa kako bi se osigurala usklađenost ponašanja, a izbjegavati korištenje kaznenih mjera.

Integracijske politike trebaju promovirati kontakte i razmjenu između zajednica i pojedinaca kroz različite inicijative i podizanje razine svijesti o zajedničkim prednostima interakcije, dijaloga i sudjelovanja.⁴¹

U kontekstu obrazovanja, mjerama poput razmjene između škola u kojima se obrazuju učenici koji su pripadnici i većinskog i manjinskog naroda, mogu se promovirati interakcija i međusobno razumijevanje.⁴² Kada se radi o medijima,

38 UN Vijeće za ljudska prava - Opći komentar br. 23, Prava manjina (članak 27), 08-04-1994, stavak 5.1; Europska komisija za demokraciju kroz zakon (Venecijanska Komisija) (u daljnjem tekstu: Venecijanska Komisija), „Izveštaj o pravima nedržavljana i pripadnika manjina“, CDL-AD(2007)001).

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

40 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 20, i Deklaracija UN-a o ljudskim pravima, članak 29.1.

41 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 6.

42 Vidjeti Smjernice 44 i 45.

dozvoljavanje ili čak poticanje emitiranja programa na više jezika još je jedan primjer kojim se promovira interakcija kako unutar programa tako i kroz publiku u različitim jezičnim zajednicama.

U brojnim slučajevima, uporaba upravnih ili kaznenih mjera radi poticanja poštovanja određenih dužnosti vezanih za integraciju – poput obveze učenja, a u nekim slučajevima i uporabe državnog jezika – mogu dovesti do ozlojeđenosti i stvoriti otpor, tako potkopavajući, a ne promovirajući integraciju društava. Obrnuto, pozitivne inicijative pokazale su da su učinkovitije u pružanju podrške i stvaranju uvjeta pogodnih za integraciju.

Primjerice, a kao što će biti objašnjeno u tekstu koji slijedi⁴³, države mogu legitimno promovirati službeni jezik svoje države. Međutim, ovo treba činiti samo kroz pozitivne inicijative (kao što je promoviranje multijezičnosti, nuđenje sati jezika, itd.), a ne sankcijama, i, u svakom slučaju, treba poštivati jezična prava pripadnika manjina. Uviđanje prednosti i pozitivnih vrijednosti etničke, kulturne i jezične raznolikosti sukladno je promoviranju multijezičnosti svih pripadnika društva. U tom smislu, poticanje većine da postigne umijeće vladanja jezicima manjina može doprinijeti integraciji društva.

Politike djelovanja usmjerene na većinske i manjinske grupe

12. Potrebno je osmisliti i primjenjivati usmjerene politike tako da se odnose na pripadnike i manjinskih i većinskih naroda. Ovim se ukazuje na činjenicu da je integriranje društva proces međusobnog priznavanja i prilagođavanja, te aktivnog angažmana svih pripadnika društva, bilo kao pojedinaca ili kao organizirane grupe.

Integracija je proces u kojem sudjeluju svi pripadnici društva, i većine i manjine. Kao takva, izvjesno je da će dovesti do postepene prilagodbe društvenim strukturama, što je prirodni rezultat priznavanja, međusobnog prilagođavanja i aktivnog angažmana. Stoga se treba zasnivati na konkretnoj politici⁴⁴, usmjerenoj ka ostvarivanju uravnotežene interakcije u društvu. Ovakvom politikom treba angažirati i pripadnike manjine i pripadnike većine u procesu međusobne prilagodbe. Primjer politike usmjerene na većinu je izrada nastavnih planova

43 Smjernica 42.

44 Vidjeti dio IV.

i programa za opće obrazovanje koji sadrže i podatke o manjinama i njihovom doprinosu kulturi i povijesti države. Mediji trebaju biti jednako pažljivi kada se radi o doprinosu koji oni mogu dati kako bi se etničke, kulturne i jezičke raznolikosti društva ogledale u svim programima i za svu publiku, a ne samo proizvodnjom specijaliziranih programa za manjine.

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

Međusobno prilagođavanje i aktivno sudjelovanje učinkovito se ostvaruju kroz inkluzivne procese donošenja odluka koje, svima koji žele da se njihov glas čuje, omogućuju direktno sudjelovanje ili preko legitimno izabranih predstavnika. Ovim procesima također se otvara jasan proceduralni put za sudjelovanje, te daju učinkoviti pravni lijekovi protiv nepravednog ili samovoljnog isključenja.

III. Elementi okvira integracijske politike

Oblikovanje učinkovitih politika

13. Vlade trebaju, u razumim vremenskim okvirima, izraditi strategiju, politiku i njima povezane akcijske planove za integriranje uzimajući u obzir nadležnosti i uloge različitih razina vlasti, kao i drugih sudionika i interesnih grupa. Stoga pri izradi integracijskih politika treba koristiti oba pristupa: od vrha prema dolje, kao i od dna prema vrhu.

Budući da nijedna politika ne može obuhvatiti i reagirati na sve elemente raznolikosti i odnosa između grupa, potrebno je koordinirano reagirati na više polja. Općenito, ovakav pristup iziskuje izradu cjelovite strategije integracijske politike koja sadrži konkretne akcijske planove s jasno definiranim ciljevima, mjerljivim aktivnostima i rasporedima na svim relevantnim poljima, uključujući ekonomsko, društveno, kulturno i političko polje.

Država je primarno odgovorna za uspostavljanje okvira i politika, te osiguravanje postizanja integracije društva. Međutim, politike mogu biti učinkovite samo ako se sve razine vlasti – državna, regionalna i lokalna – angažiraju sukladno svojim nadležnostima. Stoga je potrebno nacionalne strategije i planove koji sadrže opća načela, smjernice i ciljeve, nadopunjavati i adekvatno kontekstualizirati kroz lokalne, a tamo gdje je relevantno, i kroz regionalne strategije i akcijske planove.

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

14. Vlade trebaju promovirati učinkovito sudjelovanje svih relevantnih segmenata društva, uključujući i pripadnike manjina, u postupku izrade, provedbe i praćenja integracijskih politika.

Države trebaju osigurati da svi zainteresirani članovi društva, uključujući i pripadnike manjina, uživaju odgovarajuće mogućnosti da se njihov glas čuje na svim razinama vlasti, posebice u pogledu pitanja koja se na njih izravno odnose, ali ne ograničavajući se isključivo na njih. Posebice je potrebno prilikom izrade i provedbe integracijskih politika obaviti savjetovanje s predstavnicima svih interesnih grupa. Oni također trebaju sudjelovati u proračunu i procjeni djelovanja takvih politika.

Učinkovito sudjelovanje podrazumijeva, *inter alia*, da su predstavnici manjina u stanju vršiti značajan utjecaj na sam proces stvaranja politike, te time lakše preuzeti i dio odgovornosti i svoj udio u ishodu. Formalno angažiranje nije dostatno. Primjeri sredstava i instrumenata koji pomažu stvarnom sudjelovanju uključuju: izborna uređenja, specijalizirana državna tijela, savjetodavne mehanizme, participativne postupke donošenja odluka i kampanje za dizanje svijesti⁴⁵. Potrebno je uložiti posebne napore kako bi se utvrdile prepreke sudjelovanju te načini prevladavanja istih.

15. Politike postižu bolji učinak kad su zasnovane na čvrstim dokazima i uspostavljene tako da djeluju u konkretnim okolnostima. Razvoj politike treba temeljiti na prikupljanju sistemskih i sveobuhvatnih informacija, kao i na njihovoj objektivnoj analizi. Podatke treba razvrstati prema onim kriterijima koji su relevantni za integracijske politike, poput etničke pripadnosti ili jezika. Pri prikupljanju i obradi podataka, treba u potpunosti poštivati načelo samoidentifikacije i obvezujuća pravila zaštite osobnih podataka.

Kao što su nadležna nadzorna tijela⁴⁶ istaknula, objektivni, pouzdani, i razvrstani podaci su ključni za osmišljavanje i provođenje učinkovite politike koja promovira i štiti prava pripadnika manjina.

45 Komentar na Preporuke iz Lunda.

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

U tom smislu, politike treba temeljiti na statističkim dokazima, posebice kada je riječ o aspektima relevantnim za prava manjina i integriranja, kao što su: etnička pripadnost, jezik i drugo, a također trebaju omogućiti i višestruko identificiranje. Države uživaju široku slobodu u pogledu instrumenata i mehanizama za prikupljanje podataka, u koje spadaju i službeni popisi stanovništva. Međutim, u popisima stanovništva ne treba zahtijevati obavezno izjašnjenje o pripadnosti određenim identitetima ili skupinama, budući da nitko ne treba biti prisiljen izjasniti se o pripadnosti određenoj manjinskoj grupi.⁴⁷ Popisni obrasci ne trebaju ograničavati ispitanika zatvorenim listama, budući da samoidentifikacija isto tako podrazumijeva mogućnost odabira pripadnosti koju određena osoba preferira.⁴⁸ Otvorene liste omogućuju da osobni izbor bude odražen u rezultatima, i da se, istovremeno, izbjegne problem koji nastaje kada pojedine grupe imaju osjećaj da nisu predstavljene u kategorijama službenog popisa. Upitnike i metodologiju izrade popisa stanovništva treba razraditi u suradnji s predstavnicima manjina, te sva dokumentacija treba biti prevedena na relevantne jezike nacionalnih manjina.⁴⁹

Popisi stanovništva nisu jedini način za prikupljanje pouzdanih informacija o strukturi populacije. Države također trebaju razmotriti korištenje pouzdanih i objektivnih podataka prikupljene njih kroz druge instrumente ili dobivenih iz drugih izvora, kao što su neovisna sociološka, etnografska, lingvistička i druga znanstvena istraživanja i analize, uključujući i ankete po domaćinstvima, ankete radne snage, ankete provedene u školama i druge, ili podaci prikupljeni u općinama. I kvantitativne i kvalitativne metode prikupljanja i analize podataka mogu pružiti pouzdane, te stoga korisne dokaze. Bitno je da su podaci prikupljeni, obrađeni i pohranjeni, i da se koriste na način koji je u potpunosti usklađen sa standardima o zaštiti osobnih podataka.⁵⁰

Pri tumačenju podataka, nadležna tijela moraju biti svjesna da dosadašnje iskustvo i strah od diskriminacije može potaknuti osobe da sakriju svoj identitet, što bi dovelo do nedovoljne zastupljenosti određenih grupa. U svakom slučaju, vlade bi morale iznaći način kako da pripadnici manjina postanu svjesni posljedica pružanja podataka o svojoj etničkoj pripadnosti i jeziku/jezicima, jer to može utjecati

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

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

49 Komentar na jezik, stavak 21.

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

na jezička prava, mehanizme sudjelovanja i druge aspekte politike povezane s određenim demografskim pragovima.

16. Potrebno je izdvojiti odgovarajuće financijske i ljudske resurse za izradu, provedbu i praćenje zadataka navedenih u strateškim i akcijskim planovima.

Akcijski planovi bi trebali precizirati financijske i ljudske resurse koji su potrebni za provedbu zadataka, navesti, načine osiguranja tih resursa, uključujući i uspostavu rasporeda.

Problem ograničenih resursa javlja se čak i u najbogatijim državama. Međutim, kako ograničeni resursi ne mogu biti izgovor država za nepoštivanje obveza u svezi ljudskih prava, to također ne može biti izgovor za neaktivnosti pri izradi, usvajanju i provedbi realističnih integracijskih politika.

Troškovi se mogu znatno smanjiti učinkovitim povezivanjem politika i mjera na svim razinama i u različitim institucijama. Ovo uključuje povezivanje politika i mjera za cjelovitu integracijsku strategiju, kao i jamstvo za odgovarajuću koordinaciju. Efikasnost i učinkovitost se mogu poboljšati preciziranjem nadležnosti, zadataka, uloga, odgovornosti i postupaka koji se trebaju slijediti, uključujući i proces koordinacije. Osim toga, mnogi aspekti ljudskih prava u pogledu identiteta, a posebice priznanje pluralizma u društvu, ne zahtijevaju nužno puno resursa.

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

Resursi bi se trebali dodjeljivati pravedno i bez diskriminacije.

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

Sve instrumente i mjere nužno je redovno pratiti, vršiti procjenu ciljeva i ishoda, te prilagođavati na temelju dotadašnjeg iskustva i izmijenjenih okolnosti.⁵¹ Takve aktivnosti mogu dovesti do toga da se politika, zakonski propisi i provedbene mjere prilagođavaju situacijama i okolnostima koje su pretrpjele promjenu. Pri vršenju procjene učinka ne treba razmatrati samo jesu li su utvrđeni ciljevi ostvareni, već i relevantnost tih ciljeva.

Važno je da se integracijskom politikom postave jasni ciljevi s pokazateljima i mjerilima kako bi se omogućio sistematski i učinkovit razvoj politike, njene provedbe i prilagođavanja s vremenom.

Isto tako, nadležne vlasti trebaju interne recenzije nadopuniti neovisnim procjenama utemeljenim na jasnim kriterijima, formuliranim u savjetovanju s pripadnicima manjinskih skupina. Recenzije treba raditi redovito i prema određenom rasporedu, primjerice, svake dvije godine.

Zakonodavstvo i institucije

18. Zakonodavni okviri, u koje ulazi i ustavno pravo, trebaju biti inkluzivni, trebaju eksplicitno priznati postojanje raznolikosti u pluralističkom društvu i jamčiti mu zaštitu i promoviranje.

Načelo priznavanja raznolikosti u društvu i stvarnog sudjelovanja svih⁵² treba biti izraženo u zakonskim propisima. To se postiže eksplicitnim priznavanjem raznolikosti unutar pluralističkih društava. Zaštita raznolikosti treba biti zajamčena i njena vrijednost promovirana. Pravno okruženje postaje povoljno za integraciju samo onda kada je zakonodavstvo na svim razinama, uključujući i pod-državne

51 Preporuke iz Lunda, Preporuka 22.

52 Također vidjeti Smjernice 5 i 9.

razine gdje je to primjereno, prožeto ovakvim pristupom. Ovo se može dodatno poboljšati ako se ustavno utvrde načela priznanja i inkluzije, kao i učinkovitog sudjelovanja.

Pod inkluzivnim zakonodavstvom podrazumijeva se da je svim zainteresiranim manjinama osiguran odgovarajući način putem kojeg mogu dati svoje mišljenje u procesu izrade zakona i u procesu provedbe mjera. To znači da oni mogu značajno pridonijeti utvrđivanju sadržaja zakonskih propisa. Inkluzivnost je stoga usko povezana s pojmom i praktičnom manifestacijom učinkovitog sudjelovanja⁵³. Prema potrebi, to se može odnositi i na: utvrđenu proceduru donošenja odluka, stručnu raspravu, bolje i veće sudjelovanje u svim fazama izrade propisa, reviziju pred sudom na zahtjev manjinske grupe, te na pravo veta, mehanizme mirenja i druge oblike sudjelovanja.

19. Promoviranje i zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda svih pojedinaca bez diskriminacije treba biti ukorijenjena u ustavu i prenesena u konkretne norme i mehanizme. Prava manjina sastavni su dio ljudskih prava. Potrebno je uspostaviti sveobuhvatnu zakonsku regulativu koja se odnosi na prava manjina.

Ova Smjernica specificira načela nediskriminacije i stvarne jednakopravnosti onako kako su definirani u Smjernici 3. Zakonski propisi i provedbene mjere na svim razinama vlasti trebaju počivati na načelima nediskriminacije i stvarne jednakopravnosti, kako je to navedeno u međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Vrlo je važno da se ova načela ukorijene u ustav kako bi usmjerila formuliranje i tumačenje zakonskih propisa. Da bi se osigurala nediskriminacija u praksi, važno je načelo učinkovitog pravnog lijeka prenijeti na konkretne i dostupne mjere propisane zakonom.

Tamo gdje je to nužno, potrebno je usvojiti posebne mjere radi promoviranja cjelokupne i stvarne jednakopravnosti između pripadnika manjina i pripadnika većine; ove mjere ne treba smatrati diskriminatornima⁵⁴. Takve se mjere posebice odnose na grupe koje su dugo bile prisutne u društvu ili su brojno značajne⁵⁵.

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

54 Vidjeti Pojašnjenje Smjernice 3.

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

Iako je moguće prava manjina štiti posebnim odredbama u resornim zakonima (poput zakona o obrazovanju, medijima, izborima ili korištenju jezika), značajnu prednost može donijeti posebni zakon o pravima pripadnika manjina. Te prednosti mogu obuhvatiti omogućavanje lakšeg pristupa jasnim informacijama o pravima i pravnim lijekovima namijenjenim pripadnicima manjina, integriranju, osiguravanju usklađenosti s drugim zakonskim propisima, te priznavanju i podizanju opće svijesti o manjinama i njihovim pravima. Nadalje, sveobuhvatan zakon o pravima manjina može pružiti okvir za pojašnjenje pitanja poput područja osobne i teritorijalne primjene prava manjina, i definiranje važnih kriterija poput tradicionalnog ili značajnog bivanja na određenom prostoru te graničnih razina, koje je inače teško uklopiti u resorne zakone.

20. Iako je moguće ograničiti određena prava i slobode, ta ograničenja moraju biti jasno navedena u zakonu i utemeljena na legitimnim ciljevima poput: sigurnosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili prava i sloboda drugih, i moraju biti proporcionalna navedenim ciljevima.

Kao što je navedeno u propisima koji štite ljudskih prava, većina prava i temeljnih sloboda mogu biti predmetom određenih ograničenja utemeljenih na legitimnom javnom interesu sukladno ustavu i međunarodnim obvezama države. Ova se ograničenja moraju temeljiti na zakonu kako bi se izbjegla arbitrarnost, osigurao iscrpni popis mogućih razloga za stavljanje ograničenja te moraju biti nužna i proporcionalna cilju. Ograničenja treba usko tumačiti i redovito revidirati.

Kada je ograničenje na uživanje nekog prava uređeno zakonom ili se primjenjuje u specifičnom slučaju, odluka o ograničenju treba biti usklađena s relevantnom sudskom praksom⁵⁶ i inspirirana ustaljenom poredbenom interpretacijom sadržanom u relevantnim smjernicama.⁵⁷

Balansiranje dva ili više jednako zaštićenih prava koja su u potencijalnom sukobu provodi se na različite načine na političkoj i sudskoj razini. Na političkoj razini, zakonodavci mogu zakonom propisati da, u određenim okolnostima, prednost treba dati jednom pravu na račun drugog. Na sudskoj razini, ravnotežu između dva prava sud utvrđuje na temelju jasnih kriterija.

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

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

21. Zakonski propisi trebaju pružiti jasne i učinkovite pravne lijekove. Potrebno je osigurati puni pristup ovim lijekovima.

Zakonske propise treba podržati učinkovitim pravnim lijekovima, zahvaljujući kojima kršenje zakona postaje kažnjivo, a posljedice istog reverzibilne⁵⁸. Ovaj koncept svoje ishodište nalazi u načelima vladavine prava i jednake zaštite pod okriljem zakona, sadržanim u propisima o međunarodnim ljudskim pravima i općeprihvaćenim u svim državama članicama.

Pravni lijekovi trebaju biti propisani zakonom. Trebaju biti definirani što jasnije, kako bi njihovo arbitrarno tumačenje bilo svedeno na najmanju moguću mjeru, te o njima moraju odlučivati nezavisni sudovi. U osiguravanje učinkovitog pristupa pravnim lijekovima moguće je ubrojiti uspostavljanje i podršku neovisnih tijela, poput pravobranitelja ili nacionalne institucije ljudskih prava, te pružanje besplatne pravne pomoći za one kojima je potrebna. Nekada je potrebno pokrenuti informativne kampanje o pravima i pravnim lijekovima, i načinu kako ih ostvariti i koristiti.

Uz pojedinačne pravne lijekove⁵⁹, važno je da je društvo otvoreno za sustavne promjene kako bi se spriječilo daljnje kršenje prava. Praćenje i analiziranje kršenja prava, prikupljanje podataka, uspostavljanje neovisnih institucija za ljudska prava, te poticanje sudjelovanja civilnog društva u procesima praćenja, mogu biti pokretači sustavnih promjena.⁶⁰

22. Države bi trebale osigurati postojanje odgovarajućih i djelotvornih institucionalnih uređenja za oblikovanje i implementaciju integracijske politike.

Iako određivanje optimalnog institucionalnog uređenja ovisi o kontekstu, javne/ vladine i/ili nezavisne institucije moraju postojati kako bi učinkovito oblikovale i provodile integracijske politike djelovanja. Njihove nadležnosti i zadaci trebaju biti specificirani, a njihovo funkcioniranje osigurano na odgovarajući način. Njihove razne uloge moraju biti jasno definirane kako bi se osigurala jasnost provedbe i kako bi se izbjeglo dupliranje. Primjerice, nezavisne institucije su uključene u

58 Također vidjeti Smjernicu 47.

59 Vidjeti Smjernicu 47.

60 Važna specifikacija ovih načela u raznim područjima moguće je pronaći u raznim Općim političkim preporukama Europske komisije Vijeća Europe protiv rasizma i netolerancije (u daljnjem tekstu: ECRI).

proces praćenja politika, ali obično nisu odgovorne za njihovo oblikovanje. Posebna tijela ili jedinice vlade ili vlasti mogu poboljšati učinkovitost oblikovanja i koordinaciju integracijske politike, te povećati njenu vidljivost. Također je važno da države osiguraju da integracijska politika ima odgovarajuću prioritetnu razinu među drugim politikama djelovanja, tako da odvojena tijela nisu marginalizirana.

Uz oblikovanje, implementaciju i praćenje politike institucionalnim uređenjima koja se odnose na integraciju, također je potrebno osigurati adekvatno zrcaljenje pluralizama društva u državnim institucionalnim strukturama i onima koje donose odluke. Takva uređenja, koja mogu uključivati posebna tijela ili procedure, također trebaju uključiti i programe za oblikovanje i promoviranje zajedničkih interesa unutar zajednice. Zakonski propisi trebaju osigurati takve programe na svim razinama vlasti, uključujući i lokalne te, gdje je to primjereno, regionalne razine. Razlog za ovo je to što će većina stanovnika iskusiti izravnu društvenu interakciju na lokalnoj razini, kao i kroz kontakte s vlastima.

Sudionici i uloge

23. Provedba integracijske politike je proces koji iziskuje aktivno sudjelovanje mnogobrojnih dionika iz javnog i privatnog sektora. Različite sudionike i njihove relevantne odgovornosti potrebno je uzeti u obzir prilikom planiranja i pripreme političkih dokumenata.

Integracijske politike djeluju na sve sektore društva i stoga iziskuju angažman širokog dijapazona sudionika: institucija na svim razinama, pojedinaca i civilnog društva u najširem smislu, uključujući i organizacije civilnog društva (u daljnjem tekstu: „OCD“), interesne grupe i akademsku zajednicu.

Potrebno je prepoznati i ukloniti prepreke provedbi određene politike i zakonskih propisa, poput socijalnih faktora, nedostatne političke volje, manjka administrativnih kapaciteta i nedostatnog financiranja. Učinkovita provedba obično počinje donošenjem odluka uz sudjelovanje svih, kao što je opisano u prethodnom poglavlju. Zapravo, participativan, otvoren i transparentan proces razradbe obično omogućuje da su osobe zadužene za primjenjivanje politika i zakona predane ciljevima i dobro informirane o njihovoj svrsi.

Pri izradi integracijske politike vlade trebaju posvetiti dužnu pažnju osiguranju provedbe, posebice u ključnim područjima inkluzije poput zdravstvene zaštite,

pristupa tržištu rada i stanovanju, kao i u sektoru kulture. Potrebno je uspostaviti procedure koje omogućuju suradnju i podjednaku odgovornost svih relevantnih grupa, većinskih i manjinskih. Učinkovit dijalog sa svim dionicima potrebno je održavati u svim stadijima procesa.

24. Vlada ima vodeću ulogu u formuliranju i provedbi integracijske politike. U planovima za sprovedbu integracijske politike trebaju biti definirane uloge i zadaci različitih institucija i sudionika na različitim razinama vlasti.

Dok se integracijske politike u najvećoj mjeri provode na lokalnoj razini, od ključne važnosti je da se njihova formulacija i provedba koordinira na državnoj razini kako bi se jamčila dosljednost na cijelom teritoriju i kako bi se osiguralo da država u cjelini ispunjava svoje međunarodne obveze.

Uzimajući u obzir teritorijalnu i upravnu strukturu države, integracijske politike trebaju definirati uloge i zadatke različitih institucija na svim razinama vlasti. Posebice, ovo znači potrebu da središnje vlasti uspostave jasnu i dosljednu podjelu zadataka i odgovornosti među različitim institucijama i sudionicima na svim razinama. Ovo također znači da središnje vlasti trebaju, ili izraditi programe (institucije ili posebne procedure), ili koristiti, na odgovarajući način, postojeće programe za ispunjavanje ovih uloga, kojima se sukobi oko nadležnosti ili neslaganje oko određenih aspekata provedbe mogu raspraviti i riješiti. U federalnim državama i autonomnim regijama za ove su zadatke nadležne kompetentne vlasti.

25. Sve razine vlasti trebaju biti uključene u provedbu integracijske politike. Dok ključni zakonodavni okvir treba biti uspostavljen na razini središnje vlasti, lokalne, i tamo gdje postoje, regionalne vlasti ključni su sudionici u kontekstualizaciji i provedbi radnih planova integracijske politike.

Kako stupanj društvene kohezije može značajno varirati u različitim dijelovima države, uloge dodijeljene lokalnim, i gdje je to moguće, regionalnim razinama vlasti trebaju biti od suštinske važnosti u smislu određivanja sadržaja politika, a potom i njihove provedbe. Lokalne i regionalne vlasti su najodgovornije za učinkovitu

integraciju zbog njihovog, između ostalog, upravljanja ključnim područjima poput obrazovanja, urbanističkog planiranja, kulture te zdravstvene i socijalne zaštite.⁶¹

26. Javna uprava i državna služba trebaju uključiti raznolikost u strukture i mehanizme svog rada, uključujući i zapošljavanje osoba koje pripadaju manjinskim skupinama, posebice u sektorima pružanja vrlo bitnih usluga. Ove službe trebaju raznolikost uklopiti u srž svog rada.

Kako bi se promovirala integracija, javna uprava treba, u najvećoj mogućoj mjeri, odražavati raznolikosti društva.⁶² Države trebaju pronaći načine za promoviranje zapošljavanja osoba koje pripadaju manjinskim skupinama i njihovo zadržavanje u javnom sektoru. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti postizanju odgovarajuće prisutnosti predstavnika manjina u sektorima koji pružaju ključne usluge. Ovo, *inter alia*, uključuje pravosuđe, tijela za provedbu zakona, institucije socijalne i zdravstvene skrbi, te obrazovne institucije.

Definiranje razina zastupljenosti i vremenskog rasporeda za njihovo ostvarenje je praktičan način na koji vlade mogu postići odgovarajuću zastupljenost. Međutim, dok kvote mogu biti korisne pod određenim izuzetnim prilikama, u pravilu treba izbjegavati krute sustave primjene kvota s točnim udjelima ili posebnim pozicijama za pojedinu skupinu. S vremenom, oni ograničavaju fleksibilnost i potencijalno mogu spriječiti državne službe prilagodbi promjenljivim okolnostima u društvu.

Uključivanje politike raznolikosti u javni sektor podrazumijeva da sastav i unaprjeđivanje osoblja na svim razinama javne uprave treba pratiti kako bi se spriječila izravna ili neizravna diskriminacija. To također podrazumijeva da svatko u javnom sektoru razumije ciljeve i politike za promoviranje integracije, te da uvažava učinak koji na integraciju imaju politike u trenutku njihove pripreme i primjene. Javne obrazovne institucije i javni mediji imaju važnu ulogu u oblikovanju razumijevanja i podrške za integraciju.

61 Važne reference u ovom smislu mogu se pronaći u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe, 1985 (ETS 122) i u Referentnom okviru za regionalnu demokraciju Vijeća Europe, 2009.

62 Komentar o sudjelovanju, stavak 120.

27. Stranački sustavi trebaju biti pluralistički sustavi koji potiču slobodnu konkurenciju svih dijelova društva i ne trebaju se ograničavati etničkim linijama. Političke stranke mogu igrati značajnu i konstruktivnu ulogu u oblikovanju politike kao i političkog dijaloga. Političari imaju posebnu odgovornost angažiranja u dijalogu koji uvažava raznolikosti i ima jasan stav protiv poticanja mržnje.

Stranački sustavi, uključujući stranačke organizacije, aktivnosti i financiranje, moraju biti valjano i nepristrano regulirani i trebaju jamčiti politički pluralizam. Oni trebaju omogućiti sudjelovanje svih kako bi se očuvala raznolikost, pluralizam i pravo na bivanje drugačijim u tolerantnom okruženju.⁶³ Ovo, *inter alia*, znači stvaranje uvjeta za okvir koji omogućuje da stranački sustav bude uključiv i preko etničkih linija.

Uključivost preko etničkih linija ima nekoliko slojeva. Prvo, prema međunarodnim standardima, osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo osnivati političke stranke koje zastupaju interese njihove manjinske skupine.⁶⁴ Sva ograničenja u pogledu osnivanja političkih stranaka na etničkim ili religijskim temeljima moraju biti sukladna normama međunarodnog prava i načelima sadržanim u Konvenciji o ljudskim pravima.⁶⁵ Ovo, *inter alia*, podrazumijeva izbjegavanje numeričkih i geografskih uvjeta za registraciju, koji mogu prekomjerno ili disproporcionalno ograničiti politička prava osoba koje pripadaju manjinskim skupinama. Drugo, dok etničke stranke, same po sebi, ne smiju biti zabranjene, one su, također, kao i svi drugi akteri, obvezne djelovati protiv diskriminacije. Iako stranke mogu imati za cilj promoviranje i zaštitu prava i interesa određene skupine, one ne trebaju odbijati ničije članstvo zbog etničke pripadnosti. Treće, glavne stranke u društvu trebaju se držati načela demokratskog upravljanja te bi trebale razmotriti promoviranje sudjelovanja osoba koje su pripadnici manjinskih skupina.⁶⁶ Četvrto, cjelokupan okvir za političko sudjelovanje treba biti osmišljen tako da omogućuje uključivanje manjinskih pitanja u javne rasprave, kao i da promovira političko sudjelovanje osoba koje pripadaju manjinskim skupinama. Ovo treba podrazumijevati dostupnost izbornih informacija i oglašavanja na jezicima manjina, pružanje mogućnosti za korištenje manjinskih jezika u medijima i izradu izbornog materijala na manjinskim jezicima. Međunarodni standardi prepoznaju važnu ulogu političkih stranaka

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

64 Uključujući Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, članak 7.

65 Komentar o zastupljenosti, stavak 75.

66 Komentar o zastupljenosti, stavak 78.

u promoviranju tolerancije, kulturne raznolikosti i rješavanju pitanja koja se tiču manjina.⁶⁷ Političari imaju ključnu ulogu u procesima integracije i kao zakonodavci, i kao oni koji donose odluke, oblikuju politički diskurs i doprinose cjelokupnoj društvenoj klimi, uključujući i odnose među zajednicama. Političke stranke i akteri, bez obzira na političke i ideološke linije, povezani su istom borbom protiv diskriminacije kao i ostatak društva.

Iako je sloboda izražavanja političkih stranaka i izabranih predstavnika u izvršavanju njihovih dužnosti posebno zaštićena zbog njihova ključnog društvenog i demokratskog položaja, zabrana poticanja rasne, etničke ili vjerske mržnje primjenjuje se i na njih.⁶⁸ Osim toga, čak i u širokim granicama njihove slobode izražavanja, političari moraju također biti svjesni utjecaja – i pozitivnog i negativnog – kojeg njihovo ponašanje može imati na klimu tolerancije u društvu. Ako političke stranke i zastupnici sudjeluju u dijalogu koji je ispunjen poštovanjem i ako zauzmu jasan stav protiv poticanja mržnje, politička klima će biti više usmjerena prema integriranju društva.

28. Aktere u privatnom sektoru, poslodavce i sindikate, kao i privatne obrazovne institucije i privatne medije, treba poticati da realiziraju svoj potencijalni doprinos tako da izrađuju i šire integracijske politike, kako sami tako i u suradnji s drugim akterima.

Integriranje društva nije samo odgovornost institucija ili političkih stranaka i ne može se, općenito govoreći, svesti samo na politički proces. Svi sudionici u društvu dijele odgovornost i moraju biti svjesni svojih uloga. Ovo također utječe i na privatne aktere koji zbog prirode svojih aktivnosti mogu biti posebice relevantni. Ovo se odnosi, *inter alia*, na poslodavce i sindikate zbog važnosti tržišta rada i radnog okruženja u cilju zadovoljavanja raznolikosti i promoviranja integriranosti.

Prilikom izrade javne politike, potrebno je prepoznati doprinos koji privatni sektor može dati omogućavanju integracije i potaknuti ga uspostavljanjem veza između javnih i privatnih sudionika na različitim razinama (nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj). Radeći zajedno, u partnerstvu javnog i privatnog sektora i civilnog društva, akteri

67 Vidjeti, *inter alia*, Dokument iz Kopenhagena, stavak 30.

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

mogu bolje iskoristiti resurse, utjecaj i ekspertizu kako bi postigli veće rezultate i promjene.

Akteri iz privatnog sektora mogu imati važnu i konstruktivnu ulogu u izradi i širenju integracijskih politika. U integracijskim politikama i kod izrade zakonskih propisa potrebno je uzeti u obzir i, možda, razmotriti poticaje i mjere za promoviranje svijesti među privatnim sudionicima i tako omogućiti njihovu suradnju i aktivan doprinos integraciji. Ovakve mjere mogu uključivati kreiranje poticaja za poslodavce da zaposle pripadnike najčešće nezaposlenih grupa, za programe ciljane obuke na poslu ili za sate službenog jezika na radnom mjestu.

29. Sudionici civilnog društva imaju važnu ulogu u doprinosu izradi integracijskih politika, zahvaljujući zajedničkom iskustvu. Oni su i mogući akteri u provedbi politika djelovanja i planova.

Kao proces koji uključuje više aktera i više razina, integracija ne može biti uspješna bez aktivnog uključivanja civilnog društva u postupak razrade integracijskih politika i u njegovu provedbu i praćenje.

Raznolikost samog civilnog društva treba biti prepoznata. Ovo podrazumijeva da vlade ne trebaju predodrediti koje će organizacije civilnog društva biti konzultirane ili pozvane na sudjelovanje u izradi nacrtu i provedbi integracijskih politika, a koje će isključiti iz toga. Naprotiv, treba učiniti napore i uspostaviti transparentne procedure radi pokretanja i uključivanja zainteresiranih organizacija civilnog društva, kao što su nevladine organizacije, uključujući i one koje predstavljaju manjinske skupine, profesionalne organizacije, vjerske organizacije i institucije i akademsku zajednicu.

Civilno društvo doprinosi cjelokupnom poštovanju načela dobrog upravljanja i pluralizmu osiguravajući poštovanje demokratskih i pluralističkih načela u unutarnjem ustrojstvu organizacije.

IV. Ključna područja politike

Antidiskriminacija i potpuna i stvarna jednakopravnost

30. Pri izradi sveobuhvatne antidiskriminacijske politike i odgovarajućih zakonskih propisa, države trebaju izgraditi mehanizme za njihovu provedbu. Proaktivne politike trebaju biti donesene s ciljem prepoznavanja i uklanjanja prepreka za pružanje jednakih mogućnosti svima. Pravni lijekovi za slučaj diskriminacije trebaju ubrajati učinkovite, proporcionalne i odbijajuće sankcije, pravičnu naknadu i, kad je to potrebno, korektivne mjere.

Države trebaju donijeti sveobuhvatne politike, zakonske propise i administrativne mjere za učinkovito suzbijanje diskriminacije – izravne i neizravne – u svim relevantnim dijelovima života i pokrivajući sve relevantne sudionike u javnom i privatnom sektoru. Stvarna jednakopravnost također znači i da prepreke za uživanje jednakih mogućnosti bez obzira na podrijetlo, trebaju biti prepoznate i uklonjene.

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

Osim izmjena i dopuna zakonskog okvira, treba uspostaviti i institucionalnu strukturu za izradu, provedbu i praćenje antidiskriminacijskih politika. Posebice je potrebno osnovati nezavisna tijela za zaštitu jednakosti ili druga nezavisna tijela s potrebnim nadležnostima i odgovarajućim izvorima na nacionalnoj, a gdje je potrebno, i na regionalnoj razini.

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

Antidiskriminacijske instrumente potrebno je redovito pratiti i procjenjivati u pogledu njihove učinkovitosti. Također ih je potrebno koordinirati – među sobom, kao i s drugim instrumentima – kako bi bili konzistentni i učinkoviti.

Niti jedna antidiskriminacijska politika ne može biti učinkovito provedena ako je ne prate odgovarajući pravni lijekovi za slučaj diskriminacije. Kaznene, upravne i građanske sankcije trebaju biti učinkovite, proporcionalne i dovoljno oštre da odvrate eventualne počinitelje. Osim naknade, nenovčani oblici obeštećenja, kao što je objavljivanje sudskih odluka u cijelosti ili djelomično, ili obvezivanje počinitelja diskriminacije na društveno koristan rad, mogu imati značaja i u dijeljenju pravde u slučajevima diskriminacije.

Diskriminacija se ne mora dogoditi samo na temelju jednog aspekta identiteta pojedinca, nego može biti višestruko utemeljena, kao što je to u slučaju višestruke diskriminacije ili one koja uključuje sve razine. Primjerice, žene manjinskog podrijetla mogu biti više podložne diskriminaciji. Politike djelovanja trebaju biti takve da osiguraju da i ova vrsta diskriminacije bude utvrđena zakonskom regulativom i da joj se pruža odgovarajuća pažnja.

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

Može biti potrebno usvojiti posebne mjere za suzbijanje djelovanja diskriminacije u prošlosti ili sustavne diskriminacije određene grupe i osigurati potpunu i stvarnu jednakost pripadnicima manjinskih grupa koji su u nepovoljnom položaju.⁷⁰ Prema međunarodnim standardima ljudskih prava, ovakve mjere mogu ostati na snazi dok nejednakopravnost nije ispravljena.⁷¹ Kada su usvojene sukladno načelu proporcionalnosti, ovakve mjere neće se smatrati diskriminatornima.

Mogućnost i, kada se javi, potreba za usvajanjem ovakvih mjera mora biti eksplicitno predviđena zakonom, pa, ako je potrebno, i ustavom. Ovim se ne samo osigurava konzistentnost sa zakonskim propisima, nego pomaže i sucima prilikom

70 Pogledati i Smjernicu 3.

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

tumačenja odredbi o jednakopravnosti sukladno općepriзнatim međunarodnim standardima nediskriminacije.

Državljanstvo

32. Inkluzivna i nediskriminatorna politika u vezi s državljanstvom važan je aspekt integracijske politike. Državljanstvo, dodatno, ima i simboličnu vrijednost kao znak zajedničke pripadnosti i nositelja državljanstva i onoga koji ga dodjeljuje.

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

Međutim, državljanstvo karakterizira važnost koja seže izvan dimenzije pojedinca i od važnosti je za društvo u cjelini. Državljanstvo, a pogotovu pristup njemu, temeljni je element integracije. Kod izrade politike državljanstva, država treba uzeti u obzir posljedice koje bi njene odluke mogle imati na integraciju u društvu.

Politika državljanstva treba posebno težiti iznalaženju ujednačenog pristupa između legitimnih zahtjeva za autentičnim i stvarnim vezama s državom i realnošću postojanja višestrukih identiteta i mjesta boravka tijekom vremena. Primjerice, reguliranje višestrukog državljanstva jeste područje gdje je potrebno naći točku ravnoteže između ova dva elementa.⁷³

Značaj državljanstva za integraciju vidljiv je i u njegovoj društvenoj i u simboličkoj dimenziji. To je opipljiv znak zajedničke pripadnosti i zajedničkih temeljnih vrijednosti i nositelja državljanstva i države koja je dodijelila državljanstvo. Integraciju društva olakšava inkluzivna politika dodjeljivanja državljanstva i pravila koja imaju za cilj prihvatanje, a ne isključivanje osoba koje imaju osjećaj pripadanja tom društvu.

72 Europska konvencija o državljanstvu, članak 2.

73 Vidjeti Smejnrcu 37.

33. Državljanstvo spada u nadležnost države i treba se temeljiti na istinskoj sponi pojedinca s državom. Ipak, suvremeni razvoj postavlja jasna i sve veća ograničenja prema slobodi odlučivanja države u formuliranju politika u svezi pristupanja i oduzimanja državljanstva, uključujući i zabranu diskriminacije kod dodjeljivanja državljanstva.

Budući da je državljanstvo u izravnoj vezi sa suverenitetom, dodjeljivanje državljanstva načelno potpada pod isključivu unutrašnju nadležnost svake pojedine države.⁷⁴ Države imaju širok raspon diskrecijskog prava u određivanju kriterija za dodjeljivanje državljanstva, iako ono nije neograničeno.

Prvo, dodjeljivanje državljanstva treba se temeljiti na postojanju istinske veze između države i osobe na koju se prenosi, sukladno stajalištu koje je zauzeo i Međunarodni sud pravde.⁷⁵

Drugo, iako države imaju pravo odrediti tko su njihovi građani, one ne trebaju zlorabiti ovo pravo kršeći načela suvereniteta i prijateljskih odnosa, uključujući i dobrosusjedske odnose.⁷⁶

Treće, načelo nediskriminacije primjenjuje se i na području državljanstva, tako da diskrecijsko odlučivanje u svezi državljanstva ne može dovesti do diskriminacije utemeljene na, *inter alia*, spolu, vjeroispovijesti, rasi, boji kože ili nacionalnom ili etničkom podrijetlu.⁷⁷ Diskriminacija podrazumijeva različito postupanje, kojim se izravno ili neizravno isključuje mogućnost pristupa državljanstvu određenoj grupi ljudi zbog njihovih karakteristika, i ne ostvaruje legitimni cilj ili nije proporcionalna takvom cilju.⁷⁸ Postoji jasna razlika između diskriminacije i opravdanog razlikovanja ili povlaštenosti kod dodjeljivanja državljanstva.⁷⁹ Opravdano razlikovanje može, primjerice, uključivati preduvjet da podnositelj zahtjeva za državljanstvo posjeduje određeno znanje službenog jezika države kako bi bio naturaliziran, ili da je stjecanje državljanstva olakšano zbog porijekla ili mjesta rođenja.

74 Haška konvencija o određenim pitanjima u svezi sa Zakonom o sporovima u svezi državljanstva, 1930; Vijeće Europe, Europska konvencija o državljanstvu, 1997. Članak 3; i ETS br.166, članak 1.

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

76 Vidjeti i Smjernicu 36.

77 Europska konvencija o državljanstvu, članak 5(2).

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

79 Europska konvencija o državljanstvu.

Konačno, potrebno je podsjetiti da se ljudska prava primjenjuju na svakoga tko je podvrgnut nadležnosti države, bez obzira na njegovo/njeno državljanstvo. Stoga, uživanje ljudskih prava ne može zavisiti o državljanstvu, izuzev usko i jasno definiranih izuzetaka, kao što je dostupnost određenih političkih prava.

34. Državljanstvo je ljudsko pravo i svatko ima pravo na državljanstvo. Štoviše, zakoni ne smiju dovesti do apatridije pri rođenju, bez obzira na uzrok apatridije.

Pravo svakoga na državljanstvo od trenutka rođenja dio je međunarodnih ljudskih prava.⁸⁰ U slučaju nezakonitog uskraćivanja državljanstva, države su obvezne pružiti odgovarajuću pomoć i zaštitu radi njegovog ponovnog stjecanja.⁸¹

Sukladno međunarodnim obavezama, domaće zakonodavstvo treba izbjegavati stvaranje situacija u kojoj djeca od rođenja mogu biti bez državljanstva. Međunarodna suradnja na multilateralnim i bilateralnim razinama, kroz savjetodavna i stručna tijela, može pružiti okvir za rješavanje problema koji se mogu javiti u svezi ovog pitanja.

35. Države trebaju razmotriti dodjeljivanje državljanstva osobama koje su *de jure* ili *de facto* bez državljanstva izvjesno vrijeme, čak i kada drugi objektivni uvjeti za to možda nisu zadovoljeni.

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

Međunarodne obveze za izbjegavanje odsustva državljanstva obično pokrivaju apatridiju *de jure*, što je pravna situacija koja nastaje kada niti jedna država određenu osobu ne smatra svojim državljaninom. Međutim, prisutnost značajnog broja *de facto* osoba bez državljanstva na teritoriju države, predstavlja dodatni izazov procesu integracija. Takva situacija može utjecati na stabilnost. Osobe koje

80 Pravo može biti utemeljeno u, *inter alia*, Općoj deklaraciji o ljudskim pravima, članak 15. i, s posebnim osvrtom na djecu, Konvenciji o pravima djeteta, članak 8(2).

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

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

su *de facto* bez državljanstva formalno imaju državljanstvo države boravišta ili države podrijetla, ali nisu u mogućnosti to državljanstvo uživati i u praksi. Razlozi za ovo su brojni, od raskida veza s državom porijekla, do poteškoća s upisom u knjigu rođenih ili zbog socijalno-ekonomske marginalizacije. Takve situacije često posebice utječu na određene ranjive skupine, kao što su Romi ili raseljene osobe i izbjeglice.

Države trebaju razmotriti ciljane mjere kojima bi se ograničila i *de jure* i *de facto* apatridija u svrhu promoviranja integracije. Za *de jure* apatridiju, pravni okvir treba osigurati mehanizme za stjecanje državljanstva pod razumnim uvjetima, dok politike djelovanja trebaju osigurati da su ovi mehanizmi dostupni. Za *de facto* apatridiju, politike djelovanja trebaju biti prilagođene rješavanju specifičnih problema. Takve politike mogu sadržavati rješenja situacija kao što su izostanak upisa u matične knjige, nepostojanje dokumentacije, ili bilo koji drugi razlozi koji uzrokuju *de facto* apatridiju, tako što će uklanjati prepreke i aktivno tražiti rješenja koja omogućavaju upis u knjige.

Uz zakonske obveze postoje, gdje je to moguće, i integracijski razlozi za olakšavanje naturalizacije. Dugoročna prisutnost značajnog broja osoba bez državljanstva u jednoj državi koči integraciju društva i može ugroziti koheziju i stabilnost društva. Stoga je u interesu države osobama koje uobičajeno prebivaju na njenom teritoriju duže vrijeme osigurati neometanu naturalizaciju i aktivno promovirati njihovu naturalizaciju. Istovremeno, u interesu je svakog pojedinca imati pristup svim pravima koja proizlaze iz državljanstva i na takav opipljiv način izraziti osjećaj pripadnosti poduzimajući sve što je nužno za naturalizaciju. To znači da se treba pripremiti i ispuniti zakonom propisane uvjete za naturalizaciju, poput posjedovanja zadovoljavajućeg znanja službenog jezika države.

36. Politike koje omogućuju privilegirani pristup državljanstvu osobama na osnovu kulturnih, povijesnih ili obiteljskih veza trebaju osigurati poštovanje načela prijateljskih i dobrosusjedskih odnosa te teritorijalnog suvereniteta. Takve politike trebaju biti izrađene tako da ne stvaraju nejasnoće u svezi nadležnosti. Zaštita prava manjina jeste primarna obveza države u kojoj one borave.

Država može imati legitiman interes podržati osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama koje borave u drugim državama na temelju etničkih, kulturnih, jezičnih, vjerskih ili drugih veza. Osim toga, država može dodijeliti državljanstvo na temelju određene razine znanja jezika, kao i na temelju kulturnih, povijesnih i obiteljskih veza.

Međutim, to nikako ne podrazumijeva pravo „sukladno međunarodnom pravu, na uspostavljanje nadležnosti nad takvim osobama na teritoriju druge države bez pristanka te države, ili mogućnost dodjeljivanja državljanstva *en masse* državljanima druge države, čak i kad do toga dođe radi brojnosti pojedinačnih zahtjeva za prijem u državljanstvo.”⁸³

Istovremeno, države ne mogu zaštitu manjina koje borave na njihovom teritoriju „prenijeti“ na druge države (takozvane „bliske države“), budući da je država u kojoj ove manjine borave primarno odgovorna za zaštitu manjinskih prava⁸⁴ (matične države).

Uz ova zakonska ograničenja, politika državljanstva koja djeluje prema vani može negativno djelovati na prijateljske i dobrosusjedске odnose, te stvoriti dodatne izazove za integraciju društva u državi u kojoj ove manjine borave. Politike koje imaju takve negativne učinke treba izbjegavati.

Država boravišta ima primarnu odgovornost za zaštitu prava svojih rezidenata, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Ova odgovornost proširena je i na osobe koje imaju višestruka državljanstva i države ne smiju diskriminirati građane s dvojnim državljanstvom. Država može legitimno zahtijevati od svojih građana da se

83 Preporuke iz Bolzana/Bozена o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima, 2008 (u daljnjem tekstu: „Preporuke iz Bolzana/Bozена“), posebice Preporuka 4,10 i 11.

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

odreknu drugog državljanstva prije preuzimanja visokih političkih pozicija, poput poglavara države ili člana vlade.⁸⁵

37. Višestruka državljanstva, per se, ne treba smatrati preprekom za integraciju. Dodjeljivanje državljanstva od strane države boravišta osobama koje dugo borave na njenom teritoriju, a koje već imaju državljanstvo druge države, može potaknuti integracijski proces i ojačati veze s društvom. Djeci koja su stekla više od jednog državljanstva po rođenju ne treba zabranjivati stjecanje višestrukog državljanstva tijekom života.

Višestruka državljanstva odraz su sve većeg prekograničnog kretanja osoba, raznolikosti unutar obitelji, uključujući i međugeneracijsku raznolikost, i rastućih napora države da očuva pravne veze s emigrantskom populacijom u inozemstvu. Omogućavanje pristupa državljanstvu rezidentima s dugotrajnim boravkom, ne tražeći pri tom odricanje od prethodnog državljanstva, potiče sudjelovanje i osjećaj pripadanja te može doprinijeti integriranju društva. Ovo se posebice odnosi na djecu. Države trebaju omogućiti djeci koja su stekla različita državljanstva po rođenju da ih i zadrže.⁸⁶ Djeci koja se nalaze u takvoj situaciji ne treba zabranjivati zadržavanje višestrukih državljanstava tijekom života.⁸⁷

Međutim, utjecaj višestrukog državljanstva na integraciju društva može značajno varirati ovisno od različitih faktora, među kojima su povijest i bilateralni odnosi. Optimalna politika djelovanja u pogledu višestrukog državljanstva zavisi od konteksta i treba biti oblikovana na temelju svog utjecaja na prava pojedinaca, integriranje društva i prijateljske i dobrosusjedske odnose.

85 Preporuke iz Bolzano/Bozena, Bilješka s objašnjenjem uz Preporuku 11.

86 Europska konvencija o državljanstvu, članak 14(1).

87 Konvencija o pravu djeteta, članak 7.

Učinkovito sudjelovanje

38. Proces integracije može biti samo olakšan ako svi pripadnici društva imaju mogućnost za sudjelovanje. Učinkovito sudjelovanje u javnom životu i svi vidovi društvenog, ekonomskog i kulturnog života, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina, je samo po sebi i pravo, i ključni preduvjet za jednake mogućnosti u praksi.

Proces integracije iziskuje da svi pripadnici društva, bilo da pripadaju manjini ili većini, međusobno djeluju kroz aktivan angažman. To je izravno povezano s učinkovitim sudjelovanjem svih u razvoju društva u njegovim različitim vidovima, što će također doprinijeti percepciji legitimnosti procesa integracije. Iz tog razloga, ključni element integracije je pravo svih, uključujući i pripadnike manjina, da učinkovito sudjeluju u javnom, kulturnom, društvenom i ekonomskom životu.⁸⁸ Zakonsko jamstvo ovog prava zapravo je preduvjet za primjenu načela podjednakih mogućnosti za sve. U primjeni potrebno je težiti tomu da se pripadnicima manjina, podjednako kao i pripadnicima većine, osigura uživanje prava i obveza poput poštivanja zakona. Dok učinkovito sudjelovanje, kao temeljno načelo integracije, treba biti uključeno u svako relevantno područje politike⁸⁹, i samo sudjelovanje zahtijeva svoju vlastitu politiku, kao i posebne instrumente⁹⁰.

a Sudjelovanje u javnom životu

39. Države trebaju usvojiti posebne, ciljane politike koje osiguravaju da svatko ima jednake mogućnosti za stvarno sudjelovanje u demokratskom odlučivanju. Kao dio ovog procesa, države trebaju težiti odgovarajućoj zastupljenosti različitih skupina u društvu, uključujući i manjinske grupe, u svim relevantnim strukturama javne uprave i tijelima koja donose odluke.

Odgovarajuća zastupljenost osigurava izravno sudjelovanje i važno je sredstvo za pružanje stvarnih mogućnosti da se glas manjina čuje. Kako bi bila odgovarajuća,

88 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 15.

89 Smjernica 9.

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

zastupljenost ne treba biti matematički proporcionalna, no treba za cilj imati odražavanje sastava društva.⁹¹ Potrebno je pobrinuti se da i brojčano male grupe imaju mogućnost stvarnog sudjelovanja. Istovremeno, države trebaju nastojati da se pridržavaju načela rodne jednakosti u omogućavanju zastupljenosti i javnog sudjelovanja osoba pripadnika manjina.

Sukladno međunarodnim standardima i pozitivnim primjerima iz prakse, te na temelju iskustva Visokog povjerenika za nacionalne manjine, ciljane politike mogu uključivati jednu ili više sljedećih stavki:

- Posebne sustave zastupljenosti i sudjelovanja manjina u izabranim skupštinama i/ili izvršnoj vlasti, kao i u vladinom i širem javnom sektoru na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Takvi posebni sustavi mogu uključivati, zavisno od okolnosti: osigurana mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili u parlamentarnim odborima kao i u drugim oblicima zajamčenog sudjelovanja u zakonodavnom procesu, osiguranje zastupljenosti manjina u izbornom sustavu, pozitivnu diskriminaciju pri dodjeljivanju ministarskih položaja, mandata na vrhovnom ili ustavnom sudu ili na nižim sudovima, i/ili mjesta u imenovanim savjetodavnim ili drugim visokim tijelima, kao i posebne mjere za zapošljavanje manjina u državnoj službi;⁹²
- Izborni sustav koji omogućuje zastupljenost i utjecaj manjina, uz otvaranje izborne utakmice glasovima svih sektora društva.⁹³ Politički programi među zajednicama mogu igrati važnu ulogu u integriranju društva i stvarnom sudjelovanju manjina;
- Savjetodavna ili tijela za konzultacije, i mehanizme koji djeluju kao formalni ili neformalni kanali komunikacije između vladinih predstavnika i predstavnika zajednice;
- Tijela i procese osmišljene s ciljem osiguranja i promoviranja svrsishodnog dijaloga;
- Neteritorijalne samoupravne sustave ili sustave podjele vlasti s ciljem jačanja utjecaja određene grupe na pitanja koja su za nju od posebnog interesa;
- U određenim okolnostima, teritorijalne samoupravne sustave, poput teritorijalnog prijenosa ovlasti, koji, također, mogu omogućiti zastupljenost pojedinih manjinskih grupa. Bez obzira na formu, tijela samouprave moraju biti utemeljena na demokratskim načelima i procesima kako bi se osiguralo legitimno zastupanje stajališta svih zajednica unutar njihove nadležnosti, uključujući i pripadnike manjina. U ovom kontekstu, dogovori u svezi podjele vlasti, tamo gdje postoje, ne trebaju biti osmišljeni tako da isključuju zastupljenost bilo koje zajednice.

91 Komentar o sudjelovanju, stavak 123.

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

93 Takođe pogledati načelo 28.

b Društveno i ekonomsko sudjelovanje

40. Stvarno društveno i ekonomsko sudjelovanje pod jednakim uvjetima za sve članove društva od ključne je važnosti za uspješnu integraciju. Države trebaju oblikovati i provoditi odgovarajuće politike u relevantnim područjima poput obrazovanja i obuke, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, stanovanja, kao i pristupa društvenim dobrima i uslugama, tako da promoviraju socio-ekonomsku inkluziju na sveobuhvatan način.

Stvarno sudjelovanje pripadnika manjina u ekonomskom i društvenom životu države važno je isto koliko i njihovo sudjelovanje u javnom životu. Sudjelovanje u društvenom i ekonomskom životu obuhvaća širok dijapazon pitanja, uključujući: odgovarajuće stambeno zbrinjavanje, zdravstvenu skrb, socijalnu zaštitu (socijalno osiguranje i socijalne povlastice), usluge centara za socijalnu skrb, obrazovanje i zapošljavanje (uključivanje na tržište rada, i u javnom i u privatnom sektoru, pristup poslovnim i drugim prilikama za samozapošljavanje).⁹⁴ U ovom kontekstu, države trebaju osigurati da svi, bez obzira na etničko porijeklo, uživaju iste mogućnosti sudjelovanja i doprinosa u ekonomiji, te da imaju koristi od resursa i zajedničkog bogatstva države.

Države posebice trebaju:

- Učinkovito suzbijati diskriminaciju i promovirati jednake mogućnosti za sve kao i jednako postupanje prema manjinama pri zapošljavanju u privatnom i javnom sektoru za cjelokupni ciklus zapošljavanja, uvođenjem zakonskih propisa, institucija i javnih politika;
- Osigurati da jednak pristup obrazovanju, zdravstvenoj skrbi, stambenom zbrinjavanju i javnim dobrima i uslugama nije zakonski onemogućen zbog etničkog porijekla, jezika, vjere ili vjerovanja;
- Provoditi strategije ili ciljne politike u svrhu uključivanja na tržište rada manjinskih grupa s disproporcionalnim stupnjem sudjelovanja. Politike trebaju biti utemeljene na činjenicama, uz procjenu ekonomskih potreba i interesa različitih zajednica, uključujući i manjinske skupine, u kontekstu šire dinamike tržišta rada. Strategije i javne politike trebaju biti osmišljene, primjenjivane i praćene putem redovitih konzultacija s predstavnicima osoba i/ili grupa na koje

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

se odnose kako bi se ustanovila njihova učinkovitost. Gdje je to potrebno, treba donijeti konkretne, ali ne i isključive mjere za nadilaženje prepreka u zapošljavanju posebno ranjivih skupina.⁹⁵ Primjeri ovih mjera uključuju programe usavršavanja na radnom mjestu, kao i tečajeve jezika na radnom mjestu. Iako su ciljane skupine ovih mjera podzastupljene manjinske grupe, one ne trebaju biti ograničene na sudjelovanje konkretnih grupa, već trebaju biti otvorene za sve kojima je takva podrška potrebna;

- Kada je potrebno, uvesti posebne mjere i specijalizirane obuke s ciljem bolje pripreme zaposlenih u javnim službama i institucijama socijalne skrbi, kako bi na odgovarajući način odgovorile na potrebe pripadnika manjinskih skupina;⁹⁶
- Ukloniti nepotrebne prepreke i suvišne propise koji onemogućavaju obavljanje poslovnih djelatnosti svojstvenih određenoj manjinskoj grupi i, gdje je to bitno, poduzeti odgovarajuće mjere za stvaranje uvjeta za održivost tradicionalnih zanimanja kojima prijeti nestanak, uzimajući u obzir tradicionalne tehnologije, kulturu i stil života;
- Gdje je moguće i uz savjetovanje sa zainteresiranima, detaljno razraditi javne politike i razmotriti uspostavljanje pozitivnih obveza s onima kojih se to izravno tiče, kako bi državna poduzeća provodila inkluzivne politike zapošljavanja. Država također treba poticati poslodavce u privatnom sektoru da doprinesu integraciji. Ovo se može postići kreiranjem inicijativa za takve mjere, radeći na uspostavljanju partnerstva između privatnog i javnog sektora, omogućavajući zapošljavanje pripadnika manjina mjerama fiskalne politike, ili osiguranjem razumnog zadovoljavanja potreba osoba s posebnim potrebama na radnom mjestu;
- Uključiti lokalne zajednice, te manjinske zajednice koje su koncentrirane na gospodarski nerazvijenim područjima, u izradu i provedbu ciljanog programa gospodarskog oporavka, kao i regionalnih i lokalnih razvojnih javnih politika i projekata. Takve zajednice trebaju podjednako uživati u rezultatima takvih projekata;⁹⁷
- Tamo gdje je to i na koji način potrebno, razmotriti potencijalne prednosti prekogranične suradnje za lokalno i regionalno gospodarstvo, posebice u pograničnim područjima, uključujući vidove suradnje sa susjednom državom.⁹⁸

95 Vidjeti i Komentar o zastupljenosti, stavci 47-49.

96 Komentar o zastupljenosti, stavak 38.

97 Komentar o sudjelovanju, stavak 42-46.

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

Države trebaju biti svjesne i uzeti u obzir učinak koji po pripadnike manjina imaju bilo kakvi zahtjevi (poznavanje jezika ili boravište) definirani zakonom ili upravnim propisima za pristup uslugama i imovini, uključujući i ono što se odvija tijekom procesa privatizacije.

c Sudjelovanje u kulturnom i vjerskom životu

41. Države trebaju stvoriti uvjete za stvarno sudjelovanje pripadnika manjina u kulturnom životu svoje i šire zajednice. Potrebno je osigurati slobodu vjeroispovijesti i vjerovanja, te mogućnost slobodnog sudjelovanja u vjerskom životu zajednice, uz međusobno prilagođavanje.

Države trebaju težiti provedbi politika i zakona koji za cilj imaju uključivanje svih članova društva pod jednakim uvjetima u kulturni život. Uz osiguranje istih mogućnosti, takve politike su važne za sprječavanje otuđenosti i isključivanje manjinskih grupa, što može dovesti do poticanja radikalizacije i polarizacije, te konflikta. Državna politika treba poštivati i, gdje je to potrebno, podržavati zaštitu, jačanje i prenošenje svih pojavnih oblika kulturnog i religijskog nasljeđa zajednice budućim generacijama. Ovo može uključivati kulturne i vjerske običaje, predstavljanje, izražavanje, znanje i vještine, objekte i umjetnine, zgrade i prostor koji im pripada. Konačno, od ključne je važnosti da su predstavnici manjina stvarno uključeni u sve faze izrade, provedbe i praćenja relevantnih javnih politika i zakonske regulative.

Integriranje društva podrazumijeva da pripadnici manjina imaju pravo na očuvanje i razvijanje svog kulturnog nasljeđa i identiteta, kao i pravo na sudjelovanje i interakciju u kulturnom životu šire zajednice, u duhu tolerancije i međukulturnog dijaloga.⁹⁹ Od iznimne je važnosti da temeljno pravo pripadnika manjina na samostalno odlučivanje o pitanjima koja se tiču njihove kulture ne dovede do njihove izolacije. U tom smislu, potrebno je jačati trajan i kontinuiran interkulturalni dijalog među svim manjinskim grupama, kao i između manjina i većine ;to treba činiti podizanjem svijesti svih stanovnika o postojanju drugih kultura u njihovom društvu i njihove sve veće izloženosti utjecaju tih kultura.

⁹⁹ Deklaracija UN-a o manjinama, članak 5,6 i 15; Deklaracija o međukulturnom dijalogu i sprječavanju sukoba, usvojena od strane Konferencije europskih ministara kulture 22. listopada 2003.

Javne politike na području kulture ne treba ograničavati na očuvanje i promoviranje tradicionalnih kultura, nego istovremeno trebaju težiti jačanju pluralističke kulture i umjetničkog izražavanja, promovirati zajednički pristup suvremenoj kulturi u svim pojavnim oblicima i poticati interakciju i interkulturalnu razmjenu.

Istovremeno, dok je pravo na sudjelovanje i razvijanje vlastite kulture nešto što može biti omogućeno i podržano od strane države, kultura je sama po sebi od države nezavisna. Država ne treba uspostavljati službenu „državnu kulturu“ koja obuhvaća i definira sadržaje kulture. Naprotiv, javna politika na području kulture treba uvažavati načela pluralizma, sudjelovanja, demokratizacije i decentralizacije. Procesi decentralizacije, uključujući sustave neteritorijalne samouprave (kulturnu autonomiju), mogu imati važnu ulogu u stvaranju uvjeta potrebnih za stvarno sudjelovanje pripadnika manjina u kulturnom životu.¹⁰⁰

U pluralističkom kulturnom kontekstu, integracijske politike trebaju uzeti u obzir različite kulturne potrebe različitih grupa, uključujući migranate¹⁰¹ i starosjedilačke narode¹⁰² (autohtone narode).

U kreiranju politika države trebaju imati u vidu da su kulturni identitet, sustavi vjerovanja i vjerski običaji neraskidivo povezani. Svatko ima pravo na slobodu misli, savjesti vjeroispovijesti. Time se podrazumijeva sloboda izbora imanja ili prihvaćanja vjere, vjerovanja ili nevjerovanja. Nadalje se time podrazumijeva sloboda, bilo pojedinačno ili u zajednici s ostalima, na javno ili privatno, iskazivanja vjeroispovijesti ili vjerovanja kroz molitvu, obrede, osobnu primjenu i učenje.¹⁰³ Sloboda iskazivanja vjeroispovijesti i vjerovanja, uključujući i javnu molitvu, može biti ograničena samo zakonom. Takva ograničenja su legitimna samo ako se odnose na javni interes i ako su razumna i proporcionalna krajnjem cilju.¹⁰⁴

Države trebaju poduzeti odgovarajuće mjere za zaštitu osoba koje bi mogle biti predmetom zastrašivanja ili diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihove kulture, vjeroispovijesti ili vjerovanja. Odgovornost je državnih vlasti i javnih dužnosnika izbjegavati negativnu retoriku ili aktivnosti koje su usmjerene prema određenoj kulturnoj ili vjerskoj zajednici.

100 Komentar o sudjelovanju, stavak 67.

101 Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih migrantskih radnika i članova njihovih obitelji, 1990, članak 31.

102 Deklaracija UN-a o pravima starosjedilačkih naroda, 2007, članak 1.

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

104 ICCPR, članak 18(3) i ECHR, članak 9(2).

Nadalje, potrebno je izbjegavati nepotrebno ograničavanje potpunog sudjelovanja u kulturnom i vjerskom životu. Takva ograničenja mogu uključivati prekomjerne uvjete za registraciju kulturnih ili vjerskih organizacija i mjesta za molitvu, ili za ishodaenje dozvola za vjerske i kulturne objekte. Također mogu uključivati i nerazmjerna ograničenja koja se tiču javnog prikazivanja kulturnih ili vjerskih simbola i odjeće. Javne vlasti ne smiju nametati nikakva nepotrebna ograničenja o tome koji se jezik (jezici) može koristiti tijekom kulturnih i vjerskih događaja. Primjerice, kad javne vlasti evidentiraju građanska akta za koja su nadležne, one mogu legitimno zahtijevati da kulturna udruženja i/ili vjerske organizacije prevedu svoje službene i upravne dokumente na državni ili službeni jezik (jezike) države.¹⁰⁵

Jezik

42. Politike država trebaju uravnotežiti potrebu za jednim ili više zajedničkih jezika kao zajedničkog temelja za integriranje i funkcioniranje društva s obvezom očuvanja i promoviranja jezičnih raznolikosti, uključujući zaštitu jezičnih prava manjina. Vlade trebaju osigurati dostupnost učenja jezika određene države.

Jezik je bitna sastavnica individualnog i kolektivnog identiteta. Međunarodni standardi, onako kako ih tumače nadležna tijela, detaljno definiraju sadržaj prava pripadnika manjina na uporabu vlastitog jezika slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i u pismenoj formi¹⁰⁶. Istovremeno, pravo na uporabu, čuvanje i promoviranje manjinskih jezika treba biti proporcionalno drugim pravima i potrebama, uključujući i određivanje jednog ili više zajedničkih jezika kao zajedničkog temelja za funkcioniranje i integriranje društva.

Dok države imaju obvezu štiti i promovirati manjinske jezike, kao i prava pripadnika manjina na učenje i korištenje istog, manjine s većinom dijele odgovornost sudjelovanja u kulturnom, društvenom, gospodarskom i javnom životu šire zajednice. Takvo sudjelovanje podrazumijeva, primjerice, da pripadnici manjina steknu odgovarajuću razinu znanja službenog jezika države ili službenih jezika.¹⁰⁷

105 Preporuke iz Osla, objašnjenje uz Preporuku 5.

106 *Inter allia*, ICCPR, članak 27; Dokument iz Kopenhagena, stavak 35; Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 10-14; Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, 1992; Preporuke iz Osla; i Komentar o jeziku.

107 Dokument iz Kopenhagena, stavak 34; Haške preporuke, Preporuka 1; i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Objašnjenje uz članak 14. Vidi i Smjernice 10 i 11.

Ravnoteža između ova dva aspekta promoviranja jezika je kontekstualna i razlikuje se od države do države, zavisi od položaja svake pojedinačne manjine i ne može se nikada u potpunosti ostvariti. Iskustvo Visokog povjerenika za nacionalne manjine pokazuje da su neslaganja oko ove ravnoteže učestala i da mogu stvoriti značajne međuetničke napetosti.

Javne politike na području jezika, koje imaju za cilj promoviranje integracijskog poštivanja raznolikosti, trebaju u obzir uzeti sljedeće:

- Država može odrediti službeni jezik; to jest, jedan jezik koji je u službenoj uporabi u javnim ustanovama, službama i infrastrukturi. Uvođenje politike koja dopušta uporabu više od jednog službenog jezika na temelju teritorijalnog ili personalnog načela može pomoći prepoznatljivosti jezičnih zajednica i doprinijeti ujedinjenju jezičnih raznolikosti države. U tim slučajevima, isti status ili različit opseg uporabe službenih jezika u različitim sferama mora biti jasno definiran;
- Države ne trebaju ograničavati uporabu manjinskih jezika u privatnoj sferi; svaki zahtjev države u smislu uporabe jezika u javnom djelokrugu treba biti utemeljen na legitimnim ciljevima, nužan i proporcionalan;
- Države trebaju osigurati da svatko, uključujući i pripadnike manjina, ima odgovarajuću mogućnost za učenje jezika države, tako da može učinkovito i podjednako sudjelovati u gospodarskom, društvenom, kulturnom i političkom životu države;
- Kada jezično različite države njeguju i održavaju jedan službeni jezik kao instrument integracije, istovremeno omogućujući , do određenog stupnja, uporabu drugih jezika u javnoj upravi i službama, obrazovanju i medijima, to može pomoći zadovoljavanju potreba i promoviranju inkluzije manjina. Razine i prirodu svake jezične usluge, i uključivanje neslužbenih jezika u javnu upravu potrebno je urediti u skladu s posebnim okolnostima konkretne zajednice. Najznačajnije javne službe, poput zdravstvene skrbi, trebaju, u mjeri u kojoj je to moguće, imati mogućnost da svoje usluge, kada je nužno, pružaju i na manjinskim jezicima;
- Dobro poznavanje jezika od strane svih stanovnika u državi nužno je za njihovo potpuno i stvarno sudjelovanje. Dodatno, jezik može biti moćno sredstvo za jačanje zajedničkog osjećaja pripadnosti. Stoga je legitimno promovirati jezik države pozitivnim mjerama i inicijativama, uključujući pristupačne javne programe za učenje tog jezika;
- Jezik se može koristiti i za isključivanje iz određenih profesija ili simboličnog prihvaćanja u društvu onih za koje se smatra da ga nedovoljno poznaju. Države se trebaju suzdržati od usvajanja politika kojima se promovira jezik države, a koje su neproporcionalne ili su nedovoljno uravnotežene s jezičnim pravima pripadnika manjina;

- Države trebaju osigurati da manjine uživaju dostatnu podršku u održavanju i razvijanju jezičnog identiteta. Ovo može uključivati jamstvo prava na uporabu manjinskih ili regionalnih jezika u privatnom i obiteljskom životu, uz podršku njihovog korištenja i privatno i u javnosti. Primjerice, države mogu osigurati znakove, natpise, imena mjesta, imena ulica i druge topografske znakove na jezicima manjina ili dvojezično, na službenom jeziku države i jeziku manjine.

43. Promicanje višejezičnosti za sve članove društva može doprinijeti integraciji jezično raznolikih društava.

Integracija je dvosmjernan proces koji uključuje i manjinski i većinski narod. Zbog toga, u jezično raznolikim društvima, integracija može biti u velikoj mjeri omogućena kada se i članove većinske zajednice potiče na učenje jezika manjinskih zajednica, posebice na jezično izmiješanim područjima. Ovo može biti ključ za priznavanje međusobnog prilagođavanja neizbježnog u procesu integracije.

Višejezičnost, a posebice učenje jezika osoba s kojima smo stalno u interakciji, vid je zajedničkog bogaćenja i sredstvo za jačanje međusobnog razumijevanja i tolerancije. Usprkos percepciji o čvrstim vezama između jezika i identiteta, svaka razina poznavanja ili nepoznavanja jezika, kao i puka uporaba, ne moraju automatski biti povezane sa sklonošću prema određenoj grupi ili s uživanjem jezičnih prava.¹⁰⁸ Stoga višejezičnost treba promicati kao element integracije među svim članovima zajednice, pogotovo u jezično raznolikim društvima.

Obrazovanje

44. Obrazovne politike trebaju biti formulirane sukladno integracijskim politikama i kao njihov sastavni dio. Na taj način mogu se stvoriti bolji temelji za integriranje društva i jačanje znanja, te interakcije i razumijevanja između učenika koji pripadaju različitim zajednicama.

Obrazovanje je jedan od najvažnijih instrumenata za unaprjeđenje integracije i društvene kohezije, i treba biti sastavnica integracijskih politika djelovanja. Obrazovanje je od suštinskog značaja za sve članove društva koji obrazovanjem

108 Komentar o jeziku, stavak 16.

stječu nužne vještine, s ciljem omogućavanja njihovog potpunog i stvarnog sudjelovanja u svim sferama života pod jednakim uvjetima. Obrazovanje je osnovno sredstvo za održavanje i prenošenje bitnih elemenata identiteta i jedan je od najučinkovitijih načina promoviranja međukulturalnih kontakta i razumijevanja te zajedničkog osjećaja građanskog identiteta.

Oni koji su odgovorni za razvoj obrazovnog sustava trebaju težiti kombiniranju interakcije i sudjelovanja svih uz podršku održavanju i razvijanju raznolikih identiteta.¹⁰⁹

45. Države trebaju uvažavati pravo pripadnika manjina da uče svoj jezik ili budu podučavani na svom jeziku, posebice na područjima gdje su tradicionalno nastanjeni ili se na njima nalaze u značajnom broju. Države bi trebale ovome doprinijeti razvitkom integriranih i višejezičnih obrazovnih sustava na svim razinama, osmišljenih tako da osiguraju jednak pristup, mogućnosti i obrazovne ishode svim učenicima, bez obzira pripadaju li većinskoj ili manjinskoj zajednici. Ovako integrirano obrazovanje treba uključivati i podučavanje svih učenika o raznolikostima u njihovom društvu.

Obrazovne politike trebaju težiti iznalaženju odgovarajuće ravnoteže između uvažavanja utvrđenog prava pripadnika manjina da uče svoj materinski jezik ili da, gdje to uvjeti dopuštaju, budu podučavani na svom jeziku¹¹⁰, i potrebe za stvaranjem zajedničkog obrazovnog prostora unutar kojega svi imaju jednake mogućnosti za kvalitetno obrazovanje. U tom je smislu važno izbjegavati segregaciju u obrazovanju, pa čak i kada je uvode manjinske zajednice, uz puno poštovanje obrazovnih prava pripadnika manjina.¹¹¹

U pokušaju dosezanja uravnoteženosti, integrirane obrazovne politike trebaju, *inter alia*, biti utemeljene na sljedećem:

- Obrazovne politike na svim razinama, od predškolskog obrazovanja do obrazovanja odraslih, trebaju biti usmjerene prema osiguranju jednakih mogućnosti za svaku osobu da ispuni njegov/njen potencijal za razvijanje vještina, znanja, kapaciteta i mreža nužnih da postanu produktivni i angažirani članovi integriranog i kohezivnog društva;

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

110 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 12-14, i Haške preporuke.

111 Vidjeti i smjernicu 7.

- Politike trebaju imati za cilj jačanje zajedničkog integriranog i inkluzivnog obrazovnog okruženja koje prepoznaje, cijeni i odgovara na raznolikosti te promovira kulturu poštovanja drugih unutar učeničkog tijela, a i šire;
- Potrebno je razvijati obrazovni sustav i izvoditi obvezni nastavni plan i program za opće obrazovanje s pratećim materijalima koji uključuju poduku o povijesti, religiji, kulturama, tradiciji i doprinosima većinskih i manjinskih grupa u državi, uz odražavanje različitih gledišta. Uvažavanje raznolikosti i pluralizma potrebno je uklopiti u sva predmetna područja nastavnog plana i programa;¹¹²
- U višezjezičnim društvima, ujednačen i inkluzivan obrazovni sustav treba kombinirati nastavu na državnom i službenom jeziku/jezicima s odgovarajućim mogućnostima za učenike da uče jezik svoje manjine ili da budu podučavani na tom jeziku.¹¹³ Višezjezično obrazovanje je dodatna vrijednost za sve učenike svih zajednica i društva u cjelini, te ga trebaju podjednako podržavati i manjinske i većinske grupe;¹¹⁴
- Potrebno je osigurati odgovarajuće mogućnosti za obuku, zapošljavanje i stalnu podršku kvalificiranom osoblju, uz brigu o tome da osoblje odražava raznolikost društva i da je primjereno pripremljeno za poduku u raznolikom okruženju učionice;
- Gdje je to potrebno, sklopiti bilateralne sporazume koji se odnose na nastavni materijal i razmjenu nastavnika s drugim državama;¹¹⁵
- Osigurati dodatnu podršku pripadnicima manjinskih zajednica u nepovoljnom položaju kako bi mogli funkcionirati u učionici, na budućem poslu i u drugom socio-ekonomskom kontekstu, pod jednakim uvjetima kao i drugi pripadnici društva;
- Kako bi se osiguralo potpuno sudjelovanje svih ključnih dionika i razvio osjećaj odgovornosti, obrazovne politike trebaju težiti jačanju angažmana i sudjelovanja svih: učenika, roditelja i zajednica na lokalnom nivou i nivou škole;
- Države trebaju poštivati pravo manjina da, iz jezičnih ili vjerskih razloga, osnivaju i imaju odvojene obrazovne institucije (javne ili privatne), koje pružaju obrazovanje sukladno željama roditelja djece ili zakonskih staratelja.¹¹⁶ Uključivanje u ovakve sustave, i pohađanje ovakvih ustanova treba biti fakultativno, a takvo obrazovanje treba biti prilagođeno nacionalnim standardima definiranim od strane nadležnih vlasti;
- Tamo gdje su institucije osnovane na kulturi, jeziku ili vjeri, potrebno je promovirati

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

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

114 Smjernica 43.

115 Preporuke iz Bolzana/Bozena, Preporuka 18.

116 Konvencija o pravima djeteta, članak 18.

sustave unaprjeđenja razumijevanja i uobičajene interakcije između učenika koji pohađaju različite institucije ili razrede. Korake kojima se osigurava određeni stupanj raznolikosti potrebno je razmotriti i kombinirati s mjerama za osiguranje okruženja pogodnog za očuvanje ove raznolikosti;

- Ako su učenici iz određenih zajednica nerazmjerno i bez objektivnog i razumnog objašnjenja upućeni u posebne škole ili odvojene zgrade ili razrede, riječ je o diskriminaciji. U takvim slučajevima države moraju bez odgode poduzeti učinkovite mjere kako bi se takvo stanje ispravilo, te pratiti razvoj radi procjene potrebe za dodatnim mjerama;
- Izvan formalnog obrazovnog sustava, javne politike obrazovanja i mjere, poput obrazovanja odraslih i cjeloživotnog učenja, trebaju promovirati i poštovanje raznolikosti i integriranje društva.

Sigurnost i provedba zakona

46. Tijela za sigurnost i provedbu zakona trebaju biti profesionalna, odgovorna i u svom djelovanju u potpunosti uvažavati ljudska prava. Ona trebaju odražavati raznolikost društva i trebaju biti uspostavljena tako da, gdje je to potrebno, ciljanom politikom zadovoljavaju potrebe svih dijelova stanovništva, uključujući i manjinske grupe.

Izostanak interakcije i suradnje između sigurnosnih struktura i struktura za provedbu zakona i pripadnika manjinskih grupa može dovesti do negativnih reakcija manjinskih zajednica, pa čak i do sukoba.¹¹⁷ Međuetnički odnosi i integriranje društva može se unaprijediti kada je zajednica kojoj policijske snage služe zastupljena u istoj, i kada je komunikacija između policije i manjinskih zajednica pojačana.

Integracijske politike trebaju uključivati načela naglašena u ovim smjernicama, razrađujući i provodeći takve sigurnosne politike i provedbu zakona, koje će, prije svega, voditi računa o radnom angažmanu, zastupljenosti, obuci i usavršavanju, operativnoj praksi, te sprječavanju i upravljanju sukobom.

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

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

Pri izradi politika na polju sigurnosnih struktura i struktura za provedbu zakona, države trebaju razmotriti sljedeće:

- Potrebno je osmisliti politike i provoditi mjere kojima se gradi povjerenje i suradnja između svih dijelova društva, uključujući manjinske zajednice i tijela za provedbu zakona. Istovremeno, ovime se jača i operativna učinkovitost i kapaciteti tijela za provedbu zakona;
- Zapošljavanje i zadržavanje pripadnika manjina u tijelima za provedbu zakona trebaju biti cilj politike koja je usmjerena na osiguravanje odgovarajuće uključenost na svim razinama;
- Policijske strategije u zajednici mogu biti učinkovit pristup uspostavljanju održive suradnje s manjinskim zajednicama. Takve mjere, kao što je osiguranje međukulturalnih nadležnosti i višejezične osposobljenosti policijskih službenika koji će najvjerojatnije biti u kontaktu s pripadnicima različitih zajednica, mogu pomoći u komunikaciji i građenju povjerenja;
- Države trebaju osigurati učinkovite propise za zaštitu jednakog postupanja i u zakonu, i u primjeni zakonske regulative u stvarnosti, uključujući zabranu diskriminacije. Ovo podrazumijeva organiziranje obuke za pripadnike tijela za provedbu zakona i podizanje svijesti o diskriminaciji i pravnim lijekovima. Osim toga, posebne anti-diskriminacijske politike koje bi se bavile izravnom, neizravnom i institucionalnom diskriminacijom trebaju biti izrađene, provedene i monitorirane unutar samih tijela za provedbu zakona. Posebne mjere za jačanje kapaciteta trebaju također biti uzete u obzir;
- Treba uspostaviti odgovarajući pravni okvir i politike za njegovu provedbu, te osigurati obuku koja jamči prepoznavanje kaznenih djela iz mržnje, njihovo učinkovito istraživanje i gonjenje. Treba poduzeti mjere kojima će takva kaznena djela biti prevenirana;
- Sav materijal koji pripremaju tijela za provedbu zakona, uključujući i tiskani materijal za distribuciju u javnosti, treba biti kulturološki senzibiliziran i dostupan svim zajednicama, i gdje je to moguće objavljivan i na i manjinskim jezicima.

Pristup pravosuđu

47. Države trebaju, kao prioritet, procijeniti situaciju u pogledu pristupa pravosuđu i izraditi sveobuhvatnu strategiju i odgovarajuću politiku s ciljem osiguranja učinkovitog pristupa pravosuđu svim članovima društva. Jednak pristup učinkovitom i nepristranom pravosuđu ključan je za integraciju društva.

Povjerenje u nepristrano i učinkovito pravosuđe, i dostupnost pravnih lijekova bez obzira na pravni status, od vitalnog su značaja za integriranje društva. Neučinkovit pravni sustav može jednostavno biti percipiran kao diskriminatoran prema pripadnicima manjinskih grupa. Nepovjerenje u pravosudni sustav, ili percepcija da sustav daje prednost pripadnicima većinskih grupa podrivaju društvenu koheziju, pojačavaju otuđenost i mogu povećati rizik od sukoba, uključujući i onaj međuetničke prirode.

U ovom kontekstu, politike na području pravosuđa trebaju slijediti sljedeće:

- Zakonski propisi trebaju omogućiti odgovarajuću zastupljenost pripadnika manjina u pravosudnom sustavu;
- Potrebno je uvesti odgovarajuće politike za obuku, zapošljavanje, zadržavanje i promaknuće sudaca, javnih tužitelja i drugog osoblja. Potrebno je redovito pratiti učinkovitost ovih politika i, gdje je to nužno, uvesti posebne mjere za bolju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina;
- Potrebno je identificirati i ukloniti prepreke pristupu pravosuđu, uključujući i one koje posebice utječu na pripadnike manjina, bilo da su financijske, jezične ili socijalne prirode. Omogućavanjem korištenja jezika manjine u pristupu besplatnoj pravnoj pomoći u sudskim i upravnim postupcima, iznad i izvan minimalnih standarda ljudskih prava u kaznenim postupcima,¹¹⁸ promovira se jednakost postupanja i povjerenje u vlasti, te smanjuju potencijalni uzroci sukoba;
- Mjere za omogućavanje jednakog pristupa pravosuđu trebaju biti šire od pukog omogućavanja pristupa sudu. U te mjere mogu spadati i drugi pravni lijekovi kao i pristup neovisnim i učinkovitim žalbenim tijelima te alternativnim mehanizmima za rješavanje spora;
- Smatrajući ih posebno neodgodivim, države trebaju osigurati učinkovite pravne lijekove žrtvama teškog kršenja ljudskih prava, i promovirati odgovarajuće

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

mehanizme za pomirenje, posebice u postkonfliktnim društvima. Potrebno je odrediti odgovarajući prostor i usmjeriti sredstva za učinkovito i pravovremeno rješavanje, primjerice neriješenih imovinskih zahtjeva, zaštite prava na povratak kući, vraćanja državljanstva i uspostavljanja drugih uvjeta, nužnih za sudjelovanje žrtava u procesu integriranja društva i ispunjenje svoje zadaće.

Mediji

48. Državne politike trebaju ciljati promociji kapaciteta medija i njihovoj svijesti da trebaju biti odraz raznolikosti u društvu i reagirati na njih tako što će promovirati međukulturalnu razmjenu, boriti se protiv negativnih stereotipa i predrasuda i na druge načine suzbijati netoleranciju.

Mediji vrše dvije važne uloge u procesu integracije društva.¹¹⁹ Prvo, oni su ključni forum za pripadnike manjina u ostvarivanju svojih prava, uključujući i pravo na korištenje svog jezika i promoviranje svoje kulture. Drugo, kao sredstvo za primitak i prijenose informacija, mediji imaju posebnu važnost u njegovanju klime pogodne za interkulturalni dijalog i međusobno razumijevanje, suzbijajući negativne stereotipe, predrasude i netoleranciju u društvu.

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

Ključna društvena i demokratska uloga koju mediji igraju podrazumijeva da sloboda medija treba biti posebno zaštićena.¹²⁰ Istovremeno, činjenica da mediji igraju ovako važnu ulogu u oblikovanju društvene klime, pa i u pogledu odnosa

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

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

među zajednicama, podrazumijeva da trebaju uzeti u obzir djelovanje svog rada na društvenu koheziju i integraciju. Mediji trebaju biti svjesni mogućih posljedica kad prenose izjave političara ili drugih javnih dužnosnika koje doprinose negativnim stereotipima i drugih aktivnosti koje doprinose podjelama.

49. Mjere na promoviranju državnog ili službenog odnosno službenih jezika u medijima ne treba disproporcionalno umanjivati pravo na korištenje jezika manjine.

Smislena prisutnost jezika manjina u lokalnim medijima ukazuje na inkluzivnu politiku u odnosu na manjine i odraz je pozitivnih vrijednosti na strani jezične raznolikosti. Uz savjetovanje s manjinama, države trebaju osmisliti strategiju za pokretanje pitanja jezika manjina u javnim medijima.¹²¹ Javne politike trebaju biti utemeljene na pravu osoba koje pripadaju manjinama da prime i prenesu informacije i ideje na svom jeziku,¹²² kao preduvjet za njihovo jednako i učinkovito sudjelovanje u javnom, gospodarskom, društvenom i kulturnom životu.

Istovremeno, države legitimno mogu promovirati jezik države, posebice u javnim medijima, uz gore navedena ograničenja,¹²³ uz uvjet da to ne dovodi do disproporcionalnog sužavanja prava pripadnika manjina na korištenje svog jezika u medijima, ili da neopravdano ograničava postojanje jezične raznolikosti.

Kod postizanja ove uravnoteženosti, politike trebaju biti temeljene na, *inter alia*, sljedećem:

- Nisu dopuštena nikakva jezična ograničenja za tiskane i internet medije, a svako ograničavanje u svezi izbora jezika u javnim medijima, bilo da su javni ili privatni, treba biti pažljivo procijenjeno radi osiguranja proporcionalnosti i potpunog uvažavanja slobode izražavanja;
- Kvote za javno emitiranje na jeziku države mogu biti legitimne, ali trebaju biti dopunjene posebnim odredbama kojima se garantiraju jezična prava osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama; primjerice, fleksibilnom primjenom ovih kvota, i/ili primjenom izuzetaka za područja gdje manjinske zajednice žive u znatnom broju. Dodatno, nametanje jezičnih kvota nikada ne smije utjecati na reguliranje sadržaja i u potpunosti mora poštivati slobodu medija. Nametanje

121 Smjernice za medije, Smjernica 5.

122 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 9.

123 Smjernica 42.

krutih kvota privatnim i javnim medijima može biti u sukobu sa slobodom izražavanja. Zbog toga, promoviranje jezika države preko privatnih medija, gdje je to opravdano legitimnim ciljem, može se postići uporabom različitih ekonomskih inicijativa, uključujući i dodjelu državnih sredstava i potpora za produkciju sadržaja;¹²⁴

- Ako se podnaslovi, kvote i/ili zahtjevi za ponovno emitiranje uvode kako bi promovirali integriranje, država treba osigurati odgovarajuću financijsku i tehničku potporu kako bi spriječila disproporcionalan utjecaj na uporabu jezika manjina. U nekim slučajevima, podnaslovi mogu biti učinkovito sredstvo za postizanje bolje komunikacije među različitim zajednicama i uključivanje šire zajednice. Primjerice, višejezični programi ponekad se izrađuju s podnaslovima i na većinskim i na manjinskim jezicima u cilju poticanja interakcije među grupama i prevladavanja jezičnih barijera;
- Potrebno je promovirati prisutnost i pristup manjina programima općih javnih medija stvaranjem uvjeta pogodnih za njegovanje pluralizma i raznolikosti kroz medije;
- Program javnih medija treba odražavati kulturnu i jezičnu raznolikost društva. Kao takav, treba jamčiti pripadnicima manjinskih grupa, pa i brojčano manjim nacionalnim manjinama i njihovim jezicima, zadovoljavajuću zastupljenost. Ovo se odnosi i na tijela koja reguliraju javne medije. Države trebaju osigurati zastupljenost interesa korisnika manjinskih jezika, posebice u regulatornim tijelima;¹²⁵
- Iako nije neuobičajeno da manjine, koje žive u širem području, imaju pristup medijima iz susjednih država s kojima možda dijele isti jezik, ovo ne oslobađa odgovornosti državu domaćina da osigura prava manjina u koja se ubrajaju pravo na jezik i pravo na medije. U svakom slučaju, u interesu je države pružiti informacije o pitanjima relevantnim za državu svim članovima društva. Ovo uključivanje je nužno kod izgradnje zajedničkog okvira za razumijevanje društvenih procesa, a tako i za integriranje društva. Država treba razmotriti sredstva za osiguranje dovoljnog broja informacija dostupnih na jezicima manjina;
- Potrebno je poduzeti mjere za zapošljavanje i zadržavanje novinara iz manjinskih grupa u glavnim javnim medijima i osigurati da i manjine imaju svoje predstavnike u medijskim vijećima. Posebnu pažnju treba posvetiti potrebama brojčano malih zajednica ili posebno ugroženih grupa, koje najčešće imaju ograničen pristup medijima na vlastitom jeziku i nemaju kvalificirane novinare osposobljene za rad

124 Komentar o jeziku, stavak 43.

125 Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, članak 11(3).

na njihovom jeziku;¹²⁶

- U pogledu privatnih medija, države trebaju razmotriti stvaranje poticaja za privatne i medije zajednice; primjerice, financiranjem i osiguranjem frekvencija za emitiranje, povećanjem pristupačnosti medija, posebice brojčano malim grupama, kojima treba osigurati pristup medijima na njihovom jeziku. Iako to možda ne bi bilo nezakonito *per se*, problematično je tražiti od privatnih medija da ispunjavaju kvote koje propisuje država, budući da one mogu neopravdano ograničiti privatnu inicijativu i postojanje medija na jezicima manjina;¹²⁷
- Zbog velike važnosti koje mediji tiskani na jezicima manjina imaju za manjinske zajednice, države trebaju osigurati da se opća pravila, koja se odnose na subvencije za medije, a koja obično sadrže uvjete poput najmanjeg broja primjeraka ili distribuciju diljem države, ne trebaju primjenjivati na tiskane medije na manjinskim jezicima koji neće moći ispuniti ove uvjete;¹²⁸
- Mogućnost novih tehnologija za lakši prijem programa na manjinskim jezicima proizvedenih u drugim, obično susjednim državama, potrebno je, tamo gdje je to moguće, potvrditi i potaknuti. Međutim, oni ne mogu zamijeniti programe koji se emitiraju na lokalnoj razini na jezicima manjina.

Raznolikost simbola i njihova uporaba u javnom životu

50. Države trebaju promovirati integraciju poštujući zahtjeve i senzibilnost i manjinskih i većinskih grupa u svezi postavljanja i uporabe simbola na zajedničkim javnim mjestima. Imajući na umu slobodu izražavanja, države trebaju izbjegavati uporabu simbola koji upućuju na podjele i obeshrabrivati nedržavne sudionike u njihovom korištenju. Gdje je to moguće, treba iskoristiti mogućnosti za promoviranje inkluzivnih simbola.

Značenja simbola poput zastava, znakova, kipova, spomenika, imena ulica i mjesta, komemorativnih prigoda ili praznika, povijesnih mjesta ili groblja, mogu biti duboko povezana s identitetom. Simboli mogu imati snažan utjecaj na društvene odnose i mogu se koristiti u promoviranju kako inkluzije i kohezije, tako i razdvajanja i podjele. Neodgovarajuća uporaba simbola može izazvati napetosti i incidente koji mogu eskalirati u sukob i nasilje među zajednicama. Ovo se može

126 Komentar o jeziku, stavak 41. i 42.

127 Komentar o jeziku, stavak 45 i 46.

128 Komentar o jeziku, stavak 47.

izbjeci uporabom izbalansiranih i pravičnih pravila pri rješavanju pitanja koja se odnose na simbole kao ključne elemente integracijske politike.

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

- Postavljanje simbola koji se odnose na identitet na javnim mjestima ubraja se u slobodu izražavanja i ne treba biti zabranjeno ako je legitimno i jasno zakonski utemeljeno. Takve zakonske temelje treba, u svakom slučaju, usko tumačiti i svaka zabrana mora biti proporcionalna legitimnim ciljevima;
- Postavljanje zastava i simbola unutar objekata ili na objekte lokalne uprave ili druge javne institucije može biti sporno i izazivati napetosti. U takvim slučajevima, države trebaju razmotriti reguliranje isticanja simbola polazeći od načela inkluzivnosti i dobrog upravljanja, kako bi se postigla ravnoteža između razumnih interesa svih grupa unutar društva;
- Pravima manjina uređuje se postavljanje topografskih znakova i imena ulica na jezicima manjina (što može podrazumijevati, gdje je to prikladno, korištenje pisma) pod određenim uvjetima.¹²⁹ Budući da topografski znakovi imaju i simbolično značenje, države mogu, gdje je to prikladno, omogućiti pravo postavljanja topografskih znakova na jezicima manjina čak i onda kada pripadnici manjina tradicionalno ili u značajnom broju ne žive na tim područjima. Nadalje, kada se uspostavljaju pragovi za uživanje prava na topografske znakove na manjinskim jezicima, takvi pragovi ne smiju predstavljati disproporcionalnu prepreku za uvažavanje određenih manjinskih jezika. Dodatno, sigurnost u prometu ili korištenje različitih pisama nije dovoljno razuman argument protiv postavljanja višjezičnih prometnih znakova. Umjesto toga, treba promovirati prikazivanje višjezičnosti, budući da ono prenosi poruku da različite populacijske grupe na određenom teritoriju žive u skladu;¹³⁰
- Kod uvođenja ili zabrane simbola, te postavljanja ili uklanjanja kipova, spomenika i drugih simboličkih objekata i zgrada, države trebaju razmotriti i povijesne i suvremene odnose u zajednici. U ovom kontekstu, politika države treba težiti jačanju međukulturnih veza i međusobnom priznavanju i zadovoljavanju potreba svih grupa u društvu;
- Kod davanja ili mijenjanja naziva ulicama, zgradama i drugim javnim mjestima, posebnu pažnju treba posvetiti utjecaju koji bi to moglo imati na integriranje društva. U tom smislu, od ključne je važnosti ovakve odluke donijeti na inkluzivan način i uz sudjelovanje zainteresiranih, te voditi računa da posljedice tih odluka ne dovedu do podijeljenosti među grupama u društvu;
- Što se tiče isticanja vjerskih simbola u javnosti, izgradnje ili rekonstrukcije

129 Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, članak 11.

130 Komentari o jeziku, stavak 67.

vjerskih objekata, religijskih običaja i ishrane, te običaja u svezi odijevanja, pristup se uveliko razlikuje među državama članicama. Ipak, ispovijedanje vjere manjine, koja je različita od vjere većine, može biti u nepovoljnom položaju i može naići na diskriminaciju. Iako država ima široko diskrecijsko pravo u svezi isticanja vjerskih simbola u javnosti, treba stvoriti uvjete da u zakonu i praksi ne dođe do diskriminacije na temelju vjeroispovijesti. Država također treba stvoriti uvjete da se vjerska prava manjina poštuju, pogotovo njihovo pravo na slobodu vjeroispovijesti, vjerovanja ili nevjerovanja. Država treba poštivati vjerske raznolikosti i treba razmotriti primjenu načela razumnog zadovoljavanja zahtjeva temeljenih na vjeri. Države trebaju promovirati, gdje je to prikladno, i međureligijski dijalog.

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



Organizacija za europsku
sigurnost i suradnju
Visokog povjerenika za nacionalne manjine