

**ПРЕПОРАКИ ОД ЛУНД ВО ВРСКА СО
ЕФЕКТИВНОТО УЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛНИТЕ
МАЛЦИНСТВА ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ
И ОБЈАСНЕНИЈА**

Септември 1999 година

ISBN 90-7598905-9

Копирањето на било која информација од оваа брошура е дозволено; наведување на изворот би било пожелно. Оригиналната брошура на англиски јазик е составена и издадена од Фондацијата за меѓуетнички односи.

За дополнителни информации, обратете се до:

Канцеларија на Високиот Комесар за Национални Малцинства
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 70 312 5500
Fax: +31 70 363 5910
E-mail: hcnm@hcnm.org

СОДРЖИНА

Вовед	3
Препораките од Лунд...	
I. Основни принципи	9
II. Учество во донесувањето одлуки	10
A. Уредување на односите на ниво на централната власт	
B. Избори	
C. Уредување на односите на регионално и локално ниво	
D. Советодавни и консултативни тела	
III. Локална самоуправа	13
A. Нетериторијални аранжмани	
B. Територијални аранжмани	
IV. Гаранции	15
A. Уставни и законски гаранции	
B. Правни лекови	
Објасненија кон Препораките од Лунд...	
I. Основни принципи	19
II. Учество во донесувањето одлуки	26
A. Уредување на односите на ниво на централната власт	
B. Избори	
C. Уредување на односите на регионално и локално ниво	
D. Советодавни и консултативни тела	
III. Локална самоуправа	33
A. Нетериторијални аранжмани	
B. Територијални аранжмани	
IV. Гаранции	38
A. Уставни и законски гаранции	
B. Правни лекови	

ВОВЕД

Со Хелсиншките одлуки од јули 1992 година, Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) ја создаде функцијата Висок комесар за национални малцинства како "инструмент за спречување на конфликти во најраниата можна фаза". Оваа функција се создаде главно како реакција на ситуацијата во поранешна Југославија, во врска со која постоеше стравување дека ќе може истата да се повтори и на други места во Европа, особено во земјите на транзиција кон демократија и дека би можело да се доведат во прашање заложбите за мир и просперитет на начин како што истите се утврдени во Париската повелба за нова Европа донесена од страна на шефовите на државите и владите во ноември 1990 година.

На 1 јануари 1993 година, г-дин Макс ван дер Стул прв го превзеде вршењето на функцијата Висок комесар за национални малцинства (во натамошниот текст: ВКНМ). Имајќи го предвид неговото значително лично искуство како поранешен парламентарен пратеник, Министер за надворешни работи на Холандија, Постојан претставник при Обединетите Нации и долгогодишен адвокат кој се занимавал со човековите права, г-дин ван дер Стул ја насочи својата работа кон многуте спорови меѓу малцинствата и централните власти во Европа кои, според него, поседуваа потенцијал за ескалирање, вклучувајќи ги споровите со малцинствата во Албанија, Хрватска, Естонија, Унгарија, Казахстан, Киргизија, Латвија, поранешната југословенска Република Македонија, Романија, Словачка и Украина. Неговиот ангажман беше насочен воглавно кон ситуации кои вклучуваат лица-припадници на национални/етнички групи, кои се во значително мнозинство во одредена држава, но истовремено и значително малцинство во друга држава, претставувајќи предмет на интерес на владините органи во секоја од државите и создавајќи на тој начин потенцијален извор на меѓудржавни тензии, дури и конфликти. Ова пред се' заради фактот, што ваквите тензии претставуваат значаен белег во историјата на Европа.

При дефинирањето на суштината на тензиите во кои се вклучени националните малцинства, ВКНМ се вклучи во темите како независен, непристрасен и кооперативен учесник. Со оглед на тоа, дека ВКНМ не претставува надзорен орган, тој врши примена на

меѓународните стандарди на кои се обврзала секоја од државите, како рамка на анализирање и засновање на своите конкретни препораки. Во таа смисла важно е да се истакнат заложбите на сите држави-членки на ОБСЕ, особено на државите-потписнички на Копенхашкиот документ од Конференцијата за човековите аспекти од 1990 година, каде што во Поглавје 4 се дефинирани детални обврски поврзани со националните малцинства. Исто така е важно да се напомене, дека сите држави-членки на ОБСЕ поседуваат обврски во врска со со човековите права и преку нивното членство во Обединетите Нации, вклучувајќи ги и малцинските права, како и дека најоглем дел од државите-членки на ОБСЕ се обврзале на почитување на стандардите на Советот на Европа.

Во периодот од повеќе од шест години интензивна активност, ВКНМ идентификува одредени постојани теми кои станаа предмет на неговото внимание во низа држави, во кои бил вклучен со својата работа. Тука се вбројуваат и образованието на малцинствата и употребата на мачиниот јазик на малцинството, како теми од особена важност за одржувањето и развојот на идентитетот на лицата-припадници на националните малцинства. Со цел да се обезбеди соодветна и кохерентна примена на меродавните малцински права на териториите на земјите-членки на ОБСЕ, ВКНМ побара од Фондацијата за меѓуетнички односи - една невладина организација основана во 1993 година со задача на спроведување низа стручни активности како поддршка на ВКНМ - да состават две групи составени од меѓународно признати независни експерти кои ќе изготват две пакет-препораки: **Хашките препораки во врска со образовните права на националните малцинства (1996)** и **Препораките од Осло во врска со јазичните права на националните малцинства (1998)**. Двете пакет-препораки беа потоа доставени како препораки за политичарите и правниците во низа држави. Препораките се достапни (на повеќе јазици) бесплатно преку Фондацијата за меѓуетнички односи.

Една трета постојана тема која се појави во низа ситуации, во кои беше вклучен и ВКНМ, е прашањето за формите на ефективно учество на националните малцинства во управувањето со државите. Со цел да се добие согледување за ставовите и искуствата на државите-членки на ОБСЕ на оваа тема, како и со цел да им се овозможи на државите да ги споделат меѓусебно своите искуства, ВКНМ и Канцеларијата на ОБСЕ за демократски институции и човекови права свика конференција на сите држави-

членки на ОБСЕ и на сите релевантни меѓународни организации под насловот "Владеење и учество: интегрирање на различностите", чиј домаќин беше Швајцарската Конфедерација. Конференцијата се одржа во Локарно во периодот од 18-ти до 20-ти октомври 1998 година. Во декларацијата на Претседавачот на конференцијата дадена на крајот од истата беше понудено едно сеопфатно сумирање на темите од средбата и во неа се истакна желбата за спроведување на "конкретни последователни активности, вклучувајќи ја натамошната разработка на разните концепции и механизми на добро државничко управување со помош на ефективно учество на малцинствата во управувањето, кое ќе доведе до интегрирање на различностите во рамките на самата држава." Како резултат на тоа, ВКНМ ја ангажира Фондацијата за меѓуетнички односи, во соработка со Институтот за човекови права и хуманитарно право "Раул Валенберг", со цел да се состават две групи на меѓународно признати експерти кои ќе извршат разработка на препораки и алтернативни решенија во однос на даденото прашање во согласност со меродавните меѓународни стандарди.

Резултатот од горенаведената иницијатива се **Препораките од Лунд во врска со ефективното учество на националните малцинства во јавниот живот**, еден акт наречен според шведскиот град во кој за последен пат се состанаа експертите и каде што ја завршија изработката на препораките. Меѓу експертите се наоѓаа правници специјализирани по меѓународно право, политички научници специјализирани по прашањата на уставното уредување и изборните системи, како и социолози специјализирани по прашањата на малцинствата. Меѓу експертите кои работеа под раководство на директорот на Институтот "Раул Валенберг", професор Гудмундур Алфредсон се вбројуваа:

Проф. Гудмундур Алфредсон (Исланд), Директор на Институтот за човекови права и хуманитарно право "Раул Валенберг", Универзитет Лунд; проф. Вернон Богданор (Велика Британија), Професор по државничко управување, Универзитет Оксфорд; проф. Војин Димитријевиќ (Југославија), Директор на Белгардскиот центар за човекови права; д-р Асбјорн Аиде (Норвешка), Виш соработник при Норвешкиот институт за човекови права; проф. Јаш Гаи (Кенија), Сер Ик Пао, Професор по Јавно право при Универзитетот во Хонг Конг; проф. Херст Ханам (САД),

Професор по меѓународно право, Флечеров факултет за право и дипломатија при Универзитетот Тафтс; г-дин Питер Харис (Јужна Африка), Виш извршен директор на Меѓународниот институт за демократија и помош при избори; д-р Ханс-Јоахим Ханце (Германија), Директор на Институтот за правни науки за обезбедување на мирот и за Меѓународно хуманитарно право при Рурскиот универзитет во Бохум; проф. Рут Лapidот (Израел), Професор по меѓународно право и Претседател на Академскиот комитет на Институтот за европски студии при Хебрејскиот универзитет на Ерусалим; проф. Раин Милерсон (Естонија), Предавач по меѓународно право при Кралскиот универзитет на Лондон; д-р Сарлота Пуфлерова (Словачка), Директор на Фондацијата за граѓани и малцинства и раководител на Групата за малцински права; проф. Стивен Ратнер (САД), Професор по Меѓународно право при Универзитетот на Тексас; д-р Ендру Рејнолдс (Велика Британија), Професор-асистент по државничко управување, Универзитет на Нотредам; г-дин Микел Струбел (Шпанија), Директор при Институтот за каталанска социолошка лингвистика; проф. Марку Сукси (Финска), Професор по Јавно право при Академскиот универзитет Або; проф. Данило Тирк (Словенија), Професор по Меѓународно право при Универзитетот во Љубљана; д-р Фердинанд де Варенс (Канада), Виш предавач по правни науки и Директор на Аизско-пацифичкиот центар за човекови права и превенција на етнички конфликти при Универзитетот Мердок; проф. Роман Виерушевски (Полска), Директор на Познанскиот центар за човекови права при Полската академија на науките.

Во делот, во кој постоечките стандарди поврзани со малцинските права претставуваат и составен дел од човековите права, почетокот на консултациите имаше за цел да се утврди степенот на усогласеност на државите со сите превземени обврски поврзани со човековите права, а особено правото на недискриминација. Исто така беше утврдена претпоставка, дека крајна цел на сите човекови права е обезбедувањето на целосен и слободен развој на личноста на секој поединец под еднакви услови. Следствено на тоа, беше утврдена и претпоставката, дека граѓанското општество би требало да биде отворено и флуидно, а согласно на тоа истото да ги интегрира во себе сите лица, вклучувајќи ги и оние кои припаѓаат кон одредени национални малцинства. Покрај тоа, во областите, во кои како цел на доброто и демократско државничко

управување е утврдено служењето на потребите и интересите на целокупното население, беше утврдена претпоставката дека сите влади се стремат да обезбедат максимални можности за давање придонес од страна на оние лица, кои се засегнати од процесите на донесување одлуки.

Целта на Препораките од Лунд, исто како и кај Хашките препораки и Препораките од Осло донесени пред тоа, е да се поттикне и овозможи донесување на посебни мерки од страна на државите кои ќе доведат до намалување на тензиите поврзани со националните малцинства и, помагајќи на тој начин да се постигне крајната цел во работата на ВКНМ, а тоа е спречувањето на конфликти. Препораките од Лунд во врска со ефективното учество на националните малцинства во јавниот живот претставуваат обид за расчистување на ситуацијата во оваа област на еден релативно јасен јазик, како и надградба на содржините поврзани со малцинските права и останатите стандарди кои генерално се применуваат врз ситуации, во кои е вклучен и ангажманот на ВКНМ. Овие стандарди беа утврдени со специјална цел - обезбедување кохерентност во нивната примена во отворените и демократски општества. Препораките од Лунд се поделени во четири поглавја, во кои се сумирани 24-те препораки во областите: Општи принципи, Учество во донесувањето одлуки, Локална Самоуправа и Форми на гарантирање на ваквото ефективно учество во јавниот живот. Основната концепциска поделба извршена во рамките на Препораките од Лунд го има за основа следењето на две премиси: учеството во управувањето со државата како една целина и обезбедувањето локална самоуправа во поглед на одредени локални или внатрешни работи. Притоа е можна и позната примената на цела низа аранжмани. Кај одредени препораки се даваат и одредени алтернативи. Сите препораки треба да се толкуваат во согласност со Основните принципи дадени во Поглавје I. Подетални објасненија за секоја препорака се дадени во прилог под насловот "Објасненија", каде што може да се најде и повикување на меродавните меѓународни стандарди.

ПРЕПОРАКИТЕ ОД ЛУНД ВО ВРСКА СО ЕФЕКТИНОТО УЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ

I. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

- 1) Ефективното учество на националните малцинства во јавниот живот претставува клучна компонента на секое мирољубиво и демократско општество. Искуството од Европа и други места покажа дека, со цел да се унапреди ваквото учество, на владите им е честопати неопходно да утврдат посебни норми за националните малцинства. Овие Препораки имаат за цел да го овозможат вклучувањето на малцинствата во државните работи и да им се овозможи на малцинствата да го задржат сопствениот идентитет како и своите особености преку истовремено унапредување на доброто државничко управување и интегритетот на државата.
- 2) Овие Препораки ги земаат за основа основните принципи и правила на Меѓународното право, како што се почитувањето на човековото достоинство, еднакви права и начелото на недискриминација од гледна точка на правата на националните малцинства на учество во јавниот живот, како и од гледна точка на правото на уживање на други политички права. Државите имаат обврска да ги почитуваат меѓународно признатите човекови права, како и принципот на владеење на правото, кои обезбедуваат целосен развој на граѓанското општество во услови на толеранција, мир и напредок.
- 3) При основање институции кои имаат за цел обезбедување ефективното учество на малцинствата во јавниот живот, што може да го вклучува во себе вршењето на јавна власт или одговорноста на ваквите институции, истите мора да ги почитуваат човековите права на сите засегнати лица.
- 4) Поединците се гледаат себеси во многу други улоги, покрај нивната идентификација како членови на одредено национално малцинство. Одлуката за тоа, дали одредено лице е припадник на малцинство, на мнозинството или на ниедно од овие две групи, е лична одлука на поединецот и

истата нема да биде наметната врз него. Дури и повеќе од тоа, ниедно лице не смее да трпи штета како резултат на ваквиот избор или како резултат на неговото одбивање да избере помеѓу групите.

- 5) При уредувањето на институциите и постапките во согласност со овие Препораки, од важност се како суштината, така и самите процеси. Владините органи и малцинствата би требало да следат инклузивни, транспарентни и соодветни процеси на меѓусебно советување, со цел да се одржи една клима на доверба. Државите би требало да ги поттикнуваат средствата за јавно информирање да го јакнат разбирањето меѓу културите и да ги истакнуваат потребите на малцинствата.

II. УЧЕСТВО ВО ДОНЕСУВАЊЕТО ОДЛУКИ

A. Уредување на односите на ниво на централната власт

- 6) Државите би требало да го обезбедат постоењето на можности за ефективно истакнување на мислења на малцинствата во централната влада, вклучувајќи го утврдувањето на специјални аранжмани за таа цел, доколку е неопходно. Во зависност од околностите, ваквите аранжмани можат да вклучуваат:

- посебен клуч на застапеност на националните малцинства, на пример преку обезбедување на одреден број на места во еден или во двата дома на парламентот или во собраниските комисии, како и други форми на гарантирано учество во законодавниот процес;
- формални или неформални договори за именување на членови на националните малцинства на владини функции, за доделување на места во врхните судови, во уставниот суд или во пониски судови, како и доделувањето функции во советодавни тела или други органи на високо ниво;

- механизми за обезбедување на можноста да се земаат предвид интересите на малцинството во рамките на соодветни министерства, на пример преку обезбедување на персонал кој ќе се грижи за интересите на малцинствата или за донесување на соодветни насоки и упатства; И
- специјални мерки за учество на малцинствата во јавните служби, како и обезбедување на јавни услуги на јазикот на националното малцинство.

В. Избори

- 7) Искуството во Европа и пошироко ја истакна неопходноста од воведување на изборни механизми, преку кои ќе се обезбеди учество на малцинствата во политичкиот живот. Државите ќе го гарантираат правото на лицата-припадници на национални малцинства на учество во раководењето со јавните работи, вклучувајќи го правото на гласање и кандидирање за јавни функции без дискриминација.
- 8) Уредувањето на можноста на основање и работење на политички партии ќе се изврши во согласност со меѓународно-правниот принцип на слобода на здружување. Овој принцип ја вклучува во себе слободата на основање политички партии, чија основа на работењето се општинските интереси како и оние, кои не можат да се спојат исклучиво со интересите на конкретното општество.
- 9) Изборниот систем би требало да биде уреден на начин кој ќе овозможи застапеност и влијателност на малцинствата.
 - Ако малцинствата се концентрирани на одредена територија, единиците на локална самоуправа со еден член можат да обезбедат доволен обем на застапеност на малцинството.
 - Системите на пропорционална застапеност, каде што уделот на политичката партија на националните избори се рефлектира во бројот на места во законодавните тела, можат да помогне во претставувањето на малцинствата.

- Одредени форми на приоритетно гласање, каде што гласачите вршат рангирање на кандидатите по редоследот на нивен избор, можат да ја потпомогнат соодветната застапеност на малцинството и да ја поттикнат меѓуопштинската соработка.
- Пониски прагови за влез на претставници во законодавните тела можат да да го зголемат степенот на вклученост на националните малцинства во органите на управување со државата.

10) Географските ограничувања на изборните единици би требало да доведат до соодветен степен на застапеност на националните малцинства.

C. Уредување на односите на регионално и локално ниво

11) Државите би требало да усвојат мерки за промовирање на учеството на националните малцинства на регионално и локално ниво во согласност со мерките наведени погоре во врска со уредувањето на односите на ниво на централните власти (став 6 до 10). Структурите и постапките на донесување одлуки кај регионалните и општинските органи би требало да се транспарентни и достапни, со цел да се поттикне учеството на малцинствата во нив.

D. Советодавни и консултативни тела

12) Државите би требало да основаат советодавни или консултативни тела во соодветните институционални рамки, кои ќе служат како канали за дијалог меѓу владините органи и националните малцинства. Ваквите тела би можеле исто така да вклучуваат комисии за специјални задачи со цел преку нив да се разгледуваат теми, како што се домувањето, земјишните односи, образованието, јазикот и културата. Составот на овие тела би требало да ја одразува нивната намена и да придонесува кон подобра комуникација и унапредување на интересите на малцинството.

13) Ваквите тела би требало да имаат моќ да ставаат прашања на разгледување пред носителите на процесите на одлучување, да изготвуваат препораки, законски и други предлози на

текстови, да го следат развојот и да обезбедуваат гледишта во врска со предложените владини одлуки кои можат посредно или непосредно да влијаат врз малцинствата. Владините органи би требало редовно да ги консултираат овие тела во врска со односните правни акти и административните мерки кои се однесуваат на малцинствата, со цел тие да дадат придонес кон задоволувањето на интересите на малцинствата и кон градењето на довербата. Ефективното функционирање на овие тела бара истите да поседуваат и соодветни средства за финансирање.

III. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

- 14) Ефективното учество на малцинствата во јавниот живот може да бара воведување на нетериторијален или територијален принцип на уредување на системот на локална самоуправа или комбинација од двата ситема. Државите би требало да обезбедат соодветни ресурси за ваквите аранжмани.
- 15) Од клучна важност за успехот на ваквите аранжмани е владините органи и малцинствата да ја согледаат и признаат потребата од централни и усогласени одлуки во одредени области на управување со државата, како и да ги признаат предностите од постоењето на различни решенија во другите области.
 - Функциите, кои главно се извршуваат од страна на централните органи се одбраната, надворешните работи, имиграцијата и царините, макроекономската политика и монетарната сфера.
 - Останатите функции, како што се оние наведени подолу, можат да бидат управувани од страна на малцинствата или на локалните администрации или заедно со централните органи.
 - Функциите можат да се распределат асиметрично, со цел да се одговори на различните ситуации во кои се наоѓаат одредени малцинства во рамките на самата држава.

- 16) Институциите на локалната самоуправа, независно дали се територијални единици или не, мора да бидат основани врз демократски принципи со цел да се осигура дека истите во основа ги отсликуваат гледиштата на засегнатото население.

A. Нетериторијални аранжмани

- 17) Нетериторијалните форми на управување се корисни за одржување и развој на идентитетот и културата на националните малцинства.
- 18) Темите кои се најприфатливи за регулирање со овој систем се образованието, културата, употребата на јазикот на малцинството, верата и другите области кои се клучни за идентитетот и начинот на живеење на националните малцинства.
- Поединците и групите имаат право да изберат своите имиња да ги употребуваат на јазикот на малцинството и да добијат службено признание за тоа.
 - Имајќи ја предвид надлежноста на владините органи во утврдувањето на стандардите во образованието, институциите на малцинствата можат самите да ги утврдат наставните програми за наставата на нивниот мајчин јазик, културата или за двете области истовремено.
 - Малцинствата можат да утврдуваат и да користат сопствени симболи и други форми на израз во културниот живот.

B. Територијални аранжмани

- 19) Сите демократски општества поседуваат форми на управување на различни територијални нивоа. Искуството во Европа и пошироко ја истакна вредноста од отстранување на одредени законодавни и извршни функции од централното ниво и нивно пренесување на регионално ниво, вон обемот на чиста децентрализација на централната владина администрација од централата кон регионалните или локалните служби. Согласно на принципот на субсидиаритет,

државите би требало да се стремат кон територијална распределба на власта, вклучувајќи ги и конкретните функции на локална самоуправа, особено во случаи каде со тоа би се подобриле можностите на малцинствата за да влијаат врз работите кои ги засегаат самите нив.

20) Соодветната локална, регионална или автономна администрација која е во согласност со конкретните историски и територијални околности поврзани со националните малцинства, може да превземе одреден број на функции со цел да се одговори поефективно на интересите на овие малцинства.

- Во функциите, преку кои ваквите администрации ја успешно ја спроведувале власта како основен или важен орган, се вбројуваат образованието, културата, употребата на јазикот на малцинството, човековата околина, локалниот развој, природните ресурси, економскиот развој, функциите на локална полиција, како и домувањето, здравството и други општествени дејности.
- Во функциите, кои се вршат заедно со централните и регионалните власти се вбројуваат оданочувањето, правосудниот систем, туризмот и превозот.

21) Локалните, регионалните и автономните власти мора да ги почитуваат и гарантираат човековите права на сите лица, вклучувајќи ги правата на секое малцинство кое потпаѓа под нивна јурисдикција.

IV. ГАРАНЦИИ

A. Уставни и законски гаранции

22) Формите на локална самоуправа би требало да бидат уредени со закон и, по правило, не би требало да бидат предмет на промена на начин како што е тоа предвидено за останатите правни области. Формите на унапредување на учеството на малцинствата во донесувањето одлуки можат да бидат утврдени со закон или со други соодветни акти.

- Работите од оваа област утврдени како уставно-правна материја се донесуваат вообичаено со поголемо мнозинство гласови во законодавните органи или при гласање од страна на населението, кога треба да се добие согласносот за нивно донесување или измена.
 - За промени во формите на локалната самоуправа утврдени од страна на законодавните институции честопати неопходна е согласност добиена од страна на квалификувано мнозинство во законодавните тела, автономните тела или во телата кои ги претставуваат националните малцинства, или во секое од овие тела.
 - Периодичното разгледување на формите на локална самоуправа и на учеството на малцинствата во процесите на донесување одлуки може да обезбеди корисни можности за одговор на прашањето, дали ваквите форми би требало да се изменат со оглед на стекнатото искуство или заради променетите околности.
- 23) При сето тоа може да се обезбеди можност за воведување на привремени или сукцесивни форми и договори кои дозволуваат испробување и развој на нови форми на учество. Овие аранжмани можат да се утврдат преку законодавните органи или преку неформални средства со дефиниран рок, предмет, обем на измени или времетраење, во зависност од постигнатиот успех.

В. Правни лекови

- 24) Ефективното учество на националните малцинства во јавниот живот бара постоење на утврдени канали на меѓусебно советување заради спречување на конфликти и разрешување на спорови, како и постоење на можноста од ад хоц-механизми или алтернативни механизми, во случај на потреба. Во ваквите методи се вбројуваат:

- Судско разрешување на конфликти, како што се разгледувањето на законите и административните мерки од страна на судовите, што бара државите да имаат независно, достапно и непристрасно судство, чии одлуки ќе се почитуваат; И
- Дополнителни механизми за разрешување на спорови, како што се преговорите, утврдувањето на факти, посредувањето, арбитражни постапки, воведувањето на Омбудсман за национални малцинства и посебни комисии, при што сето ова може да служи како механизам за разрешување на поплаки во врска со државничкото управување.

ОБЈАСНЕНИЈА КОН ПРЕПОРАКИТЕ ОД ЛУНД ВО ВРСКА СО ЕФЕКТИВНОТО УЧЕСТВО НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ

I. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

- 1) **Повелбата на Обединетите Нации** (во натамошниот текст: "Повелба на ОН") и основачките документи на КЕБС/ОБСЕ имаат за цел одржување и јакнење на меѓународниот мир и стабилност преку развој на пријателски и добрососедски односи меѓу суверените држави на рамноправно ниво, преку почитување на човековите права, вклучувајќи ги правата на лицата-припадници на малцинствата. И навистина, историјата покажува дека непочитувањето на човековите права, вклучувајќи ги правата на малцинствата, може да ја поткопа стабилноста во самите држави и да влијае негативно врз односите меѓу државите, загрозувајќи ги на тој начин меѓународниот мир и стабилноста.

Започнувајќи со 4-от постулат од **Финалниот акт од Хелсинки** од 1975 година, државите-членки на ОБСЕ укажаа на основната врска меѓу почитувањето на легитимните интереси на лицата-припадници на националните малцинства и одржувањето на мирот и стабилноста. Оваа врска беше истакнувана и во последувателните основни документи, како што се **Завршниот документ од Мадрид** од 1983 година (Постулат 15), **Завршниот документ од Виена** од 1989 година (Постулат 18 и 19), и **Париската повелба за нова Европа** од 1990 година, а потоа и во последувателните документи од самитите, како што се на пример **Хелсиншкиот документ** од 1992 година (Поглавје 4, став 24) и **Лисабонскиот документ** од 1996 година (Поглавје 1), **Лисабонска декларација за заеднички и сеопфатен безбедносен модел за Европа за 21-от век**, став 2). На ниво на Обединетите Нации, врската меѓу заштитата и унапредувањето на малцинските права и одржувањето на мирот и стабилноста е изразена, меѓу другото, во преамбулата од **Декларацијата на ОН за правата на лицата кои припаѓаат кон национални или етнички, верски и јазични малцинства** од 1992 година (во

натамошниот текст: "Декларација на ОН за малцинствата"). Покрај тоа, со донесувањето на **Париската повелба за нова Европа**, сите држави-членки на ОБСЕ се обврзаа на владеење на демократијата.

Потполни можности за еднакво уживање на човековите права од страна на лицата-припадници на малцинствата се обезбедуваат преку нивното ефективно учество во процесите на донесување одлуки, особено во случаи на донесување одлуки кои влијаат особено врз нив. Додека, од една страна, постојат големи разлики во опкружувањето и во вообичаените демократски процеси, во рамките на кои може соодветно да се одговори на потребите и аспирациите на малцинствата, искуството истовремено покажува дека честопати се неопходни посебни мерки за да се обезбеди ефективно учество на малцинствата во донесувањето на одлуки. Меѓународните стандарди кои следат во продолжение ги обврзуваат државите да превземат такви мерки во дадените ситуации: согласно став 35 од **Документот од состанокот во Копенхаген во врска со човековата димензија** од 1990 година (во натамошниот текст: "Копенхашки документ"), државите-членки на ОБСЕ "ќе ги почитуваат правата на лицата-припадници на Обединетите Нации на ефективно учество во јавната власт, вклучувајќи го и учеството во работите поврзани со заштитата и унапредувањето на идентитетот на ваквите малцинства"; согласно член 2 став 2 и 3 од **Декларацијата на ОН за малцинствата**, "лицата-припадници на малцинствата имаат право на ефективно учество во *една четвртина од* јавниот живот" и "имаат право на ефективно учество во донесувањето на одлуките национално и, каде што се смета за соодветно, на регионално ниво кои се од интерес за малцинствата кон кои припаѓаат или за регионите во кои живеат"; и на крајот, согласно член 15 од **Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства** донесена од Советот на Европа во 1994 година (во натамошниот текст: "Рамковна конвенција"), државите-договарачи "ќе ги обезбедат условите кои се неопходни за ефективно учество на лицата-припадници на националните малцинства во културниот, општествениот и економскиот живот како и во државните работи, особено во областите кои ги засегнуваат ваквите малцинства."

Создавањето можности за ефективно учество бара постоење на претпоставката, дека ваквото учество ќе биде доброволно. И навистина, идејата за социјална и политичка интеграција се разликува од процесите и резултатите кои содржат присилна асимилација, како што се опоменува и во член 5 од **Рамковната конвенција**. Само со помош на доброволни процеси може исполнувањето на оправданите интреси на лица-припадници на малцинства да биде во форма на еден мирен процес кој обезбедува услови за добивање на оптимални резултати при изградбата на државната политика и јавното право. Ваквите учеснички процеси придонесуваат кон подобро државничко управување, земајќи ги предвид интересите на целокупното население одмерувајќи ги сите интереси во јавниот живот и јакнејќи го на тој начин интегритетот на државата. Меѓународните стандарди поврзани со ефеткивното учество на малцинствата во јавниот живот го истакнуваат фактот дека тие не содржат други права на вклучување во активности спротивни на целите и принципите на Обединетите Нации, ОБСЕ или Советот на Европа, спротивни на принципите на сувереност и еднаквост, територијален интегритет и политичка независност на државите (види став 37 од **Копенхашкиот документ**, член 8 став 4 од **Декларацијата на ОН за малцинствата** и преамбулата од **Рамковната конвенција**).

- 2) Согласно смисолот на Поглавје 4 став 25 од **Хелсиншкиот документ** од 1992 година, овие препораки ги имаат за основа заложбите на државите-членки на ОБСЕ во обем, во кој истите нудат "натамошни патишта за поефективно спроведување на обврските превземени во рамките на КЕБС, вклучувајќи ги и обврските поврзани со заштита и создавање услови за унапредување на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националните малцинства".

Член 1 став 3 од **Повелбата на ОН** утврдува, дека една од целите на организацијата е "постигнување на меѓународна соработка со цел разрешување на меѓународните проблеми од економски, социјален, културен или хуманитарен карактер, како и унапредување на почитувањето на човековите права и основните слободи спрема секого, без оглед на расата, полот, јазикот или верата", а кое што е подетално утврдено во член 55 алинеа (ц), вбројувајќи ја и "универзалната почит и

запазувањето на човековите права и основни слободи за сите лица без оглед на расата, полот, јазикот или верата." **Повелбата на ОН** се заснова на тесната врска меѓу почитувањето на човековите права и меѓународниот мир и безбедност, додека основната вредност на човековото достоинство е подетално уредена во член 1 од **Универзалната декларација за човековите права** од 1948 година, како и во преамбулите на **Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права** од 1966 година, **Меѓународната спогодба за економските, социјалните и културните права** од 1966 година, и **Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација** од 1965 година. Наведеното човеково достоинство е подеднакво вкоренето во секое лице и е придружувано од еднакви и неотуѓиви права.

Како последица на претпоставката на еднакво достоинство и неотуѓиви права се доаѓа до принципот на недискриминација, кој како таков е истакнат речиси во сите меѓународни акти за човековите права, вклучувајќи ги особено член 2 од **Универзалната декларација за човековите права**, член 2 и 26 од **Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права** и член 2 од **Меѓународната спогодба за економските, социјалните и културните права**. Член 1 од **Меѓународната конвенција за елиминирање на сите видови на расна дискриминација** истакнува јасно, дека овој акт забранува дискриминација и врз основа на "територијално, национално или етничко потекло". Член 14 од **Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи** (во натамошниот текст: "Европска конвенција за човекови права") исто така изречно го проширува принципот на недискриминација врз основа на "национално или социјално потекло */или врз основа на/* здружување со национално малцинство", во случаи кога се работи за права и слободи гарантирани со оваа Конвенција. И на крајот, уставите на најголемиот број на држави-членки на ОБСЕ ги имаат во себе вклучено овие заложби и принципи.

Во области, во кои лицата-припадници на национални малцинства имаат право на ефеткивно учество во јавниот живот, тие се овластени истовремено да го уживаат ова право без дискриминација, како што е и истакнато во став 31 од

Копенхашкиот документ, член 4 од **Рамковната конвенција** и член 4 став 1 од **Декларацијата на ОН за малцинствата**. Согласно член 4 став 2 од **Рамковната конвенција**, грижата за еднакво достоинство се проширува надвор од принципите на недискриминација во правец на "целосна и фактичка еднаквост меѓу лицата-припадници на национално малцинство и лицата кои припаѓаат кон мнозинството" за кои државите би требало "да донесат, во случај на потреба, соодветни мерки... во сите области од... политичкиот... живот", а во врска со тоа "тие ќе ги земат предвид конкретните околности поврзани со лицата кои припаѓаат на националните малцинства".

Врската дадена во препораката меѓу почитувањето на човековите права и развојот на граѓанското општество претставува израз на повикот за создавање на една "ефективна политичка демократија" што, согласно преамбулата на **Европската конвенција за човековите права**, е во тесна врска со правдата и мирот во светот. Понатаму, државите-членки на ОБСЕ потврдуваат во **Париската повелба за нова Европа**, дека демократското државничко управување, вклучувајќи го и почитувањето на човековите права, претставуваат основа за просперитетот.

- 3) При основањето на посебни институции со цел обезбедување на ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот, истото не смее да се случува на штета на правата на други лица. Сите човекови права мора да се почитуваат во секое време, што ги обврзува и оние институции, врз кои државата делегирала надлежности. Согласно став 33 од **Копенхашкиот документ**, кога државите-членки ќе превземат мерки за заштита на идентитетот на лицата-припадници на националните малцинства, "ваквите мерки ќе бидат во согласност со принципите на еднаквост и недискриминација на другите државјани на засегнатата држава-членка". Понатаму, **Копенхашкиот документ** утврдува во Поглавје 38, дека "државите-членки на ОБСЕ, во нивните напори за заштита и унапредување на правата на лица-припадници на националните малцинства, ќе ги почитуваат целосно нивните дејствија извршени согласно постоечките конвенции за човековите права и другите меродавни меѓународни акти". Рамковната конвенција содржи слична одредба во член 20: "при остварувањето на правата и

слободите кои произлегуваат од принципите утврдени во оваа Рамковна конвенција, секое лице-припадник на националното малцинство ќе ги почитува националното право и правата на останатите, а особено правата на лицата-припадници на мнозинството или на други национални малцинства." Ова поконкретно се однесува на случаи на "малцинства во рамките на малцинствата", особено од територијална гледна точка (види подолу, препораки бр. 16 и 21). Тука исто така би се вклучило и почитувањето на човековите права на жените, вклучувајќи го правото на недискриминација во "политичкиот и јавниот живот на земјата", како што е утврдено во член 7 од **Конвенцијата за елиминирање на сите видови на дискриминација на жените** од 1979 година.

- 4) принципот на самоидентификација на лицата-припадници на националните малцинства се базира на повеќе основни заложби. Член 32 од **Копенхашкиот документ** утврдува, дека "припадноста кон одредено национално малцинство е работа на личен избор на лицето и ваквиот избор не може да предизвика реперкусији". Член 3 став 2 од **Рамковната конвенција** содржи слична одредба според која "секое лице кое припаѓа кон одредено национално малцинство ќе го има правото на слободен избор да биде или да не биде третиран како припадник на малцинството и нема да настане никаква штета од ваквиот избор или од уживањето на правата кои се поврзани со тој избор." Член 3 став 2 од **Декларацијата на ОН за малцинствата** ја содржи истата забрана на штета која настанала "за секое лице кое припаѓа кон одредено малцинство како последица од користењето или некористењето на правата утврдени во оваа Декларација."

Слободата на лицето да се идентификува како што сака е неопходно за да се обезбеди почитување на слободата и интегритетот на личноста. Лицето може да поседува повеќе идентитети кои можат, но и не мора да бидат актуелни во приватниот живот, туку и во сверата на јавниот живот. И навистина, во отворените општества со се´ поголеми движења на лица и идеи, многу поединци поседуваат повеќе идентитети кои се преклопуваат, постојат паралелно или се надградуваат (на еден хиерархиски или нехиерархиски начин) и кои претставуваат израз на нивните разни видови на здружувања. Секако, ваквите идентитети не се засновани единствено врз

етничкото потекло, ниту пак истите се униформни во рамките на истото општество; носители на ваквите идентитети можат да бидат различни членови, истакнувајќи го идентитетот на различни нивоа и нијанси. Во зависност од конкретниот случај, разните идентитети можат да бидат повеќе или помалку истакнати. Како последица на тоа, истото лице може да се гледа себеси на различни начини за различни цели, во зависност од степенот на истакнување на личноста и околностите поврзани со тоа лице. На пример, во одредени држави, одредено лице може да избере одреден јазик за цели на поднесување на даночни пријави, но истовремено лицето може да се гледа себеси на друг начин во локалната заедница.

- 5) Во рамките на демократијата, процесот на донесување одлуки е еднакво важен како и суштината на донесените одлуки. Бидејќи доброто државничко управување постои не само во зависност од луѓето, туку и за потребите на самите луѓе, процесите на управување би требало секогаш да ги вклучуваат заинтересираните лица, да бидат транспарентни, за да може секој да ги види и оценува и да бидат одмерени за засегнатите лица. Само ваквите процеси ќе доведат до доверба во јавноста и ќе ја задржат истата. Инклузивните процеси можат да доведат до консултации, испитувања на јавното мислење, преговори, па дури и до посебни видови на согласност добиена од непосредно засегнатите лица. Притоа е веројатно дека одлуките донесени како резултат на ваквите процеси ќе доведат до доброволност во извршувањето на истите. Во ситуации, каде што, во основа може да се разликуваат ставовите на јавните органи и оние на засегнатата заедница, доброто државничко управување може да препорачува користење на услуги на трета страна со цел да помогне во утврдувањето на најзадоволителен аранжман.

Во врска со националните малцинства, став 33 од **Копенхашкиот документ** ги обврзува државите-членки на ОБСЕ да превземат мерки за "заштита на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на националните малцинства на нивната територија и да создадат услови за унапредување на тој идентитет /.../ по извршени консултации, вклучувајќи ги контактите со организации или здруженија на ваквите малцинства". Во Поглавје 4, став 26 од **Хелсиншкиот**

документ, државите-членки на ОБСЕ се обврзуваат понатаму "да ги разгледаат темите поврзани со националните малцинства на еден конструктивен начин, преку мирољубиви средства и со дијалог меѓу сите страни кои се засегнати, врз основа на принципите и заложбите од КЕБС". Во врска со "сите заинтересирани страни", член 30 од **Копенхашкиот документ** ја признава "битната улога на невладините организации, вклучувајќи ги политичките партии, синдикатите, организациите за човекови права и верските групи, во унапредувањето на толеранцијата, различноста во културите и во разрешувањето на прашањата поврзани со националните малцинства".

Процесите на вклучување на засегнатите лица бараат постоење на услови на толеранција. Социјалната и политичката клима на взаемен респект и еднаквост мора да се обезбеди правно и да се учи од страна на целокупното население како социјално-етички стандард. Во овој контекст, средствата за јавно информирање имаат посебна улога. Член 6 став 1 од **Рамковната конвенција** утврдува дека "договорните страни ќе го поттикнуваат духот на толеранција и меѓукултурен дијалог и ќе преземат ефективни мерки за унапредување на заемното разбирање и почит и соработката меѓу сите лица кои живеат на нејзината територија, независно од етничкиот, културниот, јазичниот или верскиот идентитет на овие лица, а особено на полето на образованието, културата и средствата на јавно информирање". Подетално кажано, државите би требало да дејствуваат во правец на спречување на користењето на дерогативни или пејоративни имиња и називи во јавноста и би требало да преземаат мерки за борба против негативните стереотипи. Во идеален случај, претставниците на засегнатата заедница би требало да учествуваат во изборот и уредувањето на секој чекор кој ќе се преземе за надминување на ваквите проблеми.

II. УЧЕСТВО ВО ДОНЕСУВАЊЕТО ОДЛУКИ

A. Уредување на односите на ниво на централната власт

- 6) Надградувајќи се на став 35 од **Копенхашкиот документ**, Поглавје 3 став 1 од **Извештајот на ОБСЕ од средбата на**

експертите за национални малцинства во Женева истакнува, дека "кога се дискутираат теми поврзани со состојбата на националните малцинства во нивните земји, самите малцинства би требало да имаат фактичка можност да бидат вклучени во таквите дискусии ... /и дека таквото/ демократско учество на лицата-припадници на националните малцинства или нивните претставници во донесувањето одлуки или во советодавните тела претставува битен елемент на ефективно учество во јавните работи." Поглавје 6 став 24 од **Хелсиншкиот документ** ги обврзува државите-членки на ОБСЕ " во овој контекст да ги интензивираат своите напори за овозможување на можноста за лицата-припадници на националните малцинства да ги уживаат, поединечно или во заедница со други, своите човекови права и основни слободи, вклучувајќи го правото на целосно учество, согласно демократските процедури, во донесувањето одлуки во државата, во политичкиот, економскиот, социјалниот и културниот живот на односната земја преку демократско учество во донесувањето одлуки и во советодавните тела на национално, регионално и локално ниво, меѓу другото и преку политички партии и асоцијации."

Суштината на учеството е во вклучувањето, како во смисла на можноста за давање битен придонес во процесот на донесување одлуки, така и во смисла на ефектот од тој придонес. Заложбата за добро државничко управување ја вклучува во себе претпоставката дека донесувањето одлуки со просто мнозинство не е секогаш доволно. Од гледна точка на структурата на државата, може да бидат подобни разни форми на децентрализација со цел да се обезбеди максимум релевантност и одмереност во процесот на донесување одлуки за потребите на засегнатите лица, како на ниво на државата, така и на нивоата под државната власт. Ова може да се постигне на разни начини во рамките на една унитарна држава или во рамките на федеративни или конфедеративни системи. Застапеноста на малцинството во органите, во кои се донесуваат одлуките, може да се постигне преку обезбедени места за малцинството (преку квоти или други мерки), а истовремено во другите видови на учество се вбројуваат гарантираното членство во соодветните комисии, со или без право на глас. Застапеноста во извршните, судските, управните и другите органи може да се обезбеди со слични

средства, било преку формални услови, или пак со посредство на вообичаената пракса. Исто така, може да се основаат посебни тела за разгледување на малцинските прашања. Обезбедувањето целисходни можности за остварување на сите малцински права бара спроведување на посебни мерки во јавните служби, вклучувајќи го "обезбедувањето еднаков пристап до јавните служби", како што е утврдено во член 5 став (с) од **Меѓународната конвенција за елиминирање на сите видови на расна дискриминација**.

В. Избори

- 7) Владата на претставници обезбедена преку слободни, фер и периодични избори претставува камен темелник на модерната демократија. Основна цел, согласно одредбите од член 21 став 3 од **Универзалната декларација за човековите права** е, дека "волјата на луѓето ќе биде основа за вршење на власта". Овој основен стандард наоѓа свој израз во универзалните и во европските спогодби, конкретно во член 25 од **Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права** и во Протокол 1 член 3 кон **Европската конвенција за човековите права**. Во став 5 и 6 од **Копенхашкиот документ за државите-членки на ОБСЕ** е утврдено, дека "меѓу елементите на правда, кои се од клучно значење за обезбедување на целосен израз на достоинството и еднаквоста на неотуѓивите права на сите лица", "волјата на луѓето, изразена слободно и фер преку периодични и непосредни избори претставува основа на авторитетот и легитимноста на секое владеење".

Додека државите имаат значителна слобода во изборот на конкретниот начин, на кој ќе ги исполнат овие обврски, тие мора да го извршат тоа без било каква дискриминација и би требало да се стремат кон обезбедување на соодветна застапеност во најголем можен обем. Во рамките на Обединетите Нации, Комитетот за човекови права истакна во став 12 од **Општиот коментар бр. 25** кон член 25 (57-ма сесија, 1996 година), дека "слободата на мислење, на здружување и на собирање претставуваат битни услови за ефективно уживање на правото на глас и истите мора целосно да бидат заштитени. /.../ Информациите и материјалите во врска со гласањето би требало да бидат достапни на јазикот

на малцинствата." Покрај тоа, член 5 од **Општиот коментар бр. 25** утврдува, дека "вршењето на јавните работи /.../ претставува една широка концепција која се поврзува со вршењето на политичка власт, а особено вршењето на законодавната, извршната и административната власт. Овој поим ги опфаќа сите делови од јавната администрација, како и дефинирањето и спроведувањето на политиката на меѓународно, национално, регионално и локално ниво".

Со оглед на тоа, дека ниеден изборен систем не е ослободен од можноста на постоење на разни гледишта и интереси, државите би требало да воведат систем кој би довел до обезбедување на најголем можен степен на застапеност на населението при управувањето со државата во дадена ситуација. Ова е особено важно за лицата кои припаѓаат кон национални малцинства, а кои во спротивно не би биле соодветно застапени.

- 8) Во основа, демократските општества не би требало да се мешаат во начинот на кој лицата ќе се организираат политички, се' додека нивните средства се мирољубиви и се' додека ги почитуваат правата на останатите. Во основа, тука се работи за слободата на здружување, како што е дефинирано во една широка палета на меѓународни акти, вклучувајќи ги следните: член 20 од **Универзалната декларација за човековите права**; член 22 од **Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права**; член 11 од **Европската конвенција за човековите права**; и став 6 од **Копенхашкиот документ**. Слободата на здружување е исто така гарантирана особено за лица-припадници на национални малцинства според став 32.6 од **Копенхашкиот документ** и член 7 од **Рамковната конвенција**. Поглавје 6 став 24 од **Хелсиншкиот документ** ги обврзува државите-членки на ОБСЕ "да го обезбедат слободното уживање од страна на лица-припадници на националните малцинства, поединечно или во заедница со други, на своите човекови права и основни слободи, вклучувајќи го правото на целосно учество, /.../ во политичкиот /.../ живот во нивните земји, вклучително /.../ преку политички партии и здруженија".

Додека целосното почитување на еднакви права и недискриминацијата ќе ја намалат или отстранат потребата и барањето за политички партии основани на етничка основа, во одредени ситуации ваквите локални партии може да бидат единствена надеж за соодветно застапување на специфичните интереси и за ефективно учество. Се разбира, партиите можат да се основаат и на друга основа, на пример врз основа на регионални интереси. Во идеален случај, партиите би требало да бидат отворени и да опфаќаат повеќеетнички теми; така, главните партии би требало да се стремат кон вклучување на членови на малцинствата, со цел да се намали потребата или желбата за етнички партии. Во таа смисла од големо значење може да биде изборот на соодветниот изборен систем. Во секој случај, ниедна партија или асоцијација не смее да повикува на расна омраза, што е забрането со член 20 од **меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права** и со член 4 од **Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација**.

- 9) Изборниот систем може да се примени за избор на законодавните и другите тела и институции, вклучувајќи го и изборот на поединечни официјални претставници. Додека изборите на личност можат да обезбедат доволен степен на застапеност на малцинствата, во зависност од уредувањето на изборниот модел и од концентрацијата на малцинствата во одредени општини, пропорционалниот изборен модел може да помогне во обезбедувањето на гаранции за застапеност на малцинството. Во земјите членки на ОБСЕ се приемнуваат разни видови на пропорционална застапеност, вклучувајќи ги следните: "преференцијално гласање", каде што гласачот може да даде приоритетни гласови за одреден кандидат од партиската листа, како и да гласа за целокупната партиска листа; "панацхаге", каде што гласачот може да гласа за повеќе од еден кандидат на различни партиски листи; и "кумулативно", каде што гласачот може да даде повеќе од еден глас за одреден кандидат. Праговите за избор на кандидатите не би требало да бидат високи до степен до кој би се спречила застапеноста на малцинството.
- 10) При утврдувањето на границите на изборните единици, интересите на националните малцинства би требало да се

земаат предвид со можност за обезбедување на степен на нивна застапеност во телата на донесување одлуки. Изразот "еднаквост" значи, дека никој не би требало да биде фаворизиран со избраниот метод и дека ќе им се даде еднаква важност на сите интереси. Во идеален случај, ограничувањата би требало да бидат утврдени од страна на независно и непристрасно тело со цел да се обезбеди, меѓу другото, почитување на малцинските права. Ова честопати се постигнува во државите-членки на ОБСЕ преку основање на постојани, професионални изборни комисии.

Во секој случај, државите не би требало да ги менуваат изборните ограничувања или на друг начин да ги менуваат пропорциите на населението во соодветниот округ заради разводнување или целосно отстранување на застапеноста на малцинствата. Ова е изрично забрането со член 16 од **Рамковната конвенција**, додека член 5 од **Европската повелба за локална самоуправа** утврдува дека "промени во границите на единиците на локалната самоуправа нема да се вршат без претходно советување на засегнатите локални заедници, по можност со помош на референдум, доколку истото е овозможено со статутите" (види препорака бр. 19 во врска со територијалното уредување на локалната самоуправа).

С. Уредување на односите на регионално и на локално ниво

- 11) Оваа препорака важи за сите нивоа на спроведувањето на власта кои се подредени на централната власт (на пример провинции, департмани, окрузи, префектури, општини, населени места и градови, независно од тоа дали се работи за единици во рамките на унитарна држава или за конститутивни елементи на федерална држава, вклучувајќи ги автономните региони и други власти). Конзистентното уживање на сите човекови права од страна на секого, исто така, значи дека правата кои се уживаат на ниво на централната власт би требало да се уживаат и во структурите подолу. Сепак, критериумите применети за создавање на структурите на регионално и локално ниво можат да бидат поинакви од оние користени на ниво на централната влада. Структурите можат исто така да се создадат асиметрично, со варијации со оглед на различните потреби и изразени желби.

D. Советодани и консултативни тела

- 12) Поглавје 6 став 24 од **Хелсиншкиот документ** ги обврзува државите-членки на ОБСЕ "да го обезбедат слободното уживање од страна на лица-припадници на националните малцинства, поединечно или во заедница со други, на своите човекови права и основни слободи, вклучувајќи го правото на целосно учество, /.../ во политичкиот /.../ живот во нивните земји, вклучувајќи ја можноста за демократско учество во /.../ консултативните тела на национално, регионално и локално ниво". Ваквите тела можат да бидат постојани или ад хоц, како дел од или припоени кон законодавната или извршната власт или независни од нив. Комитетите припоени кон парламентарните тела, како што се тркалезни маси за малцински прашања, се познати во повеќе држави-членки на ОБСЕ. Тие можат и вршат функции на сите нивоа на власт, вклучувајќи ја и локалната самоуправа. Со цел да се постигне ефективност, ваквите тела би требало да бидат составени од претставници од малцинството и од други лица кои имаат посебни стручни способности, потоа би требало да поседуваат соодветни ресурси и би требало да им се даде сериозно внимание од страна на донесувачите на одлуки. Покрај давањето совети, ваквите тела можат да претставуваат корисна посредничка институција меѓу донесувачите на одлуките и малцинските групи. Тие, исто така, можат да го стимулираат спроведувањето на акции на ниво на централната влада и на ниво на малцинските заедници. Исто така, ваквите тела можат да вршат специфични задачи поврзани со спроведувањето на програмите, на пример на полето на образованието. Дополнително кон тоа, комитетите можат да бидат од особена важност за одредени малцинства кои би сакале да бидат претставени во нив.
- 13) Можностите за конструктивна употреба на ваквите тела зависат од конкретните ситуации. Сепак, во сите случаи доброто државничко управување бара донесување на позитивни чекори од страна на властите со цел да се ангажираат воспоставените советодавни и консултативни тела, да се ангажираат истите во случај на потреба и да се повикаат да дадат свој придонес. Отворениот пристап на властите кон овие тела и кон нивните членови ќе придонесе

кон донесувањето подобри одлуки и кон изградбата на поголема доверба од страна на поширокото општество.

III. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

- 14) Изразот “локална самоуправа” во себе вклучува мерка на контрола од страна на заедницата врз одредени работи, во врска со кои таа се чувствува засегната. Изборот на изразот "управа" не мора да го исклучува поимот на јурисдикција. Како резултат на тоа, поимот може да ги вклучува во себе изразите како што се "административни власти", "управување" и "посебна законодавна и судска надлежност". Државата може да го постигне ова преку системите на делегирање и децентрализација или, во случај на федерација, поделба на уставните овластувања. Меѓу државите-членки на ОБСЕ формите на "локална самоуправа" се дефинираат различно, како пренос на автономија, самоуправување и како локално право. Во ниеден случај не се вклучуваат етнички критериуми за територијално уредување на земјата.

Во член 35 од **Копенхашкиот документ**, државите-членки на ОБСЕ ги истакнуваат "напорите превземени со цел да се заштитат и создадат услови за унапредување на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на одредени национални малцинства преку создавање, како едно од можните средства за постигнување на овие цели, на соодветна локална или автономна управа која одговара на конкретните историски и територијални услови поврзани со малцинствата и во согласност со политиката на засегнатата држава". Како резултат на тоа, **Извештајот на ОБСЕ од средбата во Женева на експертите за национални малцинства** утврдува во Поглавје 4 став 7, "дека беа постигнати позитивни резултати од страна на одредени држави-членки на соодветен демократски начин, меѓу другото /.../ со помош на локалната и автономната управа, како и со помош на автономијата на територијална основа, вклучувајќи го постоењето на советодавни, законодавни и извршни тела избрани на слободни и периодични избори; преку локално самоуправување од страна на националните малцинства во врска со работи поврзани со нивниот идентитет во ситуации, каде што не се применува автономијата врз територијална

основа; преку децентрализирани или локални форми на управување; /.../ преку обезбедување на финансиска и техничка помош за лица-припадници на национални малцинства кои сакаат да го користат правото на основање и одржување на сопствени образовни, културни и верски институции, организации и здруженија /.../". Преамбулата од **Европската повелба за локална самоуправа** ги изразува на поопшт начин "основите на демократијата и на децентрализираната власт" како свој придонес кон "обезбедувањето и зајакнувањето на локалната самоуправа во разни земји на Европа". Во таа смисла, **Европската повелба за локална самоуправа** утврдува во член 9 обезбедување на соодветни финансиски средства за вршење на ваквата децентрализирана власт.

- 15) Ако државата ја задржува одговорноста за одредени области кои ја засегнуваат целата држава, тогаш истата мора да го обезбеди регулирањето на тие области преку централните државни органи. Тука вообичаено се вклучуваат: одбраната, која е од основно значење за обезбедување на територијалниот интегритет на државата; макроекономската политика, која е дотолку важна што централните власти служат како еден вид на порамнувач на економските разлики во регионите; и класичните работи од доменот на дипломатијата. Доколку други области се од битно национално значење, истите мораат исто така да се регулираат од страна на централните власти барем до одредено ниво. Регулативата во овие области може исто така да се подели, вклучувајќи ги посебно засегнатите територијални единици или малцински групи (види препораки бр. 18 и 20). Ваквата поделба на законодавната власт мора сепак да биде во согласност со стандардите за човековите права и да се врши на еден практичен и координиран начин.

Една од областите, за која се врши редовно поделба на надлежностите, било на територијална, или на нетериторијална основа, и каде што се задржува особена важност како од страна на државата во целина, така и од страна на малцинските групи, е образованието. Член 5.1 од **Конвенцијата на УНЕСКО против дискриминација во образованието** ги изразува донекаде во детали начините, на кои би требало да се постигне ваквата поделба на

надлежностите: "Државите-договорнички на оваа Конвенција се согласуваат, дека: /.../

- (b) е од клучна важност почитувањето на слободата на родителите и, доколку е применливо, на законските застапници, за своите деца да изберат институции кои се поинакви од оние одржувани од страна на јавните власти, но кои обезбедуваат усогласеност на минимум образовни стандарди утврдени или одобрени од надлежните органи и, второ, да обезбедат на еден начин, кој е конзистентен со процедурите утврдени во државата за примена на своето право, верско и морално образование за децата во согласност со нивните сопствени убедувања; исто така, лицата или групите на лица не би требало да бидат присилени да примаат верски инструкции кои не се во согласност со нивното убедување;
- (c) е од клучна важност да се признае правото на членови на национални малцинства да спроведуваат сопствени образовни активности, вклучувајќи го одржувањето на училишта и, во зависност од образовната политика на секоја држава, употребата или предавањето на нивниот сопствен јазик, под услов: (i) ваквото право да не се реализира на начин, кој ќе ги попречи членовите на тие малцинства во разбирањето на културата и јазикот на целокупната заедница и во учествување во активностите на целокупната заедница или на начин кој го ограничува националниот суверенитет; (ii) образовниот стандард да не е помал од општиот стандард утврден или одобрен од страна на надлежните органи; И (iii) запишувањето на таквите училишта да е изборно."
- 16) Принципот на демократско владеење, како што е утврдено во член 21 од **Универзалната декларација за човековите права**, во член 25 од **Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права**, во член 3 од Протоколот I кон **Европската конвенција за човекови права** како и во сите стандарди на ОБСЕ е применлива на сите нивоа и за сите елементи на државничко управување. Во случај на изразена потреба или желба од страна на институции на локалната самоуправа, еднаквото уживање на правата на секое лице

бара примена на принципот на демократија во рамките на овие институции.

A. Нетериторијални договори

- 17) Ова поглавје се однесува на нетериторијалната автономија, честопати нарекувана "лична" или "културна автономија", што изгледа за најсоодветно кога се работи за група која е географски дисперзирана. Ваквата поделба на власта, вклучувајќи ја контролата врз посебни тематски области, може да се изврши на ниво на државата или во рамките на одредени територијални форми. Во секој случај, мора да биде обезбедено почитување на човековите права на останатите. Понатаму, за ваквите форми би требало да бидат обезбедени соодветни финансиски средства со цел да им се овозможи вршење на јавните функции и ваквата организација би требало да биде резултат на тнр. инклузивни процеси (види Препорака бр. 5).
- 18) Ова не претставува конечна листа на можни функции. Многу работи ќе зависат од конкретната ситуација, вклучувајќи ги особено потребите и изразените желби на малцинството. Во различни ситуации, различни теми ќе бидат од поголем или помал интерес за малцинствата, а одлуките во тие области ќе влијаат врз нив во различен степен. Одредени надлежности ќе можат да се поделат. Една област на посебен интерес за малцинствата е контролата на нивните имиња, и тоа како за претставничките институции, така и за поединечните членови, како што е предвидено во член 11 став 1 од **Рамковната конвенција**. Во поглед на верата, овие Препораки не препорачуваат владино мешање во верските работи на поинаков начин, отколку што е тоа регулирано во поглед на овластувањата делегирани на верските институции (на пр. во поглед на личниот граѓански статус). Исто така, со овие Препораки не се истакнува намера малцинствата да имаат контрола врз средствата за јавно информирање, иако лицата-припадници на одредено малцинство би требало да имаат можност за основање и користење на сопствени средства за јавно информирање, како што се гарантира со член 9 став 3 од **Рамковната конвенција**. Се разбира, културата има повеќе свои аспекти кои зафаќаат и области, како што се социјалниот систем, домувањето и детската грижа; државата

би требало да ги земе предвид интересите на малцинствата при раководењето со овие области.

В. Територијални аранжмани

- 19) Постои еден генерален тренд во европските држави во правец на децентрализација на власта и примена на принципот на субсидијаритет на начин, што истата ќе се донесе колку што е можно поблиску до лицата, кои се засегнати од самата власт. Член 4 став 3 од **Европската повелба за локална самоуправа** ги изразува целите на следниот начин: "Јавните надлежности ќе се вршат, по можност, главно од страна на оние органи кои се најблиску до граѓаните. Доделувањето на надлежност на друг орган би ги зголемило обемот и природата на задачите, ефективностата и економичноста." Територијалната самоуправа може да помогне во задржувањето на единството на државите со истовремено зголемување на степенот на учество и вклученост на малцинствата на тој начин што ќе им се даде поголема улога на едно ниво од локалната самоуправа, кое ќе ја рефлектира концентрацијата на населението на таа територија. Федерацијата може исто така да ја постигне оваа цел, а тоа важи и за автономните единици во рамките на една унитарна држава или во рамките на федерациите. Исто така е можно да се воспостави мешовита управа. Како што е наведено во препораката бр. 15 од овој акт, уредувањето не мора да биде униформно во целата држава, туку може да варира во зависност од потребите и изразените желби.
- 20) Автономните органи мора да поседуваат реални овластувања за донесување одлуки на законодавно, извршно или правосудно ниво. Централниот орган во рамките на државата може да биде поделен на централни, регионални и локални органи, како и по функции. Став 35 од **Копенхашкиот документ** ги наведува алтернативите кон "соодветните локални или автономни администрации кои одговараат на конкретните историски и територијални услови". На ова место се укажува јасно на тоа, дека не мора да постои униформност во рамките на самата држава. Искуствата покажуваат, дека власта може да се подели дури и од гледна точка на тематските области на вршење јавна власт, а кои по традиција ги вршат централните власти, вклучувајќи ја

децентрализацијата на правосудните органи (како во поглед на материјалното, така и на процесното право) и на традиционалните економски области. Како еден минимум, засегнатото население би требало да биде систематски вклучено во извршувањето на ваквата власт. Истовремено, централната влада мора да задржи овластувања со кои се обезбедува правда и еднакви можности во целата држава.

- 21) Во случај на делегирање на власта на територијална основа, со цел да се подобри ефективното учество на малцинствата, ваквите овластувања мора да се извршуваат со должно внимание спрема малцинствата во рамките на тие овластувања. Административните и извршните власти мора да сносат одговорност пред целокупното население на територијата. Ова произлегува од став 5.2 од **Копенхашкиот документ**, кој што ги обврзува државите-членки на ОБСЕ на сите нивоа и за сите лица да обезбедат "форма на владеење, која има претставнички карактер и каде што извршната власт сноси одговорност пред легислативата или пред електоратот".

IV. ГАРАНЦИИ

A. Уставни и законски гаранции

- 22) Ова поглавје ја обработува темата на "вкопување", односно на законско фиксирање на системот. Навистина детално правно уредување може да биде корисно во одредени случаи, додека пак во други случаи може да биде доволно и самото поставување на рамки. Во секој случај, како што е наведено во препорака бр. 5 од овој акт, системот би требало да биде резултат на еден отворен процес. Инаку, еднаш донесен, системот бара стабилност со цел да се обезбеди одредена сигурност за засегнатите лица, особено за лицата-припадници на националните малцинства. Член 2 и 4 од **Европската повелба за локална самоуправа** дава предност на уставното уредување на системот. Со цел да се постигне посакуваната рамнотежа меѓу стабилноста и флексибилноста, може да биде корисно да се утврдат одредени нови размислувања во фиксни интервали, деполитизирајќи го на тој начин процесот

на промените однапред и правејќи го на тој начин помалку противречен процесот на ревизија.

- 23) Оваа препорака се разликува од препораката бр. 22 во тој поглед што претставува поддршка на испробувањето на нови и иновативни системи на управување, наместо утврдувањето услови за измена на постоечките системи. Одговорните власти може да посакаат да следат друг пристап во различни ситуации заедно со централните власти и претставниците на малцинството. Без намера за компромитирање на крајните ставови, ваквиот пристап може да донесе добри искуства, и тоа не само преку процесите на иновација и имплементација.

В. Правни лекови

- 24) Во став 30 од **Копенхашкиот документ**, државите-членки на ОБСЕ "го признаваат фактот, дека прашањата поврзани со националните малцинства можат да се решат на задоволителен начин само во демократски политички рамки засновани на владеењето на правото, со функционирање на независно судство". Идејата на ефективни правни лекови е исто така предвидена и во член 2 став 3 од **Меѓународната спогодба за граѓанските и политичките права**, додека "судските правни лекови" се утврдени во член 11 од **Европската повелба за локална самоуправа**.

Судската проверка можат да ја вршат уставните судови и, следствено, соодветните меѓународни тела за човекови права. Вонсудските механизми и институции, како што се националните комисии, омбудсмани, бордови за меѓуетнички или "расни" односи итн. можат исто така да играат клучна улога, како што е предвидено во став 27 од **Копенхашкиот документ**, член 14 став 2 од **Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација** и став 36 од **Виенската декларација и Акционата програма** донесена од страна на Светската конференција за човекови права во 1993 година.