

Council of Europe
Conseil de l'Europe



CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES
MINORITES NATIONALES

FRAMEWORK CONVENTION ON THE PROTECTION
OF NATIONAL MINORITIES

OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU NACIONALNIH
MANJINA I OBRAZLOŽENJE

Version croate
Croatian Version

VIJEĆE EUROPE
ODBOR MINISTARA

**OKVIRNA KONVENCIJA
ZA ZAŠTITU
NACIONALNIH MANJINA
I OBRAZLOŽENJE**

Republika Hrvatska
Ministarstvo vanjskih poslova
Diplomatska akademija

Zagreb, 1997

Uzimajući u obzir Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i pripadajuće protokole;

Uzimajući u obzir obveze koje se odnose na zaštitu nacionalnih manjina u konvencijama i deklaracijama Ujedinjenih naroda i dokumentima Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi, posebice u Kopenhagenskom dokumentu od 29. lipnja 1990;

Odlučne u nakani da odrede načela koja valja poštovati i obveze koje proizlaze iz njih s ciljem osiguranja, kako u državama članicama tako i u drugim državama koje mogu postati stranka ovog dokumenta, zaštite nacionalnih manjina, te prava i slobode osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, u okviru vladavine prava i uz poštovanje teritorijalne cjelovitosti i nacionalnog suvereniteta država;

Odlučne u nakani da primijene načela utvrđena u ovoj Okvirnoj konvenciji putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajuće vladine politike,

Sporazumjele su se kako slijedi:

Odjeljak I.

Članak 1.

Zaštita nacionalnih manjina, i prava i sloboda osoba koje pripadaju tim manjinama, sastavni je dio međunarodne zaštite ljudskih prava i, kao takva, spada u područje međunarodne suradnje.

Članak 2.

Odredbe ove Okvirne konvencije primjenjuju se u dobroj vjeri, u duhu razumijevanja i tolerancije i u skladu s na-

čelima dobrosusjedstva, prijateljskih odnosa i suradnje među državama.

Članak 3.

1. Svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo slobodno izabrati da bude ili ne bude smatrana takvom i nikakve nepogodnosti ne smiju proizaći iz takva izbora ili iz korištenja pravima vezanim uz takav izbor.

2. Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama mogu se, pojedinačno i u zajednici s drugima, koristiti pravima i uživati u slobodama koje proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji.

Odjeljak II.

Članak 4.

1. Stranke se obvezuju jamčiti osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama pravo jednakosti pred zakonom i jednake pravne zaštite. U svezi s tim, zabranjuje se bilo kakva diskriminacija temeljena na pripadnosti nacionalnoj manjini.

2. Stranke se obvezuju da će po potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama i pripadnika većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života. U svezi s tim, one će na odgovarajući način uzeti u obzir posebne uvjete osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama.

3. Mjere prihvaćene u skladu sa stavkom 2. ne smatraju se činom diskriminacije.

Članak 5.

1. Stranke se obvezuju unaprijediti uvjete potrebne osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama radi održavanja i razvijanja njihove kulture, te uvažavanja bitnih sastavnica njihova identiteta, odnosno njihove vjeroispovijedi, jezika, tradicije i kulturne baštine.

2. Bez prejudiciranja mjera poduzetih u vođenju opće integracijske politike, stranke će se suzdržati od politike ili prakse usmjerene asimilaciji osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama protiv njihove volje, te će takve osobe zaštititi od svakog djelovanja kojem je cilj takva asimilacija.

Članak 6.

1. Stranke će poticati duh tolerancije i međukulturalnog dijaloga, te poduzimati učinkovite mjere na promicanju uzajamnog poštovanja, razumijevanja i suradnje među svim ljudima koji žive na njihovu području, bez obzira na etničku, kulturnu, jezičnu ili vjersku pripadnost tih osoba, posebice na području obrazovanja, kulture i medija.

2. Stranke se obvezuju poduzeti odgovarajuće mjere zaštite osoba koje bi mogle biti izložene prijetnjama ili činima diskriminacije, neprijateljstvu ili nasilju, zbog njihova etničkog, kulturnog, jezičnog ili vjerskog identiteta.

Članak 7.

Stranke su dužne osigurati poštovanje prava svake osobe koja pripada nacionalnoj manjini na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja, te slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi.

Članak 8

Stranke se obvezuju priznati svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini pravo na očitovanje svoje vjeroispovijedi ili uvjerenja i na osnivanje vjerskih ustanova, organizacija i udruga.

Članak 9.

1. Stranke se obvezuju priznati da pravo na slobodu izražavanja svake osobe koja pripada nacionalnoj manjini uključuje slobodu na vlastito mišljenje, te na primanje i širenje informacija i ideja na manjinskom jeziku, bez mijenjanja javnih vlasti i neovisno o granicama. Strane su dužne osigurati, u okviru svojih pravnih sustava, da osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini ne budu diskriminirane glede pristupa medijima.

2. Stavak 1. ne sprečava stranke da traže dozvole, bez diskriminacije i na temelju objektivnih kriterija, za zvučne radio i televizijske postaje ili za kinematografska poduzeća.

3. Stranke neće sprečavati osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama u osnivanju i korištenju tiskovnih medija. U zakonskim će okvirima zvučnog radio i televizijskog emitiranja osigurati, uzimajući u obzir odredbe stavka 1., što je više moguće, osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama mogućnost osnivanja i korištenja vlastitih medija.

4. U okviru svojih pravnih sustava stranke će usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem olakšanja pristupa medijima osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, te s ciljem promicanja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.

Članak 10.

1. Stranke se obvezuju priznati pravo da svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo slobodno i bez miješanja drugih koristiti se svojim manjinskim jezikom, privatno i javno, u govoru i u pismu.

2. Na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, ako te osobe zatraže, te ako takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, stranke će nastojati, koliko je to moguće, osigurati uvjete koji će omogućiti korištenje manjinskog jezika u odnosima tih osoba s upravnim tijelima.

3. Stranke se obvezuju jamčiti svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini pravo da, na jeziku koji razumije, smjesta bude informirana o razlozima svog uhićenja, te o naravi i povodu optužbe protiv nje, kao i da se brani na tom jeziku, u slučaju potrebe i uz besplatnu pomoć prevoditelja.

Članak 11.

1. Stranke se obvezuju priznati svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini pravo koristiti se svojim prezimenom i imenom na manjinskom jeziku, i pravo na njihovo službeno priznanje, u skladu s načinima predviđenim pravnim sustavima stranaka.

2. Stranke se obvezuju priznati svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini pravo da, na svom manjinskom jeziku, ističe oznake vidljive za javnost, natpise i druge informacije privatne naravi.

3. Na područjima tradicionalno nastanjenima znatnijim brojem osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini stranke će, u okviru svojih pravnih sustava, uključujući - gdje je to prikladno - sporazume s drugim državama, te uzima-

jući u obzir njihove specifične uvjete, nastojati istaknuti tradicionalna imena mjesta, imena ulica i druge topografske oznake namijenjene javnosti, također i na manjinskom jeziku kad za takve oznake postoji dostatan zahtjev.

Članak 12.

1. Gdje je to prikladno, stranke poduzimaju mjere na području obrazovanja i istraživanja radi promicanja znanja o kulturi, povijesti, jeziku i vjeroispovijedi svojih nacionalnih manjina i većine.

2. U tom sklopu stranke, između ostaloga, pružaju odgovarajuće mogućnosti za obuku nastavnika i pristup udžbenicima, te olakšavaju kontakte između učenika i nastavnika različitih zajednica.

3. Stranke se obvezuju promovirati jednake mogućnosti pristupa obrazovanju, na svim razinama, osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama.

Članak 13.

1. Unutar svojih obrazovnih sustava, stranke priznaju da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo osnivati i upravljati vlastitim privatnim ustanovama za obrazovanje i obuku.

2. Korištenje ovim pravom ne uključuje nikakvu financijsku obvezu za stranke.

Članak 14.

1. Stranke se obvezuju priznati svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini pravo da uči svoj manjinski jezik.

2. Na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim osobama koje pripadaju nacionalnim manjina-

ma, ako za to postoji dostatan zahtjev, stranke će nastojati osigurati, koliko je to moguće, te u sklopu svojih obrazovnih sustava, osobama koje pripadaju tim manjinama odgovarajuće mogućnosti za učenje manjinskog jezika i primanje poduke na tom jeziku.

3. Stavak 2. ovoga članka primjenjuje se tako da ne ide na štetu učenja službenog jezika ili nastave na tom jeziku.

Članak 15.

Stranke će osigurati uvjete nužne za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebice u onima koji ih se tiču.

Članak 16.

Stranke će se uzdržavati od mjera koje mijenjaju omjere među pučanstvom, na područjima nastanjenima osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, a koje su mjere usmjerene ograničenju prava i sloboda koja proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji.

Članak 17.

1. Stranke se obvezuju ne miješati u prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da uspostavljaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte preko granica s osobama koje legalno borave u drugim državama, osobito s onima s kojima dijele etnički, kulturni, jezični ili vjerski identitet ili zajedničko kulturno naslijeđe.

2. Stranke se obvezuju ne miješati u pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da sudjeluju u djelatnostima nevladinih organizacija, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini.

Članak 18.

1. Stranke će nastojati, gdje je to potrebno, zaključiti bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama, osobito sa susjednim državama, radi osiguranja zaštite osoba koje pripadaju dotičnim nacionalnim manjinama.
2. Tamo gdje je to relevantno, stranke poduzimaju mjere za poticanje transgranične suradnje.

Članak 19.

Stranke preuzimaju poštovati i primjenjivati načela sadržana u ovoj Okvirnoj konvenciji, uz postavljanje, tamo gdje je nužno, samo onih ograničenja, restrikcija ili derogacija koje postoje u međunarodnopravnim instrumentima, osobito u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, u onoj mjeri u kojoj se odnose na prava i slobode koji proizlaze iz spomenutih načela.

Odjeljak III.

Članak 20.

U korištenju pravima i slobodama, koji proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji, svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini poštovat će zakonodavstvo dotične države i prava drugih, posebice prava osoba koje pripadaju većini ili drugim nacionalnim manjinama.

Članak 21.

Ništa se u ovoj Okvirnoj konvenciji ne smije tumačiti tako da implicira bilo kakvo pravo na poduzimanje bilo kakve djelatnosti ili čina suprotnih temeljnim načelima među-

narodnog prava i, posebice, suverene jednakosti, teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti država.

Članak 22.

Ništa se u ovoj Okvirnoj konvenciji ne smije tumačiti kao ograničenje ili derogiranje bilo kojega ljudskog prava i temeljnih sloboda, koji mogu biti osigurani zakonima bilo koje ugovorne stranke ili, pak, bilo kojim drugim sporazumom kojemu je pristupila dotična stranka.

Članak 23.

Prava i slobode koji proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji, u onoj mjeri u kojoj su predmet odgovarajućih odredaba Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ili dodatnih protokola, smatra se da su u skladu s potonjim odredbama.

Odjeljak IV.

Članak 24.

1. Odbor ministara Vijeća Europe pratit će kako ugovorne stranke provode ovu Okvirnu konvenciju.
2. Stranke koje nisu članice Vijeća Europe sudjelovat će u mehanizmima provedbe, prema modalitetima koje treba odrediti.

Članak 25.

1. U roku godine dana, od stupanja na snagu ove Okvirne konvencije, ugovorna će stranka glavnom tajniku Vijeća Europe proslijediti potpunu informaciju o zakonodavnim i drugim mjerama koje je poduzela za ostvarenje načela ustanovljenih u ovoj konvenciji.

2. Nakon toga, svaka će stranka glavnom tajniku prosljeđivati, periodično i kad god to zatraži Odbor ministara, sve daljnje obavijesti važne za provedbu ove Okvirne konvencije.

3. Glavni tajnik proslijedit će Odboru ministara obavijesti koje su njemu proslijeđene iz ovoga članka.

Članak 26.

1. U ocjenjivanju prikladnosti mjere, koje su stranke poduzele za ostvarenje načela izloženih u ovoj Okvirnoj konvenciji, Odboru ministara pomagat će savjetodavni odbor kojeg članovi moraju imati priznato stručno znanje s područja zaštite nacionalnih manjina.

2. Sastav tog savjetodavnog odbora i njegovo postupanje odredit će Odbor ministara, u roku godine dana od stupanja na snagu ove Okvirne konvencije.

Odjeljak V.

Članak 27.

Ova Okvirna konvencija otvorena je za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe. Do datuma stupanja na snagu Konvencije bit će otvorena i za potpisivanje bilo kojoj drugoj državi koju pozove Odbor ministara. Podliježe ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju. Isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju položit će se kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

Članak 28.

1. Ova Okvirna konvencija stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka tri mjeseca od dana kada

je dvanaest država članica Vijeća Europe izrazilo svoj pristanak da budu vezane Konvencijom u skladu s odredbama članka 27.

2. U pogledu bilo koje države članice koja naknadno izrazi pristanak da se njome veže, Okvirna konvencija stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka tri mjeseca od polaganja isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju.

Članak 29.

1. Nakon stupanja na snagu ove Okvirne konvencije i nakon konzultacija s ugovornim strankama, Odbor ministara Vijeća Europe može odlukom većine, koju predviđa članak 20.d. Statuta Vijeća Europe, pozvati da pristupi Konvenciji bilo koju državu nečlanicu Vijeća Europe, koja je pozvana da je potpiše u skladu s odredbama članka 27, ali to još nije učinila, i bilo koju drugu državu nečlanicu.

2. Za bilo koju državu, koja pristupi Konvenciji, Okvirna konvencija stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka tri mjeseca nakon polaganja isprave o pristupanju kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

Članak 30.

1. Bilo koja država može, u vrijeme potpisivanja ili pri polaganju isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupanju, navesti područje ili područja za čije je međunarodne odnose odgovorna, a na koje će se primjenjivati ova Okvirna konvencija.

2. Bilo koja država može u bilo kojem kasnijem času, izjavom glavnom tajniku Vijeća Europe, proširiti primjenu ove Okvirne konvencije na bilo koje drugo područje navedeno u izjavi. Za to područje Okvirna konvencija stupa

na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka tri mjeseca od dana takve notifikacije glavnom tajniku.

3. Bilo koja izjava dana prema dva prethodna stavka može se, u pogledu bilo kojeg područja navedenog u takvoj izjavi, povući notifikacijom upućenom glavnom tajniku. Povlačenje stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka tri mjeseca od dana kada je glavni tajnik primio takvu notifikaciju.

Članak 31.

1. Bilo koja stranka može u bilo koje vrijeme otkazati ovu Okvirnu Konvenciju notifikacijom upućenom glavnom tajniku Vijeća Europe.

2. Takvo otkazivanje stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi istekom šest mjeseci od dana kada je glavni tajnik primio takvu notifikaciju.

Članak 32.

Glavni tajnik Vijeća Europe notificirat će državama članicama, drugim državama potpisnicama i bilo kojoj državi koja je pristupila ovoj Okvirnoj konvenciji:

- a) svaki potpis;
- b) polaganje isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupanju;
- c) bilo koji datum stupanja na snagu ove Okvirne konvencije, u skladu sa člancima 28., 29. i 30.;
- d) bilo koju drugu ispravu, notifikaciju ili dopis u svezi s Okvirnom konvencijom.

U potvrdu gore navedenoga potpisani, propisno ovlašteni, potpisali su ovu Okvirnu konvenciju.

Sastavljeno u Strasbourgu 1. veljače 1995. na engleskom i francuskom, pri čemu su oba teksta jednako vjerodo-

stojna, u jednom primjerku koji se polaže u arhiv Vijeća Europe. Glavni tajnik Vijeća Europe proslijedit će ovjerene prijepise svakoj državi članici Vijeća Europe i svakoj državi pozvanoj da potpiše ovu Okvirnu konvenciju.

OBRAZLOŽENJE

OSNOVA

1. Vijeće Europe u više je navrata, tijekom razdoblja više od četrdeset godina, ispitivalo položaj nacionalnih manjina. U prvim godinama svoga postojanja (1949.) Parlamentarna je skupština u izvješću svog Odbora za pravna i administrativna pitanja prepoznala važnost »problema šire zaštite prava nacionalnih manjina«. Godine 1961. Skupština je preporučila da se u drugi dodatni Protokol 2. uključi članak kojim se nacionalnim manjinama jamče određena prava koja nisu pokrivena Europskom konvencijom o ljudskim pravima (EKLJP). Ova posljednja jednostavno spominje »udruživanje s nacionalnom manjinom« u klauzuli nediskriminacije iz članka 14. Preporukom 285. (1961.) predložen je sljedeći tekst nacrtu članka o zaštiti nacionalnih manjina:

»Osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini ne smije se uskratiti pravo da, u zajednici s drugim pripadnicima svoje skupine i ako je to u skladu s javnim redom i mirom, uživaju vlastitu kulturu, koriste se vlastitim jezikom, osnivaju svoje škole i primaju poduku na jeziku koji odaberu, ili da ispovijedaju i prakticiraju vlastitu vjeroispovijed.«

2. Odbor stručnjaka, koji je bio zadužen razmotriti je li moguće i preporučljivo sastaviti takav protokol, odgodio je aktivnosti do konačne odluke u belgijskom lingvističkom slučaju, u svezi s jezikom na kojem se održava nastava (Europski sud za ljudska prava, Presuda od 27. srpnja 1968., serija A, br.6). Odbor je 1973. zaključio kako, s pravnog aspekta, nema posebne potrebe da prava manjina budu predmetom posebnog protokola uz EKLJP. Međutim, stručnjaci su zaključili da ne postoje veće prav-

ne zapreke za prihvaćanje donošenja takvog protokola ako se on, zbog drugih razloga, smatra preporučljivim.

3. Nedavno je Parlamentarna skupština preporučila Odboru ministara nekoliko političkih i pravnih mjera, posebno sastavljanje protokola ili konvencije o pravima nacionalnih manjina. Preporuka 1134. (1990.) sadrži listu načela koje Skupština smatra potrebnima za zaštitu nacionalnih manjina. U listopadu 1991. Upravni odbor za ljudska prava (CDDH) zadužen je da, i s pravnog i s političkog aspekta, razmotri uvjete pod kojima bi Vijeće Europe moglo poduzeti aktivnost za zaštitu nacionalnih manjina, uzimajući u obzir rad koji su obavili Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS) i Ujedinjeni narodi, te promišljanja unutar Vijeća Europe.

4. U svibnju 1992. Odbor ministara zatražio je od CDDH-a da ispita mogućnost formuliranja posebnih pravnih standarda u svezi sa zaštitom nacionalnih manjina. U tu svrhu, CDDH je osnovao odbor stručnjaka (DH-MIN) od kojeg se, prema novom opsegu zadaća izdanom u ožujku 1993., tražilo da predloži posebne pravne standarde za ovo područje, imajući na umu načelo komplementarnosti rada Vijeća Europe i KESS-a. CDDH i DH-MIN uzeli su u obzir različite dokumente, posebno prijedlog Europske konvencije o zaštiti nacionalnih manjina koji je sastavila Europska komisija za demokraciju putem prava (tzv. Venecijanska komisija), austrijski prijedlog za dodatni protokol uz EKLJP, nacrt dodatnog protokola uz EKLJP koji je uključen u Preporuku Skupštine 1201. (1993.), te druge prijedloge. Ispitivanje je rezultiralo izvješćem CDDH-a Odboru ministara, 8. rujna 1993, koje je uključilo različite pravne standarde koji bi se mogli usvojiti u ovom području i pravne instrumente kojima bi mogli biti utvrđeni. S tim u svezi, CDDH je napomenuo da nema konsenzusa o tumačenju pojma »nacionalnih manjina«.

5. Odlučan je korak poduzet kad su se šefovi država i vlada država članica Vijeća Europe sastali u Beču, na sastanku na vrhu od 8. do 9. listopada 1993. Tamo je dogovoreno da se nacionalne manjine, koje su nastale u Europi zbog povijesnih preokreta, trebaju štititi i poštovati kao doprinos miru i stabilnosti. Šefovi država i vlada posebice su odlučili preuzeti pravne obveze u svezi sa zaštitom nacionalnih manjina. Dodatkom II. Bečkoj deklaraciji, Odbor ministara zadužen je da:

- u najkraćem mogućem roku sastavi nacrt okvirne konvencije, u kojem bi se navela načela koja se države ugovorne stranke obvezuju poštovati, kako bi se osigurala zaštita nacionalnih manjina. Taj bi instrument bio otvoren potpisivanju i državama nečlanicama;
- započne s radom na sastavljanju nacrtu protokola koji bi na području kulture nadopunio Europsku konvenciju o ljudskim pravima odredbama koje jamče pojedinačna prava, posebno za pripadnike nacionalnih manjina.

6. 4. studenoga 1993. Odbor ministara osnovao je ad hoc Odbor za zaštitu nacionalnih manjina (CAMHIN). Opseg njegovih zadaća odrazio je odluke donesene u Beču. Odbor, sastavljen od stručnjaka iz država članica Vijeća Europe, započeo je s radom krajem siječnja 1994., uz sudjelovanje predstavnika CDDH-a, Vijeća za kulturnu suradnju (CDCC), Upravnog odbora za masovne medije (CDMM) i Europske komisije za demokraciju putem prava. Kao promatrači sudjelovali su i visoki povjerenik za nacionalne manjine KESS-a i Komisija europskih zajednica.

7. 15. travnja 1994. CAMHIN je Odboru ministara podnio privremeno izvješće, koje je proslijeđeno Parlamentarnoj skupštini (Doc. 7109). Na 94. sjednici, u svibnju 1994., Odbor ministara izrazio je zadovoljstvo napretkom posti-

gnutim prema opsegu zadaća na temelju Bečke deklaracije.

8. Odbor ministara (517 bis sastanak ministarskih zamjenika, 7. listopada 1994.) sastavio je Nacrt određenog broja odredaba okvirne konvencije za koje je bila potrebna politička arbitraža, kao i onih u svezi s praćenjem provedbe.

9. Na sastanku od 10. do 14. listopada 1994. CAMHIN je odlučio podnijeti Nacrt okvirne konvencije Odboru ministara, koji ga je prihvatio na 95. ministarskoj sjednici 10. studenoga 1994. Okvirna konvencija otvorena je za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe 1. veljače 1995.

OPĆA RAZMATRANJA

Ciljevi okvirne Konvencije

10. Okvirna je konvencija prvi pravno obvezujući multilateralni instrument posvećen zaštiti nacionalnih manjina općenito. Njezin je cilj odrediti pravna načela, koja se ugovorne stranke obvezuju poštovati kako bi osigurale zaštitu nacionalnih manjina. Vijeće Europe time je ostvarilo poziv Bečke deklaracije (Dodatak II.) da se političke obveze, koje je usvojila Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji (KESS), u najvećoj mogućoj mjeri pretvore u pravne obveze.

Pristup i temeljne zamisli

11. S obzirom na niz različitih situacija i problema koje treba riješiti, odabrana je Okvirna konvencija programatskog tipa, koja utvrđuje ciljeve kojih se stranke obvezuju pridržavati. Te odredbe, koje nisu primjenjive izravno os-

tavljaju državama mjeru prosudbe za provedbu ciljeva koje su se obvezale postići, omogućujući im da uzmu u obzir posebne okolnosti.

12. Treba istaknuti da Okvirna konvencija ne sadrži definiciju pojma »nacionalne manjine«. Odlučeno je prihvatiti pragmatički pristup, na temelju priznanja da se u ovom trenutku ne može postići definicija koja bi mogla dobiti opću potporu svih članica Vijeća Europe.

13. Načela utvrđena ovom Okvirnom konvencijom ostvaruju se putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajuće vladine politike. Provedba ne podrazumijeva priznavanje kolektivnih prava. Naglasak je na zaštiti osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini, koje mogu ostvarivati svoja prava pojedinačno ili u zajednici s drugima (vidi članak 3., stavak 2.). U tom pogledu, Okvirna konvencija slijedi pristup tekstova koje su prihvatile druge međunarodne organizacije.

Struktura Okvirne konvencije

14. Pored Preambule, Okvirna konvencija sadrži operativni dio koji je podijeljen u pet odjeljaka.

15. Odjeljak I. sadrži odredbe koje, općenito, utvrđuju određena temeljna načela koja mogu osvijetliti druge značajne odredbe Okvirne konvencije.

16. Odjeljak II. sadrži popis pojedinih načela.

17. Odjeljak III. sadrži razne odredbe u svezi s tumačenjem i primjenom Okvirne konvencije.

18. Odjeljak IV. sadrži odredbe o praćenju provedbe Okvirne konvencije.

19. Odjeljak V. sadrži zaključne odredbe, koje se temelje na modelu zaključnih odredaba za konvencije i ugovore zaključene u okviru Vijeća Europe.

KOMENTARI NA ODREDBE OKVIRNE KONVENCIJE

PREAMBULA

20. Preambula utvrđuje razloge za sastavljanje ove Okvirne konvencije i objašnjava neka osnovna pitanja koja su sastavljači imali na umu. Već početne riječi naznačuju da ovaj instrument mogu potpisati i ratificirati države koje nisu članice Vijeća Europe (vidi članke 27. i 29.).

21. Preambula se poziva na temeljni cilj Vijeća Europe i na jednu od metoda kojima ga treba ostvariti: očuvanje i daljnje ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.

22. Poziva se i na Bečku deklaraciju šefova država i vlada država članica Vijeća Europe, dokument kojim su postavljeni temelji ove Okvirne konvencije (vidi i stavak 5. gore). U stvari, tekst Preambule većim je dijelom inspiriran tom deklaracijom, posebno njezinim Dodatkom II. Isto vrijedi i za izbor obveza uključenih u odjeljke I. i II. Okvirne konvencije.

23. Preambula, nadalje, spominje tri daljnja izvora inspiracije za sadržaj Okvirne konvencije: Europsku Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), te instrumente Ujedinjenih naroda i KESS-a usmjerene zaštiti nacionalnih manjina.

24. Preambula odražava zabrinutost Vijeća Europe i država članica, u svezi s problemom očuvanja nacionalnih manjina, a inspirirana je člankom 1. stavkom 1. Deklaracije Ujedinjenih naroda o pravima pripadnika nacionalnih ili

etničkih, vjerskih i jezičnih manjina (Rezolucija 47/135, koju je Opća skupština donjela 18. prosinca 1992.).

25. S obzirom na to da je Okvirna konvencija otvorena za potpisivanje i državama nečlanicama Vijeća Europe, kako bi se osigurao sveobuhvatniji pristup, odlučeno je da se uključe neka načela iz kojih proizlaze prava i slobode koji su već zajamčeni EKLJP-om ili protokolima uz njega (u svezi s time vidi i članak 23. Okvirne konvencije).

26. Pozivanje na konvencije i deklaracije Ujedinjenih naroda ocrtava rad obavljen na općoj razini, primjerice u okviru Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (članak 27) i Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina. Međutim, to se pozivanje ne proširuje ni na koju definiciju nacionalne manjine iz tih tekstova.

27. Spominjanje relevantnih obveza KESS-a odražava želju izraženu u Dodatku II. Bečke deklaracije kako se Vijeće Europe treba angažirati da, u najvećoj mogućoj mjeri, pretvori te političke obveze u pravne. Kopenhagenski dokument dao je konkretne smjernice za izradu prijedloga Okvirne konvencije.

28. Predzadnji stavak preambule iznosi glavni cilj Okvirne konvencije: osiguranje učinkovite zaštite nacionalnih manjina i prava osoba koje pripadaju tim manjinama. Također se naglašava da se ta zaštita treba osigurati u sklopu vladavine prava, poštujući teritorijalnu cjelovitost i nacionalni suverenitet država.

29. Svrha je zadnjeg navoda da upozori kako se odredbe Okvirne konvencije ne mogu izravno primjenjivati. Ona se ne bavi zakonima i praksom država stranaka glede inkorporacije međunarodnih ugovora u unutarnji pravni poredak.

ODJELJAK I.

Članak 1.

30. Temeljna svrha članka 1. jest određenje da zaštita nacionalnih manjina, koja je sastavni dio zaštite ljudskih prava, ne spada u isključive domene država. Tvrdnja kako je ta zaštita »sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava« ne daje nikakve ovlasti tijelima osnovanim prema odredbama EKLJP-a za tumačenje ove okvirne Konvencije.

31. Ovaj članak odnosi se na zaštitu nacionalnih manjina kao takvih i prava i sloboda osoba koje pripadaju tim manjinama. To razlikovanje i razlika u formulaciji jasno daju na znanje da se ne osiguravaju nikakva kolektivna prava nacionalnih manjina (vidi, također, komentar uz članak 3.). Međutim, stranke priznaju da se zaštita nacionalne manjine može postići kroz zaštitu prava pojedinaca koji pripadaju toj manjini.

Članak 2.

32. Ovaj članak propisuje niz načela po kojima se ravna primjena Okvirne konvencije. Između ostalog, nadahnut je Deklaracijom Ujedinjenih naroda o načelima međunarodnog prava glede prijateljskih odnosa i suradnje između država, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda (rezolucija Opće skupštine br. 2625 /XXV./ od 24. listopada 1970.). Načela koja se navode u ovoj odredbi općenite su naravi, ali imaju osobitu važnost za područje koje pokriva Okvirna konvencija.

Članak 3.

33. Ovaj članak sadrži dva različita ali povezana načela iznesena u dva različita stavka.

Stavak 1.

34. Stavak 1. jamči svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini slobodu izbora hoće li biti smatrana takvom. Ova odredba prepušta svakoj osobi odluku o tome želi li ili ne želi potpadati pod zaštitu koja proizlazi iz načela Okvirne konvencije.

35. Ovaj stavak ne implicira pravo pojedinca da proizvoljno odabire pripadnost bilo kojoj nacionalnoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca neodvojivo je vezan uz objektivne kriterije bitne za identitet osobe.

36. Stavak 1. nadalje osigurava nemogućnost negativnih posljedica slobodnog izbora pripadnosti ili ostvarivanja prava u svezi s tim izborom za pojedinu osobu. Taj dio odredbe smjera na osiguranje da se uživanje slobode izbora ne okrnji niti neizravno.

Stavak 2.

37. Stavak 2. osigurava da se prava i slobode, koji proizlaze iz načela Okvirne konvencije, mogu ostvarivati pojedinačno ili u zajednici s drugima. Na taj se način priznaje mogućnost zajedničkog ostvarivanja tih prava i sloboda, što je različito od pojma kolektivnih prava. Pojam »drugi« shvaćen je u najširem mogućem smislu, te obuhvaća osobe koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, nekoj drugoj nacionalnoj manjini ili, pak, većini.

ODJELJAK II.

Članak 4.

38. Svrha je ovoga članka osiguranje primjenjivosti načela jednakosti i nediskriminacije na osobe koje pripadaju na-

cionalnim manjinama. Određbu ovoga članka treba razumijevati u kontekstu Okvirne konvencije.

Stavci 1. i 2.

39. Stavak 1. zauzima klasičan pristup tim načelima. Stavak 2. naglašava da promicanje cjelovite i učinkovite jednakosti osoba, koje pripadaju nacionalnoj manjini i onih koje pripadaju većini, može zahtijevati od stranaka donošenje posebnih mjera koje uzimaju u obzir poseban položaj tih osoba. Te mjere trebaju biti »odgovarajuće«, to jest u suglasju s načelom razmjernosti, kako bi se izbjegla povreda prava drugih, te njihova diskriminacija. To načelo zahtijeva, između ostaloga, da trajanje i opseg takvih mjera ne premašuju ono što je nužno za postizanje cilja pune i učinkovite jednakosti.

40. U Okvirnu konvenciju nije uključena zasebna odredba o načelu jednakih mogućnosti. Takvo uključivanje smatralo se nepotrebnim jer se to načelo već implicira u stavku 2. ovoga članka. S obzirom na načelo nediskriminacije, izneseno u stavku 1, smatra se da isto vrijedi i za slobodu kretanja.

Stavak 3.

41. Svrha je stavka 3. pojašnjenje kako mjere iz stavka 2. ne treba smatrati suprotnima načelima ravnopravnosti i nediskriminacije. Njegov je cilj osigurati učinkovitu ravnopravnost osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama s osobama koje pripadaju većini.

Članak 5.

42. Ovaj članak, u osnovi, smjera na osiguranje mogućnosti osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama da zadrže i razvijaju svoju kulturu i sačuvaju svoj identitet.

Stavak 1.

43. Stavak 1. sadrži obvezu promicanja nužnih uvjeta u tom pogledu. U njemu se navode četiri bitna elementa identiteta nacionalne manjine. Ta odredba ne implicira da sve etničke, kulturne, jezične ili vjerske razlike nužno dovede do stvaranja nacionalnih manjina (u tom pogledu vidi izvješće KESS-ova sastanka stručnjaka održanog u Ženevi 1991., odjeljak II., stavak 4.).

44. Spominjanje »tradicija« nije odobravanje ili prihvaćanje prakse suprotne nacionalnom zakonodavstvu ili međunarodnom pravu. Tradicionalna praksa ostaje podložna ograničenjima koja proizlaze iz zahtjeva javnog reda.

Stavak 2.

45. Svrha je stavka 2. zaštita osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama od asimilacije protiv njihove volje. On ne zabranjuje dragovoljnu asimilaciju.

46. Stavak 2. ne priječi strankama da poduzimaju mjere za ostvarivanje njihove opće integracijske politike. On time priznaje važnost društvene kohezije i odražava želju izraženu u preambuli da kulturna raznolikost bude izvor i čimbenik obogaćivanja svakog društva, a ne njegove podjele.

Članak 6.

47. Ovaj članak izraz je brige izražene u Dodatku III. Bečke deklaracije (Deklaracija i Plan djelovanja za suzbijanje rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netrpeljivosti).

Stavak 1.

48. Stavak 1. naglašava duh tolerancije i intelektualnog dijaloga, te ističe važnost promicanja uzajamnog poštovanja, razumijevanja i suradnje među svima koji žive na području država stranaka. Konkretno se spominju po-

dručja obrazovanja, kulture i medija, jer se smatraju osobito važnima za postizanje tih ciljeva.

49. U svrhu jačanja društvene kohezije, cilj je ovoga stavka, između ostalog, promicanje tolerancije i međukulturalnog dijaloga putem uklanjanja prepreka između osoba koje pripadaju etničkim, kulturnim, jezičnim i vjerskim skupinama, kroz poticanje interkulturalnih organizacija i pokreta koji nastoje promovirati uzajamno poštovanje i razumijevanje, te uključiti te osobe u društvo uz očuvanje njihova identiteta.

Stavak 2.

50. Ova odredba nadahnutu je stavkom 40.2. KESS-ova Kopenhagenskog dokumenta. Ta obveza smjera na zaštitu svih osoba koje mogu biti izvrgnute prijetnji ili činu diskriminacije, neprijateljstvu ili nasilju, bez obzira na izvor tih prijetnji ili čina.

Članak 7.

51. Svrha je ovoga članka da se zajamči poštovanje prava svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini na temeljne slobode koje se u njemu spominju. Te su slobode, dakako, univerzalne naravi, to jest primjenjuju se na sve osobe, pripadale one nacionalnoj manjini ili ne (vidi, primjerice, odgovarajuće odredbe u člancima 9., 10. i 11. EKLJP-a), ali su od osobite važnosti za zaštitu nacionalnih manjina. Iz razloga navedenih u komentaru Preambule, odlučeno je da se uključe određene obveze koje su već bile navedene u EKLJP-u.

52. Ova odredba može za stranke implicirati određene pozitivne obveze zaštite navedenih sloboda od povreda koje ne dolaze sa strane države. Po EKLJP-u, mogućnost takvih pozitivnih obveza priznao je Europski sud za ljudska prava.

53. Neke od sloboda navedenih u članku 7. razrađuju se u člancima 8. i 9.

Članak 8.

54. Ovaj članak donosi detaljnija pravila za zaštitu slobode vjeroispovijesti od članka 7. On nekoliko elemenata, iz stavaka 32.2., 32.3. i 32.6. KESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta, spaja u jednoj odredbi. Sloboda vjeroispovijesti odnosi se, dakako, na sve osobe, te je u skladu sa člankom 4. trebaju uživati i osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini. S obzirom na važnost te slobode, u ovome kontekstu, smatralo se osobito prikladnim posvetiti joj posebnu pozornost.

Članak 9.

55. Ovaj članak sadrži podrobnija pravila o zaštiti slobode izražavanja od članka 7.

Stavak 1.

56. Prva rečenica ovoga stavka koncipirana je prema drugoj rečenici članka 10., st. 1., Europske konvencije o ljudskim pravima (EKLP). Premda se rečenica konkretno odnosi na slobodu primanja i davanja informacija i ideja na manjinskom jeziku, ona također podrazumijeva slobodu primanja i davanja informacija i ideja na većinskom ili drugim jezicima.

57. Druga rečenica ovoga stavka sadrži obvezu osiguranja nediskriminacije u pristupu medijima. Riječi »u okviru njihovih pravnih sustava« umetnute su radi poštovanja ustavnih odredbi, koje mogu ograničiti stupanj u kojem neka stranka može regulirati pristup medijima.

Stavak 2.

58. Ovaj stavak koncipiran je prema trećoj rečenici članka 10. st. 1. EKLJP-a.

59. Davanje koncesija za radijsko i televizijsko emitiranje, i za kinematografska poduzeća, trebalo bi biti nediskriminatorno i temeljeno na objektivnim kriterijima. Uvrštenje tih zahtjeva, koji nisu izričito spomenuti u trećoj rečenici članka 10. st. 1. EKLJP-a, smatralo se važnim kao instrument zaštite pripadnika nacionalne manjine.

60. Riječi »zvučni radio«, koje se također nalaze u st. 3. ovoga članka, ne nalaze se u odgovarajućoj rečenici članka 10. EKLJP-a. Te se riječi koriste u sklopu suvremene terminologije i ne podrazumijevaju bilo kakvu bitnu razliku u značenju u odnosu spram članka 10. EKLJP-a.

Stavak 3.

61. Prva rečenica ovoga stavka, koja se odnosi na osnivanje i uporabu tiska, sadrži u osnovi negativnu obvezu, dok fleksibilnije formulirana druga rečenica naglašava pozitivnu obvezu na području radijskog i televizijskog emitiranja (npr. dodjela frekvencija). Ta distinkcija odražava relativnu oskudicu raspoloživih frekvencija i potrebu za regulativom u tom području. Izričito se ne spominje pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na traženje financijskih sredstava za osnivanje medija, budući da se to pravo smatralo samo po sebi razumljivim.

Stavak 4.

62. Ovaj stavak ističe potrebu za posebnim mjerama, s dvojakim ciljem olakšanja pristupa medijima za osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini i poticanja tolerancije i kulturnog pluralizma. Izraz »odgovarajuće mjere« koristio se iz razloga navedenih u obrazloženju uz članak 4. st. 2. (vidi stavak 39.), u kojem se koriste iste riječi. Sta-

vak nadopunjuje obvezu utvrđenu u zadnjoj rečenici članka 9. st. 1. Mjere predviđene u ovom stavku mogle bi se, primjerice, sastojati od financiranja manjinskog emitiranja, ili za produkcije programa koji obrađuju manjinska pitanja, i/ili koji nude dijalog između raznih skupina ili bi, pak, mogle poticati urednike i radio televizijske predstavnike - uz pretpostavku uredničke samostalnosti - da manjinama omoguće pristup medijima.

Članak 10.

Stavak 1.

63. Priznanje prava svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini da se koristi svojim jezikom, slobodno i bez mišanja, osobito je značajno. Uporaba manjinskog jezika jedno je od najvažnijih sredstava kojima takve osobe mogu potvrditi i očuvati svoju posebnost. To im, također, omogućava korištenje slobode izražavanja. »Javno« znači, primjerice, na javnim mjestima, izvan kuće ili u nazočnosti drugih osoba, no ni u kojim okolnostima nije u svezi s odnosima s državnim vlastima, što je predmet stavka 2. ovoga članka.

Stavak 2.

64. Ova odredba ne pokriva sve odnose između osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i državnih vlasti, već se proteže samo na izvršna tijela. Pa ipak, ova posljednja valja tumačiti u širokom smislu, time da obuhvaćaju, primjerice, pučke pravobranitelje. Uviđajući moguće financijske, upravne, posebice tehničke teškoće povezane s uporabom manjinskih jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i izvršne vlasti, ova je odredba formulirana vrlo fleksibilno, što strankama ostavlja široku mjeru diskrecije.

65. Kad se ispune dva uvjeta stavka 2., stranke će nastojati osigurati što širu uporabu manjinskog jezika u odnosima s vlastima. Država treba ocijeniti postojanje »stvarne potrebe« na osnovi objektivnih kriterija. Premda bi države ugovornice trebale uložiti sve napore u cilju primjene ovog načela, formulacija »što šira uporaba« naznačava da u obzir valja uzeti razne čimbenike, posebice financijska sredstva dotične države stranke.

66. Obveze stranaka glede uporabe manjinskih jezika ni na koji način ne utječu na status službenog jezika ili službenih jezika dotične zemlje. Štoviše, Okvirna konvencija hotimice se suzdržava od utvrđivanja »područja nastanjenih osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini, tradicionalno ili u znatnom broju«. Smatralo se boljim usvojiti fleksibilnu formulaciju koja će omogućiti da svaka stranka vodi računa o svojim konkretnim prilikama. Termin »nastanjenih ... tradicionalno« ne odnosi se na povijesne manjine, već samo na one koje još uvijek žive u istom zemljopisnom području (vidi također članak 11. st. 3. i članak 13. st. 2.).

Stavak 3.

67. Ova se odredba temelji na nekim odredbama članka 5. i 6. Europske konvencije o ljudskim pravima. Ona ne izlazi iz okvira jamstava sadržanih u tim člancima.

Članak 11.

Stavak 1.

68. S obzirom na praktičke implikacije ove obveze, odredba je formulirana tako da strankama omogući da se primijene u kontekstu vlastitih posebnih uvjeta. Primjerice, stranke se mogu koristiti pismom vlastitog službenog jezika u pisanju imena osoba koje pripadaju nacionalnim

manjinama u fonetskom obliku. Osobe koje su bile prisiljene odreći se svojeg izvornog imena ili čija su imena nasilno promijenjena trebale bi imati pravo na vraćanje izvornih imena, od čega su, dakako, izuzeti slučajevi zlorporabe takvog prava i promjene imena u prevarantske svrhe. Podrazumijeva se da će pravni sustavi stranaka, s tim u svezi, zadovoljiti međunarodna načela glede zaštite nacionalnih manjina.

Stavak 2.

69. Obveza prema ovom stavku odnosi se na pravo pojedinca da izrazi »na svom manjinskom jeziku javno vidljive znakove, natpise i druge informacije privatne naravi«. To, naravno, ne isključuje mogućnost da se od osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama zatraži neka se dodatno koriste službenim jezikom i/ili drugim manjinskim jezicima. Izraz »privatne naravi« odnosi se na sve što nije službeno.

Stavak 3.

70. Ovaj članak ima cilj potaknuti mogućnost da imena mjesta, ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu istaknuta i na manjinskom jeziku. U provedbi tog načela, stranke imaju pravo voditi računa o posebnim okolnostima i o okvirima vlastitih pravnih sustava, uključujući, gdje je to primjenjivo, sporazume s drugim državama. U području na koje se ova odredba odnosi, podrazumijeva se da stranke nisu ni u kakvoj obvezi zaključivati sporazume s drugim državama. Obratno, ne isključuje se mogućnost zaključenja takvih sporazuma. Također se podrazumijeva da pravno obvezujuća priroda postojećih sporazuma ostaje netaknutom. Ova odredba ne podrazumijeva nikakvo službeno priznanje lokalnih naziva na manjinskim jezicima.

Članak 12.

71. Ovim se člankom nastoji unaprijediti poznavanje kulture, povijesti, jezika i vjeroispovijesti, kako nacionalnih manjina, tako i većinskog pučanstva u interkulturalnoj perspektivi (vidi članak 6. st. 1.). Cilj je stvoriti ozračje tolerancije i dijaloga, kako se navodi u preambuli Okvirne konvencije i u Dodatku II. Bečke deklaracije šefova država i vlada. Popis u drugom stavku nije potpun, dok se riječi »pristup udžbenicima« razumijevaju na način da uključuju izdavanje udžbenika i njihovu kupovinu u drugim zemljama. Obveza poticanja jednakih mogućnosti za pristup obrazovanju, na svim razinama, za pripadnike nacionalnih manjina odražava brigu izraženu u Bečkoj deklaraciji.

Članak 13.

Stavak 1.

72. Obveza stranaka da priznaju pravo osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini da osnivaju i upravljaju vlastitim privatnim ustanovama za odgoj i obrazovanje podliježe zahtjevima njihovih sustava obrazovanja, posebice propisima koji se odnose na obvezno školovanje. Ustanove, prema ovom stavku, mogu biti podvrgnute istim oblicima nadzora kao i druge ustanove, osobito glede nastavnih standarda. Ako se traženi standardi ispune, važno je da se sve stečene kvalifikacije službeno priznaju. Odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo mora se temeljiti na objektivnim kriterijima i poštovati načelo nediskriminacije.

Stavak 2.

73. Korištenje prava spomenutog u stavku 1. ne podrazumijeva nikakvu financijsku obvezu dotične stranke, no isto tako ne isključuje mogućnost takvog doprinosa.

Članak 14.

Stavak 1

74. Obveza priznanja prava svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini na učenje manjinskog jezika odnosi se na jedno od glavnih sredstava kojima takvi pojedinci mogu potvrditi i očuvati svoju posebnost. Izuzetaka, u tom smislu, ne može biti. Ne prejudicirajući načela spomenuta u stavku 2., ovaj stavak ne podrazumijeva pozitivnu akciju, osobito ne onu financijske naravi, od strane države.

Stavak 2.

75. Ova odredba odnosi se na poduku manjinskog jezika i nastavu na njemu. Uviđajući moguće financijske, upravne, posebice tehničke teškoće povezane s nastavom na manjinskim jezicima, ova je odredba formulirana vrlo fleksibilno, što strankama ostavlja široku diskreciju. Obveza da se uznastoji osigurati poduka manjinskog jezika, ili nastava na njemu, ograničena je s nekoliko uvjeta; u prvom redu, mora postojati »dostatan zahtjev« pripadnika odgovarajućih nacionalnih manjina. Formulacija »što je više moguće« naznačava da takva nastava ovisi o raspoloživim sredstvima dotične stranke.

76. Tekst se hotimice suzdržava od utvrđivanja »dostatnog zahtjeva«, što je fleksibilan oblik formulacije koji dopušta strankama uzeti u obzir konkretne prilike. Stranke imaju izbor sredstava i načina za osiguranje takve nastave, uzimajući u obzir svoj posebni sustav obrazovanja.

77. Alternative koje se spominju u ovom stavku - »mogućnost poduke manjinskog jezika ili mogućnost nastave na tom jeziku« - uzajamno se ne isključuju. Premda članak 14. st. 2. ne nameće obvezu državama da učine jedno i drugo, njegova formulacija ne sprečava države stran-

ke da provedu i poduku manjinskog jezika i nastavu na manjinskom jeziku. Dvojezična nastava može biti jedno od sredstava za postizanje cilja te odredbe. Obveza iz tog stavka može se proširiti na predškolski odgoj.

Stavak 3.

78. Mogućnost poduke manjinskog jezika ili nastave na njemu ne prejudicira učenje službenog jezika ili nastavu na tom jeziku. Naprotiv, poznavanje službenog jezika čimbenik je društvene kohezije i integracije.

79. Na državama, u kojima je u uporabi više od jednog službenog jezika, jest da riješe posebna pitanja koje obuhvaća provedba ove odredbe.

Članak 15.

80. Ovim se člankom od stranaka traži da stvore uvjete za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i u javnim poslovima, posebice onima od interesa za njih. Njegov je poglavit cilj potaknuti na zbiljsku ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većine. Da bi se stvorili uvjeti za takvo sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini, stranke bi, uz ostalo, mogle - u okviru svojih ustavnih sustava - poticati sljedeće mjere:

- savjetovanja s tim pripadnicima putem odgovarajućih postupaka i, osobito, putem njihovih predstavničkih ustanova, u slučajevima kad stranke razmatraju mogućnost zakonodavnih ili upravnih mjera koje bi ih mogle izravno pogađati;
- pokretanje studija, u zajedništvu s tim pripadnicima, radi procjene utjecaja koje bi ga na njih mogle imati planirane razvojne djelatnosti;

-
- učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini u procesu odlučivanja i u izabranim tijelima na nacionalnoj i lokalnoj razini;
 - decentralizirani ili lokalni oblici državne uprave.

Članak 16.

81. Svrha je ovog članka pružiti zaštitu od mjera kojima se mijenja udio pučanstva u područjima naseljenim osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini i kojima je cilj ograničiti prava i slobode što proizlaze iz ove okvirne konvencije. Primjeri takvih mjera mogu biti eksproprijacija, evikcije i protjerivanja ili mijenjanja administrativnih granica, s ciljem ograničavanja korištenja takvim pravima i slobodama («prekranje granica»).

82. Članak zabranjuje samo one mjere kojima je cilj ograničiti prava i slobode koje proistječu iz Okvirne konvencije. Smatralo se nemogućim proširiti tu zabranu na mjere koje imaju učinak ograničavanja takvih prava i sloboda, budući da takve mjere ponekad mogu biti posve opravdane i legitimne. Primjer je preseljenje stanovnika nekog mjesta radi izgradnje brane.

Članak 17.

83. Ovaj članak sadrži dvije obveze važne za održavanje i razvijanje kulture osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i za očuvanje njihove osobitosti (vidi također članak 5. st. 1.). U prvom je stavku riječ o pravu osnivanja i održavanja slobodnih i miroljubivih transgraničnih kontakata, dok drugi stavak štiti pravo na sudjelovanje u djelatnostima nevladinih organizacija (u svezi s tim vidi, također, odredbe o slobodi okupljanja i udruživanja u članku 7.).

84. Odredbe ovog članka uglavnom se temelje na stavcima 32.4. i 32.6. Kopenhagenskog dokumenta KESS-a. Smatralo se nepotrebnim uvrstiti izričitu odredbu o pravu

uspostavljanja i održavanja kontakata unutar područja države, jer se smatralo da je to pitanje dovoljno pokriveno drugim odredbama Okvirne konvencije, osobito članka 7. o slobodi okupljanja i udruživanja.

Članak 18.

85. Ovim se člankom stranke potiču da, pored postojećih međunarodnih instrumenata i kada to opravdavaju konkretne okolnosti, sklapaju bilateralne i multilateralne sporazume o zaštiti nacionalnih manjina. Također se potiču na prekograničnu suradnju. Kako je naglašeno u Bečkoj deklaraciji i njezinu Dodatku II., takvi sporazumi i suradnja značajni su za unapređenje tolerancije, napretka, stabilnosti i mira.

Stavak 1.

86. Bilateralni i multilateralni sporazumi predviđeni ovim stavkom mogu se, primjerice, zaključivati na području kulture, obrazovanja i informiranja.

Stavak 2.

87. Ovaj stavak ističe važnost transgranične suradnje. Razmjena informacija i iskustva među državama važno je sredstvo poticanja uzajamnog razumijevanja i povjerenja. Osobita je prednost prekogranične suradnje što ona omogućava dogovore, posebno usklađene sa željama i potrebama osoba na koje se to odnosi.

Članak 19.

88. Ovaj članak predviđa mogućnost ograničavanja, restrikcija i derogacija. Kad obveze sadržane u ovoj okvirnoj konvenciji imaju neki ekvivalent u drugim međunarodnim pravnim instrumentima, posebice u EKLJP-u, dopuštena su samo ona ograničenja, restrikcije ili derogacije koje su predviđene tim instrumentima. Ako obveze

utvrđene Okvirnom konvencijom nemaju ekvivalent u drugim međunarodnim pravnim instrumentima, jedina dopuštena ograničenja, sputavanja ili krnjenja jesu ona obuhvaćena drugim relevantnim pravnim instrumentima (poput EKLJP-a).

ODJELJAK III.

Članak 20.

89. Od osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama traži se da poštuju nacionalni ustav i druge nacionalne zakone. Međutim, to pozivanje na nacionalne zakone sigurno ne daje pravo strankama da zanemaruju odredbe Okvirne konvencije. Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama također moraju poštovati prava drugih. U tom sklopu može biti riječ o situacijama u kojima osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama čine manjinu u nacionalnim razmjerima, no tvore većinu unutar određenog područja države.

Članak 21.

90. Ova odredba naglašava važnost temeljnih načela međunarodnog prava, te navodi da zaštita pripadnika nacionalnih manjina mora biti u skladu s tim načelima.

Članak 22.

91. Ova odredba, utemeljena na članku 60. EKLJP-a, iznosi poznato načelo. Cilj joj je osigurati da se pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti pogodnostima onih odnosnih, nacionalnih ili međunarodnih, zakonskih odredbi o ljudskim pravima koje su za njih najpovoljnije.

Članak 23.

92. U ovoj je odredbi riječ o odnosu između Okvirne konvencije i Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava,

koja je spomenuta u Preambuli. Ni u kakvim okolnostima Okvirna konvencija ne može izmijeniti prava i slobode koje jamči Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava. Naprotiv, prava i slobode prema Okvirnoj konvenciji, koje su predmetom odgovarajuće odredbe u Europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava, moraju se tumačiti u skladu s ovom posljednjom.

ODJELJAK IV.

Članci 24.-26.

93. Radi nadzora primjene Okvirne konvencije, Odboru ministara povjerena je zadaća praćenja primjene od strane ugovornih stranaka. Odbor ministara utvrdit će modalitete za sudjelovanje u provedbenim mehanizmima stranaka koje nisu članice Vijeća Europe.

94. Svaka je stranka dužna povremeno, i kad god to traži Odbor ministara, proslijediti glavnom tajniku informacije koje su značajne za provedbu ove okvirne konvencije. Glavni tajnik dužan je te informacije proslijediti Odboru ministara. Međutim, prvo izvješće, kojeg je cilj pružiti pune informacije o zakonodavnim i drugim mjerama koje je stranka poduzela glede oživotvorenja obveza navedenih u Okvirnoj konvenciji, mora se podnijeti u roku godine dana od stupanja na snagu Okvirne konvencije za dotičnu stranku. Svrha je naknadnih izvješća dopuna informacija sadržanih u prvom izvješću.

95. Da bi se osiguralo učinkovito praćenje primjene Okvirne konvencije, predviđeno je osnivanje savjetodavnog odbora. Zadaća je savjetodavnog odbora pomoći Odboru ministara prilikom ocjenjivanja prikladnosti mjera, koje je neka stranka poduzela u cilju oživotvorenja načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji.

96. Na Odboru je ministara da utvrdi, u roku godine dana nakon stupanja na snagu ove okvirne konvencije, sastav i pravilnik savjetodavnog odbora kojeg članovi moraju biti priznati stručnjaci s područja zaštite nacionalnih manjina.

97. Praćenje provedbe ove okvirne konvencije bit će javno, koliko god je to moguće. S tim u svezi, uputno je predvidjeti objavljivanje izvješća i drugih tekstova nastalih kao rezultat takva praćenja.

ODJELJAK V.

98. Završne odredbe, sadržane u člancima 27.-32., temelje se na uobičajenim završnim odredbama konvencija i sporazuma zaključenih u okviru Vijeća Europe. Nije uvršten nikakav članak o rezervama; one su dopuštene u mjeri u kojoj ih dopušta međunarodno pravo. Osim članka 27. i 29., člancima u ovom odjeljku nije potreban nikakav poseban komentar.

Članci 27. i 29.

99. Okvirna konvencija otvorena je za potpisivanje državama članicama Vijeća Europe i, na poziv Odbora ministara, drugim državama. Podrazumijeva se da »druge države« sudjeluju u Konferenciji o sigurnosti i suradnji u Europi. Ove odredbe uzimaju u obzir Bečku deklaraciju, prema kojoj bi Okvirna konvencija trebala biti otvorena za potpise državama nečlanicama (vidi Dodatak II. Bečkoj deklaraciji summita Vijeća Europe).