

Udhëzimet e Lubjanës për Integrimin e Shoqërive Diverse

Nëntor 2012

Udhëzimet e Lubjanës për Integrimin e Shoqërive Diverse & Shënime shpjeguese

Nëntor 2012

Në rast të ndonjë mospërputhje apo ambiguiteti ndërmjet versionit origjinal në gjuhën angleze dhe versionit të përkthyer në gjuhën shqipe, mbizotron versioni në gjuhën angleze.

Publikuar dhe shpërndarë nga Komisari i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare (KLPK).

Ju lutemi ndjehuni të lirë të kopjoni çdo informatë nga ky doracak; me atë që të citoni burimin e atyre informatave të shfrytëzuara.

ISBN: 978-90-75989-19-9

© Komisari i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare (KLPK) 2012 për versionin origjinal në gjuhën angleze

Shtypur në Holandë

Në dispozicion e keni, gjithashtu, edhe në formë elektronike në:
www.osce.org/HCNM (versioni origjinal në gjuhën angleze)

Për më shumë informata, ju lutemi kontaktoni:
OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel: +31 (0)70 312 5500 Fax: +31 (0)70 636 5910
E-mail: HCNM@HCNM.org
Website: www.osce.org/HCNM

Përmbajtja

Hyrje	2
I. Parime strukturore	7
Sovraniteti ngërthen përgjegjësi	7
Qeverisja e mirë dhe demokratike	9
Mos-diskriminimi dhe barazia efektive	10
Respekt për të drejtat e njeriut dhe mbrojtjen e tyre, përfshirë të drejtat e pakicave	12
II. Parimet për integrim.....	14
Njohja e diversitetit dhe identiteteve të shumëfishta.....	14
Primati i vetë-identifikimit vullnetar.....	15
Qasja jo-izoluese ndaj çështjeve të pakicave.....	17
Institucione publike të përbashkëta, ndjenjë e përkatësisë dhe akomodimit të përbashkët.....	18
Përfshirja dhe pjesëmarrja efektive	20
Të drejtat dhe detyrat.....	21
Marrëdhëniet midis komuniteteve.....	22
Politikat që u referohen shumicave dhe pakicave	23
III. Elementet e kornizës së politikës integruese	25
Formulimi i politikave efektive	25
Legjislacioni dhe institucionet	30
Aktorët dhe rolet	34
IV. Sferat kyçe të politikës	41
Kundër-diskriminimi dhe barazia e plotë dhe efektive	41
Shtetësia ⁴³	
Pjesëmarrja efektive.....	49
a. Pjesëmarrja në çështjet publike.....	50
b. Pjesëmarrja sociale dhe ekonomike	51
c. Pjesëmarrja në jetën kulturore dhe fetare.....	54
Gjuha	56
Arsimi	59
Siguria dhe zbatimi i ligjit.....	62
Qasja në drejtësi	64
Media	65
Diversiteti i simboleve dhe përdorimi i tyre në sferën publike.....	69

Hyrje

Në vendimin e Helsinkit të korrikut të vitit 1992, Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) themeloi pozitën e Komisarit të Lartë për Pakicat Kombëtare (KLPK) për të qenë një instrument në parandalimin e konflikteve në fazën sa më të hershme të mundur lidhur me tensionet që ndërlidhen me çështjet e pakicave kombëtare. Gjatë 20 viteve të kaluara, që të tre Komisarët e njëpasnjëshëm janë ballafaquar me një numër të madh çështjesh periodike në punën e tyre. Si rezultat i kësaj, ata kanë botuar gjashtë Rekomandime dhe Udhëzime tematike duke sjellë informata dhe këshilla për shtetet të cilat ballafaqoheshin me çështje të njëjta. Tre Rekomandimet e para – *Rekomandimet e Hagës lidhur me të drejtat për arsim të pakicave kombëtare*, *Rekomandimet e Oslo-s lidhur me të drejtat gjuhësore të pakicave kombëtare* dhe *Rekomandimet e Lund-it për pjesëmarrjen efektive të pakicave kombëtare në jetën publike* – trajtojnë kryesisht përforcimin dhe elaborimin e të drejtave dhe standardeve të pakicave në sferat e arsimit, gjuhës dhe të pjesëmarrjes në jetën publike. Dy botimet vijuese – *Udhëzime për përdorimin e gjuhëve të pakicave në mediat transmetuese* dhe *Rekomandimet për politikën në shoqëritë shumetnike* – u dedikohen sfidave specifike me të cilat ballafaqohen shumica e shteteve për të mundësuar politikën efektive në shoqëritë diverse etnike dhe në sigurimin e të drejtave të pakicave për t'i qasur në emetime nëpër media në gjuhën e tyre. Kompletin më i fundit i Rekomandimeve – *Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen për Pakicat Kombëtare në Marrëdhëniet Ndërshtetërore* – u drejtohen kushteve dhe kufizimeve brenda të cilave shtetet mund të mbështesin pakicat që jetojnë nëpër shtete të tjera.

Të gjitha çështjet e mbuluara me këto publikime në mënyrë të drejtpërdrejtë lidhen me përpjekjet e Komisarëve për të reduktuar tensionet dhe për të parandaluar konfliktet ndëretnike. Eksperienca e KLPK-ve tregon se diversiteti në vete nuk është as në korrelacion të rëndomtë me rritjen e tensioneve, e as me rritjen e dhunës. Asnjë konflikt etnik, prej një numri të madh konfliktesh etnike, që kanë shpërthyer në Evropën e pas Luftës së Ftohtë, nuk ka qenë i pashmangshëm. Ato kanë ardhur si pasojë të zgjedhjeve politike të cilat kanë mund të jenë të tjera. Konfliktet e tilla zakonisht kanë rrënjët në mohimin e të drejtave themelore dhe në përjashtimin sistematik dhe/ose përjashtimin dhe largimin sistematik të komuniteteve të tëra.

Kjo është arsyeja se pse mbrojtja e të drejtave të njeriut, përfshirë këtu dhe të drejtat e pakicave, është detyrimisht e lidhur me ruajtjen e paqes dhe stabilitetit brenda dhe midis shteteve. Shtetet janë të obliguara që të garantojnë mundësi të barabarta për të gjithë, pa marrë parasysh se a i takojnë ato shumicës apo pakicës, për pjesëmarrje në jetën ekonomike, sociale, kulturore dhe politike të shoqërisë. Për më shumë, shtetet kanë interes praktik në sigurimin e mundësive të barabarta për pjesëmarrje; pjesëmarrja e ulët nga ana e grupeve të përjashtuara apo marginalizuara ka për tendencë të sjellë shpenzime të drejtpërdrejta dhe të tërthorta për shoqërinë si rezultat i kontributeve të reduktuara për mallrat e konsumit të përgjithshëm dhe rritjes së kostove lidhur me miratimin e politikave për t'i adresuar pasojat e shumëfishta që vijnë nga përjashtimi.

Madje, Komisarët e Lartë në vijim e kanë kuptuar se thjeshtë njohja dhe akomodimi i kulturës, identitetit dhe i interesave politike të pakicave, si dhe promovimi i pjesëmarrjes së të gjithëve, ndoshta, nuk është i mjaftueshëm për të ndërtuar një paqe të qëndrueshme dhe afatgjate. Si rezultat i kësaj, Komisarët e Lartë më tutje kanë rekomanduar që shtetet të miratojnë dhe të zbatojnë politika që kanë për qëllim promovimin e integritit dhe të bashkëjetesës në shoqëritë diverse dhe shumetnike.

Nëse shoqëritë diverse nuk kanë politika të mira integruese, ekziston rreziku që komunitetet e ndryshme, në veçanti ato më të mëdha dhe më të koncentruar në një territor, të ndahen shumë, të kenë pak ose aspak interesa të përbashkëta, si dhe ndjenjë për përkatësi të përbashkët. Ndarjet e tilla në shoqëri paralele dhe të palidhura posedojnë një rrezik të konsiderueshëm për suksesin dhe stabilitetin e cilit do shtet shumetnik. Ky rrezik mund të zbutet nëpërmjet një procesi të integritit të menaxhuar mirë, i cili mund të luajë rol crucial në parandalimin e tensioneve nga eskalimi i tyre në ndonjë konflikt dhe kjo, madje, paraqet një parakusht për ndërtimin e shoqërisë së barabartë. Integrimi rrënjësisht kërkon përmbushjen e përgjegjësive që ngërthen sovraniteti, përfshirë këtu respektimin e të drejtave të njeriut dhe sigurimin e qeverisjes së mirë dhe efektive, që detyrimisht është i lidhur me stabilitetin e përgjithshëm të secilës shoqëri pluraliste.

Udhëzimet e Lubjanës për Integrimin e Shoqërive Diverse kanë për qëllim ta përcaktojnë këtë mentalitet dhe këto qasje. Udhëzimet shkojnë përtej mbështetjes dhe njohjes së kulturës, identitetit, interesave politike të pakicave që si shtesë t'u rekomandojnë shteteve për të siguruar komunikim dhe interaksion midis etnikumeve të ndara. Këto Udhëzime sugjerojnë që pakicat kombëtare jo vetëm se duhet t'i gëzojnë të drejtat ligjore për pjesëmarrje efektive në qeverisjen e përgjithshme të shtetit, por se ato duhet gjithashtu edhe të inkurajohen për ta bërë atë.

Integrimi është proces dinamik, i cili përfshinë shumë aktorë për angazhime të përbashkëta të cilat lehtësojnë pjesëmarrjen aktive të të gjithë anëtarëve të shoqërisë diverse në jetën ekonomike, politike sociale dhe kulturore, dhe gjithashtu siguron përkujdesje për ndjenjën e përbashkët dhe përfshirëse të përkatësisë në nivele kombëtare dhe lokale. Me qëllim që të mbështesin proceset integruese, shtetet duhet të miratojnë politika të cilat kanë për qëllim të krijojnë një shoqëri në të cilën respektohet diversiteti dhe ku të gjithë, përfshirë edhe anëtarët e të gjitha grupeve etnike, gjuhësore, kulturore ose fetare, kontribuojnë në ndërtimin dhe mirëmbajtjen e identitetit të përbashkët dhe përfshirës qytetar. Kjo arrihet me sigurimin e mundësive të barabarta për të gjithë për të kontribuar dhe përfituar nga sistemi politik. Kërkon që shteti të sigurojë respektimin e të drejtave të të gjithëve dhe të krijojë kushte që të gjithë anëtarët e shoqërisë të mund të marrin përgjegjësi. Shoqëria si tërësi përfiton nga një politikë e tillë. Ky proces mund të sjellë ndryshime në kulturat e shumicës dhe të pakicave. Prandaj KLPK-ja preferon të flasë për integrimin e shoqërive shumetnike, e jo për integrimin e grupeve të cilat janë pakica në një shoqëri të caktuar.

Duke marrë parasysh rritjen e diversitetit etno-kulturor brenda të gjitha shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së dhe interesin e përbashkët e të shtuar në modelet dhe në qasjet e integrimit, KLPK-ja ka vendosur të bashkojë eksperiencat kolektive të KLPK-ve dhe t'i ndajë ato në formë të këtyre Udhëzimeve. Kjo paraqet një përpjekje për të siguruar udhëzime për atë se si duhet të punojnë shtetet në drejtim të rritjes së integritetit dhe bashkëjetesës sociale, duke ju drejtuar çështjeve të gjera për atë se si të mbrohen dhe promovohen të drejtat e njeriut, përfshirë këtu edhe të drejtat e komuniteteve të ndryshme për të ruajtur identitetet e tyre. Asnjë këshillë e përgjithshme që është e aplikueshme për të gjitha shtetet anëtare nuk mund të mundësojë përgjigje specifike lidhur me përmbajtjen e politikave të shteteve, sepse secili shtet ka kontekstin e vet. Gjithsesi, këto Udhëzime njohin se përgjegjësia për ta mbështetur procesin e integrimit dhe për t'i zbatuar politikatat integruese gjithmonë mbetet punë e shtetit.

Udhëzimet kombinojnë qasjen normative dhe praktike, bazuar në eksperiencën e KLPK-së të akumuluar gjatë punës, në veçanti me çështjet e pakicave kombëtare në kontekst të tranzicionit pas Luftës së Ftohtë, ndërtimit të shtetit dhe konsolidimit të tij. Edhe pse ato bazohen në eksperiencën specifike të punës së KLPK-së dhe nuk përfshijnë një tërësi të politikave integruese, ato gjithsesi përmbajnë informata dhe konkluzione që mund të jenë relevante në shumë kontekste të ndryshme.

Termi “pakicë kombëtare”, siç përdoret në Udhëzimet, i referohet spektrit të gjerë të grupeve pakica, përfshirë komunitetet etnike, fetare, gjuhësore dhe kulturore,

pa marrë parasysh se vallë ato grupe janë të pranuar si të tilla nga shtetet ku ata jetojnë, pa marrë parasysh përcaktimin që aplikohet ose theksohet prej tyre. Madje, “pakica” shpesh përdoret si shkurtesë për “personat që u takojnë pakicave kombëtare”. Kjo nuk donë të thotë se të gjitha parimet, të drejtat e pakicave dhe opsionet e politikave të prezantuara në dokument aplikohen në çdo situatë në të njëjtën mënyrë. Është e qartë se, përdërisa standardet themelore të të drejtave të njeriut vlejnë për të gjithë, politikën e mira integruese duhet të përpilohen në një mënyrë që të përmbushin sfidat dhe nevojat e grupeve të ndryshme minoritare dhe rrethanave të ndryshme. Përmbajtja e politikave integruese mund të varet nga faktorë, siç janë numri i personave të përfshirë, madhësia e vendbanimeve dhe e koncentrimit gjeografik, si dhe nevojave sociale, ekonomike dhe kulturore të veçanta, ndërmjet konsideratave tjera. Madje, dhe fakti që shumë individë kanë identitete të shumëfishta të cilat mund të paraqiten në mënyra, kohë dhe në kontekste të ndryshme, gjithashtu, duhet të merret parasysh gjatë përpilimit të politikave integruese.

Këto Udhëzime përbëhen prej katër pjesëve: prej parimeve strukturore, parimeve për integrim, elementeve të kornizës së politikës integruese dhe prej sferave kryesore të politikës. Parimet strukturore, të paraqitura pa ndonjë hierarki, janë të ndërlidhura dhe të nevojshme edhe pse asnjëherë nuk arrihen të tërësi. Ato janë qëllime në drejtim të të cilave duhet të orientohen të gjitha shtetet, dhe është vështirë të mendohet se politikën e mira integruese mund të jenë të realizueshme në mungesë të përpjekjeve për t'i vendosur këto parime. Pasi që këto parime strukturore asnjëherë nuk mund të arrihen në mënyrë të përkryer dhe njëherë përgjithmonë, atëherë arrijtet e tyre të papërsosura nuk mund të trajtohen si arsye për mosmiratimin ose moszbatimin e politikave integruese. Parimet për integrim mundësojnë teza dhe vlera themelore të cilat lidhen në mënyrë më specifike me integrimin ose thjeshtë janë të domosdoshme për formulimin e politikës integruese. Elementet e kornizës së politikës integruese përcaktojnë kornizën e elaborimit dhe zbatimit të politikave integruese, përfshirë këtu mekanizmat, proceset dhe temat e ndërlidhura. Së fundi, sferat kyçe politike, edhe pse nuk janë listë e shterur e sferave relevante politike, lidhen me konsideratat tematike kryesore të bazuara në eksperiencat e KLPK-së dhe përfshijnë më tepër shembuj specifik brenda këtyre sferave të politikave, të cilat duhen zgjedhur dhe miratuar secila në kontekst specifik.

Integrimi i shoqërisë është sferë e ndërlidhur dhe sferë e politikave ndërlidhëse, dhe Udhëzimet janë rezultat i punës dhe i eksperiencës së akumuluar gjatë 20 viteve të kaluara. Ato bazohen në informatat e vlefshme të anëtarëve të tanishëm dhe të kaluar të stafit të KLPK-së, përfshirë Francesco Palermo-n dhe Ilze Brands Kehris-in. Ata gjithashtu kanë përfitur nga angazhimi dhe nga informatat e shumë

ekspertëve të jashtëm të cilët kanë kontribuar me komente dhe me kritika për versionet e mëparshme të Udhëzimeve. Si ekspertë të jashtëm konsiderohen: Rainer Bauböck, Alex Grigorev-Roinishvili, Mihails Hazans, Kristin Henrard, Tom Hadden, Sally Holt, Thomas Huddleston, Jennifer Jackson-Preece, Milena Klajner, Antti Korkeakivi, Mark Lattimer, Tove Malloy, Jan Nissen, John Packer, Petra Roter, Patrick Simon dhe Sarah Spencer. Këto Udhëzime janë, gjithsesi, të bazuara në eksperiencën specifike të KLPK-së dhe nuk pasqyrojnë pikëpamjet të asnjë eksperti në veçanti.

Qëllimi i Udhëzimeve është që t'u sigurojnë politikëbërësve dhe përfaqësuesve të shteteve parime udhëzuese dhe këshilla praktike për atë se si t'i elaborojnë dhe zbatojnë politikat të cilat lehtësojnë integrimin e shoqërive diverse. Shpresojmë se edhe aktorët e tjerë, të cilët kontribuojnë në role të ndryshme për këtë proces, përfshirë këtu edhe shoqërinë qytetare dhe aktorët e sektorit privat, si dhe institucionet e pavarura gjithashtu, do të kenë përfitim në punën e tyre nga Udhëzimet. Përpilimi dhe zbatimi i politikave integruese duhet të jetë në mesin e prioritetëve të të gjitha shteteve që dëshirojnë të rregullojnë diversitetin dhe të shmangin rrezikun nga konflikti që mund të krijohet nga ndarja e madhe dhe nga tensionet midis grupeve në shoqëri, dhe me atë të kontribuohet për paqen dhe stabilitetin afatgjatë. Me këmbimin e konkluzioneve nga puna 20 vjeçare e KLPK-ve për mbështetjen e proceseve drejt integritit të shoqërisë dhe për dhënien e rekomandimeve të bazuara në këtë eksperiencë, shpresojmë që këto Udhëzime do të kontribuojnë në elaborimin dhe zbatimin e politikave integruese efektive nga ana e shteteve anëtare.

Knut Vollebaek
Komisari i Lartë i OSBE-së për Pakicat Kombëtare
Hagë, 7 nëntor 2012

I. Parime strukturore

Sovraniteti ngërthen përgjegjësi

1. Një shtet sovran dhe funksional është parakusht për një shoqëri stabile. Sovraniteti nënkupton atë se shteti ka të drejta dhe përgjegjësi ndaj popullatës së vet, por edhe si pjesëmarrës në komunitetin ndërkombëtar. Një nga përgjegjësitë e sovranitetit të shtetit duhet të përfshijë përpilimin dhe zbatimin e politikave integrale duke u bazuar në kornizë të shëndoshë institucionale dhe ligjdhënëse.

Sovraniteti i shtetit është parimi themelor i të drejtës ndërkombëtare, i kodifikuar dhe i nënvizuar në shumë dokumente kyçe ndërkombëtare.¹

Një shoqëri stabile në të cilën gjejnë vend proceset dinamike të ndryshimeve pa aplikim të dhunës mund të arrihet, të mirëmbahet dhe të zhvillohet më tutje vetëm nëse ekzistojnë kushtet për ekzekutimin efektiv të sovranitetit. Madje, sovraniteti duhet të ushtrohet sipas parimeve vijuese: qeverisjes së mirë dhe demokratike, jo-diskriminim, barazi efektive, respektim dhe mbrojtje të të drejtave të njeriut, përfshirë këtu edhe të drejtat e pakicave.

Në shtetet moderne demokratike detyra e tyre ndaj popullatës bazohet në pëlqimin e njerëzve. Kështu, sovraniteti është edhe i njerëzve edhe për njerëzit. Sovraniteti ngërthen jo vetëm të drejta por, gjithashtu, detyra dhe përgjegjësi.

¹ Kjo përfshin, ndër të tjera, nenet 1 dhe 2 të Kartës së Kombeve të Bashkuara (më tutje në tekst "Karta e KB"); Aktin Final të Helsinkit të KSBE-së të vitit 1975, Parimet I-X; Dokumenti i vitit 1990 të Parisit për Evropën e Re; Dokumentin e KSBE-së të vitit 1990 të Takimit të Kopenhagës për Dimensionin Njerëzor (më tutje në tekst "Dokumentin e Kopenhagës"), paragrafi 37; Konventën Kornizë të vitit 1995 për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare të Këshillit të Evropës (më tutje në tekst "FCNM"); Preambulën dhe nenin 21, Deklaratën e Kombeve të Bashkuara të vitit 1992 për të Drejtat e Personave që u Takojnë Pakicave Kombëtare ose Etnike, Fetare dhe Gjuhësore (më tutje në tekst "Deklarata e KB për Pakicat"), neni 8 (4) dhe Dokumentin Përfundimtar të BE-së të vitit 1994 nga Konferenca Inauguruese për Paktin e Stabilitetit në Evropë (më tutje në tekst "Pakti i Stabilitetit"), paragrafi 1.6.

Në veçanti, shtetet janë të obliguara të sigurojnë ushtrimin e të drejtave dhe lirive të njeriut, përfshirë këtu edhe të drejtat e pakicave, për secilin brenda juridiksionit të tyre.²

Në kontekstin e përgjegjësisë ndërkombëtare të respektohen dhe mbrohen të drejtat e njeriut, përfshirë të drejtat e pakicave, shtetet janë llogaridhënëse ndaj komunitetit ndërkombëtar, dhe janë, për atë shkak, të obliguara t'i pëmbushin obligimet e tyre raportuese ndaj organeve ndërkombëtare mbikëqyrëse dhe këshillëdhënëse. Organet e tilla luajnë një rol të rëndësishëm në promovimin e transparencës, mirëkuptimit dhe vullnetit të mirë, kështu që shtetet duhet detyrimisht t'i mbështesin, zhvillojnë dhe tërësisht marrin pjesë në këta mekanizma.

Përgjegjësitë e shteteve të cilat janë të ngërthyer në sovranitetet përfshijnë promovimin e integritetit të shoqërisë. Duke u bazuar në eksperiencën e Komisarit të Lartë të OSBE-së për Pakicat Kombëtare (më tutje në tekst "KLPK"), paqja e afatgjate, stabiliteti, siguria e brendshme dhe e jashtme dhe prosperiteti janë të lidhur me mundësimin e proceseve të integritetit të të gjitha pjesëve përbërëse të shoqërisë. Kjo nënkupton se shtetet e mbrojnë diversitetin e tyre nëpërmjet të politikave dhe kornizave institucionale dhe legjislative të cilat e lehtësojnë përfshirjen, njohjen dhe rregullimin e përbashkët.

Mungesa apo ekzistenca e papërsosur e një shteti funksional nuk mund të parashtrahet si arsye për shmangien nga përpilimi dhe zbatimi i politikave integruese; përkundrazi, eksperiencia e KLPK-së tregon se kur politikat integruese janë të vendosura, në fakt ato ju ndihmojnë shteteve për të funksionuar më mirë.

2 Kjo përgjegjësi është e ngërthyer, ndër të tjera, në Aktin Përfundimtar të Helsinkit të KSBE-së, Parimi VII, paragrafi 4; në Konventën Evropiane të vitit 1950 për Mbrojtjen e të Drejtave dhe Lirive Fundamentale të Njeriut (më tutje në tekst: "ECHR"), neni 1; dhe, lidhur me pakicat në veçanti, në Konventën Ndërkombëtare të KB-ve të vitit 1966 për të Drejtat Civile dhe Politike (më tutje në tekst: "ICCPR"), neni 27; në Deklaratën e KB-ve për Pakicat, neni 1(1); në Dokumentin e Kopenhagës, paragrafët 33(1) dhe 36(2); dhe në FCNM, neni 1.

Qeverisja e mirë dhe demokratike

2. Qeverisja e mirë dhe demokratike shërben për nevojat dhe për interesat e tërë popullatës së shtetit. Përderisa demokracia implikon pushtetin e shumicës në vendimmarrjen politike, ajo gjithashtu implikon edhe mbrojtjen kundër abuzimit të pushtetit nga shumica. Kjo arrihet me sigurimin e mbrojtjes, pjesëmarrjen e pakicave dhe me lehtësimin e proceseve përfshirëse të qeverisjes të cilat i përfshijnë të gjithë anëtarët e popullatës.

Demokracia pluraliste, ndarja e pushtetit, sundimi i ligjit dhe respektimi i të drejtave të njeriut, detyrimisht të ndërlidhur njëra me tjetrën, janë parakushtet për paqe, siguri dhe drejtësi afatgjate.

Të gjitha shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së janë përbetuar në demokraci, përfshirë pluralizmin politik, si parim fundamental nëpërmjet të obligimeve të tyre ligjore dhe politike.³ Pasi që autoriteti i qeverisë është i bazuar në vullnetin e njerëzve⁴, kjo implikon që secili ka të drejtë të marrë pjesë në çështjet publike. Kjo në fakt kërkon që institucionet përfaqësuese të ekzistojnë në të gjitha nivelet⁵.

Demokracia dhe qeverisja të udhëhequr nga parimet e tyre – i referohen dhe mbrojnë tërë popullatën e shtetit, pa marrë parasysh dallimet ose origjinën kulturore, sociale, ekonomike, gjuhësore, etnike ose religjioze. Shtetet duhet patjetër tërësisht t'i respektojnë sundimin e ligjit dhe standardet ndërkombëtare të të drejtave të pakicave, përfshirë ato që kanë të bëjnë me pjesëmarrjen efektive të pakicave⁶. Prandaj, proceset demokratike të vendimmarrjes mundësojnë që secili në mënyrë efektive të marrë pjesë dhe të shprehë mendimin e tij/saj, përfshirë këtu edhe ato që janë në pozitë të pabarabartë strukturore⁷.

Qeverisja e mirë dhe demokratike mund të ketë nevojë për forma pjesëmarrëse të vendimmarrjes që në mënyrë pro-aktive arrijnë deri te grupet të cilat në kushte tjera do të kishin qenë të margjinalizuara.

3 Dokumenti i Kopenhagës, Preambula dhe paragrafët 5 dhe 6.

4 Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut, neni 21(3).

5 Unioni Inter-Parlamentar, Deklarata Universale për Demokraci, 1997 (më tutje në tekst: "UDD"), paragrafi 11.

6 Rekomandimet e Lund-it për Pjesëmarrje Efektive të Pakicave Kombëtare në Jetën Publike, 1999 (më tutje në tekst: "Rekomandimet e Lund-it"), Rekomandimi 2.

7 Shih, ndër të tjera, Komentin e Komitetit Këshillëdhënës të vitit 2008 për Pjesëmarrjen Aktive të Personave që ju Takojnë Pakicave Kombëtare në Jetën Kulturore, Sociale dhe Ekonomike dhe Çështjet Publike (më tutje në tekst: "Komentet për Pjesëmarrjen").

Qeverisja demokratike kërkon ndarjen e pushteteve. Në kontekste të caktuara, pjesëmarrja efektive mund të rritet nëpërmjet të instrumenteve siç janë shpërqendrimi territorial dhe jo-territorial ose aranzhime për ndarje të e pushtetit⁸.

Mos-diskriminimi dhe barazia efektive

3. Mos-diskriminimi dhe barazia efektive nuk janë vetëm parime fundamentale dhe të ndërlidhura; ato janë parakushtet për kontribut efektiv të të gjithëve për të mirën e përbashkët. Ndalimi i diskriminimit ngërthen barazi para ligjit dhe mbrojtje të barabartë me ligj, si dhe largim të pengesave për barazi efektive. Sigurimi i barazisë efektive në ligj në fakt implikon, gjithashtu, një obligim pozitiv për adoptimin e politikave të qëllimshme, dhe aty ku është e nevojshme, edhe masa të veçanta.

Ndalimi i diskriminimit dhe promovimi i barazisë efektive janë parime të shprehura në instrumentet ndërkombëtare për të drejtat e njeriut në nivel universal⁹ edhe në atë rajonal.

Në nivel rajonal, OSBE-ja i ka afirmuar parimet e jo-diskriminimit dhe të barazisë¹⁰. Lidhur me pakicat në veçanti, ushtrimi i të drejtave të pakicave pa diskriminim përfshihet në një numër të madh të dokumenteve¹¹. Duhet theksuar se shumica e shteteve pjesëmarrëse të OSBE-së i kanë ngërthyer këto parime dhe standarde në kushtetutat e tyre. Për shtetet anëtare të Këshillit të Evropës, ECHR-ja në mënyrë eksplicite ndalon diskriminimin në aspektin e lirisë së organizimit në asociacione të pakicave kombëtare si dhe ndalesave tjera bazuar në racë, ngjyrë, gjuhë, religjion dhe origjinë kombëtare ose sociale.¹² Ndër të tjera, jo-diskriminimi në bazë të

8 Rekomandimet e Lund-it, Rekomandimet 14 – 20.

9 Shiko Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut të vitit 1948, nenet 2 dhe 7; ICCPR, nenet 2, 26 dhe 27; Konventën Ndërkombëtare të vitit 1966 për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (më tutje në tekst: "ICESCR"), neni 2; dhe Konventa Ndërkombëtare e vitit 1965 për Eliminimin e të Gjitha Formave të Diskriminimit Racor (më tutje në tekst: "ICERD"), neni 1. Për më shumë, instrumentet vijuese mbulojnë të gjitha bazat e mbrojtura relevante, siç janë, raca, ngjyra, gjuha (ICCPR dhe ICESCR), prejardhja (ICERD), origjina kombëtare ose sociale (ICCPR dhe ICESCR), origjina kombëtare ose etnike (ICERD) dhe religjioni (ICCPR dhe ICESCR), dhe janë lista të hapura të cilat përfshijnë në vete dhe "Statuse tjera".

10 Akti Përfundimtar i Helsinkit i KSBE-së, Parimi VII; Dokumenti Përfundimtar i Vjenës i vitit 1989, paragrafët 13(7) dhe 13(8)); dhe Dokumenti i Kopenhagës, paragrafët 5(9), 25(3) dhe 25(4).

11 Deklarata e KB për Pakicat, neni 2(1); dhe Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 31. Si shtesë, FCNM, neni 4(1), në mënyrë specifike ndalon rreptësisht diskriminimin e bazuar në përkatësinë në pakicë kombëtare.

12 ECHR-ja, neni 14 dhe Protokollit 12.

racës dhe origjinës etnike¹³ dhe kombësisë¹⁴ është kodifikuar gjithashtu edhe nga Bashkimi Evropian¹⁵ dhe zbatohet nëpërmjet dy Direktivave.¹⁶

Trajtimi i barabartë nuk nënkupton trajtim identik. Për të qenë efektiv, parimi i barazisë gjithsesi lejon – dhe në disa raste kërkon – trajtim të ndryshëm për disa persona për tu siguruar se ata i gëzojnë të gjitha të drejtat në bazë të barabartë me anëtarët e tjerë të shoqërisë. Disa instrumente afirmojnë se kur ka nevojë dhe kur është përshtatshëm duhet të miratohen masa të veçanta¹⁷ për të siguruar barazi të plotë dhe efektive për grupet që janë në pozitë të papëlqyeshme për shkak të diskriminimit të tyre të sistematizuar ose të vazhdueshëm në të kaluarën. Masat e tilla nuk përmbajnë diskriminim, përderisa ato ndjekin këtë qëllim legjitim dhe janë proporcionale me atë qëllim.¹⁸

Barazia formale shpesh herë nuk është e mjaftueshme për të garantuar barazi të plotë dhe efektive për të gjithë anëtarët e shoqërisë. Si rezultat, shtetet duhet të miratojnë politika specifike dhe të qëllimshme për shmangien e pengesave ligjore, ekonomike dhe/ose sociale të cilat mund të kufizojnë barazinë efektive dhe të pengojnë pjesëmarrjen e plotë të të gjithëve në jetën politike, ekonomike, sociale dhe kulturore të shtetit. Politikat e tilla të qëllimshme mund të shkojnë, thjesht, përtej largimit të pengesave për mundësitë e barabarta dhe të kenë për qëllim të krijojnë barazi thelbësore, e cila implikon barazi të rezultateve në sferat e politikave relevante.

13 Marrëveshja për Funkcionimin e Bashkimit Evropian (më tutje në tekst: "TFEU"), neni 19.

14 TFEU, neni 18.

15 Marrëveshja e Amsterdimit, 1997.

16 Direktivat 2000/43/EC (që mbulojnë origjinën racore dhe etnike) dhe 2000/78/EC (që mbulojnë, ndër të tjera, religjionin ose besimin).

17 Termet e tjera përfshijnë "veprime afirmative", "veprime pozitive" dhe sipas FCNM, "masat adekuate" (neni 4.2).

18 Shiko, ndër të tjera, Komiteti i KB-ve për të Drejtat e Njeriut (më tutje në tekst "HRC", Komentin e Përgjithshëm të CCPR nr. 18 për jo-diskriminim, 10-11-1989; Komiteti i KB-ve për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, Komenti i Përgjithshëm nr. 20 për jo-diskriminim; ICERD, neni 2(2), dhe CERD Rekomandimet e përgjithshme nr. 32 për kuptimin dhe vëllimin e masave të veçanta; Deklaratën e KB-ve për Pakicat, neni 4; FCNM, neni 4(2); dhe Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 31; Takimi i vitit 1991 në Gjenevë i Ekspertëve për Pakicat Kombëtare të CSCE-së, pjesa IV; dhe Direktiva e BE-së 2000/43/EC, neni 5.

Respekt për të drejtat e njeriut dhe mbrojtjen e tyre, përfshirë të drejtat e pakicave

4. Respekti për të drejtat dhe liritë fundamentale të njeriut, përfshirë të drejtat e pakicave, shoqërive diverse u mundëson plotësisht të zhvillojnë kushte për siguri, paqe dhe marrëdhënie bashkëpunimi. Përkushtimet ndërkombëtare dhe obligimet e detyrueshme janë minimum standarde që shtetet duhet t'i mbikëqyrin. Obligimet pozitive, gjithashtu, ngërthejnë politika pro-aktive dhe promovim të respektimit të plotë për të drejtat e të gjithë individëve.

Të drejtat e pakicave janë pjesë përbërëse e ligjeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut dhe imponojnë obligime ligjore mbi secilin anëtar të komunitetit ndërkombëtar. Shtetet pjesëmarrëse të OSBE-së gjithashtu janë të obliguar nga përkushtimet e tyre politike në sferën e të drejtave të pakicave¹⁹. Karta e KB nënvizon rëndësinë e parandalimit dhe eliminimit të rreziqeve për paqe,²⁰ kështu historia na tregon se atëherë kur shtetet nuk i mbrojnë të drejtat e pakicave në mënyrë adekuate, ekzistojnë më shumë gjasa për shpërthim të konflikteve.

Mbrojtja dhe promovimi i të drejtave të njeriut, përfshirë të drejtat e pakicave, ju ndihmon shteteve të përforcojnë bashkëjetesën e shoqërive të tyre përderisa respektohet diversiteti, që mund të konsiderohet si parakusht për paqen, sigurinë dhe stabilitetin afatgjatë.

Për të promovuar integritetin në shoqëri, shtetet duhet të njohin diversitetin në shoqëritë e tyre dhe të përmbahen nga çfarëdo përpjekje për të asimiluar pakicat kundër vullnetit të tyre. Madje, ato janë të obliguar t'i promovojnë të drejtat e personave të cilët ju takojnë pakicave që në mënyrë efektive të marrin pjesë në çështjet publike dhe të ruajnë identitetin e tyre duke ju mundësuar në mënyrë adekuate ta zhvillojnë kulturën e tyre, përdorin gjuhën e tyre dhe të praktikojnë fenë e tyre.²¹ Rekomandimet specifike, për atë se si të zbatohen këto të drejta në

19 Dokumenti i Kopenhagës.

20 Karta e KB, neni 1.

21 Ky obligim është përcaktuar në, ndër të tjera, ICCPR, neni 27; Konventa e vitit 1960 e UNESCO kundër Diskriminimit në Arsim, neni 5.1.c.; Deklarata e KB për Pakicat, nenet 1, 2(2) dhe 2(3); Dokumenti i Kopenhagës, paragrafët 33 dhe 35; dhe FCNM, nenet 5(1), 8 dhe 10–15.

mënyrë efektive, janë botuar nga KLPK-ja, përfshirë këtu edhe çështjet lidhur me arsimin,²² përdorimin e gjuhës²³ dhe pjesëmarrjen efektive në jetën publike.²⁴

Përderisa të drejtat e pakicave janë, në thelb, të drejta individuale, shumica nga ato kanë kuptim të plotë vetëm kur gëzohen dhe ushtrohen në komunitet me të tjerë²⁵. Termi “të tjerët” duhet të kuptohet në kuptimin më të gjerë që është e mundur dhe përfshin personat që i takojnë pakicës së njëjtë, pakicave të tjera ose madje edhe shumicës.

22 Rekomandimet e Hagës lidhur me të Drejtat e Arsimimit të Pakicave Kombëtare, 1996, (më tutje në tekst: “Rekomandimet e Hagës”).

23 Rekomandimet e Oslo-s lidhur me të Drejtat e Gjuhës të Pakicave Kombëtare, 1998, (më tutje në tekst: “Rekomandimet e Oslo-s”).

24 Rekomandimet e Lund-it.

25 FCNM, neni 3(2) dhe ICCPR, neni 27.

II. Parimet për integrim

Njohja e diversitetit dhe identiteteve të shumëfishta

5. Diversiteti është elementi i të gjitha shoqërive bashkëkohore dhe të grupeve që i përbëjnë ato. Korniza legjislativë dhe politike duhet të mundësojë njohjen e asaj që identitetet individuale mund të jenë të shumëllojshme, me shumë shtresa, kontekstuale dhe dinamike.

Shumë shoqëri bashkëkohore janë të karakterizuara me rritjen e diversitetit të popullatës së tyre. Në ndërkohë, migrimi – imigrimi dhe emigrimi gjithashtu – kontribuon në ndryshimin e demografisë. Është me rëndësi të konsiderohen efektet potenciale të këtij fenomeni për pozitën dhe situatën e pakicave kombëtare.

Në të njëjtën kohë, segmentet dhe grupet e ndryshme të cilat i përbëjnë shoqëritë janë në vete heterogjene dhe nuk duhet të konsiderohen si të pandryshueshme (pa u përzier me elemente tjera) dhe monolite.

Identitetet individuale mund dhe në fakt shumë shpesh janë të shumëfishta (ndjenja e të pasurit më shumë identitete horizontale; për shembull, përkatësia në më shumë se një etnikum), në më tepër shtresa (identitete të ndryshme që ko-ekzistojnë dhe përputhen te i njëjti person, siç janë identiteti etnik, religjioz, gjuhësor, gjinor, profesional dhe ngjashëm me këto), kontekstual (konteksti mund të përcaktojë cili identitet është më dominues në momentin e dhënë) dhe dinamik (përbërja e secilit identitet dhe lidhja e individëve me ato ndryshon me kalimin e kohës).

Me qëllim të ndërtimit dhe ruajtjes së demokracive të drejta, stabile dhe paqësore është e nevojshme të njohim karakteristikat e veçanta të grupeve, derisa në të njëjtën kohë njohim edhe heterogjenitetin dhe llojshmërinë brenda atyre grupeve. Shoqëritë janë të pasuruara nga diversiteti dhe pluralizmi rezultues, edhe atëherë kur marrëdhëniet midis grupeve (pakicës dhe shumicës) si dhe brenda grupeve dhe autoriteteve janë të bazuara në besim dhe në respekt të ndërsjellë, interaksion

bashkëpunues dhe angazhim aktiv. Lidhjet brenda komuniteteve dhe midis komuniteteve duhet të inkurajohen, pasi që ato e përforcojnë bashkëjetesën e shoqërive, i zvogëlojnë tensionet dhe parandalojnë rrezikun nga konfliktet.

Prandaj, të njihet diversiteti nëpërmjet kornizave adekuate është thelbësore. Duke e marr parasysh faktin se diversiteti pasuron shoqëritë, ai nënkupton se shtetet nuk duhet të definojnë veten në terme ekskluzive dhe (mono)etnike si “pronë” e një ose më tepër etnikumeve specifike. Për më shumë, anëtarët që u takojnë shumicave dhe pakicave duhet të pranojnë se identitetet e tyre – si dhe ai i shtetit – mund të ndryshojnë dhe evoluojnë, përfshirë këtu edhe mënyrën nëpërmjet të kontakteve dhe këmbimeve me grupet e tjera.

Njohja e diversitetit multidimensional të trashëguar në shoqëritë, grupet dhe identitetet individuale duhet të informojë tërë legjislacionin dhe formulimin e politikave integruese. Kjo domethënë se identifikimi me identitetet e shumëfishta dhe përkatësitë kontekstuale duhet të lejohen, përfshirë këtu edhe regjistrimin e popullatës; duhet të dekurajohen listat e mbyllura të identiteteve në regjistrimin e popullatës, ashtu që secili duhet të ketë të drejtë të ndryshojë përkatësinë e tij ose të saj me kalimin e kohës.

Primati i vetë-identifikimit vullnetar

6. Identitetet janë subjekt i primatit të zgjidhjes individuale nëpërmjet të parimeve të vetë-identifikimit vullnetar. Të drejtat e pakicave përfshijnë të drejtën e anëtarëve individualë të komuniteteve-pakica të zgjedhin të trajtohen ose të mos trajtohen si të tillë. Asnjë disavantazh nuk do të rezultojë nga zgjedhja e tillë ose nga refuzimi për të bërë zgjedhje. Nuk duhet të krijohen ndalesa në lirinë e të zgjedhurit. Asimilimi kundër vullnetit të ndonjë personi nga ana e shtetit ose palës së tretë është i ndaluar.

Standardet ndërkombëtare të të drejtave të pakicave janë të qarta në përcaktimin e asaj se përkatësia në një grup të pakicave është çështje e zgjedhjes personale, e cila, gjithsesi, duhet të bazohet në disa kritere objektive relevante për identitetin e personit.²⁶ Asnjë disavantazh nuk do të rezultojë nga zgjedhja për t'i takuar ndonjë

26 FCNM, neni 3, siç interpretohet nga Opinioni i Komitetit Këshillëdhënës, dhe Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 32.

grupi të caktuar.²⁷ Parimi i lirisë së zgjidhjes duhet të pasqyrohet në legjislacionin dhe politikat integruese. Kjo donë të thotë se autoritetet nuk duhet t'i identifikojnë personat me një grup të caktuar, duke u bazuar në karakteristikat e dukshme apo supozime të tjera pa pëlqimin e tyre.²⁸

Sanksionimi i asimilimit kundër dëshirës së personit domethënë se asnjëri nuk mund të detyrohet të deklarojë identitetin e tij/saj. Nëse e deklaron atë, zgjedhja duhet të jetë e hapur dhe jo e kufizuar me listë të mbyllur të identiteteve.²⁹ Kjo nuk domethënë se secili identitet i zgjedhur gjithsesi mund të jetë i pranuar. Kriteret objektive, relevanca dhe faktorët e tjerë duhet të merren parasysh dhe disa prej aspekteve mund të bien në margjinat e vlerësimit të shtetit. Si shtesë e ndalimit të asimilimit me forcë, shtetet duhet të vërejnë se dhe format e tjera më të buta dhe më pak të dukshme të “asimilimit zvarritës” mund të dërgojnë në asimilim kundër vullnetit të individit, siç janë presionet e shoqërisë, hierarkitë midis etnikumeve të ndryshme, paragjykimet dhe ngjashëm, të cilat mund të ushtrohen nga aktorët jo-shtetëror dhe ata shtetëror gjithashtu.

Përderisa çdo formë e asimilimit e cila nuk është zgjedhur nga personi – madje as të tërthortë dhe në mënyrë jo-vullnetare – është e ndaluar, parimi i lirisë së zgjidhjes ngërthen edhe atë që asimilimi i zgjedhur me vetëdije duhet të lejohet dhe nuk duhet as të stigmatizohet dhe as të dekurajohet në mënyrë të butë nga shumicat ose pakicat. Kjo domethënë se shteti është gjithashtu përgjegjës për krijimin e mjedisit në të cilin individët mund të bëjnë zgjidhje të tilla në mënyrë të lirë dhe në çdo kohë.

27 FCNM, neni 3(1).

28 E Drejta e Gjuhës e Personave që ju Takojnë Pakicave Kombëtare nën Konventën Kornizë, Komentet tematike nr. 3, të miratuara nga Komiteti Këshillëdhënës në 24 maj 2012 (më tutje në tekst: “Komentet për Gjuhën”), paragrafi 17.

29 Shiko Udhëzimet 5.

Qasja jo-izoluese ndaj çështjeve të pakicave

7. Pasi që disa të drejta të minoriteteve janë të plotë-kuptimshme vetëm kur ushtrohen në komunitet me të tjerët, kjo mund të rezultojë në një shkallë të ndarjes nga grupet e tjera në shoqëri në disa kontekste të caktuara. Sidoqoftë, izolimi ose ndarja e tepërt mund të dobësojë lidhjet midis komuniteteve dhe nënvlerësojë bashkëjetesën në shoqëri.

Siç u përmend më lartë,³⁰ disa të drejta të pakicave janë të drejta individuale meqë kanë kuptim të plotë vetëm kur ushtrohen në komunitet me të tjerët.³¹ Ndër të tjera ky është rasti me shumë të drejta gjuhësore dhe kulturore, si dhe me të drejtat që lidhen me arsimin, me pjesëmarrjen, me religjionin dhe me shoqërimin.. Ndjenja e përkatësisë ndaj ndonjë komuniteti të caktuar, pa marrë parasysh a bëhet fjalë për komunitet pakicash apo shumicash, mund të përforcojë lidhjet dhe solidaritetin e komunitetit. Një ndjenjë e tillë e përbashkët e përkatësisë ndaj një komuniteti është e ngërthyer në të drejtat e pakicave dhe është e nevojshme për të mbrojtur dhe promovuar të drejtat e personave që u takojnë pakicave.

Gjithsesi, në njërën anë është thelbësore për të gjitha shoqëritë që të gjejnë baraspeshimin e duhur midis shkallës së ndarjes që është e nevojshme për të shprehurit të lirë dhe zhvillimin e diversitetit, dhe në anën tjetër themelimin dhe përforcimin e lidhjeve midis dhe brenda komuniteteve në shoqërinë si tërësi. Në qoftë se lidhjet midis komuniteteve nuk janë të zhvilluara mjaftueshëm, integrimi pengohet, duke e vendosur bashkëjetesën dhe madje dhe stabilitetin në rrezik.³² Baraspeshimi i përshtatshëm midis këtyre dy elementeve nuk mund të definohet apriori: shkalla në të cilën komunitetet, shumicë edhe pakicë, janë të sigurt se të drejtat e tyre respektohen dhe ndjejnë se ato i takojnë shoqërisë së përbashkët mund të ndryshojë me kalimin e kohës që është kontekstuale, në varësi nga numri i faktorëve të çuditshëm për secilën shoqëri, përfshirë këtu historinë, perceptimet dhe regjimet institucionale dhe politike.

KLPK-ja ka vështruar se niveli i ndarjes midis komuniteteve mund të ekzagjerohet dhe me këtë të bëhet dhe i dëmshëm për integrimin e një shoqërie si tërësi, kur ajo rezulton në izolim, ndonjëherë madje shkon deri në pikë të ndarjes. Kjo është madje

30 Udhëzimet 4.

31 FCNM, neni 3(2) dhe paragrafi 37 nga Raporti Shpjegues.

32 Shiko gjithashtu ICERD, neni 2(1), lit. E

rasti edhe kur ndarja është e vetë-nxitur nga komuniteti në fjalë. Për shembull, të drejtat gjuhësore të lidhura me arsimin e personave që i takojnë pakicës, përdërisa janë pjesë e të drejtave thelbësore të pakicës, nuk duhet të rezultojnë me komunitete paralele dhe të pa lidhura brenda në një shtet.³³ Aty ku është e mundur, dhe e bazuar në dëshmi të demonstruara, autoritetet duhet të intervenojnë kundër ndarjeve tejet të mëdha dhe kundër rrezikut nga ndarja; për shembull, me përpilimin e plan programeve të integruara shkollore ose me rregullimin e politikave të banimit për shmangien e emergjencës lidhur me zonat e ndara rezidenciale. Politikat e tilla nuk duhet të ndërhyjnë në respektimin e traditave të lidhura me identitetin dhe stilin e jetesës, siç mundësohet në të drejtat e pakicave.

Institucione publike të përbashkëta, ndjenjë e përkatësisë dhe akomodimit të përbashkët

8. Integrimi është një proces i cili kërkon që të gjithë anëtarët e një shoqërie të caktuar t'i pranojnë institucionet e përbashkëta publike dhe të kenë ndjenjë të përbashkët të përkatësisë ndaj shtetit të njëjtë dhe një shoqërie përfshirëse. Kjo nuk përjashton mundësinë për identitete të ndryshme, të cilat vazhdimisht evoluojnë, shumëfishohen dhe janë kontekstuale. Mekanizmat të cilat kanë për qëllim akomodimin e përbashkët janë esencial për te negociuar kërkesat legjitime të shpalosura nga grupet ose komunitetet e ndryshme.

Integrimi, si një proces i dyanshëm, mund të ndodh vetëm nëse të gjithë i pranojnë si legjitime ekzistencën dhe rolin e institucioneve të përbashkëta, si edhe shkallën minimale të përkatësisë ndaj shtetit dhe shoqërisë pluraliste dhe diverse. Qasjet maksimaliste, siç janë refuzimi i legjitimitetit të shtetit, bojkotimi i institucioneve, mohimi i karakterit multi-nacional dhe shumetnik i shtetit dhe shoqërisë ose ruajtja e qëndrimit asimilues shkojnë kundër integritetit.

Ky parim njih se në shoqëritë diverse që bazohen në sundimin e ligjit dhe pluralizmit politik dhe institucional nuk ka kundërtënie midis pasjes së identiteteve të ndara dhe ndarjes së përkatësisë së përbashkët, e cila përfshin por shkon përtej institucioneve të përbashkëta.

33 Gjithashtu shiko Rekomandimet e Hagës, në veçanti Rekomandimet 1 dhe 4 dhe Komentet e Para Tematike të Komitetit Këshillëdhënës të vitit 2006 për Arsimin nën Konventën Kornizë (më tutje në tekst: "Komentet për Arsimin"), në veçanti pjesa 1.4.

Pasojat për shtetin janë se duhet të mundësojë politika, legjislacion dhe mekanizma të cilat do të mundësojnë dhe mbështesin të shprehurit dhe negocimin e dallimeve brenda kornizës së përbashkët institucionale dhe legjislative. Me qëllim që integrimi të realizohet, individët dhe grupet duhet detyrimisht të pranojnë instrumentet e tilla dhe të kontribuojnë në funksionimin tyre.

Në kontekstin e këtij parimi, “kërkesa” domethënë më shumë se të drejta të thjeshta dhe përmbajnë interesa legjitime ose kërkesa të arsyeshme të shprehura nga grupet ose personat e ndryshëm. Kjo gjithashtu ngërthen njohjen e pasojave prej këtyre kërkesave, për ato që janë të prekur nga kjo dhe për shoqërinë në përgjithësi. Për shembull, kërkesat legjitime për zbatimin specifik të të drejtave ose masave të veçanta duhet të shikohen në kuadër të kontekstit lokal; çfarëdolloj ndikimi potencial që mund të kenë në segmentet e ndryshme të shoqërisë dhe më në fund, edhe në kohezionin e tyre të përgjithshëm duhet të merret parasysh. Plotësimi i diversitetit fetar gjithashtu bie brenda kësaj kategorie. Kjo ngërthen tolerancën në nivel individual midis njerëzve dhe grupeve brenda shoqërisë, si edhe në nivel shtetëror, me vendosjen e rregullave të përbashkëta të shoqërisë të bazuar në respektimin e plotë të të drejtave të njeriut të cilat mundësojnë liritë fetare dhe të shprehurit të diversitetit fetar, përfshirë këtu edhe në hapësirat publike.

Në kontekstin e integritit të shoqërive diverse, individët dhe/ose grupet mund të arrijnë zgjidhe të pranueshme për të gjitha çështjet me të cilat ballafaqohen gjatë negociatave dhe akomodimit të përbashkët. Rezultatet e negociatave duhet të jenë më të qëndrueshme, me çka dhe më tepër të kontribuojnë për stabilitetin e vazhdueshëm, nëse edhe shumicat edhe pakicat dëshirojnë të akomodojnë kërkesat e palëve të tjera deri në përmasa të mundura. Negociatat e tilla duhet të zhvillohen brenda institucioneve dhe kornizave procedurale të cilat mundësojnë pjesëmarrje efektive dhe vendimmarrje korrekte. Si shtesë për ofrimin e mundësive më të mëdha për rezultat të suksesshëm, akti i thjeshtë i angazhimit në negociata të sinqerta mund të përforcojë pjesëmarrjen e të gjitha grupeve në shoqëri.

Përfshirja dhe pjesëmarrja efektive

9. Politikat integruese duhet të bazohen në përfshirje dhe duhet madje të paraqesin përpjekje për të arritur një gjendje në të cilën të gjithë do të gëzojnë anëtarësi të plotë në shoqërinë e tyre, qasje të barabartë në aspekt të të mirave dhe shërbimeve publike, si dhe mundësi të barabarta. Pjesëmarrja efektive në bazë të barabartë për të gjithë anëtarët e shoqërisë në jetën sociale, ekonomike dhe kulturore, si dhe në çështjet publike duhet të arrihet.

Vendosja e anëtarësisë të plotë në shoqëri, mundësitë e barabarta dhe trajtimi i barabartë për të gjithë, përfshirë këtu edhe qasjen deri te të mirat dhe shërbimet publike, duhet të jenë parime udhëzuese gjatë përpilimit të politikave integruese. Kjo domethënë se shtetet duhet domosdo në mënyrë pro-aktive ta promovojnë diversitetin dhe të krijojnë kushte në të cilat të gjithë do të ndjehen të lumtur dhe si anëtar të plotë të shoqërisë. Ndjenja e përkatësisë në një shoqëri të përbashkët nënkupton se, kur kushtet e vërteta ekzistojnë, individët, pa marrë parasysh identitetit të tyre, jo vetëm që duhet t'i respektojnë legjislacionin dhe të drejtat e të tjerëve,³⁴ por, për më shumë, duhet të shmangin vet-izolimimin dhe tërësisht t'i shfrytëzojnë mundësitë e tyre për të kanalizuar kërkesat nëpërmjet të instrumenteve legjitime të mundësuar nga autoritetet.

Politikat integruese duhet të mbështesin dhe promovojnë pjesëmarrjen efektive në bazë të barabartë për të gjithë anëtarët e shoqërisë, pa marrë parasysh se a i takojnë ato pakicave ose shumicave, në të gjitha aspektet e jetës sociale, ekonomike dhe kulturore të shtetit, si dhe në çështjet publike. Kjo kërkon, ndër të tjera, ekzistimin e legjislacionit gjithëpërfshirës kundër-diskriminues dhe monitorimin efektiv të tij, dhe mund të përfshijë edhe themelimin e organeve kundër-diskriminuese, avokatin e popullit, si dhe institucione të tjera të specializuara. Ajo gjithashtu kërkon dhe sigurimin e ekzistimit të instrumenteve efektive të pjesëmarrjes në të gjitha sferat e jetës.³⁵ Efikasiteti i këtyre instrumenteve duhet patjetër të monitorohet në vazhdimësi, të përditësohen periodikisht, sipas kërkesës.³⁶ Madje, nevojitet që informatat të mundësohen në gjuhët e pakicave kombëtare, deri në masën e mundur, për mjetet në dispozicion kundër diskriminimit, përfshirë këtu format e

34 Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut, neni 29.2 dhe FCNM, neni 20.

35 Shiko Udhëzimet 38–41.

36 Rekomandimet e Lund-it, Rekomandimi 22.

tërthorta ose të shumëfishta të diskriminimit dhe lidhur me instrumentet të cilat inkurajojnë pjesëmarrje.

Të drejtat dhe detyrat

10. Politikat e integritimit duhet të njohin interesat dhe të jenë në përputhje me të drejtat e të gjithë anëtarëve të shoqërisë, përfshirë të drejtat e personave të cilët u përkasin pakicave. Si shtesë në të drejtat ekzistuese, është edhe ajo se të gjithë anëtarët e shoqërisë ndajnë detyrën e respektimit të ligjeve dhe të përgjegjësisë për të kontribuar ndaj shoqërisë dhe integritimit të saj.

Bazuar në eksperiencën e KLPK-së, paqja afatgjate, stabiliteti, siguria dhe prosperiteti mund të arrihen vetëm në shoqëritë të cilat e promovojnë integritimin e shoqërisë duke e respektuar diversitetin.³⁷ Integritimi me respekt ndaj diversitetit është parimi udhëzues i punës së KLPK-së. Ai kërkon respektimin e të drejtës së pakicave për të ruajtur dhe zhvilluar kulturën e tyre dhe ruajtjen e elementeve esenciale të identitetit të tyre, siç janë religjioni, gjuha, tradita dhe trashëgimia kulturore e tyre. Në të njëjtën kohë, kërkohet të punohet në drejtim të shoqërisë kohezive ku çdo person ka mundësinë të marrë pjesë dhe të ndikojë në jetën politike, ekonomike, sociale dhe kulturore të shoqërisë si tërësi. Kjo ngërthen baraspeshimin e të drejtave dhe interesave të të gjitha grupeve, pakicave dhe shumicave njëlloj. Baraspeshimi i përshtatshëm ndryshon për secilën shoqëri dhe mund asnjëherë mos të arrihet përgjithmonë sepse shoqëritë janë shumë dinamike. Ata më shumë kanë nevojë për monitorim të pandërprerë dhe rebalancim nëpërmjet të adaptimit ndaj rrethanave ndryshuese.

Si rezultat, politikat integruese duhet të përpilohen dhe zbatohen nëpërmjet të proceseve të vazhdueshme dhe demokratike të cilat kontribuojnë për qeverisje të mirë. Kjo kërkon njohje, pranim dhe përkushtim nga të gjitha palët. Politikat integruese duhet të bazohen në respektimin e të drejtave të të gjithëve dhe t'i konsiderojnë interesat legjitime të të gjithë anëtarëve të shoqërisë, pa marrë parasysh se a janë shtetas apo jo.³⁸ Ndarja midis komuniteteve dhe grupeve kryesisht nuk është bazë e mirë për të ndërtuar shoqëri që funksionon mirë dhe me ardhmëri të mirë për

37 Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen për Pakicat Kombëtare në Marrëdhëniet Ndërshtetërore (më tutje në tekst "Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen"), Shënimet Shpjeguese për Rekomandimin 7.

38 Komenti i Përgjithshëm i UN HRC nr. 23, Të Drejtat e Pakicave (neni 27), 08-04-1994, paragrafi 5.1; Komisioni Evropian për Demokraci nëpërmjet të Ligjit (Komisioni i Venedikut) (më tutje në tekst: "Komisioni i Venedikut"), "Raporti për të Drejtat e Jo-qytetarëve dhe Pakicave", CDL-AD(2007)001).

stabilitet të qëndrueshëm. Integrimi ngërthen interaksion, e jo vetëm tolerancë ndaj pluralitetit të kulturave.³⁹

Integrimi është proces i cili i përfshin të gjitha. Jo vetëm të drejtat, por edhe detyrat e anëtarëve të shoqërisë dhe ndarjen e tyre në mënyrë të barabartë. Si shtesë e respektimit të ligjit dhe të drejtave të të tjerëve⁴⁰, këto detyra përfshijnë përgjegjësi për të kontribuar në shoqëri dhe në integrimin e saj, si dhe në proceset demokratike të saja. Pakicat duhet të marrin pjesë në të gjitha aspektet e qeverisjes në shtetin e tyre ku jetojnë, dhe inkuadrimi i tyre nuk duhet të kufizohet në sferat të cilat janë në veçanti të lidhura me ta. Në këtë kontekst, vendosja e komuniteteve, të izoluara dhe paralele, të pakicave apo shumicave nuk është në përputhje me integrimin e shoqërisë.

Marrëdhëniet midis komuniteteve

11. Politikat integruese duhet të përfshijnë masa që inkurajojnë dialogun dhe ndërveprimin midis komuniteteve duke u bazuar në tolerancën dhe respektin e ndërsjellë. Kjo mbulon një spektër të gjerë të iniciativave në sfera të ndryshme, përfshirë arsimin, mediat dhe politikat lidhur me gjuhët. Kur ekziston mundësia, preferohet të shfrytëzohen inkurajimet pozitive për të siguruar pëlqim e jo masa ndëshkuese.

Politikat integruese duhet të promovojnë kontakte dhe këmbime midis komuniteteve dhe individëve nëpërmjet inkurajimeve dhe ngritjes së vetëdijes lidhur me avantazhet e përbashkëta të ndërveprimit, dialogut dhe pjesëmarrjes.⁴¹

Brenda kontekstit të arsimit, këmbimet ndërmjet shkollave të cilat mundësojnë arsim për nxënësit e pakicave dhe të shumicave, mund të promovojnë komunikim dhe mirëkuptim të ndërsjellë.⁴² Në sferën e mediave, lejimi, madje dhe inkurajimi i radiodifuzionit shumë-gjuhësor është edhe një shembull tjetër që promovon ndërveprim në programimin dhe tërheqjen e audiencës nga komunitetet e ndryshme gjuhësore.

39 Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen, Shënimit Shpjeguese për Rekomandimin 7 dhe FCNM, nenet 5 dhe 6.

40 FCNM, neni 20, dhe Deklarata e KB për të Drejtat e Njeriut, neni 29.1.

41 FCNM, neni 6.

42 Shiko Udhëzimet 44 dhe 45.

Në shumicën e rasteve, përdorimi i masave ndëshkuese administrative dhe penale për të nxitur zbatim të disa detyrave të veçanta të lidhura me integrimin – siç janë obligimi për të mësuar, dhe në disa raste për të përdorur gjuhën e shtetit – mund të krijojnë pakënaqësi dhe rezistencë, dhe me atë ta nënvlerësojnë dhe jo ta promovojnë integrimin e shoqërive. Anasjelltas stimujt pozitiv tentojnë të jenë më efektive në mobilizimin e përkrahjes dhe krijimin e kushteve të favorshme për integrim.

Për shembull, siç është specifikuar më poshtë⁴³, shtetet mundën në mënyrë legjitime ta promovojnë gjuhën shtetërore të vendit. Sidoqoftë, kjo duhet të ndodhë nëpërmjet të stimujve pozitiv (siç janë promovimi i shumë-gjuhësisë, ofrimi i orëve për gjuhët, dhe ngjashëm) e jo nëpërmjet të sanksioneve, dhe duhet gjithsesi, të respektohen të drejtat gjuhësore të personave që ju takojnë pakicave. Njohja e vlerave pozitive të diversitetit etnik, kulturor dhe gjuhësor shkojnë së bashku me promovimin e shumë-gjuhësisë për të gjithë. Në këtë aspekt, gjithashtu, dhe inkurajimi i shumicës ta mësojë gjuhën e pakicave mund edhe më shumë të kontribuojë për integrimin e shoqërisë.

Politikat që u referohen shumicave dhe pakicave

12. Duhet të përpilohen dhe zbatohen politika specifike të cilat ju referohen edhe shumicave edhe pakicave. Kjo e pasqyron faktin se integrimi i shoqërisë është një proces i akomodimit të përbashkët dhe angazhimit aktiv duke e inkuadruar të gjithë anëtarët e shoqërisë si individë apo grupe të organizuara.

Integrimi është proces i cili i inkuadron të gjithë anëtarët e shoqërisë, që u takojnë shumicave dhe pakicave gjithashtu. Si i tillë, ai ka më shumë gjasa të shpie deri në adoptimin gradual të strukturave shoqërore si rezultat i natyrshëm i njohjes, akomodimit të përbashkët dhe angazhimit aktiv. Prandaj, ai duhet të përfshijë politika specifike⁴⁴, të cilat kanë për qëllim të arrijnë ndërveprim të baraspeshuar në shoqëri. Politikat e tilla duhet të inkuadrojnë edhe shumicat edhe pakicat në procesin e adoptimit të përbashkët. Shembuj të politikave që kanë cak shumicat përfshijnë përpilimin e plan-programeve të përgjithshme arsimore të cilat ndërthejnë informata rreth pakicave dhe kontributit të tyre në kulturën dhe historinë e shtetit.

43 Udhëzimet 42.

44 Shiko pjesën IV.

Mediat duhet t'u kushtojë vëmendje të barabartë kontributeve të cilat pasqyrojnë diversitetin etnik, kulturor dhe gjuhësor të shoqërisë në të gjitha programimet për të gjithë shikuesit, dhe jo vetëm të prodhojë programe të specializuara për pakicat.

Për ta arritur atë inkuadrim efektiv të të gjithë anëtarëve të shoqërisë, përfshirë këtu edhe grupet e organizuara, nevojitet që edhe strukturat shtetërore edhe ato shoqërore t'i respektojnë parimet e qeverisjes së mirë, për shembull duke përzgjedhur përfaqësuesit e tyre në mënyrë demokratike dhe pluraliste.

Akomodimi i përbashkët dhe angazhimi aktiv arrihen në mënyrë më efektive nëpërmjet të proceseve përfshirëse vendimmarrëse, të cilat ju mundësojnë të gjithë atyre që dëshirojnë të jenë të dëgjuar të marrin pjesë në mënyrë të drejtëpërdrejtë ose nëpërmjet të përfaqësuesve legjitim të zgjedhur nga ana e tyre. Këto procese duhet, gjithashtu, të mundësojnë kanale të qarta procedurale për pjesëmarrjen dhe për mjetet efektive kundër padrejtësisë ose përjashtimit arbitrar.

III. Elementet e kornizës së politikës integruese

Formulimi i politikave efektive

13. Qeveritë duhet të përpilojnë një strategji, politika dhe plane përkatëse të veprimit për integrim brenda një afati kohor të arsyeshëm, duke marrë parasysh kompetencat dhe rolet e niveleve të ndryshme të qeverisjes, si edhe aktorët e tjerë dhe palët e interesuara. Politikat integruese duhet të shfrytëzojnë qasjet nga lartë - poshtë dhe nga poshtë - lartë.

Pasi që asnjë politikë e vetme nuk mund t'ju përgjigjet të gjitha elementeve të diversitetit dhe marrëdhënieve midis grupeve, atëherë nevojiten disa përgjigje të koordinuara. Kjo kryesisht kërkon një strategji gjithëpërfshirëse të politikës integruese, e cila ngërthen plane veprimi specifike me qëllime qartë të definuar, veprime të matshme dhe kornizë kohore në të gjitha sferat relevante, duke përfshirë këtu sferën ekonomike, sociale, kulturore dhe politike.

Shteti ka përgjegjësinë primare për themelimin dhe garantimin e kornizës dhe të politikave për të arritur integrim në shoqëri. Sidoqoftë, politikat mund të jenë efektive vetëm nëse të gjitha nivelet e autoriteteve – kombëtare, rajonale dhe lokale – angazhohen në këtë në përputhje me kompetencat e tyre. Prandaj, strategjitë kombëtare dhe planet të cilat caktojnë parimet e përgjithshme, direktivat dhe qëllimet duhet të kompletohen dhe të kontekstualizohen në mënyrë adekuate nëpërmjet të strategjive lokale, e aty ku ka nevojë edhe nëpërmjet strategjive rajonale dhe planeve të veprimit.

Një rol të rëndësishëm, gjithashtu, luan edhe shoqëria e pavarur dhe pluraliste qytetare dhe aktorët e tjerë jo-shtetëror.

14. Qeveritë duhet të promovojnë pjesëmarrje efektive të të gjitha segmenteve relevante të shoqërisë, përfshirë këtu edhe personat të cilët ju përkasin pakicave, kur elaborojnë, zbatojnë dhe monitorojnë politika integruese.

Shtetet duhet të sigurojnë që të gjithë anëtarët e interesuar të shoqërisë, përfshirë këtu edhe personat të cilët ju përkasin pakicave, t'i gëzojnë mundësitë adekuate, dhe të kenë zë efektiv në të gjitha nivelet e qeverisjes, në veçanti lidhur me disa çështje, por jo në mënyrë të kufizuar, të cilat në mënyrë të drejtpërdrejtë ju përkasin atyre. Në veçanti përfaqësuesit e grupeve të interesuara duhet të konsultohen në mënyrë efektive kur elaborohen dhe zbatohen politikat integruese. Ata duhet, gjithashtu, të marrin pjesë në monitorimin dhe vlerësimin e efikasitetit të politikave të tilla.

Pjesëmarrja efektive kërkon, ndër të tjera, që përfaqësuesit e pakicave të jenë të aftë të tërheqin ndikim thelbësor në proceset e përpilimit të politikave dhe me këtë të lehtësojnë pronësinë e përbashkët të rezultateve. Thjeshtë, të lejuarit të inkuadrimin formal nuk është i mjaftueshëm. Shembuj të mjeteve dhe instrumenteve të cilat lehtësojnë pjesëmarrjen efektive përfshijnë aranzhmanet zgjedhore, organet e specializuara qeveritare, mekanizmat këshilluese, procedurat e pjesëmarrësve të vendimmarrjes dhe fushatat e ngritjes së vetëdijes.⁴⁵ Përpjekje të veçanta duhet bërë për të identifikuar pengesat për pjesëmarrje dhe për mënyrat e tejkalimit të tyre.

45 Koment mbi Pjesëmarrjen dhe Rekomandimet e Lund-it.

15. Politikat janë më efektive kur ato bazohen në dëshmitë e dukshme dhe të përpiluara për të punuar në rrethana specifike. Përpilimi i politikave duhet të bazohet në grumbullimin e informatave sistematike dhe gjithëpërfshirëse dhe analizimit objektiv të tyre. Të dhënat duhet të jenë të ndara sipas kriterit të rëndësisë për politikat integruese, siç janë etnia dhe gjuha. Të gjitha grumbullimet dhe përpunimet e të dhënave duhet tërësisht të respektojnë parimin e vetë-identifikimit dhe normat obliguese të mbrojtjes së të dhënave personale.

Siç është theksuar nga ana e organeve relevante monitoruese⁴⁶, të dhënat objektive dhe të besueshme të ndara janë thelbësore për të mundur të përpilohen dhe të zbatohen politikat efektive të cilat promovojnë dhe mbrojnë të drejtat e personave të cilat ju përkasin pakicave.

Në këtë kuptim, politikat duhet të bazohen, gjithashtu, dhe në dëshmitë statistikore, në veçanti kur ato mbulojnë aspekte relevante të të drejtave të pakicave dhe të integritit, siç janë etnia, gjuha dhe të tjera, të cilat duhet, gjithashtu, të lejojnë identifikime të shumëfishta. Shtetet gëzojnë një spektër të gjerë vlerësimesh lidhur me instrumentet dhe mekanizmat për grumbullimin e të dhënave. Këtu mund të përfshihen regjistrimet zyrtare të popullatës. Sidoqoftë, regjistrimet e popullatës nuk duhet të kërkojnë deklarim të detyrueshëm për përkatësinë të identiteteve specifike të grupeve, pasi që asnjëri nuk duhet të jetë i detyruar të deklarojë përkatësinë e tij/saj ndaj pakicës.⁴⁷ Formularët e regjistrimit të popullatës nuk duhet t'i kufizojnë të anketuarit me lista të mbyllura, pasi që vetë-identifikimi kërkon edhe zgjedhjen e përcaktimit të preferuar.⁴⁸ Listat e hapura sigurojnë që rezultatet të reflektojnë zgjedhjen individuale dhe gjithashtu shmangin problemin që ndonjëherë grupet nuk ndjehen të përfaqësuar në kategoritë zyrtare të regjistrimit. Pyetësi dhe metodologjia e regjistrimit duhet të elaborohet në këshillim me përfaqësuesit e pakicave dhe të përkthehet në gjuhët relevante të pakicave.⁴⁹

Regjistrimet nuk janë mënyra e vetme për grumbullimin e të dhënave të besueshme lidhur me përbërjen e popullatës. Shtetet duhet, gjithashtu, ta konsiderojnë shfrytëzimin e të dhënave të besueshme dhe objektive të grumbulluara nëpërmjet

46 Përfshirë Komitetin e KB-ve për Eliminimin e Diskriminimit Racor dhe Komitetin Këshillëdhënës të Këshillit të Evropës për Konventën Kornizë për Mbrojtjen e Pakicave Kombëtare.

47 FCNM, neni 3(1).

48 Parimet dhe Rekomandimet e KB për Regjistrimin e Popullatës dhe Amvisërive, Rev. 2, 2007 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2).

49 Komentet për Gjuhën, paragrafi 21.

të instrumenteve të tjera ose burimeve të tjera, siç janë hulumtimet dhe analizat e sociologëve, etnografëve, gjuhëtarëve dhe shkencëtarëve të tjerë të pavarur, si edhe anketave të amvisërive, fuqisë punëtore, shkollave dhe sondazheve të tjera, ose të dhënave të grumbulluara nga komunitat. Mënyra kuantitative dhe ajo kualitative e grumbullimit dhe e analizimit të të dhënave mund të mundësojnë dëshmi të besueshme dhe të dobishme. Me rëndësi është që të dhënat të grumbullohen, përpunohen, deponohen dhe shfrytëzohen në përputhje të plotë me standardet për mbrojtjen e të dhënave personale.⁵⁰

Gjatë interpretimit të të dhënave, autoritetet duhet të jenë të vetëdijshëm se eksperiencia nga e kaluara dhe frika nga diskriminimi mund t'i detyrojnë personat të fshehin identitetin e tyre, duke rezultuar me përfaqësim më të ulët të grupeve të caktuara. Gjithsesi, qeveritë duhet të sigurojnë që personat të cilët u takojnë pakicave të jenë të vetëdijshëm për pasojat e dhënies së të dhënave lidhur me përkatësinë e tyre etnike dhe për gjuhën e tyre, gjë kjo që mund të ndikojë në të drejtat gjuhësore, mekanizmat pjesëmarrës dhe në politikat e tjera lidhur me prapun specifik demografik.

16. Resurse adekuate financiare dhe njerëzore duhet të mundësohen për elaborimin, zbatimin dhe monitorimin e detyrave të theksuara në planet strategjike dhe të veprimit.

Planet e veprimit duhet të specifikojnë resurset e nevojshme financiare dhe njerëzore për t'i arritur detyrat dhe atë se si ato do të realizohen, si dhe të caktojnë afat kohor.

Kufizimet e resurseve janë çështje madje edhe për shtetet më të pasura. Sidoqoftë, ashtu siç resurset e kufizuara nuk e arsyetojnë shtetin nga mos-përbushja e obligimeve të tyre për të drejtat e njeriut, ato gjithashtu nuk mund të jenë arsyetim për mos-elaborimin, mosmiratimin ose mos-implementimin e politikave integruese reale.

Kostot mund të reduktohen dukshëm me anë të kanalizimit dhe lidhjes së politikave dhe masave në të gjitha nivelet dhe nga ana e institucioneve të ndryshme. Kjo

50 Këto përfshijnë Konventën e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale (ETS nr. 108) dhe Rekomandimet e Komitetit të Ministrave (Rekomandimi (97)18) lidhur me mbrojtjen e të dhënave personale të grumbulluara dhe të përpunuara për qëllime statistikore. Udhëzime të dobishme mund të gjenden edhe në Rekomandimet e Konferencës së Statistikantëve Evropian të vitit 2010.

përfshin politikat dhe masat lidhëse të strategjisë së përgjithshme integruese dhe sigurimit të koordinimit adekuat. Efektiviteti dhe efikasiteti mund të përforcohet duke specifikuar kompetencat, detyrat, rolet, përgjegjësitë dhe procedurat që duhet të ndiqen, përfshirë këtu edhe për procesin e koordinimit. Madje, shumë aspekte të të drejtave të njeriut të lidhura me identitetin dhe në veçanti me njohjen e pluralizmit në shoqëri, detyrimisht nuk kërkojnë shumë resurse.

Atje ku resurset janë joadequate, shtetet mund ta eksplorojnë potencialin për të kërkuar mbështetje ndërkombëtare shtesë, përfshirë nëpërmjet të ndihmës për zhvillim.

Resurset duhet të shpërndahen në mënyrë korrekte dhe pa diskriminim.

17. Strategjitë dhe politikat, si dhe implementimi i tyre duhet të jetë subjekt i monitorimit të rregullt dhe vlerësimit të rezultateve. Kur është e nevojshme, politikat duhet të përshtaten në mënyrë periodike.

Të gjitha instrumentet dhe masat kërkojnë monitorim të rregullt, vlerësim të qëllimeve dhe rezultateve, si dhe rregullim në aspektin e eksperiencës dhe ndryshimit të rrethanave.⁵¹ Bazuar në këtë, politikat, legjislacioni dhe masat e implementimit, ndoshta, do të duhet të adaptohen për të përmbushur situatat dhe rrethanat ndryshuese. Përpjekjet për të matur efektivitetin nuk duhet vetëm ta marrin parasysh faktin se a janë arritur qëllimet e identifikuar, por duhet gjithashtu ta marrin parasysh edhe rëndësinë e vet qëllimeve.

Me rëndësi është që politikat integruese të përcaktojnë qëllime të qarta me tregues dhe me standarde për të mundësuar zhvillim sistematik dhe efektiv të politikave, si dhe më pas implementimin dhe adaptimin e tyre.

Madje, revidimet e brendshme nga autoritetet duhet sa më tepër të plotësohen me vlerësime të pavarura dhe të bazohen në kritere eksplicite, të formuluar në konsultim me personat të cilat u takojnë pakicave. Ato duhet të bëhen në baza të rregullta dhe sipas një orari të caktuar: për shembull, në çdo dy vjet.

51 Rekomandimet e Lund-it, Rekomandimi 22.

Legjislacioni dhe institucionet

18. Kornizat legjislativë, përfshirë kushtetutën, duhet të jenë përfshirëse dhe në mënyrë eksplicite të njohin diversitetin brenda shoqërive pluraliste, si dhe të garantojnë mbrojtjen dhe promovimin e tij.

Legjislacioni duhet t'i pasqyrojë parimet e njohjes së diversitetit në shoqëri dhe pjesëmarrjen efektive.⁵² Kjo arrihet me njohjen eksplicite të diversitetit brenda shoqërive plurale. Mbrojtja e diversitetit duhet të garantohet dhe vlera e tij të promovohet. Vetëm nëse legjislacioni në të gjitha nivelet, përfshirë edhe nivelet nën-kombëtare sipas nevojës, informohet me qasje të tilla, mund të krijohen rrethana ligjore të favorshme për integrim. Kjo mund më tutje të lehtësohet me përforcime kushtetuese të parimeve të njohjes dhe të përfshirjes, si edhe të pjesëmarrjes efektive.

Legjislacioni përfshirës ngërthen që të gjitha pakicave të interesuara t'u jepen kanale përkatëse për tu dëgjuar zëri i tyre në procesin e përpilimit të legjislacionit dhe masave zbatuese. Kjo domethënë se ata mund të kontribuojnë në mënyrë të rëndësishme në përcaktimin e përmbajtjes së legjislacionit. Përfshirja, prandaj është e lidhur ngushtë me konceptin dhe manifestimin praktik të pjesëmarrjes efektive.⁵³ Kjo mund të përfshijë, sipas nevojës, fuqizimin e procedurave vendimmarrëse, dëgjimet e specialistëve, pjesëmarrjen e zmadhuar gjatë të gjitha fazave të përpilimit, të revidimeve gjyqësore të iniciuara nga pakicat, të drejtat në veto, mekanizmat për pajtim ose format e tjera të pjesëmarrjes.

52 Shih gjithashtu Udhëzimet 5 dhe 9.

53 Siç është theksuar, ndër të tjera, nga Komenti për Pjesëmarrje.

19. Promovimi dhe mbrojtja e të drejtave dhe lirive themelore të njeriut dhe të gjithë individëve, pa diskriminim, duhet të inkorporohen në kushtetutë dhe të transformohen në norma dhe mekanizma konkrete. Të drejtat e pakicave janë pjesë përbërëse e të drejtave të njeriut. Duhet të vendoset një legjislacion gjithëpërfshirës për të drejtat e pakicave.

Ky Udhëzim specifikon parimet e mos-diskriminimit dhe barazisë efektive të përcaktuar në Udhëzimin 3. Legjislacioni dhe masat zbatuese në të gjitha nivelet e qeverisë duhet të informohen me parimet e mos-diskriminimit dhe barazisë efektive, ashtu siç është përcaktuar në instrumentet ndërkombëtare dhe rajonale për të drejtat e njeriut. Është thelbësore që këto parime të mishërohen në kushtetutë për ta rregulluar formulimin dhe interpretimin e legjislacionit. Për të siguruar mos-diskriminim në praktikë, është e rëndësishme që parimet e mjeteve efektive të transferohen në masa konkrete dhe me qasje të përcaktuara në ligj.

Kur është e nevojshme, duhet të miratohen masa të veçanta për të promovuar barazi efektive të plotë midis personave të cilët ju takojnë pakicave dhe atyre që i takojnë shumicës; këto masa nuk mund të konsiderohen si diskriminuese.⁵⁴ Masat e tilla janë në veçanti të rëndësishme për grupet të cilat kanë pasur prezencë të gjatë në shoqëri ose përfaqësojnë numra substanciale.⁵⁵

Përderisa të drejtat e pakicave, gjithashtu, mund të mbrohen me mjete të dispozitave specifike të përqendruara në sektorin e legjislacionit (siç janë ligjet për arsim, administratë publike, vetëqeverisje lokale, media, zgjedhjet dhe për përdorimin e gjuhës), një ligj i veçantë për të drejtat e personave të cilët u takojnë pakicave mund të ofronte përparësi të rëndësishme. Përparësitë e tilla mund të ngërthejnë lehtësime gjatë qasjes në informata të qarta lidhur me të drejtat dhe mjetet e ofruara për personat të cilët u takojnë pakicave, kanalizimin e të drejtave të pakicave përderisa sigurohet edhe përputhja me legjislacionet e tjera dhe njohja dhe ngritja e vetëdijes së përgjithshme lidhur me pakicat dhe të drejtat e tyre. Përveç asaj, një ligj gjithëpërfshirës për të drejtat e pakicave mund të mundësojë kornizë ligjore për qartësimin e çështjeve të tilla si edhe vëllimin personal dhe territorial të aplikimit të të drejtave të pakicave dhe definimin e kriterëve të rëndësishme, që ndryshe vështirë mund të inkuadrohen në legjislacionin sektorial, siç janë prezenca tradicionale apo substanciale dhe pragjet.

54 Shih Shënimet Shpjeguese për Udhëzimin 3 lidhur me specifikimet dhe referencat.

55 FCNM, neni 10(2).

20. Përderisa mund të përcaktohen kufizime të të drejtave dhe lirive të caktuara, ato duhet të theksohen qartë në ligj dhe të bazohen në qëllime legjitime, siç janë siguria, mbrojtja dhe rendi publik, shëndetësia publike ose të drejtat dhe liritë e të tjerëve, dhe patjetër duhet të jenë proporcionale me këto qëllime.

Ashtu siç është mundësuar në ligjet për të drejtat e njeriut, shumica e të drejtave dhe lirive themelore mund të jenë objekt i kufizimeve të caktuara të bazuara në interesin legjitim publik në vazhde me kushtetutën dhe me obligimet ndërkombëtare të shtetit. Këto kufizime duhet të vendosen në ligj për të shmangur arbitrimin, të jepet listë e mbyllur e arsyeve të mundshme për kufizimin e të drejtave dhe duhet të ndjekin qëllimet e caktuara detyrimisht dhe proporcionalisht. Kufizimet duhet të interpretohen ngushtë dhe të shqyrtohen rregullisht.

Kur kufizimet në ushtrimin e të drejtave janë vendosur në ligj ose aplikohen në raste specifike, vendimi për të bërë këtë duhet të udhëhiqet nga ligjet e rasteve relevante⁵⁶ dhe mund të përfitojnë nga interpretimi krahasues i konsoliduar në udhëzimet relevante.⁵⁷

Përpjekjet për të baraspeshuar dy ose më tepër të drejta të mbrojtura barabartë të cilat mund të jenë kundërthënëse zbatohen në mënyrë të ndryshme në nivelet politike dhe në ato gjyqësore. Në nivel politik, ligdhënësit mund të përpilojnë në ligj një tërësi të rrethanave të definuar paraprakisht ku përparësi i jepet njëres të drejtë para të drejtës tjetër. Në nivel gjyqësor, baraspeshimi i duhur i të drejtave përcaktohet duke ndjekur kriteret e qarta.

21. Legjislacioni duhet të mundësojë mjete juridike të qarta dhe efektive. Duhet të sigurohet qasje e plotë deri te këto mjete juridike.

Legjislacioni duhet të mbështetet me mjete efektive juridike të cilat i bëjnë shkeljet e ligjit të dënueshme dhe efektet e tyre të kthyeshme.⁵⁸ Kjo buron nga parimet e sundimit të ligjit dhe nga mbrojtja e barabartë sipas ligjit që janë të njëjtë për të gjithë

56 Ndër të tjera, ECtHR ligji i rasteve.

57 Shih, ndër të tjera, Weber, A. Manual për Fjalët e Urrejtjes, Botim i Këshillit të Evropës, 2009 dhe ODIHR-it, "Udhëzimet për Lirinë e Tubimit Paqësor", 2007.

58 Shih Udhëzimet 47.

shtetet pjesëmarrëse, si pjesë përbërëse e ligjeve ndërkombëtare të të drejtave të njeriut.

Mjetet juridike duhet të mundësohen me ligj. Duhet të jenë sa më të qarta që të minimizojnë interpretimet arbitrare dhe patjetër duhet të administrohen nga organe të pavarura të drejtësisë. Sigurimi i qasjes efektive në mjetet juridike mund të përfshijë dhe përkrahje efektive të organeve të pavarura, siç janë avokati i popullit apo institucionet kombëtare për të drejtat e njeriut, dhe të mundësojë asistencë juridike pa pagesë për të gjithë ata të cilët kanë nevojë për atë. Fushatat informative në lidhje me të drejtat dhe mjetet juridike, dhe qasjet deri tek ato, mund të nevojiten gjithashtu.

Si shtesë e mjeteve gjyqësore individuale⁵⁹, është gjithashtu me rëndësi që shoqëria të jetë e hapur për ndryshime sistematike për ta parandaluar vazhdimin e shkeljeve të së drejtave. Monitorimi dhe analizimi i shkeljes të së drejtave, përfshirë edhe grumbullimin e të dhënave të ndara; themelimi i institucioneve të pavarura për të drejtat e njeriut dhe inkurajimi i pjesëmarrjes së shoqërisë qytetare në procesin e monitorimit, mund të sigurojnë impuls për ndryshime sistematike.⁶⁰

22. Shtetet duhet të sigurojnë që masa të përshtatshme dhe efektive institucionale për t'i formuluar dhe zbatuar politikat integruese.

Edhe pse përcaktimi i masave optimale institucionale varet nga konteksti, institucionet publike/qeveritare dhe/ose të pavarura duhet të ekzistojnë për t'i formuluar dhe zbatuar politikat integruese në mënyrë efektive. Kompetencat dhe detyrat e tyre duhet të specifikohen dhe të sigurohet funksionimi i tyre i duhur. Rolet e ndryshme duhet të definohen mirë për të siguruar qartësinë e implementimit dhe shmangien e dyfishimit. Për shembull, institucionet e pavarura janë të angazhuara për monitorim të politikave, por zakonisht nuk janë përgjegjëse për përpilimin e tyre. Organet ose njësitë e veçanta të qeverisë ose autoritetet mund të jenë të dobishëm për përmirësimin e efektivitetit të përpilimit të politikës integruese dhe të koordinimit për ta rritur dukshmërinë. Gjithashtu është e rëndësishme që shtetet të sigurojnë që politikës integruese t'i kushtohet niveli i duhur i prioritetit në mesin e

59 Shiko Udhëzimet 47.

60 Specifikime të rëndësishme të këtyre parimeve në sfera të ndryshme janë mundësuar nga Rekomandimet e Politikave të Përgjithshme të lëshuara nga Komisioni i Këshillit të Evropës kundër Racizmit dhe Jotolerancës (më tutje në tekst: "ECRI").

sferave të politikave me qëllim që organet e ndryshme mos ta shohin veten e tyre si të marginalizuar.

Përtej politikave të përpilimit, implementimit dhe monitorimit, masat institucionale lidhur me integrimin duhet, gjithashtu, të sigurojnë pasqyrimin në mënyrë të duhur të pluralizmit në shoqëri, në institucionet e vendit dhe në strukturat vendimmarrëse. Masat e tilla, të cilat mund të ngërthejnë organe ose procedura të veçanta duhet, gjithashtu, të inkuadrojnë platforma për përpilimin dhe për promovimin e interesave midis komuniteteve. Legjislacioni duhet, gjithashtu, të mundësojë platforma të tilla në të gjitha nivelet e qeverisjes, përfshirë edhe në ato lokale dhe, sipas nevojës, edhe në nivelet rajonale. Kjo ndodh kështu sepse shumica e banorëve do të përjetojnë ndërveprime të drejtpërdrejta sociale në nivel lokal, dhe nëpërmjet kontakteve të tyre me autoritetet.

Aktorët dhe rolet

23. Implementimi i politikave integruese është proces që kërkon angazhim aktiv të shumë palëve të interesuara nga sektorët publik dhe privat. Planifikimi i politikës dhe i dokumenteve duhet t'i marr parasysh aktorët e ndryshëm, si dhe përgjegjësitë e tyre përkatëse.

Politikat integruese kanë ndikim në të gjithë sektorët, prandaj ato kërkojnë angazhim të një spektri të gjerë të aktorëve: institucionet në të gjitha nivelet, aktorët privat dhe shoqëritë qytetare në kuptimin më të gjerë të fjalës, përfshirë këtu edhe organizatat joqeveritare (më tutje në tekst "OJQ"-të), grupet me interesa të veçantë dhe botën akademike.

Duhet të identifikohen dhe adresohen pengesat për implementimin e politikave dhe të legjislacionit, të cilat mund t'i përfshijnë faktorët socialë, vullnetin e pamjaftueshëm politik, mungesën e kapacitetit administrativ dhe financimin joadekuat. Implementimi efektiv zakonisht fillon me vendimmarrje përfshirëse, siç është përshkruar në seksionin tjetër. Në të vërtetë, procesi pjesëmarrës i hapur dhe transparent i elaborimit zakonisht siguron që ato të cilët janë përgjegjës për implementimin e politikave edhe legjislacionit janë të përkushtuar ndaj qëllimeve dhe mirë të informuar për të njëjtat.

Gjatë përpilimit të politikave integruese, qeveritë duhet t'i kushtojnë kujdes të duhur garancisë për implementim pjesëmarrës, në veçanti sferave kryesore të përfshirjes siç janë kujdesi shëndetësor, qasja në treg të punës dhe në strehim, si edhe në sektorët kulturorë. Duhet të përcaktohen procedurat të cilat mundësojnë bashkëpunim dhe përgjegjësi të përbashkëta të të gjithë anëtarëve të grupeve relevante, përfshirë këtu edhe shumicave dhe atyre të pakicave. Duhet të ruhet dialogu efektiv me të gjitha palët e interesuara gjatë të gjitha fazave të proceseve.

24. Qeveria e ka rolin udhëheqës në formulimin dhe implementimin e politikës integruese. Planet e politikës duhet t'i definojnë rolet dhe detyrat e institucioneve dhe të aktorëve të ndryshëm në nivelet e ndryshme të qeverisjes.

Përderisa politikat e integritit, në masë të lartë, zbatohen në nivel lokal, është thelbësore që përpilimi dhe implementimi i tyre të jetë i koordinuar në nivel kombëtar me qëllim që të garantojë konsistencë në të gjithë territorin dhe të sigurojë shteti si tërësi t'i përmbush obligimet e veta ndërkombëtare.

Duke pasur parasysh strukturën territoriale dhe administrative të shtetit, politikat integruese duhet t'i definojnë rolet dhe detyrat e institucioneve të ndryshme në secilin nivel të qeverisjes. Në veçanti, kjo domethënë se autoritetet qendrore duhet të sigurojnë ndarje të saktë dhe konsistente të detyrave dhe përgjegjësive ndërmjet institucioneve dhe aktorëve të ndryshëm në të gjitha nivelet. Madje, kjo gjithashtu implikon se autoritetet qendrore duhet ose të krijojnë platforma (institucione ose procedura specifike) ose të përcaktojnë platforma ekzistuese për të zbatuar detyrat e tyre, nëpërmjet të cilave mund të diskutohen dhe zgjidhen konfliktet e kompetencave ose mosmarrëveshjet për çështjet specifike të implementimit. Në shtetet federale dhe rajonet autonome, këto detyra bien mbi autoritetet kompetente relevante.

25. Të gjitha nivelet e qeverisjes duhet të inkuadrohen në implementimin e politikës integruese. Ndërsa kornizat thelbësore ligjore duhet të themelohen në nivelin e qeverisjes qendrore, lokale, dhe aty ku ekzistojnë autoritetet rajonale janë aktorët kryesorë në kontekstualizimin dhe implementimin e planeve të punës dhe të politikave integruese.

Pasi që shkalla e kohezionit social mund të jetë i ndryshëm në sfera të ndryshme në një shtet, roli i niveleve lokale dhe rajonale, aty ku aplikohet, të qeverisjes duhet të jetë thelbësisht i lidhur edhe me përcaktimin e përmbajtjes së politikës edhe me implementimin e saj. Autoritetet lokale dhe rajonale janë jetike për integrimin efektiv për shkak të administrimit të sferave të tyre kryesore, siç janë ndër të tjera arsimi, planifikimi urban, kultura, kujdesi shëndetësor dhe mirëqenia.⁶¹

26. Administrata publike dhe shërbimet shtetërore duhet ta kanalizojnë diversitetin në strukturat dhe në mekanizmat e punës së tyre, duke punësuar persona të cilët u takojnë grupeve pakica, në veçanti, atëherë kur është në pyetje ofrimi i shërbimeve thelbësore. Ata duhet gjithashtu ta kanalizojnë diversitetin në thelbin e punës së tyre.

Me qëllim të promovimit të integritit, administrata publike duhet, deri në shkallën të mundur, të pasqyrojë diversitetin e shoqërisë.⁶² Shtetet duhet të gjejnë mënyra për të promovuar rekrutimin dhe mbajtjen e personave të cilët u përkasin pakicave në sektorin publik. Vëmendje e posaçme duhet t'i kushtohet arritjes së pranisë adekuate të personave, të cilët u përkasin pakicave në sektorët që mundësojnë shërbime thelbësore. Kjo përfshin, ndër të tjera, gjyqësinë, organet e zbatimit të ligjit, mirëqenien sociale dhe institucionet shëndetësore dhe ato të arsimit.

Definimi i qëllimeve për përfaqësim dhe i afatit kohor për arritjen e tyre është një mënyrë praktike për qeveritë që të arrijnë përfaqësimin adekuat. Sidoqoftë, përdërisa në disa rrethana të jashtëzakonshme kuotat mund të jenë të dobishme, sistemet e kuotave të ngurta me proporcione të sakta ose poste specifike për grupe të veçanta zakonisht nuk duhet të inkurajohen. Me kalimin e kohës, ato kufizojnë

61 Referenca të rëndësishme lidhur me këtë mund të gjenden në Kartën për Vetëqeverisje Lokale të Këshillit të Evropës, 1985 (ETS 122) dhe në Kornizën e Referencës për Demokracinë Rajonale të Këshillit të Evropës, 2009.

62 Komentet për Pjesëmarrje, paragrafi 120.

fleksibilitetin dhe mund, potencialisht, të krijojnë pabarazi të reja dhe t'i pengojnë shërbimet publike nga adoptimi i tyre ndaj rrethanave ndryshuese në shoqëri.

Kanalizimi i politikave të diversitetit në sektorin publik implikon që përbërja dhe promovimi i stafit në të gjitha nivelet e administratës publike duhet të monitorohet për të parandaluar diskriminim të drejtpërdrejtë apo të tërthortë. E gjithë kjo, gjithashtu, ngërthen në vete sigurimin që secili person në sektorin publik t'i kuptojë qëllimet dhe politikat për promovimin e integritit, dhe ti ketë parasysh të njëjtat gjatë përpilimit dhe zbatimit të politikave. Institucionet e arsimit publik dhe mediat publike kanë rol të rëndësishëm për të luajtur në formulimin e të kuptuarit dhe të mbështetjes së integritit.

27. Sistemet partiake duhet të jenë pluraliste, të inkurajojnë konkurrencë të lirë midis të gjitha pjesëve të shoqërisë dhe të jenë përfshirëse përtej linjave etnike. Partitë politike mund të luajnë një rol të rëndësishëm dhe konstruktiv në formulimin e politikave dhe në diskursin politik. Politikanët kanë një përgjegjësi të veçantë për t'u angazhuar në dialog që respekton diversitetin dhe për të pasur një qëndrim të qartë kundër nxitjes së urrejtjes.

Sistemet partiake, përfshirë këtu organizimin partiak, aktivitetet dhe financimin, duhet të jenë të rregulluara në mënyrë adekuate dhe të paanshme dhe duhet të garantojnë pluralizëm partiak. Ato duhet të akomodojnë pjesëmarrjen e të gjithëve në aspekt të ruajtjes së diversitetit, pluralizmit dhe të drejtës për të qenë i ndryshëm në klimë të tolerancës.⁶³ Kjo ngërthen, ndër të tjera, sigurimin e një platforme e cila u lejon sistemeve partiake të jenë përfshirëse përtej linjave etnike.

Përfshirja përtej linjave etnike ka disa tipare. Së pari, bazuar në standardet ndërkombëtare, personat të cilët u përkasin pakicave kanë të drejtë të formojnë parti politike për t'i përfaqësuar interesat e asaj pakice kombëtare.⁶⁴ Çdo lloj kufizimi në formimin e partive politike në baza etnike ose fetare duhet të jetë në vazhde me normat e ligjeve ndërkombëtare dhe me parimet e mishëruara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut.⁶⁵ Kjo ka të bëjë me, ndër të tjera, shmangien e kushteve numerike dhe gjeografike për regjistrim që padrejtesisht mund t'ua kufizojë të drejtat politike personave të cilët u përkasin pakicave. Së dyti, përderisa

63 UDD, paragrafët 12 dhe 22. Si shtesë, specifikimet e rëndësishme të këtyre parimeve janë mundësuar nga OSCE ODIHR dhe Komisioni i Venedikut, Udhëzimet për Rregullat e Partive Politike, 2001.

64 Përfshirë edhe FCNM, neni 7.

65 Komentet për Pjesëmarrje, paragrafi 75.

partitë etnike *per se* nuk duhet të ndalohen, ato gjithashtu, si çdo aktor tjetër, janë të obliguara dhe duhet të punojnë në ndalimin e diskriminimit. Derisa partitë mund të kenë për qëllim të promovojnë dhe mbrojnë të drejtat dhe interesat e një grupi të caktuar, ato nuk duhet të refuzojnë anëtarësim bazuar në përkatësi etnike. Së treti, partitë qendrore duhet, gjithashtu, t'u përmbahen parimeve të qeverisjes demokratike dhe duhet të kenë parasysh promovimin e pjesëmarrjes së personave që u takojnë pakicave.⁶⁶ Së katërti, korniza e përgjithshme për pjesëmarrje politike duhet të dizajnohet për të lehtësuar përfshirjen e çështjeve të pakicave në debatet publike, si dhe për të promovuar pjesëmarrjen politike të personave të cilët u takojnë pakicave. Kjo duhet të inkudrojë shpërndarjen e informatave zgjedhore dhe reklamimin në gjuhët e pakicave, duke u dhënë mundësi për të shfrytëzuar gjuhën e pakicave në media dhe prodhimin e materialit zgjedhor në gjuhët e pakicave.

Standardet ndërkombëtare njohin rolin e rëndësishëm të partive politike në promovimin e tolerancës, diversitetit kulturor dhe zgjidhjen e çështjeve lidhur me pakicat.⁶⁷ Politikanët luajnë një rol thelbësor në proceset e integritimit, edhe si ligdhënës edhe si vendimmarrës, duke formuar diskursin politik dhe duke kontribuar për klimën e përgjithshme sociale, përfshirë këtu edhe marrëdhëniet midis komuniteteve. Partitë dhe aktorët politik, pa marrë parasysh vijën politike dhe ideologjike të tyre, i obligohen ndalesës së njëjtë kundër diskriminimit si dhe pjesa tjetër e shoqërisë.

Edhe pse liria e të shprehurit e partive politike dhe përfaqësuesve të zgjedhur kur zbatojnë detyrat e tyre është e mbrojtur në mënyrë të veçantë për shkak të rolit të tyre shoqëror dhe demokratik, ndalesa e rreptë kundër nxitjes së urrejtjes racore, etnike ose fetare aplikohet edhe për ata gjithashtu.⁶⁸ Madje edhe brenda kufizimeve të gjera të lirisë së tyre të të shprehurit, politikanët duhet gjithashtu të jenë të vetëdijshëm për ndikimin – pozitiv edhe negativ – të cilin mund ta ketë sjellja e tyre në dominimin e klimës së tolerancës në shoqëri. Nëse partitë dhe përfaqësuesit politik angazhohen në dialog respektuese dhe mbajnë qëndrim të qartë kundër nxitjes së urrejtjes, klima politike do të bëhet më e mirë për integrimin e shoqërisë.

66 Komentet për Pjesëmarrje, paragrafi 78.

67 Shiko, ndër të tjera, Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 30.

68 Shiko, ndër të tjera, ICCPR, neni 20; ICERD, neni 4; dhe ECHR, neni 10, siç interpretohet në ligjin e rasteve të ECHR për gjuhën e urrejtjes, në veçanti: Rasti i Feret v Belgium, aplikimi numër 15615/07.

28. Aktorët e sektorit privat, përfshirë punëdhënësit dhe sindikatat si edhe institucionet private të arsimit dhe mediat private, duhet të inkurajohen në realizimin e kontributi të tyre potencial, duke sajuar dhe ofruar politika integruese vetanake dhe në partneritet me aktorët e tjerë.

Integrimi i shoqërisë nuk është përgjegjësi vetëm e institucioneve dhe i partive politike dhe nuk mund, në mënyrë të përgjithshme, të kufizohet tërësisht në proceset politike. Mirëpo, të gjithë aktorët në shoqëri ndajnë këtë përgjegjësi dhe duhet të jenë të vetëdijshëm për rolet e tyre. Kjo, gjithashtu, tangon dhe aktorët privatë të cilët, nga natyra e aktiviteteve të tyre, mund të kenë rëndësi të veçantë. Këta, ndër të tjera, i përfshijnë punëdhënësit dhe sindikatat për shkak të rëndësisë së tregut të punës dhe të kushteve të punës për akomodimin e diversitetit dhe për promovimin e integritit.

Në përpilimin e politikave publike, kontributi të cilin mund ta bëjë sektori privat në lehtësimin e integritit duhet të njihet dhe mund të inkurajohet me zhvillimin e lidhjeve midis aktorëve publik dhe privat në nivele të ndryshme (kombëtar, rajonal dhe lokal). Duke punuar së bashku në partneritet midis sektorëve publik dhe privat dhe shoqërisë qytetare, aktorët mund të shfrytëzojnë resurset, ndikimin dhe ekspertizën në mënyrë akoma më të mirë për të arritur ndikim dhe ndryshime më të mëdha.

Aktorët e sektorit privat mund të luajnë një rol të rëndësishëm dhe konstruktiv në përpilimin dhe ofrimin e politikave integruese. Politikat dhe legjislacioni duhet ta kenë këtë parasysh dhe mund të parashohin stimuj dhe masa për të promovuar vetëdijen midis aktorëve privat dhe ta lehtësojnë bashkëpunimin dhe kontributin aktiv për integrim. Masat e tilla mund të përfshijnë krijimin e stimujve për punëdhënësit që të punësojnë anëtarë të grupeve të cilat janë jo mjaftueshëm të punësuar, për ofrimin e programeve të caktuara për trajnime në vendin e punës ose mbajtjen e orëve të mësimin në gjuhën shtetërore në vendin e punës.

29. Aktorët e shoqërisë civile luajnë një rol të rëndësishëm duke ofruar të dhëna për politikat integruese bazuar në përvoja burimore. Ata gjithashtu janë aktorë potencialë në implementimin e politikave dhe planeve.

Si proces me shumë aktorë dhe shumë nivele, integrimi nuk mund të jetë i suksesshëm pa angazhimin aktiv të shoqërisë civile në përpilimin e politikave integruese dhe në implementimin dhe monitorimin e tyre.

Diversiteti i vetë shoqërisë civile duhet të njihet. Kjo ngërthen që qeveritë nuk duhet paraprakisht të përcaktojnë se cilat organizata të shoqërisë civile do të konsultohen ose ftohen për të marrë pjesë në përpilimin dhe zbatimin e politikave integruese dhe t'i përjashtojnë të tjerët. Më mirë është të bëhen përpjekje adekuate dhe të aplikohen procedura transparente për të mobilizuar angazhimin e organizatave të interesuara të shoqërisë civile, siç janë OJQ-të, përfshirë këtu edhe ato që i përfaqësojnë pakicat; organizatat profesionale; organizatat e partnerëve social; organizatat dhe institucionet fetare dhe botën akademike.

Shoqëria civile kontribuon, në aspekt të përgjithshëm, për respektimin e parimeve të qeverisjes së mirë dhe pluralizmit duke siguruar respekt për parimet demokratike dhe pluraliste në organizimin e brendshëm të organizatave të saja.

IV. Sferat kyçe të politikës

Kundër-diskriminimi dhe barazia e plotë dhe efektive

30. Kur të përpilohen politika dhe legjislacion gjithëpërfshirës kundër-diskriminues, shtetet duhet të krijojnë mekanizma për implementim efektiv. Politikat pro-aktive duhet të ekzistojnë me qëllim të identifikimit dhe largimit të pengesave, të cilat pengojnë krijimin e mundësive të barabarta. Masat ligjore në rastet e diskriminimit duhet të përfshijnë sanksione efektive, proporcionale dhe zhbindëse, kompensime adekuate dhe, kur është e nevojshme, edhe veprime riparuese.

Shtetet duhet të miratojnë politika, legjislacione dhe masa administrative gjithëpërfshirëse me qëllim që në mënyrë efektive të luftojnë diskriminimin – të drejtpërdrejtë dhe të tërthortë – në të gjitha sferat e rëndësishme të jetës, duke përfshirë të gjithë aktorët e rëndësishëm në sektorët publik dhe privat. Barazia efektive, gjithashtu, nënkupton identifikimin dhe largimin e pengesave të cilat nuk lejojnë mundësi të barabarta për të gjithë, pa marrë parasysh origjinën e tyre.

Legjislacioni gjithëpërfshirës kundër-diskriminues implikon përpilimin e dispozitave relevante në kushtetutë, në legjislacionin penal, civil dhe administrativ dhe në aktet nënligjore dhe rregulloret.⁶⁹

Si shtesë ndryshimit të kornizës ligjore, duhet të themelohet një strukturë institucionale për përpilimin, implementimin dhe monitorimin e politikave kundër-diskriminuese. Në veçanti duhet të ekzistojnë organe të pavarura për barazi ose organe të tjera të pavarura me kompetencat e nevojshme dhe resurset adekuate në nivel kombëtar, dhe aty ku është e mundur, edhe në nivele rajonale.

69 ECRI, Rekomandimet e Politikës së Përgjithshme nr. 7 (Legjislacioni kombëtar për luftë kundër racizmit dhe diskriminimit racor), 2002, dhe Komiteti për Eliminimin e Diskriminimit Racor (më tutje në tekst: "CERD").

Instrumentet e kundër-diskriminimit duhet të monitorohen dhe vlerësohen rregullisht për të parë efikasitetin e tyre. Ato gjithashtu duhet dhe të koordinohen – ndërmjet vete, si dhe me instrumentet e tjera – që të jenë konsekuente dhe efektive.

Asnjë politikë kundër-diskriminuese nuk mund të zbatohet në mënyrë efektive në qoftë se nuk është e shoqëruar me ndëshkimet adekuate ligjore në rast të diskriminimit. Sanksionet penale, civile ose administrative të cilat duhet të jenë efektive, proporcionale dhe mjaft të ashpra me qëllim që të jenë zbindëse. Si shtesë e kompensimit, format jo-monetare të riparimit, siç janë publikimi i të gjitha pjesëve ose një pjese të vendimit gjyqësor, po edhe të obliguarit e diskriminuesit për të bërë punë relevante shoqërore mund, gjithashtu, të jenë të rëndësishme në dhënien e drejtësisë në raste të diskriminimit.

Diskriminimi mund të ndodh jo vetëm në bazë të një aspekti të identitetit të ndonjë individi, por edhe në më shumë baza, siç është rasti për diskriminim të shumëfishtë ose ndër-sektorial. Për shembull, femrat që u takojnë pakicave mund të jenë më shumë të prekura nga diskriminimi. Politikat duhet të dizajnohen për të siguruar që diskriminimi i këtillë të mbulohet me legjislacion dhe të gëzojë vëmendje përkatëse.

31. Politikat të cilat ngërthejnë masa të veçanta për të luftuar efektet e diskriminimit nga e kaluara ose atij sistematik të një grupi të veçantë, nuk duhet të konsiderohen si diskriminuese. Mundësia për të miratuar masa të tilla duhet të parashikohet me ligj.

Mund të jetë e nevojshme të miratohen masa të veçanta për të luftuar efektet e diskriminimit nga e kaluara ose atij sistematik të grupeve të veçanta për të siguruar barazinë e plotë dhe efektive për anëtarët e pakicave, që janë në pozitë të jo-favorshme.⁷⁰ Sipas standardeve ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, masat e tilla duhet të hyjnë në fuqi vetëm nëse nuk është rregulluar pabarazia.⁷¹ Pasi që të miratohen ato, në pajtim me parimin e proporcionalitetit, masat e tilla nuk do të konsiderohen si diskriminuese.

Mundësia, kur është e mundur, edhe nevoja për të miratuar masa të tilla duhet në mënyrë eksplicite të vendosen në ligj, përfshirë këtu edhe rastin, kur është e

70 Shih gjithashtu Udhëzimin 3.

71 ICERD, neni 1.4, dhe Rekomandimet e Përgjithshme nr. 32; CCPR Komentet e Përgjithshme nr. 18: Jo-diskriminimi 10-11-1989 dhe Komiteti i KB për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, Komenti i Përgjithshëm nr. 20.

mundur, edhe në kushtetutë. Kjo jo vetëm që siguron konsistencë në dispozitat, por gjithashtu edhe i udhëzon gjykatësit në interpretimin e dispozitave të barazisë në linjë me standardet e përgjithshme të pranuar jo-diskriminuese ndërkombëtare.

Shtetësia

32. Në aspektin e politikave integruese e rëndësishme është aplikimi i një politike të shtetësisë e cila është përfshirëse dhe jo-diskriminuese. Për më shumë, shtetësia gjithashtu gëzon dhe vlerë simbolike si shenjë e përkatësisë së përbashkët të bartësit dhe të dhënësit e shtetësisë.

Në aspektin ligjor, shtetësia (shpesh e quajtur edhe si “kombësia” në dokumentet ndërkombëtare) është “lidhja ligjore midis personit dhe shtetit dhe nuk tregon originën etnike të personit”.⁷²

Sidoqoftë, shtetësia ka një rëndësi që e tejkalon vetëm dimensionin individual, dhe ka rëndësi edhe për shoqërinë si tërësi. Shtetësia dhe në veçanti qasja deri tek ajo, është një element thelbësor për integrimin. Gjatë përpilimit të politikave të shtetësisë, shtetet duhet të marrin parasysh pasojat të cilat vendimet e tyre mund t'i kenë në integrimin e shoqërive të tyre.

Politikat e shtetësisë duhet, në veçanti, të përipiqen për të gjetur një qasje të baraspeshuar midis kërkesave legjitime të lidhjeve të vërteta dhe efektive me një shtet dhe realitetin e identiteteve të shumëfishta dhe rezidencave me kalimin e kohës. Për shembull, rregullimi i shtetësisë së shumëfishtë është një sferë ku duhet gjetur një baraspeshim të tillë.⁷³

Rëndësia e shtetësisë për integrimin është gjithashtu e dukshme në dimensionin e saj social dhe simbolik. Është një sinjal i prekshëm për përkatësinë e përbashkët dhe për vlerat e përbashkëta thelbësore, si për bartësin e shtetësisë, ashtu edhe për shtetin që e mundëson atë. Integrimi i shoqërisë lehtësohet me politikat dhe rregullat përfshirëse të shtetësisë, të cilat kanë për qëllim t'i pranojnë, e jo t'i përjashtojnë ata të cilët kanë ndjenjë të përkatësisë ndaj asaj shoqërie.

72 Konventa Evropiane për Kombësinë, neni 2.

73 Shiko Udhëzimin 37.

33. Shtetësia është në kompetencat e shtetit dhe duhet të bazohet në lidhjen e vërtetë të individit ndaj shtetit. Megjithatë, zhvillimet bashkëkohore përcaktojnë kufi të qartë dhe janë në rritje të diskrecionit të shtetit në përpilimin e politikave lidhur me qasjen dhe konfiskimin e shtetësisë, përfshirë këtu edhe ndalesën kundër diskriminimit gjatë akordimit të shtetësisë.

Pasi që ka lidhje të drejtpërdrejtë me sovranitetin, akordimi i shtetësisë bie, parimisht, nën juridiksionin ekskluziv të vendit për secilin shtet individual.⁷⁴ Shtetet kanë një marginë të gjerë të vlerësimit në përcaktimin e kriterëve për dhënien e shtetësisë, edhe pse kjo marginë nuk është e pakufizuar.

Së pari, akordimi i shtetësisë duhet të jetë i bazuar në ekzistimin e lidhjes së vërtetë midis shtetit dhe individit, të cilit i akordohet ajo, siç është theksuar në Gjykatë Ndërkombëtare të Drejtësisë.⁷⁵

Së dyti, edhe pse shtetet kanë të drejtë të përcaktojnë cilët janë shtetasit e tyre, ata nuk duhet ta keqpërdorin këtë të drejtë duke shkelur parimet e sovranitetit dhe të marrëdhënieve miqësore, përfshirë këtu edhe marrëdhëniet e mira fqinjësore.⁷⁶

Së treti, jo-diskriminimi aplikohet, gjithashtu, edhe në sferën e shtetësisë, me pasoja që diskrecioni i dhënies së shtetësisë nuk mund të tejkalojë në diskriminim të bazuar në, ndër të tjera, gjininë, fenë, racën, ngjyrën ose origjinën kombëtare ose etnike.⁷⁷ Diskriminimi ngërthen trajtime të ndryshme të cilat në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë përjashtojnë grupet specifike të personave nga qasja deri te shtetësia si rezultat i karakteristikave të tyre dhe nuk ndjek një qëllim legjitim ose nuk është proporcional me qëllimin e tillë.⁷⁸ Ekziston një dallim i qartë midis diskriminimit dhe ndarjeve të arsyeshme ose trajtimeve të preferuara në akordimin e shtetësisë.⁷⁹ Dallimet e arsyeshme mund të përfshijnë, për shembull, një kërkesë në të cilën kërkuesi i shtetësisë të ketë njohuri të gjuhës shtetërore me qëllim që të

74 Konventa e Hagës për Disa Çështje lidhur me Konfliktin e Ligjeve të Kombësisë, 1930; Këshilli i Evropës, Konventa Evropiane për Kombësitë, 1997, neni 3; dhe ETS nr. 166, neni 1.

75 Gjykata Ndërkombëtare e Drejtësisë, Rasti Nottebohm, 1955, ICJ 4.

76 Shiko gjithashtu Udhëzimin 36.

77 Konventa Evropiane për Kombësitë, neni 5(2).

78 CERD, Komentet e Përgjithshme nr. 11 për diskriminimin në bazë të shtetësisë, 1993, dhe CERD Gjenevë; Komenti nr. 30 për diskriminimin kundër jo-shtetasve, 2004. Gjithashtu shiko ECHR, Kurić dhe të tjerë v Slovenisë, aplikimi nr. 26828/06, 2012.

79 Konventa Evropiane për Kombësitë.

natyralizohet apo akordim të shtetësisë në mënyrë të lehtësuar si rezultat i vendit të lindjes së paraardhësve të tij.

Së fundi, duhet përkujtuar se të drejtat e njeriut aplikohen për të gjithë që gjenden brenda juridiksionit të shtetit, pa marrë parasysh shtetësisë së tyre. Prandaj, gëzimi i të drejtave të njeriut nuk mund të jetë pjesë e shtetësisë, përveç në rastet e përjashtimeve të ngushta dhe qartë të definuar, siç janë qasja në të drejta të caktuara politike.

34. Shtetësia është e drejtë njerëzore dhe gjithkush ka të drejtë në të. Në veçanti, ligjet nuk duhet të prodhojnë pa-shtetësi gjatë lindjes, pa marrë parasysh burimin e pa-shtetësisë.

E drejta e gjithkujt për shtetësi, që nga momenti i lindjes, është pjesë e të drejtave ndërkombëtare të njeriut.⁸⁰ Në rast të heqjes joligjore të shtetësisë, shtetet janë të obliguara të ofrojnë ndihmë dhe mbrojtje përkatëse, në pikëpamjen e rivendosjes së saj.⁸¹

Në pajtim me këtë obligim ndërkombëtar, legjislacioni i vendit duhet të shmang situata në të cilat fëmijët mund të mbeten pa shtetësi që nga lindja. Bashkëpunimi ndërkombëtar në nivel shumëpalësh dhe dypalësh, përfshirë këtu edhe nëpërmjet të trupave këshillëdhënëse dhe eksperte, mund të ofrojnë kornizë për zgjidhjen e problemeve që mund të paraqiten në këtë aspekt.

35. Shtetet duhet të konsiderojnë akordimin e shtetësisë për personat të cilët de jure ose de facto kanë qenë pa shtetësi për një periudhë të gjatë kohore, madje edhe nëse bazat e tyre objektive nuk janë prezente.

Obligimi për të shmangur pa-shtetësinë është bërë pjesë e ligjeve të caktuara ndërkombëtare dhe është përfshirë në disa instrumente ndërkombëtare.⁸²

80 Kjo e drejtë mund të gjendet ndër të tjera në Deklaratën Universale për të Drejtat e Njeriut, neni 15, dhe në lidhje me fëmijët në veçanti në Konventën për të Drejtat e Fëmijëve, neni 7.

81 Konventa për të Drejtat e Fëmijëve, neni 8(2).

82 Ndër të tjera, Konventa e vitit 1954 lidhur me Statusin e personave pa Shtetësi, Konventa e vitit 1961 për Reduktimin e Pa-shtetësisë dhe Konventa Evropiane për Kombësitë.

Obligimet ndërkombëtare për të shmangur pa-shtetësinë zakonisht mbulojnë pa shtetësinë *de jure*; domethënë, gjendja ligjore që rezulton kur personi nuk konsiderohet si shtetas në asnjë shtet. Sidoqoftë, pasja e një numri të rëndësishëm të *de facto* personave pa shtetësi, që qëndrojnë në territorin e shtetit paraqet sfida shtesë për procesin e integritimit. Kjo mund të ndikojë në stabilitetin. Personat të cilët *de facto* janë pa shtetësi formalisht kanë shtetësi në shtetin e tyre të banimit ose shtetin e tyre të origjinës, por nuk kanë mundësi ta gëzojnë dhe ushtrojnë atë në praktikë. Arsyet për këtë janë të shumta, që shkojnë nga shkëputja e lidhjeve me shtetin amë deri te vështirësitë gjatë regjistrimit pas lindjes ose për shkak të marginalizimit socio-ekonomik. Situatat e tilla shumë shpesh i prekin, në veçanti, grupet e ndjeshme, siç janë romët, personat e zhvendosur ose refugjatët.

Shtetet duhet të konsiderojnë masa të qëllimshme që kufizojnë pa-shtetësinë, *de jure* edhe *de facto* gjithashtu, për të promovuar integritimin. Për pa-shtetas *de jure*, korniza ligjore duhet të mundësojë mekanizma për marrjen e shtetësisë me kushte të arsyeshme, ndërsa politikat duhet të sigurojnë qasje ndaj këtyre mekanizmave. Për pa-shtetas *de facto*, politikat duhet të përpilohen me qëllim t'u adresohen problemeve specifike. Politikat e tilla mund të përfshijnë adresimin e mungesës së regjistrimit dhe/ose dokumentimit civil ose të çfarëdo shkaku tjetër i cili shpie në situatë pa-shtetësie *de facto* duke larguar pengesat dhe duke kërkuar në mënyrë pro-aktive zgjidhje për të lejuar regjistrimin.

Si shtesë ndaj obligimeve ligjore, ekzistojnë dhe arsye lidhur me integritimin për të lehtësuar natyralizimin, kur është e mundur. Prania afatgjate e një numri të madh të personave pa shtetësi në shtet vepron në kundërshtim me integritimin e shoqërisë dhe posedon rrezik potencial për kohezionin dhe stabilitetin social. Prandaj, është në interes të shtetit që t'u mundësojë personave që qëndrojnë dhe banojnë në territorin e tyre për një periudhë më të gjatë kohore mundësinë për natyralizim pa pengesa të panevojshme dhe të promovojë natyralizimin e tyre në mënyrë aktive. Në të njëjtën kohë, është në interes të individëve që të kenë qasje në të gjitha të drejtat e shtetësisë dhe në këtë mënyrë konkrete të shprehin ndjenjën e përkatësisë, duke i bërë të gjitha përpjekjet e nevojshme për natyralizim. Kjo ngërthen përgatitjen për dhe përmbushjen e kërkesave të caktuara ligjore për natyralizim, siç është, njohuria adekuate e gjuhës së shtetit

36. Politikat që parashikojnë qasje të privilegjuar ndaj shtetësisë për individë jashtë shtetit, bazuar në lidhjet kulturore, historike apo familjare duhet të sigurojnë respekt për parimet e miqësisë, duke përfshirë marrëdhëniet e mira fqinjësore dhe sovranitetet territorial. Politikat e tilla duhet të jenë të dizajnuara në mënyrë që të shmangin krijimin e ambiguitetit në lidhje me juridiksionin. Mbrojtja e të drejtave të pakicave është obligim primar i shtetit në të cilin qëndrojnë ata.

Një shtet mund të ketë interes në mënyrë legjitime t'i mbështesë personat që u takojnë pakicave kombëtare që jetojnë në shtete tjetra, në bazë të lidhjeve etnike, kulturore, gjuhësore, fetare, historike apo të tjera. Përveç kësaj, shtetet mund të japin shtetësi të bazuar në preferenca të kompetencave gjuhësore, si dhe për lidhjet kulturore, historike apo familjare.

Sidoqoftë, kjo, në asnjë mënyrë, nuk implikon, një të drejtë sipas ligjit ndërkombëtar për të ushtruar juridiksion mbi këta persona në territorin e një shteti tjetër pa pëlqimin e shtetit ose të akordojnë shtetësi në formë masive për qytetarë të ndonjë shteti tjetër, edhe në qoftë se kjo ndodhë si rezultat i një përmbledhjeje të madhe të aplikimeve individuale.⁸³

Njëkohësisht, shtetet nuk mund të “transferojnë” mbrojtjen e pakicave që banojnë në territorin e tyre shteteve të tjera (të ashtuquajtura “shtete amë”), pasi që respektimi dhe mbrojtja e të drejtave të pakicave është kryesisht përgjegjësi e shtetit në të cilin pakica banon.⁸⁴

Përveç këtyre kufizimeve ligjore, politikat e shtetësisë që kanë efekte të jashtme mund të krijojnë pengesa për marrëdhëniet miqësore, duke përfshirë dhe fqinjësinë e mirë, si dhe sfida shtesë për integrimin e shoqërisë në vendin në të cilin banojnë këto pakica. Për atë shkak, politikat që kanë efekte të tilla negative duhet të shmangen.

Shteti i qëndrimit mban përgjegjësinë kryesore për mbrojtjen e të drejtave të banorëve të tij, duke përfshirë personat që u takojnë pakicave. Kjo përgjegjësi vlen dhe për banorët që mbajnë shtetësi të shumta, dhe shtetet nuk duhet të

83 Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen për Pakicat Kombëtare në Marrëdhëniet mes Shteteve, 2008 (më tutje në tekst: “Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen”), veçanërisht Rekomandimet 4, 10 dhe 11.

84 Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen, Rekomandimi 2, dhe Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit, “Raporti mbi Trajtimin Preferencial të Pakicave nga ana e Kin-Shtetit të tyre” (më tutje në tekst: “Raporti i Komisionit të Venedikut”), CDLINF (2001) 19.

diskriminojnë individë që kanë shtetësi të dyfishta. Një shtet mund të kërkojë nga qytetarët e tij që në mënyrë legjitime t'i shfuqizojnë shtetësitë e tjera para se të marrin poste të larta politike, si kryetar shteti apo si anëtar të qeverisë.⁸⁵

37. Shtetësia e shumëfishtë, në vetvete, nuk duhet të konsiderohet si një pengesë për integrimin. Dhënia e shtetësisë nga shteti i qëndrimit për banorët afatgjatë që tashmë mbajnë shtetësinë e një shteti tjetër mund të mbështesë procesin e integrimin dhe të forcojë lidhjet me shoqërinë. Fëmijët të cilët kanë fituar më shumë se një shtetësi që nga lindja e tyre nuk duhet të ndalohen prej mbajtjes së atyre shtetësive gjatë rrjedhës së jetës së tyre.

Shtetësia e shumëfishtë pasqyron lëvizjen në rritje të personave përtej kufijve, si dhe diversitetin brenda familjes, duke përfshirë të gjithë brezat, dhe përpjekjet në rritje nga shtetet të mbajnë lidhjet ligjore me popullsitë e emigrantëve jashtë vendit. Sigurimi i qasjes për shtetësi për banorët afatgjatë, duke mos kërkuar heqjen dorë nga një shtetësi e mëparshme, inkurajon pjesëmarrjen dhe ndjenjën e përkatësisë dhe mund të kontribuojë në integrimin e shoqërive. Kjo në veçanti është rast për fëmijët. Shtetet duhet t'i lejojnë fëmijët të cilët kanë fituar shtetësi të ndryshme në lindje t'i mbajnë ato.⁸⁶ Fëmijëve që ndodhen në këtë situatë nuk duhet t'u ndalohet mbajtja e shtetësive të tilla të shumta gjatë gjithë rrjedhës së jetës së tyre.⁸⁷

Sidoqoftë, ndikimi i shtetësive të shumëfishta në integrimin e shoqërive mund të ndryshojë në mënyrë të konsiderueshme në varësi të faktorëve të ndryshëm, duke përfshirë historinë dhe marrëdhëniet dypalëshe. Politika optimale në lidhje me shtetësinë e shumëfishtë varet nga konteksti dhe duhet të formulohet në bazë të efekteve të saj mbi të drejtat e individëve, në integrimin e shoqërisë dhe miqësisë, duke përfshirë marrëdhëniet e mira me fqinjët.

85 Rekomandimet Bolzano-s/Bozen-it, Shënime Sqaruese për Rekomandimin 11.

86 Konventa Evropiane për Kombësitë, neni 14(1).

87 Konventa për të Drejtat e Fëmijëve, neni 7.

Pjesëmarrja efektive

38. Procesi i integritimit mund të lehtësohet vetëm në rast se mundësitë për pjesëmarrje janë dhënë për të gjithë anëtarët e shoqërisë. Pjesëmarrja efektive në çështjet publike dhe në të gjitha aspektet e jetës sociale, ekonomike dhe kulturore, duke përfshirë edhe pjesëmarrjen e personave që u përkasin pakicave, është edhe një e drejtë në vete dhe një parakusht thelbësor për mundësi të barabarta në praktikë.

Procesi i integritimit kërkon që të gjithë anëtarët e shoqërisë, pa marr parasysh se a i takojnë pakicës apo shumicës, të kenë bashkëveprim përmes angazhimit aktiv. Kjo është e lidhur drejtpërsëdrejti me pjesëmarrjen efektive të të gjithëve në zhvillimin e shoqërisë në aspektet e saja të ndryshme, që gjithashtu do të kontribuojnë në perceptimin se procesi i integritimit është legjitim. Për këtë arsye, një element kyç i integritimit është e drejta që të gjithë, përfshirë këtu dhe personat që u përkasin pakicave, në mënyrë efektive të marrin pjesë në çështjet publike dhe në jetën kulturore, sociale dhe ekonomike.⁸⁸ Garantimi i kësaj të drejte me ligj dhe në realitet është një parakusht për zbatimin e parimit të mundësive të barabarta. Në praktikë, kjo duhet të synojë të sigurojë që personat të cilët u përkasin pakicave t'i gëzojnë të drejtat dhe të marrin përgjegjësi, siç është respektimi i ligjit, në mënyrë të barabartë me personat që i përkasin shumicës.

Ndërsa pjesëmarrja efektive, si një parim themelor i integritimit, patjetër duhet të kanalizohet në çdo sferë të politikës përkatëse⁸⁹, e ajo kërkon edhe politikë të dedikuar dhe instrumente të veçanta.⁹⁰

88 FCNM, neni 15.

89 Udhëzimi 9.

90 Udhëzime të dobishme në lidhje me instrumentet që mund të bëhen dhe gjenden, kur është e nevojshme, duhet të vihen në dispozicion për të krijuar një politikë efektive të pjesëmarrjes, ndër të tjera, në Kumtesën mbi Pjesëmarrjen dhe Rekomandimet e Lund-it.

a. Pjesëmarrja në çështjet publike

39. Shtetet duhet të miratojnë politika të veçanta dhe qëllimshme për të siguruar që të gjithë të kenë mundësi adekuatë të marrin pjesë në vendimmarrjen demokratike. Si pjesë e kësaj, shtetet duhet të përpiqen për përfaqësimin adekuat të grupeve të ndryshme në shoqërinë e tyre, duke përfshirë edhe pakicat, në të gjitha strukturat përkatëse të administratës publike dhe në organet vendimmarrëse.

Përfaqësimi adekuat siguron pjesëmarrje të drejtpërdrejtë dhe është gjithashtu i rëndësishëm si një mjet për të siguruar një mundësi të vërtetë për dëgjimin e zërit të pakicave. Në mënyrë që të jetë i përshtatshëm, përfaqësimi matematikisht nuk duhet të jetë proporcional, por duhet të synojë të reflektojë përbërjen e shoqërisë.⁹¹ Duhet kushtuar kujdes që t'u sigurohet grupeve më të vogla në numër gjithashtu të kenë mundësi të marrin pjesë në mënyrë efektive. Në të njëjtën kohë, shtetet duhet të përpiqen të respektojnë parimet e barazisë gjinore për të lehtësuar përfaqësimin dhe pjesëmarrjen publike të personave që i përkasin pakicave.

Bazuar në standardet ndërkombëtare dhe në praktikat premtuese, si dhe në përvojën e KLPK-së, politikat e qëllimshme mund të përfshijnë një ose më shumë nga këto në vijim:

- Marrëveshje të veçanta për përfaqësimin dhe pjesëmarrjen e pakicave në kuvende të zgjedhura dhe/ose në pushtetin ekzekutiv, si dhe në degët e qeverisë dhe të sektorit të gjerë publik në nivel kombëtar, rajonal dhe lokal. Marrëveshje të tilla të veçanta mund të përfshijnë, në varësi nga rrethanat: vende të rezervuara në një ose në të dy dhomat e parlamentit ose në komisionet parlamentare dhe forma të tjera të pjesëmarrjes së garantuar në procesin legjislativ, lehtësim në përfaqësimin e pakicave në sistemin zgjedhor, veprime afirmative për ndarjen e posteve të kabinetit, vende në gjykatën supreme ose kushtetuese apo në gjykatat më të ulëta, dhe/ose pozita në organet këshillëdhënëse të zgjedhura apo në organe të tjera të nivelit të lartë, si dhe masa të veçanta për pjesëmarrjen e pakicave në shërbimin civil;⁹²
- Sisteme zgjedhore që lehtësojnë përfaqësimin e pakicave dhe ndikojnë, gjatë hapjes së garës për votim midis të gjithë sektorëve të shoqërisë.⁹³ Platformat

91 Koment mbi Pjesëmarrjen, paragrafi 123.

92 Siç veçohet në Rekomandimet e Lund-it, parimet 6–11.

93 Shih gjithashtu parimin 28.

politike ndërmjet komuniteteve mund të luajnë një rol të rëndësishëm në integrimin e shoqërisë dhe në pjesëmarrjen efektive të pakicave;

- Organe këshillëdhënëse apo konsultative dhe mekanizma që veprojnë si kanale formale ose joformale për komunikim ndërmjet qeverive dhe përfaqësuesve të komunitetit;
- Organe dhe procese të dizajnuara për të siguruar dhe për të nxitur dialog efikas;
- Marrëveshje për vetëqeverisje jo-territoriale apo marrëveshje për ndarje të pushtetit me qëllim për të rritur ndikimin e grupeve të veçanta lidhur me çështjet me interes të veçantë për ato;
- Në rrethana të caktuara, marrëveshje territoriale për vetëqeverisje, siç janë marrëveshjet për decentralizim territorial të pushteteve, gjithashtu, mund të lehtësojnë përfaqësimin individual të grupeve të pakicave;
- Pavarësisht nga forma, institucionet e vetëqeverisjes duhet të bazohen në parimet dhe proceset demokratike për t'i siguruar ata që mund të pretendojnë në mënyrë legjitime pikëpamjet e të gjitha komuniteteve të vendosura në territorin në fjalë dhe se ata respektojnë plotësisht të drejtat e njeriut të të gjithë personave, duke përfshirë edhe pakicat, brenda kompetencave të tyre. Në këtë kontekst, marrëveshjet për ndarje të pushtetit, aty ku ekzistojnë, nuk duhet të përpilohen në mënyrë që mund të përjashtojë ndonjë komunitet nga përfaqësimi.

b. Pjesëmarrja sociale dhe ekonomike

40. Pjesëmarrja efektive sociale dhe ekonomike në mënyrë të barabartë për të gjithë anëtarët e shoqërisë është thelbësore për një integrim të suksesshëm. Shtetet duhet të formulojnë dhe zbatojnë politika në fushat relevante, siç janë arsimit dhe trajnimi, punësimi, kujdesi shëndetësor, strehimi dhe qasja në të mirat dhe shërbimet publike, që këto të nxisin pjesëmarrjen socio-ekonomike në një mënyrë gjithëpërfshirëse.

Pjesëmarrja efektive e personave që u takojnë pakicave në jetën ekonomike dhe sociale të shtetit është po aq e rëndësishme sa pjesëmarrja e tyre në çështjet publike. Pjesëmarrja në jetën sociale dhe ekonomike mbulon një gamë të gjerë çështjesh, duke përfshirë: strehimin adekuat, kujdesin shëndetësor, mbrojtjen sociale (sigurimet sociale dhe përfitimet shoqërore), shërbimet e mirëqenies sociale, arsim dhe punësim (duke përfshirë edhe përfshirjen në tregun e punës me

punëdhënësit publik dhe privat, dhe qasje në biznes dhe në mundësi të tjera për vetëpunësim).⁹⁴

Në këtë kontekst, shtetet duhet të sigurojnë që të gjithë, pavarësisht nga origjina etnike, të gëzojnë mundësi të barabarta e të marrin pjesë në dhe të kontribuojnë në ekonominë për të përfituar nga burimet dhe pasuritë e përbashkëta të vendit.

Në veçanti, Shtetet duhet:

- Të luftojnë diskriminimin në mënyrë efektive dhe të promovojnë mundësi të barabarta dhe trajtim të barabartë për pakicat në lidhje me punësimin në sektorin privat dhe publik për gamën e plotë të ciklit të punësimit, duke vendosur legjislacionin, institucionet dhe politikat në vend;
- Të sigurojnë se qasja e barabartë në arsim, kujdesin shëndetësor, strehim dhe të mirat dhe shërbimet publike nuk janë të penguar me ligj dhe në fakt për shkak të origjinës etnike ose kombëtare, gjuhës, fesë ose besimit;
- Të sigurojnë zbatim të strategjive dhe politikave të synuara për të promovuar përfshirjen në tregun e punës të grupeve të pakicave me pjesëmarrje jo-proporcionalisht të ulët. Politikat e tilla duhet të jenë të bazuara në prova, me një vlerësim të nevojave ekonomike dhe të interesave të komuniteteve të ndryshme, duke përfshirë edhe pakicat, në kontekstin më të gjerë të dinamikës së tregut të punës. Strategjitë dhe politikat duhet të dizajnohen, zbatohen dhe monitorohen në aspekt të efikasitetit të tyre në konsultim të rregullt me përfaqësuesit e personave ose grupeve të interesuara. Kur është e nevojshme, duhet të vendosen masa të veçanta, por jo edhe ekskluzive për kapërcimin e pengesave për punësim në veçanti për grupet jo të favorizuara.⁹⁵ Shembujt për masa të tilla përfshijnë programe trajnuese në punë ose udhëzime gjuhësore të bazuara në vendin e punës. Kur bëhet fjalë për pakica të nën-përfaqësuara, masat e tilla nuk duhet të kufizohen vetëm në pjesëmarrje të grupeve të veçanta, por duhet të jenë të hapura për të gjithë ata që mund të kenë nevojë për një mbështetje të tillë;
- Të fusin masa të veçanta, aty ku ka nevojë, duke përfshirë trajnim të specializuar, për ta përgatitur më mirë stafin e shërbimeve publike dhe institucioneve sociale të sigurojë përgjigje adekuate ndaj nevojave të personave që i përkasin pakicës;⁹⁶
- T'i eliminojnë pengesat e panevojshme dhe rregulloret e tepërta që pengojnë aktivitetet ekonomike të veçanta për grupe të caktuara të pakicave dhe të ndër marrin masa të duhura, kur është e nevojshme, për të krijuar kushte për të

94 Siç është paraparë, ndër të tjera, nga Këshilli i Kartës Sociale Evropiane të Evropës, 1961; Karta Sociale Evropiane e Reviduar, 1996 dhe Komenti mbi Pjesëmarrjen, paragrafi 24.

95 Shih gjithashtu Komentin mbi Pjesëmarrjen, paragrafi 47–49.

96 Komentin mbi Pjesëmarrjen, paragrafi 38.

mbështetur profesionet tradicionale në rrezik, duke marrë parasysh teknologjitë tradicionale, kulturën dhe stilet e jetës;

- T'i elaborojnë politikat dhe të marrin parasysh vendosjen e detyrimeve pozitive, kur është e nevojshme dhe në konsultim me palët e interesuara, që ndërmarrjet shtetërore të mund të zbatojnë politika gjithëpërfshirëse për punësim. Shtetet gjithashtu mund të inkurajojnë punëdhënësit e sektorit privat për të kontribuar në integrim. Kjo mund të arrihet duke krijuar stimul për masa të tilla, duke punuar në partneritete publiko-private ose duke lehtësuar punësimin e personave që u përkasin pakicave, përmes politikave fiskale, por dhe duke ofruar akomodim të arsyeshëm për personat me nevoja të veçanta në vendin e punës;
- T'i përfshinë komunitetet lokale, duke i përfshirë edhe komunitetet pakicë, që janë të përqendruara në zonat ekonomikisht të pazhvilluara në hartimin dhe zbatimin e rigjenerimit të synuar ekonomik dhe politikat rajonale dhe lokale të zhvillimit dhe projekteve. Komunitetet e tilla duhet në mënyrë të barabartë të ndajnë përfitimet që rezultojnë;⁹⁷
- T'i marrin parasysh përfitimet e mundshme për ekonomitë lokale dhe rajonale, veçanërisht në zonat kufitare, nga bashkëpunimi ndër-kufitar midis autoriteteve lokale dhe rajonale, duke përfshirë edhe angazhimin e shtetit fqinj, kur një gjë e tillë duket se është e përshtatshme.⁹⁸

Në përgjithësi, shtetet duhet të jenë të vetëdijshme për dhe të marrin në konsideratë ndikimin e personave që i përkasin pakicave në çdo kërkesë (siç janë aftësitë e gjuhës ose çështja e qëndrimit) të paraqitura nga legjislatiioni ose rregulloret administrative për qasje në shërbime dhe në pronë, duke përfshirë edhe gjatë proceseve të privatizimit.

97 Komentin mbi Pjesëmarrjen, paragrafi 42–46.

98 Rekomandimet e Bolzano-s/Bozen, Rekomandimet 16–18 dhe FCNM, neni 18(2).

c. Pjesëmarrja në jetën kulturore dhe fetare

41. Shtetet duhet të krijojnë kushte për personat që i përkasin pakicave të mund të marrin pjesë në mënyrë efektive në jetën kulturore të komunitetit të tyre dhe shoqërisë më gjerë. Liria e fesë dhe e besimit dhe mundësitë për pjesëmarrje vullnetare në jetën fetare të komunitetit duhet të sigurohet, përfshirë këtu dhe përmes akomodimit të përbashkët, sipas nevojës.

Shtetet duhet të përipiqen të zbatojnë politika dhe legjislacion që synon përfshirje në shkallë të barabartë të të gjithë anëtarëve të shoqërisë në jetën kulturore. Për më tepër, për të siguruar mundësi të barabarta, politikat e tilla janë të rëndësishme për parandalimin e izolimit dhe përjashtimit të grupeve të pakicave, të cilat mund të nxisin radikalizëm dhe polarizim dhe të çojnë në konflikt.

Politikat shtetërore duhet të respektojnë dhe, kur është e nevojshme, të mbështesin rritjen, ruajtjen dhe transmetimin te komunitetet e brezave të ardhshëm trashëgiminë kulturore dhe fetare në të gjitha format e saj. Kjo mund të përfshijë praktikata kulturore dhe fetare, përfaqësimin, shprehjet, njohuritë dhe aftësitë, objekte dhe artefakte, ndërtesa dhe hapësira që lidhen me ato. Në këtë drejtim, është thelbësore që përfaqësuesit e pakicave të jenë të përfshirë në mënyrë efektive në të gjitha fazat e elaborimit, zbatimit dhe monitorimit të politikave përkatëse dhe të legjislacionit.

Integrimi i shoqërisë kërkon që personave që u përkasin pakicave t'u jetë dhënë e drejta për të ruajtur dhe zhvilluar trashëgiminë e tyre kulturore dhe identitetin, si dhe të drejtën për të marrë pjesë dhe bashkëvepruar në jetën kulturore të shoqërisë më të gjerë, në frymën e tolerancës dhe të dialogut ndërkulturor.⁹⁹ Është thelbësore që e drejta fundamentale e personave që u përkasin pakicave për të vendosur lidhur me çështjet e tyre kulturore nuk rezulton në izolimin e tyre. Në këtë aspekt, dialogu i përhershëm dhe i vazhdueshëm ndërkulturor me dhe ndërmjet të gjitha grupeve të pakicave dhe në mes të pakicave dhe shumicave duhet të inkurajohet, duke përfshirë ngritjen e vetëdijes të të gjithë banorëve dhe ekspozimin ndaj të gjitha kulturave të tjera në shoqëritë e tyre.

Politikat kulturore nuk duhet të kufizohen vetëm në ruajtjen dhe promovimin e kulturave tradicionale, por gjithashtu të synojnë në nxitjen e pluralizmit të shprehjeve

99 Deklarata e KB për Pakicat, neni 2(1); FCNM, neni 5,6 dhe 15; dhe Deklarata për Dialog Ndërkulturor dhe Parandalim të Konfliktëve, e miratuar në Konferencën e Ministrave Evropian për Kulturë më 22 tetor 2003.

kulturore dhe artistike, të promovojnë qasje të barabartë në kulturën bashkëkohore në të gjitha format e saja, dhe të inkurajojnë bashkëveprim dhe këmbim ndërkulturor.

Në të njëjtën kohë, për deri sa e drejta për pjesëmarrje në dhe për zhvillimin e kulturës personale mund të lehtësohet dhe mbështetet nga shteti, kultura në vete është e pavarur nga shteti. Shtetet nuk duhet të krijojnë një “kulturë shtetërore” zyrtare që përmbledh dhe përcakton përmbajtjen e kulturës. Përkundrazi, politika kulturore duhet të respektojë parimet e pluralizmit, pjesëmarrjes, demokratizimit dhe decentralizimit. Proceset e decentralizimit, duke përfshirë marrëveshjet për vetëqeverisje jo-territoriale (autonomia kulturore), mund të luajnë një rol të rëndësishëm në krijimin e kushteve të cilat nevojiten për personat që i përkasin pakicave për të marrë pjesë në mënyrë efektive në jetën kulturore.¹⁰⁰

Brenda një konteksti kulturor pluralist, politikat integruese duhet të marrin parasysh nevojat e ndryshme kulturore të grupeve të ndryshme, duke përfshirë emigrantët¹⁰¹ dhe njerëzit vendas.¹⁰²

Në hartimin e politikave, shtetet duhet të jenë të vetëdijshme se për shumë komunitete, identitetet kulturore, sistemet e besimit dhe praktikët fetare janë të lidhura në mënyrë të pazgjidhshme. Çdokush ka të drejtën e lirisë së mendimit, ndërgjegjes dhe fesë. Kjo përfshin lirinë për të pasur ose për të pranuar një fe, besim apo mosbesim në zgjedhjen e dikujt. Më tutje përfshijnë lirinë, qoftë atë individuale ose në bashkësi me të tjerët, në publik ose në jetën private, për të manifestuar fenë ose besimin përmes adhurimit, riteve, praktikave dhe mësimdhënies.¹⁰³ Liria për të manifestuar fenë dhe besimin, duke përfshirë adhurimin publik, mund të jetë vetëm subjekt i kufizimeve të përcaktuara me ligj. Këto janë legjitime vetëm nëse kanë të bëjnë me interesa publike specifike bazë dhe janë të arsyeshme dhe proporcionale me kërkesën e fundit.¹⁰⁴

Shtetet duhet të marrin masat e duhura për të mbrojtur personat të cilët mund t’ju nënshtrohen kërcënimeve apo akteve të diskriminimit, armiqësisë apo dhunës si rrjedhojë e fesë së tyre, kulturës apo besimit. Autoritetet shtetërore dhe zyrtarët

100 Komenti mbi Pjesëmarrjen, paragrafi 67.

101 Konventa Ndërkombëtare për Mbrojtjen e të Drejtave të të Gjithë Punëtorëve Emigrantë dhe Anëtarëve të familjeve të tyre, 1990, neni 31.

102 Deklarata e KB për të Drejtat e Popullatës Vendase, 2007, neni 1.

103 Në përgjithësi: Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut, neni 18; ICCPR, neni 18 (1); dhe ECHR, neni 9. Për pakicat në veçanti: ICCPR, neni 27; FCNM, neni 7 dhe 8; dhe Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 32.

104 ICCPR, neni 18 (3) dhe ECHR neni 9(2).

publikë kanë përgjegjësi për të shmangur retorikën negative apo veprimet që u referohen komuniteteve të veçanta kulturore apo fetare.

Për më tepër, kufizime të panevojshme për pjesëmarrje të plotë në çështjet kulturore dhe fetare duhet të shmangen. Kufizime të tilla mund të përfshijnë kërkesat e tepruara për regjistrimin e organizatave kulturore ose fetare dhe vendet e kultit ose për blerjen e lejes për planifikim të ndërtesave fetare apo kulturore. Ata, gjithashtu, mund të përfshijnë kufizime jo-proporcionale në shpalosjen publike të simboleve dhe veshjeve kulturore ose fetare. Autoritetet publike nuk duhet të imponojnë kufizime të panevojshme se çfarë gjuhë mund të përdoren gjatë ngjarjeve kulturore apo fetare. Ata mund të kërkojnë ligjërish, për shembull, që shoqatat kulturore dhe/ose organizatat fetare të përkthejnë dokumentet zyrtare dhe administrative në gjuhën e shtetit apo në ato zyrtare, duke përfshirë, kur është e përshtatshme, dokumentimin e akteve ligjore civile për të cilat ata kanë autoritet.¹⁰⁵

Gjuha

42. Politikat e shtetit duhet të baraspeshojnë nevojën për një ose më shumë gjuhë(ve) të përbashkëta si një bazë e përbashkët për integrimin dhe funksionimin e shoqërisë me obligim që ta ruajnë dhe promovojnë diversitetin gjuhësor, duke përfshirë mbrojtjen e të drejtave gjuhësore të pakicave. Shtetet duhet të krijojnë mundësi për qasje për të mësuar gjuhën shtetërore.

Gjuha është një komponentë thelbësore e identitetit individual dhe kolektiv. Standardet ndërkombëtare, të interpretuara nga organet kompetente, kanë veçuar me disa detaje përmbajtjen e të drejtave të personave që u takojnë pakicave për të përdorur gjuhën e tyre lirshëm dhe pa pengesa, në jetën private dhe publike, gojarisht dhe me shkrim.¹⁰⁶ Njëkohësisht, kjo e drejtë për të përdorur, ruajtur dhe promovuar gjuhët e pakicave duhet të balancohet me të drejta dhe nevoja të tjera, duke përfshirë edhe përcaktimin e një ose më shumë gjuhë(ve) të përbashkëta si bazë e përbashkët për funksionimin dhe integrimin e një shoqërie.

105 Rekomandimet e Oslo-s, Shënime Shpjeguese për Rekomandimin 5.

106 Ndër të tjera, ICCPR, neni 27; Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 35; FCNM, neni 10–14; Karta Evropiane për Gjuhët Rajonale ose të Pakicave, 1992; Rekomandimet e Oslo-s; dhe Komentit mbi Gjuhën.

Përderisa shtetet kanë për obligim t'i mbrojnë dhe promovojnë gjuhët e pakicave dhe të drejtën e personave që u përkasin pakicave për të mësuar dhe për të përdorur ato, pakicat e ndanë me shumicën përgjegjësine për të marrë pjesë në jetën kulturore, sociale dhe ekonomike dhe në çështjet publike të shoqërisë të tyre më të gjerë. Kjo pjesëmarrje nënkupton, për shembull, personat që i përkasin pakicës duhet të fitojnë njohuri adekuate të gjuhës shtetërore apo zyrtare.¹⁰⁷

Baraspeshimi midis këtyre dy aspekteve të promovimit të gjuhës është kontekstual, që ndryshon nga shteti në shtet dhe në varësi me gjendjen e çdo pakice, dhe ai kurrë nuk është arritur në mënyrë të përhershme. Përvoja e KLPK-së dëshmon se mospajtimet për këtë baraspeshim janë të shpeshta dhe mund të krijojnë tension serioz ndër-etnik.

Politikat e gjuhës që kanë për qëllim të promovojnë integrimin dhe respektimin e diversitetit duhet të kenë në konsideratë si në vijim:

- Shtetet mund të përcaktojnë një gjuhë shtetërore, që është një gjuhë e vetme, për përdorim zyrtar në institucionet, shërbimet dhe strukturat publike. Futja e një politike që lejon më shumë se një gjuhë zyrtare për përdorim dhe që bazohet në parimet territoriale ose personale mund të ndihmojë, gjithashtu, për të siguruar njohjen e komuniteteve gjuhësore dhe të kontribuojë në unitetin e shteteve me gjuhë të ndryshme. Në raste të tilla, statusi i barabartë ose horizonti i ndryshëm i përdorimit të gjuhëve zyrtare në disa sfera patjetër duhet të përcaktohet qartë;
- Shtetet nuk duhet të kufizojnë përdorimin e gjuhëve të pakicave në sferën private dhe çdo kërkesë në gjuhën shtetërore në sferën publike duhet të bazohen në qëllimet legjitime dhe të jetë e nevojshme dhe proporcionale;
- Shtetet duhet të sigurojnë që të gjithë, përfshirë dhe personat që u përkasin pakicave, të jenë të pajisur me mundësi adekuate për të mësuar gjuhën shtetërore në mënyrë që ata mund të marrin pjesë në mënyrë efektive dhe të barabartë në jetën ekonomike, sociale, kulturore dhe politike të shtetit;
- Kur një shtet me gjuhë të ndryshme percepton dhe mban një gjuhë të vetme zyrtare si një mjet integrimi, duke lejuar përdorimin e gjuhëve të tjera në njëfarë mase në administratën dhe shërbimin publik, në arsim dhe media mund të ndihmojë për të plotësuar nevojat dhe për të promovuar përfshirjen e pakicave. Nivelet dhe natyra e çdo shërbimi gjuhësor dhe inkorporimi i gjuhëve jozyrtare në administratën publike duhet të përcaktohen në bazë të rrethanave specifike të komuniteteve të interesuara. Shërbimet bazë publike, siç është kujdesi shëndetësor, duhet të kenë kapacitetin, me aq sa është e mundur, për t'i ofruar ato shërbime në gjuhët e pakicave gjithashtu, kur është e nevojshme;

107 Dokumenti i Kopenhagës, paragrafi 34; Rekomandimet e Hagës, Rekomandimi 1; dhe FCNM, Raporti Sgarues i nenit 14. Shih gjithashtu Udhëzimin 10 dhe 11.

- Zotërimi i gjuhës shtetërore nga të gjithë banorët në atë shtet është i nevojshëm për pjesëmarrje të plotë dhe efektive. Për më tepër, gjuha mund të jetë një mjet i fuqishëm për të mundësuar një ndjenjë të përbashkët të përkatësisë. Për këtë arsye, promovimi i një gjuhe shtetërore me anë të mjeteve dhe stimuljeve pozitiv, duke përfshirë dhe programet publike të arritshme për të mësuar atë gjuhë është legjitim;
- Gjuha mund të përdoret gjithashtu për të përjashtuar ata që gjykojnë si jo mjaft të aftë nga rolet specifike ose profesionet që kanë, ose nga pranimi simbolik brenda komunitetit. Shtetet duhet të përmbahen nga miratimi i politikave për promovimin e një gjuhe shtetërore të cilat janë jo-proporcionale ose të baraspeshuara në mënyrë joadekuate me të drejtat gjuhësore të personave që i përkasin pakicave;
- Shtetet duhet të garantojnë që pakicat të gëzojnë mbështetje të mjaftueshme për ruajtjen dhe zhvillimin e identitetit të tyre gjuhësor. Kjo mund të përfshijë garantimin e të drejtës për të përdorur gjuhë të pakicave ose rajonale në jetën private dhe familjare si dhe duke mbështetur përdorimin e tyre në jetën private dhe publike. Për shembull, shtetet mund të sigurojnë shenja, përshkrime, emra vendesh, emra rrugësh dhe tregues tjerë topografik në gjuhët e pakicave ose në dy gjuhë: në gjuhën shtetërore dhe në gjuhët e pakicave.

43. Promovimi i shumë-gjuhësisë për të gjithë anëtarët e shoqërisë mund të kontribuojë për integrimin në shoqëritë me diversitet gjuhësor.

Integrimi është një proces i dyanshëm i cili i përfshin shumicën dhe pakicën gjithashtu. Prandaj, në shoqëritë me diversitet gjuhësor, integrimi mund të lehtësohet në masë të madhe kur të gjithë anëtarët e shoqërisë mësojnë gjuhë të tjera të cilat përdoren në vendin e tyre. Kjo do të thotë se anëtarët e shumicës duhet gjithashtu të inkurajohen për të mësuar gjuhët e pakicave, sidomos në zona të përziera linguistike. Kjo mund të jetë një çelës për njohjen e adaptimit të përbashkët si pjesë e pandarë në procesin e integritimit.

Shumë-gjuhësia dhe veçanërisht mësimi i gjuhës së personave me të cilët ekziston bashkëveprim i rregullt, është pasurim kolektiv dhe një mjet për rritjen e mirëkuptimit dhe tolerancës të përbashkët. Pavarësisht lidhjes të perceptuar midis gjuhës dhe identitetit, çdo kompetencë e gjuhës ose mungesa e saj, si dhe përdorimi i thjeshtë i një gjuhe, nuk duhet automatikisht të lidhet me përkatësinë e një grupi të veçantë,

ose me gëzimin e të drejtave gjuhësore.¹⁰⁸ Prandaj, shumë-gjuhësia duhet të promovohet për të gjithë, si një element i integritit, veçanërisht në shoqëritë me diversitet gjuhësor.

Arsimi

44. Politikat arsimore duhet të formulohen në përputhje me dhe si pjesë e politikave integruese. Në këtë mënyrë, ato më mirë mund ta mundësojnë bazën për integrimin e shoqërisë dhe nxitjen e njohurisë, bashkëveprimin dhe mirëkuptimin mes nxënësve të komuniteteve të ndryshme.

Arsimi është një nga mjetet më të rëndësishme për vazhdimin e integritit dhe kohezionit social dhe duhet të jetë një pjesë përbërëse e politikave integruese. Arsimi është vendimtar në pajisjen e të gjithë anëtarëve të shoqërisë me aftësitë e nevojshme për të mundësuar pjesëmarrjen e tyre të plotë dhe efektive në të gjitha sferat e jetës në mënyrë të barabartë. Arsimi është një mjet themelor për të ruajtur dhe për të përcjellë elementet thelbësore të identitetit, dhe një nga mënyrat më efektive për të promovuar kontaktet ndërkulturore dhe njohurin e tyre, si dhe ndjenjën e përbashkët të identitetit qytetar.

Personat përgjegjës për zhvillimin e sistemit arsimor duhet të përipiqen të kombinojnë bashkëveprimin dhe pjesëmarrjen e të gjithëve duke përkrahur mirëmbajtjen dhe zhvillimin e identiteteve të ndryshme.¹⁰⁹

108 Komenti mbi Gjuhën, paragrafi 16.

109 Siç përmendet më lartë, ndër të tjera, sipas Rekomandimeve të Hagës dhe Komenteve mbi Arsimin.

45. Shtetet duhet të respektojnë të drejtën e personave që i përkasin pakicave për të mësuar gjuhën e tyre ose për të ndjekur mësim në këtë gjuhë, sipas nevojës, veçanërisht në zonat tradicionalisht të banuara nga ana e tyre apo në zonat ku ata janë në numër të konsiderueshëm. Shtetet duhet ta plotësojnë këtë duke zhvilluar sisteme të integruara dhe arsim shumë-gjuhësor në të gjitha nivelet të dizajnuara për të siguruar qasje të barabartë, mundësi dhe rezultate arsimore për të gjithë nxënësit, pa marrë parasysh se a i takojnë ata shumicave apo pakicave. Një arsim i tillë i integruar duhet, gjithashtu, të përfshijë mësimin e të gjithë nxënësve për diversitetin në shoqërinë e tyre.

Politikat arsimore duhet të synojnë të gjejnë një ekuilibër të përshtatshëm mes respektimit të së drejtës së caktuar të personave që i përkasin pakicave që të mësojnë në gjuhën e tyre ose, kur ato kushte të plotësohen, të ndjekin mësimin në këtë gjuhë¹¹⁰ dhe nevojës për të krijuar një hapësirë të përbashkët arsimore me mundësi të barabarta për të gjithë për të fituar arsim cilësor. Në këtë kontekst, është e rëndësishme që ndarja në arsim, madje edhe kur është e shkakuar nga vet komunitetet e pakicave, të shmanget, duke respektuar plotësisht të drejtat arsimore të personave që u përkasin pakicave.¹¹¹

Për të arritur një baraspeshë të këtillë, politikat për arsim të integruar duhet të bazohen, ndër të tjera, në këto si vijojnë:

- Politikat arsimore në të gjitha nivelet, nga ai parashkollor deri te arsimi i të rriturve, duhet të orientohen drejt sigurimit të mundësive të barabarta për çdo individ për të përbushur potencialin e tij apo të saj për të zhvilluar aftësitë, diturinë, kapacitetet dhe rjetet e nevojshme për t'u bërë një anëtar produktiv dhe i angazhuar i një shoqërie të integruar dhe shoqërie kohezive;
- Politikat duhet të synojnë për të siguruar mjedise të përbashkëta arsimore të integruara dhe gjithëpërfshirëse që e njohin, vlerësojnë dhe i përgjigjen diversitetit, dhe të cilat promovojnë një kulturë respektuese për të tjerët brenda organit studentor dhe më gjërë;
- Sistemi arsimor duhet të hartojë dhe mundësojë një program të përgjithshëm dhe të detyrueshëm me materiale plotësuese arsimore të cilat përfshijnë mësim rreth historive, religjioneve, kulturave, traditave dhe kontributeve të të dy grupeve, të pakicave dhe shumicave, brenda shtetit, duke reflektuar perspektivat e

110 FCNM, nenet 12–14, dhe Rekomandimet e Hagës.

111 Shih gjithashtu Udhëzimin 7.

ndryshme. Respekti për diversitetin dhe pluralizmin duhet të integrohet në të gjitha lëndët mësimore të përfshira në programet arsimore;¹¹²

- Në shoqëritë shumëgjuhëshe, një sistem arsimor i baraspeshuar dhe gjithëpërfshirës duhet të kombinojë shkollimin në gjuhën shtetërore dhe në ato zyrtare me mundësi adekuate për nxënësit për ta mësuar gjuhën e tyre të pakicave ose për të ndjekur mësimin në këtë gjuhë.¹¹³
- Arsimi në më shumë gjuhë ua shton vlerat nxënësve të të gjitha komuniteteve dhe shoqërisë në përgjithësi dhe duhet të inkurajohet për pakicat dhe shumicat njësoj;¹¹⁴
- Duhet të ndërmerren dispozita adekuate për të trajnuar, rekrutuar dhe për të siguruar mbështetje në vazhdimësi stafit të kualifikuar adekuat, duke siguruar që stafi të reflektojë diversitetin e shoqërisë dhe duke siguruar se është përshtatshëm i përgatitur për të dhënë mësim në një mjedis ligjërues divers;
- Kur është e nevojshme, marrëveshje specifike dypalëshe në lidhje me materialet mësimore dhe këmbimin e mësimdhënësve mund të arrihen me shtete tjera relevante;¹¹⁵
- Duhet të mundësohet mbështetje shtesë për pjesëtarët e komuniteteve pakicë në nevojë, ashtu siç kërkohet, për të siguruar funksionimin e tyre në klasë, në punësimet e ardhshme dhe në kontekste socio-ekonomike të tjera në mënyrë të barabartë me anëtarët e tjerë të shoqërisë;
- Për të siguruar pjesëmarrje të plotë për të gjitha palët e interesuara dhe një ndjenjë të pronësisë, praktikat e arsimit duhet të synojë për të siguruar angazhimin dhe pjesëmarrjen e të gjithë nxënësve, prindërve dhe komuniteteve në nivel lokal dhe shkollor;
- Shtetet duhet të respektojnë të drejtën e pakicave për të themeluar ose mirëmbajtur institucione të veçanta arsimore (publike ose private) për arsye gjuhësore apo fetare që ofrojnë arsim në përputhje me dëshirat e prindërve të nxënësve ose kujdestarëve ligjor.¹¹⁶ Pjesëmarrja në sisteme të tilla dhe në institucione të tilla duhet të jetë fakultative dhe arsimi i dhënë duhet të jetë në përputhje me standardet kombëtare të përcaktuara nga autoritetet kompetente;
- Aty ku institucionet janë themeluar në bazë të gjuhës, kulturës apo religjionit, marrëveshjet për ta promovuar mirëkuptimin dhe bashkëveprimin e rregullt në mes të nxënësve të klasave ose institucioneve të ndryshme duhet të promovohen. Hapat për të siguruar sasinë e diversitetit duhet të merren parasysh dhe të kombinohen me masa për të siguruar një mjedis të favorshëm për të ruajtur këtë diversitet të kualifikuar;

112 Shih gjithashtu Konventën për të Drejtat e Fëmijëve, neni 29(d).

113 FCNM, neni 14, dhe Rekomandimet e Hagës.

114 Udhëzimi 43.

115 Rekomandimet Bolzano-s/Bozen-it, Rekomandimi 18.

116 Konventa për të Drejtat e Fëmijëve, neni 18.

- Në rast se studentë nga komunitete të caktuara janë në mënyrë jo-proporcionale të vendosur në shkolla të veçanta ose në ndërtesa ose klasa të posaçme pa ndonjë arsytim objektiv dhe të arsyeshëm, kjo është diskriminim. Në raste të këtilla, shtetet duhet të ndërmarrin masa efektive dhe të menjëhershme për ta përmirësuar situatën, dhe duhet t'i monitorojnë zhvillimet për të vlerësuar nevojën për masa plotësuese;
- Jashtë sistemit të arsimit formal, politikatat publike arsimore dhe masat, siç janë arsimit për të rritur dhe të mësuarit gjatë gjithë jetës, duhet gjithashtu të promovojnë respekt për diversitetin dhe integrimin e shoqërisë.

Siguria dhe zbatim i ligjit

46. Agjencitë e sigurisë dhe të zbatimit të ligjit duhet të jenë profesionale, të mbahen të përgjegjshme dhe t'i respektojnë plotësisht të drejtat e njeriut. Ato duhet të pasqyrojnë diversitetin e shoqërisë dhe të jenë të dizajnuara për të përmbushur nevojat e të gjitha segmenteve të popullsisë, duke përfshirë edhe pakicat, nëpërmjet politikave të qëllimshme, sipas nevojës.

Mungesa e bashkëveprimit dhe bashkëpunimit ndërmjet strukturave të sigurisë dhe të zbatimit të ligjit dhe personave që u përkasin pakicave mund të shpie deri në konflikt dhe reagime negative nga komunitetet pakicë.¹¹⁷ Marrëdhëniet ndëretnike dhe integrimi i shoqërisë mund të përmirësohen kur shërbimi policor e përfaqëson komunitetin të cilit i shërben dhe kur komunikimi ndërmjet policisë dhe komuniteteve pakicë zmadhohet.

Politikat integruese duhet t'i kanalizojnë parimet të cilat i nënvizojnë këto udhëzime nëpërmjet elaborimit dhe zbatimit të politikave lidhur me sigurinë dhe zbatimin e ligjit, duke përfshirë, në veçanti, lidhur me rekrutimin dhe përfaqësimin, trajnimin dhe zhvillimin personal, praktikatat operuese, si dhe parandalimin dhe menaxhimin e konfliktit.

Forcat e armatosura mund gjithashtu të luajnë një rol konstruktiv në integrimin e shoqërisë. Përderisa roli dhe marrëdhëniet e tyre me publikun në përgjithësi ndryshojnë, shumë prej parimeve lidhur me zbatimin e ligjit gjithashtu aplikohen edhe për forcat e armatosura.

117 Siç është nënvizuar në *Rekomandimet për Punën Policore në Shoqëritë Multi-etnike*, 2006.

Gjatë hartimit të politikave të strukturave të sigurisë dhe të atyre për zbatimin e ligjit, shtetet duhet të marrin në konsideratë faktet në vijim:

- Duhet të zhvillohen politika dhe ndiqen masa për të ndërtuar mirëbesimin dhe bashkëpunimin ndërmjet të gjitha segmenteve të popullsisë, duke përfshirë edhe komunitetet pakicë, si dhe agjencitë e zbatimit të ligjit. Në të njëjtën kohë, kjo gjithashtu rrit efikasitetin operacional dhe kapacitetin e agjencive për zbatimin e ligjit;
- Rekrutimi dhe punësimi i pjesëtarëve të pakicave në kuadër të agjencive për zbatim të ligjit duhet të jetë një qëllim i politikës të synuar për të siguruar përfaqësim të duhur në të gjitha nivelet;
- Strategjitë për punën policore në komunitet mund të jenë një metodë efektive për krijimin e marrëdhënieve të qëndrueshme dhe bashkëpunuese me komunitetet e pakicave. Masat e tilla siç janë sigurimi i kompetencave ndërkulturore dhe aftësitë shumë-gjuhësore të policëve që ka gjasa të jenë në kontakt me anëtarë të komuniteteve të ndryshme mund të mbështesin komunikimin dhe të ndërtojnë mirëbesim;
- Shtetet duhet të sigurojnë trajtim efektiv të barabartë të legjislacionit në ligj dhe në fakt, duke përfshirë ndalesën kundër diskriminimit. Kjo përfshin sigurimin e trajnimit dhe ngritjen e vetëdijes në lidhje me diskriminimin dhe mjetet juridike për anëtarët e agjencive të zbatimit të ligjit. Përveç kësaj, duhet të përpunohen, zbatohen dhe monitorohen politika të veçanta kundër-diskriminuese për t'ju përgjigjur diskriminimit të drejtpërdrejtë, të tërthortë dhe institucional nga vet agjencitë për zbatimin e ligjit. Në këtë drejtim, duhet të ndërmerren masa të veçanta për ndërtimin e kapaciteteve;
- Duhet të vendoset një kornizë e përshtatshme ligjore dhe politika për zbatimin e saj dhe gjithashtu duhet të sigurohet trajnim për të siguruar se krimet e urrejtjes janë identifikuar dhe regjistruar siç duhet, janë hetuar në mënyrë efikase dhe janë ndjekur penalisht. Duhet të ndërmerren masa për parandalimin e krimeve të tilla;
- Komunikatat e botuara nga agjencitë për zbatim të ligjit, duke përfshirë dhe materialet e shtypura për shpërndarje në publik, duhet të jenë të ndjeshme në aspektin kulturor dhe të jenë në dispozicion për të gjitha komunitetet, duke përfshirë këtu dhe me anë të përdorimit të gjuhëve të pakicave, sipas mundësisë.

Qasja në drejtësi

47. Shtetet duhet, si një çështje me prioritet, të vlerësojnë situatën në lidhje me qasjen në drejtësi dhe të përpilojnë një strategji gjithëpërfshirëse dhe politika të cilat kanë për qëllim të garantojnë qasje efektive në drejtësi për të gjithë. Qasja e barabartë në drejtësi efektive dhe të paanshme është thelbësore për integrimin e shoqërisë.

Besimi në një sistem gjyqësor të paanshëm dhe efektiv dhe mundësia për të pasur qasje në mjetet juridike pa marrë parasysh statusin ligjor janë jetike për integrimin e shoqërisë. Një sistem joefektiv i drejtësisë lehtë mund të perceptohet si diskriminues kundrejt personave që u përkasin pakicave. Mungesa e besimit në sistemin e drejtësisë, ose një perceptim se sistemi favorizon anëtarët e shumicës cenon kohezionin social, nxit tjetërsimin dhe mund të rritë rrezikun për konflikt, duke përfshirë edhe atë të natyrës ndëretnike.

Në këtë kontekst, politikat juridike duhet të pasqyrojnë si në vijim:

- Legjislacioni duhet të sigurojë përfaqësim adekuat të personave që u përkasin pakicave në sistemin gjyqësor;
- Duhet të zhvillohen politika të përshtatshme për të trajnuar, rekrutuar, mbajtur dhe promovuar gjyqtarët, prokurorët dhe stafin. Efikasiteti i këtyre politikave duhet të monitorohet rregullisht dhe, sipas nevojës, masa të veçanta duhet të vendosen për ta zmadhuar pjesëmarrjen e personave që u përkasin pakicave;
- Duhet të identifikohen dhe eliminohen pengesat për qasje në drejtësi, duke përfshirë edhe ato që ndikojnë veçanërisht te pjesëtarët e pakicave, qofshin ato të natyrës financiare, gjuhësore apo sociale. Duke mundësuar që gjuhët e pakicave të shfrytëzohen në qasjen e ndihmës ligjore falas dhe në procedurat gjyqësore dhe procedurat administrative, mbi dhe përtej standardeve minimale të të drejtave të njeriut në lidhje me procedurat penale¹¹⁸, promovohet barazia e trajtimit, besimi te autoritetet dhe zvogëlohen shkaqet e mundshme për konflikt;
- Masat për të siguruar qasje të barabartë në drejtësi duhet të jenë më të gjëra se sa thjesht vetëm të sigurojnë qasje në gjykata. Masa të tilla mund të përfshijnë mjete të tjera, si dhe qasje në organet e pavarura dhe efektive për ankesë dhe në mekanizmat alternativ për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve;
- Shtetet duhet, si një çështje urgjente, të sigurojnë mjete juridike efektive për viktimat e shkeljeve të rënda të të drejtave të njeriut dhe të promovojnë mekanizma

118 ICCPR, neni 9.2; ECHR, neni 6, dhe FCNM, neni 10.3.

të përshtatshëm për pajtim, në veçanti në shoqëritë post-konfliktuale. Duhet të krijohen vende të përshtatshme dhe të ndahen resurse për zgjidhjen efektive dhe në kohë të, për shembull, pretendimeve të pazgjidhura të pronës, mbrojtjes të së drejtave për t'u kthyer në shtëpi, rikthimin e shtetësisë dhe kushte të tjera të nevojshme për viktimat që të marrin pjesë dhe të përmbushin rolin e tyre në procesin e integritit të shoqërisë.

Media

48. Politikat shtetërore duhet të synojnë që të promovojnë dhe lehtësojnë kapacitetin dhe vetëdijen e mediave për të pasqyruar dhe për t'iu përgjigjur diversitetit brenda shoqërisë së tyre, duke promovuar këmbimin mes kulturave dhe duke sfiduar stereotipat dhe paragjykimet negative dhe në mënyra të tjera luftën kundër jo tolerancës.

Mediat luajnë dy role të rëndësishme në procesin e integritit të shoqërisë.¹¹⁹ Së pari, ato ofrojnë një forum kyç për personat që u përkasin pakicave t'i ushtrojnë të drejtat e tyre, duke përfshirë edhe të drejtat për të përdorur gjuhën e tyre dhe për të promovuar kulturën e tyre. Së dyti, si mjete për pranim dhe transmetim të informacioneve, mediat kanë domethënie thelbësore për të siguruar një klimë që është e favorshme për dialogun ndërkulturor dhe mirëkuptimin reciprok, duke përfshirë luftën kundër stereotipave negativë, paragjykimëve dhe jo-tolerancës në shoqëri.

Politikat e shtetit duhet të promovojnë këmbimin ndërkulturor në media dhe të sfidojnë stereotipat negativë dhe jo-tolerancën. Në këtë drejtim, masat mund të jenë më të ndryshme, nga sanksione të veçanta penale dhe administrative për shkelje të ligjit, deri në mbështetje aktive për pranimin e gjuhëve të pakicave dhe kulturave në media, duke përfshirë dhe me anë të mjeteve për financim të posaçëm. Për më tepër, politikat e mediave, kornizat vetë-rregulluese dhe regjimet e licencimit duhet të synojnë që të krijojnë një mjedis të përshtatshëm për një media të pavarur dhe pluraliste që favorizon komunikimin e ideve dhe informatave që reflektojnë dhe është e përgjegjshme ndaj nevojave të komuniteteve të ndryshme.

119 Siç është nënvizuar, ndër të tjera, nga FCNM, neni 6 dhe 9, dhe Udhëzimet mbi Përdorimin e Gjuhëve të Pakicave në Mediat Elektronike, 2003 (më tutje në tekst: "Udhëzimet mbi Mediat")

Roli kryesor shoqëror dhe demokratik që e luajnë mediat nënkupton se liria e tyre duhet veçanërisht të mbrohet.¹²⁰ Në të njëjtën kohë, fakti që mediat luajnë një rol kaq të rëndësishëm në formimin e klimës në shoqëri, gjithashtu dhe sa i përket marrëdhënieve mes komuniteteve, do të thotë se është e nevojshme që ato të marrin parasysh efektin e punës së tyre ndaj kohezionit social dhe integritimit. Mediat duhet të jenë të vetëdijshëm për pasojat e mundshme kur ato raportojnë deklarata të bëra nga politikanët apo figura të tjera publike, të cilat kontribuojnë në stereotipizimin negativ dhe në aktivitete të tjera përçarëse.

49. Masat për promovimin e gjuhës shtetërore ose gjuhës(ve) zyrtare në media nuk duhet në mënyrë jo-proporcionale ta kufizojnë të drejtën e përdorimit të gjuhës së pakicave.

Prezenca kuptimplote e gjuhëve të pakicave në mediat të prodhuara në vend sinjalizon një politikë gjithëpërfshirëse ndaj pakicave dhe pasqyron një vlerë pozitive ndaj diversitetit gjuhësor. Prandaj, shtetet duhet të zhvillojnë politika, duke u konsultuar me pakicat, për ta adresuar përdorimin e gjuhës(ve) në mediat transmetuese.¹²¹ Politikat duhet të bazohen në të drejtën e personave që u takojnë pakicave për të pranuar dhe për të dhënë informatat dhe idetë e tyre, gjithashtu në gjuhën e tyre amtare,¹²² si parakusht për pjesëmarrje efektive dhe të barabartë të tyre në jetën publike, ekonomike, sociale dhe kulturore.

Njëkohësisht, shtetet mund të promovojnë në mënyrë legjitime gjuhën shtetërore, veçanërisht në mediat publike, brenda limiteve të specifikuara më lartë,¹²³ me kusht që kjo nuk do të kufizojë në mënyrë jo-proporcionale të drejtat e personave që i përkasin pakicave të përdorin gjuhën e tyre në media apo në mënyrë të padrejtë të kufizojë diversitetin gjuhësor ekzistues.

Për të arritur këtë baraspeshë, politikat duhet të bazohen, ndër të tjera, si në vijim:

- Përderisa asnjë kufizim i gjuhës nuk është i lejuar për mediat e shkruara dhe mediat e bazuara në internet, çdo kufizim në zgjedhjen e gjuhës në mediat

120 Siç është nënvizuar, ndër të tjera, me Vendimin e Këshillit të Përhershëm të OSBE-së nr. 193, 1997 (Mandati i OSBE-së Përfaqësimi për Lirinë e Medive), shih gjithashtu ECHR, neni 10 dhe interpretimin e tij në jurisprudencën, në veçanti Danimarkë V Jersild , nr. 15890/89, 23-09-1994.

121 Udhëzimet mbi Mediat, Udhëzimi 5.

122 FCNM, neni 9.

123 Udhëzimi 42.

transmetuese, qoftë publike apo private, duhet të vlerësohen me kujdes për të siguruar proporcionalitet dhe respekt të plotë për lirinë e të shprehurit;

- Kuotat për transmetim publik në gjuhën shtetërore mund të jenë legjitime, por duhet të plotësohen me dispozita të veçanta për të siguruar të drejtat gjuhësore të personave që u përkasin pakicave kombëtare të jenë të garantuara; për shembull, nëpërmjet implementimit fleksibël të kuotave të tilla dhe/ose përmes përjashtimeve për rajonet ku jetojnë komunitetet pakicë në numër të konsiderueshëm. Përveç kësaj, imponimi i kuotave gjuhësore nuk duhet asnjëherë të nënkuptojë rregullim të përmbajtjes dhe duhet të respektojë plotësisht lirinë e mediave. Vendosja e kuotave rigide për transmetuesit privat mund të bie në konflikt me lirinë e të shprehurit;
- Për këtë arsye, promovimi i gjuhës shtetërore në transmetimet private, ku arsyetohet me një qëllim legjitim, mund të arrihet më mirë duke përdorur stimuj të ndryshëm ekonomik, duke përfshirë këtu shpërndarjen e granteve shtetërore dhe përkrahjen për përmbajtjen e prodhimit;¹²⁴
- Nëse nëntitrat, kuotat dhe/ose kërkesat për ritransmetim janë futur për të promovuar integrimin, shteti duhet të ofrojë mbështetje adekuate financiare dhe teknike për të siguruar që kjo nuk do të ndikojë në mënyrë jo-proporcionale në përdorimin e gjuhës së pakicave. Në disa kontekste, titrimi mund të jetë një mjet efikas për përmirësimin dhe arritjen e komunikimit mes komuniteteve. Për shembull, programet shumëgjuhëshe ndonjëherë krijohen dhe titrohen në të dyja gjuhët, në atë të shumicës dhe të pakicës, për të inkurajuar bashkëveprimin midis grupeve dhe për të kapërcyer barrierat gjuhësore;
- Qasja dhe prezenca e pakicave në programin e mediave publike në përgjithësi, duhet të promovohet, duke përfshirë krijimin e kushteve të favorshme për diversitetin dhe pluralizmin në media;
- Shërbimi i transmetimit publik duhet të reflektojë diversitetin kulturor dhe gjuhësor të shoqërisë. Si i tillë, duhet të garantojë që personat që i takojnë pakicave, duke përfshirë këtu dhe pakicat kombëtare më të vogla në numër, dhe gjuhët e tyre janë të përfaqësuara në mënyrë adekuate;
- Kjo vlen, gjithashtu, edhe për organet që i rregullojnë mediat transmetuese. Shtetet duhet të sigurojnë që interesat e përdoruesve të gjuhës së pakicës të jenë të përfaqësuara ose të merren parasysh në mënyrë specifike brenda organeve rregulluese;¹²⁵
- Megjithëse nuk është e pazakonshme për pakicat që jetojnë në zonat kufitare të kenë qasje në transmetimet nga shtetet fqinje me të cilat ata mund të ndajnë një gjuhë të përbashkët, kjo nuk e liron shtetin vendor nga përgjegjësitë e tij për të

124 Komenti mbi Gjuhën, paragrafi 43.

125 Karta Evropiane për Gjuhët Rajonale ose të Pakicave, neni 11(3).

mbrojtur të drejtat e pakicave, duke përfshirë të drejtat gjuhësore dhe të drejtat në lidhje me mediat. Sidoqoftë, është në interes të shtetit të sigurohen informata për çështjet relevante brenda shtetit për të gjithë anëtarët e shoqërisë. Një shtrirje e këtillë është e nevojshme për të ndërtuar një kornizë të përbashkët, për të kuptuar proceset sociale dhe, në këtë mënyrë edhe integrimin e shoqërisë. Shteti duhet të marrë në konsideratë mjetet për të siguruar që informata të mjaftueshme të jenë, gjithashtu, në dispozicion në gjuhët e pakicave;

- Duhet të bëhen përpjekje për të rekrutuar dhe mbajtur gazetarët me prejardhje nga komunitetet pakica në mediat publike dhe për të siguruar që pakicat të jenë të përfaqësuara edhe në këshillat e transmetimit. Vëmendje e veçantë duhet t'u kushtohet nevojave të pakicave më të vogla në numër apo në veçanti grupeve të marginalizuara që zakonisht kanë qasje të kufizuar në media në gjuhët e tyre dhe vuajnë nga mungesa e gazetarëve të kualifikuar të cilët janë të trajnuar për të punuar në një gjuhë të pakicës;¹²⁶
- Për sa i përket mediave private, shtetet duhet të marrin parasysh krijimin e stimujve për ofruesit privat dhe për komunitetin e mediave, për shembull, përmes financimit dhe frekuencave të shpërndara, si dhe duke rritur, qasjen e pakicave në media, sidomos të atyre pakicave më të vogla në numër duke përfshirë këtu edhe mediat në gjuhën e tyre. Ndonëse kjo nuk mund të jetë ilegjitime, në vetvete, për të kërkuar që mediat private të përmbushin kuotat gjuhësore të shtetit, kjo është veçanërisht problematike, pasi që ata kanë potencial për të kufizuar padrejtësisht iniciativën private dhe gjithë ekzistencën e mediave në gjuhën e pakicave;¹²⁷
- Për shkak të rëndësisë së veçantë që e kanë mediat e shkruara në gjuhën e pakicave për komunitetet pakicë, shtetet duhet të sigurojnë që rregullat e përgjithshme sa u takojnë subvencioneve të shtypit, të cilat shpesh përmbajnë kushte të tilla siç janë tirazhi i limituar për shtyp ose shpërndarja mbarëkombëtare, këto nuk duhet të aplikohen në mediat e shkruara në gjuhën e pakicave ngaqë ato nuk kanë gjasa t'i përmbushin këto kushte;¹²⁸
- Potenciali i teknologjive të reja për të lehtësuar transmetimin e programeve në gjuhët e pakicave që janë prodhuar në shtetet tjera, shpesh fqinje, duhet të pranohet dhe mund të inkurajohet, sipas nevojës. Sidoqoftë, ato nuk duhet të zëvendësojnë programet e prodhuara në vend në gjuhët e pakicave.

126 Komenti mbi Gjuhën, paragrafi 41 dhe 42.

127 Komenti mbi Gjuhën, paragrafi 45 dhe 46.

128 Komenti mbi Gjuhën, paragrafi 47.

Diversiteti i simboleve dhe përdorimi i tyre në sferën publike

50. Shtetet duhet të promovojnë integrim duke respektuar kërkesat dhe ndjeshmërinë e të dy grupeve, të pakicave dhe shumicave gjithashtu, në lidhje me paraqitjen dhe përdorimin e simboleve në hapësirat e ekspozuara në mënyrë publike. Duke qenë të ndërgjegjshëm për lirinë e të shprehurit, shtetet duhet të shmangin përdorimin përçarës të simboleve dhe të dekurajojnë paraqitje të tilla nga aktorë jo-shtetërorë. Kur është e nevojshme, duhet të kërkojnë mundësi për të promovuar simbolet gjithëpërfshirëse.

Simbolet, siç janë flamujt, shenjat, bustet, monumentet, emrat e vendeve dhe rrugëve, rastet përkujtime apo festat, vendet historike dhe varrezat, mund të kenë domethënie të thella që kanë të bëjnë me identitetin. Simbolet mund të kenë ndikim të fuqishëm në lidhjet sociale, dhe mund të përdoren për të promovuar përfshirje dhe kohezion si dhe ndarje dhe dallim. Përdorimi i papërshtatshëm i simboleve mund të shkaktojë tensione dhe incidente që mund të kalojnë në konflikt dhe dhunë ndërmjet komuniteteve. Kjo mund të shmanget duke përfshirë rregulla të baraspeshuara dhe të drejta për të adresuar çështjet potenciale që kanë të bëjnë me simbolet, si elemente thelbësore të politikave të integritit.

Kur janë në pyetje simbolet, politikat integruese duhet të bazohen, ndër të tjera, si në vijim:

- Shfaqja e simboleve që kanë të bëjnë me identitetin nga personat fizik në publik bën pjesë në lirinë e të shprehurit dhe nuk duhet të ndalohej përveç nëse ka arsye ligjore legjitime dhe të përcaktuara qartë për ta bërë këtë. Këto arsye duhet, në çdo rast, të interpretohen në mënyrë të hollësishme dhe çdo ndalesë duhet të jetë e përshtatshme me qëllime legjitime;
- Shfaqja e flamujve dhe simboleve brenda ose në hapësirat e qeverive lokale apo institucioneve të tjera publike mund të jetë e kontestueshme dhe mund të krijojë tensione. Në raste të tilla, shtetet duhet të marrin parasysh rregullimin e shfaqjeve të tilla, duke u bazuar në parimet gjithëpërfshirës dhe qeverisjes së mirë, duke arritur një ekuilibër mes interesave të arsyeshme të të gjitha grupeve në shoqëri;
- Të drejtat e pakicave mundësojnë që shenjat topografike dhe rrugore të shfaqen në gjuhët e pakicave (të cilat mund të përfshijnë, sipas rastit, përdorim

të alfabetit), në kushte të caktuara.¹²⁹ Për shkak se ato gjithashtu kanë një kuptim simbolik, shtetet mundën, kur e shohin të përshtatshme, të sigurojnë të drejtën për të shfaqur treguesit topografikë në gjuhët e pakicave edhe në qoftë se pakicat tradicionalisht nuk jetojnë në atë zonë apo në numër të konsiderueshëm. Për më tepër, kur kufijtë janë vendosur për të mundësuar të drejtën e shenjave topografike në gjuhët e pakicave, pragjet e tilla nuk duhet të përbëjnë një pengesë të pabarabartë ndaj gjuhëve të pakicave të caktuara;

- Përveç kësaj, siguria e trafikut rrugor apo përdorimi i alfabetëve të ndryshme nuk janë argumente të bindshme kundër shenjave orientuese dygjuhësore. Përkundrazi, shfaqje të tilla të dygjuhësisë duhet të promovohen, ngase ato përcjellin mesazhin se një territor i caktuar është ndarë në harmoni me grupe të ndryshme të popullsisë;¹³⁰
- Kur futen ose ndalohen simbolet ose ngrihen ose çmontohen statuja, monumente dhe objekte të tjera simbolike apo ndërtesa, shtetet duhet të marrin parasysh marrëdhëniet historike dhe bashkëkohore të komunitetit. Në këtë kontekst, politikat e shtetit duhet të synojnë që të nxisin lidhjet mes kulturave dhe njohjen reciproke dhe akomodimin e të gjitha grupeve në shoqëri;
- Kur emërtohen ose riemërtohen rrugët, ndërtesat dhe hapësirat tjera publike, vëmendje e veçantë duhet t'i kushtohet ndikimit që kjo mund të ketë në integrimin e shoqërisë. Në këtë drejtim, është thelbësore që vendimet e këtilla të jenë bërë në mënyrë përfshirëse dhe pjesëmarrëse dhe që rezultati nuk është përçarës mes grupeve në shoqëri;
- Në lidhje me paraqitjen e simboleve religjioze në publik, ndërtimin ose rindërtimin e objekteve fetare, dukjes dhe/ose zakonet e veshjes fetare, qasjet ndryshojnë shumë mes shteteve pjesëmarrëse. Megjithatë, pakicat që praktikojnë një fe të ndryshme nga shumica janë në një rrezik për disavantazh dhe mund të përballen me diskriminim. Ndonëse kufiri i vlerësimit të shteteve në lidhje me paraqitjen publike të simboleve fetare është i gjerë, shtetet duhet të sigurojnë që asnjë diskriminim që bazohet në fe mos të përligjet. Shtetet duhet gjithashtu të sigurojnë që të drejtat fetare të pakicave, veçanërisht liria e tyre e religjionit, besimit apo mosbesimit, të respektohet. Shtetet gjithashtu duhet të sigurojnë diversitet fetar dhe duhet të marrin parasysh zbatimin e parimit të akomodimit të arsyeshëm të bazuar në pretendimet fetare. Shtetet gjithashtu duhet të promovojnë, kur është e nevojshme, dialog ndër fetar.

129 FCNM, neni 11.

130 Komentit mbi Gjuhën, paragrafi 67.

Organizata për siguri dhe bashkëpunim në Evropë punon për të vendosur **stabilitet**, **prosperitet** dhe **demokraci** në 57 shtete nëpërmjet dialogut politik për vlerat e përbashkëta dhe nëpërmjet punës praktike e cila shpion deri në vlera afatgjate.