

2. Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu sa objašnjenjima

Fondacija za međuetničke odnose
Septembar 1999. godine

UVOD

U svojim Helsinškim odlukama donetim jula 1992. godine Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) ustanovila je Visokog komesara za nacionalne manjine kao "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je u velikoj meri nastao kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji koja bi se, prema nekim strahovanjima, mogla ponoviti bilo gde u Evropi, naročito u državama u procesu tranzicije ka demokratiji i koja je mogla da potkopa obećanja o miru i prosperitetu nagoveštena Pariskom poveljom za novu Evropu koju su šefovi država i vlada usvojili novembra 1990. godine.

Gospodin Maks van der štul (Max van der Stoel) preuzeo je dužnost prvog Visokog komesara OEBS za nacionalne manjine (VKNM) 1. januara 1993. godine. Na osnovu svog ogromnog ličnog iskustva bivšeg člana Parlamenta, ministra inostranih poslova Holandije, stalnog predstavnika pri Ujedinjenim nacijama i dugogodišnjeg zagovornika ljudskih prava, gospodin Van der štul je usmerio svoju pažnju na mnoge sporove između manjina i centralnih vlasti u Evropi koji su, po njegovom mišljenju, mogli da prerastu u ozbiljnije sukobe. Radeći nenametljivo, diplomatskim sredstvima, Visoki komesar je razvio svoju aktivnost u više od deset zemalja, uključujući Albaniju, Hrvatsku, Estoniju, Mađarsku, Kazahstan, Kirgiziju, Latviju, Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju, Rumuniju, Slovačku i Ukrajinu. Njegovo delovanje je bilo prevashodno usredsređeno na situacije vezane za pripadnike nacionalnih/etničkih grupa koji čine većinsko stanovništvo u jednoj, a manjinsko stanovništvo drugoj državi, i na taj način uključuju interese vlasti svake od tih država, predstavljajući mogući izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Zaista, takve napetosti predodredile su veći deo evropske istorije.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine VKNM pristupa problemu kao nezavistan, objektivan i kooperativan činilac. Mada delatnost VKNM ne predstavlja nadzorni mehanizam, on koristi međunarodne standarde koje su prihvatile sve države kao osnovni okvir analize i temelj svojih pojedinačnih preporuka. S tim u vezi, važno je podsetiti se obaveza koje su prihvatile sve države učesnice OEBS, a posebno Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog na Konferenciji ljudske dimenzije OEBS 1990. godine koji, u delu IV, razrađuje detaljne standarde vezane za nacionalne manjine. Sve države OEBS takođe su vezane obavezama Ujedinjenih nacija u domenu ljudskih prava uključujući i manjinska prava, a velika većina država OEBS dodatno je obavezana standardima Saveta Evrope.

Tokom više od šest godina žive aktivnosti VKNM je uočio neka stalna pitanja i teme koja su postala predmet njegove pažnje u velikom broju država u kojima deluje. Među njima su pitanja obrazovanja manjina i upotrebe manjinskih jezika, posebno kao teme od velikog značaja za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Kako bi ostvario odgovarajuću i celovitu primenu manjinskih prava na području OEBS, VKNM je zatražio od Fondacije za međuetničke odnose - nevladine organizacije koja je ustanovljena 1993. godine s ciljem da pruži posebnu pomoć VKNM - da okupi dve grupe međunarodno priznatih nezavisnih stručnjaka radi izrade dve grupe preporuka: Haških preporuka o pravu nacionalnih manjina na

obrazovanje iz 1996. godine i Preporuka iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina iz 1998. godine. Obe grupe preporuka kasnije su poslužile kao okvir prilikom uobličavanja politike i zakonskih tekstova u mnogim zemljama. Tekstovi preporuka prevedeni su na nekoliko jezika i mogu se dobiti od Fondacije za međuetničke odnose bez naknade.

Oblici delotvornog učešća nacionalnih manjina u upravljanju državom predstavljaju treći čest problem koji se javljao u jednom broju slučajeva kojima se bavio VKNM. Kako bi stekao utisak o stavovima i iskustvima država učesnica OEBS o ovom problemu i omogućio državama da razmene svoja iskustva, VKNM i Ured za demokratske institucije i ljudska prava OEBS sazvali su konferenciju svih država OEBS i relevantnih međunarodnih organizacija, u Lokarnu od 17-20. oktobra 1998. godine, pod nazivom "Upravljanje i učešće - objedinjavanje raznolikosti", čiji je domaćin bila švajcarska konfederacija. Izjava predsedavajućeg, koja je objavljena na kraju konferencije, sažela je teme sastanka i naznačila kako je poželjno razviti "konkretne aktivnosti koje bi trebalo da uslede, uključujući dalju razradu različitih koncepata i mehanizama dobrog upravljanja sa delotvornim učešćem manjina, koje vodi ka objedinjavanju raznolikosti unutar države". U tom cilju, VKNM je pozvao Fondaciju za međuetničke odnose da u saradnji s Institutom za ljudska prava i humanitarno pravo Raoul Wallenberg, okupi grupu međunarodno priznatih, nezavisnih stručnjaka kako bi razradili preporuke i predložili alternative u skladu sa odgovarajućim međunarodnim standardima.

Rezultat ove inicijative jesu Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu koje su dobile ime po švedskom gradu u kojem je održan poslednji sastanak stručnjaka kada su uobličene Preporuke. Među njima su se nalazili pravni stručnjaci za odgovarajuću oblast međunarodnog prava, politikolozi stručnjaci za pitanja ustavnog poretka i izborne sisteme i sociolozi koji se bave pitanjima manjina. Grupu stručnjaka, kojom je predsedavao profesor Gudmundur Alfredsson, direktor Raoul Wallenberg instituta, sačinjavali su:

Profesor Gudmundur Alfredsson (Islandanin), Direktor, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund University, Profesor Vernon Bogdanor (Britanac), Profesor javne uprave, Oxford University; Profesor Vojin Dimitrijević (Jugosloven), Direktor Beogradskog centra za ljudska prava, Dr. Asbjørn Eide (Norvežanin), Viši saradnik, Norwegian Institute of Human Rights; Profesor Yash Ghai (Kenijac), Sir YK Pao, Profesor javnog prava, University of Hong Kong; Profesor Hurst Hannum (Amerikanac), Profesor međunarodnog prava, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; G-din Peter Harris (Južna Afrika) Viši saradnik, International Institute for Democracy and Electoral Assistance; Dr. Hans-Joachim Heintze (Nemac), Director of the Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum; Profesor Ruth Lapidot (Izraelac), Profesor međunarodnog prava i rukovodilac Akademskog komiteta, Institute for European Studies, The Hebrew University of Jerusalem; Profesor Rein Müllerson (Estonac), šef katedre za međunarodno pravo, King's College, University of London; Dr. Sarlotta Pufflerova (Slovakinja), Direktor, Foundation Citizen and Minority/Minority Rights Group; Profesor Steven Ratner (Amerikanac), Profesor međunarodnog prava, University of Texas; Dr. Andrew Reynolds (Britanac), Docent na katedri javne uprave, University of Notre Dame; G-din Miquel Strubell (Španac i Britanac), Direktor, Institute of Catalan Socio-Linguistics, Generalitat de Catalunya; Profesor Markku Suksi (Finac), Profesor javnog prava, Åbo Akademi University; Profesor Danilo Türk (Slovenac), Professor međunarodnog prava, Ljubljana University; Dr. Fernand de Varenes (Kanađanin), Viši predavač pravnih nauka i

Direktor, Asia-Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Murdoch University; Profesor Roman Wieruszewski (Poljak), Direktor, Poznan Human Rights Centre, Polish Academy of Sciences.

Obzirom da su postojeći standardi manjinskih prava sastavni deo ljudskih prava, početno polazište na konsultacijama stručnjaka bila je pretpostavka da države poštuju sve ostale obaveze iz oblasti ljudskih prava, posebno zabranu diskriminacije. Takođe se pošlo od pretpostavke da je konačni cilj svih ljudskih prava pun i slobodan razvoj svake pojedinačne ljudske ličnosti pod jednakim uslovima. Sledstveno tome, podrazumeva se da bi građansko društvo trebalo da bude otvoreno i pokretljivo i na taj način obuhvati sve pojedince, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Osim toga, kako je cilj dobrog i demokratskog upravljanja da služi potrebama i interesima celog stanovništva, pretpostavlja se da sve vlade nastoje da obezbede što više prilika za moguće učešće onih na koje utiče javno donošenje odluka.

Svrha Preporuka iz Lunda, kao i prethodnih iz Haga i Osla, jeste da ohrabri države i da im pomogne prilikom usvajanja posebnih mera kako bi se ublažile sve napetosti koje se odnose na nacionalne manjine i da na taj način doprinesu osnovnom cilju VKNM na planu sprečavanju sukoba. Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu predstavljaju pokušaj da se relativno jednostavnim jezikom razjasni i nadgradi sadržaj manjinskih prava i ostalih standarda, opšteprimenljivih u situacijama kojima se bavi VKNM. Standardi su protumačeni tako kako bi osigurali celovitost svoje primene u otvorenim i demokratskim državama. Preporuke su podeljene u četiri podnaslova koji grupišu dvadesetčetiri preporuke - opšta načela, učešće u donošenju odluka, samouprava i načini da se zajemči tako delotvorno učešće u javnom životu. Osnovna konceptualna podela u okviru Preporuka iz Lunda sledi dva pravca - učešće u upravljanju državom kao celinom i samopuravu u određenim lokalnim i unutrašnjim pitanjima. Moguća su i poznata različita rešenja. U nekoliko preporuka predložene su određene alternative. Sve preporuke bi trebalo tumačiti u skladu sa Opštim načelima iz prvog dela. Detaljnije objašnjenje svake preporuke nalazi se u Objašnjenjima u kojima se izričito ukazuje na odgovarajuće međunarodne standarde.

Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu

I Opšta načela

1) Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja suštinski deo miroljubivog i demokratskog društva. Iskustva iz Evrope i šire pokazala su da je, u cilju unapređivanja ovog učešća, često potrebno da vlade ustanove posebna rešenja za nacionalne manjine. Ove Preporuke nastoje da olakšaju uključivanje manjina u državne okvire i omoguće manjinama da održe svoj sopstveni identitet i karakteristike, unapređujući na taj način dobro upravljanje i integritet države.

2) Ove Preporuke zasnovane su na osnovnim principima i pravilima međunarodnog prava, kao što je poštovanje ljudskog dostojanstva, jednakih prava i nediskriminacije, u meri u kojoj ona dotiču prava nacionalnih manjina da učestvuju u javnom životu i da uživaju druga politička prava. Države imaju obavezu da poštuju međunarodno priznata ljudska prava i vladavinu prava, što omogućava pun razvoj građanskog društva u uslovima tolerancije, mira i napretka.

3) Onda kada se stvore posebne ustanove koje imaju za cilj da obezbede delotvorno učešće manjina u javnom životu, što može da obuhvati vršenje vlasti ili odgovornost ovih ustanova, one moraju da poštuju ljudska prava svih čije interese dotiču.

4) Pored identiteta koji ima kao pripadnik određene nacionalne manjine, svaki pojedinac sebe određuje na još mnogo načina. Odluka o tome da li je pojedinac pripadnik manjine, većine ili ni jedno ni drugo, prepušta se pojedincu i ona mu/joj ne može biti nametnuta. Pored toga, niko ne sme biti doveden u položaj da snosi nepovoljne posledice koje bi bile rezultat takvog izbora ili odbijanja da se opredeli.

5) Kada se stvaraju ustanove i postupci shodno ovim Preporukama, podjednako su važni i sadržina i procedura. Predstavnici vlade i manjina trebalo bi da pristupe sveobuhvatnim, otvorenim i odgovornim konsultacijama kako bi očuvali klimu poverenja. Država mora podsticati javne medije da unapređuju razumevanje medju različitim kulturama i da se bave pitanjima važnim za manjine.

II Učešće u donošenju odluka

A. Rešenja na nivou centralnih vlasti

6) Države moraju da obezbede manjinama da se čuje njihov delotvoran glas na nivou centralnih vlasti, što se, prema potrebi, može ostvariti posebnim rešenjima. U zavisnosti od okolnosti, ovakva rešenja mogu da obuhvate:

- posebnu zastupljenost nacionalnih manjina, tako što bi, na primer, postojao utvrđen broj mesta u jednom ili oba doma skupštine ili u skupštinskim odborima i druge oblike zajemčenog učešća u zakonodavnom procesu;
- formalne ili neformalne dogovore o tome da se pripadnicima nacionalnih manjina dodeli određeni broj mesta u vladi, u vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i prilikom imenovanja za savetodavne i ostale više organe;
- mehanizme koji bi obezbedili da se interesi manjina razmatraju u okviru odgovarajućih ministarstava, tako što bi, na primer, postojali službenici zaduženi za pitanja manjina ili izradu trajnih uputstava; i
- posebne mere za učešće manjina u državnoj službi, kao i objavljivanje propisa javnih službi na jezicima nacionalnih manjina.

B. Izbori

7) Iskustva u Evropi i drugde pokazuju značaj izbornog procesa za olakšavanje učešća manjina u političkom životu. Države će garantovati pravo licima koja pripadaju nacionalnim manjinama da učestvuju u vodjenju javnih poslova, što obihvata prava da bez diskriminacije glasaju i da se kandiduju za javne funkcije.

8) Propisi o nastanku i aktivnostima političkih partija moraju da budu u skladu s načelom medjunarodnog prava o slobodi udruživanja. Ovo načelo obuhvata slobodu stvaranja partija koje se temelje na pripadnosti zajednici, kao i partija koje se isključivo ne poistovećuju sa interesima određene zajednice.

9) Izborni sistem mora da olakša manjinama predstavljanje i uticaj.

- Tamo gde se manjine nalaze na kompaktnoj teritoriji, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi da obezbede njihovu dovoljnu zastupljenost.

- Proporcionalni izborni sistem, u kojem procenat glasova koje jedna partija dobije odlučuje o broju osvojenih poslaničkih mesta, može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina.
- Neki oblici preferencijalnog glasanja u kojima glasači rangiraju kandidate po sopstvenom izboru omogućavaju bolju zastupljenost manjina u vlasti i mogu da olakšaju saradnju između zajednica.
- Niži brožčani prag zastupljenosti u zakonodavnom telu može da ojača uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.

10) Geografske granice izbornih oblasti trebalo bi da olakšaju pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.

C. Rešenja na regionalnom ili lokalnom nivou

11) Države bi trebalo da usvoje mere koje bi unapredile učešće nacionalnih manjina na regionalnim i lokalnim nivoima poput onih koje su već pomenute u pogledu centralnih vlasti (paragrafi 6-10). Strukture i procedure donošenja odluka regionalnih i lokalnih vlasti moraju da budu transparentne i dostupne kako bi podstakle učešće manjina.

D. Savetodavna i konsultativna tela

12) Države bi trebalo da ustanove savetodavna ili konsultativna tela u odgovarajućim institucionalnim okvirima, koji bi služila kao kanali za dijalog između vladinih organa i nacionalnih manjina. Ova tela bi takođe mogla da uključe i posebne komitete koji bi se bavili takvim pitanjima kao što su stambeni problemi, zemljište, obrazovanje, jezik i kultura. Sastav ovih tela bi trebalo da odslikava njihovu namenu i da doprinese delotvornijoj komunikaciji i unapređivanju interesa manjina.

13) Ova tela bi trebalo da budu osposobljena da pokreću pitanja kod onih koji donose odluke, pripremaju preporuke, formulišu zakonodavne i druge predloge, nadgledaju razvoj i daju stavove o predlozima vladinih odluka koje mogu direktno ili indirektno uticati na manjine. Predstavnici vlasti bi trebalo da redovno konsultuju ova tela u pogledu zakonodavnih i administrativnih mera koje se tiče manjina kako bi izašli u susret stavovima manjina i doprineli izgradnji poverenja. Za delotvorno funkcionisanje ovih tela potrebno je obezbediti odgovarajuća sredstva.

III Samouprava

14) Delotvorno učešće manjina u javnom životu može zahtevati neteritorijalna ili teritorijalna rešenja samouprave, ili kombinaciju ta dva tipa. Države bi trebalo da za to obezbede odgovarajuća sredstva.

15) Za uspeh ovih rešenja presudno je da predstavnici vlade i manjina priznaju potrebu za jedinstvenim i centralizovanim odlukama u nekim oblastima upravljanja, ali i prednosti raznolikih odluka u nekim drugim oblastima.

- Funkcije koje po pravilu obavljaju centralne vlasti obuhvataju odbranu, spoljne poslove, imigraciju i carinu, makroekonomsku politiku i monetarna pitanja.
- Ostale funkcije, kao što su one niže pomenute, mogu da obavljaju manjine ili teritorijalne uprave, samostalno ili zajedno sa centralnim vlastima.
- Funkcije mogu da budu raspoređene asimetrično, u zavisnosti od različitih situacija u kojima se nalaze manjine u okviru iste države.

16) Bilo da su teritorijalne ili neteritorijalne, ustanove samouprave moraju se zasnivati na demokratskim načelima kako bi se osiguralo da one zaista odslikavaju stavove dotičnog stanovništva.

A. Neteritorijalna rešenja

17) Neteritorijalni oblici uprave korisni su za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina.

18) Oblasti na koje bi se najbolje moglo uticati uspostavljanjem ovakvih rešenja obuhvataju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, veru i ostala pitanja ključna za identitet ili način života nacionalnih manjina.

- Pojedinci i grupe imaju pravo na izbor korišćenja svojih imena na manjinskom jeziku i pravo da dobiju zvanično priznanje svog imena.
- Uzimajući u obzir odgovornost vladinih tela da postave obrazovne standarde, ustanove predstavnika manjina mogu da odrede nastavni program u oblastima manjinskih jezika, kulture ili u obe ove oblasti.
- Manjine mogu da odrede i upotrebljavaju svoje sopstvene simbole i uživaju ostale oblike kulturnog izražavanja.

B. Teritorijalna rešenja

19) Sve demokratske države imaju rešenja za upravljanje na različitim teritorijalnim nivoima. Iskustva u Evropi i drugde pokazuju vrednost takvog premeštanja određenih zakonodavnih i izvršnih funkcija sa centralnog na regionalni nivo koje prevazilazi puku decentralizaciju administracije centralnih vlasti iz prestonice na regionalne ili lokalne urede. Oslanjajući se na princip subsidijarnosti, države bi trebalo da blagonaklono razmotre takav prenos ovlašćenja, uključujući i specifične funkcije samouprave, posebno tamo gde bi to ojačalo ovašćenja manjina u pitanjima koja ih se tiču.

20) Odgovarajuće lokalne, regionalne ili autonomne uprave koje odgovaraju specifičnim istorijskim i teritorijalnim okolnostima u kojima se nalaze nacionalne manjine, mogu da preuzmu jedan broj funkcija kako bi delotvornije odgovorile zahtevima manjina.

- Funkcije u kojima takva administracija može preuzeti prvenstvenu ili značajnu nadležnost uključuju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, čovekovu okolinu, lokalno planiranje, prirodne resurse, ekonomski razvoj, funkciju lokalne policije i stanovanje, zdravstvo i ostale socijalne službe.
- Funkcije koje se dele sa centralnim i regionalnim vlastima obuhvataju poreze, organizaciju sudstva, turizam i transport.

21) Lokalne, regionalne i autonomne vlasti moraju da poštuju i osiguraju ljudska prava svih lica, uključujući i prava svake manjine pod njihovom nadležnošću.

IV Garancije

A. Ustavna i pravna zaštita

22) Rešenja koja regulišu samoupravu trebalo bi uspostaviti zakonom i ona, po pravilu, ne bi trebalo da se menjaju na isti način kao i bilo koji drugi zakon. Rešenja

za unapređenje učešća manjina u procesu donošenja odluka mogu se ustanoviti zakonom ili na drugi odgovarajući način.

- Rešenja koji se usvajaju ustavnim odredbama po pravilu zahtevaju veći stepen društvene ili parlamentarne podrške za njihovo usvajanje ili izmenu.

- Promene rešenja koja regulišu samoupravu a koja su ustanovljena zakonom često zahtevaju podršku kvalifikovane većine zakonodavnog tela, autonomnog tela ili tela koje predstavljaju nacionalne manjine, ili oba ova organa.

- Periodični nadzor rešenja koja regulišu samoupravu i učešće manjina u donošenju odluka mogu da omoguće da se ustanovi da li bi takva rešenja trebalo promeniti u svetlu stečenih iskustava i izmenjenih okolnosti.

23) Mogu se razmotriti privremena ili postepena rešenja koji bi omogućila proveru i razvoj novih oblika učešća. Ovakva rešenja mogu se uspostaviti zakonskim putem ili na neformalan način u određenom vremenskom periodu, tako da se mogu produžavati, menjati ili okončati u zavisnosti od postignutog uspeha.

B. Pravni lekovi

24) Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu zahteva ustanovljene kanale konsultacija radi sprečavanja sukoba i rešavanja sporova, kao i mogućnost *ad hoc* ili alternativnih mehanizama kada je to neophodno. U ove metode spadaju:

- rešavanje sporova sudskim putem, poput sudskog nadzora nad delatnostima zakonodavne ili upravne vlasti, što podrazumeva da država poseduje nezavisno, dostupno i nepristrasno sudstvo čije se odluke poštuju; i

- dodatne mehanizme za rešavanje sporova, kao što su, na primer, pregovori, utvrđivanje činjenica, posredovanje, arbitraža, ombudsman za nacionalne manjine, i specijalne komisije koje mogu da posluže kao mesta i mehanizmi za rešavanje pritužbi vezanih za pitanja upravljanja.

OBJAŠNJENJE UZ PREPORUKE IZ LUNDA O DELOTVORNOM UČEŠĆU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

I. Opšti principi

1.I Povelja Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu »Povelja UN«), kao i osnovni dokumenti KEBS/OEBS teže da očuvaju i ojačaju međunarodni mir i bezbednost razvojem odnosa prijateljstva i saradnje između suverenih država koje poštuju ljudska prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama. Zaista, istorija pokazuje da neuspeh u poštovanju ljudskih prava, uključujući i prava manjina, može da potkopa stabilnost unutar države i da negativno utiče na odnose između država, na taj način ugrožavajući međunarodni mir i bezbednost.

Polazeći od principa VII sadržanog u deset osnovnih načela Završnog akta iz Helsinkija iz 1975. godine, države učesnice OEBS su uvek naglašavale suštinsku vezu između poštovanja legitimnih interesa lica koja pripadaju nacionalnim manjinama i očuvanja mira i bezbednosti. Ova veza je ponavljana i kasnije donetim osnovnim dokumentima kao što su Zaključni dokument iz Madrida 1983. godine (princip 15), Zaključni dokument iz Beča 1989. godine (principi 18 i 19), i Pariska povelja za novu Evropu iz 1990. godine, kao i u svim dokumentima sa Samita kao što su Helšinski dokumenti iz 1992. godine (Deo IV, paragraf 24) i Lisabonski dokument iz 1996. godine (Deo 1, Lisabonska deklaracija o zajedničkom i sveobuhvatnom bezbednosnom modelu za Evropu u XXI veku, paragraf 2). Na nivou Ujedinjenih

nacija veza između zaštite i unapređenja manjinskih prava i očuvanja mira i stabilnosti izražena je, *inter alia*, u preambuli Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama (u daljem tekstu »Deklaracija UN o manjinama«) iz 1992. godine. Pored toga, nakon usvajanja Pariske povelje za novu Evropu sve države učesnice OEBS su se opredelile za demokratski način vladavine.

Što potpunija mogućnost za podjednako uživanje ljudskih prava osoba koje pripadaju manjinama podrazumeva njihovo delotvorno učešće prilikom donošenja odluka, posebno onih koje ih pogađaju. Mada postoje različite situacije, a uobičajeni demokratski postupci mogu adekvatno odgovoriti potrebama i težnjama manjina, iskustva takođe pokazuju da su često potrebne posebne mere kako bi se olakšalo delotvorno učešće manjina prilikom donošenja odluka. Sledeći međunarodni standardi obavezuju države da preduzmu upravo takvu akciju u tim situacijama: prema paragrafu 35. Dokumenta usvojenog na sastanku posvećenom ljudskoj dimenziji koji je održan u Kopenhagenu 1990. godine (u daljem tekstu »Dokument iz Kopenhagena«), države učesnice OEBS »će poštovati pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da delotvorno učestvuju u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima koji se tiču zaštite i unapređenja identiteta tih manjina«; prema članu 2, paragrafi 2 i 3, Deklaracije UN o manjinama iz 1992. godine, »lica koja pripadaju manjinama imaju pravo da delotvorno učestvuju u (...) javnom životu« i »pravo da delotvorno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gde je to odgovarajuće regionalnom nivou u pogledu manjine kojoj pripadaju ili oblasti u kojima žive«; i prema članu 15. Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina Saveta Evrope iz 1994. godine (u daljem tekstu »Okvirna konvencija«), države članice »će stvoriti neophodne uslove za delotvorno učešće lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onim koji se njih tiču.«

Stvaranje mogućnosti za delotvorno učešće podrazumeva da će takvo učešće biti dobrovoljno. Zaista, osnovni pojam društvene i političke integracije razlikuje se od procesa i ishoda koji predstavljaju prisilnu asimilaciju, kako je to upozoreno i u članu 5. Okvirne konvencije. Ostvarivanje legitimnih interesa lica koja pripadaju manjinama može da postane miran proces koji nudi izgleda za optimalna rešenja u domenu javne politike i donošenju zakona jedino ukoliko počiva na dobrovoljnoj osnovi. Jedan takav obuhvatan proces, koji podrazumeva proces učešća, služi ciljevima dobrog upravljanja tako što odgovara interesima čitavog stanovništva – objedinjavajući sve interese u tkivo javnog života i u krajnjoj liniji ojačava integritet države. Međunarodni standardi koji se odnose na delotvorno učešće manjina u javnom životu podvlače činjenicu da oni ne podrazumevaju nikakvo pravo uključivanja u aktivnosti koje su suprotne ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija, OEBS ili Saveta Evrope, uključujući suverenu jednakost, teritorijalni integritet i političku nezavisnost država (pogledati paragraf 37. Dokumenta iz Kopenhagena, član 8 (4) Deklaracije UN o manjinama i preambulu Okvirne konvencije).

2. U duhu paragrafa 25. Dela VI Helšinskog dokumenta iz 1992. godine ove preporuke zasnovane su na odgovarajućim obavezama utoliko što nude državama učesnicama OEBS »širi pristup za još delotvornije sprovođenje njihovih obaveza iz KEBS, uključujući i onih koje se odnose na zaštitu i stvaranje uslova za unapređenje etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta nacionalnih manjina«.

Član 1 (3) Povelje UN naglašava da je jedan od ciljeva organizacije i to »da ostvari međunarodnu saradnju u rešavanju međunarodnih problema ekonomskog, društvenog, kulturnog i humanitarnog karaktera i u unapređenju i podsticanju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru« – što je dodatno pojašnjeno članom 55 (C) time što uključuje »univerzalno poštovanje i nadzor nad ljudskim pravima i osnovnim slobodama za sve bez obzira

na razlike u pogledu rase, pola, jezika i vere.« Povelja se temelji na tesnoj vezi između poštovanja ljudskih prava i međunarodnog mira i bezbednosti, a osnovna vrednost ljudskog dostojanstva je dodatno istaknuta u članu 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine i preambulama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine, kao i Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije iz 1965. godine. Ovo dostojanstvo je podjednako urođeno svim ljudskim bićima i povezano sa jednakim i neotuđivim pravima.

Polazeći od premise o jednakom dostojanstvu i neotuđivim pravima proizilazi i načelo nediskriminacije koje postoji u praktično svim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava uključujući posebno član 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, članove 2. i 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 2. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Član 1. Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije izričito kaže da ovaj instrument zabranjuje diskriminaciju na osnovu »porekla ili nacionalne ili etničke pripadnosti«. Član 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine (u daljem tekstu »Evropska konvencija o ljudskim pravima«) takođe izričito proširuje načelo nediskriminacije kako bi pokrila osnove vezane za »nacionalno ili socijalno poreklo, ili pripadnost nacionalnoj manjini«, u svim slučajevima kada god se radi o pravima i slobodama zajamčenim Konvencijom. I zaista, ustavi većine država učesnica OEBS-a sadrže ove stavove i načela.

Onoliko koliko osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo na delotvorno učešće u javnom životu one treba da ga uživaju bez diskriminacije, kao što je rečeno u paragrafu 31. Dokumenta iz Kopenhagena, članu 4. Okvirne konvencije i članu 4 (1) Deklaracije UN o manjinama. Međutim, prema članu 4 (2) Okvirne konvencije briga za poštovanje jednakog dostojanstva prevazilazi načelo nediskriminacije idući u pravcu »pune i delotvorne jednakosti između lica koja pripadaju nacionalnoj manjini i onih koji pripadaju većini« radi čega bi države morale da »usvoje, gde je neophodno, odgovarajuće mere... u svim oblastima... političkog... života« u kojima »će uzeti u obzir posebne uslove lica koji pripadaju nacionalnim manjinama.«

Veza na koju je u preporuci ukazano između poštovanja ljudskih prava i razvoja građanskog društva odslikava zahtev za »delotvornom političkom demokratijom« koja, u skladu sa preambulom Evropske konvencije o ljudskim pravima, jeste tesno povezana sa pravdom i mirom u svetu. Države učesnice OEBS su još u Pariskoj povelji za novu Evropu potvrdile da je demokratsko upravljanje, uključujući poštovanje ljudskih prava, osnova napretka.

3. Stvaranje i delovanje posebnih ustanova koje bi osigurale delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu ne sme da bude na štetu prava drugih. Sva ljudska prava moraju se uvek poštovati, i to važi i za ove ustanove kojima država daje odgovarajuća ovlašćenja. U skladu sa paragrafom 33. Dokumenta iz Kopenhagena, kada države učesnice preduzimaju neophodne mere za zaštitu identiteta lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, »sve takve mere biće u skladu sa principima ravnopravnosti i nediskriminacije u odnosu na ostale građane odnosno države učesnice.« Dokument iz Kopenhagena dalje zahteva, u paragrafu 38, da će »države učesnice u svojim naporima da štite i unaprede prava pripadnika nacionalnih manjina, u potpunosti poštovati svoje obaveze iz postojećih konvencija iz oblasti ljudskih prava i drugih odgovarajućih međunarodnih instrumenata«. Okvirna konvencija predviđa nešto slično u svom članu 20: »U vršenju prava i sloboda koji proizilaze iz načela ustanovljenih ovom Okvirnom konvencijom, svaki pripadnik nacionalne manjine mora poštovati nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno pripadnika većine ili drugih nacionalnih manjina.« Ovo se posebno odnosi na

slučajeve »manjina unutar manjine«, naročito u teritorijalnom kontekstu (vidi preporuke 16. i 21). Ovo takođe podrazumeva poštovanje ljudskih prava žena, uključujući i zabranu diskriminacije u odnosu na »politički i javni život zemlje«, kako je predviđeno članom 7. Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. godine.

4. Načelo samoodređenja osoba koje pripadaju manjinama utemeljeno je na nekoliko osnovnih obaveza. Paragraf 32. Dokumenta iz Kopenhagena precizira da je »pripadnost nacionalnoj manjini stvar opredeljenja pojedinca koje ne može izazvati nikakve štetne posledice«. Član 3 (1) Okvirne konvencije na sličan način predviđa da »svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno odabere da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i da neće doći ni do kakvih štetnih posledica zbog takvog opredeljenja ili kao rezultat uživanja prava koja su povezana sa tim izborom.« Član 3 (2) Deklaracije o manjinama UN sadrži istovetnu zabranu bilo kakvih štetnih posledica »po bilo koju osobu koja pripada nacionalnoj manjini, koje bi bile rezultat ostvarivanja ili neostvarivanja prava utvrđenih u ovoj Deklaraciji«. Pojedinačna sloboda lica da se opredeli onako kako sam odabere neophodna je kako bi se obezbedilo poštovanje individualne autonomije i slobode. Pojedinaac može posedovati nekoliko identiteta koji su od značaja ne samo za njegov privatni život, već takođe i u sferi javnog života. Zaista, u otvorenim društvima u kojima ima sve više prometa ljudi i ideja mnogi pojedinci imaju višestruke identitete koji se poklapaju, koegzistiraju ili su slojeviti na hijerarhijski ili nehijerarhijski način, odslikavajući tako njihove različite pripadnosti. Naravno, identiteti nisu utemeljeni isključivo na etničkoj pripadnosti, niti su oni jedinstveni u okviru istovetne zajednice; njih mogu imati različiti članovi u različitim oblicima i stepenima. U zavisnosti od specifičnih pitanja, različiti identiteti mogu da budu više ili manje izraženi. Posledica može da bude da se ista osoba može određivati na različite načine iz različitih razloga, u zavisnosti od važnosti određenog identiteta i rešenja koja se nude. Na primer, u nekim državama pojedinac može da odabere jedan jezik radi regulisanja poreskih obaveza, a da se istovremeno predstavi na drugi način u lokalnoj zajednici u neke druge svrhe.

5. U demokratskom okviru proces donošenja odluka je podjednako važan kao i sadržina odluke koja se donosi. Kako dobro upravljanje nije samo nad narodom, već i za narod, ovaj proces trebalo bi uvek da obuhvati sve one kojih se tiče, kako bi bio otvoren za sve da vide i da presude, kao i odgovoran za one na koje utiče. Samo takvi procesi mogu da pridobiju i očuvaju poverenje javnosti. Takvi sveobuhvatni procesi mogu da se sastoje iz konsultacija, ispitivanja javnog mnjenja, referenduma, pregovora pa čak i posebnih pristanaka onih kojih se direktno tiču. Odluke koje proizilazu iz ovakvih procesa verovatno će biti dobrovoljno prihvatane. U situacijama kada se stavovi vlasti i zajednica kojih se tiču suštinski razlikuju, dobra uprava može da naloži usluge treće strane koja bi pomogla u traženju najprikladnijeg rešenja.

U odnosu na nacionalne manjine, paragraf 33. Dokumenta iz Kopenhagena nalaže državama učesnicama OEBS da preduzmu mere da »štite etnički, kulturni, jezički i verski identitet nacionalnih manjina na svojoj teritoriji i stvore uslove za unapređenje tog identiteta (...) posle odgovarajućih konsultacija, uključujući i kontakte sa organizacijama ili udruženjima tih manjina«. U Delu 6, paragraf 26. Helsinškog dokumenta države učesnice OEBS-a su se dalje obavezale da »pokrenu pitanja nacionalnih manjina na konstruktivan način, mirnim sredstvima i dijalogom svih strana na osnovu načela i obaveza KEBS«. U pogledu »svih zainteresovanih strana« paragraf 30. Dokumenta iz Kopenhagena priznaje »značajnu ulogu nevladinih organizacija, uključujući političke partije, sindikate, organizacije iz oblasti ljudskih prava i verske grupe, u unapređenju tolerancije, kulturne raznolikosti i rešavanja pitanja koja se odnose na nacionalne manjine.«

Sveobuhvatan proces uključivanja zahteva pretpostavke tolerancije. Društvena i politička klima međusobnog uvažavanja i jednakosti mora se obezbediti zakonskim putem, ali i učiti kao vid društvenog morala koji prihvata celokupno stanovništvo. Sredstva javnog informisanja imaju posebnu ulogu na tom planu. Član 6(1) Okvirne konvencije govori da »države ugovornice moraju podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimati delotvorne mere kako bi unapredile međusobno poštovanje i razumevanje i saradnju među svim licima koja žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet, posebno u oblastima obrazovanja, kulture i medija.« Države bi trebalo da deluju u pravcu zaustavljanja prakse da se u javnosti koriste nipodaštavajuća ili podrugljiva imena i izrazi i trebalo bi da preduzmu mere da se bore protiv negativnih stereotipa. Idealno bi bilo da predstavnici dotične zajednice učestvuju u odabiru i pripremi svih koraka koji se preduzimaju kako bi se prevladali ovi problemi.

II. Učešće u donošenju odluka

A. Rešenja na nivou centralne vlasti

6. Polazeći od paragrafa 35. Dokumenta iz Kopenhagena, paragraf 1. Trećeg dela Izveštaja sa sastanaka eksperata KEBS-a o nacionalnim manjinama (Ženeva) podvlači da »kada se razmatraju pitanja koja se tiču nacionalnih manjina unutar njihovih država, tada će one same imati delotvornu mogućnost da učestvuju ... (i) da (takvo) demokratsko učešće lica koje pripadaju nacionalnim manjinama ili njihovih predstavnika u donošenju odluka ili u radu savetodavnih tela predstavlja važan element delotvornog učešća u javnom životu.« Paragraf 24. Šestog dela Helsinškog dokumenta obavezuje države učesnice OEBS da »pojačaju u tom smislu napore kako bi obezbedili da lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, slobodno uživaju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo da u potpunosti učestvuju, u skladu sa demokratskim postupcima donošenja odluka svake države, u političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu svoje države, uključujući i demokratsko učešće u donošenju odluka i u radu savetodavnih tela na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, *inter alia*, aktivnostima političkih partija i udruženja.«

Suština učešća jeste uključivanje u rad, kako u pogledu šanse da se suštinski doprinese procesu donošenja odluka, tako i u pogledu rezultata ovog učešća. Pojam dobrog upavljanja podrazumeva pretpostavku da prosto većinsko donošenje odluka nije uvek dovoljno. U zavisnosti od strukture države, mogu biti pogodni različiti oblici decentralizacije koji bi obezbedili maksimum primerenosti i odgovornosti zainteresovanih strana u procesu donošenja, kako na nivou države tako i na nižim nivoima. To se može ostvariti na različite načine u unitarnoj državi ili u federalnim i konfederalnim sistemima. Zastupljenost manjina u telima koja donose odluke može se osigurati određenim brojem rezervisanih mesta (kvotama, imenovanjima ili na druge načine), dok drugi oblici ovog učešća podrazumevaju garantovano članstvo u odgovarajućim komitetima, sa ili bez prava glasa. Zastupljenost u izvršnim, sudskim, upravnim i drugim telima može se obezbediti na sličan način, bilo formalnim zahtevom ili uobičajenom praksom. Takođe se mogu ustanoviti posebna tela koja bi odgovarala zahtevima manjina. Obezbeđivanje uslova da manjine uživaju sva manjinska prava zahteva posebne korake koje bi trebalo preduzeti u javnoj službi, uključujući obezbeđenje »jednakog pristupa javnim službama« kako se to kaže u članu 5 (c) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

B. Izbori

7. Predstavnička vlast izabrana na slobodnim, poštenim i periodičnim izborima predstavlja temelj savremene demokratije. Osnovni cilj je, prema rečima člana 21 (3) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, da »volja naroda bude osnova autoriteta vlasti«. Ovaj standard je artikulisan u univerzalnim i evropskim ugovorima, kao što su član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 3. Protokola I uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Za države učesnice OEBS-a paragrafi 5. i 6. Dokumenta iz Kopenhagena preciziraju da »među elementima pravde koji su ključni za potpuno ispoljavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića«, spada »volja naroda, slobodno i pošteno izražena na periodičnim i istinskim izborima, koja predstavlja osnov autoriteta i legitimiteta svake vlade«.

Mada države imaju značajan raspon u izboru načina na koji će ispunjavati ove obaveze, one to moraju činiti bez diskriminacije i moraju težiti što većem stepenu zastupljenosti. Zaista, unutar konteksta Ujedinjenih nacija, Komitet za ljudska prava je u svom paragrafu 12. Opšteg komentara člana 25. (57. sesija 1996. godine) objasnio da »sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja predstavljaju suštinske preduslove za delotvorno uživanje prava glasa i moraju biti zaštićene. (...) Informacije i materijali o glasanju moraju biti dostupni na jezicima manjina.« Šta više, paragraf 5. Opšteg komentara člana 25. razjašnjava da je »rukovođenje javnim poslovima (...) širok koncept koji se odnosi na sprovođenje političke moći, a posebno sprovođenje zakonodavne, izvršne i upravne vlasti. To obuhvata sve aspekte javne uprave, kao i uobličavanje i sprovođenje politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.«

Obzirom da ni jedan izborni sistem nije neutralan sa stanovišta različitih pogleda i interesa, države bi trebalo da usvoje takav sistem koji bi doveo do najbolje zastupljenosti vlade u njihovoj specifičnoj situaciji. Ovo je posebno važno za pripadnike nacionalnih manjina, koji možda na drugi način ne bi mogli da budu adekvatno zastupljeni.

8. U načelu, demokratije ne bi trebalo da se mešaju u način na koji se ljudi politički organizuju dok god to čine na miran način i poštujući prava drugih. U suštini ovde se radi o slobodi udruživanja, kako je artikulišu brojni međunarodni instrumenti među kojima: član 20. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima; član 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; član 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima; i paragraf 6. Dokumenta iz Kopenhagena. Sloboda udruživanja je na poseban način zajemčena pripadnicima nacionalnih manjina u skladu sa paragrafom 32. tačka 6. Dokumenta iz Kopenhagena i članom 7. Okvirne konvencije. Paragraf 24. Šestog dela Helsinškog dokumenta još preciznije obavezuje države učesnice OEBS »da osiguraju da pripadnici nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, slobodno uživaju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo da u potpunosti učestvuju, (...) u političkom (...) životu svojih država uključujući tu i (...) aktivnosti političkih partija i udruženja.«

Mada puno poštovanje jednakih prava i nediskriminacije umanjuju ili eliminišu zahtev i potrebu za formiranjem političkih partija koje bi se temeljile na etničkim vezama, u nekim situacijama ovakve partije koje predstavljaju odgovarajuće zajednice mogu biti jedina nada delotvornog predstavljanja pojedinačnih interesa i, na taj način, delotvornog učešća. Partije se, naravno, mogu stvarati na drugim osnovama, na primer na temelju regionalnih interesa. Idealno bi bilo da partije budu otvorene i da prevazilaze uske etničke teme; stoga bi najjače partije trebalo da teže da uključe pripadnike manjina kako bi se umanjila potreba ili želja za etničkim partijama. U tom smislu, opredeljenje za izborni sistem može biti vrlo važno. U svakom slučaju, ni jedna politička partija ili drugo udruženje ne smeju da podstiču rasnu mržnju, što je zabranjeno članom 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članom 4. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

9) Izborni sistem može predvideti odabir kako zakonodavnog tako i ostalih tela i ustanova, uključujući i pojedinačne službenike. Dok izborne jedinice u kojima se bira jedan predstavnik mogu obezbeđivati dovoljnu zastupljenost manjina, u zavisnosti od toga kako su izborne jedinice određene i u zavisnosti od koncentracije manjinske zajednice, proporcionalno predstavljanje može pomoći da se zajamči odgovarajuća zastupljenost manjina. U državama učesnicama OEBS upražnjavaju se razni oblici proporcionalne zastupljenosti uključujući i: »preferencijalno glasanje«, gde se glasači rangiraju kandidate prema svom izboru; »sistem otvorenih lista«, gde glasači opredeljuju za kandidata u okviru partijske liste, glasajući istovremeno; sistem »*panachage*« gde glasači mogu glasati za više od jednog kandidata sa različitih partijskih lista; i sistem »kumulacije«, gde glasači mogu dati više od jednog glasa za određenog kandidata. Prag ne sme da bude tako visok da ne bi sputavao zastupljenost manjina.

10. Prilikom stvaranja izbornih jedinica moraju se uzeti u obzir briga i interesi nacionalnih manjina kako bi se osigurala njihova zastupljenost u telima koja donose odluke. Pod »pravičnom« zastupljenošću podrazumeva se da niko ne može da bude doveden u podređeni položaj odabranom metodom i da se sva pitanja i interesi moraju uzeti u obzir. Najbolje bi bilo da granice izbornih jedinica odredi nezavisno i nepristrasno telo kako bi se obezbedio, pored svih ostalih interesa, i interes poštovanja prava manjina. Ovo se u državama učesnicama OEBS-a najčešće postiže radom stalnih i profesionalnih izbornih komisija.

U svakom slučaju, države ne smeju da menjaju granice izbornih jedinica niti da na drugi način menjaju odnos stanovništva u tim jedinicama u nameri da umanje ili isključe zastupljenosti manjina. Ovo je izričito zabranjeno članom 16. Okvirne konvencije, dok član 5. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi predviđa da se »izmene granica lokalnih vlasti ne mogu vršiti bez prethodnih konsultacija sa konkretnim lokalnim vlastima po mogućnosti organizovanjem referendumu onda kada je to dopušteno statutom« (vidi preporuku 19. koja se odnosi na teritorijalna rešenja).

C. Rešenja na regionalnom i lokalnom nivou

11. Ova Preporuka se primenjuje na sve nivoe upravljanja ispod centralnih vlasti (dakle na pokrajine, srezove, okruge, prefektуре, opštine, gradove, varoši, bez obzira da li su u okviru unitarne države ili konstitutivne jedinice federalne države, uključujući autonomne regione i druge oblike organizovanja nadležnosti). Dosledno uživanje svih ljudskih prava podjednako za svakog znači da ovlašćenja koja postoje na nivou centralne vlade treba da postoje i na nižim nivoima strukture vlasti. Međutim, kriterijumi za stvaranje struktura na regionalnom i lokalnom nivou mogu se razlikovati od onih koji se koriste na nivou centralne vlade. Strukture se mogu obrazovati asimetrično i razlikovati se u zavisnosti od potreba i izraženih želja.

D. Savetodavna i konsultativna tela

12. Paragraf 24, Dela VI Helsinškog dokumenta obavezuje države učesnice OEBS da "pripadnicima nacionalnih manjina obezbede slobodno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, uključujući pravo da u potpunosti učestvuju (...) u političkom (...) životu svoje zemlje i putem demokratskog učešća u (...) konsultativnim telima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou". Ta tela mogu biti stalnog ili privremenog karaktera, kao sastavni

deo ili vezana za zakonodavne ili izvršne organe, ili nezavisna u odnosu na njih. Komiteti vezani za skupštinska tela, kao što su, na primer, okrugli stolovi manjina, postoje u nekim zemljama OEBS. Oni mogu da deluju na svim nivoima upravljanja, uključujući samoupravu.

Da bi bila delotvorna, ova tela bi trebalo da su sačinjena od predstavnika manjina i drugih pojedinaca koji mogu da pruže stručna znanja, moraju raspolagati odgovarajućim sredstvima i mora im se pokloniti dužna pažnja prilikom donošenja odluka. Pored savetodavne funkcije, ovakva tela mogu igrati i korisnu posredničku ulogu između donosilaca odluka i manjinskih grupa. Ona, takođe, mogu podsticati na delovanje, kako na nivou vlade, tako i među manjinskim zajednicama. Takva tela mogu izvršavati i posebne zadatke na ostvarivanju programa, na primer u oblasti obrazovanja. Osim toga, komiteti sa posebnim zadatkom mogu imati poseban značaj za određene manjine, koje bi u njima trebalo da budu zastupljene.

13. Mogućnosti da se ovakva tela upotrebe na konstruktivan način zavise od situacije. Ipak, uzevši u celini, dobro upravljanje podrazumeva da vlasti preduzmu potrebne korake u pravcu angažovanja ustanovljenih savetodavnih i konsultativnih tela, da im se obraćaju kada za to postoji potreba i da traže njihove usluge. Otvoren i svrhovit pristup vlasti prema ovim telima i njihovim članovima doprineće kvalitetnijem donošenju odluka i stvaranju šireg poverenja u društvu kao celini.

III Samouprava

14) Pojam "samouprave" podrazumeva da zajednica vrši kontrolu nad poslovima koji se nje tiču. Izbor termina "uprava" ne mora nužno da podrazumeva isključivu nadležnost. Njime takođe mogu biti obuhvaćena administrativna i upravna ovlašćenja, kao i posebna zakonodavna i sudska nadležnost. Država to može ostvariti delegiranjem ili devolucijom svojih ovlašćenja ili, u slučaju federacije, prethodnim utvrđivanjem nadležnosti svojih konstitutivnih jedinica. U državama učesnicama OEBS, rešenja o "samouopravi" se, zavisno od slučaja, nazivaju delegirane autonomije, samouprava, odnosno lokalna nadležnost. Nema slučaja da je bilo kakav etnički kriterijum korišćen za teritorijalna rešenja.

U paragrafu 35. Dokumenta iz Kopenhagena, države učesnice OEBS konstatuju "napore za zaštitu i stvaranje uslova za unapređenje etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta određenih nacionalnih manjina putem uspostavljanja, kao jednog od mogućih načina za ostvarivanje ovih ciljeva odgovarajućih lokalnih ili autonomnih administrativnih organa koji odgovaraju konkretnim istorijskim i teritorijalnim uslovima tih manjina i koji su u skladu s politikom odnosno države." Nakon toga, u paragrafu 7, Deo IV Izveštaja sa Ženevskog sastanka eksperata KEBS o nacionalnim manjinama konstatovano je "da su neke od (država učesnica) postigle pozitivne rezultate na odgovarajući demokratski način, između ostalog putem: (...) lokalne i autonomne administracije, kao i autonomije na teritorijalnoj osnovi, uključujući postojanje konsultativnih, zakonodavnih i izvršnih tela izabranih putem slobodnih i periodičnih izbora; samouprave nacionalne manjine u vezi sa pitanjima koja se tiču njenog identiteta u situacijama kada je autonomija na teritorijalnoj osnovi neprimenljiva; decentralizovanih ili lokalnih oblika vlasti; (...) obezbeđivanja finansijske i tehničke pomoći pripadnicima nacionalnih manjina koji žele da ostvaruju svoje pravo na osnivanje i vođenje sopstevnih obrazovnih, kulturnih i verskih ustanova, organizacija i udruženja;" Na uopšteniji način, u preambuli Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ističu se "načela demokratije i decentralizacije vlasti" kao doprinos "očuvanju i jačanju lokalne samouprave u raznim evropskim zemljama". S tim u vezi, članom 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je predviđeno da se odgovarajuća finansijska sredstva namene za funkcionisanje tako decentralizovanih vlasti.

15. Kako država ima ovlašćenja u određenim oblastima koje se tiču čitave države, ona mora obezbediti njihovo sprovođenje na nivou centralnih vlasti. Ovo, po pravilu, obuhvata: pitanja odbrane, koja su od suštinskog značaja za očuvanje teritorijalnog integriteta države; makroekonomsku politiku, koja je značajna utoliko što centralna vlada nastoji da izjednači ekonomski različite oblasti; kao i klasičnu diplomatsku delatnost. U obimu u kom ostala pitanja mogu da imaju značaja za čitavu državu, njih takođe u određenom stepenu mogu da regulišu centralne vlasti. Rešavanje ovih pitanja može se deliti na razne načine, na primer sa posebno zainteresovanim teritorijalnim jedinicama ili manjinskim grupama (vidi preporuke 18. i 20). Ovakva podela nadležnosti mora u svakom slučaju biti u skladu sa standardima ljudskih prava i mora biti sprovedena na praktičan i usaglašen način.

Oblast u kojoj je, vrlo često, ustanovljena podela bilo na teritorijalnim ili neteritorijalnim osnovama, ili po oba ova osnova, a koja je od posebnog značaja kako za državu kao celinu tako i za manjinske grupe, jeste oblast obrazovanja. Član 5. tačka 1 Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja detaljnije precizira kako bi trebalo ostvariti ovu podelu na ovom planu: »Države članice ove Konvencije su se sporazumele da: (...)

b) Od suštinskog je značaja da se poštuje sloboda roditelja i, kada je to moguće, staratelja, prvo da odaberu svojoj deci obrazovne ustanove drugačije od onih kojima rukovode javne vlasti ali koje zadovoljavaju takav minimum obrazovnih standarda i koje su ustanovljene ili odobrene od strane nadležnih vlasti i, drugo, da obezbede na način koji bi bio u skladu sa odgovarajućim procedurama unutar države za primenu ovoga zakonodavstva, versko i moralno obrazovanje dece u skladu sa svojim sopstvenim uverenjima; i da nijedno lice ili grupa lica ne sme da bude primoravana na versko obrazovanje koje nije u skladu sa njegovim ili njihovim uverenjima;

c) Od suštinskog je značaja da se prizna pravo pripadnika nacionalnih manjina da obavljaju svoje obrazovne aktivnosti uključujući i uspostavljanje škola i, u zavisnosti od obrazovne politike svake države, da koriste svoj jezik ili da organizuju nastavu na svom jeziku pod uslovom: (i) da se ovo pravo ne vrši na način koji onemogućava pripadnike ovih manjina da razumeju kulturu i jezik čivate zajednice i da učestvuju u njenim aktivnostima, ili koji dovodi u pitanje nacionalni suverenitet; (ii) da standard obrazovanja nije niži od opšteg standarda koji su uspostavile ili odobrile nadležne vlasti i (iii) da je pohađanje takvih škola fakultativno.«

16. Načelo demokratskog upravljanja predviđeno članom 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članom 3. Prvog protokola uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i standardima OEBS primenljivo je na svim nivoima i za sve elemente upravljanja. Tamo gde su potrebne ili poželjne ustanove samouprave, zahtev za podjednakim uživanjem ovih prava podrazumeva primenu načela demokratije u okviru tih ustanova.

A. Neteritorijalna rešenja

17. Ovaj odeljak se odnosi na neteritorijalnu autonomiju – koja se često naziva »personalnom« ili »kulturnom autonomijom« - koja je najkorisnija u slučajevima kada je grupa geografski rasejana. Takve podele ovlašćenja, uključujući i kontrolu nad specifičnim tematskim pitanjima, mogu se sprovesti na nivou države ili u okviru teritorijalnih rešenja. U svakom slučaju, mora se obezbediti poštovanje ljudskih prava drugih. Pored toga, ovakva rešenja moraju imati obezbeđene odgovarajuće finansijske resurse kako bi se omogućilo sprovođenje javnih funkcija i moraju proizilaziti iz sveobuhvatnih i otvorenih procesa (vidi preporuku 5).

18) Ovo nije iscrpna lista svih mogućih funkcija. Mnogo toga će zavisiti od konkretne situacije, uključujući posebno i potrebe i izražene težnje manjine. U različitim situacijama različita pitanja će biti od većeg ili manjeg interesa za manjine, a odluke u ovim oblastima ticaće ih se u različitom stepenu. U nekim oblastima može doći do podele. Oblast od posebnog značaja za manjine jeste kontrola nad upotrebom njihovih imena, kako njihovih predstavičkih ustanova tako i pojedinačnih članova, kako to predviđa član 11 (1) Okvirne konvencije. U pitanjima vere, preporuka ne zagovara vladino mešanje u verska pitanja osim kada su u pitanju vlasti kojima su delegirane verske nadležnosti (na primer, u slučaju ličnog građanskog statusa). Ovom preporukom takođe se ne namerava da manjinske ustanove kontrolišu sredstva javnog informisanja – mada pripadnici manjina imaju mogućnost da stvaraju i koriste svoje medije, kako je to zajemčeno članom 9 (3) Okvirne konvencije. Naravno, kultura ima mnogo aspekata i širi se na pitanja kao što su socijalna zaštita, stanovanje i dečja zaštita; država bi trebalo da uzme u obzir interese manjina prilikom upravljanja u ovim oblastima.

B. Teritorijalna rešenja

19) U evropskim državama postoji trend devolucije autoriteta i primene načela subsidijarnosti, kako bi se odluke donosile što bliže onima, i od strane onih, kojih se te odluke najdirektnije tiču. Član 4 (3) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi ovaj cilj izražava na sledeći način: »Javnu odgovornost bi trebalo da vrše one vlasti koje su najbliže građanima. Prenos odgovornosti drugim vlastima trebalo bi da zavisi od stepena i prirode zadatka i zahteva efikasnosti i ekonomičnosti.« Teritorijalna samouprava može pomoći očuvanju jedinstva države i podići nivo učešća i uključenosti manjina tako što će im dati veću ulogu na nivou vlade koja odgovara koncentraciji njihovog stanovništva. Federacije takođe mogu ostvariti ovaj cilj, kao i posebna rešenja autonomije u okviru unitarnih država ili federacija. Postoji, takođe, mogućnost mešovite uprave. Kako je već rečeno u preporuci 15, rešenja ne moraju da budu ista na čitavoj teritoriji države, već se mogu razlikovati u skladu sa potrebama i izraženim težnjama.

20. Autonomne vlasti moraju posedovati stvarnu moć da donose odluke na zakonodavnom, izvršnom ili sudskom nivou. Nadležnosti u okviru države mogu biti podeljene između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti, kao i na različite službe. Paragraf 35. Dokumenta iz Kopenhagena pominje moguća rešenja »odgovarajućih lokalnih i autonomnih uprava koje bi bile primerene posebnim istorijskim ili teritorijalnim okolnostima«. Iz ovoga jasno proizilazi da ne mora postojati uniformnost u okviru države. Iskustva pokazuju da se ovlašćenja mogu podeliti čak i u pogledu javnih poslova koje tradicionalno obavlja centralna vlast, uključujući i podelu nadležnosti u oblasti sudstva (kako sadržinskih, tako i proceduralnih) i nadležnosti nad tradicionalnim privrednim aktivnostima. Minimalni je zahtev da stanovništvo o kome je reč bude sistematski uključeno u vršenje ovih nadležnosti. U isto vreme, centralna vlada mora zadržati ovlašćenja kako bi obezbedila pravične i jednake mogućnosti na čitavoj teritoriji države.

21. Tamo gde se nadležnosti mogu podeliti na teritorijalnoj osnovi kako bi se poboljšalo delotvorno učešće manjina, u ostvarenju tih nadležnosti mora se voditi računa o manjinama na toj teritoriji. Upravne i izvršne vlasti moraju da budu odgovorne čitavom stanovništvu ove teritorije. Ovo prizilazi iz paragrafa 5. tačka 2 Dokumenta iz Kopenhagena koji obavezuje države učesnice OEBS da obezbede na svim nivoima i svim licima »oblik vlade koji je predstavničkog karaktera, u kojem je izvršna vlast odgovorna izabranom zakonodavnoj vlasti ili biračkom telu«.

III. GARANCIJE

A. Ustavna i pravna zaštita

22. Ova oblast tretira pitanje »obezbeđivanja« tj. učvršćivanja pravnih rešenja. U nekim slučajevima mogu biti veoma korisna vrlo detaljna pravna rešenja, dok u nekim drugim mogu da budu dovoljni tek odgovarajući okviri. U svakom slučaju, kao što je rečeno u preporuci 5, rešenja moraju da budu rezultat jednog otvorenog procesa. Međutim, kada se rešenja već jednom postignu, neophodna je stabilnost kako bi se osigurala određena bezbednost lica na koje se odnose, a posebno pripadnika nacionalnih manjina. Članovi 2. i 4. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi daju prednost ustavnim rešenjima. Kako bi se ostvarila željena ravnoteža između stabilnosti i elastičnosti, korisno je predvideti određena preispitivanja u tačno određenim vremenskim intervalima, čime bi se unapred depolitizovao proces promene, a proces preispitivanja oslobodio negativnog naboja.

23. Ova preporuka se razlikuje od preporuke 22. utoliko što podstiče proveru novih i inovativnih režima, umesto da precizira uslove promene postojećih rešenja. Odgovarajuće vlasti mogu primenjivati različite pristupe u različitim situacijama između centralnih vlasti i manjinskih predstavnika. Bez prejudiciranja konačnih stavova, takav pristup može ponuditi dobra iskustva, posebno u procesima inovacije i primene.

B. Pravni lekovi

24. U paragrafu 30. Dokumenta iz Kopenhagena države učesnice OEBS »su priznale da se pitanja koja se odnose na nacionalne manjine mogu rešiti na zadovoljavajući način u demokratskom političkom okviru zasnovanom na vladavini prava uz funkcionisanje nezavisnog sudstva.« Ideja delotvornih pravnih lekova takođe postoji i u članu 2 (3) Međunarodnog prakta o građanskim i političkim pravima, dok je »sudski nadzor« preciziran članom 11. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

Sudski nadzor mogu sprovoditi ustavni sudovi, kao i odgovarajuća međunarodna tela iz oblasti ljudskih prava. Značajnu ulogu takođe mogu igrati nesudski mehanizmi i ustanove, kao što su državne komisije, ombudsmeni, saveti za međuetničke ili rasne odnose i slična tela, kako je to predviđeno paragrafom 27. Dokumenta iz Kopenhagena, članom 14 (2) Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i paragrafom 36. Bečke deklaracije i Programa akcije koji je usvojen na Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima 1993. godine.