

SAVJETODAVNI KOMITET
ZA OKVIRNU KONVENCIJU
ZA ZAŠTITU
NACIONALNIH MANJINA



Okvirna konvencija
za zaštitu nacionalnih manjina

Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales

ACFC/31 DOC (2008)001

KOMENTAR br. 2

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

Usvojen 27. februara 2008. godine



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

SADRŽAJ

REZIME	5
I DIO UVOD	9
II DIO UVODNE NAPOMENE	10
1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA DJELOTVORNO UČEŠĆE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA: OKVIRNA KONVENCIJA I DRUGI MEĐUNARODNI INSTRUMENTI	10
2. OSNOVNA RAZMATRANJA U VEZI SA CLANOM 15. OKVIRNE KONVENCIJE	10
a) djelotvorno učešće, puna i djelotvorna jednakost i unapređenje identiteta i kulture nacionalnih manjina	11
b) djelotvorno učešće u „pitanjima koja se ticu nacionalnih manjina“	12
c) „djelotvornost“ učešća	12
d) djelotvorno učešće nacionalnih manjina i interkulturalni dijalog	12
III DIO KLJUCNE 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 zahtjevi 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	
i. Politicke stranke ..	22
ii. Koncipiranje izbornih sistema na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou	23
iii. Administrativne granice i granice birackih okruga	24
iv. Sistem rezerviranih poslanickih mjesta	25
v. Parlamentarna praksa	25
vi. Pravo na „veto“	26

vii. Zahtjevi u vezi sa državljanstvom	26
viii. Zahtjevi u vezi sa poznavanjem jezika.....	27
b) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem specijaliziranih vladinih tijela	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 funkcioniranje konsultativnih tijela	29
d) Zastupljenost i učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, u pravosuđu i izvršnim organima	29
e) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem podnacionalnih oblika uprave	31
f) Učešće pripadnika nacionalnih manjina kroz različite autonomije	31
g) Raspoloživost finansijskih sredstava za aktivnosti koje se ticu nacionalnih manjina.....	32
h) Mediji kao generatori za djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima ...	32
i) Učešće pripadnika nacionalnih manjina u monitoringu Okvirne konvencije	33
IV DIO ZAKLJUCCI.....	34
DODATAK: RELEVANTNOST OSTALIH CLANOVA OKVIRNE KONVENCIJE ZA TUMACENJE CLANA 15.....	36

REZIME

Član 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina propisuje da će države članice „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 Savjetodavni komitet tumači odredbe iz Okvirne konvencije u vezi sa djelotvornim učešćem pripadnika nacionalnih manjina, koristeći Mišljenja Savjetodavnog komiteta o određenim državama, usvojenih između 1999. i 2007. godine. Komentar nastoji da ponudi koristan instrument državnim vlastima i donosiocima odluka, javnim službenicima, manjinskim organizacijama, nevladinim organizacijama, stručnjacima i drugim zainteresiranim 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 također uključe u sve faze monitoringa i provođenja međunarodnih instrumenata, posebno Okvirne konvencije, kako bi se postigao uravnotežen i kvalitetan rezultat.

UCEŠĆE U EKONOMSKOM I DRUŠTVENOM ŽIVOTU

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

Efektivno učešće od država ne zahtijeva 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.

Pouzdana i lako dostupni podaci su suštinski preduvjet za razvijanje djelotvornih mjera za bavljenje društveno-ekonomskom diskriminacijom i za poticanje efektivne jednakosti. Iz tog razloga, države članice bi trebalo redovno da prikupljaju aktualne podatke o društveno-ekonomskom i obrazovnom položaju pripadnika nacionalnih manjina, kako bi se usporedio sa položajem većinskog stanovništva. Prikupljanje takvih podataka bi trebalo da bude u skladu sa međunarodnim standardima o zaštiti ličnih podataka.

djelotvorno učešće u društveno-ekonomskom životu zahtijeva 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. Također je važno imati na raspolaganju odgovarajuće pravne lijekove u slučajevima diskriminacije i obratiti posebnu pažnju na višestruko diskriminiranje žena pripadnica nacionalnih manjina.

Učešće nacionalnih manjina u društvenom i ekonomskom životu ponekad ometaju administrativne prepreke i nedostatak senzibiliranosti institucija za njihovo kulturno porijeklo i posebne potrebe. Države članice bi trebalo da razviju programe obuke za osoblje u javnim službama da bi im omogućile da na potrebe nacionalnih manjina reagiraju na adekvatan način.

Informacije o javnim službama i ustanovama socijalne zaštite trebalo bi da budu lako dostupne, a gdje 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 primjer, u ruralnim, izoliranim i pograničnim područjima, u ratom razorenim oblastima ili regionima pogodnim deindustrijalizacijom, trebalo bi da budu meta posebnih mjera koje omogućavaju djelotvorno učešće u društvenom i privrednom životu. Gdje je to prikladno, takve se mjere mogu promovirati posredstvom bilateralne i prekogranične suradnje.

Osim toga, često se zahtijevaju posebne socijalne i ekonomske mjere za pripadnike manjinskih grupa u nepovoljnom položaju, da bi se osigurala njihova djelotvorna jednakost.

Da bi se unaprijedila efektivna integracija Roma i putujućih grupa u društveno-ekonomski život, potrebno je koncipirati i djelotvorno primjenjivati sveobuhvatne i dugoročne strategije. Nužno je pratiti primjenu ovih strategija i ocjenjivati efekte u tijesnoj suradnji sa onima kojih se to tiče.

Države članice bi trebalo da otklone neopravdane prepreke i prenaplašena pravila koja sprečavaju vršenje ekonomskih aktivnosti specifičnih za određene manjinske grupe koje su ugrožene.

Da bi se garantirala 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, države članice bi trebalo da omoguće da imovinska potraživanja pripadnika nacionalnih manjina budu procesuirana i sprovedena na efikasan, transparentan i nediskriminirajući način.

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

Pristup tržištu rada, osnovnim socijalnim beneficijama i javnim uslugama ne bi smio da bude ograničen neopravdanim zahtjevima u pogledu prebivališta ili jezičkim zahtjevima, koji narocito pogodaju pripadnike nekih nacionalnih manjina. U isto vrijeme, države članice bi trebalo da omoguće da procesi registracije prebivališta budu lakše dostupni i da ne diskriminiraju -direktno ili indirektno - pripadnike nacionalnih manjina, kao i da se vrši redovan monitoring ovih procesa.

Države članice bi trebalo da preduzmu odlučne mjere u stambenom sektoru radi okončavanja diskriminacijskih praksi koje vode segregaciji i marginalizaciji pripadnika određenih nacionalnih manjina. Nadalje, trebalo bi da razviju sveobuhvatne sektorske politike da bi riješile probleme stanovanja ispod standarda i nedostatak pristupa bazicnoj infrastrukturi, koja narocito pogada pripadnike nekih manjina.

U sektoru zdravstvenog osiguranja, države članice bi trebalo da obezbijede djelotvornu uključenost doticnih pripadnika nacionalnih manjina u izradu, primjenu i ocjenjivanje mjera preduzetih u pravcu rješavanja njihovih problema u zdravstvenoj zaštiti, kako bi se bolje reagiralo na njihove posebne potrebe. Medicinsko i administrativno osoblje zaposleno u zdravstvenim službama trebalo bi da prode 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 takode trebalo da teže osiguravanju kvalitetnih usluga pripadnicima nacionalnih manjina, koje imaju isti utjecaj kao i usluge namijenjene ostatku stanovništva.

UCEŠĆE U KULTURNOM ŽIVOTU

Prilikom koncipiranja i provođenja kulturnih politika koje imaju utjecaja na pripadnike nacionalnih manjina, od suštinskog značaja je da vlasti u dovoljnoj mjeri konsultiraju nacionalne manjine i da ih uključe u proces odlučivanja, da bi efikasno zadovoljili njihove potrebe. To jednako važi i za dodjeljivanje državne podrške manjinskim kulturama.

Procesi decentralizacije i prenošenja nadležnosti na kulturne autonomije mogu odigrati važnu ulogu u osposobljavanju nacionalnih manjina da djelotvorno ucestvuju 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 iznijeli svoje poglede o pitanjima od interesa za cjelokupno društvo.

UCEŠĆE U JAVNIM POSLOVIMA

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

Usprkos tome što je manjinsku zastupljenost u predstavničkim tijelima moguće postići različitim sredstvima, ne samo formiranjem posebnih političkih stranki, zakonodavstvo koje zabranjuje osnivanje političkih stranaka na etničkoj ili vjerskoj osnovi može dovesti do neopravdanih ograničavanja prava na slobodno udruživanje. Svako ograničavanje bi trebalo da bude uskladen sa principima ucvršćenim u normama međunarodnog prava. Političke stranke koje predstavljaju ili promovi raju interese pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi da imaju adekvatne mogućnosti za vođenje kampanja tokom izbora.

Nakon odgovarajućih konsultacija, ustavne garancije bi trebalo spojiti sa djelotvornom primjenom zakona koja će osigurati efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina. Kakva god rješenja da budu izabrana, preporučljivo je provoditi periodicne provjere da bi se osiguralo da ona adekvatno odražavaju razvojne tokove u društvu.

Po pravilu bi trebalo podržavati mjere koje olakšavaju zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima. Izuzetak od zahtjeva za postizanjem rezerviranih mjesta ili prava na veto, često su se pokazali kao korisni u povećavanju njihovog učešća u predstavničkim tijelima. Međutim, jednostavno uvođenje ovakvih rješenja za pripadnike nacionalnih manjina ne obezbjeđuje automatski istinski i značajan utjecaj u odlučivanju. U nekim posebnim okolnostima, sistem prava na „veto“ ili na „kvazi veto“ može čak dovesti do paraliziranja državnih institucija. U takvim slučajevima, potrebno je iznaci alternativne nacine koji bi pripadnicima nacionalnih manjina omogućili ucestvovanje u odlučivanju.

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

Nacin na koji se obilježavaju granice birackih okruga ili administrativne granice može imati utjecaj na učešće manjina. Države bi trebalo da omoguće da promjene birackih okruga ne umanjuju mogućnosti izbora pripadnika nacionalnih manjina.

Državljanstvo je važan element koji može uticati na učešće manjine u javnim poslovima. Dok je nametanje određenih ograničenja nedržavljanima legitimno u pogledu njihovog prava da

biraju i da budu birani, ne bi ih trebalo primjenjivati šire nego što je to neophodno. Države se podsticu da licima koja nisu njihovi građani obezbijede mogućnost da biraju i da se kandidiraju na lokalnim izborima. Zahtjevi u vezi sa znanjem jezika, navedeni za kandidate za parlamentarne ili lokalne izbore, nisu u skladu sa članom 15. Okvirne konvencije, ukoliko imaju negativni utjecaj na djelotvorno 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 tijelima može biti nedovoljna u omogućavanju znatnijeg utjecaja na odlučivanje, a puko savjetovanje ne predstavlja dovoljan mehanizam za osiguranje djelotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina. Ako se ima u vidu potreba za vodenjem računa o nacionalnim okolnostima, potrebno je podsticati države da izrade sistem koji nacionalnim manjinama obezbjeđuje i zastupanje i konsultacije.

Konsultativna tijela bi trebala da imaju jasan pravni status, a obaveza da se konsultiraju bi trebala da bude zakonski utemeljena. Nadalje, uključenost u procese odlučivanja, po prirodi, trebala bi da bude redovna i stalna. Odgovarajuću pažnju bi trebalo posvetiti i tome da konsultativna tijela budu inkluzivna i reprezentativna. Procedure imenovanja bi trebala da budu transparentne i koncipirane uz blisko savjetovanje sa predstavnicima nacionalnih manjina. Periodično bi ih trebalo preispitivati kako bi se osiguralo da tijela o kojima je riječ predstavljaju širok opseg gledišta među pripadnicima nacionalnih manjina. Savjetodavna tijela bi također trebala da se redovno bave pitanjima od interesa za brojčano manje manjine i pripadnike nacionalnih manjina izvan područja koja su tradicionalno, ili u znatnom broju, naseljena manjinskim populacijama.

Državna administracija, pravosuđe, agencije za provođenje zakona i izvršna tijela bi trebala da, u mjeri u kojoj je to moguće, odražavaju različitosti u društvu. Stoga bi trebalo promovirati zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru. Međutim, trebalo bi izbjegavati uvođenje mjera koje imaju za cilj postizanje rigidne, matematičke jednakosti u predstavljanju raznih grupa. Zahtjevi za poznavanjem državnog jezika koji se postavljaju osoblju državne administracije ne bi trebala 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 slabo zastupljene u državnoj administraciji.

Države se ohrabruju da uspostave vladine strukture koje se bave nacionalnim manjinama. Uloga ovih struktura bi trebala da bude iniciranje i koordiniranje vladine politike na polju zaštite manjina. Koordinacija između ovih struktura, s jedne strane i manjinskih konsultativnih mehanizama i drugih vladinih struktura s druge, je od suštinske važnosti. Takva rješenja mogu pomoći da se omogući da manjinski interesi budu prioritetni u vladinim politikama i mjerama.

Ustavna struktura države može imati odlučujući utjecaj 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 dragocjeno sredstvo u jačanju djelotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u mnogim oblastima života. Bez obzira na ustavno uređenje države, centralne vlasti bi trebala da ostanu posvećene svojim obavezama prema pripadnicima nacionalnih manjina koje proisticu iz međunarodnog i nacionalnog zakonodavnog okvira.

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

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

I DIO- UVOD

1. Efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u različitim oblastima javnog života je od suštinskog značaja za obezbjeđenje 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 države članice „stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, narocito onim koji se njih ticu“.
2. S gledišta važnosti efektivnog učešća za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina, Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju (u daljem tekstu „Savjetodavni komitet“) odlucio 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 osvjetli tumačenje koje je dao Savjetodavni komitet, prevashodno u Mišljenjima u vezi sa određenim državama, usvojenim između 1999. i 2007. godine o odredbama Okvirne konvencije koje se odnose na djelotvorno 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 zainteresiranim licima uključenim u zaštitu manjina.
3. Preliminarne napomene uz Komentar uvode razmišljanje o važnosti participacije i njenoj relevantnosti za djelotvorno uživanje ostalih prava garantiranih 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 dio). U svojim Zaključcima, Komentar osvjetljava najvažnije izazove na tom polju i identificira oblasti kojima će i dalje biti potrebno posvetiti pažnju Savjetodavnog komiteta prilikom budućih ciklusa monitoringa pojedinacnih država. 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, Savjetodavni komitet je obavio opsežne konsultacije sa predstavnicima i organizacijama nacionalnih manjina, stručnjacima i drugim zainteresiranim 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 Vijeća Evrope za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina. Stupila je na snagu 1998. godine i do danas ju je ratificiralo 39 država.

II DIO - UVODNE NAPOMENE

1. MEĐUNARODNI STANDARDI ZA DJELOTVORNO 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 dio međunarodne zaštite ljudskih prava.² Otuda pravo na djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, kako je utvrđeno članom 15. Okvirne konvencije, takode sacinjava dio međunarodne zaštite ljudskih prava.
6. Mada Okvirna konvencija štiti prava pojedinaca pripadnika nacionalnih manjina,³ uživanje određenih prava, uključujući pravo na djelotvorno 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, Savjetodavni komitet je uzeo u obzir standarde sadržane u tim međunarodnim tekstovima. Njihov se raspon proteže od zakonski obavezujućih standarda do preporuka i smjernica. 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, revidiranoj Evropskoj socijalnoj povelji i Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima. U analizi člana 15. Okvirne konvencije, Savjetodavni komitet je pažljivo razmotrio i Preporuke iz Lunda o djelotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, koje je objavio Visoki komesar za nacionalne manjine OSCE-a. Ujedinjene nacije su takode doprinijele razradi normi u oblasti učešća, narocito putem Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih manjina ili etnickih, vjerskih i jezickih manjina (usvojene 1992), Deklaracije o pravima starosjedilackih 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. Stepem učešća pripadnika nacionalnih manjina u svim sferama života može se posmatrati kao jedan od pokazatelja nivoa pluralizma i demokracije nekog društva. Stoga bi stvaranje uslova za djelotvorno učešće osoba pripadnika nacionalnih manjina države članice trebalo da smatraju necim što predstavlja integralni dio primjene nacela dobrog upravljanja u pluralistickom 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 nacela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji, pojedinačno ili u zajednici s drugima”.

9. Djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina je takode presudno za jačanje društvene kohezije, jer pozicioniranje nacionalnih manjina na periferiju društva može dovesti do njihove društvene isključenosti i tenzija među grupama. Marginalizacija pripadnika nacionalnih manjina u društveno-ekonomskom životu takode ima implikacije po zemlju kao cjelinu, sa rizikom gubljenja njihovog doprinosa i dodatnog ulaganja u društvo.
10. Član 15, kao i ostale odredbe obuhvacene Okvirnom konvencijom, sadrži u sebi obavezu država članica da postignu rezultat: da omoguće da budu uspostavljeni uslovi za njihovo djelotvorno učešće, iako je izbor najadekvatnijih sredstava za postizanje ovog cilja prepušten njihovoj procjeni. Ovaj Komentar namjerava da pruži državama članicama analizu postojećih iskustava, kako bi im pomogao u iznalaženju najdjelotvornijih opcija.
11. Za unapređivanje djelotvornog 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 dvije dimenzije dijaloga mogu se postići samo ako su djelotvorni kanali za komunikaciju zadovoljavajući.
12. Savjetodavni komitet smatra da je mehanizam monitoringa koji uspostavlja Okvirna konvencija, sam po sebi dragocjen proces u olakšavanju dijaloga između pripadnika nacionalnih manjina i vlasti.

a) djelotvorno učešće, puna i djelotvorna jednakost i unapređenje identiteta i kulture nacionalnih manjina

13. Mada je član 15. centralna odredba Okvirne konvencije posvećena pravu na djelotvorno učešće, učešće je takode 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. zahtjeva od Država da unapreduju punu i djelotvornu jednakost za pripadnike nacionalnih manjina u svim oblastima života. To podrazumijeva pravo na jednaku pravnu zaštitu i zaštitu pred zakonom, te pravo zaštite od svih oblika diskriminacije na osnovu etnickog porekla i drugih osnova. Nadalje, puna i djelotvorna jednakost takode podrazumijeva potrebu da vlasti preduzmu posebne mjere 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 države članice znači i obavezu: „da unapreduju uslove potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanje neophodnih elemenata njihovog identiteta: vjere, jezika, tradicije i kulturnog nasljeđa,“ da bi se *efektivno* garantiralo njihovo pravo na identitet.
15. Pravo na djelotvorno učešće, kako je predviđeno u članu 15, omogućava da se čuju i djelotvorno uzimaju u obzir interesi pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa punom i djelotvornom jednakošću, te njihovo pravo da sačuvalu i razvijaju svoj poseban identitet.

⁵ Vidi Dodatak Komentar.

b) djelotvorno učešće u „pitanjima koja se ticu nacionalnih manjina“

16. Član 15. zahtijeva od država da stvore uslove potrebne za djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u raznim pitanjima, *narocito onim koji se njih ticu*. Ovaj dio člana 15. zahtijeva od država članica da posvete posebnu pažnju uključivanju pripadnika nacionalnih manjina u procese odlučivanja o pitanjima od posebnog značaja za njih. Savjetodavni komitet je dao opširne komentare o različitim mehanizmima koje su Države članice uvele kako bi uključile predstavnike nacionalnih manjina u savjetodavne 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, Savjetodavni 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 uticu kao na članove društva kao cjeline. Učešće u javnim poslovima je, zapravo bitno, ne samo zato da bi se osiguralo uzimanje u obzir specifičnih interesa pripadnika nacionalnih manjina, već i da bi im omogućilo da uticu na opšti pravac razvoja u društvu.

c) „djelotvornost“ učešća

18. Sljedeće centralno pitanje u vezi sa članom 15. je značenje „djelotvornosti“ u kontekstu manjinske participacije. „Djelotvornost“ učešća se ne može definirati i mjeriti apstraktno. Prilikom razmatranja da li je učešće članova nacionalnih manjina djelotvorno, Savjetodavni komitet se ne ograničava samo na ispitivanje sredstava koja unapreduju punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina, već takođe vodi računa o njihovom utjecaju na položaj doticnih osoba i na društvo kao cjelinu. Ovaj utjecaj ima kvalitativne i kvantitativne dimenzije i razni akteri ga mogu posmatrati različito, zavisno od svoje uključenosti u procese.
19. Stoga nije dovoljno da države članice formalno omoguće učešće pripadnika nacionalnih manjina. Potrebno je obezbijediti da njihovo učešće ima bitan utjecaj na odluke koje se donose, te da donijete odluke, koliko god je to moguće, budu zajedničko vlasništvo.
20. Slično tome, mjere koje države članice preduzimaju radi poboljšanja učešća pripadnika nacionalnih manjina u društvenom i privrednom životu trebalo bi da uticu na njihov pristup tržištu rada, dostupnost socijalnoj zaštiti i, na kraju krajeva, na kvalitet njihovog života. U tom kontekstu, potpuna i djelotvorna jednakost može se smatrati rezultatom djelotvornog učešća.
21. Djelotvorno učešće u odlučivanju može biti izazov za predstavnike nacionalnih manjina. Ono implicira raspodjelu vremena i resursa, ne samo da bi se učestvovalo, već i da bi se pokušali precizno izraziti raznoliki stavovi među pripadnicima njihovih nacionalnih manjina. Shodno tome, nacionalnim manjinama su potrebni i izgradnja kapaciteta i resursi kako bi se omogućio djelotvoran doprinos njihovih predstavnika.

d) djelotvorno učešće nacionalnih manjina i interkulturalni dijalog

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

odlucivanju, ukljucujuci ucešce u pitanjima od šireg društvenog znacaja. U stvari, dijalog ne bi trebalo ograniciti na predstavnike nacionalnih manjina i na vlasti, nego ga proširiti na sve segmente društva. Namjera Okvirne konvencije je da pripadnicima nacionalnih manjina pruži što vece mogucnosti da ucestvuju u glavnim tokovima društva, i u isto vrijeme, da omoguci i vecinskoj populaciji da se bolje upozna sa kulturom, jezikom i istorijom nacionalnih manjina, u duhu interkulturalnog dijaloga⁶

⁶ Vidi takode clan 6.1 Okvirne konvencije.

III DIO - KLJUCNE KONSTATACIJE U VEZI SA UCEŠCEM PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U KULTURNOM, DRUŠTVENOM I EKONOMSKOM ŽIVOTU I U JAVNIM POSLOVIMA

1) UCEŠCE U EKONOMSKOM I DRUŠTVENOM ŽIVOTU

23. Savjetodavni komitet je cesto ukazivao na to da se *djelotvorno* ucešce pripadnika nacionalnih manjina ne može ograniciti samo na njihovo ucešce u javnim poslovima, i da je djelotvorno ucešce u ekonomskom i društvenom životu jednako po svojoj važnosti njihovom ucešcu u javnim poslovima, u skladu sa principima Evropske socijalne povelje i Revidirane evropske socijalne povelje.
24. Ucešce 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. Ucešce pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskom životu podrazumijeva i pristup tržištu rada, državnom i privatnom, i pristup poduzetništvu i ostalim mogucnostima samozapošljavanja. Oni su, medutim, tijesno povezani sa imovinskim pravima i procesima privatizacije.
25. Takode je važno podsjetiti da se pripadnici razlicitih manjinskih grupa suocavaju sa razlicitim preprekama prilikom ucešca u društvenom i ekonomskom životu. Pripadnici nekih grupa, kao što su Romi, putujuci narodi ili starosjedilacki narodi, više su izloženi riziku trpljenja razlicitih oblika isklucivanja iz društvenog i ekonomskog života, nego pripadnici drugih nacionalnih manjina ili vecinsko stanovništvo. Ovim su grupama možda potrebne posebne mjere zarad ukazivanja na njihove potrebe.
26. Djelotvorno ucešce u društvenom i ekonomskom životu zahtijeva, *između ostalog*, da države članice otklone prepreke koje sprecavaju pripadnike nacionalnih manjina u jednakom pristupu raznim sferama ekonomskog života i socijalnih službi i da unaprijede njihov ravnopravan pristup zapošljavanju i tržišnim mogucnostima, i u određenom obimu javnim uslugama, u koje spadaju i socijalni stanovi i zdravstvena zaštita.
27. Nadalje, jednake mogucnosti ne bi trebalo da budu ogranicene na davanje jednakog pristupa tržištima i uslugama. Djelotvorno ucešce takode zahtijeva, da države članice unaprijede ucešce 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 prezentirani nalazi Savjetodavnog komiteta, predstavljaju rezultat kombinirane analize nalaza s obzirom na član 15. (djelotvorno ucešce) i član 4. (jednak tretman).
29. Neki od nalaza su relevantni za vecinu država članica; oni uključuju nepostojanje statistickih podataka o društveno-ekonomskom položaju nacionalnih manjina i ponekad neadekvatno reagiranje javnih službi na potrebe pripadnika nacionalnih manjina. Drugi se nalazi posebno odnose na neke države ili regione ili manjinske grupe, kao što su poteškoce koje proizilaze iz procesa privatizacije zemlje ili prepreke u obavljanju tradicionalnih aktivnosti od strane pripadnika nekih nacionalnih manjina.

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

30. Države članice bi trebalo redovno da prikupljaju podatke i da sakupljaju svježije informacije o položaju pripadnika nacionalnih manjina u društveno-ekonomskom životu i obrazovanju, kako bi se njihov položaj usporedio sa položajem većinskog stanovništva. Raspoloživost pouzdanih podataka, kategoriziranih prema starosti, polu i geografskoj raspoređenosti, važan je uslov za razvijanje dobro usmjerenih i održivih mjera, koje zadovoljavaju potrebe doticnih osoba. To je od presudnog značaja i za izradu djelotvornih politika i mjera 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 mjere.
31. Prikupljanje podataka o položaju nacionalnih manjina bi trebalo da bude radeno u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ličnih podataka⁷, kao i uz poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina da budu ili ne budu tretirani kao takvi. Gdje god je to moguće, predstavnici zainteresiranih nacionalnih manjina bi trebalo da budu uključeni u cjelokupan proces prikupljanja podataka, dok bi metode prikupljanja takvih podataka trebalo da budu izradene u tijesnoj suradnji sa njima.

b) Zakonodavstvo za zabranu diskriminacije u društveno-ekonomskom životu

32. Savjetodavni 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 suocjene sa direktnom i indirektnom diskriminacijom, nejednakostima u napredovanju u karijeri, i često sa strukturalnim preprekama (na primjer, 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 preduvjet za svaku politiku usmjerenu ka unapređivanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u raznim sferama društveno-ekonomskog života.
34. Savjetodavni komitet je, stoga, u više navrata insistirao na činjenici da bi trebalo uvesti antidiskriminacijske zakone ili po potrebi, dalje razvijati i u potpunosti primjenjivati već postojeće, sa ciljem eliminiranja diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina, naročito na tržištu rada, u oblasti stambenih pitanja i od strane davalaca zdravstvenih usluga. Ovo podrazumijeva i potrebu da se preduzmu odgovarajuće mjere kako bi se jačala svijest u cijelom društvu i obezbijedila obuka za sve zainteresirane strane, uključujući organe za provođenje zakona.
35. Važno je, takode, da su u slučajevima diskriminacije na raspolaganju odgovarajući pravni lijekovi. Potrebno je, da države članice jačaju svijest među pripadnicima nacionalnih manjina o postojanju pravnih lijekova, te da osiguraju da oni budu lako dostupni.

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

36. Nadalje, Savjetodavni komitet je često isticao da rasizam i diskriminacija mogu imati ogroman utjecaj, posebno na žene i djevojke koje pripadaju nekim manjinskim grupama. One mogu biti izložene višestrukoj diskriminaciji zbog svog etnickog porekla i pola. Stoga je potrebno da ciljane mjere budu usmjerene ka otklanjanju posebnih oblika diskriminacije sa kojima se suoavaju žene pripadnice nacionalnih manjina.⁸

c) Kapacitet javnih službi za rješavanje društveno-ekonomskih potreba pripadnika nacionalnih manjina

37. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u društveno-ekonomskom životu ponekad ometaju administrativne prepreke i nedostatak osjetljivosti za specifične potrebe i teškoće sa kojima se susreću ove osobe u poslovima sa administracijom i javnim uslugama. U nekim slučajevima teškoće proisticu iz nedovoljnog kapaciteta određenih administracija da rješavaju 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 prijevoz i komunalije, sportske i rekreativne usluge.
38. Iz tog razloga, potrebno je da države članice preduzmu mjere za bolju pripremu osoblja u javnim službama i socijalnim ustanovama, kako bi adekvatno reagirali 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 posebno mogu uticati 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 zahtijeva ciljane pristupe, koji u punoj mjeri vode računa o kulturnim i drugim specifičnim okolnostima.
39. Javne službe i ustanove za socijalnu brigu bi trebalo da budu lako dostupne i raspoložive nacionalnim manjinama. To može iziskivati citav niz aktivnosti i prilagodavanje 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 savjeti o javnim službama i ustanovama socijalnog staranja bi trebali da budu lako dostupni i raspoloživi, po potrebi, i na jezicima nacionalnih manjina.
41. Osim toga, potrebno je da države članice unaprijede zapošljavanje, unapređenje i zadržavanje pripadnika nacionalnih manjina u administraciji i javnim službama, 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 suoavati sa težim društveno-ekonomskim okolnostima nego većinsko stanovništvo. Države članice bi trebalo da preduzmu posebne mjere za širenje mogućnosti za pripadnike nacionalnih manjina koji

⁸ Vidi, na primjer, 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, izolirane i pogranične oblasti, ratom razorene oblasti ili regioni pogođeni deindustrijalizacijom, da učestvuju u društveno-ekonomskom životu.⁹

43. Gdje je prikladno, to može proisteci iz bilateralne ili prekogranične suradnje. Trgovina ili druge, prekogranične privredne djelatnosti mogu biti važan faktor ekonomskog i društvenog razvoja pripadnika nacionalnih manjina. Prema tome, nužno je da države članice omoguće da prekogranična suradnja ne bude ograničena nikakvim neopravdanim preprekama.
44. Države članice bi trebalo da osiguraju da programi ekonomske rehabilitacije i regionalne razvojne inicijative budu usmjereni na nerazvijene regione, uključujući i neke unutrašnje gradske oblasti, koncipirani i primjenjivani na način koji također pruža koristi onima koji žive u oskudici među pripadnicima nacionalnih manjina iz tih regiona. Da bi se to osiguralo, potrebno je izraditi studije o procjeni mogućeg utjecaja razvojnih projekata na pripadnike nacionalnih manjina. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti ženama i omladini koji potiču iz nacionalnih manjina.
45. Vlasti bi trebalo da omoguće da pripadnici nacionalnih manjina budu u punoj mjeri uključeni u planiranje, provođenje, praćenje i ocjenjivanje politika i projekata koji će vjerovatno imati utjecaja 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 svog manjinskog porekla i koji su bili spriječeni da se zapošljavaju. Trebalo bi preduzeti posebne mjere za ispravljanje posljedica diskriminacije iz prošlosti i unapređenje učešća tih osoba u društveno-ekonomskom životu.¹⁰

e) Pripadnici nacionalnih manjina u nepovoljnom položaju u društveno-ekonomskom životu

47. Pripadnici nekih manjinskih grupa, između ostalog Romi i putujući i starosjedilacki 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, izvjestan broj pripadnika ovih grupa nastavlja da se bavi specifičnim privrednim granama i obavlja tradicionalne djelatnosti i zanate, koje je ponekad teško održati u ekonomskom kontekstu koji se brzo mijenja. Države članice bi trebalo da uklone neopravdane prepreke i pretjeranu 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 primjer, 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 primjer, II Mišljenje o Hrvatskoj, usvojeno 1. oktobra 2004. godine, stavovi 60-62.

49. Da bi se unaprijedila efektivna integracija manjinskih grupa u nepovoljnom položaju u društveno-ekonomski život, potrebno je koncipirati i djelotvorno primjenjivati sveobuhvatne i dugoročne strategije. Tamo gdje takve strategije već postoje, potrebno je posvetiti posebnu pažnju njihovom djelotvornom provođenju. Pravovremeno bi trebalo obezbijediti odgovarajuće resurse na svim operativnim nivoima, narocito na lokalnom nivou. Osim toga, potrebno je pažljivo pratiti provođenje takvih politika i ocjenjivati njihov utjecaj u tijesnoj suradnji sa predstavnicima zainteresiranih manjina, sa ciljem da se tokom vremena prilagode i ojacaju. Djelotvorno koordiniranje mjera koje preduzimaju razna uključena tijela, trebalo bi da bude pitanje od ključnog značaja.

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

50. Prepreke u stjecanju pristupa svojini (bilo stambenoj, trgovinskoj ili poljoprivrednoj) može imati ogroman utjecaj na pripadnike nacionalnih manjina i pogoršati njihove ekonomske teškoće i nezaposlenost.
51. Neravnopravan pristup svojini, uključujući posjedovanje zemlje, ponekad je povezan sa procesima privatizacije i procesima vraćanja svojine što je, u nekim slučajevima, imalo ogroman utjecaj na pripadnike osjetljivih manjinskih grupa. Stoga je potrebno, da države članice osiguraju ravnopravan i pravedan pristup procesima privatizacije i restitucije, pošto one imaju dugoročne implikacije u pogledu djelotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u privrednom životu. Da bi se unaprijedila puna i djelotvorna jednakost pripadnika nacionalnih manjina, posebno je potrebno da vlasti omoguće transparentnost procesa privatizacije i uspostave mehanizme procjena i blagovremenog ocjenjivanja utjecaja privatizacije. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina bi trebalo da efektivno učestvuju u ovim procesima monitoringa i ocjenjivanja.¹¹
52. Znatne poteškoće u stjecanju pristupa imovini takode mogu biti rezultat oružanih sukoba i raseljavanja stanovništva, kao posljedice tih sukoba. Države članice bi trebalo da omoguće da se imovinski zahtjevi pripadnika nacionalnih manjina obraduju i sprovode na efikasan i transparentan način i da ne dovode do diskriminacije.¹²
53. Kršenja prava na zemlju ili ograničenja u korištenju zemlje za određene grupe kao što su starosjedilacki narodi, čiji je ekonomski položaj u tijesnoj vezi sa korištenjem zemlje, mogu u znatnoj mjeri narušiti njihovo učešće u društveno-ekonomskom životu. Stoga je potrebna posebna i djelotvorna zaštita zemlje koju oni tradicionalno koriste. Osim toga, potrebno je uključivanje predstavnika starosjedilackih naroda u sva odlučivanja koja utiču na korištenje zemlje u oblastima koje oni tradicionalno naseljavaju.

g) Prebivalište, jezik i drugi zahtjevi kao uslov učešća u društveno-ekonomskom životu

54. U nekim državama članicama, pojedini poslodavci ili sama država, nameću registrirani stalni boravak kao preduvjet za zapošljavanje¹³ ili za registriranje i vodenje privatnog biznisa. Ovakve prakse mogu nepovoljno uticati na pripadnike nacionalnih manjina.

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

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

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

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

55. Osim toga, neopravdani ili neproporcionalni zahtjevi za poznavanjem jezika da bi se stekao pristup određenim radnim mjestima ili u osiguravanju dobara i usluga, narocito u privatnom sektoru, mogu onemogućiti pristup pripadnika nacionalnih manjina zapošljavanju i socijalnoj zaštiti.¹⁴ Države članice bi stoga trebale da preduzmu djelotvorne mjere u otklanjanju svih neopravdanih ograničenja u pristupu tržištu rada, narocito onih koja pogodaju pripadnike pojedinih nacionalnih manjina. U situacijama u kojima je zahtijevanje poznavanja jezika legitiman uslov za pristup određenim poslovima, posebno u javnim službama, trebalo bi da budu na raspolaganju kursevi jezičke obuke da bi se spriječila diskriminacija pripadnika nacionalnih manjina. Pristup osnovnim socijalnim beneficijama i nekim javnim službama ne bi smio da bude ometan neopravdanim zahtjevima u vezi sa jezikom ili stalnim mjestom boravka.
56. U isto vrijeme, države članice bi trebale da omoguće da procesi registracije prebivališta budu dostupni i da, direktno ili indirektno, ne diskriminiraju pripadnike nacionalnih manjina. Gdje je potrebno, pripadnicima nacionalnih manjina bi trebalo da bude na raspolaganju pomoć u registriranju i, konacno, vlasti bi trebale da provode 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, narocito Roma i putujućih naroda, znatno utiču na njihovu sposobnost da učestvuju u društveno-ekonomskom životu i mogu imati za posljedicu njihovo dalje osiromašenje, marginalizaciju i isključenost iz društva. To često postaje još akutnije usljed nedostatka pravnih propisa koji im obezbjeđuju pravo na prebivalište i zbog izloženosti opasnosti od prinudnog iseljavanja, uključujući i slučajeve koji su posljedica procesa vraćanja imovine.¹⁵
58. Države članice moraju preduzeti efikasne mjere da bi se okončale diskriminacijske 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 članice bi trebale da razviju sveobuhvatne sektorske politike da bi riješile probleme stanovanja ispod standarda i nedostatak pristupa osnovnoj infrastrukturi, što pogoduje pripadnike nekih manjina. Države članice bi također trebale da

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

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

¹⁶ Vidi, na primjer, 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.

unaprijede jednak pristup adekvatnom stanovanju, narocito putem poboljšanog pristupa subvencioniranim stanovima.

60. Cineci to, vlasti bi trebale da obezbjeđuju odgovarajuće učešće zainteresiranih lica u procesu odlucivanja o stambenim problemima i u slicnim programima, razradenim radi poboljšanja njihovog socijalno-ekonomskog položaja, kako bi se omogućilo adekvatno zadovoljavanje njihovih potreba. Potrebno je adekvatno financiranje ovakvih politika. Za države članice je jednako važno da osiguraju da se lokalne vlasti pridržavaju postojećih zakona protiv diskriminacije u stambenim pitanjima, pošto se mjere koje produžavaju segregaciju cesto preduzimaju na lokalnom nivou.

h) Zdravstvena zaštita i učešće u društveno-ekonomskom životu

61. Pripadnici određenih nacionalnih manjina suočavaju se sa posebnim teškoćama u pristupu zdravstvu, a ova situacija je posljedica više različitih faktora, kao što su diskriminacija, siromaštvo, geografska izolacija, kulturne razlike ili jezičke prepreke. Teškoće u pristupu zdravstvu imaju negativan utjecaj na učešće pripadnika nacionalnih manjina u društveno-ekonomskom životu.
62. Države članice bi trebale da osiguraju djelotvorno uključivanje zainteresiranih pripadnika manjina u izradu, provođenje, monitoring i ocjenu mjera preduzetih radi rješavanja problema koji pogodaju njihovu zdravstvenu zaštitu. Ove mjere su potrebne radi osposobljavanja zdravstvenih službi da reagiraju djelotvornije 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 mogli da adekvatno odgovore na specifične potrebe pripadnika nacionalnih manjina.¹⁷ Zapošljavanje zdravstvenih medijatora ili pomoćnika iz redova pripadnika nacionalnih manjina može doprinijeti 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 takode trebale da teže obezbjeđivanju kvalitetnih usluga pripadnicima nacionalnih manjina, koje imaju isti utjecaj kao i mjere namijenjene ostatku stanovništva.

¹⁷ Vidi takode primjedbe u dijelu c) gore.

¹⁸ Vidi, na primjer, 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 primjer, II mišljenje o Republici Slovačkoj, usvojeno 26. maja 2005. godine, stavovi 56 i 57.

2) UČEŠĆE U KULTURNOM ŽIVOTU ²⁰

65. Djelotvornost učešća pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom životu je u većini država članica u tijesnoj povezanosti sa nivoom njihovog učešća u javnim poslovima, te u društvenom i ekonomskom životu. Okvirna konvencija štiti i pravo pripadnika nacionalnih manjina da očuvaju i razvijaju svoje vlastito kulturno nasljeđe i identitet, te njihovo pravo da djelotvorno učestvuju i budu interaktivni u opštem kulturnom životu, u duhu tolerancije i interkulturalnog dijaloga. Šhodno tome, konstatacije iznijete u ovom poglavlju proizlaze iz kombinirane analize članova 5, 6. i 15.
66. Prilikom izrade i provođenja kulturnih politika koje imaju utjecaja na pripadnike nacionalnih manjina, važno je da vlasti obavljaju odgovarajuće konsultacije s njima, da bi se njihove potrebe djelotvorno zadovoljile. Nacionalne manjine bi takode trebale, preko svojih predstavnika, da budu djelotvorno uključene u procese raspoređivanja javne podrške svojim kulturnim inicijativama. Štaviše, kada postoje posebne institucije za kanalisanje takve podrške, pripadnici nacionalnih manjina bi trebali 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 djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom životu. To se posebno odnosi na rješenja kulturnih autonomija, čiji je cilj, između ostalog, prenošenje nadležnosti na pripradnike nacionalnih manjina u sferi kulture i obrazovanja, što može rezultirati povećanim učešćem manjina u kulturnom životu.²²
68. Uz to, prilikom analize učešća manjina u kulturnom životu, važno je procijeniti nivo njihovog učešća u medijima. Za manjine je važno da imaju mogućnost stvaranja i korištenja vlastitih 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 Vijeća Evrope o kulturnoj raznovrsnosti i o medijima, kao što su:

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

Deklaracija o interkulturalnom dijalogu i sprecavanju 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 Vijeća Evrope: Preporuka 1773 (2006): *Smjernice iz 2003. godine o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima i standardi Vijeća Evrope: potreba da se ojaca suradnja i sinergija sa OSCE-om*. - Parlamentarna skupština Vijeća Evrope: Preporuka 1277 (1995) o migrantima, etnickim manjinama i medijima.

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

²² Takode vidi dole stavove od 133. do 137. o uredenjima autonomija.

3) UČEŠĆE U JAVNIM POSLOVIMA

69. Savjetodavni komitet je tokom razmatranja pitanja da li pripadnici nacionalnih manjina učestvuju djelotvorno u javnim poslovima ispitao njihovu opću uključenost u donošenje odluka. Nije ispitivao samo njihovu zastupljenost i učesće u raznim mehanizmima, već je također posvetio posebnu pažnju djelotvornosti njihovog utjecaja na procese donošenja odluka. Različiti načini donošenja odluka koji postoje u državama članicama trebalo bi da vode računa o sastavu društva i da odražavaju njegovu različitost.
70. Djelotvorno učesće obuhvata širok opseg mogućih formi, kao što su razmjena informacija, dijalog, neformalno i formalno konsultiranje i učesće u donošenju odluka. Ono se može omogućiti putem različitih kanala, koji se protežu od konsultativnih mehanizama do specijalnih parlamentarnih rješenja. Narocitu pažnju bi trebalo posvetiti ravnopravnom učesću 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 Savjetodavnog komiteta, puke konsultacije kao takve ne predstavljaju zadovoljavajuće sredstvo da bi se govorilo o djelotvornom učesću.
72. Zastupljenost i učesće pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima, javnoj upravi, pravosuđu i organima za provođenje zakona je od bitnog značaja, ali nije dovoljan uslov za djelotvorno učesće. Njihovo uključivanje u izabrana tijela na različitim nivoima u velikoj mjeri zavisi od ustavnih tradicija i garancija koje osiguravaju izborni zakoni. Izbor i modaliteti izbornog sistema često imaju direktan utjecaj na djelotvornost učesća manjina u donošenju odluka. Pored mogućnosti koje pružaju dva glavna tipa izbornog sistema (većinski i proporcionalni), mogu se uvoditi i posebni mehanizmi, kao što su rezervirana poslanicka mjesta, kvote, kvalificirana većina, dvojako biranje ili pravo stavljanja veta. Uz to, manjinsko učesće u javnim poslovima mogu osnažiti i rješenja u vezi kulturne autonomije.
73. Posebne strukture vlasti koje se bave pitanjima manjina doprinose obezbjeđivanju dosljednog integriranja potreba manjina u vladine politike. Međutim, pitanja u vezi sa manjinama ne ostaju isključivo u domenu specijaliziranih organa vlasti. Manjinsku perspektivu bi trebalo uvesti u glavne tokove općih politika na svim nivoima i u proceduralne korake koje preduzimaju akteri uključeni u kreiranje politika.
74. Mediji bi trebalo da informiraju široke slojeve društva o pitanjima koja se odnose na manjine, s namjerom promoviranja duha tolerancije i interkulturalnog dijaloga.

a) Učesće pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnom procesu

i. Politicke stranke

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

skladu sa normama medunarodnog prava i principima ugrađenim u Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.²³

76. Registracija organizacija i političkih stranki nacionalnih manjina može da bude podređena određenim uslovima. Međutim, nužno je da takvi zahtjevi budu koncipirani na način koji ne ograničava, neracionalno ili u prevelikoj mjeri, 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 registriranja.²⁴
77. Države članice bi trebale da osiguraju da stranke koje zastupaju ili uključuju pripadnike nacionalnih manjina posjeduju odgovarajuće kapacitete u izbornoj kampanji. To može podrazumijevati objavljivanje izbornih reklama na manjinskim jezicima. Takođe je potrebno da vlasti razmotre pružanje mogućnosti za upotrebu manjinskih jezika u televizijskim i radio programima javnog servisa, posvećenih izbornim kampanjama, te na glasackim listićima i ostalim izbornim materijalima u područjima tradicionalno naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina, ili tamo gdje su oni prisutni u značajnom broju.²⁵
78. Političke stranke, i vodeće i one koje su formirali pripadnici nacionalnih manjina, mogu imati važnu ulogu u omogućavanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima. Interni demokratski procesi izbora njihovih kandidata od strane glavnih stranki, bitni su u obezbjeđivanju učešća pripadnika nacionalnih manjina. Uključivanje predstavnika manjina u glavne političke stranke, međutim, ne mora značiti i djelotvorno zastupanje manjinskih interesa.
79. U državama u kojima postoje značajne manjinske stranke, važno je osigurati da i druge manjinske stranke 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 mjere i javne politike koje su za njih relevantne.
81. Imajući na umu da su države članice suverene u odlučivanju o svojim izbornim sistemima, Savjetodavni komitet je istakao koliko je važno da se omogući da manjinska pitanja budu obuhvaćena tim programima. To se može postići ili zastupljenošću predstavnika manjina u predstavničkim tijelima i/ili uključivanjem njihovih interesa u program predstavničkih tijela.

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

²⁴ Vidi, na primjer, 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 mišljenje o Bugarskoj, usvojeno 27. maja 2004. godine, stavovi 61-63.

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

82. Savjetodavni komitet je primijetio da je, kada izborni zakoni postavljaju zahtjeve izbornog praga, potrebno na adekvatan način, voditi računa o njihovom negativnom utjecaju na učešće nacionalnih manjina u izbornom procesu.²⁶ Izuzeci od zahtjeva za postizanjem izbornog praga pokazali su se kao korisni u povećavanju učešća nacionalnih manjina u izabranim tijelima.

Ustavne garancije za zastupanje pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima trebalo bi da budu udružne sa djelotvornom primjenom zakona i popratnim mjerama, u razumnom vremenskom roku.²⁷ Savjetodavni komitet smatra da je od suštinskog značaja da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju ili da budu konsultirani u procesu izrade nacrtu takvih zakona i u procenju njegove primjene.

83. Države članice se podstiču da u lokalnim predstavničkim savjetima jacađu učešće pripadnika nacionalnih manjina, uključujući i one koji su u nepovoljnom položaju. U tom pogledu, Savjetodavni komitet je istakao da je potrebno obratiti odgovarajuću pažnju na mogući negativan utjecaj određenih zahtjeva za stalnim boravkom na učešće pripadnika nacionalnih manjina na lokalnim izborima.²⁸
84. Odredbe u vezi izbora, usmjerene ka unapređenju uravnoteženog prisustva žena u predstavničkim tijelima, mogu se izraditi tako da imaju pozitivan utjecaj na učešće žena pripadnica nacionalnih manjina u javnim poslovima.
85. Kakvo god rješenje da se izabere, generalno se preporučuje periodično preispitivanje, kako bi se obezbijedilo da te odredbe na odgovarajući način odražavaju razvojne tokove u društvu i potrebe pripadnika nacionalnih manjina.
86. Tamo gdje su u praksi ograničene mogućnosti zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima, u interesu jačanja njihovog učešća je potrebno razmotriti alternativne kanale, kao što su posebna rješenja radi podsticanja njihovog učešća.²⁹

iii. Administrativne granice i granice birackih okruga

87. Promjene u izbornim okruzima mogu uticati na napore da se obezbijedi djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, između ostalog, i u predstavničkim tijelima. Prilikom razmatranja reformi u vezi izbornih okruga, nužno je da države članice osiguraju da se time ne narušavaju mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina da budu izabrani.³⁰

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

²⁷ Vidi, na primjer, I mišljenje o Madarskoj usvojeno 9. decembra 2004. godine, stav 48.

²⁸ Vidi, na primjer, 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 primjer, II mišljenje o Slovačkoj Republici usvojeno 26. maja 2005. godine, stav 115. i mišljenje o Ukrajini usvojeno 1. marta 2002. godine, stav 69.

88. Kada se razmišlja o reformama koje imaju za cilj modificiranje administrativnih granica, vlasti bi trebale da se konsultiraju sa pripadnicima nacionalnih manjina, te da pažljivo razmotre mogući utjecaj takvih reformi na njihovo učešće u javnim poslovima.³¹
89. U svakom slučaju, države članice ne bi trebale da usvoje mjere koje imaju za cilj smanjenje udjela 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 rezerviranih poslanickih mjesta

90. Rješenja koja sadrže rezervirana i/ili podijeljena poslanicka mjesta za nacionalne manjine, pokazala su se u određenom broju slučajeva kao korisno sredstvo jačanja učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. Obezbjedivanje rezerviranih mjesta, bilo da se dijele između raznih nacionalnih manjina ili su određena za jednu grupu, predstavlja jedan od načina kojim se pripadnicima nacionalnih manjina može osigurati zastupanje u predstavničkim tijelima.
91. Sistem „podijeljenih mjesta“ je posebno prilagođen potrebama brojčano slabijih manjina. Da bi takvo rješenje imalo značajniji utjecaj na učešće svih nacionalnih manjina zastupljenih posredstvom podijeljenog/podijeljenih mjesta, važno je da se doticne manjine suglase sa zajedničkom strategijom i ciljevima koje bi trebalo postići putem zastupljenosti u datim izbornim tijelima. Izabrani predstavnici koji zauzimaju podijeljena mjesta trebalo bi da povedu računa o tome da zastupaju interese svih pripadnika nacionalnih manjina u izbornom okrugu. Rotiranje predstavnika različitih nacionalnih manjina može pomoći da podijeljena poslanicka mjesta zaista imaju smisla.
92. Da bi se osiguralo da rješenja sa zagarantiranim poslanickim mjestom u značajnoj mjeri doprinose djelotvornom učešću, važno je da izabrani manjinski predstavnici budu na djelotvoran način uključeni u procese donošenja odluka. Štaviše, potrebno je da imaju realnu mogućnost utjecaja na odluke koje donosi predstavničko tijelo, uključujući i one koje nisu isključivo u vezi sa nacionalnom manjinom. Zato je važno da imaju pravo na dobivanje riječi i glasanje u predstavničkom tijelu i da njihova uloga ne bude ograničena na status pukog promatrača.³³ Međutim, Savjetodavni komitet je mišljenja da jednostavno uvođenje takvih rješenja, pripadnicima nacionalnih manjina ne omogućava automatski i pravi i suštinski utjecaj u donošenju odluka.³⁴

v. Parlamentarna praksa

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

31 Vidi, na primjer, I mišljenje o „Bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji“, usvojeno 27. maja 2004. godine, stav 103.

32 Vidi član 16. Okvirne konvencije.

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

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

jezika u odborima, pokazala se narocito djelotvornom. Usprkos tome, ne smije se zanemariti važnost djelotvornog učešća u drugim parlamentarnim odborima, takode ukljucenim u aspekte manjinske zaštite. Suradnja uz prekoracenje stranackih linija podjele unutar parlamentarnih odbora jaca napore koji koriste uvođenju manjinskih pitanja u glavne politicke tokove.

95. Da bi rad takvih odbora bio djelotvoran, bitno je posvetiti odgovarajucu pažnju njihovim preporukama, narocito kada se izraduju nacrti i izmjene zakona koji 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 članicama članovi parlamenata koji zastupaju nacionalne manjine imaju pravo tipa „veta“ na nacrt zakona koji ih se direktno ticu. Ovaj mehanizam, koji može biti dragocjeno sredstvo u određenim uslovima, uvele su neke države članice kako bi predstavnicima manjina osigurale mogućnost da prihvate ili odbace zakone o pitanjima koja ih se direktno ticu.
97. Savjetodavni komitet je, međutim, primijetio da se na pravo veta obicno poziva samo kada se radi o zakonskim aktima koji se *isključivo* ticu prava i statusa pripadnika nacionalnih manjina.³⁵ Prema tome, to može biti nedovoljna garancija ukljucenosti manjinskih predstavnika u pitanja koja se njih ne ticu direktno ili isključivo.
98. Takode je prisutna zabrinutost jer takav sistem prava na veto ili prava na kvazi-veto može dovesti do paraliziranja državnih institucija.³⁶ U takvim slucajevima, mogu se određivati drugi i/ili dodatni nacini omogućavanja pripadnicima nacionalnih manjina da izražavaju svoja mišljenja u procesu donošenja zakona, kao zamjena ili dopuna sistemu veta.

vii. Zahtjevi u vezi sa državljanstvom

99. Državljanstvo je važan element koji može u znatnoj mjeri uticati na učešće manjina u javnim poslovima. Iskustvo pokazuje da zahtjevi u vezi sa državljanstvom mogu ometati djelotvorno učešće u određenim oblastima javnih poslova. Prilikom ispitivanja licnog opsega primjene Okvirne konvencije, Savjetodavni komitet je u nekoliko slucajeva zatražio fleksibilnost i inkluzivnost u pristupu koji su zauzele države članice.³⁷ Nadalje, Savjetodavni komitet je dosljedno naglašavao činjenicu da primjena Okvirne konvencije na pripadnike nacionalnih manjina koji nemaju državljanstvo može ojacati duh tolerancije, interkulturalni dijalog i suradnju.
100. Iako je nametanje određenih ograničenja nedržavljanima legitimno u pogledu njihovog prava da glasaju i da budu birani, ne bi ih trebalo primjenjivati šire nego što je to neophodno. Dok se zahtjevi u pogledu državljanstva mogu primijeniti u vezi sa parlamentarnim izborima, države članice se podsticu 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 takode 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 narocito važno u Državama članicama u kojima se politika državljanstva mijenjala.

viii. Zahtjevi u vezi sa poznavanjem jezika

101. Zahtjevi koji se odnose na poznavanja jezika postavljani kandidatima na parlamentarnim i lokalnim izborima, nisu kompatibilni sa članom 15. Okvirne konvencije. Takvi zahtjevi imaju negativan utjecaj na djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima.³⁹

b) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem specijaliziranih vladinih tijela

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 gdje takva tijela nisu uspostavljena, države članice se podstiču da ih formiraju ili, u najmanju ruku, da identificiraju kontakt mjesta za manjinska pitanja unutar javnih službi.
103. Posebna tijela ne bi trebalo da zamjenjuju, nego da dopunjuju konsultativne mehanizme nacionalnih manjina. Njihova djelotvornost u velikoj mjeri zavisi od nivoa koordinacije i komplementarnosti sa konsultativnim tijelima. Zapošljavanje i zadržavanje uposlenika porijeklom iz nacionalnih manjina i/ili sa znanjem manjinskog jezika u specijaliziranim tijelima može doprinijeti njihovom efektivnom funkcioniranju.
104. Specijalizirana vladina tijela ne bi trebala da zamjenjuju rad općih institucija vlasti za pitanja u vezi sa manjinama. Glavna uloga specijaliziranih tijela se sastoji u iniciranju i koordiniranju vladine politike na polju zaštite manjina. Ona se, stoga, smatraju važnim kanalima komunikacije između Vlade i manjina. Od suštinskog je značaja da relevantne institucije vlasti budu upoznate sa potrebama pripadnika nacionalnih manjina i da manjinska pitanja budu integrirana u glavne tokove rada ostalih vladinih službi.⁴⁰

c) Učešće pripadnika nacionalnih manjina putem konsultativnih mehanizama

i. Uspostavljenje konsultativnih mehanizama

105. Savjetovanje sa pripadnicima nacionalnih manjina je narocito važno u državama u kojima ne postoje rješenja koja omogućuju učešće pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu i drugim predstavničkim tijelima. Međutim, konsultacije same po sebi nisu dovoljan mehanizam za osiguranje *djelotvornog* učešća pripadnika nacionalnih manjina.
106. Važno je osigurati jasan pravni status konsultativnih tijela, zakonom utvrđenu obavezu konsultiranja sa njima i njihovo redovno i stalno uključivanje u procese donošenja

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

³⁹ Vidi I mišljenje o Estoniji, stav 55.

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

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

107. Vlasti takode mogu organizirati zajednicke konsultacije sa predstavnicima različitih nacionalnih manjina i/ili stupiti u neposredan dijalog sa predstavnicima pojedinih nacionalnih manjina. Dok su zajednicke konsultacije važan metod bavljenja zajednickim pitanjima i jacaanja dijaloga izmedu različitih nacionalnih manjina, dijalog je prikladan, na primjer, za razmatranje onih pitanja koja su od interesa samo za jednu odredenu nacionalnu manjinu. Savjetodavni komitet je primijetio da u nekim slucajevima nije dovoljno samo obavljati konsultacije sa krovnim tijelima nacionalnih manjina da bi se na odgovarajuci nacin uzela u obzir pitanja pojedinih nacionalnih manjina.

ii. Reprezentativnost konsultativnih mehanizama

108. Potrebno je posvetiti odgovarajucu pažnju „ukljucenosti“ i „reprezentativnosti“ konsultativnih tijela. To podrazumijeva, *izmedu ostalog*, da kod mješovitih tijela, omjer izmedu manjinskih predstavnika i zvanicnih lica ne smije rezultirati time da ovi drugi dominiraju u radu. Potrebno je, da sve nacionalne manjine budu zastupljene, ukljucujuci i brojcano manje nacionalne manjine.⁴²
109. Reprezentativnost konsultativnih tijela takode zavisi i od manjinskih organizacija i njihovih procedura imenovanja. Nadalje, kada se uspostave odredeni konsultativni mehanizmi za pojedinačne nacionalne manjine, dužnu pažnju bi trebalo pokloniti raznovrsnosti unutar te grupe.⁴³
110. Za kredibilitet konsultativnih tijela je od suštinskog znacaja da su njihove procedure imenovanja transparentne i koncipirane u bliskim konsultacijama sa nacionalnim manjinama. Države članice se podsticu da periodično kriticki sagledavaju procedure imenovanja kako bi se uvjerile da su doticna tijela maksimalno inkluzivna, da zadržavaju svoju nezavisnost u odnosu na vladu, i da istinski predstavljaju širok opseg mišljenja medu pripadnicima nacionalnih manjina. Važno je omogućiti ženama pripadnicama nacionalnih manjina da se ukljuce u konsultativna tijela.
111. Konsultacija ne bi trebalo da bude ogranicena na interese pripadnika nacionalnih manjina koji žive u oblastima sa tradicionalnom ili znatno manjinskom populacijom. Ovo podrazumijeva i to da plan ne odražava samo interese brojcano najvećih manjina.

iii. Vrste konsultativnih mehanizama

112. Dok *ad hoc* konsultacije mogu biti korisne u bavljenju posebnim pitanjima, države članice se podsticu da uspostave redovne konsultativne mehanizme i tijela sa namjerom institucionaliziranja dijaloga izmedu vlada i predstavnika manjina.⁴⁴

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

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

43 Vidi, na primjer, II mišljenje o Njemackoj usvojeno 1. marta 2006. godine, stav 152.

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

113. Mehanizmi konsultacija sa pripadnicima nacionalnih manjina ne bi trebalo da isključuju, ako je potrebno, paralelne konsultacije sa nezavisnim ekspertima. Savjetodavni komitet je u nekim slučajevima primijetio 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 za učešće pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka, naročito u oblastima nadležnosti u kojima su ovlaštenja za donošenje odluka bila decentralizirana. U takvim situacijama, važno je da lokalne i regionalne vlasti, kada se bave manjinskim pitanjima, uključuju ova konsultativna tijela u svoje procese donošenja odluka.⁴⁵

iv. Uloga i funkcioniranje konsultativnih tijela

115. Od bitnog je značaja da pravni status, uloga, dužnosti, članstvo i institucionalna pozicija konsultativnih tijela budu jasno definirani. To obuhvata opseg konsultacija, strukture, pravila kojima se rukovodi prilikom imenovanja članova tijela, kao i metode rada. Važno je osigurati da konsultativna tijela budu pravna lica, pošto nedostatak toga može narušiti njihovu djelotvornost i sposobnost da efikasno ispunjavaju svoju misiju. Metode rada konsultativnih tijela bi trebalo da budu transparentne, a njihovi pravilnici jasno definirani. Potrebno je i unaprijediti javnost rada konsultativnih tijela kako bi se ojacala transparentnost.
116. Države članice se pozivaju da preduzmu mjere kako bi omogućile pripadnicima nacionalnih manjina da saznaju za postojanje, ovlaštenja i aktivnosti takvih konsultativnih tijela. Uz to, važno je da se sastanci ovih tijela sazivaju često i redovno.⁴⁶
117. Konsultativna tijela bi trebalo blagovremeno konsultirati u procesu izrade nacrtu novih zakona, uključujući ustavne reforme koje imaju direktan ili indirektan utjecaj na manjine. Države članice bi takode trebalo da konsultiraju pripadnike nacionalnih manjina i njihove konsultativne strukture u vezi sa obavezama koje proisticu iz međunarodnih ugovora, uključujući obavještanje o obavezama od interesa za njih.
118. Da bi se podržalo djelotvorno funkcioniranje 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 države članice ohrabruju da otkriju načine unapređivanja zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru, uključujući i njihovo zapošljavanje u pravosudnim organima i organima za provođenje zakona. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi takode može pomoći upravi da bolje reagira na potrebe nacionalnih manjina.⁴⁸

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

⁴⁶ Vidi, na primjer, 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 takode napomene u stavovima 137. i 138. dole.

⁴⁸ Vidi, na primjer, 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 mjerama za implementaciju.
121. Takođe je važno unaprijediti učešće pripadnika nacionalnih manjina u sudstvu i pravosuđu. U tom smislu, mjere je potrebno sprovesti na način koji u punoj mjeri garantira nezavisnost i djelotvorno funkcioniranje sudstva.⁴⁹
122. Trebalo bi izbjegavati mjere čiji je cilj postizanje rigidne, matematičke jednakosti u zastupljenosti raznih grupa, što često predstavlja nepotrebno multipliciranje položaja. Kod takvih mjera postoji opasnost narušavanja djelotvornog funkcioniranja državne strukture i može doći do stvaranja odvojenih struktura u društvu.
123. Romi, putujući i starosjedilacki narodi, ali i brojcano male nacionalne manjine se veoma rijetko zapošljavaju u javnoj upravi, te je potrebno da vlasti tome posvete posebnu pažnju. Njihovo zapošljavanje u javnoj upravi može doprinijeti boljem imidžu i većoj svijesti o takvim manjinama u širem društvu, što će zauzvrat vjerovatno poboljšati njihovo učešće na svim nivoima.
124. Mogu se izraditi ciljane mjere za rješavanje posebnih okolnosti nejednakosti iz prošlosti, u praksama zapošljavanja nekih nacionalnih manjina, uključujući i najmarginalizirane zajednice. To znači da bi svi zaposleni trebalo da budu dovoljno obučeni i kompetentni za djelotvorno obavljanje svog posla.⁵⁰
125. Zahtjevi 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. Zahtjevi koji neopravdano ograničavaju pristup pripadnika nacionalnih manjina mogućnostima zapošljavanja u javnoj upravi nisu u skladu sa standardima utvrđenim Okvirnom konvencijom.⁵¹ Tamo gdje postoji potreba, trebalo bi osigurati 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 ocjenjivanje dejstva zapošljavanja, unapređivanja i drugih povezanih praksi manjinskog učešća u javnim službama. Korisni su za osmišljavanje odgovarajućih zakonskih i političkih mjera za bavljenje identificiranim nedostacima. Prikupljanje podataka o položaju nacionalnih manjina bi se 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 cjelokupan proces prikupljanja podataka, a metode prikupljanja podataka bi trebalo da budu izradene u tijesnoj suradnji s njima.
127. Pažnju bi trebalo posvetiti i učešću pripadnika nacionalnih manjina u rukovodećim strukturama. Djelotvorno učešće može se unaprijediti različitim mjerama, kao što je uvođenje funkcija predviđenih za predstavnike manjina na svim rukovodećim nivoima. Mjere koje isključuju pripadnike nacionalnih manjina iz pristupa javnim položajima potencijalno su diskriminacijske.⁵³

⁴⁹ Vidi, na primjer, 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 primjer, I mišljenje o Azerbejdžanu usvojeno 22. maja 2003. godine, stav 79.

⁵² Vidi Konvenciju Vijeća 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 obradenih za statističke svrhe.

⁵³ Vidi, na primjer, 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 djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka. To je naročito relevantno za regione u kojima pripadnici nacionalnih manjina žive u kompaktnim zajednicama.
129. Kako bi se osiguralo da procesi decentralizacije i prenošenja vlasti imaju pozitivan utjecaj na učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu u praksi, od ključne je važnosti definirati odnos između nadležnosti podnacionalnih i centralnih vlasti. Nedostatak jasnoće u tom pogledu može smanjiti nivo učešća pripadnika nacionalnih manjina i ometati manjinama pristup javnim financijama potrebnim za njihove aktivnosti. Važno je i da lokalne vlasti posjeduju 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, države članice se podstiču da osiguraju nacine za uključivanje regionalnih institucija i manjinskih predstavnika u procese reforme. Posebno je potrebno posvetiti pažnju potencijalno negativnim posljedicama takvih mjera na zaštitu nacionalnih manjina, prvenstveno u pogledu pristupa procesima donošenja odluka i finansijskim resursima.⁵⁵
131. Bez obzira na teritorijalnu strukturu koju su države članice usvojile, centralne vlasti bi trebalo da ostanu posvećene svojim općim dužnostima koje proizilaze iz njihovih međunarodnih obaveza i nacionalnog zakonskog okvira u pogledu učešća osoba pripadnika nacionalnih manjina u različitim sferama. U tom pogledu, države članice 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 svijesti na lokalnom i regionalnom nivou.

f) Učešće pripadnika nacionalnih manjina kroz različite autonomije

132. Okvirna konvencija ne predviđa mjere u vezi sa pravom pripadnika nacionalnih manjina na teritorijalnu ili kulturnu autonomiju. Bez obzira na to, Savjetodavni komitet je ispitao funkcioniranje i utjecaj rješenja sa teritorijalnom i kulturnom autonomijom na učešće pripadnika nacionalnih manjina u državama članicama u kojima takve autonomije postoje.
133. Savjetodavni komitet je ustanovio da u državama u kojima postoje rješenja teritorijalne autonomije, kao posljedice specifičnih istorijskih, političkih i drugih okolnosti, ona mogu ojačati djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u različitim oblastima života.
134. Savjetodavni komitet je opširnije komentirao rješenja kulturne autonomije u državama članicama u kojima su one uspostavljene. Ova rješenja kulturne autonomije garantiraju se kolektivno članovima određene nacionalne manjine, bez obzira na teritoriju. Imaju za cilj da, *između ostalog*, prenose na organizacije nacionalnih manjina važne kompetencije, te u tom pogledu, mogu doprinijeti očuvanju i razvitku manjinskih kultura.

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

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

135. U slučajevima u kojima države članice predviđaju mjere za rješenja kulturne autonomije, prateći ustavni i zakonodavni propisi bi trebali jasno da utvrduju prirodu i obim nadležnosti sistema autonomije i kompetencije autonomnih tijela. Uz to, zakonima koji se njih ticu, trebalo bi da razjasne njihov zakonski status, odnose između njih i drugih relevantnih državnih ustanova, kao i financiranje predviđenog sistema autonomije. Važno je da pripadnici nacionalnih manjina budu uključeni u to, te da se na pravi način uzimaju u obzir njihova mišljenja prilikom izrade ili izmjene zakona za rješenja autonomije.
136. Prilikom projektiranja izbornih sistema za autonomna tijela, zastupljenost zainteresiranih nacionalnih manjina bi trebala 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 ticu nacionalnih manjina

137. Raspoloživost finansijskih sredstava tijelima uključenim u zaštitu manjina je od suštinskog značaja da bi im se omogućilo provođenje njihovih misija. To podrazumijeva i raspoloživost finansijskih sredstava za konsultativne mehanizme, rješenja za kulturne autonomije i vladina tijela uključena u manjinska pitanja na svim nivoima.
138. Resurse je potrebno rasporediti srazmjerno odgovornostima datih tijela. Financiranje i budžetska rješenja za organe manjinske autonomije trebali bi da budu izradeni na način koji ne narušava njihovu operativnu autonomiju.⁵⁷ Konsultativnim tijelima bi takođe trebalo osigurati adekvatne resurse, uključujući osoblje i finansijska sredstva, kako bi se podržalo njihovo djelotvorno funkcioniranje. Resursi su potrebni i za omogućavanje njihove efikasne komunikacije sa izbornim okruzima i procenje i ocjenjivanje provođenja zakona i politika koji na njih uticu.

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

139. Bitno je da javnost bude na odgovarajući način obaviještena o pitanjima koja se odnose na pripadnike nacionalnih manjina, a to bi trebalo da bude i dio izvještavanja vodećih medija. Od suštinskog je značaja da i glavni i manjinski mediji imaju ključnu ulogu u tom procesu, ne samo prenošenjem informacija, već i promoviranjem tolerancije.⁵⁸ Istovremeno bi trebalo izbjegavati pretjeranu 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 savjetima, drugim tijelima u vezi sa medijima, kao i u produkcijskim timovima, bitno je za obezbjeđivanje adekvatnog širenja informacija o nacionalnim manjinama. U privatnom sektoru, poticanje emitiranja na manjinskim jezicima ili o pitanjima u vezi sa manjinama, može doprinijeti većem učešću pripadnika nacionalnih manjina u medijima.

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

⁵⁷ Vidi II mišljenje o Madarskoj 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 za postizanje izbalansiranog i kvalitetnog rezultata. Prilikom pripremanja Državnih izvještaja ili drugih pisanih komunikacija koje se traže kada je riječ o Okvirnoj konvenciji ili drugim međunarodnim ugovorima koji se odnose na manjinska pitanja, države članice bi trebale da poštuju principe sadržane u članu 15. Okvirne konvencije i da konsultiraju pripadnike nacionalnih manjina. U ovom i drugim kontekstima, važno je da se sugovornici, kao što su konsultativna tijela, ne shvataju kao isključivi sugovornici, već da državne vlasti uključe u konsultativni proces i druge aktere, naročito manjinske ili/ nevladine organizacije. Savjetodavni komitet pozdravlja činjenicu da su u Državnim izvještajima uključeni komentari koje su ponudili predstavnici manjina i civilnog društva, kao i komentari u vezi sa Mišljenjima Savjetodavnog komiteta.
142. Savjetodavni komitet takode pozdravlja alternativne izvještaje koje su pripremili nevladini akteri. Oni često predstavljaju dragocjen 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 konsultiranja i da države članice omoguće da se kompletni tekstovi Mišljenja Savjetodavnog komiteta i Rezolucija Komiteta ministara Vijeća 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 izvještaj, budu na raspolaganju na lokalnim jezicima, tako da manjine na inkluzivan način mogu učestvovati u tom procesu.
144. Savjetodavni komitet je ohrabrio države članice da izgrade sistem redovnih konsultacija, koji bi manjinskim predstavnicima dao mogućnost da između dva ciklusa monitoringa Okvirne konvencije raspravljaju o važnim pitanjima, što se može odvijati u vidu dodatnih seminara ili sl. Taj dijalog je ključan da bi se reagiralo na specifične zahtjeve, ali i za izgradnju povjerenja i vjere u primjenu Okvirne konvencije. Time se stvara klima tolerancije i dijaloga, što omogućava da razlicitost bude generator i činilac, ne podjele, već obogaćenja za svako društvo.

IV DIO - ZAKLJUCCI

145. Ovaj Komentar predstavlja rezultat napora Savjetodavnog komiteta da sacini rezime svog tumacenja clana 15. i s njim u vezi clanova Okvirne konvencije koji su ukljuceni u primjenu ove Konvencije. Krajnji cilj je pružanje pomoci za unapredenje ucešca pripadnika nacionalnih manjina u raznim oblastima života, poboljšanje implementacije principa Okvirne konvencije i pomoc državnim vlastima u izgradnji integrisanijeg i funkcionalnijeg društva.
146. Zasnovan direktno ili indirektno na radu Savjetodavnog komiteta u vezi sa određenom državom, Komentar nudi donosiocima odluka, nosiocima javnih funkcija, nevladinim organizacijama, naucnicima i drugim zainteresiranim licima, a ne samo manjinama, analizu mogucih opcija koje im omogucavaju da prilikom izrade zakona i politika usmjerenih na poboljšanje ucešca manjina naprave odgovarajuće izbore, zasnovane na informacijama. da bi ta rješenja bila održiva, nužno je postici suglasnost između vlasti i nacionalnih manjina. Takode je važno voditi racuna o stavovima vecinskog stanovništva i o prirodi odnosa koji preovladavaju među različitim grupama u društvu.
147. Ocgledno je, da se različita rješenja primjenjuju na različite manjine, kao i za različite situacije koje prevladavaju u državama clanicama. Preduzete mjere u nekim državama clanicama po mišljenju Savjetodavnog komiteta, adekvatne su za provodenje clana 15. Okvirne konvencije, u datim okolnostima. Ipak, važno je podsjetiti da mjere koje vode djelotvornom ucešcu u jednoj državi clanici, ne moraju nužno imati isti utjecaj u drugacijem kontekstu. Shodno tome, potrebno je da u svjetlu situacije u zemlji, države clanice procijene primjenljivost i djelotvornost mjera koje su u drugim državama rezultirale povećanim ucešcem nacionalnih manjina. U ovom Komentaru, cilj Savjetodavnog komiteta je da istakne ona iskustva iz kojih je moguće izvuci smislene i sadržajne zaključke u korist svih država clanica.
148. Uz to, cinjenica da se akcije koje preduzimaju države clanice mogu smatrati zadovoljavajucim u datim okolnostima i u datoj fazi procesa monitoringa, ne znaci da ce biti dovoljne da osiguraju usuglašenost sa standardima Okvirne konvencije u buducnosti. Stoga je ovaj Komentar pokušaj da se državama clanicama pomogne u stvaranju uslova koji ce im omoguciti da na održiv način ispune odredbe Okvirne konvencije u buducnosti, i da usvoje dugorocnije perspektive u pogledu zaštite manjina i društvenih odnosa koje žele da postignu.
149. Osim toga, položaj manjina i vecine je u stalnoj evoluciji, i tokom vremena ce se stvoriti ili pojaviti novi problemi. Neka od vec pomenutih pitanja u ovom Komentaru, posebno na polju ucešca u društveno-ekonomskom životu, još nisu u punoj mjeri istražena i analizirana, ni od strane Savjetodavnog komiteta u pojedinacnom ispitivanju zemalja, niti od strane ostalih aktera ukljucenih u zaštitu manjinskih prava. I dalje je potrebno posvecivati pažnju citavom nizu takvih pitanja, narocito onim koja se ticu djelotvornog ucešca u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. Primjeri pitanja koje bi trebalo dalje istraživati protežu se od utjecaja ekoloških problema na ucešce pripadnika rizicnih manjina do pristupa pripadnika nacionalnih manjina kreditnim i bankarskim uslugama.

150. Savjetodavni komitet ce morati ponovo da procjenjuje i druga pitanja u narednom ciklusu monitoringa, kada mu na raspolaganju budu dugorocniji aspekti njihovog utjecaja na ucešce. Kao što je vec pomenuto u Uvodnim napomenama, ovaj dokument bi trebalo shvatiti kao živ instrument, koji je potrebno razvijati paralelno sa razvojem monitoringa primjene Okvirne konvencije.

DODATAK
RELEVANTNOST OSTALIH CLANOVA OKVIRNE KONVENCIJE
ZA TUMACENJE CLANA 15.

1. Clan 3⁵⁹

151. U članu 3 Okvirna konvencija propisuje pravo pripadnika nacionalnih manjina da slobodno biraju da li će biti tretirani kao manjina ili ne. Uključivanje u licni opseg primjene Okvirne konvencije važno je za provođenje manjinskih prava sadržanih u Okvirnoj konvenciji, uključujući i pravo na djelotvorno učešće u svim oblastima života. U ispitivanju licnog opsega primjene Okvirne konvencije, Savjetodavni komitet je dosljedno preporučivao državama članicama da izbjegavaju proizvoljna i neopravdana isključivanja iz zaštite koju daje Okvirna konvencija i da izaberu „inkluzivan“ pristup. U mnogim slučajevima, Komitet je pozvao države članice da preispitaju i razmotre proširenje licnog opsega primjene Okvirne konvencije u skladu sa promijenjenim okolnostima.

Clan 6⁶⁰

152. Clan 6(1) Okvirne konvencije poziva države članice da podsticu „duh tolerancije i interkulturalnog dijaloga“ i da unapreduju „uzajamno poštovanje i razumijevanje“ među osobama koje žive na njihovoj teritoriji. Kao što je gore već spomenuto,⁶¹ djelotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u raznim sferama života predstavlja važno sredstvo za jačanje interkulturalnog dijaloga.
153. Istovremeno, djelotvornost učešća pripadnika nacionalnih manjina zavisi od postojanja atmosfere uzajamnog poštovanja, tolerancije i priznavanja u društvu. Prema tome, bitno je da države članice poduzmu mjere za poticanje interkulturalnog dijaloga između većine i manjina, kao i između različitih manjina i, općenito, između svih osoba koje žive na njihovoj teritoriji. U tom kontekstu, Savjetodavni komitet je često podvlacio važnost politika integracije, i kao načina unapređivanja jednakih mogućnosti, i kao načina za sprečavanje napetosti u društvu.
154. Nadalje, Savjetodavni komitet je često isticao važnost učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka koje se odnose na aktivnosti unapređivanja boljeg poznavanja manjinskih kultura u cijelom društvu. Ovo obuhvata i polje obrazovanja, naročito kod odlučivanja o uključivanju elemenata o nacionalnim manjinama u nastavne materijale, medije, te 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 opredjeljenja ili vršenja prava vezanih za to opredjeljenje. 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) Države članice treba da podsticu duh tolerancije i medukulturalnog dijaloga i preduzimaju efikasne mjere za unapređenje uzajamnog poštovanja i razumijevanja i suradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na njihov etnicki, kulturni ili vjerski identitet, posebno u oblasti obrazovanja, kulture i medija.

6(2) Države članice se obavezuju da preduzmu odgovarajuće mjere zaštite lica izloženih prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etnickog, kulturnog ili vjerskog identiteta.

⁶¹ Vidi stav 21.

Clan 7⁶²

155. Od država članica se zahtijeva 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 stranki, koje su važni oblici participacije. Države članice bi trebalo da se uzdržavaju od svakog neopravdanog miješanja 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 djelatnost. Pravo na slobodu okupljanja i udruživanja je preduvjet za ostvarivanje odredbi iz člana 15, čak i ako to nije samo po sebi dovoljno da osigura djelotvorno učešće.

Clan 9⁶³

156. Clan 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 uopće, naročito putem medija. Nadalje, član 9 (1) zahtijeva da države članice osiguraju poštovanje zabrane diskriminacije u pristupu manjina medijima. Prema članu 9 (4) Okvirne konvencije, od vlasti se zahtijeva da usvoje odgovarajuće mjere 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 dio publike, kao vlasnici medija i kao predstavnici manjina u glavnim medijima.
158. Adekvatan pristup pripadnika nacionalnih manjina glavnim i manjinskim medijima značajno doprinosi njihovom djelotvornom učešću u društvu, naročito u kulturnom životu. To olakšava jačanje svijesti velikog dijela društva o kulturi i identitetu manjina. Osim toga, mogućnost da nacionalne manjine kreiraju i koriste svoje vlastite medije je već samo po sebi efektivna forma učešća, naročito u javnim poslovima i u kulturnom životu. To također može biti od direktne ili indirektno socijalne i ekonomske koristi za pripadnike nacionalnih manjina.

Clan 10⁶⁴

159. Pravo na slobodnu usmenu i pismenu upotrebu manjinskih jezika u privatnom i javnom životu, kao i u odnosima sa upravnim vlastima, predstavlja 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 primjer, politike zapošljavanja državnih službenika

⁶² Države članice će osigurati poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti.

⁶³ 9(4) U okviru svojih pravnih sistema, države članice će usvojiti adekvatne mjere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informiranja, 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 zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, države članice će nastojati da osiguraju, koliko je to moguće, uslove koji bi omogućili da se manjinski jezik koristi u odnosima između tih pripadnika i organa uprave. 10(1) Države članice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na korištenje, 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 zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, države članice će nastojati da osiguraju, 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 doprinijeti djelotvornijoj komunikaciji pripadnika nacionalnih manjina sa vlastima. Mogućnost korištenja manjinskih jezika u lokalnim predstavničkim tijelima može omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina djelotvornije učešće u donošenju odluka. Nasuprot tome, strogi jezički zahtjevi mogu ozbiljno ometati učešće nacionalnih manjina u nekim oblastima života, naročito u društvenom i privrednom životu i u izbornim procesima. Ipak, ne smije se podcijeniti važnost znanja zvaničnog jezika, pošto i to doprinosi djelotvornom učešću pripadnika nacionalnih manjina.⁶⁶

Clanovi 12, 13. i 14.

160. Clanovi 12, 13. i 14. Okvirne konvencije sadrže u sebi odredbe širokog opsega na polju obrazovanja, koje je Savjetodavni komitet opširno analizirao u Komentaru na obrazovanje usvojenim 2006. godine⁶⁷.
161. Clan 12 (1) zahtijeva da države članice poduzmu mjere za njegovanje znanja o kulturi, jeziku, istoriji i religiji nacionalnih manjina i vecinske populacije. Zajedno sa članom 6 (1),⁶⁸ član 12. stoga postavlja cilj za države članice da unaprijede klimu uzajamnog razumijevanja i interkulturalnog dijaloga, što je preduvjet za djelotvorno 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 razmjene između učenika i nastavnika, kako je istaknuto u članu 12 (2). Osim toga, shodno tom članu, Savjetodavni komitet je često preporučivao vlastima da omoguće učešće pripadnika nacionalnih manjina u pripremi zakona o obrazovanju, u monitoringu i ocjenjivanju obrazovnih politika i programa, naročito onih koji se njih tiču.
162. Clan 12 (3) Okvirne konvencije je naročito relevantan prilikom analize člana 15. jer zahtijeva od država članica da unapređuju jednake mogućnosti pripadnicima nacionalnih manjina u pristupu obrazovanju na svim nivoima, uključujući stručnu obuku i obrazovanje odraslih.
163. Clanovi 14 (1) i (2),⁶⁹ s jedne strane, utvrđuju pravo pripadnika nacionalnih manjina da uče svoj manjinski jezik, te propisuju da bi države članice trebalo da, pod određenim uslovima, ulažu napor u osiguravanje 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 takode primjedbe u vezi člana 14. niže.

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

⁶⁸ Vidi stav 152. gore.

⁶⁹ 14 (1) Države članice 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 zahtjeva, države članice će nastojati da osiguraju, koliko god je moguće i u okviru svojih obrazovnih sistema, da pripadnici tih manjina imaju odgovarajuće mogućnosti da imaju nastavu na maternjem jeziku ili dobivaju časove iz tih jezika.

14 (3) Stav 2. ovog člana primijenice 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 su 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 mjeri odražavaju u članu 14.

164. Savjetodavni komitet je u mnogim slučajevima naglasio važnost djelotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina za implementaciju prava sadržanih u članu 14. Narocito je bitno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u odlukama donijetim u vezi sa organiziranjem 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 države članice neće sprecavati 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 nacionalnom i međunarodnom nivou.
166. Član 18 (2), kao i član 17. potiče proaktivan pristup prekograničnoj suradnji, ali između država. Prekogranična suradnja može u značajnoj mjeri doprinijeti razvijanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima i u društvenom, ekonomskom i kulturnom životu.

⁷¹ Vidi takođe primjedbe pod članom 10. gore.

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

⁷³ 17 (1) Države članice 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 vjerski identitet ili zajedničko kulturno nasljeđe.

17 (2) Države članice 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) Gdje je to potrebno države članice će preduzeti mjere za podsticaj prekogranične suradnje.