

**PREPORUKE IZ LUNDA
O UČINKOVITOM SUDJELOVANJU NACIONALNIH MANJINA
U JAVNOM ŽIVOTU S OBRAZLOŽENJEM**

rujan 1999. godine

Dozvoljeno je kopiranje bilo koje informacije iz ove brošure; preporučuje se navođenje izdavača.

Originalno izdanje na engleskom jeziku izradila i objavila je Zaklada za multietničke odnose, ISBN 90 – 7598905 – 9.

Za dalje informacije, molimo kontaktirajte:
Ured visokog povjerenika za nacionalne manjine
Prinsessegracht 22, Hag
Tel: +31 (0)70 312 5555
Fax: +31 (0)70 346 5213
E-mail: hcnm@hcnm.org

SADRŽAJ

Uvod3

Preporuke iz Lunda...

I. Opća načela.....7

II. Sudjelovanje u donošenju odluka8

A. Rješenja na razini središnjih vlasti

B. Izbori

C. Rješenja na regionalnoj i lokalnoj razini

D. Savjetodavna i konzultativna tjela

III. Samouprava 10

A. Neteritorijalna rješenja

B. Teritorijalna rješenja

IV. Jamstva 12

A. Ustavna i pravna zaštita

B. Pravni lijekovi

Objašnjenje uz Preporuke iz Lunda...

I. Opća načela..... 15

II. Sudjelovanje u donošenju odluka21

A. Rješenja na razini središnjih vlasti

B. Izbori

C. Rješenja na regionalnoj i lokalnoj razini

D. Savjetodavna i konzultativna tjela

III. Samouprava26

A. Neteritorijalna rješenja

B. Teritorijalna rješenja

IV. Jamstva..... 30

A. Ustavna i pravna zaštita

B. Pravni lijekovi

rujan 1999. godine

UVOD

Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (OESS) u svojim Helsinškim odlukama donijetim u srpnju 1992. godine ustanovila je položaj Visokog povjerenika za nacionalne manjine kao "instrument za spriječavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat u velikoj mjeri nastao je kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji koja bi se, kao što su neki strahovali, mogla ponoviti bilo gdje u Europi, osobito među državama u procesu tranzicije prema demokraciji i koja je mogla potkopati obećanja o miru i napretku predviđena Pariškom poveljom za novu Europu prihvaćenoj od šefova država i Vlada u studenom 1990. godine.

Gospodin Max van der Stoel, 1. siječnja 1993. godine, stupio je na dužnost prvog Visokog povjerenika OESS-a za nacionalne manjine (VPNM). Temeljem svog ogromnog osobnog iskustva kao bivšeg člana Parlamenta, ministra vanjskih poslova Nizozemske, stalnog predstavnika pri Ujedinjenim narodima i dugogodišnjeg pobornika za ljudska prava, gospodin Van der Stoel usmjerio je svoju pažnju na mnoge sporove između manjina i središnjih vlasti u Europi koji su, po njegovom mišljenju, mogli prerasti u ozbiljnije sukobe. Radeći tiho, diplomatskim sredstvima, Visoki povjerenik razvio je svoju aktivnost u više od deset zemalja, uključujući Albaniju, Hrvatsku, Estoniju, Mađarsku, Kazahstan, Kirgizstan, Latviju, Bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju, Rumunjsku, Slovačku i Ukrajinu. Njegove su aktivnosti najprije bile usredotočene na situacije vezane za pripadnike nacionalnih/etničkih skupina koje čine većinsko stanovništvo u jednoj, a manjinsko stanovništvo u drugoj državi, i na taj način uključuju interese vlasti svake države, predstavljajući mogući izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Doista, takve napetosti definirale su veći dio europske povijesti.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine, VPMN pristupa problemu kao nezavisan, nepristran i kooperativan akter. Iako djelatnost VPMN ne predstavlja nadzorni mehanizam, on se koristi međunarodnim standardima na koje su sve države pristale kao svoj temeljni okvir analize i temelj svojih specifičnih preporuka. S tim u svezi, važno je podsjetiti se obveza koje su prihvatile sve države sudionice OESS-a, osobito Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog na Konferenciji o ljudskoj dimenziji OESS 1990. godine koji, u dijelu IV, razrađuje detaljne standarde koji se odnose na nacionalne manjine. Sve države OESS-a takođe su vezane obvezama Ujedinjenih naroda koje se odnose na ljudska prava uključujući manjinska prava, a velika većina država OESS-a dodatno je obvezana standardima Vijeća Evrope.

Tijekom više od šest godina intenzivnih aktivnosti VPNM je uočio određena pitanja i teme koje se ponavljaju i koje su postale predmetom njegove pažnje u velikom broju država u kojima djeluje. Među njima su pitanja obrazovanja manjina i upotrebe manjinskih jezika, posebno kao teme od velikog značaja za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Kako bi ostvario odgovarajuću i cjelovitu primjenu manjinskih prava u području OESS-a, VPNM zatražio je od Fondacije za međuetničke odnose - nevladine organizacije koja je utemeljena 1993. godine s ciljem da pruži posebnu pomoć VPNM - da okupi dvije skupine međunarodno priznatih nezavisnih stručnjaka kako bi izradili dvije zbirke preporuka: **Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje** iz 1996. godine i **Preporuke iz Osla o jezičnim pravima nacionalnih manjina** iz 1998. godine. Obje zbirke preporuka kasnije su poslužile kao okvir za uobličavanja politike i zakonskih tekstova u mnogim zemljama. Tekstovi preporuka prevedeni su na nekoliko jezika i mogu se besplatno dobiti od Zaklade za međuetničke odnose.

Treća tema, koja se pojavljuje u većem broju situacija kojima se bavio VPNM jesu oblici učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u upravljanju državom. Kako bi stekao dojam o stavovima i iskustvima država sudionica OESS-a o ovom problemu i kako bi omogućio državama međusobnu razmjenu svojih iskustava, VPNM i Ured za demokratske institucije i Ijudska prava OESS-a, sazvali su od 18. do 20. listopada 1998. godine konferenciju svih država OESS-a i relevantnih međunarodnih organizacija, pod nazivom "Upravljanje i sudjelovanje - ujedinjavanje raznolikosti" u Locarnu, u Švicarskoj konfederaciji. Izjava predsjedavajućeg, koja je objavljena na kraju konferencije, sažela je teme sastanka i naznačila kako je poželjno razviti "konkretne aktivnosti koje bi trebale uslijediti, uključujući daljnju razradu različitih koncepata i mehanizama dobrog upravljanja s učinkovitim sudjelovanjem manjina, a koje vodi k ujedinjevanju raznolikosti unutar države". U tom cilju, VPNM pozvao je Zakladu za međuetničke odnose da u suradnji s Raoul Wallenberg Institutom za ljudska prava i humanitarno pravo, okupi grupu međunarodno priznatih, nezavisnih stručnjaka kako bi razradili preporuke i predstavili alternative u skladu s odgovarajućim međunarodnim standardima.

Rezultat ove inicijative jesu **Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu** koje su dobile ime po švedskom gradu u kojem su se stručnjaci posljednji put susreli i gdje su zgotovljene Preporuke. Među stručnjacima bilo je pravnika specijaliziranih za pojedina područja međunarodnog prava, politologa specijaliziranih za ustavni poredak i izborne sustave i sociologa specijaliziranih za pitanja manjina. Skupinu stručnjaka, kojom

je predsjedavao profesor Gudmundur Alfredsson, direktor Raoul Wallenberg Instituta, činili su kako slijedi:

Profesor Gudmundur Alfredsson (Islandanin), direktor, Raoul Wallenberg Instituta za ljudska prava i humanitarnog pravo, Lund University; profesor Vernon Bogdanor (Britanac), profesor javne uprave, Oxford University; Profesor Vojin Dimitrijević (Jugoslaven), direktor Beogradskog centra za ljudska prava; dr. Asbjorn Eide (Norvežanin), viši suradnik, Norwegian Institute of Human Rights; Profesor Yash Ghai (Kenijac), Sir YK Pao, profesor javnog prava, University of Hong Kong; Profesor Hurst Hannum (Amerikanac), profesor međunarodnog prava, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; g. Peter Harris (Južna Afrika) viši saradnik, International Institute for Democracy and Electoral Assistance; dr. Hans-Joachim Heintze (Njemac), Director of the Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitares Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum; profesor Ruth Lapidoth (Izraelac), profesor međunarodnog prava i predsjedatelj Akademskog odbora, Institute for European Studies, The Hebrew University of Jerusalem; profesor Rein Miillerson (Estonac), šef katedre za međunarodno pravo, King's College, University of London; dr. Sarlotta Pufflerova (Slovakinja), direktor, Foundation Citizen and Minority/ Minority Rights Group; profesor Steven Ratner (Amerikanac), profesor međunarodnog prava, University of Texas; dr. Andrew Reynolds (Britanac), docent na katedri javne uprave, University of Notre Dame; g. Miquel Strubell (Španjolac i Britanac), direktor, Institute of Catalan SocioLinguistics, Generalitat de Catalunya; Profesor Markku Suksi (Finac), profesor javnog prava, Abo Akademi University; profesor Danilo Turk (Slovenac), profesor međunarodnog prava, Ljubljana University; dr. Fernand de Varennes (Kanadanin), viši predavač pravnih znanosti i direktor, AsiaPacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Murdoch University; profesor Roman Wieruszewski (Poljak), direktor, Poznan Human Rights Centre, Polish Academy of Sciences.

S obzirom na to da su postojeći standardi manjinskih prava sastavni dio ljudskih prava, početno polazište konzultacija među stručnjacima bila je pretpostavka da države poštuju sve ostale obveze iz oblasti ljudskih prava, uključujući, osobito zabranu diskriminacije. Također, pretpostavljalo se da je konačni cilj svih ljudskih prava, pun i slobodan razvoj svake ljudske osobe pod jednakim uvjetima. Slijedom toga, podrazumijevalo se da bi građansko društvo trebalo biti otvoreno i pokretljivo i stoga, obuhvatiti sve pojedince, uključujući i

pripadnike nacionalnih manjina. Nadalje, kako je cilj dobrog i demokratskog upravljanja služiti potrebama i interesima cjelokupne populacije, pretpostavilo se kako sve vlade nastoje osigurati maksimalni broj prigoda za moguće sudjelovanje onih na koje se odnosi javno donošenje odluka.

Svrha je Preporuka iz Lunda, kao i prethodnih iz Haaga i Osla, ohrabriti i omogućiti državama usvajanje posebnih mjera kako bi se ublažile napetosti koje se odnose na nacionalne manjine, te na taj način doprinijeti spriječavanju sukoba kao konačnom cilju VPNM. Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu predstavljaju pokušaj razjašnjavanja, relativno jednostavnim jezikom, i nadogradnje sadržaja manjinskih prava i ostalih standarda, koji se primijenjuju u situacijama kojima se bavi VPNM. Standardi su protumačeni posebno, da bi osigurali cjelovitost svoje primjene u otvorenim i demokratskim državama. Preporuke su podijeljene u četiri podnaslova koji okupljaju dvadeset i četiri preporuke - opća načela, sudjelovanje u donošenju odluka, samouprava i načini osiguravanja takvog učinkovitog sudjelovanja u javnom životu. Osnovna konceptualna podijela unutar Preporuka iz Lunda slijedi dva pravca - sudjelovanje u upravljanju državom kao cjelinom i samoupravu u određenim lokalnim i unutarnjim pitanjima. Moguća je i poznata široka lepeza rješenja. U nekoliko preporuka predložene su određene alternative. Sve preporuke trebaju se tumačiti u skladu s Općim načelima iz Dijela I. Detaljnije objašnjenje svake preporuke nalazi se u priloženim Objašnjenjima u kojima se izričito ukazuje na relevantne međunarodne standarde.

PREPORUKE IZ LUNDA O UČINKOVITOM SUDJELOVANJUNACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

I. OPĆA NAČELA

- 1) Učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja bitnu sastavnicu miroljubivog i demokratskog društva. Europska i druga iskustva pokazala su da vlade, u cilju unapređivanja ovog sudjelovanja, često moraju ustanoviti posebna rješenja za nacionalne manjine. Ove Preporuke nastoje olakšati uključivanje manjina u državne okvire i omogućiti im održavanje vlastitog identiteta i karakteristika, promičući time upravljanje i integritet države.
- 2) Ove Preporuke temelje se na osnovnim načelima i pravilima međunarodnog prava, kao što su poštivanje ljudskog dostojanstva, jednakih prava i nediskriminacije, u mjeri u kojoj utječu na pravo nacionalnih manjina na sudjelovanje u javnom životu i uživanje drugih političkih prava. Države su obvezne poštivati međunarodno priznata ljudska prava i vladavinu prava, što omogućava puni razvitak građanskog društva u uvjetima tolerancije, mira i napretka.
- 3) Kad budu stvorene posebne institucije s ciljem osiguravanja učinkovitog sudjelovanja manjina u javnom životu, što može uključivati obavljanje vlasti ili odgovornost ovih institucija, one će morati poštivati ljudska prava onih na koje se budu odnosila.
- 4) Uz identitet koji imaju kao pripadnici određene nacionalne manjine, pojedinci se identificiraju na različite načine. Odluka o tome je li pojedinac pripadnik manjine, većine ili ni jednog ni drugog, prepuštena je pojedincu i ona mu/joj ne može biti nametnuta. Nadalje, nitko ne smije biti doveden u nepovoljniji položaj kao rezultat takvog izbora ili odbijanja da se opredijeli.
- 5) Kada se stvaraju ustanove i postupci u skladu s ovim Preporukama, jednako su važni i sadržaj i postupak. Predstavnici vlade i manjina trebali bi započeti sveobuhvatne, transparentne i odgovorne

konzultacije kako bi očuvali klimu poverenja. Država bi trebala poticati javne medije u unapređivanju međukulturnog razumijevanja, kao i da se bave pitanjima važnim za manjine.

II. SUDJELOVANJE U DONOŠENJU ODLUKA

A. Rješenja na razini središnjih vlasti

6) Države moraju manjinama omogućiti da se čuje njihov učinkoviti glas na razini središnjih vlasti što se, prema potrebi, može ostvariti posebnim rješenjima. Ovisno o okolnostima, takva rješenja mogu obuhvatiti:

- posebnu zastupljenost nacionalnih manjina, na primjer, postojanjem utvrđenog broj mjesta u jednom ili oba doma parlamenta ili u parlamentarnim odborima, kao i druge oblike zajamčenog sudjelovanja u zakonodavnom procesu;
- formalne ili neformalne dogovore o tome da se pripadnicima nacionalnih manjina osigura određeni broj mjesta u vladi, vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i mjesta u savjetodavnim tijelima i drugim tijelima visoke razine;
- mehanizme koji bi osigurali da se interesi manjina razmatraju unutar odgovarajućih ministarstava, na primjer, postojanjem službenika koji bi se bavili pitanjima manjina ili izdavanjem trajnih uputstava; i
- posebne mjere za sudjelovanje manjina u državnoj službi, kao i objavljivanje propisa o javnim službama na jezicima nacionalnih manjina.

B. Izbori

7) Europska i druga iskustva pokazuju važnost izbornog procesa za olakšavanje sudjelovanja manjina u političkoj sferi. Države će jamčiti pravo osobama koja pripadaju nacionalnim manjinama sudjelovanja u

provođenju javnih poslova, uključujući pravo da glasuju i da se kandidiraju za javne službe bez diskriminacije.

- 8) Propisi o osnivanju i aktivnostima političkih stranaka moraju biti u skladu s međunarodnopravnim načelom o slobodi udruživanja. Ovo načelo uključuje slobodu osnivanja stranaka temeljem pripadnosti zajednici, kao i stranaka koje se ne identificiraju isključivo interesima određene zajednice.
- 9) Izborni sustav mora manjinama omogućiti predstavljanje i utjecaj.
 - Tamo gdje su manjine teritorijalno koncentrirane, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi osigurati njihovu dovoljnu zastupljenost.
 - Proporcionalni izborni sustav, u kojem udio glasova koje jedna stranka dobije odlučuje o broju osvojenih mjesta u parlamentu, može pomoći boljoj zastupljenosti manjina.
 - Neki oblici preferencijalnog glasovanja u kojima glasači rangiraju kandidate po vlastitom izboru, mogu omogućiti bolju zastupljenost manjina u vlasti i mogu olakšati suradnju među zajednicama.
 - Niži brojčani prag zastupljenosti u parlamentu može ojačati uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.
- 10) Teritorijalne granice izbornih jedinica trebale bi omogućiti pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.

C. Rješenja na regionalnoj i lokalnoj razini

- 11) Države bi trebale usvojiti mjere za unapređivanje sudjelovanja nacionalnih manjina na regionalnoj i lokalnoj razini kao što su već spomenute u svezi s razinom središnjih vlasti (stavaki 6.-10.). Strukture i postupci donošenja odluka regionalnih i lokalnih vlasti moraju biti transparentne i dostupne kako bi ohrabrile sudjelovanje manjina.

D. Savjetodavna i konzultativna tijela

- 12) Države bi trebale osnovati savjetodavna ili konzultativna tijela u prikladnim institucionalnim okvirima, koja bi služila kao kanali za dijalog između vladinih tijela i nacionalnih manjina. Takva tijela bi, također mogla uključivati i odbore za posebne namjene koji bi se bavili takvim pitanjima kao što su stambeni problemi, zemljište, obrazovanje, jezik i kultura. Sastav ovih tijela trebao bi odražavati njihovu namjenu i pridonositi učinkovitijoj komunikaciji i unapređivanju interesa manjina.
- 13) Ova bi tijela trebalo ovlastiti da pokrecu pitanja kod donositelja odluka, pripremanju preporuke, formuliraju zakonodavne i druge prijedloge, nadziru proces i prezentiranje stavova o prijedlozima vladinih odluka koje mogu, izravno ili neizravno, utjecati na manjine. Predstavnici vlasti trebali bi redovito konzultirati ova tijela u svezi sa zakonodavnim i administrativnim mjerama koje se odnose na manjine, kako bi bile u skladu sa stavovima manjina i doprinosile izgradnji povjerenja. Za učinkovito funkcioniranje ovih tijela potrebno je osigurati odgovarajuća sredstva.

III. SAMOUPRAVA

- 14) Učinkovito sudjelovanje manjina u javnom životu može tražiti neteritorijalna ili teritorijalna rješenja samouprave, odnosno njihovu kombinaciju. Države bi, u ovu svrhu, trebale osigurati odgovarajuća sredstva.
- 15) Za uspjeh ovih rješenja presudno je da predstavnici vlade i manjina utvrde u kojim područjima upravljanja postoji potreba za donošenjem središnjih i jedinstvenih odluka, a u kojim treba dati prednost raznolikosti.
- Funkcije koje u pravilu obavljaju središnje vlasti uključuju obranu, vanjske poslove, useljeništvo i carinu, makroekonomsku politiku i monetarna pitanja.
 - Ostale funkcije (koje se niže navode) mogu obavljati manjine ili teritorijalne uprave, samostalno ili zajedno sa središnjim vlastima.

- Funkcije mogu biti asimetrično rasporedene, ovisno o različitim situacijama u kojima se nalaze manjine u okviru iste države.
- 16) Institucije samouprave, bilo teritorijalne ili neteritorijalne, moraju se temeljiti na demokratskim načelima kako bi se osiguralo da one zaista odražavaju gledišta dotičnog pučanstva.

A. Neteritorijalna rešenja

- 17) Neteritorijalni oblici uprave korisni su za održavanje i razvitak identiteta i kulture nacionalnih manjina.
- 18) Područja na kojima bi se najbolje moglo utjecati takvim rješenjima uključuju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, religiju i druga pitanja ključna za identitet i način života nacionalnih manjina.
- Pojedinci i skupine imaju pravo korištenja vlastitih imena na manjinskom jeziku i pravo dobivanja službenog priznanja svog imena.
 - Uzimajući u obzir da je odgovornost za utvrđivanje obrazovnih standarda na vladinim tijelima, institucijama predstavnika manjina može se prepustiti određivanje nastavnih programa u područjima manjinskih jezika, kulture ili u oba ova područja.
 - Manjine mogu odrediti i upotrebljavati vlastite simbole i uživati druge oblike kulturnog izražavanja.

B. Teritorijalna rješenja

- 19) Sve demokratske države imaju rješenja za upravljanje na različitim teritorijalnim razinama. Europska i druga iskustva dokazuju vrijednost prijenosa vlasti određenih zakonodavnih i izvršnih funkcija sa središnje na regionalnu razinu, koja prelazi običnu decentralizaciju uprave središnjih vlasti iz glavnog grada na regionalne ili lokalne urede. Oslanjajući se na načelo supsidijarnosti, države bi trebale razmotriti takav teritorijalni prijenos ovlasti, uključujući i specifične funkcije samouprave,

osobito tamo gdje bi to poboljšalo ovlasti manjina u pitanjima koja se na njih odnose.

- 20) Prikladne lokalne, regionalne ili autonomne uprave, koje odgovaraju posebnim povijesnim i teritorijalnim okolnostima u kojima se nalaze nacionalne manjine, mogu preuzeti određeni broj funkcija kako bi učinkovitije odgovarale na zahtjeve manjina.
- Funkcije u kojima takva administracija može preuzeti primarnu ili značajnu ovlast uključuju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, zaštita okoliša, lokalno planiranje, prirodne resurse, gospodarski razvitak, funkciju lokalne policije i stanovanje, zdravstvo i druge socijalne službe.
 - Funkcije koje se dijele sa središnjim i regionalnim vlastima uključuju poreze, organizaciju sudova, turizam i transport.
- 21) Lokalne, regionalne i autonomne vlasti moraju poštivati i osiguravati ljudska prava svih osoba, uključujući i prava svake manjine unutar svoje nadležnosti.

IV. JAMSTVA

A. Ustavna i pravna zaštita

- 22) Rješenja kojima se regulira samouprava trebalo bi utvrditi zakonom s time da se ne mijenjaju kao obični propisi. Rješenja za unapređivanjem sudjelovanja manjina u postupku donošenja odluka mogu se utvrditi zakonom ili na drugim prikladan način.
- Rješenja koja su prihvaćena kao ustavne odredbe u pravilu su predmetom višeg stupnja društvenog ili parlamentarnog konsenzusa za njihovo usvajanje, te izmjene i dopune.
 - Promjene rješenja koja reguliraju samoupravu, a koja su ustanovljena zakonom, često zahtijevaju donošenje kvalificiranom većinom zakonodavnog tijela, autonomnog

tijela ili tijela koje predstavlja nacionalne manjine, odnosno oboje.

- Praćenje rješenja koja reguliraju samoupravu i sudjelovanje manjina u donošenju odluka može biti korisna prilika za razmatranje eventualnih izmjena na osnovi stečenih iskustava i promijenjenih okolnosti.

23) Mogu se razmotriti privremena ili postupna rješenja koja bi omogućavala provjeru i razvitak novih oblika sudjelovanja. Ovakva rješenja mogu se ustanoviti zakonskim putem ili neformalnim sredstvima u određenom vremenskom razdoblju, s time da se mogu produžavati, mijenjati ili završiti ovisno o postignutom uspjehu.

B. Pravni lijekovi

24) Učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu zahtijeva uspostavljanje konzultacijskih kanala za spriječavanje sukoba i rješavanje sporova, kao i mogućnost *ad hoc* ili alternativnih mehanizama kada je to nužno. Ove metode uključuju:

- sudsko rješavanje sporova, kao što je sudski nadzor zakonodavnih ili upravnih djelovanja vlasti, što podrazumijeva da država ima nezavisno, dostupno i nepristrano sudstvo čije se odluke poštuju; i
- dodatne mehanizme za rješavanje sporova, kao što su: pregovori, utvrđivanje činjenica, posredovanje, arbitraža, ombudsman za nacionalne manjine, te specijalne komisije koje mogu biti središnje mjesto i mehanizam za rješavanje pritužbi u svezi s pitanjima upravljanja.

OBJAŠNJENJE UZ PREPORUKE IZ LUNDA O UČINKOVITOM SUDJELOVANJU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

I. OPĆA NAČELA

- 1) I Povelja Ujedinjenih naroda (**nadalje “Povelja UN-a”**), kao i temeljni dokumenti KESS/OESS-a teže očuvanju i jačanju međunarodnog mira i sigurnosti razvojem prijateljskih odnosa i suradnje među suverenim državama koje poštuju ljudska prava, uključujući i prava osoba koja pripadaju manjinama. Doista, povijest pokazuje da neuspjeh u poštivanju ljudskih prava, uključujući i prava manjina, može potkopati stabilnost unutar države i negativno utjecati na odnose među državama, te na taj način ugroziti međunarodni mir i sigurnost.

Polazeći od načela VII sadržanog u deset osnovnih načela **Helsinškog završnog akta** iz 1975. godine, države sudionice OESS naglašavale su suštinsku vezu između poštivanja legitimnih interesa osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama i očuvanja mira i sigurnosti. Ova veza je ponavljana i u kasnijim osnovnim dokumentima kao što su **Zaključni dokument iz Madrida**, 1983. godine (pravilo 15.), **Zaključni dokument iz Beča** 1989. godine (pravila 18. i 19.) i **Pariška povelja za novu Europu** iz 1990. godine, kao i u svim dokumentima sa Summita, kao što su, **Helsinški dokument** iz 1992. godine (Dio IV, stavak 24.) i **Lisabonski dokument** iz 1996. godine (Dio I **Lisabonska deklaracija o zajedničkom i sveobuhvatnom sigurnosnom modelu za Europu u XXI stoljeću**, stavak 2.). Na razini Ujedinjenih naroda, veza između zaštite i unapređenja manjinskih prava i održavanja mira i stabilnosti izražena je, inter alia, u preambuli **Deklaracije UN o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina** (nadalje “Deklaracija UN-a o manjinama”) iz 1992. godine. Nadalje, nakon usvajanja **Pariške povelje za novu Europu** sve države sudionice OESS-a opredijelile su se za demokratski način vladavine.

Potpuna mogućnost za jednakim uživanjem ljudskih prava osoba koje pripadaju manjinama podrazumijeva njihovo učinkovito sudjelovanje u postupku donošenja odluka, osobito onih koje se na njih odnose. Iako

postoje različite situacije, a uobičajeni demokratski postupci mogu adekvatno odgovoriti potrebama i težnjama manjina, iskustva, također, pokazuju da su često potrebne posebne mjere kako bi se omogućilo učinkovito sudjelovanje manjina pri donošenju odluka. Sljedeći međunarodni standardi obvezuju države na poduzimanje takvih djelovanja u takvim situacijama: slijedom stavaka 35. **Dokumenta sa sastanka posvećenog ljudskoj dimenziji održanog u Kopenhagenu** 1990. godine (nadalje "Dokument iz Kopenhagena"), države sudionice OESS-a "poštivat će pravo osoba, pripadnika nacionalnih manjina da učinkovito sudjeluju u javnim poslovima, uključujući i sudjelovanje u poslovima koji se odnose na zaštitu i unapređenje identiteta tih manjina"; slijedom članka 2., stavaki 2. i 3., **Deklaracije UN o manjinama** iz 1992. godine, "osobe koje pripadaju manjinama imaju pravo na učinkovito sudjelovanje u [...] javnom životu" i "pravo učinkovitog sudjelovanja u donošenju odluka na nacionalnoj i, gdje je to moguće, regionalnoj razini u svezi s manjinom kojoj pripadaju ili regijama u kojima žive"; i slijedom članka 15. **Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina**, Vijeća Europe iz 1994. godine (nadalje "Okvirna konvencija"), države članice "stvorit će nužne uvjete za učinkovito sudjelovanje osoba koja pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu, kao i u javnim poslovima, osobito onim koji se na njih odnose".

Stvaranje mogućnosti za učinkovito sudjelovanje podrazumijeva da će takvo sudjelovanje biti dobrovoljno. Doista, osnovni pojam društvene i političke integracije razlikuje se od procesa i ishoda koji predstavljaju prisilnu asimilaciju, kako je na to upozoreno i u članku 5. **Okvirne konvencije**. Samo dobrovoljnim postupanjem može ostvarivanje legitimnih interesa pripadnika manjinama postati miran proces s izgledom za optimalna rješenja u javnoj politici i donošenju zakona. Takav sveobuhvatan proces sudjelovanja služi ciljevima dobrog upravljanja na način koji odgovara interesima cjelog pučanstva - objedinjavajući sve interese u tkivo javnog života i konačno jačajući integritet države. Međunarodni standardi u svezi s učinkovitim sudjelovanjem manjina u javnom životu naglašavaju činjenicu da oni ne podrazumijevaju nikakvo pravo uključivanja u aktivnosti koje su suprotne ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda, OESS-a ili Vijeća Europe, uključujući suverenu jednakost, teritorijalni integritet i političku neovisnost država (vidi stavak 37. **Dokumenta iz**

Kopenhagena, članak 8(4) Deklaracije UN-a o manjinama i preambulu Okvirne konvencije).

- 2) U duhu stavaka 25. Dijela VI **Helšinskog dokumenta** iz 1992. godine ove preporuke zasnovane na odgovarajućim obvezama nude državama sudionicama OESS-a “širi pristup za još učinkovitiju primjenu njihovih obveza iz KESS-a, uključujući i one koje se odnose na zaštitu i stvaranje uvjeta za unapređenje etničkog, kulturnog, jezičnog i vjerskog identiteta nacionalnih manjina”.

Članak 1(3) **Povelje UN-a** određuje da je jedan od ciljeva organizacije “ostvarivati međunarodnu saradnju u rješavanju međunarodnih problema gospodarskog, društvenog, kulturnog i humanitarnog karaktera i u unapređivanju i poticanju poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda svih, bez obzira na rasu, spol, jezik ili vjeru”, što je dodatno pojašnjeno člankom 55(c) koji navodi, “univerzalno poštivanje i nadzor ljudskih prava i osnovnih sloboda svih bez obzira na razliku u rasi, spolu, jeziku i vjeri”. **Povelja** se temelji na uskoj vezi između poštivanja ljudskih prava i međunarodnog mira i sigurnosti, a temeljna vrijednost ljudskog dostojanstva dodatno je izracena u članku 1. **Opće deklaracije o ljudskim pravima** iz 1948. godine i preambulama **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i **Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima** iz 1966. godine, kao i **Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije** iz 1965. godine. Takvo dostojanstvo podjednako je svojstveno svim ljudskim bićima i povezano s jednakim i neotuđivim pravima.

Načelo nediskriminacije proizlazi od pretpostavke o jednakom dostojanstvu i neotuđivim pravima koje je navedeno u gotovo svim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, uključujući osobito članak 2. **Opće deklaracije o ljudskim pravima**, članke 2. i 26. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i članak 2. **Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima**. Članak 1. **Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije** izričito navodi kako ovaj instrument zabranjuje diskriminaciju na temelju, “porijekla ili nacionalne ili etničke pripadnosti”. Članak 14. **Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda** iz 1950. godine (nadalje “Europska konvencija o ljudskim pravima”) također izričito proširuje načelo nediskriminacije

kako bi pokrila osnove vezane za, “nacionalno ili socijalno porijeklo, ili pripadnost nacionalnoj manjini”, u svim slučajevima u kojima su prava i slobode zajamčene Konvencijom. Doista, ustavi većine država sudionica OESS-a sadrže ove stavove i načela.

U mjeri u kojoj osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo na učinkovito sudjelovanje u javnom životu, one to pravo moraju uživati bez diskriminacije, kao što je navedeno u stavaku 31. **Dokumenta iz Kopenhagena**, članku 4. **Okvirne konvencije** i članku 4(1) **Deklaracije UN-a o manjinama**. Međutim, prema članku 4(2) **Okvirne konvencije** briga za jednakim dostojanstvom nadilazi načelo nediskriminacije prema “punoj i učinkovitoj jednakosti među osobama koja pripadaju nacionalnoj manjini i onih koji pripadaju većini” zbog čega bi države trebale “usvojiti, tamo gdje je to nužno, odgovarajuće mjere... u svim područjima... političkog... života” u kojima “će uzeti u obzir posebne uvjete osoba pripadnika nacionalnih manjina”.

Veza, na koju je u preporuci ukazano, između poštivanja ljudskih prava i razvoja građanskog društva odražava zahtjev za, “učinkovitom političkom demokracijom” koja je, u skladu s preambulom **Europske konvencije o ljudskim pravima**, tijesno povezana s pravdom i mirom u svijetu. Države sudionice OESS-a su dalje u **Pariškoj povelji za novu Europu** potvrdile da je demokratsko upravljanje, uključujući poštivanje ljudskih prava, osnova napretka

- 3) Osnivanje posebnih institucija za osiguravanje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu ne smije ići na štetu prava drugih. Sva ljudska prava moraju se uvijek poštivati, a to se odnosi i na ove institucije kojima država daje odgovarajuća ovlaštenja. Slijedom stavaka 33. **Dokumenta iz Kopenhagena**, kada države sudionice poduzimaju nužne mjere za zaštitu identiteta osoba koja pripadaju nacionalnim manjinama, “bilo koja takva mjera bit će u skladu s načelima ravnopravnosti i nediskriminacije u odnosu spram ostalih građana države sudionice”. **Dokument iz Kopenhagena** nadalje predviđa, u stavaku 38, da će, “države sudionice u svojim naporima da štite i unaprijede prava pripadnika nacionalnih manjina, u potpunosti poštivati svoje obveze iz postojećih konvencija o ljudskim pravima i drugih odgovarajućih međunarodnih instrumenta”. **Okvirna konvencija** predviđa slično u svom članku 20: “U ostvarivanju prava i sloboda koji proizilaze iz načela ustanovljenih ovom **Okvirnom**

konvencijom, svaki pripadnik nacionalne manjine mora poštivati nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno pripadnika većine ili drugih nacionalnih manjina”. To se posebno odnosi na slučajeve “manjina unutar manjine”, osobito u teritorijalnom kontekstu (vidi preporuke 16. i 21.). Ovo bi, također, uključivalo poštivanje ljudskih prava žena, uključujući i zabranu diskriminacije u svezi s “političkim i javnim životom zemlje”, kako je predviđeno člankom 7. **Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. godine.**

- 4) Načelo samoodređenja osoba koje pripadaju manjinama temelji se na nekoliko osnovnih obveza. Stavak 32. **Dokumenta iz Kopenhagena** precizira da je “pripadnost nacionalnoj manjini stvar osobnog izbora pojedinca iz kojeg ne mogu proizaći nikakve štetne posljedice”. Članak 3(1) **Okvirne konvencije** slično predviđa da, “svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno izabrati da se prema njemu odnose ili ne odnose kao takvom, te da nikakve štetne posljedice neće rezultirati iz takvog izbora ili iz uživanja prava koja su povezana s tim izborom”. Članak 3(2) **Deklaracije o manjinama UN-a** sadrži istu zabranu ikakvih štetnih posljedica, za bilo koju osobu koja pripada nacionalnoj manjini, koje bi bile rezultat ostvarivanja ili neostvarivanja prava utvrđenih u ovoj Deklaraciji.

Pojedinačna sloboda osobe da se opredijeli kako sama izabere nužna je kako bi se osiguralo poštivanje individualne autonomije i slobode. Pojedinaac može imati nekoliko identiteta koji su značajni ne samo za njegov privatni život, nego također, i u sferi javnog života. U otvorenim društvima s povećanim prometom osoba i ideja mnogi pojedinci imaju višestruke identitete koji se poklapaju, koegzistiraju ili su slojeviti (na hijerarhijski ili nehijerarhijski način), odražavajući tako njihove različite pripadnosti. Naravno, identiteti nisu utemeljeni isključivo na etničkoj pripadnosti, niti su oni jedinstveni u okviru iste zajednice; njih mogu imati različiti članovi u različitim oblicima i stupnjevima. Ovisno o specifičnim pitanjima, različiti identiteti mogu biti više ili manje izraženi. Posljedica može biti da se ista osoba može različito identificirati iz različitih razloga, ovisno o važnosti određenog identiteta i rješenja koja se nude. Na primjer, u nekim državama pojedinac može odabrati jezik na kojem će regulirati poreznu obvezu, a da se

istovremeno na drugi način predstavi u lokalnoj zajednici za neku drugu svrhu.

- 5) U demokratskom okružju, postupak donošenja odluka podjednako je važan kao i sadržaj odluka koje se donose. Kako dobro upravljanje nije samo nad narodom, nego i za narod, ovaj postupak bi uvijek trebao obuhvaćati one na koje se odnosi, za sve otvoren da vide i presude, te odgovoran za one na koje se odnosi. Samo takvi procesi mogu potaknuti i očuvati javno povjerenje. Takvi postupci uključivanja mogu se sastojati od konzultacija, ispitivanja javnog mišljenja, referenduma, pregovora pa čak i posebnih pristanaka onih na koje se odnose. Ima izgleda da će odluke koje proizađu iz takvih postupaka biti dobrovoljno prihvaćene. U situacijama u kojima se stavovi vlasti i zajednica na koje se odnose bitno razlikuju, dobra uprava može predložiti korištenje usluga treće strane u pomaganju pronalaženja zadovoljavajućeg rješenja.

Posebno, u odnosu na nacionalne manjine, stavak 33. **Dokumenta iz Kopenhagena** nalaže državama sudionicama OESS-a da poduzmu mjere kako bi “zaštitile etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet nacionalnih manjina na svom teritoriju i stvorile uvjete za unapređivanje tog identiteta [...] nakon potrebnih konzultacija, uključujući i kontakte s organizacijama ili udruženjima tih manjina”. U Dijelu VI, stavak 26. **Helsinškog dokumenta** države sudionice OESS-a dalje su se obvezale na “pokretanje pitanja nacionalnih manjina na konstruktivan način, mirnim sredstvima i dijalogom svih strana na temelju načela i obveza KES-a”. U svezi sa “svim zainteresiranim stranama” stavak 30. **Dokumenta iz Kopenhagena** priznaje “značajnu ulogu nevladinih organizacija, uključujući i političke stranke, sindikate, organizacije iz područja ljudskih prava i vjerske grupe, u unapređenju tolerancije, kulturne raznolikosti i rješavanju pitanja koja se odnose na nacionalne manjine”.

Postupci uključivanja pretpostavljaju toleranciju. Društvena i politička klima međusobnog uvažavanja i jednakosti mora se osigurati zakonskim putem, ali također i učiti kao oblik društvenog morala koji prihvaća cjelokupno pučanstvo. Sredstva javnog informiranja imaju posebnu ulogu u odnosu prema navedenom. Članak 6(1) **Okvirne konvencije** govori da će “države ugovorne stranke poticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga, te poduzimati učinkovite mjere za

unapređivanjem međusobnog poštivanja i rezumijevanja, te suradnjom između svih osoba koja žive na njihovom teritoriju, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezični ili vjerski identitet, posebno u području obrazovanja, kulture i medija”. Osobito, države bi trebale djelovati na sprječavanju javnog korištenja nedoličnih ili podrugljivih imena i izraza, te preduzeti mjere za borbu protiv negativnih stereotipa. Idealno bi bilo da predstavnici dotične zajednice sudjeluju u izboru i stvaranju svih mjera koji se poduzimaju kako bi se prevladali ovi problemi.

II. SUDJELOVANJE U DONOŠENJU ODLUKA

A. Rješenja na razini središnje vlasti

- 6) Polazeći od stavka 35. **Dokumenta iz Kopenhagena**, stavak 1. Dijela III **Izviješće sa sastanaka stručnjaka KESS-a o nacionalnim manjinama (Ženeva)** 1991. naglašava “kada se razmatraju pitanja koja se tiču nacionalnih manjina unutar njihovih država, one same će imati učinkovitu mogućnost sudjelovanja te da [takvo] demokratsko sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama ili njihovih predstavnika u donošenju odluka ili u radu savjetodavnih tijela predstavlja važan element učinkovitog sudjelovanja u javnom životu”. Stavak 24. Dijela VI **Helsinškog dokumenta** obvezuje države sudionice OESS-a na “intenziviranje u tom smislu napora kako bi osiguralo da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, pojedinačno ili u zajednici s drugima, slobodno uživaju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo da u potpunosti sudjeluju, u skladu s demokratskim postupcima donošenja odluka svake države, u političkom, gospodarskom, socijalnom i kulturnom životu svoje države, uključujući i demokratsko sudjelovanje u donošenju odluka i u radu savjetodavnih tijela na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, *inter alia*, aktivnostima političkih stranaka i udruženja”.

Bit sudjelovanja je uključivanje, kako u pogledu bitnog doprinosa postupku donošenja odluka, tako i učinkovitost sudjelovanja. Pojam dobrog upavljanja podrazumijeva da obično većinsko donošenje odluka nije uvijek dovoljno. Ovisno o strukturi države, različiti oblici decentralizacije mogu biti prikladni za osiguravanje maksimuma primjerenosti i odgovornosti zainteresiranih strana u postupku

donošenja odluka, kako na razini države tako i na nižim razinama. To se može postići na različite načine u unitarnoj državi ili u federalnim i konfederalnim sustavima. Zastupljenost manjina u tijelima odlučivanja može se osigurati određenim brojem rezerviranih mjesta (kvotama, imenovanjima ili na druge načine), dok drugi oblici ovog sudjelovanja podrazumijevaju zajamčeno članstvo u odgovarajućim odborima, sa ili bez prava glasa. Zastupljenost u izvršnim, sudskim, upravnim i drugim tijelima može se osigurati na sličan način, bilo formalnim zahtjevom ili uobičajenom praksom. Također, mogu se osnovati posebna tijela koja bi odgovarala zahtjevima manjina. Učinkovite mogućnosti za ostvarenja svih manjinskih prava zahtijeva pretpostavlja mjere koje treba poduzeti u javnoj službi, uključujući osiguravanje “jednakog pristupa javnim službama” kako što je navedeno u članku 5(c) **Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije**.

B. Izbori

- 7) Predstavnička vlast izabrana na slobodnim, poštenim i periodičnim izborima predstavlja temelj suvremene demokracije. Osnovni je cilj, prema članku 21(3) **Opće deklaracije o ljudskim pravima**, da “volja naroda mora biti osnova autoriteta vlasti”. Ovaj standard je artikuliran u univerzalnim i europskim ugovorima, kao što je članak 25. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i članak 3. Protokola I uz **Europsku konvenciju o ljudskim pravima**. Za države sudionice OEES-a stavaki 5. i 6. **Dokumenta iz Kopenhagena** preciziraju da “među onim elementima pravde koji su ključni za potpuno izražavanje svojstvenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića”, “volja naroda, slobodno i pošteno izražena na periodičnim i pravim izborima, predstavlja temelj autoriteta i legitimiteta svake vlade”.

Iako države imaju značajan raspon u izboru specifičnog načina na koji će ispunjavati ove obveze, one to moraju činiti bez diskriminacije i moraju težiti što većem stupnju zastupljenosti. Doista, unutar konteksta Ujedinjenih naroda, Odbor za ljudska prava objasnio je u svom stavaku 12. **Općeg komentara članka 25.** (57. zasjedanje 1996. godine) da “slobode izražavanja, okupljanja i udruživanja predstavljaju bitne preduvjete za učinkovito uživanje prava glasa i moraju biti potpuno zaštićene. [...] Informacije i materijali o glasovanju moraju

biti dostupni na jezicima manjina”. Nadalje, stavak 5. **Općeg komentara članka 25.** pojašnjava da je “provođenje javnih poslova [...] široki koncept koji se odnosi na provođenje političke moci, osobito provođenje zakonodavne, izvršne i upravne vlasti. Ono pokriva sve aspekte javne uprave, te stvaranje i provođenje politike na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini”.

S obzirom na to da ni jedan izborni sustav nije neutralan, sa stanovišta različitih gledišta i interesa, države bi trebale usvojiti takav sustav koji bi rezultirao najboljom zastupljenosti vlasti u njihovoj specifičnoj situaciji. Ovo je osobito važno za pripadnike nacionalnih manjina, koji možda na drugi način ne bi mogli biti odgovarajuće zastupljeni.

- 8) U načelu, demokracije se ne bi trebale miješati u način na koji se ljudi politički organiziraju, sve dok to čine na miran način, poštujući prava drugih. U biti, ovdje se radi o pitanju slobode udruživanja, koja je artikulirana brojnim međunarodnim instrumentima među kojima člankom 20. **Opće deklaracije o ljudskim pravima**; člankom 22. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima**; člankom 11. **Europske konvencije o ljudskim pravima** i stavkom 6. **Dokumenta iz Kopenhagena**. Sloboda udruživanja je na poseban način zajamčena pripadnicima nacionalnih manjina u skladu sa stavakom 32. točka 6. **Dokumenta iz Kopenhagena** i člankom 7. **Okvirne konvencije**. Stavak 24. Dijela VI **Helsinškog dokumenta** još preciznije obvezuje države sudionice OESS-a, “da osiguraju slobodno izražavanje pripadnosti nacionalnoj manjini, pojedinačno ili u zajednici s drugima, slobodno uživanje svojih ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući pravo da u potpunosti sudjeluju, [...] u političkom [...] životu svojih država uključujući i [...] aktivnosti političkih stranaka i udruženja”.

Iako puno poštivanje jednakih prava i nediskriminacije umanjuje ili uklanja zahtjev i potrebu za stvaranjem političkih stranaka temeljem etničkih veza, u nekim situacijama ovakve stranke, predstavnice zajednica, mogu biti jedina nada učinkovitog predstavljanja pojedinačnih interesa i, na taj način, učinkovitog sudjelovanja. Stranke se, naravno, mogu stvarati na drugim temeljima, na primjer na temelju regionalnih interesa. Idealno bi bilo da stranke budu otvorene i da nadilaze uska etnička pitanja; stoga bi najjače stranke trebale težiti uključivanju pripadnika manjina kako bi se umanjila potreba ili želja za etničkim strankama. Odluka o izbornom sustavu može biti u ovom

smislu vrlo važna. U svakom slučaju, ni jedna politička stranka ili drugo udruženje ne smije poticati rasnu mržnju, što je zabranjeno člankom 20. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** i člankom 4. **Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije**.

- 9) Izborni sustav može predvidjeti izbor zakonodavnog i ostalih tijela i ustanova, uključujući i pojedinačne dužnosnike. Dok izborne jedinice u kojima se bira jedan predstavnik mogu osigurati dovoljnu zastupljenost manjina, ovisno o tome kako su izborne jedinice određene, te ovisno o koncentraciji manjinske zajednice, proporcionalno predstavljanje može pomoći u jamčenju prikladne zastupljenosti manjina. U državama sudionicama OESS-a prisutni su razni oblici proporcionalne zastupljenosti uključujući i “preferencijalno glasovanje”, gdje glasači rangiraju kandidate prema svom izboru; “sustav otvorenih lista”, gdje glasači izabiru kandidata u okviru stranačke liste, glasajući istovremeno; sustav “*panachage*” gdje glasači mogu glasati za više od jednog kandidata s različitih stranačkih lista; i sustav “kumulacije”, gdje glasači mogu dati više od jednog glasa odabranom kandidatu. Pragovi ne smiju biti previsoki kako ne bi sputavali zastupljenost manjina.
- 10) Prilikom stvaranja izbornih jedinica moraju se uzeti u obzir briga i interesi nacionalnih manjina kako bi se osigurala njihova zastupljenost u tijelima koja donose odluke. Pod “pravičnom” zastupljenošću smatra se da nitko ne može biti doveden u podređeni položaj odabranom metodom i da se sva pitanja i interesi moraju uzeti u obzir. Najbolje bi bilo da izbornih jedinica određuje nezavisno i nepristrasno tijelo kako bi se osiguralo, pored svih ostalih interesa, i interes poštivanja prava manjina. To se u državama sudionicama OESS-a najčešće postiže radom stalnih i profesionalnih izbornih komisija.

U svakom slučaju, države ne smiju mijenjati granice izbornih jedinica niti na drugi način mijenjati odnos stanovništva u tim jedinicama, s namjerom umanjivanja ili isključenja zastupljenosti manjina. Ovo je izričito zabranjeno člankom 16. **Okvirne konvencije**, dok članak 5. **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** predviđa da se “izmjene granica lokalnih vlasti ne mogu obavljati bez prethodnih konzultacija s lokalnim vlastima na koje se promjene odnosi, po mogućnosti

organiziranjem referenduma kada je to dopušteno statutom” (vidi preporuku 19. koja se odnosi na teritorijalna rješenja).

C. Rješenja na regionalnoj i lokalnoj razini

- 11) Ova Preporuka odnosi se na sve razine upravljanja ispod središnjih vlasti (dakle na pokrajine, departmane, okruge, prefektore, općine, gradove, bez obzira na to jesu li one jedinice unutar jedinstvene države ili konstitutivne jedinice federalne države, uključujući autonomne pokrajine i druge oblike organizovanja nadležnosti). Dosljedno uživanje svih ljudskih prava jednakog za svakog znači da ovlaštenja koja postoje na razini središnje vlasti moraju postojati i na nižim razinama strukture vlasti. Međutim, kriteriji za stvaranje struktura na regionalnoj i lokalnoj razini mogu se razlikovati od onih koji se koriste na razini središnje vlade. Strukture se mogu stvoriti asimetrično s razlika ovisno o potrebama i izraženim željama.

D. Savjetodavna i konzultativna tijela

- 12) Stavak 24, Dijela VI **Helsinškog dokumenta** obvezuje države OESS-a da “pripadnicima nacionalnih manjina osiguraju slobodno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, uključujući pravo da u potpunosti sudjeluju [...] u političkom [...] životu svoje zemlje i putem demokratskog sudjelovanja u [...] konzultativnim tijelima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.” Ta tijela mogu biti stalnog ili *ad hoc* karaktera, kao dio ili pridružena zakonodavnim ili izvršnim tijelima, odnosno nezavisna u odnosu na njih. Odbori povezani s parlamentarnim tijelima, kao što su, na primjer, okrugli stolovi manjina, postoje u nekim zemljama OESS-a. Oni mogu i dijeluju na svim razinama upravljanja, uključujući samoupravnu. Kako bi bila učinkovita, u tijela bi trebalo uključiti predstavnike manjina i druge koji mogu pružiti stručno znanje, moraju raspolagati odgovarajućim sredstvima i mora im se pridati dužna pažnja prilikom donošenja odluka. Osim savjetodavne funkcije, ovakva tijela mogu predstavljati korisnu posredničku instituciju između donositelja odluka i manjinskih grupa. Ona, također, mogu poticati djelovanje, na razini vlade i između manjinskih zajednica. Takva tijela mogu obavljati i posebne zadatke pri ostvarivanju programa, na primjer u području obrazovanja. Nadalje, odbori s posebnom svrhom mogu imati

posebno značenje za određene manjine, koje bi u njima trebale biti zastupljene.

- 13) Mogućnosti konstruktivne upotrebe ovakvih tijela ovise o prilikama. Ipak, u svakom slučaju, dobro upravljanje zahtijeva poduzimanje pozitivnih koraka od strane vlasti, kako bi se ta osnovana savjetodavna i konzultativna tijela angažirala, te kako bi se njima po potrebi obratilo i tražilo njihove usluge. Otvoren i svrhovit pristup vlasti prema ovim tijelima i njihovim članovima pridonijet će kvalitetnijem donošenju odluka i stvaranju većeg povjerenja u društvu kao cjelini.

III. SAMOUPRAVA

- 14) Pojam “samouprave” podrazumijeva mjeru kontrole zajednice nad poslovima koji se na nju odnose. Izbor termina “uprava” ne mora nužno podrazumijevati isključivu nadležnost. Njime također mogu biti obuhvaćena administrativna i upravna ovlaštenja, kao i posebna zakonodavna i sudska nadležnost. Država to može postići delegiranjem ili devolucijom svojih ovlaštenja ili, u slučaju federacije, prethodnim utvrdjivanjem nadležnosti svojih konstitutivnih jedinica. U državama sudionicama OESS-a, rješenja o “samoupravi” se, ovisno o slučaju, nazivaju delegiranje autonomije, samouprava, odnosno lokalna nadležnost. Ni u jednom slučaju ona ne sadrži bilo kakav etnički kriterij korišten za teritorijalna rješenja.

U stavaku 35. **Dokumenta iz Kopenhagena**, država sudionica OESS-a konstatira se da “napori za zaštitu i stvaranje uvjeta za unapređenje etničkog, kulturnog, jezičnog i vjerskog identiteta određenih nacionalnih manjina (mogu se ostvariti) osnivanjem, kao jednim od mogućih načina ostvarivanja ovih ciljeva, prikladnih lokalnih ili autonomnih uprava koje odgovaraju konkretnim povijesnim i teritorijalnim uvjetima tih manjina i koji su u skladu s politikom odnosne države.” Nakon toga, u stavaku 7, Dio IV **Izvješća sa ženevskog sastanka stručnjaka KESS-a o nacionalnim manjinama** konstatira se “da su neke od [država sudionica] postigle pozitivne rezultate na odgovarajući demokratski način, između ostalog putem: [...] lokalne i autonomne uprave, te autonomije na teritorijalnoj osnovi, uključujući postojanje konzultativnih, zakonodavnih i izvršnih tijela izabranih na slobodnim i periodičnim izborima; samouprave nacionalne

manjine u svezi s pitanjima identiteta u situacijama kada je autonomija na teritorijalnoj osnovi neprimjenjiva; decentraliziranih ili lokalnih oblika vlasti; [...] osiguravanjem financijske i tehničke pomoći pripadnicima nacionalnih manjina koji žele ostvariti svoje pravo na osnivanje i vođenje vlastitih obrazovnih, kulturnih i vjerskih ustanova, organizacija i udruženja;” Općenito, u preambuli **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** ističu se “načela demokracije i decentralizacije vlasti” kao doprinos “očuvanju i jačanju lokalne samouprave u raznim europskim zemljama”. S tim u vezi, člankom 9. **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** predviđeno je da se odgovarajuća financijska sredstva namijene za funkcioniranje tako decentraliziranih vlasti.

- 15) S obzirom na to da država ima ovlaštenja u određenim područjima koja se odnose na čitav teritorij, ona mora osigurati njihovo provođenje na razini središnjih vlasti. To, u pravilu, obuhvaća: pitanja obrane, koja su od bitnog značaja za očuvanje teritorijalnog integriteta države; makroekonomsku politiku, koja je značajna utoliko što središnja vlada nastoji izjednačiti gospodarski različite regije; kao i klasične diplomatske aktivnosti. U dijelu u kojem ostala pitanja mogu imati značenje za čitavu državu, njih također, u određenom stupnju, mogu regulirati središnje vlasti. Rješavanje ovih pitanja može se dijeliti na razne načine, na primjer posebno zainteresiranim teritorijalnim jedinicama ili manjinskim skupinama (vidi preporuke 18. i 20.). Ovakva podjela nadležnosti mora, u svakom slučaju, biti u skladu sa standardima ljudskih prava i provedena na praktičan i koordiniran način.

Područje u kojem je ustanovljeno dijeljenje, bilo na teritorijalnim ili neteritorijalnim osnovama, ili po obje ove osnove, a koje je od posebnog značaja za državu kao cjelinu tako i za manjinske grupe, je područje obrazovanja. Članak 5. točka 1. **Konvencije UNESCO-a protiv diskriminacije u obrazovanju** detaljnije iznosi kako bi trebalo postići ovakvu podjelu: “Države članice ove Konvencije sporazumjele su se da: [...]

- (b) Važno je poštivanje slobode roditelja i, kada je to moguće, staratelja, prvo u izboru obrazovne ustanove, za svoju djecu, drugačije od onih kojima rukovode javne vlasti ali koje zadovoljavaju takav minimum obrazovnih standarda i koje su osnovane ili odobrene od strane

nadležnih vlasti i, drugo, u osiguravanju načina koji bi bio u skladu s odgovarajućim postupanjima unutar države za primjenu ovoga zakonodavstva, vjersko i moralno obrazovanje djece u skladu sa svojim vlastitim uvjerenjima; i da nijedna osoba ili skupina osoba ne smije biti priseljena na vjersko obrazovanje koje nije u skladu s njegovim ili njihovim uvjerenjima;

- (c) Važno je priznavanje prava pripadnika nacionalnih manjina na obavljanje svoje obrazovne aktivnosti uključujući i osnivanje škola, te ovisno o obrazovnoj politici svake države, upotreba vlastitog jezika ili organiziranje nastave na svom jeziku pod uvjetom: (i) da se to pravo ne obavlja na način koji onemogućava pripadnike tih manjina na razumijevanje kulture i jezika čitave zajednice i sudjelovanje u njenim aktivnostima, ili koji dovodi u pitanje nacionalni suverenitet; (ii) da standard obrazovanja nije niži od općeg standarda koji su postavile ili odobrile nadležne vlasti i (iii) da je pohađanje takvih škola fakultativno”.

- 16) Načelo demokratskog upravljanja predviđeno člankom 21. **Opće deklaracije o ljudskim pravima**, člankom 25. **Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima**, člankom 3. Prvog protokola uz **Europsku konvenciju o ljudskim pravima** i standardima OESS-a primenjivo je nasvim razinama i za sve elemente upravljanja. Tamo gdje su potrebne ili poželjne institucije samouprave, zahtjev za podjednakim uživanjem ovih prava podrazumijeva primjenu načela demokracije unutar tih institucija.

A. Neteritorijalna rješenja

- 17) Taj dio odnosi se na neteritorijalnu autonomiju - koja se često naziva “personalna” ili “kulturna autonomija” - koja je najkorisnija u slučajevima gdje je skupina zemljopisno rasprostranjena. Takve podjele ovlaštenja, uključujući i kontrolu nad specifičnim tematskim pitanjima, mogu se provesti na razini države ili u okviru teritorijalnih rješenja. U svakom slučaju, mora se osigurati poštivanje ljudskih prava drugih. Nadalje, za takva rješenja moraju sa prikladni financijski izvori kako bi

se omogućilo provođenje javnih funkcija, te ona moraju proizilaziti iz sveobuhvatnih i otvorenih procesa (vidi preporuku 5.).

- 18) Ovo nije iscrpan popis svih mogućih funkcija. Mnogo će ovisiti o konkretnoj situaciji, uključujući posebne potrebe i izražene želje manjine. U različitim situacijama različita pitanja bit će od većeg ili manjeg interesa za manjine, a odluke u ovim područjima odnosit će se na njih u različitim stupnjevima. Neka područja mogu se dijeliti. Područje posebnog značaja za manjine je kontrola upotrebe njihovih imena, kako njihovim predstavničkih institucija tako i pojedinačnih članova, kako to predviđa članak 11(1) **Okvirne konvencije**. U pitanjima vjere, Preporuka ne zagovara vladino mješanje u vjerska pitanja osim u ona kojima su delegirane vjerske nadležnosti (na primjer, u slučaju osobnog građanskog položaja). Preporuka, također, nema namjeru da manjinske institucije trebaju kontrolirati sredstva javnog informiranja, iako pripadnici manjina imaju mogućnost stvaranja i korištenja svojih medija, kako je to zagarantovano člankom 9(3) **Okvirne konvencije**. Naravno, kultura ima mnogo vidova koji se protežu na područja kao što su socijalna zaštita, stanovanje i zaštita djece; država bi trebala uzeti uobzir interese manjina prilikom upravljanja u ovim područjima.

B. Teritorijalna rješenja

- 19) U europskim državama postoji opći trend devolucije autoriteta i primjene načela supsidijarnosti, kako bi se odluke donosile što bliže onima, i od strane onih, na koje se te odluke naizravnije odnose. Članak 4(3) **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** ovaj cilj izražava na sljedeći način “Javnu odgovornost trebale bi obavljati vlasti koje su najbliže građanima. Prijenos odgovornosti drugim vlastima trebao bi zavisiti od stupnja i prirode zadatka i zahtjeva efikasnosti i ekonmičnosti.” Teritorijalna samouprava može pomoći očuvanju jedinstva država i podići razinu sudjelovanja i uključenosti manjina tako što će im dati veću uloguna razini vlasti koja odražava koncentraciju njihove populacije. Federacije, također mogu ostvariti ovaj cilj, kao i posebna rješenja autonomije u okviru unitarnih država ili federacija. Također, moguća je mješovita uprava. Kako je već spomenuto u preporuci 15, rješenja ne moraju biti ista na čitavom teritoriju države, mogu se razlikovati u skladu s potrebama i izraženim željama.

- 20) Autonomne vlasti moraju imati stvarnu moć za donošenje odluka na zakonodavnoj, izvršnoj ili sudskoj razini. Nadležnosti u državi mogu biti podijeljene između središnjih, regionalnih i lokalnih vlasti, kao i među različitim službama. Stavak 35. **Dokumenta iz Kopenhagena** spominje moguće alternative “odgovarajućih lokalnih i autonomnih uprava koje bi odgovarale posebnim povijesnim ili teritorijalnim okolnostima”. Iz ovoga jasno proizilazi kako ne mora postojati uniformnost u okviru države. Iskustva pokazuju da se ovlaštenja mogu podijeliti čak i u pogledu javnih poslova koje tradicionalno obavlja središnja vlast, uključujući i podjelu nadležnosti u sudstvu (kako sadržajnu, tako i proceduralnu) i nadležnosti nad tradicionalnim gospodarskim aktivnostima. Minimalni zahtjev je da stanovništvo o kojem je riječ bude sustavno uključeno u obavljanje tih ovlasti. U isto vrijeme, središnja vlada mora zadržati ovlasti za osiguravanjem pravičnih i jednakih mogućnosti na čitavom teritoriju države.
- 21) Tamo gdje se nadležnosti mogu podijeliti na teritorijalnoj osnovi, u cilju učinkovitijeg sudjelovanja manjina, prilikom obavljanja tih nadležnosti mora se voditi dužna pažnja o manjinama u okviru tih nadležnosti. Upravne i izvršne vlasti moraju biti odgovorne čitavom stanovništvu teritorija. To slijedi iz stavaka 5. točka 2. **Dokumenta iz Kopenhagena** koji obvezuje države sudionice OESS-a da osiguraju na svim razinama i za sve osobe “oblik vlade koja ima predstavnički karakter, u kojoj je izvršna vlast odgovorna izabranoj zakonodavnoj vlasti ili biračkom tijelu”.

IV. JAMSTVA

A. Ustavna i pravna zaštita

- 22) Ovaj dio odnosi se na pitanje “osiguravanja” tj. učvršćivanja pravnih rješenja. U nekim slučajevima mogu biti korisna vrlo detaljna pravna rješenja, dok u nekim drugim mogu biti dovoljna tek okvirna rješenja. U svakom slučaju, kao što je navedeno u preporuci 5, rješenja moraju biti rezultat otvorenih postupaka. Međutim, kada su rješenja jednom donesena, nužna je stabilnost kako bi se osigurala određena sigurnost osoba na koje se odnosi, osobito pripadnika nacionalnih manjina. Članci 2. i 4. **Europske povelje o lokalnoj samoupravi** daju prednost ustavnim rješenjima. Kako bi se ostvarila željena ravnoteža između

stabilnosti i fleksibilnosti, korisno je predvidjeti određena preispitivanja u točno određenim vremenskim razmacima, čime se unaprijed depolitizira proces promjena, a proces preispitivanja oslobađa negativnog naboja.

- 23) Ova se Preporuka razlikuje od Preporuke 22. utoliko što potiče testiranje novih rješenja, umjesto da precizira uvjete promjene postojećih. Odgovorni mogu primjenjivati različite pristupe u različitim prilikama kad je u pitanju odnos između središnjih vlasti i manjinskih predstavnika. Bez prejudiciranja konačnih stajališta, takav pristup može ponuditi dobra iskustva, posebno u procesima inovacije i primjene.

B. Pravni lijekovi

- 24) U stavaku 30. **Dokumenta iz Kopenhagena** države su sudionice OEES-a “priznale da se pitanja koja se odnose na nacionalne manjine mogu riješiti na zadovoljavajući način u demokratskom političkom okviru utemeljenom na vladavini prava uz funkcioniranje neovisnog sudstva”. Ideja učinkovitih pravnih lijekova, također postoji i u članku 2(3) **Međunarodnog prakta o građanskim i političkim pravima**, dok je “sudski nadzor” preciziran člankom 11. **Europske povelje o lokalnoj samoupravi**.

Sudski nadzor mogu provoditi ustavni sudovi, te odgovarajuća međunarodna tijela iz područja ljudskih prava. Značajnu ulogu također mogu imati i nesudski mehanizmi i institucije, kao što su državne komisije, ombudsmani, odbori za međuetnicke ili rasne odnose i slična tijela, kao što je predviđeno stavkom 27. **Dokumenta iz Kopenhagena**, člankom 14(2) **Međunarodne konvencije o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije** i stavakom 36. **Bečke deklaracije i Programa akcije** koji je usvojen na Svjetskoj konferenciji o ljudskim pravima 1993. godine.