

SAVETODAVNI KOMITET
ZA OKVIRNU KONVENCIJU
ZA ZAŠTITU
NACIONALNIH MANJINA

okvirna



Okvirna konvencija
za zaštitu nacionalnih manjina

Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales

KOMENTAR br. 2

ACFC/31DOC(2008)001

DELOTVORNO UČEŠĆE
PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA
U KULTURNOM, SOCIJALNOM I
EKONOMSKOM ŽIVOTU I
U JAVNIM POSLOVIMA

Usvojen 27. februara 2008. godine



SADRŽAJ

REZIME	5
I DEO UVOD	9
II DEO UVODNE NAPOMENE	10
1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA DELOTVORNO UČEŠĆE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA: OKVIRNA KONVENCIJA I DRUGI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI	10
2. OSNOVNA RAZMATRANJA U VEZI SA ČLANOM 15. OKVIRNE KONVENCIJE	10
a) Delotvorno učešće, puna i delotvorna jednakost i unapređenje identiteta i kulture nacionalnih manjina	11
b) Delotvorno učešće u „pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina”	12
c) „Delotvornost” učešća	12
d) Delotvorno učešće nacionalnih manjina i interkulturalni dijalog	12
III DEO KLJUČNE KONSTATACIJE U VEZI SA UČEŠĆEM PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U KULTURNOM, DRUŠTVENOM I PRIVREDNOM ŽIVOTU I U JAVNIM POSLOVIMA	14
1. UČEŠĆE U PRIVREDNOM I DRUŠTVENOM ŽIVOTU	14
a) Raspoloživost statističkih podataka o društveno–ekonomskom položaju pripadnika nacionalnih manjina	15
b) Zakonodavstvo za zabranu diskriminacije u društveno–ekonomskom životu	15
c) Kapacitet javnih službi da se bave društveno–ekonomskim potrebama pripadnika nacionalnih manjina	16
d) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u društveno–ekonomskom životu u nerazvijenijim regionima	16
e) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u nepovoljnom položaju u društveno–ekonomskom životu	17
f) Pristup zemlji i nekretninama kao uslov za učešće u društveno–ekonomskom životu	18
g) Prebivalište, jezik i drugi zahtevi kao uslov učešća u društveno–ekonomskom životu	18
h) Standardi stanovanja i učešće u društveno–ekonomskom životu	19
i) Zdravstvena zaštita i učešće u društveno–ekonomskom životu	20
2. UČEŠĆE U KULTURNOM ŽIVOTU	21
3. UČEŠĆE U JAVNIM POSLOVIMA	22
a) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu	22
i. Političke stranke	22
ii. Koncipiranje izbornih sistema na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou	23
iii. Administrativne granice i granice biračkih okruga	24
iv. Sistem rezervisanih poslaničkih mesta	25
v. Parlamentarna praksa	25
vi. Pravo na „veto”	26

vii. Zahtevi u vezi sa državljanstvom	26
viii. Zahtevi u vezi sa poznavanjem jezika	27
b) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem specijalizovanih vladinih tela	27
c) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem konsultativnih mehanizama	27
i. Uspostavljanje konsultativnih mehanizama	27
ii. Reprezentativnost konsultativnih mehanizama	28
iii. Vrste konsultativnih mehanizama	28
iv. Uloga i funkcionisanje konsultativnih tela	29
d) Zastupljenost i učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, u pravosuđu i izvršnim organima	29
e) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem podnacionalne oblike uprave	31
f) Učešće pripadnika nacionalnih manjina kroz različite autonomije.....	31
g) Raspoloživost finansijskih sredstava za aktivnosti koje se tiču nacionalnih manjina	32
h) Mediji kao generatori za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima	32
i) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u monitoringu Okvirne konvencije	33
IV DEO ZAKLJUČCI	34
DODATAK: RELEVANTNOST OSTALIH ČLANOVA OKVIRNE KONVENCIJE ZA TUMAČENJE ČLANA 15	36

REZIME

Član 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina propisuje da će ugovornice „stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču”.

Svrha ovog Komentara je da izloži kako Savetodavni komitet tumači odredbe iz Okvirne konvencije u vezi sa delotvornim učešćem pripadnika nacionalnih manjina, koristeći Mišljenje Savetodavnog komiteta o određenim zemljama, usvojenih između 1999. i 2007. godine. Komentar nastoji da ponudi koristan instrumenat državnim vlastima i donosiocima odluka, javnim službenicima, manjinskim organizacijama, nevladinim organizacijama, stručnjacima i drugim zainteresovanim subjektima uključenim u zaštitu manjina.

Mada je Komentar prevashodno usredsređen na mehanizme učestvovanja na domaćem nivou, od bitnog je značaja, da se pripadnici nacionalnih manjina takođe uključe u sve faze monitoringa i sprovođenja međunarodnih instrumenata, posebno Okvirne konvencije, kako bi se postigao uravnotežen i kvalitetan rezultat.

UČEŠĆE U EKONOMSKOM I DRUŠTVENOM ŽIVOTU

Efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina obuhvata njihov ekonomski i društveni život, kao i njihovo angažovanje u političkoj i javnoj sferi.

Efektivno učešće od država ne zahteva samo otklanjanje barijera koje sprečavaju jednak pristup manjina ekonomskim sektorima i socijalnim službama, da bi se uspostavile jednake mogućnosti, već i iziskuje da države unapređuju njihovo učešće u raspoređivanju dobiti i rezultata.

Pouzdati i lako dostupni podaci su suštinski preduslov za razvijanje delotvornih mera za bavljenje društveno-ekonomskom diskriminacijom i za podsticanje efektivne jednakosti. Iz tog razloga, ugovornice bi trebalo redovno da prikupljaju aktuelne podatke o društveno-ekonomskom i obrazovnom položaju pripadnika nacionalnih manjina, kako bi se uporedio sa položajem većinskog stanovništva. Prikupljanje takvih podataka bi trebalo da bude u skladu sa međunarodnim standardima o zaštiti ličnih podataka.

Delotvorno učešće u društveno-ekonomskom životu zahteva postojanje sveobuhvatnih zakona koja zabranjuju diskriminaciju na etničkoj osnovi od strane državnih ili privatnih aktera. Zakonodavstvo bi trebalo da obuhvati i zapošljavanje, stambeno pitanje, zdravstvenu zaštitu i socijalnu zaštitu. Takođe je važno imati na raspolaganju odgovarajuće pravne lekove u slučajevima diskriminacije i obratiti posebnu pažnju na višestruko diskriminisanje žena pripadnica nacionalnih manjina.

Učešće nacionalnih manjina u društvenom i ekonomskom životu ponekad ometaju administrativne prepreke i nedostatak senzibilisanosti institucija za njihovo kulturno poreklo i posebne potrebe. Ugovornice bi trebalo da razviju programe obuke za osoblje u javnim službama da bi im omogućile da na potrebe nacionalnih manjina reaguju na adekvatan način.

Informacije o javnim službama i ustanovama socijalne zaštite trebalo bi da budu lako dostupne, a gde je potrebno, raspoložive na jezicima nacionalnih manjina. Javne ustanove bi trebalo da unapređuju zapošljavanje i zadržavanje pripadnika nacionalnih manjina.

Pripadnici nacionalnih manjina koji žive u privredno zaostalim regionima, na primer, u ruralnim, izolovanim i pograničnim područjima, u ratom razorenim oblastima ili regionima pogođenim deindustrijalizacijom, trebalo bi da budu meta posebnih mera koje omogućavaju delotvorno učešće u društvenom i privrednom životu. Gde je to prikladno, takve se mere mogu promovisati posredstvom bilateralne i prekogranične saradnje.

Osim toga, često se zahtevaju posebne socijalne i ekonomske mere za pripadnike manjinskih grupa u nepovoljnom položaju, da bi se osigurala njihova delotvorna jednakost.

Da bi se unapredila efektivna integracija Roma i putujućih grupa u društveno–ekonomski život, potrebno je koncipirati i delotvorno primenjivati sveobuhvatne i dugoročne strategije. Nužno je pratiti primenu ovih strategija i ocenjivati efekte u tesnoj saradnji sa onima kojih se to tiče.

Ugovornice bi trebalo da uklone neopravdane prepreke i prenatravana pravila koja sprečavaju vršenje ekonomskih aktivnosti specifičnih za određene manjinske grupe koje su ugrožene.

Da bi se garantovala puna i efektivna ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u procesima privatizacije, vlasti bi trebalo da osiguraju ne samo transparentnost, nego i da uspostave mehanizme monitoringa i evaluacije. U periodu nakon oružanih sukoba, ugovornice bi trebalo da omoguće da imovinska potraživanja pripadnika nacionalnih manjina budu procesuirana i sprovedena na efikasan, transparentan i nediskriminativan način.

Potrebna je i posebna i delotvorna zaštita zemljišta, koje tradicionalno koriste pripadnici određenih grupa, poput urođeničkih naroda. Predstavnici ovih grupa bi trebalo da budu tesno uključeni u sva odlučivanja o pravu na zemlju i njeno korišćenje u područjima koja tradicionalno naseljavaju.

Pristup tržištu rada, osnovnim socijalnim beneficijama i javnim uslugama ne bi smeo da bude ograničen neopravdanim zahtevima u pogledu prebivališta ili jezičkih zahteva, koji naročito pogađaju pripadnike nekih nacionalnih manjina. U isto vreme, ugovornice bi trebalo da omoguće da procesi registracije prebivališta budu lakše dostupni i da ne diskriminišu – direktno ili indirektno – pripadnike nacionalnih manjina, kao i da se vrši redovan monitoring ovih procesa.

Ugovornice bi trebalo da preduzmu odlučne mere u stambenom sektoru radi okončavanja diskriminativnih praksi koje vode segregaciji i marginalizaciji pripadnika određenih nacionalnih manjina. Nadalje, trebalo bi da razviju sveobuhvatne sektorske politike da bi rešile probleme stanovanja ispod standarda i nedostatak pristupa bazičnoj infrastrukturi, koja naročito pogađa pripadnike nekih manjina.

U sektoru zdravstvenog osiguranja, države ugovornice bi trebalo da obezbede delotvornu uključenost dotičnih pripadnika nacionalnih manjina u izradu, primenu i ocenjivanje mera preduzetih u pravcu rešavanja njihovih problema u zdravstvenoj zaštiti, kako bi se bolje reagovalo na njihove posebne potrebe. Medicinsko i administrativno osoblje zaposleno u zdravstvenim službama trebalo bi da prođe kroz odgovarajuću obuku, a trebalo bi podsticati zapošljavanje zdravstvenih medijatora iz redova pripadnika nacionalnih manjina.

Nadalje, politike unapređivanja jednakih mogućnosti ne bi trebalo da budu ograničene samo na dostupnost zdravstvenih usluga. One bi takođe trebalo da teže obezbeđivanju kvalitetnih usluga pripadnicima nacionalnih manjina, koje imaju isti uticaj kao i usluge namenjen ostatku stanovništva.

UČEŠĆE U KULTURNOM ŽIVOTU

Prilikom koncipiranja i sprovođenja kulturnih politika koje imaju uticaja na pripadnike nacionalnih manjina, od suštinskog značaja je da vlasti u dovoljnoj meri konsultuju nacionalne manjine i da ih uključe u proces odlučivanja da bi efikasno zadovoljile njihove potrebe. To jednako važi i za dodeljivanje državne podrške manjinskim kulturama.

Procesi decentralizacije i prenošenja nadležnosti na kulturne autonomije mogu odigrati važnu ulogu u osposobljavanju nacionalnih manjina da delotvorno učestvuju u kulturnom životu.

Mediji imaju centralnu ulogu u kulturnom životu; imajući to na umu, pripadnici nacionalnih manjina bi trebalo da budu sposobni da kreiraju i koriste svoje medije. Jednako je važno da budu zastupljeni u nacionalnim medijima, kako bi izneli svoje poglede o pitanjima od interesa za celokupno društvo.

UČEŠĆE U JAVNIM POSLOVIMA

Pripadnici nacionalnih manjina mogu biti uključeni u javne poslove putem brojnih aranžmana, kao što su zastupljenost u predstavničkim telima i javnoj upravi na svim nivoima, savetodavni mehanizmi ili dogovori o kulturnoj autonomiji. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti uravnoteženoj zastupljenosti žena i muškaraca pripadnika nacionalnih manjina.

Uprkos tome što je manjinsku zastupljenost u predstavničkim telima moguće postići različitim sredstvima, ne samo formiranjem posebnih političkih partija, zakonodavstvo koje zabranjuje osnivanje političkih stranaka na etničkoj ili verskoj osnovi može dovesti do neopravdanih ograničavanja prava na slobodno udruživanje. Svako ograničavanje bi trebalo da bude usklađeno sa principima učvršćenim u normama međunarodnog prava. Partije koje predstavljaju ili promovišu interese pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi da imaju adekvatne mogućnosti za vođenje kampanja tokom izbora.

Nakon odgovarajućih konsultacija, ustavne garancije bi trebalo spojiti sa delotvornom primenom zakona koja će osigurati efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina. Kakva god rešenja da budu izabrana, preporučljivo je sprovoditi periodične provere da bi se osiguralo da ona adekvatno odražavaju razvojne tokove u društvu.

Po pravilu bi trebalo podržavati mere koje olakšavaju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u izabranim telima. Izuzetak od zahteva za postizanjem rezervisanih mesta ili prava na veto, često su se pokazali kao korisni u povećavanju njihovog učešća u predstavničkim telima. Međutim, jednostavno uvođenje ovakvih rešenja za pripadnike nacionalnih manjina ne obezbeđuje automatski istinski i značajan uticaj u odlučivanju. U nekim posebnim okolnostima, sistem prava na „veto„ ili na „kvazi veto„ može čak dovesti do paralizovanja državnih institucija. U takvim slučajevima, potrebno je iznaći alternativne načine koji bi pripadnicima nacionalnih manjina omogućili učestvovanje u odlučivanju.

Uvođenje parlamentarnih odbora za nadgledanje manjinskih pitanja može doprineti da interesi pripadnika nacionalnih manjina budu uvek prioriteta na dnevnom redu parlamenta. Međutim, nužno je da ti problemi budu istaknuti i u drugim parlamentarnim odborima.

Način na koji se obeležavaju granice biračkih okruga ili administrativne granice može imati uticaj na učešće manjina. Države bi trebalo da omoguće da promene biračkih okruga ne umanjuju mogućnosti izbora pripadnika nacionalnih manjina.

Državljanstvo je važan elemenat koji može uticati na učešće manjine u javnim poslovima. Dok je nametanje određenih ograničenja ne-državljanima legitimno u pogledu njihovog prava da

biraju i da budu birani, ne bi ih trebalo primenjivati šire nego što je to neophodno. Države se podstiču da, licima koja nisu njihovi građani, obezbede mogućnost da biraju i da se kandiduju na lokalnim izborima. Zahtevi u vezi sa znanjem jezika, navedeni za kandidate za parlamentarne ili lokalne izbore, nisu u skladu sa članom 15. Okvirne konvencije, ukoliko imaju negativni uticaj na delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.

Konsultativni mehanizmi predstavljaju dodatan način da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući učešće u procesima donošenja odluka. Međutim, sama zastupljenost u izabranim telima može biti nedovoljna u omogućavanju znatnijeg uticaja na odlučivanje, a puko savetovanje ne predstavlja dovoljan mehanizam za osiguranje delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina. Ako se ima u vidu potreba za vođenjem računa o nacionalnim okolnostima, potrebno je podsticati države da izrade sistem koji nacionalnim manjinama obezbeđuje i zastupanje i konsultacije.

Konsultativna tela bi trebalo da imaju jasan pravni status, a obaveza da se konsultuju bi trebalo da bude zakonski utemeljena. Nadalje, uključenost u procese odlučivanja, po prirodi, trebalo bi da bude redovna i permanentna. Odgovarajuću pažnju bi trebalo posvetiti i tome da konsultativna tela budu inkluzivna i reprezentativna. Procedure imenovanja bi trebalo da budu transparentne i koncipirane uz tesno savetovanje sa predstavnicima nacionalnih manjina. Periodično bi ih trebalo preispitivati kako bi se osiguralo da tela o kojima je reč predstavljaju širok opseg gledišta među pripadnicima nacionalnih manjina. Savetodavna tela bi takođe trebalo redovno da se bave pitanjima od interesa za brojčano manje manjine i pripadnike nacionalnih manjina van oblasti tradicionalno ili u znatnom broju naseljenim manjinskim populacijama.

Državna administracija, pravosuđe, agencije za sprovođenje zakona i izvršna tela bi trebalo da, u meri u kojoj je to moguće, odražavaju različitosti u društvu. Stoga bi trebalo promovisati zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru. Međutim, trebalo bi izbegavati uvođenje mera koje imaju za cilj postizanje rigidne, matematičke jednakost u predstavljanju raznih grupa. Zahtevi za poznavanjem državnog jezika koji se postavljaju osoblju državne administracije ne bi trebalo da idu dalje od onoga što je neophodno za funkciju ili službu koja je u pitanju. Trebalo bi pokloniti veću pažnju Romima i putujućim manjinama, kao i brojčano manjim nacionalnim manjinama, koje su često izrazito podzastupljene u državnoj administraciji.

Države se ohrabruju da uspostave vladine strukture koje se bave nacionalnim manjinama. Uloga ovih struktura bi trebalo da budu iniciranje i koordinisanje vladine politike na polju zaštite manjina. Koordinacija između ovih struktura, s jedne strane i manjinskih konsultativnih mehanizama i drugih vladinih struktura s druge, je suštinska. Takva rešenja mogu pomoći da se omogući da manjinski interesi budu prioritetni u vladinim politikama i merama.

Ustavna struktura države može imati odlučujući uticaj na efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu. Imajući na umu potrebu da se vodi računa o nacionalnim okolnostima, subnacionalni oblici upravljanja i manjinske autonomne samouprave mogu biti dragoceno sredstvo u jačanju delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u mnogim oblastima života. Bez obzira na ustavno uređenje države, centralne vlasti bi trebalo da ostanu posvećene svojim obavezama prema pripadnicima nacionalnih manjina koje proističu iz međunarodnog i nacionalnog zakonodavnog okvira.

Na raspolaganju bi trebalo da budu adekvatni ljudski i finansijski resursi kako bi se telima uključenim u manjinska pitanja omogućilo efikasno obavljanje njihovog posla.

Od suštinskog značaja je da javnost bude na odgovarajući način obaveštena, i u centralnim, i u manjinskim medijima, o političkim pitanjima relevantnim za pripadnike nacionalnih manjina. Stoga je važno obezbediti adekvatno učešće pripadnika nacionalnih manjina u različitim telima u vezi sa medijima, kao što su nadzorni odbori i nezavisna regulatorna tela, odbori javnog servisa i veća revizora.

I DEO - UVOD

1. Efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u različitim oblastima javnog života je od suštinskog značaja za obezbeđenje socijalne kohezije i razvitka istinski demokratskog društva. Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina¹ (u daljem tekstu „Okvirna konvencija„) stoga propisuje u svom članu 15. da će ugovornice „stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču”.
2. S gledišta važnosti efektivnog učešća za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina, Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju (u daljem tekstu „Savetodavni komitet”) odlučio je da posveti svoj drugi tematski komentar učešću pripadnika nacionalnih manjina u društvenom, ekonomskom i kulturnom životu i u javnim poslovima. Glavni cilj ovog komentara je da osvetli tumačenje koje je dao Savetodavni komitet, prevashodno u Mišljenjima u vezi sa određenim zemljama, koja su usvojena između 1999. i 2007. godine, o odredbama Okvirne konvencije koje se odnose na delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina. Komentar ima za cilj da pruži korisno sredstvo državnim vlastima i donosiocima odluka, državnim službenicima, organizacijama manjina, nevladinim organizacijama, stručnjacima i drugim zainteresovanim licima uključenim u zaštitu manjina.
3. Preliminarne napomene uz Komentar uvode razmišljanje o važnosti participacije i njenoj relevantnosti za delotvorno uživanje ostalih prava garantovanih Okvirnom konvencijom. I sam Komentar analizira određen broj ključnih nalaza u vezi sa efektivnim učešćem pripadnika nacionalnih manjina, kako je naznačeno u Mišljenjima u vezi sa određenom zemljom u raznim članovima Okvirne konvencije (III deo). U svojim Zaključcima, Komentar osvetljava najvažnije izazove na tom polju i identifikuje oblasti kojima će i dalje biti potrebno posvetiti pažnju Savetodavnog komiteta u budućem monitoringu pojedinačnih zemalja. Dodatak sadrži analizu povezanosti člana 15. i ostalih članova Okvirne konvencije. Ovaj Komentar bi trebalo shvatiti kao aktuelan dokument, koji je potrebno dalje razvijati, paralelno sa napretkom monitoringa na osnovu Okvirne konvencije.
4. Prilikom izrade ovog Komentara, Savetodavni komitet je obavio opsežne konsultacije sa predstavnicima i organizacijama nacionalnih manjina, stručnjacima i drugim zainteresovanim licima sa ciljem da osigura da Komentar bude, koliko je god moguće, sveobuhvatan i da na odgovarajući način odražava glavne izazove sa kojima se suočavaju nacionalne manjine.

¹ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, usvojena 1994. godine, predstavlja glavni instrument Saveta Evrope za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina. Stupila je na snagu 1998. godine i do danas ju je ratifikovalo 39 država.

II DEO - UVODNE NAPOMENE

1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA DELOTVORNO UČEŠĆE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA: OKVIRNA KONVENCIJA I DRUGI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI

5. Zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina, kako je utvrđeno Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, čini integralan deo međunarodne zaštite ljudskih prava.² Otuda pravo na delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, kako je utvrđeno članom 15. Okvirne konvencije, takođe sačinjava deo međunarodne zaštite ljudskih prava.
6. Mada Okvirna konvencija štiti prava pojedinaca pripadnika nacionalnih manjina,³ uživanje određenih prava, uključujući pravo na delotvorno učešće, ima kolektivnu dimenziju. To znači da se neka prava mogu uživati samo u zajednici sa ostalim licima pripadnicima nacionalnih manjina.⁴
7. Osim Okvirne konvencije, postoje i drugi međunarodni dokumenti koji su relevantni za učešće pripadnika nacionalnih manjina. Prilikom pripreme ovog Komentara, Savetodavni komitet je uzeo u obzir standarde sadržane u tim međunarodnim tekstovima. Njihov se raspon proteže od zakonski obavezujućih standarda do preporuka i smernica. Zakonski obavezujući standardi obuhvataju one koji su sadržani u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i s njom u vezi sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, revidiranu Evropsku socijalnu povelju i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima. U analizi člana 15. Okvirne konvencije, Savetodavni komitet je pažljivo razmotrio i Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu koje je objavio Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a. Ujedinjene nacije su takođe doprinele razradi normi u oblasti učešća, naročito putem Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih manjina ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (usvojene 1992), Deklaracije o pravima domorodačkih naroda (usvojene 2007) i, na opštijem nivou, u Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

2. OSNOVNA RAZMATRANJA U VEZI SA ČLANOM 15. OKVIRNE KONVENCIJE

8. Član 15. je po mnogo čemu centralna odredba Okvirne konvencije. Stepenn učešća pripadnika nacionalnih manjina u svim sferama života može se posmatrati kao jedan od pokazatelja nivoa pluralizma i demokratije nekog društva. Stoga bi, stvaranje uslova za delotvorno učešće osoba pripadnika nacionalnih manjina, ugovornice trebalo da smatraju nečim što predstavlja integralni deo primene načela dobrog upravljanja u pluralističkom društvu.

² Vidi član 1. Okvirne konvencije.

³ Vidi Objašnjenje uz Okvirnu konvenciju o članu 1. Okvirne konvencije, stav 31.

⁴ Vidi član 3. stav 2 Okvirne konvencije: „Pripadnici nacionalnih manjina mogu da vrše ona prava i uživaju slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji, pojedinačno ili u zajednici s drugima”.

9. Delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina je takođe presudno za jačanje društvene kohezije, jer držati nacionalne manjine na periferiji društva može dovesti do njihove društvene isključenosti i tenzija među grupama. Marginalizacija pripadnika nacionalnih manjina u društveno-ekonomskom životu takođe ima implikacije po zemlju kao celinu, sa rizikom gubljenja njihovog doprinosa i dodatnog ulaganja u društvo.
10. Član 15, kao i ostale odredbe obuhvaćene Okvirnom konvencijom, sadrži u sebi obavezu ugovornica da postignu rezultat: da omoguće da uslovi za delotvorno učešće budu na mestu, iako je izbor najadekvatnijih sredstava za postizanje ovog cilja prepušten njihovoj proceni. Ovaj Komentar namerava da pruži državama ugovornicama analizu postojećih iskustava, kako bi im pomogao u iznalaženju najdelotvornijih opcija.
11. Za unapređivanje delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u društvu potreban je stalan i suštinski dijalog, kako između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske populacije, tako i između pripadnika nacionalnih manjina i vlasti. Ove dve dimenzije dijaloga mogu se postići samo ako su delotvorni kanali za komunikaciju zadovoljavajući.
12. Savetodavni komitet smatra da je mehanizam monitoringa koji uspostavlja Okvirna konvencija, sam po sebi dragocen proces u olakšavanju dijaloga između pripadnika nacionalnih manjina i vlasti.

a) Delotvorno učešće, puna i delotvorna jednakost i unapređenje identiteta i kulture nacionalnih manjina

13. Mada je član 15. centralna odredba Okvirne konvencije posvećena pravu na delotvorno učešće, učešće je takođe od ključnog značaja za puno uživanje ostalih prava zaštićenih Konvencijom.⁵ Odnos između člana 15. i članova 4. i 5, u ovom kontekstu je naročito važan. U stvari, članovi 15, 4. i 5. mogu se posmatrati kao tri ugla trougla koji zajednički predstavljaju osnovne temelje Okvirne konvencije.
14. Član 4. zahteva od Država da unapređuju punu i delotvornu jednakost za pripadnike nacionalnih manjina u svim oblastima života. To podrazumeva pravo na jednaku zaštitu zakonom i pred zakonom i pravo zaštite od svih oblika diskriminacije na osnovu etničkog porekla i drugih osnova. Nadalje, puna i delotvorna jednakost takođe podrazumeva potrebu da vlasti preduzmu posebne mere kako bi se prevazišle nejednakosti iz prošlosti ili strukturalne nejednakosti i da bi se osiguralo da i pripadnici nacionalnih manjina i pripadnici većine imaju jednake mogućnosti na različitim poljima. Član 5. za ugovornice znači i obavezu: „da unapređuju uslove potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanje neophodnih elemenata njihovog identiteta: vere jezika, tradicije i kulturnog nasleđa, da bi se *efektivno* garantovalo njihovo pravo na identitet.
15. Pravo na delotvorno učešće, kako je predviđeno u članu 15, omogućava da se čuju i delotvorno uzimaju u obzir interesi pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa punom i delotvornom jednakošću i njihovo pravo da sačuvaju i razvijaju svoj poseban identitet.

⁵ Vidi Dodatak Komentar.

b) Delotvorno učešće u „pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina,,

16. Član 15. zahteva od Država da stvore uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u raznim pitanjima, *naročito onim koji se njih tiču*. Ovaj deo člana 15. zahteva od ugovornica da posvete posebnu pažnju uključivanju pripadnika nacionalnih manjina u procese odlučivanja o pitanjima od posebnog značaja za njih. Savetodavni komitet je dao opširne komentare o različitim mehanizmima koje su Države uvele kako bi uključile predstavnike nacionalnih manjina u savetodavne procese i procese odlučivanja u pitanjima koja su za njih relevantna. Ovi se komentari fokusiraju na mehanizme uključivanja nacionalnih manjina u odlučivanje o specifičnim kulturnim, socijalnim i ekonomskim politikama, kao i u javnim poslovima.
17. Istovremeno, Savetodavni komitet je često naglašavao da bi pripadnici nacionalnih manjina trebalo takođe da kažu svoje mišljenje o problemima koji nisu od interesa isključivo za njih, ali na njih utiču kao na članove društva kao celine. Učešće u javnim poslovima je, zapravo bitno, ne samo zato da bi se osiguralo uzimanje u obzir partikularnih interesa pripadnika nacionalnih manjina, već i da bi im omogućilo da utiču na opšti pravac razvoja u društvu.

c) „Delotvornost” učešća

18. Sledeće centralno pitanje u vezi sa članom 15. je značenje „delotvornosti” u kontekstu manjinske participacije. „Delotvornost” učešća se ne može definisati i meriti apstraktno. Prilikom razmatranja da li je učešće članova nacionalnih manjina delotvorno, Savetodavni komitet se ne ograničava samo na ispitivanje sredstava koja unapređuju punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina, već takođe vodi računa o njihovom uticaju na položaj dotičnih osoba i na društvo kao celinu. Ovaj uticaj ima kvalitativne i kvantitativne dimenzije i razni akteri ga mogu posmatrati različito, zavisno od svoje uključenosti u procese.
19. Stoga, nije dovoljno da ugovornice formalno omoguće učešće pripadnika nacionalnih manjina. Potrebno je obezbediti da njihovo učešće ima bitan uticaj na odluke koje se donose, te da donete odluke, koliko god je to moguće, budu zajedničko vlasništvo.
20. Slično tome, mere koje ugovornice preduzimaju radi poboljšanja učešća pripadnika nacionalnih manjina u društvenom i privrednom životu trebalo bi da utiču na njihov pristup tržištu rada, dostupnost socijalnoj zaštiti i, na kraju krajeva, na kvalitet njihovog života. U tom kontekstu, potpuna i delotvorna jednakost može se smatrati rezultatom delotvornog učešća.
21. Delotvorno učešće u odlučivanju može biti izazov za predstavnike nacionalnih manjina. Ono implicira raspodelu vremena i resursa, ne samo da bi se učestvovalo, već i da bi se pokušali precizno izraziti raznoliki stavovi među pripadnicima njihovih nacionalnih manjina. Sledstveno tome, nacionalnim manjinama su potrebni i izgradnja kapaciteta i resursi kako bi se omogućio delotvoran doprinos njihovih predstavnika.

d) Delotvorno učešće nacionalnih manjina i interkulturalni dijalog

22. Član 15. takođe namerava da olakša interkulturalni dijalog, omogućavajući nacionalnim manjinama da postanu vidljive, da se njihov glas čuje i da delotvorno učestvuju u

odlučivanju, uključujući učešće u pitanjima od šireg društvenog značaja. U stvari, dijalog ne bi trebalo ograničiti na predstavnike nacionalnih manjina i na vlasti, nego ga proširiti na sve segmente društva. Namera Okvirne konvencije je da pripadnicima nacionalnih manjina pruži što veće mogućnosti da učestvuju u glavnim tokovima društva, i u isto vreme, da omogući i većinskoj populaciji da se bolje upozna sa kulturom, jezikom i istorijom nacionalnih manjina, u duhu interkulturalnog dijaloga⁶

⁶ Vidi takođe član 6.1 Okvirne konvencije.

III DEO - KLJUČNE KONSTATACIJE U VEZI SA UČEŠĆEM PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U KULTURNOM, DRUŠTVENOM I EKONOMSKOM ŽIVOTU I U JAVNIM POSLOVIMA

1) UČEŠĆE U EKONOMSKOM I DRUŠTVENOM ŽIVOTU

23. Savetodavni komitet je često ukazivao na to da se *delotvorno* učešće pripadnika nacionalnih manjina ne može ograničiti samo na njihovo učešće u javnim poslovima, i da je delotvorno učešće u ekonomskom i društvenom životu jednako po svojoj važnosti njihovom učešću u javnim poslovima, u skladu sa principima Evropske socijalne povelje i Revidirane evropske socijalne povelje.
24. Učešće u društvenom i ekonomskom životu pokriva širok opseg pitanja, od pristupa adekvatnom stanovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti (socijalno osiguranje i socijalne beneficije), do službi socijalne zaštite i pristupa zapošljavanju. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskom životu podrazumeva i pristup tržištu rada, državnom i privatnom, i pristup preduzetništvu i ostalim mogućnostima samozapošljavanja. Oni su, međutim, tesno povezani sa imovinskim pravima i procesima privatizacije.
25. Takođe je važno podsetiti da se pripadnici različitih manjinskih grupa suočavaju sa različitim preprekama prilikom učešća u društvenom i ekonomskom životu. Pripadnici nekih grupa, kao što su Romi, putujući narodi ili urođenici, više su izloženi riziku trpljenja različitih oblika isključivanja iz društvenog i ekonomskog života, nego pripadnici drugih nacionalnih manjina ili većinsko stanovništvo. Ovim su grupama možda potrebne posebne mere zarad ukazivanja na njihove potrebe.
26. Delotvorno učešće u društvenom i ekonomskom životu zahteva, *između ostalog*, da ugovornice otklone prepreke koje sprečavaju pripadnike nacionalnih manjina u jednakom pristupu raznim sferama ekonomskog života i socijalnih službi i da unaprede njihov ravnopravan pristup zapošljavanju i tržišnim mogućnostima, i u određenom obimu javnim uslugama, u koje spadaju i socijalni stanovi i zdravstvena zaštita.
27. Nadalje, jednake mogućnosti ne bi trebalo da budu ograničene na davanje jednakog pristupa tržištima i uslugama. Delotvorno učešće takođe zahteva, da ugovornice unaprede učešće pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskom i društvenom životu i u beneficijama i rezultatima socijalne i ekonomske sfere, što uključuje, između ostalog, pravo na dobit iz ekonomskog razvoja, zdravstvene usluge, socijalnu sigurnost i druge oblike beneficija.
28. Stoga, dole prezentovani nalazi Savetodavnog komiteta, predstavljaju rezultat kombinovane analize nalaza s obzirom na član 15. (delotvorno učešće) i član 4. (jednak tretman).
29. Neki od nalaza su relevantni za većinu ugovornica; oni uključuju nepostojanje statističkih podataka o društveno-ekonomskom položaju nacionalnih manjina i ponekad neadekvatno reagovanje javnih službi na potrebe pripadnika nacionalnih manjina. Drugi se nalazi posebno odnose na neke zemlje ili regione ili manjinske grupe, kao što su poteškoće koje proizilaze iz procesa privatizacije zemlje, prepreka u obavljanju tradicionalnih aktivnosti od strane pripadnika nekih nacionalnih manjina.

a) Raspoloživost statističkih podataka o društveno–ekonomskom položaju pripadnika nacionalnih manjina

30. Države ugovornice bi trebalo redovno da prikupljaju podatke i da sakupljaju sveže informacije o položaju pripadnika nacionalnih manjina u društveno–ekonomskom životu i obrazovanju, kako bi se njihov položaj uporedio sa položajem većinskog stanovništva. Raspoloživost pouzdanih podataka, kategorizovanih prema starosti, polu i geografskoj raspoređenosti, važan je uslov za razvijanje dobro usmerenih i održivih mera, koje zadovoljavaju potrebe dotičnih osoba. To je od presudnog značaja i za izradu delotvornih politika i mera koje se bave diskriminacijom u oblastima kao što su zapošljavanje i stanovanje. Podaci prikupljeni tokom popisa stanovništva, generalno su nedovoljni kao valjana osnova za ove politike i mere.
31. Prikupljanje podataka o položaju nacionalnih manjina bi trebalo da bude rađeno u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ličnih podataka⁷, kao i uz poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina da budu ili ne budu tretirani kao takvi. Gde god je to moguće, predstavnici zainteresovanih nacionalnih manjina bi trebalo da budu uključeni u celokupan proces prikupljanja podataka, dok bi metode prikupljanja takvih podataka trebalo da budu izrađene u tesnoj saradnji sa njima.

b) Zakonodavstvo za zabranu diskriminacije u društveno–ekonomskom životu

32. Savetodavni komitet je često opažao, da neke nacionalne manjine imaju proporcionalno višu stopu nezaposlenosti, ponekad nižu stopu zaposlenosti, a generalno, niže učešće na tržištu rada nego većinsko stanovništvo. Manjine mogu biti suočene sa direktnom i indirektnom diskriminacijom, nejednakostima u napredovanju u karijeri, i često sa strukturalnim preprekama (na primer, određivanje gornje granice njihovog napredovanja unutar jedne organizacije).
33. Postojanje sveobuhvatnog zakonodavstva, koje zabranjuje diskriminaciju na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini, koje obuhvata zapošljavanje, stambeno pitanje, zdravstvenu i socijalnu zaštitu od strane državnih i privatnih aktera, predstavlja preduslov za svaku politiku usmerenu ka unapređivanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u raznim sferama društveno–ekonomskog života.
34. Savetodavni komitet je, stoga, u više navrata insistirao na činjenici da bi trebalo uvesti antidiskriminativne zakone ili po potrebi, dalje razvijati i u potpunosti primenjivati već postojeće, sa ciljem eliminisanja diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina, naročito na tržištu rada, u oblasti stambenih pitanja i od strane davalaca zdravstvenih usluga. Ovo podrazumeva i potrebu da se preduzmu odgovarajuće mere kako bi se jačala svest u celom društvu i obezbedila obuka za sve zainteresovane strane, uključujući organe za sprovođenje zakona.
35. Važno je takođe, da su u slučajevima diskriminacije na raspolaganju odgovarajući pravni lekovi. Potrebno je, da ugovornice jačaju svest među pripadnicima nacionalnih manjina o postojanju pravnih lekova i da osiguraju da oni budu lako dostupni.

⁷ Vidi, na primer, Konvenciju o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (ETS 108) i Preporuke Komiteta ministara (97) 18 o zaštiti ličnih podataka prikupljenih i obrađenih za statističke svrhe.

36. Nadalje, Savetodavni komitet je često isticao, da rasizam i diskriminacija mogu imati nesrazmeran uticaj, posebno na žene i devojke koje pripadaju nekim manjinskim grupama. One mogu biti izložene višestrukoj diskriminaciji zbog svog etničkog porekla i pola. Stoga je potrebno da ciljane mere budu usmerene ka otklanjanju posebnih oblika diskriminacije sa kojima se suočavaju žene pripadnice nacionalnih manjina.⁸

c) Kapacitet javnih službi da se bave društveno–ekonomskim potrebama pripadnika nacionalnih manjina

37. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u društveno–ekonomskom životu ponekad ometaju administrativne prepreke i nedostatak osetljivosti za specifične potrebe i teškoće sa kojima se susreću ove osobe u poslovima sa administracijom i javnim uslugama. U nekim slučajevima teškoće proističu iz nedovoljnog kapaciteta administracija o kojima je reč, da se pobrinu za specifične potrebe pripadnika nacionalnih manjina. Administracija i javne usluge uključuju obrazovne i socijalne ustanove, kao što su službe za zapošljavanje, socijalne službe i davaoci socijalne pomoći, zdravstvene i stambene službe, javni prevoz i komunalije, sportske i rekreativne usluge.
38. Iz tog razloga, potrebno je da ugovornice preduzmu mere za bolju pripremu osoblja u javnim službama i socijalnim ustanovama kako bi adekvatno reagovali na potrebe pripadnika nacionalnih manjina. Možda je potrebna posebna obuka o specifičnim potrebama pripadnika nacionalnih manjina, kao i o posebnim socijalnim i ekonomskim problemima, koji mogu uticati, posebno, na pripadnike nekih nacionalnih manjina. U stvari, pripadnici nekih manjinskih grupa više su izloženi opasnosti društvenog isključivanja i njihova integracija u društveno–ekonomski život često zahteva ciljane pristupe, koji u punoj meri vode računa o kulturnim i drugim specifičnim okolnostima.
39. Javne službe i ustanove za socijalnu brigu bi trebalo da budu lako dostupne i raspoložive za nacionalne manjine. To može iziskivati čitav niz aktivnosti i prilagođavanje ovih službi i ustanova kako bi se omogućilo zadovoljavanje posebnih potreba nacionalnih manjina u praksi, onoliko efektivno koliko zadovoljavaju potrebe opšte populacije.
40. Informacije i saveti o javnim službama i ustanovama socijalnog staranja, trebalo bi da budu lako dostupne i raspoložive, po potrebi, i na jezicima nacionalnih manjina.
41. Osim toga, potrebno je da ugovornice unaprede zapošljavanje, unapređenje i zadržavanje pripadnika nacionalnih manjina u administraciji i javnim uslugama, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou.

d) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u društveno–ekonomskom životu u nerazvijenijim regionima

42. Pripadnici nacionalnih manjina često žive u pograničnim područjima udaljenim od centara političkih i ekonomskih aktivnosti. Stoga se mogu suočavati sa težim društveno–ekonomskim situacijama nego većinsko stanovništvo. Države ugovornice bi trebalo da preduzmu posebne mere za širenje mogućnosti za pripadnike nacionalnih manjina koji

⁸ Vidi, na primer, II Mišljenje o Irskoj, usvojeno 6. oktobra 2006. godine, stavovi 50. i 51.

žive u perifernim i/ili ekonomski nerazvijenim oblastima, kao što su ruralne, izolovane i granične oblasti, ratom razorene oblasti ili regioni pogođeni deindustrijalizacijom, da učestvuju u društveno–ekonomskom životu.⁹

43. Gde je prikladno, to može proistaći iz bilateralne ili prekogranične saradnje. Trgovina ili druge, prekogranične privredne delatnosti mogu biti važan faktor ekonomskog i društvenog razvoja pripadnika nacionalnih manjina. Prema tome, nužno je da države ugovornice omoguće da prekogranična saradnja ne bude ograničena nikakvim neopravdanim preprekama.
44. Ugovornice bi trebalo da osiguraju da programi ekonomske rehabilitacije i regionalne razvojne inicijative budu usmereni na nerazvijene regione, uključujući i neke unutrašnje gradske oblasti, koncipirani i primenjivani na način koji takođe pruža koristi onima koji žive u oskudici među pripadnicima nacionalnih manjina iz tih regiona. Da bi se to osiguralo, potrebno je izraditi studije o proceni mogućeg uticaja razvojnih projekata na pripadnike nacionalnih manjina. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti ženama i omladini poreklom iz nacionalnih manjina.
45. Vlasti bi trebalo da omoguće da pripadnici nacionalnih manjina budu u punoj meri uključeni u planiranje, sprovođenje, praćenje i ocenjivanje politika i projekata koji će verovatno imati uticaja na njihov ekonomski položaj i na položaj regiona u kojima žive u znatnom broju.
46. U post–konfliktnim situacijama, neophodno je posvetiti posebnu pažnju društveno–ekonomskom položaju pripadnika nacionalnih manjina koji su bili diskriminirani na osnovu manjinskog porekla i koji su bili sprečeni da se zapošljavaju. Trebalo bi preduzeti posebne mere za ispravljanje posledica diskriminacije iz prošlosti i unapređenje učešća tih osoba u društveno–ekonomskom životu.¹⁰

e) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u nepovoljnom položaju u društveno–ekonomskom životu

47. Pripadnici nekih manjinskih grupa, između ostalog Romi i putujući i urođenički narodi, često se suočavaju sa većim teškoćama od drugih u pristupu tržištu rada, obrazovanju i obuci, stanovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti. Teškoće u raznim sektorima su često povezane i uzajamno se pojačavaju, te mogu dovesti do spirale isključenosti iz društveno–ekonomskog učešća. Žene pripadnice tih grupa su često naročito nezaštićene od siromaštva i društvenog isključivanja.
48. Osim toga, izvestan broj pripadnika ovih grupa nastavlja da se bavi specifičnim privrednim granama i obavlja tradicionalne delatnosti i zanate, koje je ponekad teško održati u ekonomskom kontekstu koji se brzo menja. Ugovornice bi trebalo da otklone neopravdane prepreke i preteranu regulativu koja sprečava vršenje ekonomskih aktivnosti specifičnih za određene manjinske grupe. Ovaj interes bi trebalo imati na umu i kod izrade nove regulative u ovoj oblasti.

⁹ Vidi, na primer, Prvo Mišljenje o Ukrajini, usvojeno 1. marta 2002. godine, stav 73. i Drugo Mišljenje o Estoniji, usvojeno 24. februara 2005. godine, stav 160.

¹⁰ Vidi, na primer, II Mišljenje o Hrvatskoj, usvojeno 1. oktobra 2004. godine, stavovi 60–62.

49. Da bi se unapredila efektivna integracija manjinskih grupa u nepovoljnom položaju u društveno–ekonomski život, potrebno je koncipirati i delotvorno primenjivati sveobuhvatne i dugoročne strategije. Tamo gde takve strategije već postoje, potrebno je posvetiti posebnu pažnju njihovom delotvornom sprovođenju. Pravovremeno bi trebalo obezbediti odgovarajuće resurse na svim operativnim nivoima, naročito na lokalnom nivou. Osim toga, potrebno je pažljivo pratiti sprovođenje takvih politika i ocenjivati njihov uticaj u tesnoj saradnji sa predstavnicima zainteresovanih manjina, sa ciljem da se tokom vremena prilagode i ojačaju. Delotvorno koordinisanje merama koje preduzimaju razna uključena tela, trebalo bi da bude pitanje od ključnog značaja.

f) Pristup zemlji i nekretninama kao uslov za učešće u društveno–ekonomskom životu

50. Prepreke u sticanju pristupa svojini (bilo stambenoj, trgovinskoj ili poljoprivrednoj) može imati nesrazmeran uticaj na pripadnike nacionalnih manjina i pogoršati njihove ekonomske teškoće i nezaposlenost.
51. Neravnopravan pristup svojini, uključujući posedovanje zemlje, ponekad je povezan sa procesima privatizacije i procesima vraćanja svojine što je, u nekim slučajevima, imalo nesrazmeran uticaj na pripadnike ranjivih manjinskih grupa. Stoga je potrebno, da ugovornice osiguraju ravnopravan i pravedan pristup procesima privatizacije i restitucije, pošto one imaju dugoročne implikacije u pogledu delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u privrednom životu. Da bi se unapredila puna i delotvorna jednakost pripadnika nacionalnih manjina, posebno je potrebno da vlasti omoguće transparentnost procesa privatizacije i uspostave mehanizme praćenja i blagovremenog ocenjivanja uticaja privatizacije. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina bi trebalo efektivno da učestvuju u ovim procesima monitoringa i ocenjivanja.¹¹
52. Znatne poteškoće u sticanju pristupa imovini mogu biti takođe rezultat oružanih sukoba i raseljavanja stanovništva kao posledice toga. Države ugovornice bi trebalo da omoguće da se imovinski zahtevi pripadnika nacionalnih manjina obrađuju i sprovode na efikasan i transparentan način i da ne dovode do diskriminativnih ishoda.¹²
53. Kršenja prava na zemlju ili ograničenja u korišćenju zemlje za određene grupe kao što su urođenički narodi, čiji je ekonomski položaj u tesnoj vezi sa korišćenjem zemlje, mogu u znatnoj meri narušiti njihovo učešće u društveno–ekonomskom životu. Stoga je potrebna posebna i delotvorna zaštita zemlje koju oni tradicionalno koriste. Osim toga, potrebno je uključivanje predstavnika urođeničkih naroda u sva odlučivanja koja utiču na korišćenje zemlje u oblastima koje oni tradicionalno naseljavaju.

g) Prebivalište, jezik i drugi zahtevi kao uslov učešća u društveno–ekonomskom životu

54. U nekim zemljama ugovornicama, pojedini poslodavci ili sama država, nameću stalni boravak kao preduslov za zapošljavanje¹³ ili za registrovanje i vođenje privatnog biznisa. Ovakve prakse mogu nepovoljno uticati na pripadnike nacionalnih manjina.

¹¹ Vidi, na primer, Mišljenje o Kosovu (UNMIK), usvojeno 25. novembra 2005. godine, stav 115.

¹² Vidi, na primer, Mišljenje o Kosovu (UNMIK), stav 116.

¹³ Vidi, na primer, II Mišljenje o Ruskoj Federaciji, stavovi 59, 272. i 273.

Zbog administrativnih ili drugih prepreka, oni se mogu suočiti sa posebnim poteškoćama u registrowanju svog prebivališta. Problemi u vezi sa zahtevom za stalnim prebivalištem mogu takođe ometati njihov pristup osnovnim socijalnim pravima, poput zdravstvene zaštite, službe za nezaposlene i ostvarivanja prava na penziju. Pripadnici nacionalnih manjina koji vode nomadski život takođe se suočavaju sa preprekama učešća u društveno–ekonomskom životu kada zahtevi u vezi sa stalnim boravkom nisu prilagođeni njihovom načinu života.

55. Osim toga, neopravdani ili neproporcionalni zahtevi za poznavanjem jezika da bi se stekao pristup određenim radnim mestima ili u obezbeđivanju dobara i usluga, naročito u privatnom sektoru, mogu onemogućiti pristup pripadnika nacionalnih manjina zapošljavanju i socijalnoj zaštiti.¹⁴ Ugovornice bi stoga trebalo da preduzmu delotvorne mere u otklanjanju svih neopravdanih ograničenja u pristupu tržištu rada, naročito ona koja pogađaju pripadnike pojedinih nacionalnih manjina. U situacijama u kojima je zahtevanje poznavanja jezika legitiman uslov za pristup određenim poslovima, posebno u javnim službama, trebalo bi da budu na raspolaganju kursevi jezičke obuke da bi se sprečila diskriminacija pripadnika nacionalnih manjina. Pristup osnovnim socijalnim beneficijama i nekim javnim službama ne bi smeo da se ometa neopravdanim zahtevima u vezi sa jezikom ili stalnim mestom boravka.
56. U isto vreme, države ugovornice bi trebalo da omoguće da procesi registracije prebivališta budu dostupni i da, direktno ili indirektno, ne diskriminišu pripadnike nacionalnih manjina. Gde je potrebno, pripadnicima nacionalnih manjina bi trebalo da bude na raspolaganju pomoć u registrowanju i, konačno, vlasti bi trebalo da sprovedu redovan monitoring procesa registracije.

h) Standardi stanovanja i učešće u društveno–ekonomskom životu

57. Uslovi stanovanja ispod standarda, često povezani sa fizičkim/prostornim razdvajanjem pripadnika određenih nacionalnih manjina, naročito Roma i putujućih naroda, znatno utiču na njihovu sposobnost da učestvuju u društveno–ekonomskom životu i mogu imati za posledicu njihovo dalje osiromašenje, marginalizaciju i isključenost iz društva. To često postaje još akutnije usled nedostatka pravnih propisa koji im obezbeđuju pravo na prebivalište i zbog njihove ugroženosti od prinudnog iseljavanja, uključujući i slučajeve koji su posledica procesa vraćanja imovine.¹⁵
58. Ugovornice moraju preduzeti delotvorne mere da bi okončale diskriminativne prakse koje vode segregaciji i marginalizaciji pripadnika određenih nacionalnih manjina.¹⁶ U stambenim pitanjima, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti punom poštovanju ljudskih prava pripadnika nacionalnih manjina.
59. Osim toga, države ugovornice bi trebalo da razviju sveobuhvatne sektorske politike da bi rešile probleme stanovanja ispod standarda i nedostatka pristupa osnovnoj infrastrukturi, što pogađa pripadnike nekih manjina. Ugovornice bi takođe trebalo da

¹⁴ Vidi, na primer, I Mišljenje o Azerbejdžanu, usvojeno 22. maja 2003. godine, stav 79.

¹⁵ Vidi, na primer, II Mišljenje o Rumuniji, usvojeno 24. novembra 2005. godine, stavovi 80. i 82.

¹⁶ Vidi, na primer, II Mišljenje o Češkoj Republici, usvojeno 24. februara 2005. godine, stavovi 52. i 57, II Mišljenje o Slovačkoj Republici, usvojeno 26. maja 2005. godine, stav 46 I II Mišljenje o Sloveniji usvojeno 26. maja 2005. godine, stavovi 67. i 68.

unaprede njihov jednak pristup adekvatnom stanovanju, naročito putem poboljšanog pristupa subvencionisanim stanovima.

60. Čineći to, vlasti bi trebalo da obezbeđuju odgovarajuće učešće lica zainteresovanih u odlučivanju o stambenim problemima i u sličnim programima, razrađenim radi poboljšanja njihovog socijalno–ekonomskog položaja, kako bi se osiguralo odgovarajuće zadovoljavanje njihovih potreba. Potrebno je adekvatno finansiranje ovakvih politika. Za ugovornice je jednako važno da osiguraju da se lokalne vlasti pridržavaju postojećih zakona protiv diskriminacije u stambenim pitanjima, pošto se mere koje produžavaju segregaciju često preduzimaju na lokalnom nivou.

i) Zdravstvena zaštita i učešće u društveno–ekonomskom životu

61. Pripadnici određenih nacionalnih manjina suočavaju se sa posebnim teškoćama u pristupu zdravstvu, situacijom koja je posledica više različitih faktora, kao što su diskriminacija, siromaštvo, geografska izolacija, kulturne razlike ili jezičke prepreke. Teškoće u pristupu zdravstvu imaju negativan uticaj na učešće pripadnika nacionalnih manjina u društveno–ekonomskom životu.
62. Države ugovornice bi trebalo da osiguraju delotvorno uključivanje pripadnika manjina zainteresovanih za izradu, sprovođenje, monitoring i ocenu mera preduzetih radi rešavanja problema koji pogađaju njihovu zdravstvenu zaštitu. One su potrebne radi osposobljavanja zdravstvenih službi da reaguju delotvornije na njihove specifične potrebe.
63. Potrebno je da medicinsko i administrativno osoblje zaposleno u zdravstvenim službama bude obučeno o kulturi i jeziku nacionalnih manjina, da bi moglo adekvatno da reaguje na specifične potrebe pripadnika nacionalnih manjina.¹⁷ Zapošljavanje zdravstvenih medijatora ili pomoćnika iz redova pripadnika nacionalnih manjina može doprineti poboljšanju komunikacije i adekvatnijem pristupu.¹⁸
64. Poseban naglasak bi trebalo staviti na pružanje podjednako efektivnih usluga pripadnicima nacionalnih manjina u sistemu zdravstvene zaštite.¹⁹ Politike jednakih mogućnosti ne bi trebalo ograničiti samo na zdravstvenu zaštitu. One bi takođe trebalo da teže obezbeđivanju kvalitetnih usluga pripadnicima nacionalnih manjina, koje imaju isti uticaj kao i mere namenjene ostatku stanovništva.

¹⁷ Vidi takođe primedbe u delu c) gore.

¹⁸ Vidi, na primer, II mišljenje o Republici Češkoj, usvojeno 24. februara 2005. godine, stav 55, i II Mišljenje o Republici Slovačkoj, usvojeno 26. maja 2005. godine, stavovi 56. i 57.

¹⁹ Vidi, na primer, II mišljenje o Republici Slovačkoj, usvojeno 26. maja 2005. godine, stavovi 56 i 57.

2) UČEŠĆE U KULTURNOM ŽIVOTU ²⁰

65. Delotvornost učešća pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom životu je u većini zemalja ugovornica u tesnoj povezanosti sa nivoom njihove participacije u javnim poslovima i u društvenom i ekonomskom životu. Okvirna konvencija štiti i pravo pripadnika nacionalnih manjina da očuvaju i razvijaju svoje vlastito kulturno nasleđe i identitet i njihovo pravo da delotvorno učestvuju i budu interaktivni u opštem kulturnom životu, u duhu tolerancije i interkulturalnog dijaloga. Sledstveno tome, konstatacije iznete u ovom poglavlju proizlaze iz kombinovane analize članova 5, 6. i 15.
66. Prilikom izrade i sprovođenja kulturnih politika koje imaju uticaja na pripadnike nacionalnih manjina, važno je da vlasti obavljaju odgovarajuće konsultacije sa njima da bi se njihove potrebe delotvorno zadovoljile. Nacionalne manjine bi takođe trebalo, preko svojih predstavnika, da budu delotvorno uključene u procese raspoređivanja javne podrške za svoje kulturne inicijative. Štaviše, kada postoje posebne institucije za kanalisanje takve podrške, pripadnici nacionalnih manjina bi trebalo da budu na odgovarajući način zastupljeni u njima i trebalo bi im omogućiti učešće u odgovarajućem donošenju odluka.²¹
67. Procesi decentralizacije mogu odigrati važnu ulogu u stvaranju neophodnih uslova za osobe pripadnike nacionalnih manjina da delotvorno učestvuju u kulturnom životu. To se posebno odnosi na rešenja kulturnih autonomija, čiji je cilj, između ostalog, prenošenje nadležnosti na pripadnike nacionalnih manjina u sferi kulture i obrazovanja, a koja mogu rezultirati povećanim učešćem manjina u kulturnom životu.²²
68. Uz to, prilikom analize učešća manjina u kulturnom životu, važno je proceniti nivo njihovog učešća u medijima. Za manjine je važno da imaju mogućnost stvaranja i korišćenja sopstvenih medija. Međutim, podjednako je važno da nacionalne manjine imaju pristup i da budu prisutne u vodećim medijima, kako bi mogle iznositi svoja mišljenja o pitanjima od šireg društvenog značaja.

²⁰ Vidi druge referentne tekstove Saveta Evrope o kulturnoj raznovrsnosti i o medijima, kao što su:

Faro deklaracija o strategiji Saveta Evrope za razvijanje interkulturalnog dijaloga, usvojena od strane ministara odgovornih za kulturne poslove zemalja ugovornica Evropske kulturne konvencije, na sastanku održanom u Farou 27. i 28. oktobra 2005. godine.

Deklaracija o interkulturalnom dijalogu i sprečavanju konflikata, usvojena od strane Konferencije evropskih ministara kulture 22. oktobra 2003. godine.

VII Evropska ministarska konferencija o politici masovnih medija: *Integracija i diverzitet: nove granice politike evropskih medija i komunikacija*. Tekst usvojen (MCM(2005)005).

Preporuka br. R (97) 21 Komiteta ministara o medijima i unapređivanju kulturne tolerancije i njegovo Objašnjenje uz memorandum.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope: Preporuka 1773 (2006): *Smernice iz 2003. godine o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima i standardi Saveta Evrope: potreba da se ojača saradnja i sinergija sa OEBS–om*.

- Parlamentarna skupština Saveta Evrope: Preporuka 1277 (1995) o migrantima, etničkim manjinama i medijima.

²¹ Vidi, na primer, II mišljenje o Norveškoj, usvojeno 5. oktobra 2006. godine, stavovi 60. i 69.

²² Takođe vidi dole stavove od 133. do 137. o uređenjima autonomija.

3) UČEŠĆE U JAVNIM POSLOVIMA

69. Savetodavni komitet je tokom razmatranja pitanja da li pripadnici nacionalnih manjina učestvuju delotvorno u javnim poslovima ispitao njihovu opštu uključenost u donošenju odluka. Nije ispitivao samo njihovu zastupljenost i učešće u raznim mehanizmima, već je takođe posvetio posebnu pažnju delotvornosti njihovog uticaja na procese donošenja odluka. Različiti načini donošenja odluka koji postoje u zemljama ugovornicama trebalo bi da vode računa o sastavu društva i da odražavaju njegovu različitost.
70. Delotvorno učešće obuhvata širok opseg mogućih formi, kao što su razmena informacija, dijalog, neformalno i formalno konsultovanje i učešće u donošenju odluka. Ono se može omogućiti preko različitih kanala, koji se protežu od konsultativnih mehanizama do specijalnih parlamentarnih rešenja. Naročitu pažnju bi trebalo posvetiti ravnopravnom učešću žena i muškaraca pripadnika nacionalnih manjina.
71. Bilo koji mehanizmi da budu izabrani, pripadnicima nacionalnih manjina bi trebalo pružiti realne mogućnosti da utiču na donošenje odluka, čiji bi rezultati trebalo adekvatno da odražavaju njihove potrebe. Prema mišljenju Savetodavnog komiteta, puke konsultacije kao takve, ne predstavljaju dovoljno sredstvo koje se može smatrati delotvornim učešćem.
72. Zastupljenost i učešće pripadnika nacionalnih manjina u izabranim telima, javnoj upravi, pravosuđu i organima za sprovođenje zakona je od bitnog značaja, ali nije dovoljan uslov za delotvorno učešće. Njihovo uključivanje u izabrana tela na različitim nivoima, u velikoj meri zavisi od ustavnih tradicija i garancija koje obezbeđuju izborni zakoni. Izbor i modaliteti izbornog sistema često imaju direktan uticaj na delotvornost manjinskog učešća u donošenju odluka. Pored mogućnosti koje pružaju dva glavna tipa izbornog sistema (većinski i proporcionalni), mogu se uvoditi i posebni mehanizmi, kao što su rezervisana poslanička mesta, kvote, kvalifikovana većina, dvojako biranje ili pravo stavljanja veta. Uz to, manjinsko učešće u javnim poslovima mogu pojačati i aranžmani u vezi sa kulturnom autonomijom.
73. Posebne strukture vlade koje se bave pitanjima manjina doprinose obezbeđivanju doslednog integrisanja potreba manjina u vladine politike. Međutim, pitanja u vezi sa manjinama ne ostaju isključivo u domenu specijalizovanih organa vlade. Manjinsku perspektivu bi trebalo uvesti u glavne tokove opštih politika na svim nivoima i u proceduralne korake koje preduzimaju akteri uključeni u kreiranju politika.
74. Mediji bi trebalo da informišu široke slojeve društva o pitanjima u vezi sa manjinama i namerom promovisanja duha tolerancije i interkulturalnog dijaloga.

a) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu

i. Političke stranke

75. Pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodno i mirno okupljanje i slobodu udruživanja, shodno članu 7. Okvirne konvencije podrazumeva, *između ostalog*, i pravo na formiranje političkih partija i/ili organizacija. Zakonodavstvo koje zabranjuje formiranje političkih stranaka na etničkoj ili verskoj osnovi može dovesti do neopravdanih ograničavanja ovog prava. Svako ograničavanje bi trebalo da bude, u svakom slučaju, u

skladu sa normama međunarodnog prava i principima ugrađenim u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.²³

76. Registracija organizacija i političkih partija nacionalnih manjina može da bude podređena određenim uslovima. Međutim, nužno je da takvi zahtevi budu koncipirani na način koji ne ograničava, neracionalno ili nesrazmerno, mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina da formiraju takve organizacije i tako ograniči njihove mogućnosti učestvovanja u političkom životu i u procesu donošenja odluka. To se, *između ostalog*, odnosi i na brojčane i geografske uslove registrovanja.²⁴
77. Ugovornice bi trebalo da osiguraju da stranke koje zastupaju ili uključuju pripadnike nacionalnih manjina imaju odgovarajuće mogućnosti u izornoj kampanji. To može podrazumevati objavljivanje izbornih reklama na manjinskim jezicima. Takođe je potrebno da vlasti razmotre obezbeđivanje mogućnosti za upotrebu manjinskih jezika u televizijskim i radio programima javnog servisa, posvećenih izbornim kampanjama i na glasačkim listićima i ostalim izbornim materijalima u oblastima tradicionalno naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina ili u kojima su oni prisutni u značajnom broju.²⁵
78. Političke partije, i vodeće i one koje su formirali pripadnici nacionalnih manjina, mogu imati važnu ulogu u olakšavanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Interni demokratski procesi izbora njihovih kandidata od strane glavnih partija, bitni su u obezbeđivanju učešća pripadnika nacionalnih manjina. Uključivanje predstavnika manjine u glavne političke partije, međutim, ne mora značiti i delotvorno zastupanje manjinskih interesa.
79. U zemljama u kojima postoje značajne manjinske stranke, važno je osigurati da i druge manjinske partije ili političke organizacije koje žele da zastupaju interese drugih pripadnika nacionalnih manjina imaju mogućnosti da to učine.

ii. Koncipiranje izbornih sistema na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou

80. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u izbornim procesima je od odlučujućeg značaja za omogućavanje manjinama da izraze svoje mišljenje, kada se izrađuju zakonodavne mere i javne politike relevantne za njih.
81. Imajući na umu da su zemlje ugovornice suverene u odlučivanju o svojim izbornim sistemima, Savetodavni komitet je istakao važnost omogućavanja manjinskim pitanjima da budu obuhvaćena tim programima. To se može postići ili zastupljenošću predstavnika manjina u predstavničkim telima i/ili uključivanjem njihovih interesa u program predstavničkih tela.

²³ Član 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR), koji garantuje pravo na slobodu miroljubivog okupljanja i udruživanja, obezbeđuje da se ne uvode nikakve restrikcije u pogledu korišćenja ovih prava, drugačije nego što je to propisano zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, kako bi se sprečili neredi i kriminalni postupci, zaštitilo zdravlje ili običaji ili da bi se zaštitila prava i slobode drugih.

²⁴ Vidi, na primer, II mišljenje o Moldaviji usvojeno 9. decembra 2004. godine, paragrafi 74-77, II mišljenje o Ruskoj Federaciji usvojeno 11. maja 2006. godine, stav 261 i I mišljenje o Bugarskoj, usvojeno 27. maja 2004. godine, stavovi 61-63.

²⁵ Vidi, na primer, I mišljenje o Estoniji usvojeno 14. septembra 2001. godine, stavovi 55. i 56.

82. Savetodavni komitet je primetio da je, kada izborni zakoni postavljaju zahteve izbornog praga, potrebno na adekvatan način, voditi računa o njihovom negativnom uticaju na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu.²⁶ Izuzeci od zahteva za postizanjem izbornog praga, pokazali su se kao korisni u povećavanju učešća nacionalne manjine u izabranim telima.

Ustavne garancije za zastupanje pripadnika nacionalnih manjina u izabranim telima trebalo bi da budu spojene sa delotvornom primenom zakona i popratnim merama, u razumnom vremenskom roku.²⁷ Savetodavni komitet smatra da je od suštinskog značaja, da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju ili da budu konsultovani u procesu izrade nacrtu takvih zakona i u praćenju njegove primene.

83. Države ugovornice se podstiču da u lokalnim predstavničkim savetima jačaju učešće pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i one koji su u nepovoljnom položaju. U tom pogledu, Savetodavni komitet je istakao da je potrebno obratiti odgovarajuću pažnju na mogući negativan uticaj određenih zahteva za stalnim boravkom, na učešće pripadnika nacionalnih manjina na lokalnim izborima.²⁸
84. Odredbe u vezi izbora, usmereni ka unapređenju uravnoteženog prisustva žena u predstavničkim telima, mogu se izraditi tako da imaju pozitivan uticaj na učešće žena pripadnica nacionalnih manjina u javnim poslovima.
85. Kakvo god rešenje da se izabere, generalno se preporučuje periodično preispitivanje, kako bi se obezbedilo da te odredbe na odgovarajući način odražavaju razvojne tokove u društvu i potrebe pripadnika nacionalnih manjina.
86. Tamo gde su u praksi mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina da budu zastupljeni u predstavničkim telima ograničene, u interesu jačanja njihovog učešća, potrebno je razmotriti alternativne kanale, kao što su posebna rešenja radi potsticanja njihovog učešća.²⁹

iii. Administrativne granice i granice biračkih okruga

87. Promene u izbornim okruzima mogu uticati na napore da se obezbedi delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, između ostalog, i u predstavničkim telima. Prilikom razmatranja reformi u vezi izbornih okruga, nužno je da ugovornice osiguraju da se time ne narušavaju mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina da budu izabrani.³⁰

²⁶ Vidi, na primer, II mišljenje o Ruskoj federaciji usvojeno 11. maja 2005. godine, stav 262 i I mišljenje o Srbiji i Crnoj Gori usvojeno 27. novembra 2003. godine, stav 102.

²⁷ Vidi, na primer, I mišljenje o Mađarskoj usvojeno 9. decembra 2004. godine, stav 48.

²⁸ Vidi, na primer, II mišljenje o Irskoj usvojeno 6. oktobra 2006. godine, stav 104.

²⁹ Vidi II mišljenje o Danskoj usvojeno 9. decembra 2004. godine, stav 154.

³⁰ Vidi, na primer, II mišljenje o Slovačkoj republici usvojeno 26. maja 2005. godine, stav 115. i I mišljenje o Ukrajini usvojeno 1. marta 2002. godine, stav 69.

88. Kada se razmišlja o reformama koje imaju za cilj modifikovanje administrativnih granica, vlasti bi trebalo da se konsultuju sa pripadnicima nacionalnih manjina i da pažljivo razmotre mogući uticaj takvih reformi na njihovo učešće u javnim poslovima.³¹
89. U svakom slučaju, države ugovornice ne bi trebalo da usvoje mere koje imaju za cilj smanjenje proporcije stanovništva u oblastima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina ili da ograničavaju prava zaštićena Okvirnom konvencijom.³² U suprotnom, administrativne reforme u takvim oblastima trebalo bi da nastoje, između ostalog, da povećaju mogućnosti manjinskog učešća.

iv. Sistem rezervisanih poslaničkih mesta

90. Rešenja koja sadrže rezervisana i/ili podeljena poslanička mesta za nacionalne manjine, pokazala su se u određenom broju slučajeva kao korisno sredstvo jačanja učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. Obezbeđivanje rezervisanih mesta, bilo da se dele između raznih nacionalnih manjina ili su određena za jednu grupu, predstavlja jedan od načina kojim se pripadnicima nacionalnih manjina može osigurati zastupanje u predstavničkim telima.
91. Sistem „podeljenih mesta„ je posebno prilagođen potrebama brojčano malih manjina. Da bi takav aranžman imao značajniji uticaj na učešće svih nacionalnih manjina zastupljenih posredstvom podeljenog/podeljenih mesta, važno je da se dotične manjine saglase sa zajedničkom strategijom i ciljevima koje bi trebalo postići putem zastupljenosti u datim izbornim telima. Izabrani predstavnici koji zauzimaju podeljena mesta trebalo bi da povedu računa o tome da predstavljaju interese svih pripadnika nacionalnih manjina u izbornom okrugu. Rotiranje predstavnika različitih nacionalnih manjina može pomoći, da podeljena poslanička mesta zaista imaju smisla.
92. Da bi se osiguralo da rešenja sa zagarantovanim poslaničkim mestom u značajnoj meri doprinose delotvornom učešću, važno je da izabrani manjinski predstavnici budu efektivno uključeni u procese donošenja odluka. Štaviše, potrebno je da imaju realnu mogućnost uticaja na odluke koje donosi predstavničko telo, uključujući i one koje nisu isključivo u vezi sa nacionalnom manjinom. Zato je važno da imaju pravo na dobijanje reči i glasanje u predstavničkom telu i da njihova uloga ne bude ograničena na status pukog posmatrača.³³
93. Međutim, Savetodavni komitet je mišljenja da jednostavno uvođenje takvih rešenja, pripadnicima nacionalnih manjina ne pruža automatski i pravi i suštinski uticaj u donošenju odluka.³⁴

v. Parlamentarna praksa

94. U državama ugovornicama u kojima postoje posebni parlamentarni odbori za manjinska pitanja, ova su tela u određenom broju slučajeva, pomogla da se uzmu u obzir interesi nacionalnih manjina u procesima donošenja odluka. Mogućnost upotrebe manjinskih

³¹ Vidi, na primer, I mišljenje o „Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji„ usvojeno 27. maja 2004. godine, stav 103.

³² Vidi član 16. Okvire konvencije.

³³ Vidi I mišljenje o Kipru usvojeno 6. aprila 2001. godine, stav 41.

³⁴ Vidi, na primer, Mišljenje o Kosovu (UNMIK) usvojeno 25. novembra 2006. godine, stav 110.

jezika u odborima, pokazala se naročito delotvornim. Uprkos tome, ne sme se zanemariti važnost delotvornog učešća u drugim parlamentarnim odborima, takođe uključenim u aspekte manjinske zaštite. Saradnja uz prekoračenje partijskih linija podele unutar parlamentarnih odbora, jača napore korisne za uvođenje manjinskih pitanja u glavne političke tokove.

95. Da bi rad takvih odbora bio delotvoran, bitno je posvetiti odgovarajuću pažnju njihovim preporukama, naročito kada se izrađuju nacrti i izmene zakona koje se odnose na nacionalne manjine. Uz to, potrebno je voditi redovan dijalog između odbora i relevantnih organa vlasti, kao i između njih i manjinskih udruženja.

vi. Pravo na „veto”

96. U nekim državama ugovornicama, članovi parlamenata koji zastupaju nacionalne manjine imaju pravo „tipa veta”, na nacрте zakona koji ih se direktno tiču. Ovaj mehanizam, koji može biti dragoceno sredstvo u određenim uslovima, uvele su neke države ugovornice kako bi predstavnicima manjina osigurale mogućnost da prihvate ili odbace zakone o pitanjima koja ih se direktno tiču.
97. Savetodavni komitet je, međutim, primetio da se na pravo veta obično poziva samo kada se radi o zakonskim aktima koji se *isključivo* tiču prava i statusa pripadnika nacionalnih manjina.³⁵ Prema tome, to može biti nedovoljna garancija uključenosti manjinskih predstavnika u pitanja koja se njih ne tiču direktno ili isključivo.
98. Takođe je prisutna zabrinutost jer takav sistem prava na veto ili prava na kvazi–veto može dovesti do paralizovanja državnih institucija.³⁶ U takvim slučajevima, mogu se određivati drugi i/ili dodatni načini omogućavanja pripadnicima nacionalnih manjina da izražavaju svoja mišljenja u procesu donošenja zakona, kao zamena ili dopuna sistemu veta.

vii. Zahtevi u vezi sa državljanstvom

99. Državljanstvo je važan elemenat koji može u znatnoj meri uticati na učešće manjine u javnim poslovima. Iskustvo pokazuje da zahtevi u vezi sa državljanstvom mogu ometati delotvorno učešće u određenim oblastima javnih poslova. Prilikom ispitivanja personalnog opsega primene Okvirne konvencije, Savetodavni komitet je u nekoliko slučajeva zatražio fleksibilnost i inkluzivnost u pristupu koji su zauzele ugovornice.³⁷ Nadalje, Savetodavni komitet je dosledno naglašavao činjenicu da primena Okvirne konvencije na pripadnike nacionalnih manjina koji nemaju državljanstvo, može ojačati duh tolerancije, interkulturalni dijalog i saradnju.
100. Iako je nametanje određenih ograničenja ne–državljanima legitimno u pogledu njihovog prava da glasaju i da budu birani, ne bi ih trebalo primenjivati šire nego što je to neophodno. Dok se zahtevi u pogledu državljanstva mogu primeniti u vezi sa parlamentarnim izborima, države ugovornice se podstiču da pružaju pripadnicima nacionalnih manjina, koji nisu državljani, mogućnost da glasaju i da budu kandidati na lokalnim izborima i u

³⁵ Vidi I mišljenje o Sloveniji usvojeno 12. septembra 2002. godine, stav 71.

³⁶ Vidi I mišljenje o Bosni i Hercegovini usvojeno 27. maja 2004. godine, stavovi 100. i 101.

³⁷ Vidi takođe napomene u vezi sa članom 3. Okvirne konvencije u Dodatku ovom Komentaru.

upravnim odborima kulturnih autonomija.³⁸ Državljanstvo ne bi trebalo da bude uslov za pripadnike nacionalnih manjina prilikom priključivanja sindikatima i drugim asocijacijama civilnog društva. Ovo je naročito važno u Državama ugovornicama u kojima se politika državljanstva menjala.

viii. Zahtevi u vezi sa poznavanjem jezika

101. Zahtevi poznavanja jezika koji se postavljaju kandidatima na parlamentarnim i lokalnim izborima, nisu kompatibilni sa članom 15. Okvirne konvencije. Takvi zahtevi imaju negativan uticaj na delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.³⁹

b) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem specijalizovanih vladinih tela

102. Formiranje posebnih vladinih struktura koje se bave nacionalnim manjinama u okviru nacionalnih, regionalnih ili lokalnih organa vlasti, može pomoći u poboljšanju učešća manjina u javnim poslovima. Tamo gde takva tela nisu uspostavljena, ugovornice se podstiču da ih formiraju ili, u najmanju ruku, da identifikuju kontakt mesta za manjinska pitanja unutar javnih usluga.
103. Posebna tela ne bi trebalo da zamenjuju, nego da dopunjuju konsultativne mehanizme nacionalnih manjina. Njihova delotvornost u velikoj meri zavisi od nivoa koordinacije i komplementarnosti sa konsultativnim telima. Zapošljavanje i očuvanje osoblja poreklom iz nacionalnih manjina i/ili sa znanjem manjinskog jezika, u specijalizovanim telima može doprineti njihovom efektivnom funkcionisanju.
104. Specijalizovana vladina tela ne bi trebalo da zamenjuju rad opštih vladinih institucija za pitanja u vezi sa manjinama. Glavna uloga specijalizovanih tela se sastoji u iniciranju i koordinisanju vladine politike na polju manjinske zaštite. Ona se, stoga, smatraju važnim kanalima komunikacije između Vlade i manjina. Od suštinskog je značaja da relevantne vladine institucije budu upoznate sa potrebama pripadnika nacionalnih manjina i da manjinska pitanja budu integrisana u glavne tokove rada ostalih vladinih službi.⁴⁰

c) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem konsultativnih mehanizama

i. Uspostavljenje konsultativnih mehanizama

105. Savetovanje sa pripadnicima nacionalnih manjina je naročito važno u zemljama u kojima ne postoje rešenja koja omogućuju učešće pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu i drugim predstavničkim telima. Međutim, konsultacije same po sebi nisu dovoljan mehanizam za osiguranje *efektivnog* učešća pripadnika nacionalnih manjina.
106. Važno je osigurati jasan pravni status konsultativnih tela, zakonom utvrđenu obavezu konsultovanja sa njima i njihovo redovno i stalno uključivanje u procese donošenja

³⁸ Vidi, na primer, I mišljenje o Estoniji, usvojeno 14. septembra 2001. godine, stav 55.

³⁹ Vidi I mišljenje o Estoniji, stav 55.

⁴⁰ Vidi, na primer, II mišljenje o Jermeniji usvojeno 12. maja 2006. godine, stav 122.

odluka. Iako postoje različiti modeli u pogledu funkcionisanja takvih struktura⁴¹, važno je osigurati da relevantni propisi budu dovoljno detaljni da bi se obezbedili efikasnost i konzistentnost konsultacija.

107. Vlasti takođe mogu organizovati zajedničke konsultacije sa predstavnicima različitih nacionalnih manjina i/ili stupiti u neposredan dijalog sa predstavnicima pojedinih nacionalnih manjina. Dok su zajedničke konsultacije važan metod bavljenja zajedničkim pitanjima i jačanju dijaloga između različitih nacionalnih manjina, drugo je prikladno, na primer, za razmatranje onih pitanja koja su od interesa samo za jednu određenu nacionalnu manjinu. Savetodavni komitet je primetio da, u nekim slučajevima, nije dovoljno voditi samo konsultacije sa krovnim telima nacionalnih manjina da bi se na odgovarajući način uzela u obzir pitanja pojedinih nacionalnih manjina.

ii. Reprezentativnost konsultativnih mehanizama

108. Potrebno je posvetiti odgovarajuću pažnju „inkulzivnosti” i „reprezentativnost” konsultativnih tela. To podrazumeva, *između ostalog*, da kod mešovitih tela, srazmera između manjinskih predstavnika i zvaničnih lica ne sme rezultirati, da ovi drugi dominiraju u radu. Potrebno je, da sve nacionalne manjine budu zastupljene, uključujući i brojčano manje nacionalne manjine.⁴²
109. Reprezentativnost konsultativnih tela takođe zavisi i od manjinskih organizacija i njihovih procedura imenovanja. Nadalje, kada se uspostave određeni konsultativni mehanizmi za pojedinačne nacionalne manje, dužnu pažnju bi trebalo pokloniti raznovrsnosti unutar te grupe.⁴³
110. Za kredibilitet konsultativnih tela je od suštinskog značaja da su njihove procedure imenovanja transparentne i koncipirane u tesnim konsultacijama sa nacionalnim manjinama. Ugovornice se podstiču da periodično kritički sagledavaju procedure imenovanja kako bi se uverile da su dotična tela maksimalno inkluzivna, da zadržavaju svoju nezavisnost u odnosu na vladu, i da istinski predstavljaju širok opseg mišljenja među pripadnicima nacionalnih manjina. Važno je omogućiti ženama pripadnicama nacionalnih manjina da se uključe u konsultativna tela.
111. Konsultacija ne bi trebalo da bude ograničena na interese pripadnika nacionalnih manjina koji žive u oblastima sa tradicionalnom ili znatnom manjinskom populacijom. Ovo podrazumeva i to, da agenda ne odražava samo interese brojčano najvećih manjina.

iii. Vrste konsultativnih mehanizama

112. Dok *ad hoc* konsultacije mogu biti korisne u bavljenju posebnim pitanjima, države ugovornice se podstiču da uspostave redovne konsultativne mehanizme i tela sa namerom institucionalizovanja dijaloga između vlada i predstavnika manjina.⁴⁴

⁴¹ Vidi, na primer, Priručnik DH-MIN o manjinskim konsultativnim mehanizmima (www.coe.int/minorities).

⁴² Vidi, na primer, II mišljenje o Irskoj usvojeno 6. oktobra 2006. godine, stav 112.

⁴³ Vidi, na primer, II mišljenje o Nemačkoj usvojeno 1. marta 2006. godine, stav 152.

⁴⁴ Vidi, na primer, II mišljenje o Finskoj usvojeno 2. marta 2006. godine, stavovi 148–151.

113. Konsultativni mehanizmi sa pripadnicima nacionalnih manjina ne bi trebalo da isključuju, ako je potrebno, paralelne konsultacije sa nezavisnim ekspertima. Savetodavni komitet je u nekim slučajevima primetio da je ekspertiza korisna dopuna konsultativnim procedurama.
114. Uz nacionalne strukture, regionalni i lokalni konsultativni mehanizmi su se u nekim okolnostima potvrdili kao korisni dodatni kanali učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka, naročito u oblastima nadležnosti u kojima su ovlašćenja donošenja odluka bila decentralizovana. U takvim situacijama, važno je da lokalne i regionalne vlasti, kada se bave manjinskim pitanjima, uključuju ova konsultativna tela u svoje procese donošenja odluka.⁴⁵

iv. Uloga i funkcionisanje konsultativnih tela

115. Od bitnog je značaja da pravni status, uloga, dužnosti, članstvo i institucionalna pozicija konsultativnih tela budu jasno definisani. To obuhvata raspon konsultacija, strukture, pravila kojima se rukovodi prilikom imenovanja članova tela i metode rada. Važno je osigurati da konsultativna tela budu pravna lica, pošto nedostatak toga može narušiti njihovu delotvornost i sposobnost da efikasno ispunjavaju svoju misiju. Metode rada konsultativnih tela bi trebalo da budu transparentne, a njihovi pravilnici jasno definisani. Potrebno je i unaprediti javnost rada konsultativnih tela kako bi se ojačala transparentnost.
116. Ugovornice se pozivaju, da preduzmu mere kako bi omogućile pripadnicima nacionalnih manjina da saznaju za postojanje, ovlašćenja i aktivnosti takvih konsultativnih tela. Uz to, važno je da se sastanci ovih tela sazivaju često i redovno.⁴⁶
117. Konsultativna tela bi trebalo blagovremeno konsultovati u procesu izrade nacrtu novih zakona, uključujući ustavne reforme koje imaju direktan ili indirektan uticaj na manjine. Ugovornice bi takođe trebalo da konsultuju pripadnike nacionalnih manjina i njihove konsultativne strukture u vezi sa obavezama koje proističu iz međunarodnih ugovora, uključujući obaveštavanje o obavezama od interesa za njih.
118. Da bi se podržalo delotvorno funkcionisanje konsultativnih mehanizama, potrebno je staviti na raspolaganje odgovarajuće resurse.⁴⁷

d) Zastupljenost i učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, u pravosuđu i izvršnim organima

119. Potrebno je, da javna uprava, koliko je to moguće, odražava raznolikost društva. To znači, da se ugovornice ohrabruju da otkriju načine unapređivanja zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru, uključujući i njihovo zapošljavanje u pravosudnim organima i organima za sprovođenje zakona. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, takođe može pomoći upravi da bolje reaguje na potrebe nacionalnih manjina.⁴⁸

⁴⁵ Vidi, na primer, II mišljenje o Češkoj Republici usvojeno 24. februara 2005. godine, stavovi 171. i 172.

⁴⁶ Vidi, na primer, I mišljenje o Ukrajini usvojeno 1. marta 2002. godine, stav 72. i I mišljenje o Azerbejdžanu usvojeno 22. maja 2003. godine, stavovi 73. i 74.

⁴⁷ Vidi takođe napomene u stavovima 137. i 138. dole.

⁴⁸ Vidi, na primer, I mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu usvojeno 30. novembra 2001. godine, stavovi 96–99.

120. Jedan od načina da se ide ka tom cilju je osigurati pravnu osnovu za unapređivanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi. Važno je da takve garancije budu spojene sa adekvatnim merama za implementaciju.
121. Takođe je važno unaprediti učešće pripadnika nacionalnih manjina u sudstvu i pravosuđu. U tom smislu, mere je potrebno sprovesti na način koji u punoj meri garantuje nezavisnost i delotvorno funkcionisanje sudstva.⁴⁹
122. Trebalo bi izbegavati mere čiji je cilj postizanje rigidne, matematičke jednakosti u zastupanju raznih grupa, koja često znači nepotrebno multipliciranje položaja. Kod takvih mera postoji opasnost narušavanja delotvornog funkcionisanja državne strukture i može doći do stvaranja odvojenih struktura u društvu.
123. Romi, putujući i urođenički narodi, ali i brojčano male nacionalne manjine se veoma retko zapošljavaju u javnoj upravi, te je potrebno da vlasti tome posvete posebnu pažnju. Njihovo zapošljavanje u javnoj upravi može doprineti boljem imidžu i većoj svesti o takvim manjinama u širem društvu, što će zauzvrat verovatno poboljšati njihovo učešće na svim nivoima.
124. Mogu se izraditi ciljne mere za rešavanje posebnih okolnosti nejednakosti iz prošlosti, u praksama zapošljavanja nekih nacionalnih manjina, uključujući i najmarginalizovanije zajednice. To znači da bi svi zaposleni trebalo da budu dovoljno obučeni i kompetentni za delotvorno obavljanje svog posla.⁵⁰
125. Zahtevi za poznavanjem državnog jezika koji se postavljaju osoblju u javnoj upravi ne bi trebalo da idu dalje od onog što je neophodno za funkciju ili službu koja je u pitanju. Zahtevi koji neopravdano ograničavaju pristup pripadnika nacionalnih manjina mogućnostima zapošljavanja u javnoj upravi nisu u skladu sa standardima utvrđenim Okvirnom konvencijom.⁵¹ Tamo gde postoji potreba, trebalo bi obezbediti ciljanu podršku kako bi se prijavljenim kandidatima ili osoblju iz redova nacionalnih manjina olakšalo učenje zvaničnog jezika.
126. Sveobuhvatni podaci i statistika su od presudnog značaja za ocenjivanje dejstva zapošljavanja, unapređivanja i drugih povezanih praksi manjinskog učešća u javnim službama. Korisni su za osmišljavanje odgovarajućih zakonskih i političkih mera za bavljenje identifikovanim nedostacima. Prikupljanje podataka o položaju nacionalnih manjina bi trebalo sprovesti u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ličnih podataka⁵², kao i uz poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina da slobodno biraju da li da se tretiraju kao takvi ili ne. Predstavnici dotičnih nacionalnih manjina bi trebalo da budu uključeni u celokupan proces prikupljanja podataka, a metode prikupljanja podataka bi trebalo da budu izrađene u tesnoj saradnji sa njima.
127. Pažnju bi trebalo posvetiti i učešću pripadnika nacionalnih manjina u rukovodećim strukturama. Delotvorno učešće može se unaprediti različitim merama, kao što je uvođenje funkcija predviđenih za predstavnike manjina na svim rukovodećim nivoima. Mere koje isključuju pripadnike nacionalnih manjina iz pristupa javnim položajima potencijalno su diskriminativne.⁵³

⁴⁹ Vidi, na primer, II mišljenje o Hrvatskoj usvojeno 1. oktobra 2004. godine, stavovi 154. do 159.

⁵⁰ Vidi takođe napomene u gore navedenim stavovima 36. i 37.

⁵¹ Vidi, na primer, I mišljenje o Azerbejdžanu usvojeno 22. maja 2003. godine, stav 79.

⁵² Vidi Konvenciju Saveta Evrope za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka (ETS 108) i Preporuke Komiteta ministara 97 (18) u vezi zaštite ličnih podataka prikupljenih i obrađenih za statističke svrhe.

⁵³ Vidi, na primer, I mišljenje o Bosni i Hercegovini usvojeno 27. maja 2004. godine, stav 98.

e) Učešće pripadnika nacionalnih manjina kroz podnacionalne oblike uprave

128. Podnacionalni oblici uprave mogu odigrati važnu ulogu u stvaranju uslova potrebnih za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. To je naročito relevantno za regione u kojima pripadnici nacionalnih manjina žive kompaktno.
129. Kako bi se osiguralo da procesi decentralizacije i prenošenja vlasti imaju pozitivni uticaj na participaciju pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu u praksi, od ključne je važnosti definisati odnos između nadležnosti podnacionalnih i centralnih vlasti. Nedostatak jasnoće u tom pogledu može smanjiti nivo učešća pripadnika nacionalnih manjina i ometati manjinama pristup javnim finansijama potrebnim za njihove aktivnosti. Važno je i da lokalne vlasti poseduju odgovarajuće resurse koji im omogućavaju da efikasno sprovedu svoje zadatke.⁵⁴
130. Prilikom razmatranja reformi u vezi sa podnacionalnim oblicima upravljanja, bitno je pažljivo analizirati njihovo dejstvo na zaštitu pripadnika nacionalnih manjina. U tom cilju, ugovornice se podstiču da obezbede načine za uključivanja regionalnih institucija i manjinskih predstavnika u procese reforme. Posebno je potrebno posvetiti pažnju potencijalno negativnim posledicama takvih mera na zaštitu nacionalnih manjina, prvenstveno u pogledu pristupa procesima donošenja odluka i finansijskim resursima.⁵⁵
131. Bez obzira na teritorijalnu strukturu koju su ugovornice usvojile, centralne vlasti bi trebalo da ostanu posvećene svojim opštim dužnostima koje proizilaze iz njihovih međunarodnih obaveza i nacionalnog zakonskog okvira u pogledu učešća osoba pripadnika nacionalnih manjina u različitim sferama. U tom pogledu, ugovornice se podstiču da omoguće podnacionalnim vlastima da poštuju obaveze koje proizilaze iz Okvirne konvencije. Da bi se ovakav ishod osigurao, često je potrebno posebno jačanje svesti na lokalnom i regionalnom nivou.

f) Učešće pripadnika nacionalnih manjina kroz različite autonomije

132. Okvirna konvencija ne predviđa mere u vezi sa pravom pripadnika nacionalnih manjina na teritorijalnu ili kulturnu autonomiju. Bez obzira na to, Savetodavni komitet je ispitao funkcionisanje i uticaj rešenja sa teritorijalnom i kulturnom autonomijom na učešće pripadnika nacionalnih manjina u državama ugovornicama u kojima takve autonomije postoje.
133. Savetodavni komitet je ustanovio, da u zemljama u kojima postoje rešenja teritorijalne autonomije, kao posledice specifičnih istorijskih, političkih i drugih okolnosti, ona mogu ojačati delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u različitim oblastima života.
134. Savetodavni komitet je opširnije komentarisao rešenja kulturne autonomije u državama ugovornicama u kojima su one uspostavljene. Ova rešenja kulturne autonomije, garantuju se kolektivno članovima određene nacionalne manjine, bez obzira na teritoriju. Imaju za cilj da, *između ostalog*, prenose na organizacije nacionalnih manjina važne kompetencije i u tom pogledu, mogu doprineti očuvanju i razvitku manjinskih kultura.

⁵⁴ Vidi takođe napomene u donjim stavovima 138. i 139.

⁵⁵ Vidi, na primer, Mišljenje o Kosovu (UNMIK) usvojeno 25. novembra 2005. godine, stav 113.

135. U slučajevima, u kojima ugovornice predviđaju mere za rešenja kulturne autonomije, prateći ustavni i zakonodavni propisi bi trebalo jasno da određuju prirodu i obim nadležnosti sistema autonomije i kompetencije autonomnih tela. Uz to, zakonima koji se njih tiču, trebalo bi da razjasne njihov zakonski status, odnose između njih i drugih relevantnih državnih ustanova, kao i finansiranje predviđenog sistema autonomije. Važno je da pripadnici nacionalnih manjina budu uključeni u to i da se na pravi način uzimaju u obzir njihova mišljenja prilikom izrade ili izmene zakona za rešenja autonomije.
136. Prilikom projektovanja izbornih sistema za autonomna tela, zastupljenost zainteresovanih nacionalnih manjina bi trebalo da bude ključni momenat u razmatranjima. Izborni sistemi za manjinske samouprave bi trebalo da sadrže zaštitu od mogućih zloupotreba.⁵⁶

g) Raspoloživost finansijskih sredstava za aktivnosti koje se tiču nacionalnih manjina

137. Raspoloživost finansijskih sredstava telima uključenim u zaštitu manjina je od suštinskog značaja da bi im se omogućilo sprovođenje njihovih misija. To podrazumeva i raspoloživost finansijskih sredstava za konsultativne mehanizme, rešenja za kulturne autonomije i vladinih tela uključenih u manjinska pitanja na svim nivoima.
138. Resurse je potrebno rasporediti srazmerno odgovornostima datih tela. Finansiranje i budžetska rešenja za organe manjinske autonomije, trebalo bi da budu izrađeni na način koji ne narušava njihovu operativnu autonomiju.⁵⁷ Konsultativnim telima bi takođe trebalo obezbediti adekvatne resurse, uključujući osoblje i finansijska sredstva, kako bi se podržalo njihovo delotvorno funkcionisanje. Resursi su potrebni i za omogućavanje njihove efikasne komunikacije sa izbornim okruzima i praćenje i ocenjivanje sprovođenja zakona i politika koji na njih utiču.

h) Mediji kao generatori za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima

139. Bitno je, da javnost bude na odgovarajući način obaveštena o pitanjima relevantnim za pripadnike nacionalnih manjina, a to bi trebalo da bude i deo izveštavanja vodećih medija. Od suštinskog značaja je da, i glavni i manjinski mediji, imaju ključnu ulogu u tom procesu, ne samo prenošenjem informacija, već i promovisanjem tolerancije.⁵⁸ Istovremeno bi trebalo izbegavati preteranu ispolitiziranost manjinskih pitanja kroz medije. Štaviše, mediji, naročito elektronski, mogu olakšati konsultativne procese sa pripadnicima nacionalnih manjina.
140. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u nadzornim odborima medija javnog servisa, revizorskim savetima, drugim telima u vezi sa medijima, kao i u produkcijskim timovima, bitno je za obezbeđivanje adekvatnog širenja informacija o nacionalnim manjinama. U privatnom sektoru, podsticanje emitovanja na manjinskim jezicima ili o pitanjima u vezi sa manjinama, može doprineti većem učešću pripadnika nacionalnih manjina u medijima.

⁵⁶ Vidi I mišljenje o Mađarskoj usvojeno 22. septembra 2000. godine, stav 52.

⁵⁷ Vidi II mišljenje o Mađarskoj usvojeno 9. decembra 2004. godine, stavovi 116, do 119.

⁵⁸ Vidi još stavove 68. i 74. gore.

i) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u monitoringu Okvirne konvencije

141. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu monitoringa Okvirne konvencije je bitno u postizanju izbalansiranog i kvalitetnog rezultata. Prilikom pripremanja Državnih izveštaja ili drugih pisanih komunikacija koje se zahtevaju kada je reč o Okvirnoj konvenciji ili drugim međunarodnim ugovorima koji se odnose na manjinska pitanja, ugovornice bi trebalo da poštuju principe sadržane u članu 15. Okvirne konvencije i da konsultuju pripadnike nacionalnih manjina. U ovom i drugim kontekstima, važno je da se sagovornici, kao što su konsultativna tela, ne shvataju kao isključivi sagovornici, već da državne vlasti uključe u konsultativni proces i druge aktere, naročito manjinske ili/i nevladine organizacije. Savetodavni komitet pozdravlja činjenicu da su u Državnim izveštajima uključeni komentari sačinjeni od strane manjina i civilnog društva, kao i u Komentarima u vezi sa Mišljenjima Savetodavnog komiteta.
142. Savetodavni komitet takođe pozdravlja alternativne izveštaje koje su pripremili nevladini akteri. Oni često predstavljaju dragocen dodatni izvor informacija. Oni su i dokaz želje nevladinih aktera da se uključe u konstruktivan dijalog zasnovan na međunarodnim normama o ljudskim pravima.
143. Od bitnog je značaja osigurati transparentnost procesa konsultovanja i da ugovornice omoguće da se kompletni tekstovi Mišljenja savetodavnog komiteta i Rezolucija Komiteta ministara Saveta Evrope stave na raspolaganje pripadnicima nacionalnih manjina i javnosti, i to, što šire i ranije moguće. Vlasti bi trebalo da osiguraju da ovi, kao i drugi dokumenti monitoringa, uključujući Državni izveštaj, budu na raspolaganju na lokalnim jezicima tako da manjine na inkluzivan način mogu učestvovati u tom procesu.
144. Savetodavni komitet je ohrabrio ugovornice da izgrade sistem redovnih konsultacija, koji bi manjinskim predstavnicima dao mogućnost da raspravljaju o onome što je za njih važno, između dva ciklusa monitoringa Okvirne konvencije, što može biti u vidu dodatnih seminara ili nečeg drugog. Taj dijalog je ključan da bi se reagovalo na specifične zahteve, ali i za izgradnju poverenja i vere u primenu Okvirne konvencije. On stvara klimu tolerancije i dijaloga, što omogućuje da različitost bude generator i činilac, ne podele, već obogaćenja za svako društvo.

IV DEO - ZAKLJUČCI

145. Ovaj Komentar predstavlja rezultat napora Savetodavnog komiteta da da rezime svog tumačenja člana 15. i s njim u vezi članova Okvirne konvencije koji su uključeni u primenu ove Konvencije. Krajnji je cilj pružanje pomoći za unapređenje učešća pripadnika nacionalnih manjina u raznim oblastima života, poboljšanje implementacije principa Okvirne konvencije i pomoć državnim vlastima da izgrade integrisanije i funkcionalnije društvo.
146. Zasnovan direktno ili indirektno na radu Savetodavnog komiteta u vezi sa određenom zemljom, Komentar daje donosiocima odluka, nosiocima javnih funkcija, nevladinim organizacijama, naučnicima i drugim zainteresovanim licima, a ne samo manjinama, analizu mogućih opcija koje im omogućuju da, prilikom izrade zakona i politika usmerenih na poboljšanje učešća manjina, načine adekvatne izbore, zasnovane na informacijama. Ukoliko izbori treba da budu održivi, nužno je postići saglasnost između vlasti i nacionalnih manjina. Takođe je važno voditi računa o stavovima većinskog stanovništva i o prirodi odnosa koji prevladavaju među različitim grupama u društvu.
147. Očigledno je, da se različita rešenja primenjuju na različite manjine, kao i za različite situacije koje prevladavaju u državama ugovornicama. Preduzete mere u nekim ugovornicama po mišljenju Savetodavnog komiteta, adekvatne su za sprovođenje člana 15. Okvirne konvencije, u datim okolnostima. Ipak, važno je potsetiti, da mere koje vode delotvornom učešću u jednoj državi ugovornici, ne moraju nužno imati isti uticaj u drugačijem kontekstu. Shodno tome, potrebno je, da, u svetlu situacije u zemlji, ugovornice procene primenljivost i delotvornost mera koje su u drugim zemljama rezultirale povećanim učešćem nacionalnih manjina. U ovom Komentaru, cilj Savetodavnog komiteta je da istakne ona iskustva iz kojih je moguće izvući smislene i sadržajne zaključke u korist svih ugovornica.
148. Uz to, činjenica da se akcije koje preduzimaju ugovornice mogu smatrati zadovoljavajućim u datim okolnostima i u datoj fazi procesa monitoringa, ne znači da će biti dovoljne da osiguraju usaglašenost sa standardima Okvirne konvencije u budućnosti. Stoga je ovaj Komentar pokušaj da se ugovornicama pomogne u stvaranju uslova, koji će im omogućiti da na održiv način ispune odredbe Okvirne konvencije u budućnosti i da usvoje dugoročnije perspektive u pogledu manjinske zaštite i vrste društvenih odnosa koje žele da postignu.
149. Osim toga, položaj manjina i većine je u stalnoj evoluciji i tokom vremena će se stvoriti ili pojaviti novi problemi. Neka od već pomenutih pitanja u ovom Komentaru, posebno na polju učešća u društveno–ekonomskom životu, još nisu u punoj meri istražena i analizirana, ni od strane Savetodavnog komiteta u pojedinačnom ispitivanju zemalja, niti od strane ostalih aktera uključenih u zaštitu manjinskih prava. I dalje je potrebno posvećivati pažnju čitavom nizu takvih pitanja, naročito onim koja se tiču delotvornog učešća u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. Primeri pitanja koje bi trebalo dalje istraživati, protežu se od uticaja ekoloških problema na učešće pripadnika rizičnih manjina do pristupa pripadnika nacionalnih manjina kreditnim i bankarskim uslugama.

150. Savetodavni komitet će morati ponovo da procenjuje i druga pitanja u narednom ciklusu monitoringa, kada mu na raspolaganju budu dugoročniji aspekti njihovog uticaja na učešće. Kao što je već pomenuto u Uvodnim napomenama, ovaj dokument trebalo bi shvatiti kao živ instrument, koji je potrebno razvijati paralelno sa napretkom monitoringa primene Okvirne konvencije.

DODATAK
RELEVANTNOST OSTALIH ČLANOVA OKVIRNE KONVENCIJE
ZA TUMAČENJE ČLANA 15.

1. Član 3⁵⁹

151. U članu 3, Okvirna konvencija propisuje pravo pripadnika nacionalnih manjina da slobodno biraju da li će biti tretirani kao takvi ili ne. Uključivanje u lični opseg primene Okvirne konvencije, važno je za sprovođenje manjinskih prava sadržanih u Okvirnoj konvenciji, uključujući i pravo na delotvorno učešće u svim oblastima života. U ispitivanju ličnog opsega primene Okvirne konvencije, Savetodavni komitet je dosledno preporučivao ugovornicama da izbegavaju proizvoljna i neopravdana isključivanja iz zaštite koju daje Okvirna konvencija i da izaberu „inkluzivan„ pristup. U mnogim slučajevima, Komitet je pozvao ugovornice da preispitaju i razmotre proširenje ličnog opsega primene Okvirne konvencije u skladu sa promenjenim okolnostima.

Član 6⁶⁰

152. Član 6(1) Okvirne konvencije poziva ugovornice da podstiču „duh tolerancije i interkulturalnog dijaloga„ i da unapređuju „uzajamno poštovanje i razumevanje„ među osobama koje žive na njihovoj teritoriji. Kao što je gore već pomenuto,⁶¹ delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u raznim sferama života predstavlja važno sredstvo za jačanje interkulturalnog dijaloga.
153. Istovremeno, delotvornost učešća pripadnika nacionalnih manjina zavisi od postojanja atmosfere uzajamnog poštovanja, tolerancije i priznavanja u društvu. Prema tome, bitno je da ugovornice preduzmu mere za podsticanje interkulturalnog dijaloga između većine i manjina, kao i između različitih manjina i, uopštenije, između svih osoba koje žive na njihovoj teritoriji. U tom kontekstu, Savetodavni komitet je često podvlačio važnost politika integracije, i kao načina unapređivanja jednakih mogućnosti i kao načina za sprečavanje napetosti u društvu.
154. Nadalje, Savetodavni komitet je često isticao važnost učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenje odluka koje se odnose na aktivnosti unapređivanja boljeg poznavanja manjinskih kultura u celom društvu. To obuhvata i polje obrazovanja, naročito kod odlučivanja o uključivanju elemenata o nacionalnim manjina u nastavne materijale, medije i izradu i implementaciju kulturnih politika.

⁵⁹ 3(1) Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredeljenja ili vršenja prava vezanih za to opredeljenje. 3(2) Pripadnici nacionalnih manjina mogu da vrše ona prava i uživaju slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj okvirnoj Konvenciji, pojedinačno ili u zajednici s drugima.

⁶⁰ 6(1) Ugovornice treba da podstiču duh tolerancije i međukulturalnog dijaloga i preduzimaju efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja i razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni ili verski identitet, posebno u oblasti obrazovanja, kulture i medija. 6(2) Ugovornice se obavezuju da preduzmu odgovarajuće mere zaštite lica izloženih pretnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog ili verskog identiteta.

⁶¹ Vidi stav 21.

Član 7⁶²

155. Od ugovornica se zahteva da osiguraju poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodno i miroljubivo okupljanje i udruživanje, kako je sadržano u članu 7. Okvirne konvencije. Ovo uključuje pravo na formiranje manjinskih asocijacija i političkih partija, koje su važni oblici participacije. Ugovornice bi trebalo da se uzdržavaju od svakog neopravdanog mešanja u izvršavanje ovog prava i da stvore uslove koji dozvoljavaju manjinskim udruženjima i strankama da steknu i uživaju status pravnog lica i da slobodno vrše svoju delatnost. Pravo na slobodu okupljanja i udruživanja je preduslov za ostvarivanje odredaba iz člana 15, čak i ako to nije po sebi dovoljno da osigura delotvorno učešće.

Član 9⁶³

156. Član 9 (1) štiti pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodno primanje i davanje informacija i misli na manjinskom jeziku, pa prema tome i njihovu mogućnost da učestvuju u javnim raspravama i javnim poslovima uopšte, naročito putem medija. Nadalje, član 9 (1) zahteva da ugovornice osiguraju poštovanje zabrane diskriminacije u pristupu manjina medijima. Prema članu 9 (4) Okvirne konvencije, od vlasti se zahteva da usvoje odgovarajuće mere kako bi olakšale pripadnicima nacionalnih manjina pristup medijima.
157. Pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima i njihovo učešće u njima, obuhvata različite dimenzije: potrebno je da imaju pristup medijima kao deo publike, kao vlasnici medija i kao predstavnici manjina u glavnim medijima.
158. Adekvatan pristup pripadnika nacionalnih manjina glavnim i manjinskim medijima, značajno doprinosi njihovom delotvornom učšću u društvu, naročito u kulturnom životu. To olakšava jačanje svesti velikog dela društva o kulturi i identitetu manjina. Osim toga, mogućnost da nacionalne manjine kreiraju i koriste svoje sopstvene medije je već i po sebi efektivna forma učešća, naročito u javnim poslovima i u kulturnom životu. To takođe može biti od direktne ili indirektne socijalne i ekonomske korist za pripadnike nacionalnih manjina.

Član 10⁶⁴

159. Pravo na slobodnu usmenu i pismenu upotrebu manjinskih jezika u privatnom i javnom životu, kao i u odnosima sa upravnim vlastima, jeste značajan faktor jačanja učešća pripadnika nacionalnih manjina. To je posebno relevantno za pripadnike nacionalnih manjina koji žive u oblastima tradicionalno naseljenim manjinama, ili u kojima nacionalne manjine žive u znatnom broju.⁶⁵ Na primer, politike zapošljavanja državnih službenika

⁶² Ugovornice će obezbediti poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, savesti i veroispovesti.

⁶³ 9(4) U okviru svojih pravnih sistema, ugovornice će usvojiti adekvatne mere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja, i u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.

⁶⁴ 10(2) U oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, ukoliko ti pripadnici to zatraže, i kada taj zahtev odgovara stvarnoj potrebi, ugovornice će nastojati da obezbede koliko je to moguće, uslove koji bi omogućili da se manjinski jezik koristi u odnosima između tih pripadnika i organa uprave.

10(1) Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na korišćenje, slobodno i bez ometanja, svog maternjeg jezika privatno i javno, usmeno ili pismeno.

⁶⁵ 10(2) U oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, ukoliko ti pripadnici to zatraže, i kada taj zahtev odgovara stvarnoj potrebi, ugovornice će nastojati da obezbede koliko je to moguće, uslove koji bi omogućili da se manjinski jezik koristi u odnosima između tih pripadnika i organa uprave.

davanjem prednosti onima koji vladaju jezikom manjine je pozitivan put unapređivanja i jačanja manjinskog učešća u javnoj upravi. Isto tako, mogućnost da se u odnosima sa administrativnim vlastima koristi manjinski jezik, može doprineti delotvornijoj komunikaciji pripadnika nacionalnih manjina sa vlastima. Mogućnost korišćenja manjinskih jezika u lokalnim predstavničkim telima može omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina delotvornije učešće u donošenju odluka. Nasuprot tome, strogi jezički zahtevi mogu ozbiljno ometati učešće nacionalnih manjina u nekim oblastima života, naročito u društvenom i privrednom životu i u izbornim procesima. Ipak, ne sme se potceniti važnost znanja zvaničnog jezika, pošto i to doprinosi delotvornom učešću pripadnika nacionalnih manjina.⁶⁶

Članovi 12, 13. i 14.

160. Članovi 12, 13. i 14. Okvirne konvencije sadrže u sebi odredbe širokog opsega na polju obrazovanja, koje je Savetodavni komitet opširno analizirao u Komentaru na obrazovanje usvojenim 2006. godine⁶⁷.
161. Član 12 (1) zahteva da ugovornice preduzmu mere za negovanje znanja o kulturi, jeziku, istoriji i religiji nacionalnih manjina i većinske populacije. Zajedno sa članom 6 (1),⁶⁸ član 12. stoga postavlja cilj za ugovornice da unaprede klimu uzajamnog razumevanja i interkulturalnog dijaloga, što je preduslov za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina. U interesu postizanja ovog cilja, potrebno je imati na raspolaganju odgovarajuće nastavne i ostale materijale za adekvatnu obuku nastavnika i za unapređenje razmene između učenika i nastavnika, kako je istaknuto u članu 12 (2). Osim toga, shodno tom članu, Savetodavni komitet je često preporučivao vlastima da omoguće učešće pripadnika nacionalnih manjina u pripremi zakona o obrazovanju, u monitoringu i ocenjivanju obrazovnih politika i programa, naročito onih koji se njih tiču.
162. Član 12 (3) Okvirne konvencije je naročito relevantan prilikom analize člana 15. jer zahteva od ugovornica da unapređuju jednake mogućnosti pripadnicima nacionalnih manjina u pristupu obrazovanju na svim nivoima, uključujući stručnu obuku i obrazovanje odraslih.
163. Članovi 14 (1) i (2),⁶⁹ s jedne strane, utvrđuju pravo pripadnika nacionalnih manjina da uče svoj manjinski jezik i propisuju da bi ugovornice trebalo da, pod određenim uslovima, ulažu napor u obezbeđivanju odgovarajućih mogućnosti za to da imaju nastavu ili da budu podučavani na manjinskom jeziku. To je važno sredstvo u očuvanju i razvijanju njihovog identiteta i kulture, kako je propisano i u članu 5.⁷⁰ S druge strane, član 14 (3)

⁶⁶ Vidi takođe primedbe u vezi člana 14. niže.

⁶⁷ Vidi Komentar o obrazovanju shodno Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, usvojen od strane Savetodavnog komiteta 2. marta 2006. godine.

⁶⁸ Vidi stav 152. gore.

⁶⁹ 14 (1) Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da uči svoj maternji jezik.

14 (2) U oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, ako ima dovoljno zahteva, ugovornice će nastojati da obezbede, koliko god je moguće i u okviru svojih obrazovnih sistema, da pripadnici tih manjina imaju odgovarajuće mogućnosti da imaju nastavu na maternjem jeziku ili dobijaju časove iz tih jezika.

14 (3) Stav 2. ovog člana primeniće se bez štete po izučavanje zvaničnog jezika ili nastave na tom jeziku.

⁷⁰ Vidi stavove 13. i 14. gore.

određuje da to treba sprovoditi na način koji ne dovodi u pitanje učenje zvaničnog jezika. Odgovarajuće znanje zvaničnog jezika je zaista bitno za pripadnike nacionalnih manjina kada je u pitanju učešće u raznim sferama života i njihova integracija u glavne tokove društva.⁷¹ Zbog toga se najvažnije osnove na kojima se temelji Okvirna konvencija i koje su već opisane u gornjim stavovima od 13. do 15. u vezi između članova 4, 5. i 15, isto tako u punoj meri odražavaju u članu 14.

164. Savetodavni komitet je u mnogim slučajevima naglasio važnost delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina za implementaciju prava sadržanih u članu 14. Naročito je bitno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u odlukama donetih u vezi sa organizovanjem podučavanja manjinskog jezika⁷², kako bi se osiguralo da ovaj tip obrazovanja služi potrebama nacionalnih manjina.

Član 17. i član 18.⁷³

165. Član 17 (1) Okvirne konvencije propisuje da ugovornice neće sprečavati pripadnike nacionalnih manjina u formiranju i održavanju slobodnih i miroljubivih prekograničnih kontakata, naročito sa pripadnicima iste nacionalne manjine. Član 17 (2) ima za cilj da osigura da pripadnici nacionalnih manjina mogu dati aktivan doprinos civilnom društvu, na nacionalnim i međunarodnim nivoima.
166. Član 18 (2), kao i član 17. podstiče proaktivan pristup prekograničnoj saradnji, ali između država. Prekogranična saradnja može u značajnoj meri doprineti razvijanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima i u društvenom, ekonomskom i kulturnom životu.

⁷¹ Vidi takođe primedbe pod članom 10. gore.

⁷² Vidi takođe Komentar na obrazovanje shodno Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, koji je Savetodavni komitet usvojio 2. marta 2006. godine.

⁷³ 17 (1) Ugovornice se obavezuju da ne ometaju pravo pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive dodire preko granica sa licima koja zakonito borave u drugim državama, posebno onim s kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički ili verski identitet ili zajedničko kulturno nasleđe.

17 (2) Ugovornice se obavezuju da ne krše pravo pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u radu nevladinih organizacija, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu.

18 (2) Gde je to potrebno ugovornice će preduzeti mere za podsticaj prekogranične saradnje.

