

Препоруке из Болзана/Бозена о националним мањинама у
међудржавним односима

и

Објашњење

јун 2008.

Објављено и дистрибуирано од стране високог комесара ОЕБС-а за националне мањине (ВКНМ).

Дозвољено је копирање информација из ове брошуре; препоручује се навођење извора.

ISBN/EAN: 978-90-75989-12-0

© високи комесар ОЕБС-а за националне мањине 2008.

Штампано у Холандији

Издања на другим језицима доступна су у штампаној верзији и/или у електронском облику на интернет страни www.osce.org/hcnm: Russian

За додатне информације, можете се обратити на адресу:

високи комесар ОЕБС-а за националне мањине

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Телефон: +31 (0)70 312 5500

Факс: +31 (0)70 636 5910

имејл: hcnm@hcnm.org

интернет страна: www.osce-hcnm.org

Увод

Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) је Одлуком из Хелсинкија из јула 1992. године установила положај високог комесара за националне мањине (ВКНМ) са циљем да он буде инструмент који ће у најранијој фази спречавати сукобе у вези са тензијама насталим због питања националних мањина. Током 15 година континуираног рада, институција ВКНМ је стекла јединствени увид у процес идентификовања и третирања потенцијалних узрока сукоба који укључују националне мањине. У том контексту, ВКНМ посебно посвећује пажњу оним ситуацијама у које су умешане особе које припадају етничким групама које чине бројчано већину у једној држави, али су бројчано мањина у другој (обично суседној) држави. Ово питање заокупља интересовање државних власти у неколико држава и представља потенцијалан извор међудржавних тензија, па чак и сукоба. Такве тензије дефинишу велики део модерне и савремене европске историје.

Етничко-културолошке и државне границе се ретко преклапају. Готово све државе имају неку врсту мањина од којих многе припадају заједницама које превазилазе границе државе. Ове заједнице често служе као мост између држава и доприносе просперитету и пријатељским односима и подстичу климу дијалога и толеранције. Из тог разлога, особама које припадају националним мањинама треба обезбедити да могу да успостављају и одржавају слободне и мирољубиве контакте преко државних граница и да развијају културне и економске везе. Међутим, када прекограничне културне везе добију

политички значај и државе унилатерално предузму кораке да бране, штите или подржавају оно што оне описују као „свој народ“ изван њихове суверене надлежности, јавља се ризик од политичких тензија или чак и насиља.

У прошлости, ВКНМ се супротстављао таквим тензијама у многим регијама у којима ОЕБС делује, и даље је изузетно свестан потенцијалних опасности које се доводе у везу са претераном политизацијом питања мањина у међудржавним односима. По мишљењу ВКНМ, постоји потреба за већом јасноћом по питању тога како државе могу да остварују своје интересе у вези са националним мањинама у иностранству, а да при том не угрозе мир и добросуседске односе. Управо из тог разлога су ове Препоруке разрађене, вођене принципима међународног права и засноване на великом искуству ВКНМ-а. Њихов циљ је да појасне како државе могу да подрже и дају повластице људима који припадају националним мањинама које живе у другим земљама на начин који неће угрозити међуетничке или билатералне односе.

Препоруке се заснивају на искуствима Ролфа Екеуса (ВКНМ 2001-2007. год.), као што је то изнето у његовом говору из 2001. године о „суверенитету, одговорности и националним мањинама”, и „Извештају о преференцијалном третману националних мањина од стране матичне државе“ који је исте године објавила Комисија Савета Европе за демократију кроз закон (Венецијанска комисија). Оба документа објашњавају услове под којима, и оквире у којима државе могу да подржавају држављане друге земље на основу заједничких етничких, културних или историјских веза. Ови документи

наглашавају двоструку одговорност држава, у смислу да оне треба да штите и промовишу права особа које припадају националним мањинама у њиховој надлежности, и да делују као одговорни чланови међународне заједнице када су у питању мањине у надлежности друге државе.

Главни принципи Препорука о националним мањинама у међудржавним односима одражавају два раније поменута документа и прописују прво да је, према међународном праву, за поштовање и заштиту права мањина одговорна држава у којој та мањина живи. Друго, добробит мањинских група у иностранству може да буде у интересу друге државе, нарочито оне државе са којом те мањине имају везе у смислу етничког, културног, језичког или верског идентитета, или имају заједничко културно наслеђе. Ово међутим не даје, нити подразумева право остваривања надлежности према међународном праву над људима који живе на територији друге државе. И на крају, државе могу да остваре овај свој интерес додељујући повластице мањинама у иностранству само у консултацији са државом у којој мањина живи и уз дужно поштовање принципа територијалног интегритета, суверенитета и пријатељских и добросуседских односа. Државе треба да се постарају да њихова политика према националним мањинама у иностранству не угрожава интеграцију мањина у државама у којима живе, и да не подгрева сепаратистичке тежње.

19 појединачних Препорука подељено је у четири дела, а то су: општи принципи, обавезе државе према особама које припадају националним мањинама, повластице које државе додељују

особама које припадају националним мањинама у иностранству, и мултилатерални и билатерални инструменти и механизми. Оне обезбеђују и нормативна и практична упутства државама у складу са општим принципима суверенитета, људских и мањинских права и међународне одговорности. Детаљније појашњење Препорука дато је у приложеном Објашњењу које описује њихову директну везу са одговарајућим међународним стандардима. Свака препорука треба да се чита заједно са релевантним ставовима из Објашњења, као и у контексту читавог документа.

Треба напоменути да се питање националних мањина у међудржавним односима често јавља међу државама у којима мањине живе и такозваних „матичних држава“. Овај термин се користи како би се описале државе чије већинско становништво има заједничке етничке и културне карактеристике са мањинским становништвом друге државе. Ове Препоруке се фокусирају углавном на однос тих држава, али не само на то. Оне се такође могу применити и на ширу категорију држава које могу да имају интерес по питању мањина у иностранству у смислу веза као што су заједничка историја, вера или језик, и које могу, али не морају бити означене као матичне. Поред тога, „матича“ је један од суштински оспораваних концепата којима недостаје општеприхваћена научна или правна дефиниција. Због тога се термин „матична држава“ не користи у тексту ових Препорука и помиње се само спорадично у Објашњењу онда када служи за додатно појашњење.

Термин „националне мањине“ коришћен у овом документу обухвата широк спектар мањинских група, укључујући и верске, језичке и културне, као и етничке мањине, без обзира да ли су те групе признате као такве од стране држава у којима живе и без обзира на вероисповест у оквиру које су признате. Ове Препоруке се односе на све те групе. Поред тога, реч „мањине“ се често користи у Препорукама као погодна скраћеница за фразу „особе које припадају националним мањинама“.

У процесу припремања Препорука о националним мањинама у међудржавним односима, ВКНМ је добио значајне информације као и подршку целокупног особља, међу којима су и др Натали Сабанадзе, професор Франческо Палермо, др Анелис Ферштикел, и г-дин Боб Дин. Бивши чланови тима ВКНМ, др Волтер Кемп из Канцеларије Уједињених нација за наркотику и криминал, професор Џон Пекер са Универзитета у Есексу, и г-ђа Џенана Хациомеровић из Канцеларије високог представника у Босни и Херцеговини су такође помогли при изради овог документа.

Поред тога, ВКНМ се консултовао и са следећим стручњацима: професор Гудмундур Алфредсон, директор Раул Валенберг института за људска права и хуманитарно право, на Универзитету у Лунду; професор Богдан Ауреску, доцент на Универзитету у Букурешту и заменик члана Венецијанске комисије; г-ђа Илзе Брандс-Керис, директор Летонског центра за људска права у Риги; професор Војин Димитријевић, директор Београдског центра за људска права; професор Асбјорн Еиде, виши сарадник Норвешког института за људска

права у Ослу; г-ђица Симона Граната-Менгини, директор Одељења за уставну сарадњу у Секретаријату Венецијанске комисије у Стразбуру; професор Јан Ерик Хелгесен, председник Венецијанске комисије у Стразбуру; професор Кристин Хенрард са Универзитета Еразмус у Ротердаму; др Енико Хорват, независни експерт из Париза; г-дин Анти Коркеакиви из Центра за људска права и глобалну правду на Правном факултету Универзитета у Њујорку; др Ема Лантшнер са Европске академије у Болзану/Бозену и са Универзитета у Грацу; г-дин Марк Латимер, извршни директор Међународне групе за мањинска права у Лондону; професор Јозеф Марко са Универзитета у Грацу; др Ана Матвејева са Факултета економије и политичких наука у Лондону; г-дин Алан Филипс, председник Саветодавне комисије Савета Европе за оквирну конвенцију за заштиту националних мањина у Стразбуру; професор Едуардо Руиз-Вијетез, директор Института за људска права на Универзитету Деусто у Билбау; професор Левенте Салат са Универзитета Бабео-Бољаи у Клуж-Напоки; професор Питер ван Дајк, председник Одељења за административну јурисдикцију Државног савета Холандије у Хагу и члан Венецијанске комисије; професор Митја Жагар са Института за етничке студије у Љубљани.

Сврха ових Препорука јесте да обезбеди представницима државе, националних мањина и међународних организација упутство како да решавају питања која се тичу националних мањина која се јављају у контексту међудржавних односа на начин који штити и промовише права особа које припадају националним мањинама, спречава сукоб, одржава међуетничку

хармонију и јача добросуседске односе. Идеја је да се кроз подстицање држава да направе праве кораке у својој политици и предузму мере за смањење тензија у погледу националних мањина у иностранству, помогне остварењу крајњег циља ВКНМ-а, а то је спречавање сукоба.

Кнут Волебек
високи комесар ОЕБС-а за националне мањине
Хаг, 20. јун 2008.

Препоруке о националним мањинама у међудржавним односима

I. Општи принципи

1. Суверенитет подразумева надлежност државе над својом територијом и својим становништвом и ограничен је само границама које поставља међународно право. Ниједна држава не може да има надлежност над становништвом или делом становништва друге државе на територији те друге државе без њеног пристанка.

2. Суверенитет такође подразумева обавезу државе да поштује и обезбеди заштиту људских права и основних слобода свих људи на својој територији који су у њеној надлежности, укључујући и права и слободе особа које припадају националним мањинама. Поштовање и заштита мањинских права су првенствено одговорност државе у којој та мањина живи.

3. Заштита људских права, укључујући и права мањина, је такође питање којим се легитимно бави и међународна заједница. Државе треба да решавају проблеме особа, или ситуације у другим државама кроз међународну сарадњу и одржавање пријатељских односа. Ово подразумева да ће државе пружити пуну подршку међународним стандардима људских права и прихваћеним међународним механизмима за праћење тих стандарда.

4. Држава може да има интерес – чак и уставом одређену одговорност – да подржава особе које припадају националним мањинама и живе у другим државама, на основу етничких, културних, језичких, верских, историјских или било којих других веза. Међутим, ово ни на који начин не подразумева право, под окриљем међународног права, остваривања надлежности над овим особама на територији друге државе без пристанка те државе.

II. Обавезе државе према особама које припадају националним мањинама

5. Државе треба да гарантују свима, укључујући и особе које припадају националним мањинама, право на једнакост пред законом и на једнаку заштиту у складу са законом. У том смислу, забрањена је дискриминација заснована на припадности националној мањини или на сличној основи. За постизање суштинске једнакости могу бити потребне посебне мере, и те мере не треба сматрати дискриминаторним.

6. Државе треба да поштују и промовишу права особа које припадају националним мањинама, укључујући и право на

слободно испољавање, очување и развијање културног, језичког или верског идентитета, без било каквих покушаја асимилације против њихове воље.

7. Државе треба да промовишу интеграцију друштва и да јачају друштвену кохезију. Ово значи да особама које припадају националним мањинама треба дати ефикасан глас на свим нивоима власти, нарочито у вези, али не и искључиво, са питањима која се тичу њих. Интеграција се може постићи само ако, са друге стране, особе које припадају националним мањинама учествују у свим аспектима јавног живота и поштују правила и прописе земље у којој бораве.

8. Државе не треба да непримерено ограниче право особа које припадају националним мањинама да успостављају и одржавају неометане и мирољубиве прекограничне контакте са особама које легално бораве у другим државама, нарочито са онима са којима деле национални или етнички, културни, језички или верски идентитет, или имају заједничко културно наслеђе.

III. Повластице које државе додељују особама које припадају националним мањинама у иностранству

9. Државе могу да доделе повластице особама које живе у другој држави, узимајући у обзир раније наведена начела. Те повластице могу, између осталог, да обухватају и културне и образовне могућности, повластице за путовање, радне дозволе и поједностављен поступак за добијање виза. Њих треба додељивати на недискриминаторној основи. Држава у којој бораве не треба да отежава добијање или остваривање тих

повластица које су у складу са међународним правом и принципима који су описани у овим Препорукама.

10. Државе треба да се уздрже од предузимања унилатералних корака, укључујући и давање повластица странцима на основу етничких, културних, језичких, верских или историјских веза, а које као циљ или резултат имају подривање принципа територијалног интегритета. Државе не треба да пружају директну или индиректну подршку сличним активностима које спроводе недржавни актери.

11. Државе могу узимати у обзир пожељну вештину знања језика и културне, историјске или породичне везе при одлучивању о додели држављанства особама из иностранства. Међутим, државе треба да обезбеде да такве доделе држављанства поштују начела пријатељских, као и добросуседских односа и територијалног суверенитета, и треба да се уздрже од масовне доделе држављанства, чак и ако је двојно држављанство дозвољено у држави у којој особа живи. Уколико држава прихвата двојна држављанства као део свог правног система, она не сме да дискриминише држављане са двојним држављанством.

12. Државе могу да помогну подршком образовању у иностранству, на пример, у виду уџбеника, наставе језика, образовања наставника, стипендија и школских објеката. Таква подршка не треба да буде дискриминаторна, треба да има изричит или претпостављен пристанак државе пребивања, и да буде у складу са применљивим домаћим и међународним образовним стандардима.

13. Државе могу да пруже подршку културним, верским или другим невладиним организацијама поштујући законе и уз изричит или претпостављен пристанак земље у којој су регистроване или у којој делују. Међутим, државе треба да се уздрже од финансирања политичких странака етничког или верског карактера у страној земљи, с обзиром да то може да има дестабилизирајући ефекат и да угрози добре међудржавне односе.

14. Слободан пријем прекограничних емитовања, било директно или посредством поновне трансмисије или поновног преноса, не може бити забрањен на основу етничке припадности, културе, језика или вере. Ограничења постоје само када се ради о преносима у којима се користи говор мржње или подстиче насиље, расизам или дискриминација.

15. Када се додељују повластице особама које припадају националним мањинама које живе у иностранству, државе треба да осигурају доследну подршку особама које припадају мањинама у њиховој надлежности. Уколико државе показују већи интерес за мањине у иностранству него на властитој територији, или уколико активно подржавају одређену мањину у једној земљи док исту занемарују у другој, то може довести у питање мотиве и веродостојност њихових поступака.

IV. Мултилатерални и билатерални инструменти и механизми

16. Државе треба да остварују прекограничну сарадњу у оквирима пријатељских билатералних и мултилатералних односа, и то више на територијалној него на етничкој основи. Прекогранична сарадња између локалних и регионалних власти

и мањинских самоуправа може да допринесе толеранцији и просперитету, ојача међудржавне односе и подстакне дијалог о мањинским питањима.

17. При решавању питања која се тичу заштите особа које припадају националним мањинама, државе треба да се воде правилима и принципима дефинисаним у међународним документима о људским правима, укључујући и оне мултилатералне инструменте и механизме који су посебно направљени да подрже спровођење стандарда и обавеза које се тичу мањина.

18. Државе се подстичу да закључују билатералне споразуме и склапају друге билатералне договоре како би унапредиле и додатно развиле ниво заштите особа које припадају националним мањинама. Ови механизми пружају средства путем којих државе могу да размењују информације и питања, реализују интересе и идеје, и додатно подржавају мањине на основу пријатељских односа. Билатерални приступ треба да следи дух основних правила и принципа који су у основи мултилатералних инструмената.

19. Државе треба добро да искористе све доступне домаће и међународне инструменте како би ефикасно решиле могуће спорове и спречиле сукобе о мањинским питањима. Ово може укључивати саветодавна и консултативна тела као што су већа националних мањина, заједничке комисије и одговарајуће међународне организације. Кроз одговарајуће билатералне или мултилатералне споразуме треба унапред успоставити механизме за посредовање у спору или за арбитражу.

Објашњење Препорука о националним мањинама у међудржавним односима

I. Општи принципи

1. Суверенитет подразумева надлежност државе над својом територијом и својим становништвом и ограничен је само границама које поставља међународно право. Ниједна држава не може да има надлежност над становништвом или делом становништва друге државе на територији те друге државе без њеног пристанка.

Принцип државног суверенитета представља камен темељац међународног права, као што је дефинисано у члану 1 и 2. Повеље Уједињених нација (у даљем тексту: „Повеља УН“) и потврђено у неколико других међународних докумената. Они укључују КЕБС-ов Завршни акт из Хелсинкија (начело IV) из 1975., Париску повељу за нову Европу из 1990., и, нарочито у вези са питањима мањина, КЕБС-ов Документ са састанка у Копенхагену на тему људске димензије (у даљем тексту: „Документ из Копенхагена“) (став 37.) из 1990., Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина из 1995. (у даљем тексту: „ОКНМ“) (преамбула и члан 21.), Декларација УН о правима особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама (у даљем тексту: „УН Декларација о мањинама (члан 8 (4)) из 1992.“ и Закључни документ са инаугурационе конференције Пакта за стабилност у Европи (у даљем тексту: „Пакт за стабилност“) (став 1.6.) из 1994. Међународно право одобрава екстериторијалну

надлежност у специфичним случајевима и у одређеним ситуацијама, али у ограниченом облику.

2. Суверенитет такође подразумева обавезу државе да поштује и обезбеди заштиту људских права и основних слобода свих људи на својој територији који су у њеној надлежности, укључујући и права и слободе особа које припадају националним мањинама. Поштовање и заштита мањинских права су првенствено одговорност државе у којој та мањина живи.

Након Другог светског рата, развијен је правни режим заснован на принципу да је за заштиту људских права и основних слобода, укључујући права и слободе особа које припадају националним мањинама, одговорна држава у чијој су надлежности те особе. Стога према међународном праву, државе морају да обезбеде свим људима који су у њиховој надлежности уживање људских права и слобода, укључујући и права мањина. Одговорност за ту заштиту истакнута је, између осталог, и у Завршном акту из Хелсинкија (начело VII, став 4.), Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: „ЕКЈП“) (члан 1.) из 1950., и нарочито у погледу националних мањина, у Међународном споразуму УН о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: „МСГПП“) (члан 27.) из 1966., Декларацији УН о мањинама (члан 1(1)), КЕБС-овом Документу из Копенхагена (ставови 33(1) и 36(2)) и ОКНМ (члан 1.). Према томе, за заштиту људских права је првенствено, али не и искључиво, одговорна држава у којој та мањина живи: то је такође питање

којим се легитимно бави и међународна заједница, као што је детаљније описано у Препоруци 3.

За очување мира и стабилности је потребно да се особе које припадају националним мањинама третирају и штите на интегрисан начин у оној мери колико њихов посебан статус и ситуација то дозвољавају. Основна веза између заштите и промоције људских права и очувања мира и стабилности више пута је наглашена од стране држава чланица ОЕБС-а, почевши са начелом VII у Десет заповести Завршног акта из Хелсинкија. Ова веза је касније поново истакнута у документима као што су Закључни документ из Мадрида (начело 15.) из 1983., Закључни документ из Беча (начела 18 и 19.) из 1989., и Париска повеља за нову Европу из 1990., као и ОЕБС-ови документи са самита, укључујући и Документ из Копенхагена (део IV, став 30.) из 1990., Хелсиншки документ (део IV, став 24.) из 1992., и Лисабонски документ (део I, Лисабонска декларација о заједничком и свеобухватном безбедносном моделу за Европу у 21. веку, став 2.) из 1996. Још специфичнија веза је успостављена, између осталог, и у преамбули из Декларације УН о мањинама из 1992., у преамбули ОКНМ, и у Завршној декларацији са Бечког самита ОЕБС-а из 1993. Заштита мањинских права од стране државе у којој те мањине живе је тако не само камен темељац међународног права, већ и предуслов за мир, стабилност и демократско управљање, нарочито у мултиетничким државама.

3. Заштита људских права, укључујући и права мањина, је такође питање којим се легитимно бави и међународна заједница. Државе треба да решавају проблеме особа, или

ситуације у другим државама кроз међународну сарадњу и одржавање пријатељских односа. Ово подразумева да ће државе пружити пуну подршку међународним стандардима људских права и прихваћеним међународним механизмима за праћење тих стандарда.

Иако је заштита људских права, укључујући права мањина, првенствено одговорност државе у којој та мањина живи, то питање је и легитимна брига међународне заједнице. Ову чињеницу су, између осталог, нагласиле државе чланице ОЕБС-а у Документу из 1991. године са московског састанка Конференције о људској димензији КЕБС-а, будући да поштовање ових права и слобода представља један од темеља међународног правног поретка. Питање права мањина је посебно наглашено у Одељку II, став 3. „Извештаја са састанка експерата КЕБС-а о националним мањинама у Женеви”, из 1991. Године, у ком се наводи да „питања која се тичу мањина, као и поступање у складу са међународним обавезама које се тичу права особа које припадају тим мањинама, представљају легитиман предмет бриге међународне заједнице и самим тим не представљају искључиво унутрашње питање дате државе”.

Будући да заштита људских права, укључујући и права мањина, треба да буду предмет међународне сарадње, забринутост држава за одређене особе или ситуације у другим државама се мора решавати кроз међународну сарадњу и одржавање пријатељских односа. Поступајући у складу са билатералним споразумима, државе би требало да узму у обзир да они не треба да поништавају или буду у супротности са међународним стандардима дефинисаним мултилатералним инструментима.

Ово питање је детаљно објашњено у Одељку IV ових Препорука. Државе треба да сарађују на питањима која се тичу особа које припадају мањинама, између осталог, разменом информација и искустава, укључујући заједничке комисије, како би се промовисало међусобно разумевање и поверење. Процедурална начела добросуседских и пријатељских односа и међународне сарадње су наведена, између осталог, у члану 1(2) Повеље Уједињених нација, Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са повељом Уједињених нација и Париском повељом КЕБС-а за нову Европу. Ова начела, а посебно она која се тичу мањина су још једном потврђена у Декларацији Уједињених нација о мањинама (члан 6 и 7.), КЕБС-овом Документу из Копенхагена (став 36(1)), ОКНМ (чланови 1, 2 и 18.) и Пакту за стабилност (став 1(5)).

У контексту међународне обавезе поштовања и заштите људских права, укључујући и права мањина, државе су обавезне да достављају извештаје међународним надзорним телима и да омогуће поштовање права на комуникацију са међународним судовима и трибуналима. Надзорна и саветодавна тела имају важну улогу у промовисању транспарентности, разумевања и добре воље, као и поштовању међународних правних норми. Државе треба да подржавају, развијају и у потпуности учествују у овим механизмима.

4. Држава може да има интерес – чак и уставом одређену одговорност – да подржава особе које припадају националним мањинама и живе у другим државама, на основу етничких, културних, језичких, верских, историјских или било којих

других веза. Међутим, ово ни на који начин не подразумева право, под окриљем међународног права, остваривања надлежности над овим особама на територији друге државе без пристанка те државе.

Овим начелом се указује на разлику између права и интереса, као и између међународног и државног права. Држава може имати интерес да подржава особе које живе у иностранству а које имају исте етничке, културне, језичке, верске и историјске карактеристике као и већинско становништво и то чак може бити садржано у уставу те државе. Овај интерес, међутим, чак и ако је дефинисан у домаћем законодавству, не подразумева ни на један начин да постоји право у складу са међународним законодавством да та држава има надлежност над тим особама. Држава не може ни на један начин остваривати надлежност на територији других држава без сагласности тих држава. Међународно право предвиђа врло прецизно дефинисане изузетке од овог правила, као што је остваривање надлежности у погледу амбасада, бродова и грађана држава који не налазе у иностранству.

По правилу, држава може пружити конзуларну заштиту својим грађанима који се налазе у иностранству тек након консултација и споразума са државном пребивалишта или боравка, са изузетком у најхитнијим хуманитарним условима када такве консултације нису могуће или онемогућавају ефикасну заштиту. Ова обавеза претходне консултације се примењује *a fortiori* уколико особа која се налази у иностранству није држављанин државе која се умешала. Чињеница да та Држава сматра особу у иностранству као

„једног од својих“, не оправдава било какво једнострано мешање у име те особе.

II. Обавезе државе у погледу особа које припадају националним мањинама

5. Државе треба да гарантују свима, укључујући и особе које припадају националним мањинама, право на једнакост пред законом и на једнаку заштиту у складу са законом. У том смислу, забрањена је дискриминација заснована на припадности националној мањини или на сличној основи. За постизање суштинске једнакости могу бити потребне посебне мере, и те мере не треба сматрати дискриминаторним.

Начела једнакости и забране дискриминације су наведена у практично свим међународним актима који се тичу људских права, укључујући пре свега Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године (члан 2 и 7.), ЕКЉП (чланови 2, 26 и 27.) и Међународни споразум о економским, социјалним и културним правима (члан 2). У члану 1. Међународне конвенције о елиминисању свих облика расне дискриминације из 1965. године јасно се наводи да се овим инструментом забрањује дискриминација на основу „породка, било националног или етничког“. У члану 14. ЕКЉП се такође јасно наводи принцип забране дискриминације на основу „националног или социјалног породка, [или] повезаношћу са националном мањином“, а Протоколом 12. се уз ЕКЉП успоставља општа клаузула против дискриминације.

У новије време, начело забране дискриминације на основу, *између осталог*, националног или етничког породка је у

Европској унији дефинисано Уговором из Амстердама из 1997. године (члан 13. TEU), Повељом о основним правима Европске уније из 2000. године (члан 22.) и Директивама 2000/43/EЗ и 2000/78/EЗ. ОЕБС је начело забране дискриминације и једнакости укључио у Завршни документ из Хелсинкија (Начело VII), и Закључни документ из Беча из 1989. године (ставови 13.7 и 13.8.) и Документ из Копенхагена (ставови 5.9, 25.3 и 25.4.). Питања мањина, и остваривање мањинских права без дискриминације је садржано у Декларацији Уједињених нација о мањинама (члан 2.1.) и КЕБС-овом Документу из Копенхагена (став 31.). Такође, многе државе чланице ОЕБС-а уносе ова начела и стандарде у своје уставе.

ОКНМ (члан 4.) посебно забрањује дискриминацију на основу припадности мањини у ставу 1. У ставу 2. се такође наводи да могу бити неопходне додатне и адекватне мере како би се промовисала потпуна и ефикасна једнакост између особа које припадају мањинама и оних које припадају већинском становништву. Те мере морају бити у сагласности са начелом пропорционалности како се не би сматрале дискриминаторним. Ово питање је детаљније описано у Препоруци 10.

6. Државе треба да поштују и промовишу права особа које припадају националним мањинама, укључујући и право на слободно испољавање, очување и развијање културног, језичког или верског идентитета, без било каквих покушаја асимилације против њихове воље.

Лекције из прошлости указују да су права мањина од суштинског значаја за мир и стабилност у оквиру и између

држава. Особе које припадају мањинама имају право да негују и развијају своју културу, као и да чувају најзначајније елементе свог идентитета, као што су религија, језик, традиција и културно наслеђе. Ово право се може остварити само уколико се државе уздрже од покушаја да асимилију мањине супротно њиховој вољи.

Међународно право потврђује обавезу држава да промовишу право особа које припадају мањинама да чувају свој идентитет пружајући им адекватне могућности да развијају културу, користе свој језик, практикују религију и активно учествују у јавним пословима. Ова обавеза је наведена , *између осталог*, у МСГПП (члан 27.), УНЕСКО-вој Конвенцији против дискриминације у образовању из 1960. године (члан 5.1.ц.), у Декларацији УН о мањинама (чланови 1, 2(2) и 2(3)), КЕБС-овом Документу из Копенхагена (ставови 33 и 35.) и у ОКНМ (чланови 5(1), 8 и 10-15.). Посебне препоруке и упутства о ефикасној примени ових права је објавио ВКНМ, укључујући у погледу образовања (Хашке препоруке о праву националних мањина на образовање, 1996.), употребе језика (Препоруке из Осла о праву националних мањина на употребу сопственог језика, 1998.) ефикасног учешћа у јавном животу (Препоруке из Лунда о ефикасном учешћу националних мањина у јавном животу, 1999.).

7. Државе треба да промовишу интеграцију друштва и да јачају друштвену кохезију. Ово значи да особама које припадају националним мањинама треба дати ефикасан глас на свим нивоима власти, нарочито у вези, али не и искључиво, са питањима која се тичу њих. Интеграција се може постићи само

ако, са друге стране, особе које припадају националним мањинама учествују у свим аспектима јавног живота и поштују правила и прописе земље у којој бораве.

На основу искуства ВКНМ, мир, стабилност, безбедност и просперитет се могу постићи само у оним друштвима која промовишу интеграцију мањина поштујући њихову различитост. Интеграција уз поштовање различитости није питање искључивости, већ питање проналажења одговарајућег баланса, признајући право мањина да чувају и развијају свој језик, културу и идентитет, у исто време постижући интегрисано друштво где свака особа у држави има могућност да учествује и утиче на политички, друштвени и економски живот друштва. Ово начело је наглашено, *између осталог*, у ОКНМ (члан 5 и 6.).

Успешно интегрисано друштво у ком сви учествују и сарађују је у интересу и држава и мањина. То је резултат трајног и демократског процеса који доприноси добром управљању и захтева посвећеност обе стране. Одвајање заједница и група обично не представља добру основу за изградњу друштва које ефикасно функционише и има добре изгледе за стабилност. Интеграција подразумева интеракцију, а не само толеранцију већег броја култура.

У таквим околностима, особе које припадају мањинама не само да имају право на могућност да развијају свој идентитет (као што је поновљено у горе наведеној Препоруци 6.), већ и одговорност да учествују у културном, друштвеном и економском животу и јавним пословима, на тај начин се

интегришући у шире оквире у друштву. Ово подразумева, на пример, потребу да се учи језик државе док у исто време имају одговарајуће могућности за учење језика и учење на језику мањине, као што је наведено у Документу из Копенхагена (став 34.), Хашким препорукама о праву националних мањина на образовање (бр. 1) и Извештају са објашњењима члана 14. ОКНМ. Интеграција такође подразумева да националне мањине треба да учествују у свим аспектима управе у државама у којима имају живе; њихово учешће не би требало да буде ограничено на оне области које се тичу конкретно њих.

8. Државе не треба да непримерено ограниче право особа које припадају националним мањинама да успостављају и одржавају неометане и мирољубиве прекограничне контакте са особама које легално бораве у другим државама, нарочито са онима са којима деле национални или етнички, културни, језички или верски идентитет, или имају заједничко културно наслеђе.

Успостављање и одржавање неометаних и мирољубивих прекограничних контаката са особама које легално бораве у другим државама, нарочито са онима са којима деле национално или етничко порекло, културно наслеђе или религију, представља једно од основних права особа које припадају мањинама. Ово основно право мањина је дефинисано у Декларацији Уједињених нација о мањинама (члан 2(5)), у КЕБС-овом Документу из Копенхагена (ставови 32 (4)), и у ОКНМ (члан 17 (1)). Ова Препорука се зато бави појединачним правом и државе би требало да се уздрже од мешања осим у ситуацијама где постоји оправдана опасност од ризика. Мултилатерални и билатерални инструменти и

механизми за прекограничну сарадњу између држава су описани у Одељку IV Препорука.

III. Повластице које државе додељују особама које припадају националним мањинама у иностранству

9. Државе могу да доделе повластице особама које живе у другој држави, узимајући у обзир раније наведена начела. Те повластице могу, између осталог, да обухватају и културне и образовне могућности, повластице за путовање, радне дозволе и поједностављен поступак за добијање виза. Њих треба додељивати на недискриминаторној основи. Држава у којој бораве не треба да отежава добијање или остваривање тих повластица које су у складу са међународним правом и принципима који су описани у овим Препорукама.

Државе могу имати интерес да подржавају особе које живе у иностранству, у складу са повластицама које им припадају. У складу са „Извештајем о преференцијалном третману националних мањина од стране матичне државе“ који је 2001. године усвојила Европска комисија за демократију кроз закон (у даљем тексту: „Извештај Венецијанске комисије” – ЦДЛ-ИНФ (2001) 19), могућност да државе усвоје једностране мере о заштити „својих мањина”, без обзира да ли живе у суседним или другим државама, је условљено поштовањем следећих начела: а) територијалног суверенитета држава; б) *pacta sunt servanda*; в) пријатељских односа између држава, и г) поштовања људских права и основних слобода, а посебно забране дискриминације. Сама чињеница да су корисници ове

врсте подршке страни држављани не представља кршење начела територијалног суверенитета других држава.

У истом извештају се признаје право једне државе да усваја законе или прописе који се тичу држављана других држава без претходног одобрења државе у којој они живе, док год последице ових закона или прописа остају унутар њених граница. На пример, држава може једнострано одлучити да додели одређени број стипендија заслужним страним студентима који желе да студирају на универзитетима у тој држави.

Међутим, када се закон односи посебно на стране држављане који живе у другој земљи и примена овог закона има последице у иностранству, мора се консултовати држава у којој ти појединци имају пребивалиште. У том смислу треба направити разлику између ситуација у којима се подразумева пристанак државе, тачније у областима које су обухваћене споразумима или међународним обичајима, и оних у којима пристанак мора бити експлицитан (Одељак Д.а.и. Извештаја Венецијанске комисије).

Мир, стабилност и пријатељски односи између држава подразумевају да држава пребивалишта не омета остваривање и уживање повластица док год је то у складу са међународним правом и стандардима. То подразумева да ове повластице треба да спречавају дискриминацију, тј. треба да имају легитиман циљ и буду пропорционалне.

Као што је наведено у Извештају Венецијанске комисије, подстицање културних веза може бити легитиман циљ између

циљне популације и популације „матичне државе“. Унапређење образовних или личних веза може такође представљати легитиман циљ. Повластице које додељују државе стога могу да обухватају и културне и образовне могућности, повластице за путовања, радне дозволе и поједностављен поступак за добијање виза и стицање имовине.

Уживање таквих повластица је често условљено поседовањем личних докумената издатих од стране „матичне државе“. Ови документи би требало да буду само доказ о праву на услуге у складу са конкретним законом или прописом. Они не треба да циљају на успостављање политичке везе између њиховог носиоца и „матичне државе“ и не треба да служе као замена за лични документ који издају надлежни органи у држави боравка.

Како би се спречила дискриминација, преференцијални третман мора да циља и утиче исто на различите особе у истим околностима. Ово захтева да утицај мера којима се одобравају преференцијалне повластице неким страним држављанима буде пропорционалан, тј. најмање ограничава званично једнак третман свих особа које припадају истој категорији. На пример, као што је истакнуто у Извештају Венецијанске комисије, различит третман при додељивању повластица у образовању може бити оправдан легитимним циљем подстицања културних веза циљног становништва са становништвом „матичне државе“. Међутим, да би додељене повластице биле прихватљиве морају бити суштински повезане са културом „матичне државе“, отворене за све заинтересоване и квалификоване појединце, без обзира на њихову етничку

припадност и морају бити пропорционалне. На пример, повластице у области образовања остварене на бази забране дискриминације као што је знање језика, могу бити легитимно употребљене као предуслов за уживање такве повластице.

10. Државе треба да се уздрже од предузимања унилатералних корака, укључујући и давање повластица странцима на основу етничких, културних, језичких, верских или историјских веза, а које као циљ или резултат имају подривање принципа територијалног интегритета. Државе не треба да пружају директну или индиректну подршку сличним активностима које спроводе недржавни актери.

Проширивање повластица одређеним групама у иностранству које би могло подгрејати сепаратистичке тенденције и допринети слабљењу или фрагментацији у државама у којима страни држављани живе, крши принципе суверенитета и пријатељских односа међу државама. Једностране кораци овог типа могу обухватати селективно финансирање политичких странака на основу етничких, културних, језичких или верских веза, издавање личних докумената којима се доказује етничка припадност, или масовно додељивање држављанстава грађанима друге државе, као што је у наставку обрађено у Предлогу 11.

Штавише, међународни мир и сигурност могу бити угрожени деловањем које подрива друштвену интеграцију и повезаност других држава. Члан 1. Повеље Уједињених нација дефинише важност превенције и уклањања претњи миру. Историја показује да када државе следе једнострана правила –

укључујући и оне симболичне природе – на основу националног средства да би штитиле мањине које живе ван правног оквира државе, то понекад доводи до тензија и трвења; па чак и насилних конфликта.

Исти ефекат може бити проузрокован иницијативама недржавних актера који имају ист циљ, укључујући верске институције, са директном или индиректном подршком државне власти. Такође, државе треба да спроводе превентивне и корективне радње против недржавних актера унутар својих граница који предлажу или подржавају иницијативе у односу на мањинске групе у иностранству што иницира насиље или подгревање сепаратистичких тенденција. Ово се мора тумачити у односу на Предлог 3., који наглашава важност међународне сарадње и одржавања пријатељских односа у решавању проблема у вези са људима или ситуацијама у другим државама.

11. Државе могу узимати у обзир пожељну вештину знања језика и културне, историјске или породичне везе при одлучивању о додели држављанства особама из иностранства. Међутим, државе треба да обезбеде да такве доделе држављанства поштују начела пријатељских, као и добросуседских односа и територијалног суверенитета, и треба да се уздрже од масовне доделе држављанства, чак и ако је двојно држављанство дозвољено у држави у којој особа живи. Уколико држава прихвата двојна држављанства као део свог правног система, она не сме да дискриминише држављане са двојним држављанством.

Обично се подразумева да је додељивање држављанства у искључивој надлежности сваке појединачне државе и може се заснивати на приоритетним језичким способностима као и на културним, историјским или породичним везама. Када се ово тиче особа које живе у иностранству, то ипак може бити веома осетљива тема. Оспорени захтеви или константни покушаји држава да спроводе надлежност над својим грађанима, без обзира на место пребивалишта, имају потенцијал да створе тензије. Ово ће се често десити у ситуацијама када се држављанство додељује масовно, тј. одређеној групи појединаца или у знатном броју у односу на број становника државе пребивалишта или једне њене територијалне јединице. Државе се стога морају уздржати од додељивања држављанства без постојања истинске везе између државе и појединца ком се додељује, као што је наведено у одлуци Међународног суда правде у предмету *Нотебом* (1955 И.Ц.Ј. 4).

Иако државе имају право да слободно утврђују ко су њихови грађани, оне не смеју користити ово право кршећи начела суверенитета и пријатељских и добросуседских односа. Неопходно је да се детаљно размотре последице додељивања држављанства само на основу етничких, националних, језичких, културних или верских веза, посебно уколико се додељује становницима суседне државе. То би на пример могло водити ка различитом третирању тих појединаца у односу на друге становнике „матичне државе” којима је можда ускраћена могућност да добију држављанство. Члан 5. Конвенције Уједињених нација о спречавању свих облика расне дискриминације из 1965. и члан 5. Европске конвенције о

држављанству из 1997. одређују да државни прописи о држављанству не смеју правити разлике или дефинисати било коју праксу којом се подржава дискриминација на основу, између осталог, националне или етничке припадности.

У том смислу би требало напоменути да док су државе ограничиле надлежност над својим грађанима у иностранству, то се мора спроводити поштујући начело суверенитета и пријатељских и добросуседских односа. Штавише, држава пребивалишта је првенствено одговорна за заштиту својих становника, укључујући особе које припадају мањинама, иако они могу имати више држављанства, и не смеју дискриминисати особе које имају двојно држављанство. Како би се избегао конфликт лојалности, држава има легитимно право да тражи од грађана да се одрекну других држављанстава пре преузимања високих политичких позиција, као што је место шефа државе или члана владе.

12. Државе могу да помогну подршком образовању у иностранству, на пример, у виду уџбеника, наставе језика, образовања наставника, стипендија и школских објеката. Таква подршка не треба да буде дискриминаторна, треба да има изричит или претпостављен пристанак државе пребивања, и да буде у складу са применљивим домаћим и међународним образовним стандардима.

Култура не престаје са почетком државних граница. Помоћ и подршка у области образовања у иностранству могу на конструктиван начин да допринесу развоју језичког и културног плурализма. Државе могу да изразе свој интерес у

одређеним језичким, културним и етничким групама које живе у иностранству пружајући им помоћ у одређеним културним иницијативама. То може укључивати, на пример, обезбеђивање уџбеника, учење језика, обуку предавача, стипендије и школске установе и објекте, подршку библиотекама, музејима, уметности и сличном. Таква подршка би требало да се, где год је то могуће, обезбеди укључивањем власти државе пребивалишта. Што се тиче уџбеника, државе би требало да обезбеде да сви образовни материјали, укључујући и оне набављене од стране других држава, одговарају њиховим домаћим и међународним образовним стандардима, као и да обезбеде уравнотежену слику која поштује општеприхваћене вредности толеранције и плурализма мишљења и култура.

Конвенција Уједињених нација о борби против дискриминације у образовању (члан 5.) прописује да, с једне стране, образовање треба да подстиче разумевање, толеранцију и пријатељство међу народима, расним или верским групама. С друге стране, она признаје да припадници мањина имају право да спроводе своје образовне активности без предрасуда према националном суверенитету. Значај међународне сарадње у области образовања признаје се, између осталог, и у Хашким препорукама о праву националних мањина на образовање (Препоруке број 1-3.), и у Конвенцији о правима детета Уједињених нација из 1989. (члан 28.3.). Функција образовања у подстицању толеранције и међукултурног разумевања се наводи у истој Конвенцији (Члан 29.1 лит б-д/(б), (ц) и (д)).

Следећи начело добрих односа, културна и образовна подршка за одређене групе у иностранству се треба обезбедити уз

изричиту или имплицитну сагласност државе у којој корисничка група има пребивалиште. Према Извештају Венецијанске комисије, када повластице које пружа „матична држава“ имају очигледан културни циљ, као што је промовисање учења свог језика и културе, сагласност државе пребивалишта се чак може и подразумевати. У овом случају, „земље порекла“ могу преузети једностране административне или законске мере, које не би требало да прекомерно буду ограничене од стране државе пребивалишта, докле год је њихов ефекат у сагласности са начелима утврђеним у Препоруци 10. и не крши принцип забране дискриминације који је наведен у Препоруци 9.

13. Државе могу да пруже подршку културним, верским или другим невладиним организацијама поштујући законе и уз изричит или претпостављен пристанак земље у којој су регистроване или у којој делују. Међутим, државе треба да се уздрже од финансирања политичких странака етничког или верског карактера у страниој земљи, с обзиром да то може да има дестабилизирајући ефекат и да угрози добре међудржавне односе.

Подршка удружењима грађана у иностранству се може вршити на различите начине. У областима које не обухватају образовање и културу, преференцијални третман мањинских група које живе у другој држави је проблематичнији и, како је истакнуто у Извештају Венецијанске комисије, требало би га сматрати пре изузетком него правилом. Мере које имају екстратериторијални утицај у областима које не обухватају образовну и културну подршку требало би предузети само уз

изричиту сагласност држава у чијој надлежности би се такав утицај могао десити.

Како је наведено у Препоруци 10, подршка стране државе не сме за последицу да има дестабилизацију и фрагментацију. Помоћ организацијама у иностранству треба обезбедити у духу добросуседских односа и унапређења регионалне сарадње, без угрожавања суверенитета или кохезије унутар мултиетничких држава. У овом контексту, подршку и финансирање политичких партија и покрета у иностранству са етничким или религијским карактером би требало обесхрабрити, јер то утиче на домаће политичке процесе и често доприноси прекомерној политизацији питања мањина на штету друштвене интеграције и добрих међудржавних односа.

14. Слободан пријем прекограничних емитовања, било директно или посредством поновне трансмисије или поновног преноса, не може бити забрањен на основу етничке припадности, културе, језика или вере. Ограничења постоје само када се ради о преносима у којима се користи говор мржње или подстиче насиље, расизам или дискриминација.

Државе не би требало да ометају слободан пријем прекограничног емитовања. То би значило задирање у слободу изражавања, што је гарантовано међународним инструментима за заштиту људских права, а посебно у погледу прекограничне телевизије, у складу са чланом 4. Европске Конвенције о прекограничној телевизији из 1989. (у даљем тексту: „ЕКПТ“). Препорука 13. Упутстава о употреби језика мањина у електронским медијима (у даљем тексту: „Упутства за медије“)

истиче да слободан пријем прекограничних програма „неће бити забрањен на основу језика“. Такође, у члану 9 (1) ОКНМ се наводи да слобода изражавања укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја на језику мањине, без ометања од стране власти и без обзира на границе. Државе би, стога, требало да обезбеде да припадници националних мањина не буду дискриминисани приликом приступа домаћим и страним медијима. Штавише, у члану 11 (2) Европске повеље о регионалним или мањинским језицима из 1992. године, се тврди да, док прописи то дозвољавају, „државе потписнице преузимају обавезу гарантовања слободе директног пријема радио и телевизијског програма из суседних земаља на језику који се користи у идентичној или сличној форми у односу на регионални или мањински језик, а да се не супротстављају реемитовању радио и телевизијских програма из суседних земаља на том језику.“

Државе у којима живе мањине могу да наметну ограничења страним штампаним, електронским и осталим медијима, укључујући и нове медије, уколико заговарају националну, верску или расну мржњу и подстичу дискриминацију, расизам, насиље и непријатељство или употребу говора мржње. Члан 20. МСГПП је изричит у том погледу (укључујући забрану било какве ратне пропаганде). У ЕКЈП (члан 10.) се потврђује да право на слободу изражавања обухвата „слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања државних органа и без обзира на границе“. Исти члан прописује да остваривање ових слобода „може да

подлеже таквим формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне сигурности, за спречавање нереда или криминала[...]" . Према Европском суду за људска права, ограничења морају да буду сразмерна легитимном циљу коме се тежи (видети пример *Хендисајд против Уједињеног Краљевства*, пресуда од 7. децембра 1976, серија А, број 24).

У исто време, доступност страних емитовања на матерњем језику не ослобађају државу од испуњења обавезе да обезбеди емитовање на том језику нити оправдава смањење времена за емитовање на том језику. Ово начело је наведено Препорукама високог комесара за националне мањине о медијима (Препорука 13(2)) и Препорукама из Осла о праву националних мањина на употребу сопственог језика (Препорука 11.). Исто начело је потврђено од стране Саветодавног комитета о ОКНМ (АЦФЦ / ИНФ / ОП / И (2003) 004, став 50.), који каже да „доступност [...] програма из суседних држава не отклања потребу за обезбеђивањем програма о домаћим питањима која се тичу националних мањина и програма на мањинским језицима“. У циљу јачања социјалне кохезије и унапређења интеграције мањина у ширем друштву, важно је да они имају приступ не само иностраним емитовањима на свом језику, него и медијима у земљи боравка. Државе треба да олакшају, како домаће емитовање на мањинским језицима, тако и доступност мејнстрим медија.

15. Када се додељују повластице особама које припадају националним мањинама које живе у иностранству, државе

треба да осигурају доследну подршку особама које припадају мањинама у њиховој надлежности. Уколико државе показују већи интерес за мањине у иностранству него на властитој територији, или уколико активно подржавају одређену мањину у једној земљи док исту занемарују у другој, то може довести у питање мотиве и веродостојност њихових поступака.

Заштита и унапређење права особа које припадају мањинама је, прво и пре свега, обавеза државе у чијој надлежности та лица бораве. У складу са тим, постоји логично очекивање да ће, када држава понуди, спроводи или промовише права или политику која се тиче одређених мањина у иностранству, та иста држава заштитити и промовисати права особа која припадају мањинама унутар својих граница на пропорционалан начин. Држава такође треба да буде доследна приликом поступања према „матичној мањини“ у различитим земљама у којима живе и да избегне отворена неслагања у сличним ситуацијама. Држава у којој одређена мањина борави може да скрене пажњу на такве разлике и доведе у питање основне мотиве.

Ни под каквим околностима овај пример не би требало тумачити као повод за одступање од принципа садржаних у Препорукама 2, 5 и 6., или, општије, од међународних стандарда у вези са заштитом припадника националних мањина. Државе које се уздржавају од спровођења активне политике у вези са мањинама у иностранству, немају право да запоставе мањине које живе на њиховим територијама. Насупрот томе, ову препоруку не треба тумачити као подстицање пуног реципроцитета у међудржавним односима у погледу заштите мањина, будући да домаћи стандарди

постављени од стране појединих држава нису увек примењиви на ситуације у другим државама.

IV. Мултилатерални и билатерални инструменти и механизми

16. Државе треба да остварују прекограничну сарадњу у оквирима пријатељских билатералних и мултилатералних односа, и то више на територијалној него на етничкој основи. Прекогранична сарадња између локалних и регионалних власти и мањинских самоуправа може да допринесе толеранцији и просперитету, ојача међудржавне односе и подстакне дијалог о мањинским питањима.

Као што је потврђено у преамбули ОКНМ, „остварење толерантне и просперитетне Европе не зависи само од сарадње међу државама, већ захтева прекограничну сарадњу између локалних и регионалних власти, без обзира на устав и територијални интегритет сваке државе“. У последњих неколико деценија се развија све већи број међународних и наднационалних инструмената зарад промовисања прекограничних односа. Прва је била Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти и њени додатни протоколи из 1980. године. У скорије време, Европска унија је такође дала значајан допринос развоју законских инструмената за прекограничну сарадњу усвајањем Уредбе 2006 (ЕЗ) бр. 1082/2006 Европског парламента и Савета о европском груписању територијалне сарадње (СЕГТС).

Што се тиче конкретно мањина, чланови 17 и 18. ОКНМ подстичу државе да предузму мере за унапређење

прекограничне сарадње као средства за спровођење заштите и унапређење идентитета припадника националних мањина. Прекогранична сарадња треба, међутим, да се заснива више на територијалним а мање на етничким основама: треба да буде осмишљена зарад добробити целокупног становништва које живи на територији подржавног ентитета. Такође, таква сарадња треба да се спроводи на основу пријатељских билатералних и мултилатералних односа, који произилазе из општег међународног правног принципа пријатељских и добросуседских односа, који су већ разрађени у Препоруци 3.

17. При решавању питања која се тичу заштите особа које припадају националним мањинама, државе треба да се воде правилима и принципима дефинисаним у међународним документима о људским правима, укључујући и оне мултилатералне инструменте и механизме који су посебно направљени да подрже спровођење стандарда и обавеза које се тичу мањина.

Као део међународних људских права, права особа које припадају националним мањинама су универзална. У том смислу је важно да се ова права тумаче на уједначен начин и у складу са стандардима садржаним у мултилатералним инструментима, пре свега оним које су усвојиле Уједињене нације, ОЕБС, Савет Европе и ЕУ. Као што је наведено у Препоруци 3., права мањина имају међународни значај. Државе, стога, радије изражавају своју забринутост путем мултилатералних механизма, као што и билатерални односи могу бити под утицајем неједнаких преговарачких позиција и могу превидети мањине без „матичне државе“.

Треба напоменути да транспарентност доприноси промовисању разумевања и добре воље и да независни надзор помаже да се утврде међународне норме. Државе би, стога, имале користи од константног подношења извештаја о свим својим активностима у вези са националним мањинама у иностранству, међународним телима као што су Комитет за укидање расне дискриминације (КУРД) или Саветодавни комитет за ОКНМ.

18. Државе се подстичу да закључују билатералне споразуме и склапају друге билатералне договоре како би унапредиле и додатно развиле ниво заштите особа које припадају националним мањинама. Ови механизми пружају средства путем којих државе могу да размењују информације и питања, реализују интересе и идеје, и додатно подржавају мањине на основу пријатељских односа. Билатерални приступ треба да следи дух основних правила и принципа који су у основи мултилатералних инструмената.

У скорије време дошло је до значајног пораста билатералних споразума о прекограничној сарадњи у међудржавним односима који имају за циљ да побољшају заштиту мањина кроз, између осталог, успостављање заједничких комисија. У оквиру међународних стандарда, билатералних споразума и механизма које предвиђају, могу вршити корисне функције у поштовању и промовисању права особа које припадају мањинама. Чланом 18. ОКНМ државе се подстичу да закључе такве споразуме. Оне могу да обезбеде средства којима државе могу да деле информације и да шире интересе и идеје, и да додатно штите одређене мањине, на основу сагласности државе у чијој надлежности мањина живи. Чланови 26 и 31. Бечке

конвенције о уговорном праву из 1969. године предвиђају да би уговоре требало реализовати и тумачити са добром намером. Билатерални уговори не би требало да нуде мање могућности, већ би требало да понуде више и пожељно је да даље допринесу употпуњавању међународних стандарда. Они не би требало да буду формулисани на начин који би довео до тумачења које се разликује од мултилатерално успостављених стандарда и требало би пре да употпуне него да замене обавезе државе пребивалишта.

19. Државе треба добро да искористе све доступне домаће и међународне инструменте како би ефикасно решиле могуће спорове и спречиле сукобе о мањинским питањима. Ово може укључивати саветодавна и консултативна тела као што су већа националних мањина, заједничке комисије и одговарајуће међународне организације. Кроз одговарајуће билатералне или мултилатералне споразуме треба унапред успоставити механизме за посредовање у спору или за арбитражу.

Билатерални споразуми о заштити права особа које припадају мањинама на територији обе државе често спроводе заједничке комисије за праћење и спровођење таквих споразума. Штавише, у многим државама законодавство предвиђа саветодавна тела о питањима мањина. Да би била делотворна, ова тела би требало да укључе представнике мањина и све друге који могу да пруже одређену стручност и којима би они који доносе одлуке требало обезбеде адекватне ресурсе и обратe пажњу на њих. Ово је потврђено Декларацијом Уједињених нација о мањинама (Члан 2 (2) и 2 (3)), Документом из Копенхагена (став 35.), ОКНМ (Члан 15.) и,

посебно у вези са саветодавним и консултантским телима, Препорукама из Лунда о ефикасном учешћу националних мањина у јавном животу (12 и 13.).

Саветодавна и стручна тела, као што је Венецијанска комисија, могу понудити корисна упутства и правне савете државама о спорним законским иницијативама и требало би да буду консултована пре њихових усвајања. Штавише, такво законодавство треба да буде предмет домаће периодичне ревизије и може да садржи клаузулу заласка сунца.

У случају спора, међународна пракса, укључујући и високог комесара за националне мањине, указују на значај учешћа независних трећих лица или мултилатералних механизма за посредовање и арбитражу у проналажењу мирољубивих и одрживих решења. Комбинована употреба билатералних и мултилатералних инструмената такође може бити корисна и водити до мање пристрасног дискурса и корективних радњи.