

Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества

Ноември 2012 година

Насоки од Љубљана за интеграција на разнолики општества & појаснителни забелешки

Ноември 2012 година



Organization for Security and
Co-operation in Europe
High Commissioner on National Minorities

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

Доколку постои било каква недоследност или двосмисленост помеѓу оригиналната англиска верзија и верзијата на македонски јазик, тогаш треба да преовлада англиската верзија.



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Mission to Skopje

Копирањето на која било информација од оваа брошура е слободно; наведување на изворот би било пожелно.

ISBN: 978-608-4630-41-8

© OSCE Mission to Skopje 2012 за преводот на македонски јазик

© OSCE High Commissioner on National Minorities 2012 за оригиналната верзија на англиски јазик

Печатено од: [**polyesterday**]
digital imaging

Исто така, достапна е во електронска форма на: www.osce.org/skopje

За оригиналот на англиски јазик: www.osce.org/hcnm

За дополнителни информации, Ве молиме да се обратите до:

Мисија на ОБСЕ во Скопје
Зграда на Хипериум
Бул. 8-ми Септември 16
МК-1000, Скопје
Tel: +389 2 323 4000
Fax: +389 2 323 4234
Email: info-MK@osce.org

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

Содржина

Вовед	2
I. Структурни принципи	7
Суверенитетот повлекува одговорност	7
Добро и демократско управување	9
Недискриминација и ефективна еднаквост	10
Почитување и заштита на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата	12
II. Принципи на интеграција	14
Признавање на различности и повеќекратен идентитет	14
Првенство на доброволно самоидентификување	15
Пристап на неизолирање на прашањата за малцинствата	17
Заеднички јавни институции, чувство на припадност и заемно приспособување	18
Вклученост и ефективно учество	20
Права и обврски	21
Односи меѓу заедниците	22
Политики насочени и кон мнозинствата и кон малцинствата	23
III. Елементи на рамка на политика за интеграција	25
Подготовка на ефективни политики	25
Законодавство и институции	30
Учесници и улоги	34
IV. Области на клучни политики	41
Антидискриминација и целосна и ефективна еднаквост	41
Државјанство	43
Ефективно учество	49
а. Учество во јавни работи	50
б. Социјално и економско учество	52
в. Учество во културниот и верскиот живот	54
Јазик	57
Образование	60
Безбедност и спроведување на законите	63
Пристап до правда	65
Медиуми	66
Разноликост на симболи и нивна употреба во јавниот домен	71

Вовед

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

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

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

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

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

Насоките од Љубљана за интеграција на разнолики општества се насочени кон ваквото размислување и пристап. Насоките, покрај тоа што го поддржуваат признавањето на културата, идентитетот и политичките интереси на малцинствата, дополнително препорачуваат дека државите треба да обезбедат комуникација и заемно дејствување кога станува збор за етнички јаз. Овие Насоки предлагаат дека националните малцинства

не треба само да го уживаат законското право на ефективно учество во целокупното управување на државата, туку дека тие, исто така, треба да бидат *охрабрани* да го прават тоа.

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

Имајќи ги предвид сè поголемите етнокултурни различности во рамките на сите земји-членки во ОБСЕ и придружниот зголемен интерес за модели и пристапи за интеграција, ВКНМ одлучи да го обедини заедничкото искуство на високите комесари за национални малцинства и да го сподели во форма на овие Насоки. Со овие Насоки се настојува да се обезбеди насока за тоа како државите може да работат на зголемување на интеграцијата и социјалната кохезија, притоа земајќи го предвид општото прашање за тоа како да се заштитат и унапредат човековите права, вклучувајќи ги и правата на заштита на идентитетите на различни заедници. Ниту еден општ совет кој е применлив за сите земји-членки не може да даде конкретни одговори за содржината на политиките на државата, бидејќи секоја држава има свој сопствен контекст. Меѓутоа, овие Насоки препознаваат дека одговорноста за поддршка на процесот на интеграција и за спроведување на политиките за интеграција секогаш е на државата.

Во Насоките е споен нормативен и практичен пристап кој се заснова на искуството на ВКНМ стекнато, особено, во текот на неговата работа поврзана со прашањето на националното малцинство во контекст на транзицијата

по Студената војна, градење на државите и консолидација. Иако тие се засноваат на конкретно работно искуство на ВКНМ и не вклучуваат исцрпна група на политики за интеграција, сепак, тие содржат сфаќања и заклучоци кои може да бидат од значење во многу различни контексти.

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

Овие Насоки се состојат од четири дела: структурни принципи, принципи на интеграција, елементи на рамка на политика за интеграција и области на клучни политики. Структурните принципи, наведени без каков било редослед, меѓусебно се поврзани и потребни, иако никогаш не се реализираат целосно. Тие се цели кон кои треба да се насочат сите држави, и тешко е да се замисли дека би можеле да се реализираат добри политики за интеграција доколку не постојат обиди и напори за воспоставување на овие принципи. Бидејќи овие структурни принципи никогаш не може да се реализираат целосно и постојано, нивното нецелосно реализирање не може да претставува причина да не се усвојат или да не се спроведат политики за интеграција. Принципите за интеграција ги обезбедуваат основните тези и вредности кои се поврзани особено со интеграцијата или се потребни за подготвување на политика за интеграција. Елементите на рамка на политика за интеграција ја даваат рамката за разработување и спроведување на политики за интеграција, вклучувајќи ги механизмите, процесите и заедничките теми. На крај, областите на клучни политики, иако не се исцрпна листа на релевантни области на политики, се однесуваат

на главните тематски размислувања засновани на искуството на ВКНМ, и вклучуваат поконкретни примери во рамките на тие области на политики, кои треба да се изберат и да се приспособат на секој конкретен контекст.

Интеграцијата на општеството е сложено и мултидисциплинарно поле на политики, а Насоките се резултат на работата и искуството стекнато во текот на последните 20 години. Тие се засноваат на важен придонес од персоналот на сегашниот и на претходниот ВКНМ, вклучувајќи ги и Francesco Palermo и Ilze Brands Kehris. Тие, исто така, имаат придобивки од ангажманот и согледувањата на многу надворешни експерти, кои дадоа свој придонес со коментари и критика за претходните верзии на Насоките. Надворешните експерти се: Rainer Bauböck, Alex Grigorev–Roinishvili, Mihails Hazans, Kristin Henrard, Tom Hadden, Sally Holt, Thomas Huddleston, Jennifer Jackson–Preece, Milena Klajner, Antti Korkeakivi, Mark Lattimer, Tove Malloy, Jan Nissen, John Packer, Petra Roter, Patrick Simon и Sarah Spencer. Меѓутоа, овие Насоки се засноваат на конкретното искуство на ВКНМ и не го отсликуваат ставот на кој било поединечен експерт.

Целта на овие Насоки е на креаторите на политики и на претставниците на државите да им се обезбедат водечки принципи и практичен совет за тоа како да ги разработат и спроведат политиките со кои се олеснува интеграцијата на разнолики општества. Се надевам дека овие Насоки, исто така, ќе бидат корисни и во работата на другите учесници кои придонесуваат со различни улоги во овој процес, вклучувајќи ги и учесниците од граѓанското општество и од приватниот сектор и независните институции. Развивањето и спроведувањето политики за интеграција треба да бидат меѓу приоритетите на сите држави кои настојуваат да ги прифатат различностите и да го избегнат ризикот од конфликт до кој доаѓа преку зголемено одвојување и тензија помеѓу групи во општеството, на тој начин придонесувајќи за долгорочен мир и стабилност. Со споделување на заклучоците донесени во дваесетгодишната работа на ВКНМ за поддршка на процесите кон интеграција на општеството и давање препораки засновани на ова искуство, се надевам дека овие Насоки ќе придонесат земјите-членки да развијат и да спроведат ефективни политики за интеграција.

*Knut Vollebaek,
висок комесар за национални малцинства на ОБСЕ
Хаг, 7 ноември 2012 година*

I. Структурни принципи

Суверенитетот повлекува одговорност

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

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

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

Во модерна демократска држава, должноста на државата кон нејзините

1 Тие ги вклучуваат, *inter alia*, членовите 1 и 2 од Повелбата на Обединетите нации (во понатамошниот текст: „Повелбата на ОН“), Финалниот акт на КБСЕ од Хелсинки од 1975 година, Принципите од I до X; Повелбата од Париз за нова Европа од 1990 година; Документот од состанокот во Копенхаген во рамките на Конференцијата за човечка димензија на КБСЕ од 1990 година (во понатамошниот текст: „Копенхашки документ“), став 37; Рамковната конвенција на Советот на Европа за заштита на националните малцинства од 1995 година (во понатамошниот текст: „РКНМ“), Преамбулата и членот 21; Декларацијата на ОН за правата на лица кои припаѓаат на национални или етнички, верски и јазични малцинства од 1992 година (во понатамошниот текст: „Декларација на ОН за малцинства“), член 8 (4); и Завршниот документ од воведната конференција за Пакт за стабилност во Европа од 1994 година (во понатамошниот текст: „Пакт за стабилност“), став 1.6.

жителите се заснова на согласноста на луѓето. Според тоа, суверенитетот е и на луѓето и за луѓето. Суверенитетот не повлекува само права, туку и должности и одговорности.

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

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

Одговорностите на државите кои ги повлекува суверенитетот вклучуваат и унапредување на интеграцијата на општеството. Врз основа на искуството на високиот комесар за национални малцинства на ОБСЕ (во понатамошниот текст: „ВКНМ“), трајниот мир, стабилноста, внатрешната и надворешната безбедност и просперитет се поврзани, со цел да го овозможат процесот на интегрирање на сите составни делови на општеството. Ова посочува дека државите ги заштитуваат своите различности преку политики и институционални и законски рамки со кои се олеснува вклученоста, признавањето и заемното приспособување.

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

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

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

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

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

Демократијата – и управувањето кое се раководи по нејзините принципи – е насочена кон сите жители во државата и ги заштитува истите, без разлика на културните, социјалните, економските, јазичните, етничките или верските разлики или потекло. Државите мора целосно да го почитуваат владеењето на правото и меѓународните стандарди за правата на малцинствата, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на ефективното учество на малцинствата.⁶ Според тоа, демократскиот процес на донесување одлуки на секој му овозможува ефективно да учествува и да го искаже своето мислење, вклучувајќи ги и оние кои се во структурно нееднаква позиција.⁷

3 Копенхашкиот документ, Преамбула и ставови 5 и 6.

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

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

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

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

За доброто и демократско управување може да се потребни форми на учество во процесот на донесување одлуки кои проактивно допираат до групите кои инаку би биле маргинализирани.

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

Недискриминација и ефективна еднаквост

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

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

На регионално ниво, ОБСЕ ги потврди принципите на недискриминација и еднаквост.¹⁰ Во врска со малцинствата особено, уживањето на правата

8 Препораки од Лунд, Препораки од 14 до 20.

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

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

на малцинствата без дискриминација е содржано во бројни документи.¹¹ Поконкретно, најголем број од земјите-членки на ОБСЕ ги инкорпорираа овие принципи и стандарди во нивните уставни. Што се однесува до земјите-членки на Советот на Европа, ЕКЧП јасно ја забранува дискриминацијата врз основа на здружување со национално малцинство, покрај забраната за дискриминација на поврзани основи, како што се раса, боја, јазик, вера и национално или социјално потекло¹². Недискриминацијата на основа, *inter alia*, на расно и етничко потекло¹³ и националност¹⁴, исто така, е кодифицирана од Европската унија¹⁵ и е спроведена преку две директиви¹⁶.

Еднаков третман не значи идентичен третман. За да биде ефективен, со принципот на еднаквост неизбежно се дозволува – и во некои случаи се бара – различен третман на одредени лица за да се обезбеди тие да може да ги уживаат сите права на еднаква основа со другите членови во општеството. Неколку инструменти потврдуваат дека кога е потребно и соодветно, треба да се усвојат посебни мерки¹⁷ за да се обезбеди целосна и ефективна еднаквост за обесправените групи поради претходна, системска или постојана дискриминација. Таквите мерки не претставуваат дискриминација доколку ја следат оваа законска цел и се сразмерни на таа цел.¹⁸

Формалната еднаквост честопати не е доволна за да се гарантира целосна и ефективна еднаквост на сите членови во општеството. Како резултат на тоа, државите треба да усвојат конкретни и таргетирани политики за да се отстранат законските, економските и/или социјалните пречки кои може

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

12 ЕКЧП, член 14 и Протокол 12.

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

14 ДФЕУ, член 18.

15 Договорот од Амстердам, 1997 година.

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

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

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

да ја ограничуваат ефективната еднаквост и да го попречуваат целосното учество на сите во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот во државата. Таквите таргетираны политики може да бидат повеќе од само отстранување на пречките за еднакви можности и може да бидат насочени кон создавање суштинска еднаквост, што подразбира еднаквост на резултати во релевантни области на политики.

Почитување и заштита на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата

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

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

Заштитата и унапредувањето на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата, им помагаат на државите да ја зајакнат кохезивноста на нивните општества, притоа почитувајќи ги различностите, и на тој начин тие може да се сметаат за предуслови за траен мир, безбедност и стабилност.

За да ја унапредат интеграцијата на општеството, државите треба да ги прифатат различностите во нивните општества и да се воздржат од какви било обиди за асимилирање на малцинствата против нивна волја. Исто така, тие се обврзани да ги унапредуваат правата на лицата кои припаѓаат

¹⁹ Копенхашкиот документ.

²⁰ Повелба на ОН, член 1.

на малцинствата, со цел ефективно да учествуваат во јавните работи и да ги одржуваат своите идентитети преку обезбедување соодветни можности да ја развиваат својата култура, да го употребуваат својот јазик и да ја практикуваат својата религија.²¹ ВКНМ објави посебни препораки за тоа како ефективно да се спроведат овие права, вклучувајќи ги правата во врска со образованието²², употребата на јазикот²³ и ефективното учество во јавниот живот²⁴.

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

-
- 21 Оваа обврска е пропишана, *inter alia*, во МПГПП, член 27; Конвенцијата на УНЕСКО против дискриминација во образованието од 1960 година, член 5.1.в; Декларацијата на ОН за малцинства, членови 1, 2(2) и 2(3); Копенхашкиот документ, ставови 33 и 35; и РКНМ, членови 5(1), 8 и од член 10 до член 15.
 - 22 *Препораки од Хаг за правата на образование на националните малцинства*, 1996 година (во понатамошниот текст: „Препораки од Хаг“)
 - 23 *Препораки од Осло за јазичните права на националните малцинства*, 1998 година (во понатамошниот текст: „Препораки од Осло“)
 - 24 Препораки од Лунд.
 - 25 РКНМ, член 3(2) и МПГПП, член 27.

II. Принципи на интеграција

Признавање на различности и повеќекратен идентитет

5. Различностите се карактеристика на сите современи општества и на групите кои ги сочинуваат. Законската рамка и рамката на политики треба да овозможат да се согледа дека индивидуалните идентитети може да бидат повеќекратни, повеќеслојни, контекстуални и динамични.

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

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

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

Со цел да се изградат и одржат праведни, стабилни и мирни демократии, потребно е да се согледаат посебните карактеристики на групите, притоа, исто така, прифаќајќи ја хетерогеноста и флуидноста во рамките на тие групи. Општествата се збогатени со различности и плурализмот кој произлегува од тоа, ако и кога односите помеѓу групите (малцинствата и мнозинствата),

како и помеѓу групите и властите, се засноваат на доверба и заемна почит и меѓусебна соработка и активно ангажирање. Односите внатре во заедниците и низ нив треба да се поттикнуваат, бидејќи тие ја зајакнуваат кохезијата на општествата, ги намалуваат тензиите и го спречуваат ризикот од конфликт.

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

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

Првенство на доброволно самоидентификување

6. Идентитетите се предмет на првенство на индивидуален избор преку принципот на доброволно самоидентификување. Правата на малцинствата го вклучуваат правото на индивидуални членови на заедниците на малцинствата да изберат да бидат третирали како такви или не. Никаква штета не смее да произлезе од таквиот избор или од одбивањето да се избере. Не треба да се воспоставуваат ограничувања на оваа слобода на избор. Асимилацијата против нечија волја од страна на државата или од трети страни е забранета.

Меѓународните стандарди за правата на малцинствата се јасни во утврдувањето дека припадноста на малцинска група е прашање на личен избор, кој мора, сепак, да се заснова на одредени објективни критериуми

релевантни за идентитетот на лицето.²⁶ Никаква штета не смее да произлезе од изборот да се припаѓа на дадена група.²⁷ Принципот на слобода на избор треба да се отсликува во законодавството и во политиките за интеграција. Ова значи, на пример, дека властите не треба да здружуваат лица во посебна група врз основа на видливи карактеристики или други претпоставки без нивна согласност.²⁸

Забраната за асимилација против нечија волја значи дека никој не може да биде принуден да се изјасни за својот идентитет. Доколку лицето се изјасни за идентитетот, изборот треба да биде отворен и да не биде ограничен на затворената листа за идентитети.²⁹ Ова не значи дека е неопходно да се признае секој избран идентитет. Треба да се земат предвид објективните критериуми, важноста и другите фактори, а одредени аспекти може да бидат во рамките на полето на слободна проценка на државата. Покрај забраната за присилна асимилација, државите, исто така, треба да прифатат дека други, посуптилни и помалку евидентни облици на „прикриена асимилација“ може да доведат до асимилација против волјата на поединецот, како што се општествените притисоци, хиерархиите помеѓу различни етнички групи, предрасудите и слично, која може да ја извршат недржавни, како и државни, учесници.

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

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

27 РКНМ, член 3(1).

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

29 Види Насока 5.

Пристап на неизолирање на прашањата за малцинствата

7. Бидејќи одредени права на малцинствата имаат значење единствено кога се остваруваат во заедница со други, ова може да резултира во одредено разликување од другите групи во општеството во одредени контексти. Како и да е, изолацијата или прекумерното одвојување може да ги ослаби односите низ заедниците и да ја поткопа кохезивноста на општеството.

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

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

ВКНМ согледал дека степенот на одвојување помеѓу заедниците може да

30 Насока 4.

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

32 Исто така, види МКОРД, член 2(1), lit. e.

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

Заеднички јавни институции, чувство на припадност и заемно приспособување

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

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

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

Овој принцип признава дека во разноликите општества, засновани на владеењето на правото и на политичкиот и институционалниот плурализам, не постои контрадикција помеѓу имањето посебни идентитети и делењето заедничка припадност, што ги вклучува, но оди и подалеку од заедничките институции.

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

Во контекст на овој принцип, под „барања“ се подразбира повеќе од само права и се состои од сите законски интереси или разумни барања изразени од различни групи или лица. Тоа, исто така, повлекува признавање на последиците од таквите барања, и за оние кои се засегнати и за општеството како целина. На пример, на законските барања за посебно спроведување на правата или посебните мерки треба да се гледа во локален контекст; мора да се земе предвид секое потенцијално влијание кое тие може да го имаат врз различни сегменти од општеството и, на крај, врз неговата целокупна кохезија. Вклопувањето на верските различности, исто така, влегува во оваа категорија. Тоа повлекува толеранција и на индивидуално ниво, помеѓу луѓето и групите во општеството, како и на ниво на државата, преку воспоставување заеднички правила за општеството засновани на целосно почитување на човековите права кои овозможуваат верска слобода и изразување на верските различности, вклучувајќи ги и јавните места.

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

Вклученост и ефективно учество

9. Политиките за интеграција треба да се засноваат на вклученост и, според тоа, со нив треба да се создаде ситуација во која секој ќе ужива целосно членство во своето општество, еднаков пристап до јавни добра и услуги и еднакви можности. Треба да се поддржи ефективното учество на еднаква основа од страна на сите членови во општеството во социјалниот, економскиот и културниот живот и во јавните работи.

Воспоставувањето целосно учество во општеството, еднакви можности и еднаков третман за сите, вклучувајќи го и пристапот до јавни добра и услуги, треба да бидат водечки принципи при развивање на политики за интеграција. Ова значи дека државите треба проактивно да ги унапредуваат различностите и да создаваат услови секој да се чувствува и да постапува како полноправен член на тоа општество. Чувството на припадност на заедничко општество подразбира дека, кога се воспоставени правите услови, поединците, без разлика на нивниот идентитет, не треба да ги почитуваат само законите и правата на другите³⁴, туку, исто така, треба да ја избегнуваат самоизолацијата и целосно да ги искористат можностите за канализирање на барањата преку законските инструменти обезбедени од властите.

Политиките за интеграција треба да го поддржуваат и унапредуваат ефективното учество на еднаква основа на сите членови во општеството, без разлика на нивната припадност на малцинствата или мнозинствата, во сите аспекти од социјалниот, економскиот и културниот живот и јавните работи во државата. За ова, *inter alia*, е потребно, да постои сеопфатно законодавство за антидискриминација и негово ефективно следење и тоа може да вклучи воспоставување на независни тела за антидискриминација, народни правобранители или други специјализирани институции. Исто така, за ова е потребно да се обезбеди постоење на ефективни инструменти за учество во сите области од животот.³⁵ Ефективноста на овие инструменти мора постојано да се следи и тие треба периодично да се ажурираат, како што е потребно.³⁶ Понатаму, потребно е информациите за правните лекови, достапни за борба против дискриминацијата, вклучувајќи и индиректна

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

35 Види Насоки од 38 до 41.

36 Препораки од Лунд, Препорака 22.

и повеќекратна дискриминација, и за инструментите кои го поттикнуваат учеството, да се обезбедени на јазиците на националните малцинства, до оној степен до кој е можно.

Права и обврски

10. Политиките за интеграција треба да ги препознаваат интересите на сите членови на општеството и треба да бидат во согласност со нивните права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Покрај тоа што имаат права, сите членови на општеството имаат и обврски да ги почитуваат законите и одговорностите да придонесуваат за општеството и за интеграцијата на општеството.

Врз основа на искуството на ВКНМ, трајниот мир, стабилноста, безбедноста и просперитетот единствено може да се постигнат во општества кои ја унапредуваат интеграцијата на општеството, притоа почитувајќи ги различностите³⁷. Интеграцијата во врска со различностите е водечкиот принцип во работата на ВКНМ. За тоа е потребно да се почитува правото на малцинствата да ја одржуваат и развиваат својата култура и да ги заштитуваат суштинските елементи на својот идентитет, како што се нивната вера, јазикот, традициите и културното наследство. Истовремено, за тоа е потребно да се работи во насока на кохезивно општество во кое секое лице има можност да учествува во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот во општеството како целина и да влијае врз него. Ова, исто така, повлекува воспоставување рамнотежа помеѓу правата и интересите на сите групи, малцинства и мнозинства. Соодветната рамнотежа е различна во секое општество и никогаш не може да се постигне одеднаш и засекогаш, бидејќи општествата се инхерентно динамични. За тоа е потребно да се врши постојано следење и повторно воспоставување рамнотежа преку приспособување на променливите околности.

Како резултат на тоа, политиките за интеграција треба да се подготвуваат и спроведуваат преку постојан и демократски процес кој придонесува за добро управување. За тоа е потребно признавање, прифаќање и заложба од сите страни. Политиките за интеграција треба да се засноваат на

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

почитување на правата на сите и треба да ги земат предвид легитимните интереси на сите членови во општеството, без разлика дали тие се негови жители или не се.³⁸ Одвојувањето помеѓу заедниците и групите, генерално, не е добра основа на која би се градело општество кое добро функционира со добри изгледи за одржлива стабилност. Интеграцијата вклучува заемно дејствување, не само толерирање на постоењето на повеќе култури.³⁹

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

Односи меѓу заедниците

11. Политиките за интеграција треба да вклучат мерки со кои се поттикнува дијалогот и заемното дејствување меѓу заедниците врз основа на толеранција и заемно почитување. Ова опфаќа широка низа на иницијативи во различни полиња, вклучувајќи ги политиките за образование, медиумите и јазикот. Секогаш кога е можно, се претпочита да се користат позитивни поволности за да се обезбеди усогласеност наместо казнени мерки.

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

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

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

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

41 РКНМ, член 6.

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

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

На пример, како што е наведено подолу⁴³, државите може легитимно да го промовираат државниот јазикот на земјата. Меѓутоа, ова треба да се спроведува преку позитивни поволности (како што се промовирање на повеќејазичност, часови по јазик, итн.) наместо преку санкции и притоа, во секој случај, треба да се почитуваат јазичните права на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Согледувањето на позитивната вредност на етничките, културните и јазичните различности оди заедно со унапредувањето на повеќејазичноста за сите. Во оваа смисла, поттикнувањето на мнозинството да ги знае јазичите на малцинствата може дополнително да придонесе за интеграција на општеството.

Политики насочени и кон мнозинствата и кон малцинствата

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

Интеграцијата е процес кој ги вклучува сите членови во општеството, и

42 Види Насоки 44 и 45.

43 Насока 42.

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

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

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

44 Види Дел IV.

III. Елементи на рамка на политика за интеграција

Подготовка на ефективни политики

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

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

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

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

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

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

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

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

45 Коментар за учество и Препораки од Лунд.

Како што е посочено од релевантните органи за следење⁴⁶, од суштинско значење се објективните и веродостојни расчленети податоци за да се овозможи подготовка и спроведување на ефективни политики со кои се унапредуваат и заштитуваат правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата.

Во овој контекст, политиките, исто така, треба да се засноваат на статистички докази, особено кога ги опфаќаат аспектите кои се од значење за правата на малцинствата и за интеграцијата, како што се етничката група, јазикот и друго, и, исто така, треба да овозможат повеќекратни идентификации. Државите имаат широко поле на слободна проценка во врска со инструментите и механизмите за собирање податоци. Тие може да ги вклучат официјалните пописи. Меѓутоа, кога станува збор за пописи, не треба да се бара задолжително изјаснување за припаѓање на посебни идентитети или групи, бидејќи никој не треба да биде принуден да се изјасни за неговото или нејзиното припаѓање на малцинство.⁴⁷ Облиците на попис не треба да ги ограничуваат оние кои се попишуваат на затворени списоци, бидејќи самоидентификувањето, исто така, подразбира избор на претпочитаното нарекување на лицето.⁴⁸ Отворените списоци обезбедуваат резултати кои го отсликуваат индивидуалниот избор и, исто така, со нив се избегнува проблемот дека групите понекогаш не чувствуваат дека се застапени во официјалните категории во пописот. Методологиите на прашалници и попис треба да се разработат во консултации со претставниците на малцинствата и да се преведат на соодветните јазици на малцинствата.⁴⁹

Пописите не се единствениот начин на собирање веродостојни информации за составот на населението. Државите, исто така, треба да ги земат предвид и веродостојните и објективните податоци собрани преку други инструменти или од други извори, како што се независни социолошки, етнографски, лингвистички и други научни истражувања и анализи, како и анкети на домаќинства, работна сила, училишта или други анкети, или податоци собрани од страна на општините. И квантитативните и квалитативните методи на собирање податоци и анализа може да дадат веродостојни и корисни докази. Од суштинско значење е податоците да се собираат, да

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

47 РКНМ, член 3(1).

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

49 Коментар за јазикот, став 21.

се обработуваат, да се чуваат и да се користат во целосна согласност со стандардите за заштита на личните податоци.⁵⁰

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

16. Треба да се распределат соодветни финансиски и човечки ресурси за разработување, спроведување и следење на ризиците предвидени во стратегиските и акциските планови.

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

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

Трошоците може значително да се намалат преку поедноставување и поврзување на политиките и мерките на сите нивоа и од различни институции. Ова вклучува поврзување на политиките и мерките со целокупната стратегија за интеграција и обезбедување соодветна координација. Ефективноста и ефикасноста може да се зајакнат преку определување надлежности, задачи, улоги, одговорности и постапки кои треба да се следат, вклучувајќи го и процесот на координација. Исто така, за многу аспекти од човековите права поврзани со идентитетот, и особено

50 Овие ги вклучуваат Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на поединци во врска со автоматската обработка на лични податоци (ETS бр.108) и Препораката на Советот на министри (Препорака (97)18) во врска со заштитата на личните податоци собрани и обработени за статистички цели. Корисни насоки, исто така, може да се најдат во Препораките од Конференцијата за европски статистичари од 2010 година.

признавањето на плурализмот во општеството, обично не се потребни многу ресурси.

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

Ресурсите треба да се распределат правично и без дискриминација.

17. Стратегиите и политиките, и нивното спроведување, треба да подлежат на редовно следење и проценка на резултатите. Секогаш кога е потребно, политиките треба периодично да се приспособуваат.

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

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

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

51 Препораки од Лунд, Препорака 22.

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

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

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

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

52 Исто така, види Насока 5 и Насока 9.

53 Како што е наведено, *inter alia*, во Коментарот за учество.

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

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

Иако правата на малцинствата, исто така, може да се заштитат со посебни одредби содржани во секторските закони (како што се закони за образование, јавна администрација, локална власт, медиуми, избори или употреба на јазиците), конкретен закон за правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата може да обезбеди значителни предности. Таквите предности може да вклучуваат олеснување на пристапот до јасни информации за правата и правните лекови обезбедени за лицата кои припаѓаат на малцинствата, поддржување на правата на малцинствата, притоа обезбедувајќи кохерентност со други закони и признавање на свеста за малцинствата и нивните права и подигање на истите. Понатаму, сеопфатен закон за правата на малцинствата може да обезбеди рамка за разјаснување на прашањата како што се личниот и територијалниот опфат на примената на правата на малцинствата и за дефинирање на важни критериуми кои, инаку, е тешко да се вклучат во секторските закони, како што се традиционално или значително присуство и прагови.

54 Види Појаснувачка забелешка кон Насока 3 за упатства и повикувања.

55 РКНМ, член 10(2).

20. Иако може да се утврдат ограничувања на одредени права и слободи, тоа мора јасно да се пропише во закон и да се заснова на легитимни цели, како што се безбедност, сигурност и јавен ред, јавно здравство или правата и слободите на другите, и мора да бидат соодветни на тие цели.

Како што е пропишано во законите за човекови права, најголем број од правата и основните слободи може да бидат предмет на одредени ограничувања засновани на легитимен јавен интерес во согласност со Уставот и меѓународните обврски на државата. Овие ограничувања мора да се воспостават во закон, со цел да се избегне произволност, да се обезбеди затворен список на можни причини за ограничување на правата и тие мора да бидат потребни за остварувањето на целта и соодветни на неа. Ограничувањата треба да се толкуваат во потесна смисла и редовно да се ревидираат.

Кога ограничувањата врз остварувањето на право се утврдени во закон или се применуваат во конкретен случај, одлуката така да се постапи треба да се донесе врз основа на соодветната судска практика⁵⁶ и може да има придобивки од консолидираното компаративно толкување во соодветните насоки.⁵⁷

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

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

Законите треба да бидат поддржани со ефективни правни лекови со кои повредите на законот се казниви и нивниот ефект е реверзибилен.⁵⁸ Ова

56 *Inter Alia*, судската практика на ЕСЧП.

57 Види, *Inter Alia*, Weber, A., Прирачник за говор на омраза, Издание на Советот на Европа, 2009, и ОДИХР, „Насоки за слобода на мирно здружување“, 2007.

58 Исто така, види Насока 47.

произлегува од принципите на владеење на правото и на еднаква заштита според законите кои се заеднички за сите земји-членки како составни делови на меѓународното право за човекови права.

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

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

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

Иако утврдувањето на најдобрите институционални аранжмани зависи од контекстот, потребно е да постојат јавни/владини и/или независни институции, со цел ефективно да се подготват и спроведат политиките за интеграција. Треба да се утврдат нивните надлежности и задачи и треба да се обезбеди нивно соодветно функционирање. Различните улоги треба добро да се дефинираат за да се обезбеди јасност при спроведувањето и да се избегне дуплирање. На пример, независните институции работат на политиките за следење, но вообичаено не се одговорни за нивно подготвување. Посебни тела или одделенија на владата или властите може да бидат корисни за подобрување на ефективноста при подготовка

59 Види Насока 47.

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

и координација на политиките за интеграција, и за зголемување на транспарентноста. Важно е државите да обезбедат на политиката за интеграција да и се даде соодветен степен на приоритет меѓу областите на политики за одделни тела да не бидат во маргинализирана положба.

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

Учесници и улоги

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

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

Треба да се идентификуваат и решат пречките за спроведување на политиките и законите, кои може да вклучат социјални фактори, недоволна политичка волја, недостаток на административен капацитет и недоволно финансиски средства. Ефективното спроведување вообичаено започнува со инклузивен процес на донесување одлуки, како што е опишано во претходниот дел. Всушност, отворен и транспарентен процес на разработување во кој ќе учествуваат сите обезбедува дека оние кои се одговорни за спроведување на политиките и законите се посветени на целите и добро се информирани за целите.

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

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

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

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

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

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

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

За да се унапреди интеграцијата, јавната администрација треба, до оној степен до којшто може, да ги отсликува различностите на општеството.⁶² Државите треба да ги идентификуваат начините за промовирање на вработувањето и задржувањето на лицата кои припаѓаат на малцинствата во јавниот сектор. Посебно внимание треба да се посвети на постигнување соодветно присуство на лицата кои припаѓаат на малцинствата во секторите кои ги обезбедуваат основните услуги. Тие ги вклучуваат, *inter alia*, правосудството, органите за спроведување на законите, социјалната помош и здравствените институции и образовните институции.

Дефинирање на таргетите за застапеност и временската рамка за нивно

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

62 Коментар за учеството, став 120.

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

Поддржувањето политика за различности во јавниот сектор подразбира дека составот и унапредувањето на персоналот на сите нивоа од јавната администрација треба да се следи за да се спречи директна или индиректна дискриминација. За тоа, исто така, е потребно секој во јавниот сектор да ги разбира целите и политиките за унапредување на интеграцијата, и да ги земе предвид импликациите за интеграција при подготвување и спроведување на политиките. Јавните образовни институции и јавните медиуми имаат важна улога во формирање на разбирањето и поддршката за интеграција.

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

Партиските системи, вклучувајќи ги партиските организации, активности и финансиски средства, мора да се регулираат соодветно и објективно и треба да гарантираат политички плурализам. Тие треба да го приспособат учеството на сите за да ги заштитат различностите, плурализмот и правото да се биде различен во атмосфера на толеранција.⁶³ За ова, *inter alia*, потребно е да се осигура дека е воспоставена рамка со која се овозможува партиските системи да ги вклучат етничките групи.

Вклучувањето на етничките групи има неколку аспекти. Прво, врз основа на меѓународните стандарди, лицата кои припаѓаат на малцинствата имаат право да формираат политички партии кои ги застапуваат интересите на

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

тоа етничко малцинство.⁶⁴ Секое ограничување на формирањето политички партии на етничка или верска основа мора да биде во согласност со нормите на меѓународното право и принципите вградени во Европската конвенција за човекови права.⁶⁵ Ова, меѓу другото, се однесува на избегнување нумерички и географски услови за регистрација кои може прекумерно или непропорционално да ги ограничат политичките права на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Второ, иако етничките партии не треба да се забранети, *per se*, тие, исто така, се обврзани, како секој друг учесник, со забраната за дискриминација. Иако партиите може да имаат за цел да ги унапредуваат и штитат правата и интересите на една конкретна група, тие не треба да одбијат членство врз основа на етничка припадност. Трето, главните партии, исто така, треба да постапуваат во согласност со демократското владеење и треба да го земат предвид унапредувањето на учеството на лица кои припаѓаат на малцинствата.⁶⁶ Четврто, комплетна рамка на политичкото учество треба да биде дизајнирана во правец да го олеснува вклучувањето на малцинските прашања во јавните дебати, како и промовирање на политичкото учество на лицата припадници на малцинствата. Ова треба да вклучи прикажување на изборните информации и рекламирање на јазиците на малцинствата, обезбедување можности за употреба на јазиците на малцинствата во медиумите и подготвување изборен материјал на јазиците на малцинствата.

Меѓународните стандарди ја препознаваат важната улога на политичките партии во унапредување на толеранцијата, културната разноликост и решавањето на прашања поврзани со малцинствата.⁶⁷ Политичарите имаат суштинска улога во процесите на интеграција, и како законодавци и како оние кои ги носат одлуките, формирајќи ја политичката расправа и придонесувајќи за целокупната социјална клима, вклучувајќи ги и односите меѓу заедниците. Политичките партии и учесниците, без разлика на политичките и идеолошките ставови, се обврзани со истата забрана за дискриминација како и остатокот од општеството. Иако слободата на изразување на политичките партии и на избраните претставници при извршување на нивните обврски особено е заштитена поради нивната клучна општествена и демократска улога, забраната против поттикнување расизам, етничка или верска омраза, исто така, важи и за нив.⁶⁸ Исто така,

64 Вклучувајќи ја и РКНМ, член 7.

65 Коментар за учеството, став 75.

66 Коментар за учеството, став 78.

67 Види, *inter alia*, Копенхашкиот документ, став 30.

68 Види, *inter alia*, МППП, член 20; МКОРД, член 4; и ЕКЧП, член 10, како што се толкува во судската практика на ЕСЧП за говор на омраза, особено: Случајот на *Feret против Белгија*, број на апликација 15615/07.

дури и во рамките на широкиот опфат на нивната слобода на изразување, политичарите мора да внимаваат и на влијанието – и позитивното и негативното – кое нивното однесување може да го има врз постојната атмосфера на толеранција во општеството. Ако политичките партии и претставниците се вклучат во дијалог исполнет со почит и заземат јасен став против поттикнувањето омраза, политичката клима ќе стане поповолна за интеграцијата на општеството.

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

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

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

Учесниците од приватниот сектор може да имаат важна и конструктивна улога во развивањето и доставувањето политики за интеграција. Во политиките и законите треба да се земат предвид и може да се разгледаат поволностите и мерките за унапредување на свеста меѓу приватните учесници и да се олесни нивната соработка и активен придонес за интеграцијата. Таквите мерки може да вклучат создавање поволности работодавачите за да ангажираат членови на групи кои се соочуваат со недоволна вработеност,

за обезбедување таргетирани програми за обука на работното место или за часови по државен јазик на работното место.

29. Учесниците од граѓанското општество имаат важна улога во тоа што придонесуваат за политиките за интеграција врз основа на основното искуство. Тие, исто така, се потенцијални учесници во спроведување на политиките и плановите.

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

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

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

IV. Области на клучни политики

Антидискриминација и целосна и ефективна еднаквост

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

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

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

Покрај измените во законската рамка, треба да се воспостави институционална структура за развивање, спроведување и за следење на политиките за антидискриминација. Поконкретно, треба да постојат специјално формирани независни тела за еднаквост или други независни тела со потребните надлежности и соодветните ресурси на национално и, онаму каде што е соодветно, на регионално ниво.

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

Ефективноста на инструментите за антидискриминација редовно треба да се следат и да се проценуваат. Тие, исто така, треба да бидат координирани – како меѓу себе, така и со другите инструменти – за да бидат конзистентни и ефективни.

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

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

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

Може да е потребно да се усвојат посебни мерки за борба против ефектите од претходна или системска дискриминација на конкретни групи и да се обезбеди целосна и ефективна еднаквост за членовите на малцинствата кои се во неповолна положба.⁷⁰ Според меѓународните стандарди за човекови права, таквите мерки треба да останат во сила сè додека не се отстрани нееднаквоста.⁷¹ Таквите мерки, кога се усвоени во согласност со принципот на пропорционалност, не се сметаат за дискриминациски.

⁷⁰ Исто така, види Насока 3.

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

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

Државјанство

32. Инклузивната и недискриминациска политика за државјанство е важен аспект на политиката за интеграција. Исто така, државјанството има и симболична вредност како знак за заедничко припаѓање и на страната на имателот и на страната на оној кој го доделува државјанството.

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

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

Поконкретно, со политиките за државјанство треба да се настојува да се најде балансиран пристап помеѓу легитимните барања за вистински и ефективни врски со државата и реалноста на повеќекратни идентитети и престои со текот на времето. На пример, регулирањето на повеќекратно државјанство е област во која би требало да се најде ваква рамнотежа.⁷³

Важноста на државјанството за интеграцијата, исто така, е видлива во неговата социјална и симболична димензија. Тоа е конкретен знак за заедничко припаѓање и за заеднички суштински вредности и за имателот на државјанството и за државата која го доделува. Интеграцијата на општеството е потпомогната од инклузивните политики и правила за државјанство кои

72 Европска конвенција за националност, член 2.

73 Види Насока 37.

се насочени повеќе кон прифаќање отколку кон исклучување на оние кои имаат чувство дека припаѓаат на тоа општество.

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

Бидејќи постои директна поврзаност со суверенитетот, доделувањето на државјанство потпаѓа, во принцип, во ексклузивна домашна надлежност на секоја поединечна држава.⁷⁴ Државите имаат широко поле на слободна проценка при утврдување на критериумите за доделување на државјанство, иако тоа поле не е неограничено.

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

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

Трето, недискриминацијата, исто така, важи и во полето на државјанството, со тоа што дискреционото право за прашања поврзани со државјанството не може да претставува дискриминација заснована, *inter alia*, на пол, вера, раса, боја или национално или етничко потекло.⁷⁷ Дискриминацијата вклучува диференцијален третман кој директно или индиректно исклучува посебни групи на лица од пристап до државјанство поради нивните карактеристики

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

75 Меѓународен суд на правдата, случајот *Nottebohm*, 1955 година, МСП 4.

76 Исто така, види Насока 36.

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

и не следи легитимна цел или не е сразмерен на таквата цел.⁷⁸ Постои јасна разлика помеѓу дискриминација и оправдани барања или преференцијален третман при доделување на државјанство.⁷⁹ Оправданите барања може да вклучат, на пример, барање барателот на државјанство да поседува одредено познавање на државниот јазик за да биде натурализиран или олеснето стекнување на државјанство врз основа на потеклото или местото на раѓање.

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

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

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

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

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

79 Европска конвенција за националност.

80 Ова право може да се најде, *inter alia*, во Универзалната декларација за човекови права, член 15, и, во врска особено со децата, во Конвенцијата за правата на детето, член 7.

81 Конвенција за правата на детето, член 8(2).

35. Државите треба да го разгледаат доделувањето државјанство на лица кои се *de jure* или *de facto* без државјанство подолг временски период, дури и кога не постојат други објективни основи.

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

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

Државите треба да земат предвид таргетирани мерки со кои се ограничува и *de jure* и *de facto* бездржавноста за да се унапреди интеграцијата. Во врска со *de jure* бездржавноста, законската рамка треба да обезбеди механизми за стекнување државјанство во разумни услови, додека политиките треба да обезбедат тие механизми да бидат достапни. Во врска со *de facto* бездржавноста, политиките треба специјално да се наменети за решавање на конкретниот проблем. Таквите политики може да вклучуваат решавање на проблемот на нерегистрирање од страна на граѓаните и/или непостоење документација или кои било други причини кои доведуваат до *de facto* бездржавност преку отстранување на пречките и проактивно барање решенија кои овозможуваат регистрација.

Покрај законските обврски, постојат и причини поврзани со интеграцијата за да се олесни натурализацијата, како што е соодветно. Долготрајното присуство на значителен број лица без државјанство во една држава се коси со интеграцијата на општеството и потенцијално претставува ризик за

82 *Inter alia*, Конвенцијата за статусот на лица без државјанство од 1954 година, Конвенцијата за намалување на бездржавност од 1961 година и Европската конвенција за националност.

кохезијата и социјалната стабилност. Според тоа, во интерес на државата е на лицата кои постојано живеат на нејзината територија подолг временски период да им обезбеди можност да се натурализираат без непотребни пречки и активно да ја унапредува натурализацијата. Во исто време, во интерес на поединецот е да има пристап до сите права кои произлегуваат од државјанството и, на овој конкретен начин, да изрази чувство на припаѓање преку вложување на сите потребни напори да се натурализира. Ова вклучува подготвување за законски утврдените барања за натурализација и исполнување на истите, како што е стекнување соодветно познавање на државниот јазик.

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

Државата може легитимно да има интерес во поддршката на лицата кои припаѓаат на националните малцинства кои живеат во други држави врз основа на етнички, културни, јазични, верски, историски или кои било други врски. Исто така, државите може да доделат државјанство врз основа на преферирани јазични способности, како и врз основа на културни, историски или семејни врски. Меѓутоа, ова не значи, во никој случај, право според меѓународното право да се употребува јурисдикција над тие лица на територијата на друга држава, без согласност на таа држава, или да се додели државјанство *en masse* на државјани на друга држава, вклучувајќи го и тоа ако ова се случи како резултат на апликации на поединци.⁸³

Во исто време, државите не може да ја „доделат“ заштитата на малцинствата кои живеат на нивна територија на други држави (таканаречени „сродни држави“), бидејќи почитувањето и заштитата на правата на малцинствата,

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

првенствено, се обврска на државата во која живеат малцинствата.⁸⁴

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

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

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

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

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

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

раѓање да го задржат.⁸⁶ На децата кои се во ваква ситуација не треба да им се забрани да имаат такво повеќекратно државјанство во текот на нивниот живот.⁸⁷

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

Ефективно учество

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

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

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

87 Конвенција за правата на детето, член 7.

88 РКНМ, член 15.

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

а. Учество во јавни работи

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

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

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

- посебни аранжмани за застапеноста и учеството на малцинствата во избраните парламенти и/или во извршната власт, како и во сектори во владата и поширокиот јавен сектор на национално, регионално и локално ниво. Таквите посебни аранжмани во зависност од околностите може да вклучат: резервирани места во еден или во двата дома на Собранието или во собраниските комисии и други облици на

89 Насока 9.

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

91 Коментар за учеството, став 123.

загарантирано учество во законскиот процес, олеснета застапеност на малцинствата во изборниот систем, позитивна дискриминација за распределба на функции во владата, места во Врховниот суд или во Уставниот суд или во пониските судови, и/или позиции во номинирани советодавни тела или други тела на високо ниво, како и посебни мерки за учество на малцинствата во државната служба⁹²;

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

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

93 Исто така, види Принцип 28.

6. Социјално и економско учество

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

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

Поконкретно, државите треба:

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

94 Како што е утврдено, *inter alia*, со Европската социјална повелба на Советот на Европа, 1961 година; Ревидираната Европска социјална повелба, 1996 година; и Коментарот за учеството, став 24.

на вклученоста на пазарот на работна сила на малцинските групи со несразмерно мало учество. Таквите политики треба да се засноваат на докази, со проценка на економските потреби и интереси на различни заедници, вклучувајќи ги и малцинствата, во контекст на динамиката на пазарот на работна сила. Стратегиите и политиките треба да се подготвуваат, да се спроведуваат и да се следат во контекст на ефективноста, во редовна консултација со претставниците на засегнатите лица или групи. Кога е потребно, треба да се воспостават посебни, но не единствени мерки за надминување на пречките за вработување, особено за обесправените групи⁹⁵. Примери за вакви мерки вклучуваат програми за обука на работното место или упатства за јазикот на работното место. При таргетирање на недоволно застапените малцинства, таквите мерки не треба да бидат ограничени на учеството на посебни групи, туку треба да важат за сите на кои може да им е потребна таква поддршка;

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

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

96 Коментар за учеството, став 38.

- да ги вклучат локалните заедници, вклучувајќи ги и заедниците на малцинствата, кои се концентрирани во економски неразвиени области, во подготовката и спроведувањето на политики и планови за таргетирана економска ревитализација и регионален и локален развој. Таквите заедници подеднакво треба да ги делат придобивките кои произлегуваат од тоа;⁹⁷
- да ги земат предвид потенцијалните придобивки за локалните и регионалните економии, особено во пограничните области, од прекугранична соработка помеѓу локалните и регионалните власти, со вклученост на соседна држава, онаму каде што е соодветно и на начин кој е соодветен.⁹⁸

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

в. Учество во културниот и верскиот живот

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

Државите треба да тежнеат кон спроведување политики и законодавство кои се насочени кон вклученост на еднаква основа на сите членови од општеството во културниот живот. Покрај обезбедувањето еднакви можности, таквите политики се важни за да се спречи отугување и исклучување на малцинските групи, што може да поттикне радикализација и поларизација и да доведе до конфликт. Државните политики треба да го почитуваат и, онаму каде што е соодветно, да го поддржат зачувувањето, зајакнувањето и пренесувањето на културното и верското наследство, во сите облици, на заедниците на идните генерации. Ова може да вклучи

97 Коментар за учеството, ставови од 42 до 46.

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

културни и верски обичаи, застапување, изразување, знаење и вештини, предмети и артефакти, и згради и простори поврзани со нив. За таа цел, од суштинско значење е претставниците на малцинствата ефективно да се вклучени во сите фази од разработувањето, спроведувањето и следењето на релевантните политики и законодавство.

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

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

Во исто време, иако државата може да го потпомогне и поддржи правото да се учествува во сопствена култура и да се развива истата, самата култура е независна од државата. Државите не треба да воспоставуваат официјална „државна култура“ која ја опфаќа и дефинира содржината на културата. Наместо тоа, културната политика треба да ги почитува принципите на плурализмот, учеството, демократизацијата и децентрализацијата. Процесите на децентрализација, вклучувајќи ги и аранжманите за нетериторијални форми на самоуправување (културна автономија), може да имаат важна улога во создавањето на условите потребни за лицата, кои припаѓаат на малцинствата, да учествуваат ефективно во културниот живот¹⁰⁰.

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

100 Коментар за учеството, став 67.

Во рамките на плуралистички културен контекст, во политиките за интеграција треба да се земат предвид различните културни потреби на различни групи, вклучувајќи ги и мигрантите¹⁰¹ и домородните народи¹⁰².

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

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

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

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

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

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

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

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

Јазик

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

Јазикот е суштинска компонента од индивидуалниот и од колективниот идентитет. Во меѓународните стандарди, како што ги толкуваат релевантните тела, подетално е утврдена содржината на правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата на употреба на сопствениот јазик слободно и без мешање, јавно и приватно, усно и во писмена форма.¹⁰⁶ Во исто време, ова право на употреба, зачувување и унапредување на јазиците на малцинствата треба да биде пропорционално со другите права и потреби, вклучувајќи го одредувањето на еден или повеќе заеднички јазици како заедничка основа за функционирање и интеграција на општеството.

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

105 Препораки од Осло, Појаснувачка забелешка кон Препорака 5.

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

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

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

Политиките за јазикот насочени кон унапредување на интеграцијата во која се почитуваат различностите треба да ги вклучат следните согледувања:

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

е потребно за целосно и ефективно учество. Исто така, јазикот може да биде моќна алатка за зајакнување на заедничкото чувство на припадност. Според тоа, легитимно е да се унапредува државниот јазик преку позитивни средства и поволности, вклучувајќи и достапни јавни програми за учење на тој јазик;

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

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

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

Повеќејазичноста, и особено учењето на јазикот на лицата со кои редовно се комуницира, претставува колективно збогатување и алатка за зајакнување на заемното разбирање и толеранција. И покрај согледаната поврзаност помеѓу јазикот и идентитетот, која било јазична надлежност или непостоење таква надлежност, како и употребата на јазикот, не смее автоматски да се поврзуваат со здружување со конкретна група или со уживањето јазични

права.¹⁰⁸ Оттука, повеќејазичноста треба да се промовира за сите како елемент на интеграција, особено во јазично разнолики општества.

Образование

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

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

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

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

108 Коментар за јазикот, став 16.

109 Како што е посочено погоре, *inter alia*, во Препораките од Хаг и Коментарот за образование.

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

Во настојувањето да се постигне таква рамнотежа, интегрираните образовни политики треба да се засноваат, *inter alia*, на следново:

- политиките за образование на сите нивоа, од предучилишното образование до образованието за возрасни лица, треба да бидат насочени кон обезбедување еднакви можности за секој поединец да го исполни својот потенцијал да развива вештини, знаења, капацитети и мрежи потребни за да стане продуктивен и ангажиран член во интегрирано и кохезивно општество;
- политиките треба да бидат насочени кон поддршка на заедничко интегрирано и инклузивно образовно окружување во кое се препознаваат, се вреднуваат и се прифаќаат различностите и се унапредува културата на почитување на другите во рамките на студентското тело и пошироко;
- во образовниот систем треба да се развива и предава општа задолжителна наставна програма со поврзани материјали за учење кои вклучуваат предавање за историјата, религиите, културите, традициите и придонесите и на малцинските и на мнозинските групи во државата, притоа отсликувајќи различни перспективи. Почитувањето на различностите и плурализмот треба да се внесе во сите предмети опфатени во наставната програма.¹¹²
- во повеќејазичните општества, во балансиран и инклузивен образовен систем треба да се комбинира настава на државен јазик и службен јазик(ици) со соодветни можности за учениците да го учат

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

111 Исто така, види Насока 7.

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

јазикот на нивното малцинство или да следат настава на тој јазик.¹¹³ Повеќејазичното образование додава вредност за учениците од сите заедници и општеството во целина и треба да се поттикнува и за малцинствата и за мнозинствата;¹¹⁴

- на соодветно квалификуваниот персонал треба да му се обезбеди обука, вработување и постојана поддршка, притоа осигурувајќи се дека персоналот ги отсликува различностите на општеството и е соодветно подготвен да предава во мултиетничка средина;
- онаму каде што е соодветно, може да се склучат посебни билатерални договори за материјали за предавање и за размена на наставници со други релевантни земји;¹¹⁵
- треба да се обезбеди дополнителна поддршка за членовите на заедниците на обесправени малцинства, како што е потребно, за да се осигура дека тие може да функционираат во училищата, при идни вработувања или во други социјално-економски контексти на еднаква основа со другите членови од општеството;
- за да се обезбеди целосно учество на сите клучни засегнати страни и чувство на сопственост, образовните практики треба да бидат насочени кон поддржување на ангажирањето и учеството на сите студенти, родители и заедници на локално ниво и на ниво на училиште;
- државите треба да го почитуваат правото на малцинствата да основаат или да водат посебни образовни институции (јавни или приватни) поради јазични или верски причини кои обезбедуваат образование во согласност со желбите на родителите или законските старатели на учениците.¹¹⁶ Учеството во такви системи и посетувањето на такви институции треба да биде незадолжително, а образованието кое се обезбедува треба да биде во согласност со националните стандарди воспоставени од надлежните органи;
- кога институциите се основани врз основа на култура, јазик или вера, треба да се промовираат аранжманите за унапредување на разбирањето и редовната комуникација помеѓу студентите кои посетуваат различни

113 РКНМ, член 14, и Препораките од Хаг.

114 Насока 43.

115 Препораки од Болцано/Боцен, Препорака 18.

116 Конвенција за правата на детето, член 18.

институции или класови. Треба да се земат предвид чекорите за обезбедување одредени различности што се однесува до запишани ученици/студенти и да се комбинираат со мерки за да се обезбеди окружување кое придонесува за одржување на овие квалификувани различности;

- ако студентите од одредени заедници се несразмерно распоредени во посебни училишта или посебни згради или класови без објективно и разумно образложение, тоа е дискриминација. Во такви случаи, државата мора да преземе директни и ефективни мерки за да ја корегира ситуацијата и да ги следи случувањата за да ја процени потребата за дополнителни мерки;
- надвор од формалниот образовен систем, политиките и мерките за јавно образование, како што се образование за возрасни лица и доживотно учење, исто така, треба да ги унапредуваат и почитуваат различностите и интеграцијата на општеството.

Безбедност и спроведување на законите

46. Органите за безбедност и спроведувањето на законите треба да бидат професионални, одговорни и целосно да ги почитуваат човековите права. Тие треба да ги отсликуваат различностите на општеството и да бидат наменети да ги исполнуваат потребите од сите сегменти на населението, вклучувајќи ги и малцинствата, преку таргетираны политики, онаму каде што е соодветно.

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

Политиките за интеграција треба да ги поддржат принципите кои се во основата на овие насоки преку разработување и спроведување политики

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

за безбедност и спроведување на закони, вклучувајќи, особено, во врска со вработувањето и застапеност, обука и личен развој, оперативни практики, и спречување на конфликти и управување со нив.

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

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

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

- треба да се воспостават соодветна законска рамка и мерки за нејзино спроведување и треба да се обезбеди обука за да се осигура дека соодветно се идентификувани и евидентирани, ефективно се истражени и казнети кривичните дела мотивирани од омраза. Треба да се преземат мерки за спречување на вакви кривични дела;
- соопштенијата објавени од органите за спроведување закони, вклучувајќи ги и печатените материјали за дистрибуција до јавноста, треба да бидат културно чувствителни и да допрат до сите заедници, вклучувајќи и преку употреба на јазиците на малцинствата, онаму каде што е можно;

Пристап до правда

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

Довербата во непристрасен и ефективен правосуден систем и расположливоста на достапни правни лекови без разлика на правниот статус се од суштинско значење за интеграцијата на општеството. Неефективниот правосуден систем може лесно да се смета како дискриминациски против лицата кои припаѓаат на малцинствата. Отсуството на доверба во правосудниот систем или мислењето дека системот ги фаворизира членовите од мнозинството ја поткопува социјалната кохезија, го поддржува отуѓувањето и може да го зголеми ризикот од конфликт, вклучувајќи и меѓуетнички конфликт.

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

- законодавството треба да обезбеди соодветна застапеност на лицата кои припаѓаат на малцинствата во правосудниот систем;
- треба да се развијат соодветни политики за обука, вработување, задржување и унапредување на судии, обвинители и персонал. Ефективноста на овие политики треба редовно да се следи и, онаму каде

што е соодветно, треба да се воспостават посебни мерки за зајакнување на учеството на лицата кои припаѓаат на малцинствата;

- треба да се идентификуваат и отстранат пречките за пристап до правдата, вклучувајќи ги особено и оние кои ги засегаат членовите на малцинствата, без разлика дали се од финансиска, јазична или социјална природа. Обезбедувањето употреба на јазиците на малцинствата при пристап до бесплатна правна помош и во судските постапки и управните постапки, покрај минималните стандарди за човекови права во врска со кривични постапки,¹¹⁸ го унапредува квалитетот на третманот, довербата во властите и ги намалува потенцијалните причини за конфликт;
- мерките за обезбедување еднаков пристап до правдата треба да бидат посеопфатни отколку само да обезбедуваат пристап до судовите. Таквите мерки може да вклучат други правни лекови, како што се пристап до независни и ефективни органи за жалби и до алтернативни механизми за решавање спорови;
- државите, како неопходно прашање, треба да обезбедат ефективни судски правни лекови за жртвите на груби повреди на човековите права и да унапредуваат соодветни механизми за помирување, особено во постконфликтни општества. Треба да се воспостават соодветни места за судење и треба да се распределат ресурси за ефективно и навремено решавање, на пример, на нерешени имотни побарувања, заштита на правото на враќање дома, враќање на државјанство и други услови потребни за да учествуваат жртвите и да ги исполнуваат своите улоги во процесот на интеграција на општеството.

Медиуми

48. Политиките на државата треба да се насочени кон унапредување и поддржување на капацитетот и свеста на медиумите да ги отсликуваат и да ги земаат предвид различностите во рамките на нивните општества, вклучувајќи ги и преку унапредување на меѓукултурната размена и преку спречување на негативните стереотипи и предрасуди и борба против нетолеранцијата на кои било други начини.

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

Медиумите имаат две важни улоги во процесот на интегрирање на општеството.¹¹⁹ Прво, тие обезбедуваат клучен форум за лицата кои припаѓаат на малцинствата да ги остваруваат своите права, вклучувајќи ги и нивните права на употреба на нивниот јазик и да ја унапредуваат нивната култура. Второ, како алатка за примање и пренесување информации, медиумите се од суштинско значење за поддршка на окружувањето кое придонесува за меѓукултурен дијалог и заемно разбирање, вклучувајќи и преку борба против негативните стереотипи, предрасуди и нетолеранција во општеството.

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

Клучната општествена и демократска улога која ја имаат медиумите подразбира дека нивната слобода треба особено да се заштити¹²⁰. Истовремено, фактот дека медиумите имаат важна улога во обликување на општественото окружување, исто така, и во врска со односите меѓу заедниците, подразбира дека тие треба да ги земат предвид ефектите од нивното работење врз социјалната кохезија и интеграција. Медиумите треба да водат сметка за потенцијалните последици кога соопштуваат изјави дадени од политичари или други јавни личности кои придонесуваат за негативни стереотипи и други активности на разделување.

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

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

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

Значајната застапеност на јазиците на малцинствата во локалните медиуми е знак за инклузивна политика насочена кон малцинствата и ја отсликува позитивната вредност на јазичните различности. Според тоа, државите треба да развиваат политики, во консултација со малцинствата, во врска со употребата на јазикот(иците) на малцинствата во медиумите.¹²¹ Политиките треба да се засноваат на правото на лицата кои припаѓаат на малцинствата да примаат и пренесуваат информации и идеи и на нивните јазици,¹²² како предуслов за нивно еднакво и ефективно учество во јавниот, економскиот, социјалниот и културниот живот.

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

Во настојувањето да се постигне оваа рамнотежа, политиките треба да се засноваат, *inter alia*, на следново:

- иако не се дозволени јазични ограничувања во печатените и електронските медиуми, секое ограничување на изборот на јазик на радио и телевизија, без разлика дали се јавни или приватни, треба внимателно да се процени за да се обезбеди пропорционалност и целосно почитување на слободата на изразување;
- квотите за јавно емитување на државниот јазик може да бидат законски, но треба да бидат надополнети со посебни одредби за да обезбедат дека се загарантирани јазичните права на лицата кои припаѓаат на националните малцинства; на пример, преку флексибилно спроведување на таквите квоти и/или преку изземање на региони во кои заедниците на малцинствата се во значителен број. Исто така, наметнувањето јазични квоти не смее никогаш да подразбира прописи за содржината и мора целосно да ја почитуваат слободата на медиумите.

121 Насоки за медиумите, Насока 5.

122 РКНМ, член 9.

123 Насока 42.

Воведувањето строги квоти за приватните емитувачи може да се во судир со слободата на изразување. Според тоа, унапредувањето на државниот јазик кај приватните радија и телевизии, кога е оправдано со легитимна цел, подобро може да се реализира преку користење различни економски поволности, вклучувајќи распределба на државни грантови и поддршка за продукција на содржината;¹²⁴

- ако се воведат барања за титлување, квоти и реемитување, со цел унапредување на интеграцијата, државата треба да обезбеди соодветна финансиска и техничка поддршка за да биде сигурна дека тоа не влијае несразмерно на употребата на јазиците на малцинствата. Во одредени случаи, титлувањето може да биде ефективна алатка за подобрување на комуникацијата кај заедниците и за посеопфатна поддршка. На пример, повеќејазичните програми понекогаш се подготвени и титлувани и на јазикот на мнозинството и на јазикот на малцинствата, со цел да се поттикне заемното дејствување меѓу групите и да се надминат јазичните бариери;
- треба да се унапредува пристапот на малцинствата до општите јавни медиуми и присуството во нив, вклучувајќи и преку создавање поволни услови за различностите и плурализмот во медиумите;
- јавната служба за радио и телевизија треба да ги отсликува културните и јазичните различности на општеството. Како такви, треба да гарантираат дека лицата кои припаѓаат на малцинствата, вклучувајќи ги и бројно помалите национални малцинства, и нивните јазици се соодветно застапени. Ова, исто така, важи и за телата кои ги регулираат медиумите – радио и телевизија. Државите треба да обезбедат интересите на корисниците на јазиците на малцинствата да се застапени или да се земени предвид, особено во рамките на регулаторните тела¹²⁵;
- иако не е невообичаено за малцинствата кои живеат во пограничните области да примаат емитување од соседните држави со кои може да имаат заеднички јазик, тоа не ја ослободува земјата-домаќин од нејзината обврска да ги заштитува правата на малцинствата, вклучувајќи ги и јазичните права и правата поврзани со медиумите. Во секој случај, во интерес на државата е да обезбедува информации за прашања кои се важни во рамките на државата за сите членови во општеството. Таквата поддршка е потребна за да се изгради заедничка рамка за разбирање

124 Коментар за јазикот, став 43.

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

на социјалните процеси и, според тоа, за интеграцијата на општеството. Државата треба да го земе предвид начинот за да се осигура, исто така, дека се достапни доволно информации на јазиците на малцинствата.

- треба да се вложат напори за вработување и задржување новинари со малцинско потекло во главните јавни медиуми и да вложи напори малцинствата, исто така, да се застапени во радиодифузните совети. Посебно внимание треба да се посвети на потребите на бројно помалите малцинства или особено на ранливите групи кои обично имаат ограничен пристап до медиумите на нивните јазици и немаат квалификувани новинари, обучени да работат на јазикот на малцинствата;¹²⁶
- во врска со приватните медиуми, државите треба да земат предвид создавање поволности за приватните медиумски провајдери и за медиумските провајдери на заедниците; на пример, преку финансирање и доделување фреквенции и преку зголемување на пристапот на малцинствата, особено на бројно помалите, до медиумите, вклучувајќи ги и медиумите на нивните јазици. Иако може да не е противзаконски, *per se*, да се бара приватните медиуми да ги исполнат квотите за државниот јазик, ова е особено проблематично, бидејќи постои можност прекумерно да ја ограничи приватната иницијатива и самото постоење на медиуми на јазикот на малцинствата;¹²⁷
- поради особеното значење кое печатените медиуми на јазиците на малцинствата го имаат за заедниците на малцинствата, државите треба да обезбедат општите правила во врска со подружниците на печатарските куќи, кои обично содржат услови како што е минимален број на отпечатени примероци или дистрибуција низ целата земја, да не важат за печатените медиуми на јазиците на малцинствата кои е малку веројатно дека некогаш ќе ги исполнат овие услови;¹²⁸
- потенцијалот на новите технологии да го поддржат приемот на програмите на јазиците на малцинствата кои се реализираат во други, најчесто соседни земји, треба да се согледа и може да се поттикне, како што е соодветно. Меѓутоа, тие не треба да титулаат локално продуцирани програми на јазиците на малцинствата.

126 Коментар за јазикот, ставови 41 и 42.

127 Коментар за јазикот, ставови 45 и 46.

128 Коментар за јазикот, став 47.

Разноликост на симболи и нивна употреба во јавниот домен

50. Државите треба да ја унапредуваат интеграцијата преку почитување на барањата и чувствителноста и на мнозинските и на малцинските групи во врска со истакнувањето и употребата на симболите во заеднички јавен простор. Кога водат сметка за слободата на изразување, државите треба да избегнуваат употреба на симболи кои поттикнуваат на раздор и да дестимулираат такво истакнување од страна на оние кои не живеат во државите. Онаму каде што е соодветно, треба да се тежнее кон тоа да се најдат можности за унапредување на инклузивни симболи.

Симболите, како што се знамиња, знаци, статуи, споменици, имиња на места и улици, комеморативни настани или празници, историски локации и гробишта, може да имаат голема важност во однос на идентитетот. Симболите може да имаат силно влијание врз социјалните односи и може да се употребат за унапредување на вклученоста и кохезијата, како и за одвојување и поделба. Несоодветната употреба на симболи може да создаде тензии и инциденти кои може да ескалираат во конфликт и насилство меѓу заедниците. Ова може да се избегне преку вклучување балансиран и објективни правила за решавање на потенцијалните прашања поврзани со симболите како суштински елементи во политиките за интеграција.

Кога станува збор за симболите, политиките за интеграција треба да се засноваат, *inter alia*, на следново:

- прикажувањето симболи поврзани со идентитетот од страна на приватни лица во јавност е во рамките на слободата на изразување и не треба да се забрани, освен ако постојат легитимни и јасно дефинирани законски основи да се стори тоа. Овие основи, во секој случај, треба да се толкуваат во потесна смисла и секоја забрана мора да биде пропорционална на легитимните цели;
- истакнувањето знамиња и симболи внатре во објекти на локалната самоуправа или на нив или други јавни институции може да биде контраверзно и да создаде тензии. Во такви случаи, државите треба да земат предвид да го регулираат таквото истакнување, врз основа на принципите за инклузивност и добро владеење, постигнувајќи рамнотежа помеѓу разумните интереси на сите групи во општеството;

- правата на малцинствата обезбедуваат прикажување на топографски и улични знаци на јазиците на малцинствата (кои може да вклучат, како што е соодветно, употреба на азбуката) во согласност со одредени услови¹²⁹. Бидејќи тие, исто така, имаат симболично значење, државите може, онаму каде што е соодветно, да го обезбедат правото на истакнување топографски знаци на јазиците на малцинствата, дури и ако малцинствата традиционално не живеат во областа или не се во значителен број во областа. Исто така, кога се воспоставени прагови за овозможување на правото на топографски знаци на јазиците на малцинствата, таквите прагови не треба да претставуваат несразмерна пречка во врска со одредени јазици на малцинствата. Покрај тоа, безбедноста на патиштата или употребата на различни азбуки не се разумни аргументи против двојазичните патокази. Наместо тоа, треба да се унапредува таквото истакнување на двојазичност, бидејќи на тој начин се пренесува пораката дека на одредена територија различни групи на жители живеат во хармонија;¹³⁰
- при воведување или забрана за симболи или изградба или рушење на статуи, споменици и други симболични објекти или згради, државите, особено, треба да ги земат предвид и историските и современите односи на заедниците. Во овој контекст, политиките на државите треба да се насочени кон поддршка на меѓукултурните односи и заемното признавање и прифаќањето на сите групи во општеството;
- при именување или преименување на улици, згради и друг јавен простор, посебно внимание треба да се посвети на влијанието што ова може да го има врз интеграцијата на општеството. Во врска со ова, од суштинско значење е таквите одлуки да се донесат преку вклученост и учество и резултатот да не доведува до раздор меѓу групите во општеството;
- во врска со истакнувањето верски симболи во јавноста, изградбата или реконструкцијата на верски локации, верските обреди и прописи за исхрана и/или обичаите за облекување, пристапите се разликуваат во голема мера меѓу земјите-членки. Како и да е, малцинствата кои практикуваат вера различна од мнозинството се соочуваат со одреден ризик од подреденост и може да се соочат со дискриминација. Иако полето на слободна проценка на државите во врска со јавното истакнување верски симболи е широко, државите треба да гарантираат

129 РКМ, член 11.

130 Коментар за јазикот, став 67.

дека нема да дојде до појава на дискриминација врз основа на вера ниту во законот ниту во практиката.

Државите, исто така, треба да гарантираат дека се почитуваат верските права на малцинствата, особено нивната слобода на вера, убедување или неверување. Државите треба да ги почитуваат верските различности и треба да ја земат предвид примената на принципот на разумно прифаќање на барањата засновани на вера. Државите, исто така, треба да го унапредуваат меѓуверскиот дијалог онаму каде што е соодветно.

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

316.614-054.57(035)

316.723-021.463(035)

НАСОКИ од Љубљана за разнолики општества & појаснителни
забелешки. - Скопје : ОБСЕ, 2013. - 75 стр. ; 21 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4630-41-8

а) Национални малцинства - Интеграција - Прирачници б)

Мултикултурализам - Прирачници

COBISS.MK-ID 93247242

Организацијата за безбедност и соработка во Европа работи на воспоставување стабилност, просперитет и демократија во 56 држави преку политички дијалог за заедничките вредности и преку практична работа која води до трајни вредности.