



Стразбур, 5 мај 2008 година

ACFC/31DOC(2008)001

**СОВЕТОДАВЕН КОМИТЕТ ЗА РАМКОВНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА
ЗАШТИТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА**

КОМЕНТАР ЗА

**ЕФЕКТИВНОТО УЧЕСТВО НА ЛИЦА
ШТО ИМ ПРИПАЃААТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА
ВО КУЛТУРНИОТ, СОЦИЈАЛНИОТ, ЕКОНОМСКИОТ И ЈАВНИОТ
ЖИВОТ**

Усвоен на 27 февруари 2008 година

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	
I ДЕЛ ВОВЕД	
II ДЕЛ ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАБЕЛЕШКИ	
1. МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ЕФЕКТИВНО УЧЕСТВО НА ЛИЦАТА ШТО ИМ ПРИПАЃААТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА: РАМКОВНАТА КОНВЕНЦИЈА И ДРУГИ МЕЃУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ.....	
2. КЛУЧНИТЕ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ЧЛЕНОТ 15 ОД РАМКОВНАТА КОНВЕНЦИЈА	
а) Ефективно учество, целосна и ефективна еднаквост и промовирање на идентитетот и културата на националните малцинства	
б) Ефективно учество за „прашања коишто влијаат на националните малцинства“ ...	
в) „Ефективноста“ на учеството	
г) Ефективно учество на националните малцинства и меѓукултурниот дијалог	
III ДЕЛ КЛУЧНИТЕ ПРАШАЊА ЗА УЧЕСТВОТО НА ЛИЦАТА ШТО ИМ ПРИПАЃААТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА ВО КУЛТУРНИОТ, СОЦИЈАЛНИОТ, ЕКОНОМСКИОТ И ЈАВНИОТ ЖИВОТ	
1) УЧЕСТВО ВО ЕКОНОМСКИОТ И СОЦИЈАЛНИОТ ЖИВОТ	
а) Достапноста на статистички податоци за социо-економската состојба во која се наоѓаат на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства	
б) Закони коишто забрануваат дискриминација во социо-економскиот живот	
в) Капацитетот на јавните служби за справување со социо-економските потреби на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства	
г) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот во неразвиените региони	
д) Учество во социо-економскиот живот на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства	
ѓ) Пристап до земја и имот како услов за учество во социо-економскиот живот.....	
е) Жителство, јазик и други барања како услов за учество во социо-економскиот живот	
ж) Станбени стандарди и учество во социо-економскиот живот	
з) Здравствена заштита и учество во социо-економскиот живот	
2) УЧЕСТВО ВО КУЛТУРНИОТ ЖИВОТ	
3) УЧЕСТВО ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ	
а) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во законодавниот процес	
i. Политичките партии	
ii. Каков вид на изборни системи има на национално, регионално и локално ниво	
iii. Административните граници и границите на изборните единици	
iv. Системот на загарантирани места	
v. Парламентарната пракса	
vi. Правата на „вето“	
vii. Барањето на државјанство	
viii. Барањара за познавање на јазикот	

б) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку специјализирани владини тела	
в) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку консултативни механизми	
i. Воспоставување на консултативни механизми	
ii. Претставителноста на консултативните механизми	
iii. Видови на консултативни механизми	
iv. Улогата и функционирањето на консултативните тела	
г) Претставеност и учество на лицата што им припаѓаат на националните малцинства во јавната администрација, во судството и во извршната власт	
д) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку субнационалните форми на владеење	
ѓ) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку договори за автономија	
е) Достапност на финансиски ресурси за активностите што се однесуваат на малцинствата	
ж) Медиумите како извор за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот	
з) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во мониторингот на Рамковната конвенција	
IV ДЕЛ ЗАКЛУЧОЦИ	

ДОДАТОК РЕЛЕВАНТНОСТА НА ДРУГИТЕ ЧЛЕНОВИ ОД РАМКОВНАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ТОЛКУВАЊЕТО НА ЧЛЕНОТ 15	
---	--

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Членот 15 од Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства уредува дека Државите „ќе ги создадат потребните услови за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во културниот, социјалниот, економскиот и јавниот живот, особено во оние кои најмногу ги поѓаѓаат“.

Целта на овој Коментар е да се воспостави толкување на Советодавниот комитет за одредбите во рамките на Рамковната конвенција што се однесува на ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, исползувајќи ги Мислењата на Советодавниот комитет конкретно за дадената земја, акои биле усвоени меѓу 1999 и 2007 година. Коментарот има за цел да обезбеди корисна алатка за државните власти и оние што одлучуваат, за високите државни функционери, организациите на малцинствата, невладините организации, научните работници и другите засегнати страни инволвирани во заштитата на малцинствата.

Додека Коментарот пред сè се фокусира на партиципаторните механизми на домашно ниво, многу е важно лицата коишто припаѓаат на националните малцинства исто така да се вклучени во сите фази од процесот на следење и имплементација на меѓународните инструменти, а особено на Рамковната конвенција со цел да се постигне избалансиран и квалитетен исход.

УЧЕСТВО ВО ЕКОНОМСКИОТ И СОЦИЈАЛНИОТ ЖИВОТ

Ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства го опфаќа нивниот економски и социјален живот како и нивниот ангажман во политичката и јавната сфера.

Ефективното учество значи Државите не само да ги отстранат бариерите што им оневозможуваат на малцинствата еднаков пристап до економските сектори и социјалните услуги, за да се воспостават еднакви можности, туку исто така бара Државите да го промовираат свето учество во обезбедувањето на бенефиции и резултати.

Веродостојни и лесно достапни податоци е исклучително важен предуслов за развивање на ефективни мерки за справување со социо-економската дискриминација и охрабрување на ефективна еднаквост. Оттука, Државите треба редовно да собираат ажурирани податоци за социо-економската и образовната состојба во која се наоѓаат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства со цел да се спореди истата со состојбата на мнозинското население. Собирањето на таквите податоци треба да се прави во согласност со меѓународните стандарди за заштита на личните податоци.

Ефективното учество во социо-економскиот живот бара постоење на сеопфатно законодавство коешто забранува дискриминација по етничка основа од страна на јавните и приватните фактори. Ова законодавство треба да опфаќа вработување, домување, здравствена и социјална заштита. Исто така важно е да постојат соодветни правни лекови во случаи на дискриминација, а одособено внимание да и се посвети на повеќекратната дискриминација на жените кои им припаѓаат на националните малцинства.

Учеството на националните малцинства во социо-економскиот живот е понекогаш попречувано од административни пречки и институционален недостаток на чувствителност на нивната културна традиција и специфичните потреби. Државите треба да развијат програми за обука за персоналот од јавните служби за да им овозможат соодветно да одговорат на потребите на националните малцинства.

Информациите за јавните услуги и институциите за помош треба да се лесно достапни и, кога е тоа соодветно, да бидат достапни на јазиците на националните малцинства. Јавните институции треба да промовираат ангажирање и задржување на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

Оние лица коишто им припаѓаат на националните малцинства а коишто живеат во економски неразвиените региони, како на пример руралните, изолираните и пограничните области, области погодени од војна или региони погодени од повелкување на индустријата, треба да бидат целта на специфични мерки кои ќе овозможат ефективно социо-економско учество. Таквите мерки можат да се промовираат преку билатерална и прекугранична соработка онаму каде што тоа е возможно.

Исто така, специфичните социјални и економски мерки честопати се потребни за лицата коишто им припаѓаат на запоставените малцински групи за да се обезбеди нивна ефективна еднаквост.

Со цел да се промовира ефективна интеграција на Ромите и Чергарите во социо-економскиот живот, треба да се изработат и ефективно да се имплементираат сеопфатни и долгорочни стратегии. Спроведувањето на овие стратегии треба да се следи а ефектите да се проценат во блиска соработка со засегнатите страни.

Државите треба да ги отстранат непотребните пречки и непотребните регулативи коишто ги попречуваат економските активности специфични за одредени малцински групи, а кои се во опасност.

Со цел да се гарантира целосна и ефективна еднаквост за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во процесите на децентрализација, властите треба не само да обезбедат транспарентност туку исто така да воспостават механизми за следење и проценка. По вооружени конфликти Државите треба да овозможат обработка на барањата за имотот кој им припаѓа на националните

малцинства и нивно спроведување на ефикасен, транспарентен и недискриминачки начин.

Земјата која традиционално ја користат лицата кои им припаѓаат на одредени групи, како што се домородните народи, треба да добие посебна и ефективна заштита. Претставниците на овие групи треба да бидат вклучени во секаков вид на одлучување за правата и употребата на земјиштето во областите каде што по традиција живеат.

Пристапот до пазарот на трудот, основните социјални бенефиции и јавните услуги не треба да бидат ограничени од непотребни барања за познавање на јазикот или жителство коишто особено влијаат на лицата коишто им припаѓаат на некои од националните малцинства. Истовремено, Државите треба да осигураат процесите за евидентирање на престојот да се лесно достапни и тие не треба да ги дискриминираат - директно или индиректно - лицата коишто им припаѓаат на малцинствата и истите редовно да се следат.

Во делот на домување Државите треба да превземат решителни мерки за да стават крај на дискриминаторната пракса којашто води кон сегрегација и миграција на лицата што припаѓаат на одредени национални малцинства. Исто така, тие треба да развијат сеопфатни секторски политики за решавање на проблемите со субстандардните услови на домување и недостатокот на пристап до основната инфраструктура, што особено влијае на лицата што им припаѓаат на некои од малцинствата.

Во секторот на здравствената заштита Државите треба да обезбедат ефективна вклученост на лицата коишто припаѓаат на засегнатите национални малцинства, во дизајнирањето, имплементацијата и проценката на мерките што се превземаат во областа на здравствената заштита, заради подобра реакција на нивните специфични потреби. Медицинскиот и административниот персонал вработен во здравствениот сектор треба да се соодветно обучен, а треба да се охрабри и ангажирање на здравствени посредници коишто им припаѓаат на националните малцинства.

Исто така, политиките што промовираат еднакви можности не треба да бидат ограничени само на пристап до здравствена заштита. Тие исто така треба да имаат за цел обезбедување на квалитетни услуги за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, а коишто имаат исто влијание како и оние за остатокот на населението.

УЧЕСТВО ВО КУЛТУРНИОТ ЖИВОТ

Кога се креираат и имплементираат културните политики што влијаат на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, важно е властите соодветно да се консултираат засегнатите национални малцинства и да ги инволвираат во

процесот на одлучување за да одговарат на нивните потреби на ефективен начин. Ова поеднакво важи и за доделувањето на јавна поддршка за малцинските култури.

Процесите на дискриминација и делегирањето на надлежности за културни автономии, можат да одиграат важна улога во овозможувањето на националните малцинства да земат ефективно учество во културниот живот.

Медиумите играат огромна улога во културниот живот; имајќи го ова на ум, лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства треба да бидат во можност да создадат и да користат сопствени медиуми. Подеднакво е важно да бидат претставени во водечките медиуми со цел да се презентираат нивните гледишта во интерес на целото општеството.

УЧЕСТВО ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ

Лицата коишто припаѓаат на националните малцинства можат да бидат инволвирани во јавниот живот преку повеќе аранжмани, како што се претставеност во избраните тела и во јавната администрација на сите нивоа, консултативни механизми или организирање на културна автономија. Посебно внимание треба да се обрне на балансираната претставеност на жените и мажите кои им припаѓаат на националните малцинства.

И покрај тоа дека претставеноста на малцинствата во избраните тела може да се постигне и на други начини освен преку формирање на посебни политички партии, законите со кои се забранува формирање на партии на етничка или религиозна основа можат да доведат до несоодветни ограничувања на правото на слобода на здружување. Секакво ограничување треба да биде во согласност со принципите што се втелотворени во нормите на меѓународното право. Страните кои ги претставуваат или промовираат интересите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства треба да имаат адекватни можности за кампања во текот на изборите.

По планираните консултации, уставните гаранции треба да бидат проследени со ефективна имплементација на законите за да се осигура ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Без разлика какви аранжмани да се изберат препорачливо е да се врши периодична проверка со цел да се осигура таа соодветно да отсликува што се случува во општеството.

По правило, мерките што ја олеснуваат претставеноста на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во избраните тела треба да бидат поддржани. Исклучоци од барањата за прагови, гарантирани места или право на вето честопати се покажуваат како корисни за зголемување на нивното учество во избраните тела. Меѓутоа чистото воведување на такви аранжмани автоматски не им обезбедува на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства вистинско и значително влијание во процесот на одлучување. Во одредени конкретни околности, системот на право на 'вето' или 'квази вето' може дури да доведе и до

парализирање на државните институции. Во вакви случаи алтернативните начини треба да им овозможат на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства да земат учество во процесот на одлучување, под услов да бидат изнајдени.

Воведувањето на собраниски комисии за надгледување на прашањата поврзани со малцинствата можат да допринесат за оджување на прашањата што им се важни на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства високо на собраниската агенда. Меѓутоа овие проблеми исто така треба да бидат нагласени и во другите собраниски комисии.

Начинот на кој административните или границите на изборните единици се исцртуваат можат да влијаат на учеството на малцинствата. Државите треба да осигураат измените во изборните единици да не ги намалат можностите за избор на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

Државјанството е важен елемент којшто може да влијае на учеството на малцинствата во јавниот живот. Иако е законски да се наметнат одредени ограничувања за оние што не се државјани во однос на нивното право да гласаат и да бидат избрани, тие не смеат да се применуваат пошироко од потребното. Државите се охрабруваат да им овозможат на оние што не се државјани да гласаат и да се појават како кандидати на локални избори. Барањата за добро познавање на јазикот што им се наметнуваат на кандидатите на парламентарните и локалните избори не се во согласност со Членот 15 од Рамковната конвенција, и можат да имаат негативно влијание на ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот.

Механизмите за консултирање се дополнителен начин што им овозможува на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да земат учество во процесите на одлучување. Меѓутоа, токму како што претставеноста во избраните тела може да биде недоволна за да се обезбеди доволно влијание врз одлучувањето, чистите консултации не можат да бидат доволни механизми за обезбедување на ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Имајќи ја на ум потребата за се земат во предвид националните услови, Државите треба да бидат охрабрени да дизајнираат систем што обезбедува како претставеност така и консултирање со националните малцинства.

Консултативните тела треба да имаат јасен правен статус, а обврската за нивно консултирање треба да биде вградена во закон. Исто така вклученоста во процесите на одлучување треба да биде редовна и од постојана природа. Исто така треба да се посвети соодветно внимание за да се овозможи консултативните тела да бидат инклузивни и репрезентативни. Процедурите за назначување треба да бидат транспарентни и дизајнирани во блиска консултација со претставниците на националните малцинства. Тие треба периодично да се разгледуваат за да се осигура засегнатите тела да претставуваат широк спектар на гледишта меѓу лицата што им припаѓаат на националните малцинства. Консултативните тела исто така треба редовно да се осврнуваат на прашањата што се однесуваат на бројно

помалите малцинства и лицата што им припаѓаат на националните малцинства што живеат надвор од областите со традиционално или значително малцинско население.

Јавната администрација, судството, агенциите за спроведување на законот и извршните тела треба во рамките на можното да ја отсликаат разновидноста на општеството. Затоа треба да се промовира ангажирање на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства во јавните институции. Меѓутоа мерките чија цел е постигнување на ригидна, математичка еднаквост во претставувањето на различните групи треба да се избегнуваат. Барањата на државата за добро познавање на јазикот кои им се наметнуваат на вработените во јавната администрација не треба да одат подалеку од она што е неопходно за работното место или службата што е во прашање. Поголемо внимание треба да им се посвети на Ромите и Чергарите и бројно помалите национални малцинства, кои честопати се крајно недоволно претставени во јавната администрација.

Државите се охрабруваат да воспостават владини структури кои ќе работат со националните малцинства. Улогата на овие структури треба да биде таква што ќе иницира и координира владина политика на полето на заштитата на малцинствата. Координацијата меѓу овие структури од една страна и консултативните механизми на малцинствата и другите владини структури од друга страна е многу важна. Таквите договори можат да помогнат да обезбедат малцинските прашања да станат приоритет во владините политики.

Уставното уредување на Државата може да има одлучувачко влијание врз ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот. Со оглед на потребата да се земат во предвид националните услови, суб-националните форми на владеење и малцинските автономни самоуправи можат да бидат вредна алатка за негување на ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во повеќе области од животот. Без разлика на уставното уредување на Државата, централните власти треба да останат предадени на своите обврски кон лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства а што произлегува од меѓународната и националната законодавна рамка.

Соодветни човечки и финансиски ресурси треба да бидат достапни за да им се овозможи на телата ангажирани околу малцинските прашања ефективно да си ја вршат својата работа.

Неопходно е јавноста да е соодветно информирана како од страна на водечките медиуми така и од медиумите на малцинствата за политичките прашања што се релевантни за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Оттука важно е да се обезбеди соодветно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во различни тела поврзани со медиумите како што се надзорните одбори и независните регулаторни тела, комитетите на јавниот сервис за радиодифузија и ревизорските совети.

I ДЕЛ ВОБЕД

1. Ефективното учество на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства во различни области од јавниот живот е неопходно за да се обезбеди социјална кохезија и развој на едно вистинско демократско општество. Затоа Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства¹ (во понатамошниот текст 'Рамковната конвенција') уредува во својот Член 15 дека Државите „ќе ги создадат потребните услови за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во културниот, социјалниот, економскиот и јавниот живот, особено на оние кои најмногу ги поаѓаат“.

2. Со оглед на важноста на ефективното учество за заштита на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства, Советодавниот комитет за Рамковната конвенција (во понатамошниот текст 'Советодавниот комитет') одлучи да го посвети својот втор тематски коментар за учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социјалниот, економскиот, културниот и во јавниот живот. Главната цел на овој коментар е да се нагласи толкувањето дадено од Советодавниот комитет, во главно во своите Мислења за земјите усвоени меѓу 1999 година и 2007 година, во однос на одредбите од Рамковната конвенција во врска со ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Коментарот има за цел да обезбеди корисна алатка за државните власти и оние што одлучуваат, за високите државни функционери, организациите на малцинствата, невладините организации, научните работници и другите засегнати страни инволвирани во заштитата на малцинствата.

3. Прелиминарните забелешки на Коментарот претставуваат размислувања за важноста на учеството и неговата релевантност за ефективно уживање на другите права што се гарантираат во Рамковната конвенција. Самиот Коментар анализира повеќе клучни наоди за ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, како што поконкретно е идентификувано во Мислењата за земјите според различни членови од Рамковната конвенција (III Дел). Во своите заклучоци, Коментарот ги нагласува главните предизвици коишто остануваат на ова поле и ги идентификува областите на кои дополнително внимание ќе треба да се обрне од страна на Советодавниот комитет во идниот мониторинг на земја по земја. Додатокот содржи анализа на односите меѓу Членот 15 и другите членови од Рамковната конвенција. Овој Коментар треба да се сфати како жив документ којшто ќе треба да биде дополнително развиен со напредокот на мониторингот во рамките на Рамковната конвенција.

4. Во елаборирањето на овој Коментар, Советодавниот комитет спроведе широки консултации со претставниците и организациите на националните

¹ Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства која беше усвоена во 1994 година, претставува главниот инструмент на Советот на Европа во заштитата на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Таа стапи на сила во 1998 година и до сега е ратификувана од 39 земји-членки.

ACFC/31DOC(2008)001

малцинства, академската јавност и други засегнати страни со цел да обезбеди Коментарот да биде колку што е можно посеопфатен и истиот соодветно да ги отсликува главните предизвици со кои се соочуваат националните малцинства.

II ДЕЛ ПРЕЛИМИНАРНИ ЗАБЕЛЕШКИ

1. МЕЃУНАРОДНИТЕ СТАНДАРДИ ЗА ЕФЕКТИВНО УЧЕСТВО НА ЛИЦАТА КОИШТО ИМ ПРИПАЃААТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА: РАМКОВНАТА КОНВЕНЦИЈА И ДРУГИ МЕЃУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ

5. Заштитата на националните малцинства и на правата и слободите на лицата коишто ИМ припаѓаат на националните малцинства, како што е дадено во Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, претставува интегрален дел од меѓународната заштита на човековите права.² Оттука правото на ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во културниот, социјалниот, економскиот и јавниот живот како што е дадено во Членот 15 од Рамковната конвенција исто така претставува дел од меѓународната заштита на човековите права.

6. Иако Рамковната конвенција ги штити правата на поедини личности што им припаѓаат на националните малцинства,³ уживањето на одредени права, вклучително и правото на едекативна заштита има колективна димензија. Ова значи дека во некои права може ефективно да се ужива само во заедница со други лица коишто им припаѓаат на националните малцинства.⁴

7. Покрај Рамковната конвенција има и други меѓународни документи коишто се релевантни за учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Советодавниот комитет ги зеде во предвид стандардите што се содржани во овие меѓународни текстови кога се изготвуваше овој Коментар. Тие се движат од законски обврзувачките стандарди до препораки и насоки. Законски обврзувачките стандарди ги вклучуваат оние што се содржани во Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и релевантното прецедентно право на Европскиот суд за човекови права, ревидираната Европска социјална повелба или Европската повелба за регионални и малцински јазици. Препораките од Лунд за ефективно учество на националните малцинства во јавниот живот објавени од Високиот комесар на ОБСЕ за национални малцинства, исто така се внимателно разгледани од страна на Советодавниот комитет во својата анализа на Членот 15 од Рамковната конвенција. Обединетите нации исто така допринесоа за развивање на норми на полето на учеството, имено преку Декларацијата за правата на лицата што им припаѓаат на национални или етнички, религиозни или лингвистички малцинства (усвоена во 1992 година), Декларацијата за правата на домородното народи (усвоена во 2007 година) и на погенерално ниво,

² Погледнете го Членот 1 од Рамковната конвенција.

³ Погледнете го Извештајот со појаснување на Рамковната конвенција за Членот 1 од Рамковната конвенција, став 31.

⁴ Погледнете во Член 3 став 2 од Рамковната конвенција. „Лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства можат да ги уживаат правата и слободите кои произлегуваат од принципите што се втемелени во актуелната Рамковна конвенција како поединици но и во заедница со други“.

во Меѓународната конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

2. КЛУЧНИТЕ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА ЧЛЕНОТ 15 ОД РАМКОВНАТА КОНВЕНЦИЈА

8. Членот 15 е централната одредба на Рамковната конвенција од повеќе аспекти. Нивото на учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во сите сфери на животот може да се смета за еден од индикаторите на нивото на плурализам и демократија на општеството. Затоа креирањето на услови за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, од страна на Државите треба да се смета како формирање на интегрален дел од имплементацијата на принципите на добро владеење во едно плуралистичко општество.

9. Ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства исто така е од клучна важност за социјалната кохезија бидејќи држењето на националните малцинства на периферијата на општеството може да доведе до социјално исклучување и тензии меѓу групите. Маргинализирањето на лицата што им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот исто така има импликации за земјата во целина, со ризик да се изгуби нивниот допринос и дополнителен инпут во општеството.

10. Членот 15, како и другите одредби содржани во Рамковната конвенција, наметнува обврска за Државите за резултати: тие да обезбедат постоење на услови за ефективно учество, но најсоодветните средства за да се постигне оваа цел се оставаат на маргините од нивното разбирање. Овој Коментар има за цел да им овозможи на Државите анализа за постоечките искуства за да им помогне да ги идентификуваат најефективните мислења.

11. Промовирањето на ефективно учество на лицата што им припаѓаат на националните малцинства во општеството бара континуиран и суштински дијалог, како меѓу лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и мнозинското население така и меѓу лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и властите. Овие две димензии на дијалог можат да се постигнат единствено доколку постојат ефективни канали за комуникација.

12. Советодавниот комитет смета дека механизмот за мониторинг што е воспоставен според Рамковната конвенција сам по себе е корисен процес за да се олесни дијалогот меѓу лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и властите.

а) Ефективно учество, целосна и ефективна еднаквост и промовирање на идентитетот и културата на националните малцинства

13. Додека Членот 15 е централна одредба во Рамковната конвенција посветена на правото на ефективно учество, учеството исто така е клуч на полното уживање на другите права заштитени во согласност со Конвенцијата.⁵ Односот меѓу Членот 15 и Членовите 4 и 5, во овој контекст е особено важен. Имено членовите 15, 4 и 5 можат да се сметаат за аглите во еден триаголник коишто заедно ги формираат носечките темели на Рамковната конвенција.

14. Членот 4 бара од Државите да промовираат целосна и ефективна еднаквост за лицата што им припаѓаат на националните малцинства во сите области на животот. Ова го вклучува и правото на еднаква заштита од законот и пред законот и правото да се биде заштитен од сите форми на дискриминација засновани на етничкото потекло и други основи. Целосната и ефективна еднаквост исто така ја наметнува потребата властите да превземат специфични мерки со цел да се надмине минатото или структуралните нееднаквости и да се обезбеди лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и лицата коишто му припаѓаат на мнозинството да имаат еднакви можности во различните области. Членот 5 наметнува обврска за Државите „да ги промовираат условите потребни за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да ја одржат и развијат својата култура и да ги сочуваат основните елементи на нивниот идентитет, имено нивната религија, јазик, традиции и културно наследство“ со цел да се гарантира, *на ефективен начин*, нивното право на идентитет.

15. Правото на ефективно учество, како што е дадено во Членот 15, овозможува она што ги загрижува лицата коишто им припаѓаат на малцинствата во однос на полната и ефективна еднаквост и во врска со нивното право за заштита и развој на својот специфичен идентитет, да биде чуено и ефективно земено во предвид.

б) Ефективно учество за „прашања коишто влијаат на националните малцинства“

16. Членот 15 бара од Државите да креираат услови што се потребни за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во однос на различните прашања, *поконкретно оние што се важни за нив*. Овој дел од Членот 15 бара Државите да посветат посебно внимание на инволвираноста на лицата што им припаѓаат на националните малцинства во процесите на одлучување за прашања што се релевантни за нив. Советодавниот комитет дава опширни коментари за различните механизми кои ги имаат воспоставено Државите за да ги вклучат претставниците на националните малцинства во советодавните процеси и процеси на одлучување за прашања што се релевантни за нив. Овие коментари се фокусираат на механизми за вклучување на националните малцинства во одлучувањето за специфични културни, социјални и економски политики како и во јавниот живот.

17. Истовремено, Советодавниот комитет честопати има нагласувано дека лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства исто така треба да имаат

⁵ Погледнете го Додатокот на Коментарот.

влијание врз прашања кои не се однесуваат исклучиво на нив како членови на општеството во целост. Учесството во јавниот живот е навистина важно не само за да се осигура дека она што ги загрижува лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства ќе се земе во предвид, но исто така ќе им се овозможи да влијаат на општата насока во развојот во општеството.

в) „Ефективноста“ на учеството

18. Друго централно прашање во однос на Членот 15 е значењето на „ефективност“ во контекст на учеството на малцинството. Ефективноста“ на учеството не може да се дефинира и мери со апстрактни термини. Кога се разгледува дали учеството на лицата што им припаѓаат на националните малцинства е ефективно, Советодавниот комитет не само што ги проверува средствата кои промовираат целосна и ефективна еднаквост за лицата коишто припаѓаат на националните малцинства, туку исто така го зеде во предвид нивното влијание врз состојбата во која се наоѓаат засегнатите лица и врз општеството во целост. Ова влијание има квалитативни и квантитативни димензии и може да се гледа на него на различен начин од различни фактори, во зависност од нивниот ангажман во процесите.

19. Оттука не е доволно за Државата формално да обезбедуваат учество на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства. Тие исто така треба да осигураат нивното учество да има значително влијание врз одлуките кои се носат, и да постои, колку што е тоа возможно, заедничка сопственост на донесените одлуки.

20. Слично на тоа, мерките превземени од страна на Државите за подобрување на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот треба да имаат влијание и врз нивниот пристап до пазарот на трудот како поединечни економски фактори, нивниот пристап до социјалната заштита и во крајна линија нивниот квалитет на живеење. На целосната и ефективна еднаквост може во овој контекст да се гледа како резултат на ефективното учество.

21. Тоа може да биде предизвик за претставниците на националните малцинства ефективно да учествуваат во одлучувањето. Ова значи обезбедување на време и ресурси не само за да учествуваат туку исто така да се обидат точно да го отсликаат разновидноста на гледишта кај лицата што им припаѓаат на националните малцинства. Последователно, националните малцинства бараат како градење на капацитети така и ресурси за да се осигура дека нивните претставници можат да допринесат на ефективен начин.

г) Ефективно учество на националните малцинства и меѓукултурниот дијалог

22. Членот 15 исто така има за цел да го олесни меѓукултурниот дијалог со тоа што им овозможува на националните малцинства да бидат видливи, да се чуе нивниот глас, и да учествуваат на ефективен начин во одлучувањето, вклучително

и учество за прашања што се релевантни за целото општество. Всушност, дијалогот не треба да биде ограничен на претставници на националните малцинства и властите, но треба да биде проширен на сите сегменти на општеството. Рамковната конвенција има за цел да им обезбеди на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства зголемени можности за учество во главните текови на општеството и во исто време на мнозинското население подобро да се запознае со културата, јазикот и историјата на националните малцинства, во духот на меѓукултурниот дијалог.⁶

⁶ Погледнете исто така во Член 6.1 од Рамковната конвенција.

III ДЕЛ КЛУЧНИТЕ НАОДИ ЗА УЧЕСТВОТО НА ЛИЦАТА ШТО ИМ ПРИПАЃААТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ МАЛЦИНСТВА ВО КУЛТУРНИОТ, СОЦИЈАЛНИОТ, ЕКОНОМСКИОТ И ЈАВНИОТ ЖИВОТ

1) УЧЕСТВО ВО ЕКОНОМСКИОТ И СОЦИЈАЛНИОТ ЖИВОТ

23. Советодавниот комитет честопати има посочувано дека *ефективното* учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства не може да се ограничува само на нивното учество во јавниот живот, и дека ефективното учество во економскиот и социјалниот живот е од еднаква важност како и нивното учество во јавниот живот, во согласност со принципите на Европската социјална повелба и Ревидираната Европска социјална повелба.

24. Учесството во социјалниот и економскиот живот покрива широк спектар на прашања, од пристапот до адекватни услови на домување, здравствена и социјална заштита (социјално осигурување и социјални бенефиции), до служби за социјална заштита и пристап до работа. Учесството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во економскиот живот исто така значи пристап до пазарот на трудот, јавниот и приватниот, и пристап до деловни можности и други можности за самовработување. Од друга страна тие се тесно поврзани со правата на сопственост и процесите на приватизација.

25. Исто така важно е да се присетиме дека лицата коишто им припаѓаат на различни малцинства се соочуваат со пречки за нивното учество во социо-економскиот живот. За лицата што и припаѓаат на некоја група, како што се Ромите и Чергарите или домородното население, постои поголем ризик дека ќе страдаат од форми на исклучување од социо-економскиот живот отколку лицата коишто им припаѓаат на други национални малцинства или на мнозинското население. За овие групи може да има потреба да се превземат специфични мерки за да се задоволат нивните потреби.

26. Ефективното учество во социјалниот и економскиот живот бара, *меѓу другото*, Државите да ги отстранат пречките кои ги спречуваат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да имаат еднаков пристап до различни сфери од економскиот живот и социјалните служби и да се промовира нивниот еднаков пристап до вработување и можности на пазарот и до цел спектар на јавни услуги, вклучително и социјално сместување и здравствена заштита.

27. Исто така, еднаквите можности не треба да бидат ограничени на давање на еднаков пристап до пазарите и услугите. Ефективното учество исто така бара Државите да промовираат учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во економскиот и социјалниот живот и во бенефициите и исходите во социјалната и економската сфера, што вклучува меѓу другото, право на бенефиции

од економскиот развој, здравствените служби, социјалната сигурност и други форми на бенефиции.

28. Затоа, наодите на Советодавниот комитет коишто се презентирани подолу се резултат на комбинирана анализа на наодите во однос на Членот 15 (ефективно учество) и Членот 4 (еднаков третман).

29. Некои од наодите се релевантни за повеќето Држави, тие вклучуваат недостаток на статистички податоци за социо-економската состојба на националните малцинства и понекогаш несоодветен одговор на јавните служби на потребите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Други конкретно се однесуваат на некои земји и региони или малцински групи, како што се потешкотиите што произлегуваат од процесите на приватизацијата на земјиштето, пречките во изведуваењето на традиционалните активности од страна на лицата што им припаѓаат на некои од националните малцинства.

а) Достапноста на статистички податоци за социо-економската состојба на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства

30. Државите треба редовно да собираат податоци и ажурирани информации за социо-економската и образовната состојба на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства со цел да се спореди истата со состојбата на мнозинското население. Достапноста на веродостојни податоци, поделени по возраст, пол и географската дистрибуција, претставува важен услов за развој на добро-насочени и одржливи мерки кои одговараат на потребите на засегнатите лица. Исто така од клучна важност за формулирањето на ефективни политики и мерки е да се поработи на дискриминацијата во области како што се пристап со вработување и сместување. Собраните податоци како резултат на пописот на населението генерално се недоволни за да послужат како здрава основа за овие политики и мерки.

31. Собирањето на податоци за состојбите со националните малцинства треба да се направи во согласност со меѓународните стандарди за заштита на личните податоци,⁷ како и почитувањето на правата на лицата што им припаѓаат на националните малцинства слободно да избираат дали ќе бидат третирали како такви или не. Секогаш кога тоа е можно, претставниците на засегнатите национални малцинства треба да бидат инволвирани во целиот процес на собирање на податоци, додека методите на собирање на такви податоци треба да биде дизајнирани во блиска соработка со нив.

б) Закони коишто забрануваат дискриминација во социо-економскиот живот

⁷ Погледнете ги на пример Конвенцијата за заштита на поединците во однос на автоматската обработка на личните податоци (ETS 108) и Препораките на Комитетот на министри (97) 18 за заштитата на личните податоци и обработката за статистички цели.

32. Советодавниот комитет честопати има забележувано дека некои национални малцинства имаат пропорционално високи стапки на невработеност, понекогаш пониски стапки на вработеност, а генерално пониско учество на пазарот на трудот од мнозинското население. Тие можат да се соочат со директна и индиректна дискриминација, нееднаквост во развојот на кариерата и честопати со структурални пречки (на пр. плафон во однос на нивото на нивното унапредување во рамките на организацијата).

33. Постоенето на сеопфатна законска регулатива којашто забранува дискриминација врз основа на припадност на национално малцинство и која ги покрива областите на вработување, домување, здравствена и социјална заштита од страна на јавни и приватни фактори претставува предуслов во секоја стратегија насочена кон промовирање на учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во различни сфери на социо-економскиот живот.

34. Советодавниот комитет затоа во повеќе наврати инсистираше на фактот дека законската регулатива против дискриминација треба да се усвои, или, ако е тоа соодветно, понатаму да се разви и во целост да се имплементира со цел да се елиминира дискриминацијата против лицата што им припаѓаат на националните малцинства, особено на пазарот на трудот, на полето на домувањето и од страна на здравствените работници. Ова исто така значи дека треба да се превземат соодветни мерки за да се подигне свеста во општеството во целина и да се обезбеди обука за засегнатите страни, вклучително и телата за спроведување на законот.

35. Исто така важно е да имаат на располагање правни лекови во случаи на дискриминација. Државите треба да ја подигнат свеста меѓу лицата коишто припаѓаат на националните малцинства за постоечките правни лекови и да осигураат дека тие се лесно достапни.

36. Исто така, Советодавниот комитет честопати нагласуваше дека расизмот и дискриминацијата можат да имаат непропорционално влијание врз жените и девојките коишто им припаѓаат на некои малцински групи поконкретно. Имено тие можат да почувствуваат повеќекратна дискриминација, како по основ на нивното етничко потекло и така по основ на полот. Затоа насочените мерки треба да се во правец на поправање на одредени форми на дискриминација со кои се соочуваат жените коишто им припаѓаат на националните малцинства.⁸

в) Капацитетот на јавните служби за справување со социо-економските потреби на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства

37. Учесството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот понекогаш е попречено од административни пречки и од недостаток на чувствителност на специфичните потреби и потешкотиите на коишто

⁸ Погледнете го на пример второто Мислење за Ирска усвоено на 6 октомври 2006 година, ставовите 50 и 51

наидуваат овие лица кај администрациите и јавните служби. Во некои случаи, потешкотиите произлегуваат од недоволниот капацитет на администрациите што треба да се грижат за специфичните потреби на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Администрациите и јавните служби вклучуваат образовни и социјални институции, како што се службите за вработување, социјалните служби и оние што обезбедуваат социјална помош, здравствените служби и службите за домување, јавниот транспорт и комуналните услуги, спортските и рекреативните служби.

38. Државите затоа треба да превземат мерки за подобро да го подготват персоналот на јавните служби и институциите за помош за да се обезбедат соодветно задоволување на потребите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Може да има потреба од специјализирана обука за специфичните потреби на лицата коишто им припаѓаат на заедниците на националните малцинства како и за специфичните социјални и економски проблеми коишто можат да ги погодат лицата што им припаѓаат на некои од националните малцинства поконкретно. Имено, лицата коишто им припаѓаат на некои малцински групи повеќе ризикуват социјална исклученост, а нивното вклучување во социо-економскиот живот честопати бара таргетирани пристапи, што во целост ги земаат во предвид културните и другите специфични околности.

39. Јавните служби и институциите за помош мораат да станат полесно достапни за националните малцинства. Ова може да бара цел спектар на активности за помош и прилагодување на овие служби и институции за да се осигура тие да одговорат на специфичните потреби на националните малцинства во пракса колку што е можно поефективно да одговорат на потребите на целото население.

40. Информациите и советите за јавните служби и институциите за помош треба да се лесно достапни и, кога е тоа соодветно, да бидат достапни на јазиците на националните малцинства.

41. Исто така, Државите треба да промовираат ангажирање, промоција и задржување во администрациите и јавните служби на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, како на национално така и на локално ниво.

г) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот во неразвиените региони

42. Лицата коишто припаѓаат на националните малцинства честопати живеат во пограничните области и други региони кои се оддалечени од политичките и економските центри на активност. Оттука тие може да се соочуваат со потешки социо-економски состојби од мнозинското население. Државите треба да превземат специфични мерки за зголемување на можностите за лицата коишто им припаѓаат на малцинствата што живеат во периферните и/или економски неразвиените области, како што се руралните, изолираните и пограничните области, области

погодени од војни или региони погодени од де-индустрализација, за да учествуваат во социо-економскиот живот.⁹

43. Кога е тоа можно, ова може да резултира од билатерална или прекугранична соработка. Трговските и другите економски активности преку границата можат да бидат важен фактор во економскиот и социјалниот развој за лицата што им припаѓаат на националните малцинства. Државите затоа треба да овозможат прекуграничната соработка да не е ограничена со никакви непотребни пречки.

44. Државите треба да обезбедат програмите за економска рехабилитација и иницијативите за регионален развој насочени кон неразвиените региони, вклучително некои градски области, да бидат дизајнирани и спроведени на начин кој исто така обезбедува помош за оние на кои им е потребна меѓу лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, а коишто живеат во такви региони. Со цел да се обезбеди ова, треба да се изработат студии за да се процени можното влијание на развојните проекти врз лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Посебно внимание треба да се посвети на состојбата на жените и младите кои им припаѓаат на националните малцинства.

45. Властите треба да обезбедат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во целост да се инволвираат во планирањето, имплементацијата, мониторингот и евалуацијата на политиките и проектите коишто има шанса да влијаат на нивната економска состојба и состојбата во регионите каде што живеат во значителен број.

46. Во пост-конфликтни ситуации, посебно внимание треба да се посвети на социо-економската состојба на лицата коишто им припаѓаат на малцинствата што биле дискриминирани на сметка на нивното национално потекло и им било оневозможено вработување. Специфични мерки треба да се превземат за да се поправат последиците од минатите дискриминации и да го промовираат учеството на лицата во социо-економскиот живот.¹⁰

д) Учество во социо-економскиот живот на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства

47. Лицата што им припаѓаат на одредени малцински групи, меѓу другите Ромите и Чергарите и домородните народи, честопати се соочени со позначителни потешкотии од другите во пристапот на пазарот на трудот, образованието и обуката, домувањето, здравствената и социјалната заштита. Потешкотиите во различните сектори се честопати поврзани и взаемно зајакнати и тие можат да доведат до спирала на исклучување од социо-економското учество. Жените што им

⁹ Погледнете ги на пример Првото мислење за Украина усвоено на 1 март 2002 година, став 73 и Второто мислење за Естонија усвоено на 24 февруари 2005 година, став 160.

¹⁰ Погледнете го на пример Второто мислење за Хрватска усвоено на 1 октомври 2004 година, ставовите од 60 до 62.

припаѓаат на овие групи честопати се особено ранливи на сиромаштија и социјално исклучување.

48. Исто така, одреден број на лица што им припаѓаат на овие групи и понатаму доминираат во одредени економски ниши и се занимаваат со традиционални активности и занаети кои понекогаш тешко можат да се одржат во економскиот контекст кој брзо се менува. Државите треба да ги отстранат непотребните пречки, вклучително и непотребните регулативи коишто ги попречуваат економските активности кои се специфични за одредени малцински групи. Овој проблем треба да се има на ум кога се изготвуваат нови регулативи во оваа област.

49. Со цел да се промовира ефективна интеграција на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот, треба да се изработат и имплементираат сеопфатни и долгорочни стратегии. Кога постојат таквите стратегии посебно внимание треба да се посвети на нивната ефективна имплементација. Соодветни ресурси треба да се обезбедат на време на сите нивоа од функционирањето, особено на локално ниво. Исто така, имплементацијата на таквите политики треба внимателно да се следат, а нивното влијание е проценето во блиска соработка со претставниците на засегнатите малцинства со намера да ги прилагодат и зајакнат со тек на време. Ефективната координација на мерките што се превземени од различни инволвирани тела треба да е од клучен интерес.

ѓ) Пристап до земја и имот како услов за учество во социо-економскиот живот

50. Пречките во добивањето на пристап до имот (за живеење, комерцијална употреба или земјоделство) може да има непропорционален ефект на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, влошувајќи ги нивните економски потешкотии и невработеноста.

51. Нееднаквиот пристап до имот, вклучително и на земја, понекогаш е поврзан со процесите на приватизација и процесите на враќање на имотот што, во некои случаи, има непропорционални последици по лицата што им припаѓаат на ранливите малцински групи. Државите затоа треба да обезбедат еднаков и правичен пристап до процесите на приватизација и враќање на имотот бидејќи тие имаат долгорочни импликации по ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во економскиот живот. Со цел да се унапреди целосната и ефективната еднаквост за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, властите треба особено да внимаваат процесот на приватизација да биде транспарентен и да воспостават механизми за мониторинг и со тек на време да го проценат влијанието на приватизацијата. Исто така лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства треба да земат ефективно учество во овие процеси на мониторинг и евалуација.¹¹

¹¹ Погледнете го на пример Мислењето за Косово (УНМИК), усвоено на 25 ноември 2005 година, став 115

52. Значителни потешкотии во добивањето пристап до имотот исто така може да произлезат од вооружени конфликти и значително раселување на населенија. Државите треба да овозможат обработка на барањата на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства за имотот што им припаѓа и нивно спроведување на ефикасен и транспарентен начин, а да не доведат до дискриминаторски последици.¹²

53. Повредите на правата на земјиште или ограничувањата наметнати во однос на употребата на земјата од страна на некои групи како што се домородните народи, чија економска состојба е тесно поврзана со употребата на земјата, може значително да го поткопа нивното учество во социо-економскиот живот. Затоа, земјата која тие традиционално ја користат треба да добие посебна и ефективна заштита. Исто така, претставниците на домородните народи треба да бидат директно вклучени во секое одлучување што влијае на употребата на земјата во областите каде што по традиција живеат.

е) Жителство, јазик и други барања како услов за учество во социо-економскиот живот

54. Во некои Држави, некои работодавци или самата држава наметнуваат задолжително жителство како предуслов за некој да биде ангажиран,¹³ или за регистрирање или водење на приватен бизнис; ваквата пракса може да влијае на лицата што им припаѓаат на одредени национални малцинства на непропорционален начин. Тие можат да се соочат со одредени потешкотии во регистрирањето на нивното место на живеење заради административни или други пречки. Проблемите околу условот за жителство исто така можат да претставуваат пречка во нивниот пристап до основните човекови права како што се здравствена заштита, услугите за невработени и правото на пензија. Лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, а коишто имаат номадски стил на живеење исто така се соочуваат со пречки околу учеството во социо-економскиот живот кога условите поврзани со жителство не се прилагодени на нивниот стил на живеење.

55. Понатаму, непотребните или несразмерните барања за познавање на јазикот со цел да се добие пристап до одредени работни места или за добивање на стоки и услуги, особено во приватниот сектор може да го попречат пристапот до вработување и социјална заштита на лицата што им припаѓаат на националните малцинства.¹⁴ Државите затоа треба да превземат ефективни мерки за да отстранат секакви непотребни ограничувања во пристапот до пазарот на трудот, што особено влијае на лицата коишто им припаѓаат на одредени национални малцинства. Во ситуации каде барањата за познавање на јазикот претставуваат легитимен услов за пристап до одредени работни места, како што се во јавните служби, треба да се стават на располагање курсеви за јазик за да се спречи дискриминацијата на лицата

¹² Погледнете го на пример Мислењето за Косово (УНМИК), став 116.

¹³ Погледнете го на пример Второто мислење за Руската Федерација, ставовите 59, 272 и 273.

¹⁴ Погледнете го на пример Првото мислење за Азербејџан, усвоено на 22 мај 2003 година, став 79.

коишто им припаѓаат на националните малцинства. Пристапот до основните социјални бенефиции и одредени јавни служби не треба да биде ограничен од непотребни барања за познавање на јазик или поседување на жителство.

56. Истовремено, Државите треба да осигураат процесите за евидентирање на жителството да се лесно достапни и да не ги дискриминираат, директно или индиректно, лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Секогаш кога ќе е тоа потребно треба да постои достапна помош околу регистрирањето на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, и конечно редовен мониторинг на процесите на регистрација од страна на властите.

ж) Станбени стандарди и учество во социо-економскиот живот

57. Субстандардните услови на живеење честопати проследени од физичка/просторна раздвоеноста на лицата коишто им припаѓаат на одредени национални малцинства, особено Ромите и Чергарите, значително влијаат на нивната способност да учествуваат во социо-економскиот живот и може да резултираат во нивната поголема сиромаштија, маргинализација и социјална исклученост. Ова честопати станува покритично со отсуството на правни одредби коишто ги обезбедуваат нивните жителски права и со нивната ранливост на насилни евакуации, вклучително и како последица на процесите на враќање на имотот.¹⁵

58. Државите мора да превземат ефективни мерки за да стават крај на дискриминаторската пракса којашто води кон сегрегација и миграција на лицата што им припаѓаат на одредени национални малцинства.¹⁶ Посебно внимание треба да се посвети на обезбедувањето на целосно почитување на човековите права на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во однос на станбените прашањата.

59. Исто така, Државите треба да развијат сеопфатни секторски политики за решавање на проблемите со субстандардните услови на домување и недостатокот на пристап до основната инфраструктура, што влијае на лицата што им припаѓаат на некои од малцинствата. Државите исто така треба да промовираат нивен еднаков пристап до соодветно сместување, особено со подобрен пристап до субвенционирани сместување.

60. Притоа властите треба да обезбедат соодветно учество на лицата што се вклучени во одлучувањето за станбените прашања и сличните програми креирани за подобрување на нивната социо-економска состојба, со цел да се обезбеди потребите на овие лица соодветно да бидат задоволени. Таквите политики треба да бидат соодветно финансирани. Подеднакво важно е Државите да обезбедат

¹⁵ Погледнете го на пример Второто мислење за Романија, усвоено на 25 ноември 2005 година, ставовите 80 и 82.

¹⁶ Погледнете ги Второто мислење за Чешка, усвоено на 24 февруари 2005 година, ставовите 52 и 57, Второто мислење за Словачка, усвоено на 26 мај 2005 година, став 46 и Второто мислење за Словенија, усвоено на 26 мај 2005 година, ставовите 67 и 68.

локалните власти да се придржуваат кон постоечките анти-дискриминаторски закони во однос на станбените прашања бидејќи мерките коишто овековечуваат сегрегација честопати се превземаат на локално ниво.

з) Здравствена заштита и учество во социо-економскиот живот

61. Лицата коишто припаѓаат на одредени национални малцинства се соочени со одредени потешкотии во нивниот пристап до здравствената заштита, ситуација што резултира од различни фактори како што се дискриминацијата, сиромаштијата, географската изолација, културните разлики или јазичните пречки. Потешкотиите во однос на пристапот до здравствена нега имаат негативни последици во однос на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во социо-економскиот живот.

62. Државите треба да обезбедат ефективна вклученост на лицата коишто им припаѓаат на засегнатите национални малцинства, во дизајнирањето, имплементацијата, мониторингот и проценката на мерките што се превземаат заради справување со проблемите коишто ја поаѓаат нивната здравствена грижа. Ова е неопходно за да им се овозможи на здравствените служби да одговорат на поефективен начин на нивните специфични потреби.

63. Медицинскиот и административниот персонал што е вработен во здравствените служби треба да добие обука за културната и јазичната традиција на националните малцинства за да можат соодветно да одговорат на специфичните потреби на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.¹⁷ Вработувањето на здравствени посредници или помошници кои им припаѓаат на националните малцинства може да допринесе за подобрена комуникација и посоодветни пристапи.¹⁸

64. Посебен акцент треба да се стави на обезбедувањето на подеднакво ефективни служби за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во системот на здравствена грижа.¹⁹ Политиките за еднакви можности не треба да бидат ограничени само на пристап до здравствена нега. Тие исто така треба да имаат за цел обезбедување на квалитетни услуги за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, а коишто имаат исто влијание како и оние што се за остатокот од населението.

2) УЧЕСТВО ВО КУЛТУРНИОТ ЖИВОТ²⁰

¹⁷ Исто така погледнете ги забелешките во делот в) погоре.

¹⁸ Погледнете ги на пример Второто мислење за Чешка, усвоено на 24 февруари 2005 година, ставот 55 и Второто мислење за Словачка, усвоено на 26 мај 2005 година, ставовите 56 и 57.

¹⁹ Погледнете го на пример Второто мислење за Словачка, усвоено на 26 мај 2005 година, ставовите 56 и 57.

²⁰ Исто така погледнете некои други референтни текстови на Советот на Европа за културната разновидност и за медиумите како што се:

- *Фаро декларацијата за Стратегијата на Советот на Европа за меѓукултурниот дијалог што се развива*, усвоена од страна на министрите одговорни за културните прашања на државите

65. Ефективноста на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во културниот живот во повеќето држави е тесно поврзано со нивното ниво на учество во јавниот, социјалниот и економскиот живот. Рамковната конвенција ги штити и правата на лицата коишто припаѓаат на малцинствата за зачувување и развој на сопственото културно наследство и идентитет и нивното право ефективно да учествуваат и да се вклучат во главните текови на културниот живот во духот на толеранцијата и меѓукултурниот дијалог. Затоа наодите што се презентирани во оваа глава произлегуваат од комбинираната анализа на Членовите 5, 6 и 15.

66. Кога се изработуваат и спроведуваат културни политики што влијаат на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, важно е властите да спроведат соодветни консултации со нив за да можат да одговорат на нивните потреби на ефективен начин. Националните малцинства, преку своите претставници исто така треба да бидат на ефективен начин инволвирано во процесите на доделување на јавната поддршка за нивните културни иницијативи. Исто така кога постојат специфични институции за канализирање на таквата поддршка, лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства треба на соодветен начин да бидат претставени и треба да се во можност да земат учество во кореспондентното одлучување.²¹

67. Процесите на децентрализација можат да одиграат важна улога во креирањето на условите што се потребни за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства за да учествуваат на ефективен начин во културниот живот. Поконкретно, договори за културна автономија, чија цел е *меѓу другото* да се делегираат надлежности на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во сферата на културата и образованието, можат да резултираат со зголемено учество на малцинствата во културниот живот.²²

68. Дополнително, кога се анализира учеството на малцинствата во културниот живот важно е да се процени нивното ниво на учество во медиумите. Важно е

потписнички на Европската културна конвенција, на состанокот во Фаро на 27 и 28 октомври 2005 година.

- Декларацијата за меѓукултурен дијалог и спречување на конфликти усвоена од Конференцијата на европските министри за култура на 22 октомври 2003 година.

- Седмата министерска конференција за политиката за масовни медиуми: *Интеграција и разновидност: новите граници на европските медиуми и политиката за комуникациите*. Усвоени текстови (МСМ(2005)005).

- Препорака бр. R (97) 21 на Комитетот на министри за медиумите и заштитата на културата на толеранција и нејзиниот меморандум со објаснување.

- Парламентарно собрание на Советот на Европа: Препораката 1773 (2006): *Насоките од 2003 година за употребата на малцинските јазици во електронските медиумите и стандардите на Советот на Европа: потребата за унапредување на соработката и синергијата со ОБСЕ*.

- Парламентарно собрание на Советот на Европа: Препораката 1277 (1995) за *мигрантите, етничките малцинства и медиумите*.

²¹ Погледнете го на пример второто мислење за Норвешка, усвоено на 5 октомври 2006 година, ставовите 60 и 69.

²² Погледнете ги исто така ставовите од 133 до 137 подолу за договорите за автономија.

малцинствата да имаат можност да формираат и да користат сопствени медиуми. Меѓутоа, подеднакво важно е да имаат пристап и да бидат присутни во водечките медиуми за да можат да ги презентираат сопствените гледишта за прашања од интерес за целото општество.

3) УЧЕСТВО ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ

69. Советодавниот комитет, додека разгледува дали лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства ефективно учествуваат во јавниот живот, ја проверува и нивната општа инволвираност во одлучувањето. Не само што ја проверува нивната претставеност и учество во различни механизми, туку исто така посветува посебно внимание на ефективноста на нивното влијание во процесот на одлучување. Различните аранжмани околу одлучувањето што постојат во Државите треба да го земат во предвид составот на општеството и да ја отсликаат разновидноста.

70. Ефективното учество вклучува широк опсег на можни форми, како што е размена на информации, дијалог, неформални и формални консултации и учество во процесот на одлучување. Може да се обезбеди преку различни канали коишто се движат од консултативни механизми до специјални парламентарни договори. Посебно внимание треба да се обрне на еднаквото учество на жените и мажите кои им припаѓаат на националните малцинства.

71. Без разлика кои механизми ќе бидат избрани, лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства треба да добијат вистински шанси да влијаат на процесот на одлучување, од што исходот треба на соодветен начин да ги отсликува нивните потреби. Според Советодавниот комитет, само консултациите како такви не се доволни за да се сметаат за ефективно учество.

72. Претставеноста и учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во избраните тела, јавната администрација, судството и агенциите на прогонот претставуваат основен но не и доволен услов за ефективно учество. Нивната вклученост во избраните тела на различни нивоа воглавно зависи од уставните традиции и гаранции обезбедени од изборното законодавство. Изботот и модалитетите на изборниот систем честопати имаат различни последици врз ефективноста на учеството на малцинството во процесот на одлучување. Покрај можностите обезбедени од страна на двата главни типа на изборни системи (мнозински и пропорционален), можат да бидат воведени специјални механизми, како што се загарантирани места, квоти, квалификувано мнозинство, двојно гласање или правата на „вето“. Дополнително, аранжманите за културна автономија можат да го зајакнат учеството на малцинството во јавниот живот.

73. Специјализирани владини структури коишто работат на малцинските прашања допринесуваат за тоа да се обезбеди потребите за малцинствата постојано да бидат интегрирани во владините политики. Меѓутоа прашањата поврзани со малцинствата не треба да останат исклучиво во доменот на специјализираните

владини тела. Перспективата на малцинството треба да е во главните текови на општите политики на сите нивоа и процедуралните чекори од страна на факторите што се инволвирани во процесот на креирање на политики.

74. Медиумите треба да го информираат општеството на големо за прашања поврзани со малцинствата во духот на промовирање на толерантноста и меѓукултурниот дијалог.

а) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во законодавниот процес

і. Политичките партии

75. Правото на секое лице што припаѓа на национално малцинство на слобода на мирно собирање и слобода на здружување како што е регулирано во Членот 7 од Рамковната конвенција значи, *меѓу другото*, право да формираат партии и/или организации. Законодавство што забранува формирање на полититички партии на етничка или религиозна основа може да доведе до непотребно ограничување на ова право. Секое ограничување, во секој случај треба да биде во согласност со нормите на меѓународното право и принципите што се втелотворени во Европската конвенција за човекови права.²³

76. Регистрирањето на организации и политички партии на националното малцинство може да биде предмет на одредени услови. Таквите услови, меѓутоа, треба да бидат такви што нема да ги ограничуваат, на неразумен или на непропорционален начин, можностите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да формираат такви организации и со тоа да ги ограничат нивните можности да учествуваат во политичкиот живот и процесот на одлучување. Ова, *меѓу другото*, се однесува и на нумеричките и географските услови за регистрација.²⁴

77. Државите треба да обезбедат партиите што ги претставуваат или ги вклучуваат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да имаат адекватни можности во изборните кампањи. Ова може да значи изборното рекламирање да биде и на малцинските јазици. Властите исто така треба да размислат за тоа да обезбедат можности за употреба на малцинските јазици на програмите на националната телевизија и радио посветени на изборните кампањи, како и на гласачките ливчиња и друг изборен материјал во областите

²³ Членот 11 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (ЕКЧП), којашто го гарантира правото на слобода за мирно собирање и здружување уредува дека нема да се наметнат никакви ограничувања за уживање на овие права освен оние пропишани во закон и оние што се неопходни во едно демократско општество во интерес на националната безбедност или јавната сигурност, за спречување на нереди или криминал, за заштита на здравјето и моралот или за заштита на правата и слободите на другите.

²⁴ Погледнете ги на пример Второто мислење за Молдавија, усвоено на 9 февруари 2004 година, ставовите 74 до 77, Второто мислење за Руската Федерација, усвоено на 11 мај 2006 година, став 261 и Првото мислење за Бугарија, усвоено на 27 мај 2004 година, ставовите 61 до 63.

традиционално населени од лица коишто им припаѓаат на националните малцинства или истите се во значителен број.²⁵

78. Политичките партии, како главните така и оние формирани од лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, можат да играат важна улога во олеснување на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот. Внатрешните демократски процеси на избор на нивните кандидати од страна на главните партии се клучни во осигурувањето на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Меѓутоа вклученоста на малцинските претставници во водечките политички партии не секогаш значи и ефективно претставување на интересите на малцинствата.

79. Во земјите каде постојат проминентни малцински партии, важно е да се обезбеди и другите малцински партии или политички организации коишто сакаат да ги претставуваат интересите на другите лица што припаѓаат на истите национални малцинства да имаат можност тоа да го направат.

ii. Каков вид на изборни системи има на национално, регионално и локално ниво

80. Учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во изборните процеси е од клучна важност за да им се овозможи на малцинствата да ги изразат своите гледишта кога се креираат законодавните мерки и јавните политики што се релевантни за нив.

81. Имајќи на ум дека Државите се суверени да одлучат за своите изборни системи, Советодавниот комитет нагласи дека е важно да се обезбедат можности прашањата што им се битни на малцинствата да бидат вклучени на јавната агенда. Ова може да се постигне било преку присуство на претставниците на малцинствата во избраните тела и/или преку вклучување на она што ги загрижува на агендата на избраните тела.

82. Советодавниот комитет забележува дека кога изборните закони наметнуваат праг, неговите потенцијални негативни последици по учеството на националните малцинства во изборниот процес треба да бидат соодветно земени во предвид.²⁶ Исклучоците од барањата за праг се покажаа како корисни за зголемување на учеството на националните малцинства во избраните тела.

83. Уставните гаранции за претставеност на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во избраните тела треба да бидат проследени со ефективно законодавство што се применува и пропратни мерки во рамките на разумно време.²⁷ Советодавниот комитет смета дека е неопходно лицата коишто им

²⁵ Погледнете го на пример Првото мислење за Естонија, усвоено на 14 септември 2001 година, ставовите 55 и 56.

²⁶ Погледнете ги на пример Второто мислење за Руската Федерација, усвоено на 11 мај 2006 година, став 262 и Првото мислење за Србија и Црна Гора усвоено на 27 ноември 2003 година, став 102.

²⁷ Погледнете го на пример Првото мислење за Унгарија усвоено на 9 декември 2004 година, став 48.

припаѓаат на националните малцинства да учествуваат или да се консултираат во процесот на изготвување на такво законодавство и во процесот на мониторинг на неговата имплементација.

84. Државите се охрабруваат да го зајакнат учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, вклучително оние во незавидна позиција, во избраните локални совети. Во однос на ова, Советодавниот комитет нагласува дека треба да се посвети соодветно внимание на можните негативни последици на одредени барања за жителство на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства за да можат да учествуваат на локалните избори.²⁸

85. Изборните одредби насочени кон промовирање на балансирано присуство на жените во избраните тела може да бидат дизајнирани да имаат позитивни последици по учеството на жените што им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот.

86. Без разлика какви формати ќе се избераат генерално препорачливо е да се врши периодична проверка со цел да се осигура тие соодветно да го отсликуваат она што се случува во општеството и потребите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

87. Онаму каде што можностите за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да бидат претставени во избраните тела се во пракса ограничени, треба да се размисли за алтернативни канали, како што се специфични аранжмани за да се олесни претставеноста на малцинствата и да се зголеми нивното учество.²⁹

iii. Административните граници и границите на изборните единици

88. Промените во изборните единици можат да влијаат врз напорите да се обезбеди ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот, вклучително и во избраните тела. Кога се размислува за реформи што водат кон измени во изборните единици, Државите треба да обезбедат тие да не ги поткопуваат можностите за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да бидат избрани.³⁰

89. Кога се размислува за реформи чија цел е да се изменат административните граници, властите треба да ги консултираат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и внимателно да ги разгледаат можните последици од таквите реформи врз нивното учество во јавниот живот.³¹

90. Во секој случај Државите не треба да усвојуваат мерки чија цел е да се намали соодносот на населението во областите што се населени од лица коишто им

²⁸ Погледнете го на пример Второто мислење за Ирска усвоено на 6 октомври 2006 година, став 104.

²⁹ Погледнете го Второто мислење за Данска усвоено на 9 декември 2004 година, став 154.

³⁰ Погледнете ги на пример Второто мислење за Словачка усвоено на 26 мај 2005 година, став 115 и Првото мислење за Украина усвоено на 1 март 2002 година, став 69.

³¹ Погледнете го на пример Првото мислење за „поранешната Југословенска Република Македонија“ усвоено на 27 мај 2004 година, став 103.

припаѓаат на националните малцинства или да ги ограничат правата заштитени со Рамковната конвенција.³² Напротив, административните реформи во тие области треба *меѓу другото* да имаат за цел да ги зголемат можностите за учество на малцинствата.

iv. Системот на загарантирани места

91. Аранжмани коишто вклучуваат загарантирани и/или заеднички места за претставниците на националните малцинства во повеќе случаи се покажаа како корисни средства за подобрување на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во процесот на одлучување. Одредбите за загарантирани места, било да ги делат различни национални малцинства или да се креирани за една група, ова е еден од начините на кои може да се обезбеди претставеност на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во избраните тела.

92. Системот на 'заеднички места' особено е прилагоден на потребите на бројно малите малцинства. За таков аранжман да има значително влијание врз учеството на сите национални малцинства што се претставени преку заедничките места, важно е засегнатите малцинства да се согласат на заедничка стратегија и заеднички цели кои би се постигнале преку претставеност во изборните тела што се во прашање. Избраните претставници кои се наоѓаат на заедничките места треба соодветно да се погрижат за тоа да ги претставуваат потребите на сите луѓе што им припаѓаат на националните малцинства во изборната единица. Ротацијата на претставниците на различни национални малцинства може да помогне во креирањето на чувство на заедничко место.

93. Со цел да се обезбеди договорот за гарантирано место значително да допринесе за ефективно учество, важно е претставниците на малцинствата што се избрани ефективно да бидат инволвирани во процесите на одлучување. Исто така, тие треба да имаат вистинска можност да влијаат на одлуките што го носат избраните тела, вклучително оние што не се строго поврзани со националните малцинства. Затоа е важно тие да имаат право на изразување и гласање во избраните тела, а нивната улога да не е ограничена на статус на чисто набљудување.³³

94. Меѓутоа, Советодавниот комитет смета дека чистото воведување на такви аранжмани автоматски не им обезбедува на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства вистинско и значително влијание во процесот на одлучување.³⁴

v. Парламентарната пракса

³² Погледнете го членот 16 од Рамковната конвенција.

³³ Погледнете го Првото мислење за Кипар усвоено на 6 април 2001 година, став 41.

³⁴ Погледнете го на пример Мислењето за Косово (УНМИК) усвоено на 25 ноември 2006 година, став 110.

95. Во оние Држави каде што има специјални собраниски комисии кои работат на малцинските прашања, овие тела, во повеќе случаи помогнаа да се разгледаат проблемите што ги засегаат националните малцинства во процесот на одлучување. Можноста за користење на малцинските јазици во овие комисии се покажа како особено ефективна. Покрај тоа, важноста на ефективното учество во другите собраниски комисии кои исто така се вклучени во одредени аспекти од заштитата на малцинствата не треба да бидат запоставени. Соработката по партиска линија во рамките на собраниските комисии ги зајакнува напорите што се погодни за насочување на малцинските прашања во стратегии.

96. За работата на таквите комисии да биде ефективна, важно е да се посвети соодветно внимание на нивните препораки, особено кога се изготвуваат или се менуваат и дополнуваат законите што се однесуваат на националните малцинства. Дополнително на тоа треба да постои редовен дијалог меѓу комисиите и релевантните власти како и меѓу нив и малцинските здуженија.

vi. Правата на „вето“

97. Во некои Држави членовите на парламентите кои ги претставуваат националните малцинства имаат еден вид право на 'вето' за нацрт закони кои директно се однесуваат на нив. Овој механизам, којшто може да стане вредна алатка во одредени услови, беше воведен од некои Држави со цел да се осигура претставниците на малцинствата да имаат можност да го прифатат или одбијат законот за прашања кои директно ги погаѓаат.

98. Меѓутоа Советодавниот комитет забележа дека правата на 'вето' вообичаено можат да бидат повикани само за правни акти што се однесуваат *исклучиво* на правата и статусот на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.³⁵ Оттука, можеби нема да е доволно да се гарантира соодветната инволвираност на малцинските претставници за прашања кои не ги засегаат директно или исклучиво.

99. Исто така постои загриженост дека еден таков систем на право на „вето“ или „квази вето“ за некои прашања, во одредени услови може да доведе до парализа на државните институции.³⁶ Во такви случаи, други и/или дополнителни начини со кои им се овозможува на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да ги изнесат своите гледишта во законодавните процеси можат да бидат идентификувани како замена или дополнување на системот за 'вето'.

vii. Условите за државјанство

100. Државјанството е важен елемент којшто може значително да влијае на учеството во јавниот живот. Искуството покажува дека барањата за

³⁵ Погледнете го Првото мислење за Словенија усвоено на 12 септември 2002 година, став 71.

³⁶ Погледнете го Првото мислење за Босна и Херцеговина усвоено на 27 мај 2004 година, ставовите 100 и 101.

државјанство можат да го попречат ефективното учество во одредени области од јавниот живот. Кога се проверува личниот опсег на примената на Рамковната конвенција, Советодавниот комитет во повеќе случаи побара флексибилност и инклузивност во пристапот на Државите.³⁷ Исто така Советодавниот комитет постојано го нагласува фактот дека примената на Рамковната конвенција за оние што не се државјани, а им припаѓаат на националните малцинства може да го унапреди духот на толеранција, меѓукултурен дијалог и соработка.

101. Иако е законски да се наметнат одредени ограничувања за оние што не се државјани во однос на нивното право да гласаат и да бидат избрани, такви ограничувања не смеат да се применуваат пошироко од потребното. Иако барањето на државјанство може да се примени во врска со парламентарните избори, Државите се охрабруваат да им дадат можност на оние што не се државјани, а им припаѓаат на националните малцинства да гласаат и да се кандидираат на локалните избори и во управните одбори на културните автономии.³⁸ Државјанството не смее да биде услов за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да се приклучат на синдикати или други граѓански здруженија. Ова е особено важно во Државите каде што политиката за државјанство е нестабилна.

viii. Условот за познавање на јазикот

102. Барањата за добро познавање на јазикот што им се наметнуваат на кандидатите за парламентарните и локалните избори не се во согласност со Членот 15 од Рамковната конвенција. Тие можат да имаат негативно влијание на ефективното учество на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот.³⁹

б) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку специјализирани владини тела

103. Воспоставувањето на специјализирани владини структури коишто работат со националните малцинства во рамките на националните, регионалните или локалните власти може да помогне во подобрувањето на учеството на малцинствата во јавниот живот. Онаму каде што нема формирано такви тела, Државите се охрабруваат да ги воспостават или, во најмала рака, да идентификуваат лица за контакт за малцински прашања во рамките на јавните служби.

104. Специјализираните тела не треба да ги замена туку да ги дополнат на консултативните механизми на националните малцинства. Нивната ефективност

³⁷ Погледнете ги исто така забелешките во врска со Членот 3 од Рамковната конвенција во Додатокот на овој Коментар.

³⁸ Погледнете го на пример Првото мислење за Естонија, усвоено на 14 септември 2001 година, став 55.

³⁹ Погледнете го Првото мислење за Естонија, став 55.

зависи во голема мерка од нивото на координација и комплементарност со консултативните тела. Ангажирањето и задржувањето на персонал со малцинска позадина и/или познавање на малцинскиот јазик во овие специјализирани тела може да допринесе за нивното ефективно функционирање.

105. Специјализираните владини тела не треба да ја заменат работата на водечките владини институции за прашања што се однесуваат на малцинствата. Улогата на овие структури треба да биде таква што ќе иницира и координира владина политика на полето на заштитата на малцинствата. Затоа на нив се гледа како на важни канали за комуникација меѓу Владата и малцинствата. Важно е релевантните владини институции да бидат свесни за потребите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и малцинските прашања да бидат во центарот на активностите на другите владини служби.⁴⁰

в) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку консултативни механизми

и. Воспоставување на консултативни механизми

106. Консултирањето на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства е особено важно во земјите каде што нема аранжмани што би им овозможило учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во парламентот и другите избрани тела. Меѓутоа само консултациите не претставуваат доволен механизам да се обезбеди *ефективно* учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

107. Важно е да се обезбеди консултативните тела да имаат јасен правен статус, обврската да бидат консултирани да биде вградена во закон, а нивната вклученост во процесот на одлучување да е од редовна и постојана природа. Иако постојат различни модели што се однесува до функционирањето на таквите структури,⁴¹ важно е да се осигура релевантните регулативи да бидат доволно детални за да овозможат ефективни и конзистентни консултации.

108. Властите исто така можат да организираат заеднички консултации со претставници од различни национални малцинства и/или да влезат во директен дијалог со претставници на поединечни национални малцинства. Додека првиот е важен метод за справување со заедничките прашања и унапредување на дијалогот меѓу различните национални малцинства, вториот е соодветен на пример за да ги разгледа оние прашања што се однесуваат само на националните малцинства. Советодавниот комитет забележа дека во некои случаи консултациите само со главните тела на националните малцинства не се доволни за соодветно да се земат во предвид прашањата што се битни за поединечните национални малцинства.

⁴⁰ Погледнете го на пример Второто мислење за Ерменија усвоено на 12 мај 2006 година, став 122.

⁴¹ Погледнете го исто така Прирачникот DH-MIN за консултативните механизми за малцинствата (www.coe.int/minorities).

ii. Претставителност на консултативните механизми

109. Соодветно внимание треба да и се посвети на 'инклузивноста' и 'претставителноста' на консултативните тела. Ова значи, *меѓу другото*, дека онаму каде што има мешани тела, соодносот меѓу претставниците на малцинствата и официјалните лица не треба да резултира со тоа што вториве ќе доминираат во работата. Сите национални малцинства треба да бидат претставени, вклучително и нумерички помалите национални малцинства.⁴²

110. Претставеноста на консултативните тела исто така зависи од малцинските организации и нивните соодветни процедури. Исто така, кога се воспоставуваат специфични консултативни механизми во однос на одредено национално малцинство, соодветно внимание треба да се посвети на разновидноста во рамките на оваа група.⁴³

111. За кредибилитетот на консултативните тела, неопходно е процедурите за нивно назначување да бидат транспарентни и дизајнирани во тесни консултации со националните малцинства. Државите се охрабруваат периодично да ги разгледаат процедурите за назначување за да се сигурни дека засегнатите тела се колку што е можно поинклузивни, дека ја одржуваат својата независност од владите и генерално претставуваат широк спектар на гледишта меѓу лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Важно е да се осигура жените коишто им припаѓаат на националните малцинства да бидат вклучени во консултативните тела.

112. Консултациите не треба да бидат ограничени на прашањата што ги засегаат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, а коишто живеат во области со традиционално или значително малцинско население. Ова исто така значи дека агендата не треба да ги отсликува само проблемите на бројно најголемите малцинства.

iii. Видови на консултативни механизми

113. Иако *ад хок* консултациите можат да бидат корисни во осврнувањето на конкретни прашања, Државите се охрабруваат да воспостават редовни консултативни механизми и тела заради институционализација на дијалог меѓу владите и малцинските претставници.⁴⁴

114. Консултативните механизми со лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства не треба да исклучуваат, онаму каде тоа одговора, паралелни консултации со независните експерти. Советодавниот комитет забележува во некои случаи дека експертизата корисно ја надополнува процедурата на консултации.

⁴² Погледнете го на пример Второто мислење за Ирска усвоено на 6 октомври 2006 година, став 112.

⁴³ Погледнете го на пример Второто мислење за Германија усвоено на 1 март 2006 година, став 152.

⁴⁴ Погледнете го на пример Второто мислење за Финска, усвоено на 2 март 2006 година, ставовите 148 до 151.

115. Дополнително на националните структури, регионалните и консултативните механизми, во некои околности, се покажаа како корисен дополнителен канал за учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во процесот на одлучување особено во областите на надлежности каде надлежностите за одлучување се децентрализирани. Во вакви ситуации, важно е локалните и регионалните власти редовно да ги вклучуваат овие консултативни тела во нивните процеси на одлучување кога работат на малцинските прашања.⁴⁵

iv. Улогата и функционирањето на консултативните тела

116. Важно е правниот статус, улогата, обврските, членството и институционалните позиции на консултативните тела да бидат јасно дефинирани. Ова вклучува цел спектар на консултации, структури, правила коишто раководат со назначувањето на нивните членови и работни методи. Важно е да се обезбеди консултативните тела да имаат правен карактер, бидејќи доколку немаат, тоа може да ја поткопа нивната ефективност и нивниот капацитет ефективно да ја завршат својата задача. Работните методи на консултативните тела треба да бидат транспарентни а нивните деловници да бидат јасно дефинирани. Јавноста на работата на консултативните тела треба да биде промовирана за да се унапреди транспарентноста.

117. Државите се повикуваат да превземат мерки што ќе им овозможат на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да бидат свесни за постоењето, мандатот и активностите на таквите консултативни тела. Дополнително, важно е состаноците на овие тела да се свикуваат често и редовно.⁴⁶

118. Консултативните тела треба да бидат на време консултирани во процесот на изготвување на нови закони, вклучително уставни реформи коишто директно или индиректно ги погаѓаат малцинствата. Државите исто така треба да ги консултираат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и нивните консултативни структури во однос на обврските што произлегуваат од меѓународните договори, вклучително во однос на обврските за известување што им се во интерес.

119. Треба да се стават на располагање соодветни ресурси за да се поддржи ефективното функционирање на консултативните механизми.⁴⁷

г) Претставеност и учество на лицата што им припаѓаат на националните малцинства во јавната администрација, во судството и во извршната власт

⁴⁵ Погледнете го на пример Второто мислење за Чешка, усвоено на 24 февруари 2005 година, ставовите 171 и 172 .

⁴⁶ Погледнете ги на пример Првото мислење за Украина усвоено на 1 март 2002 година, став 72 и Првото мислење за Азербејџан усвоено на 22 мај 2003 година, ставовите 73 и 74.

⁴⁷ Исто така погледнете ги забелешките во ставовите 137 и 138 подолу.

120. Јавната администрација, во рамките на можното, треба да ја отсликаат разновидноста на општеството. Ова значи дека Државите се охрабруваат да идентификуваат начини за промовирање на ангажирање на лица коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот сектор, вклучително и нивно ангажирање во судството и телата на прогонот. Учеството на лицата коишто припаѓаат на националните малцинства во јавната администрација исто така може да помогне истата подобро да одговори на потребите на националните малцинства.⁴⁸

121. Еден начин на остварување на оваа цел е да се обезбеди правна основа за промовирање на ангажирањето на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавната администрација. Важно е таквите гаранции да се проследени од соодветни мерки за имплементација.

122. Исто така важно е да се промовира учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во судството и администрирањето на правдата. Затоа треба да се имплементираат мерки на начин којшто во целост ја гарантира независноста и ефективното функционирање на судството.⁴⁹

123. Треба да се избегнуваат мерките чија цел е да постигнат крута математичка еднаквост во претставувањето на различните групи, што честопати значи непотребно мултиплицирање на работни места. Тие ризикуваат поткопување на ефективното функционирање на државната структура и може да доведе до креирање на посебни структури во општеството.

124. Ромите и Чергарите, домородните народи и бројно малите национални малцинства најчесто ги нема во доволен број во јавната администрација и ова прашање бара посебно внимание од страна на властите. Нивното вработување во јавната администрација може да допринесе кон подобра слика и зголемена свест за таквите малцинства во општеството во целост, што пак од своја страна може да го подобри нивното учество на сите нивоа.

125. Таргетираните цели можат да бидат дизајнирани така што ќе одговорот на специфичните околности на минатите нееднаквости во праксата на вработување на некои национални малцинства, вклучително и најмаргинализираните. Ова значи дека сите вработени треба да бидат доволно обучени и компетентни за да ја вршаат својата работа на ефективен начин.⁵⁰

126. Барањата на државата за добро познавање на јазикот кои им се наметнуваат на вработените во јавната администрација не треба да одат подалеку од она што е неопходно за работното место или службата што е во прашање. Барањата, кои непотребно го ограничуваат пристапот на лицата коишто им

⁴⁸ Погледнете го на пример Првото мислење за Обединетото Кралство, усвоено на 30 ноември 2001 година, ставовите 96 до 99.

⁴⁹ Погледнете го на пример Второто мислење за Хрватска усвоено на 1 октомври 2004 година, ставовите од 154 до 159.

⁵⁰ Исто така погледнете ги забелешките во ставовите 36 и 37 горе.

припаѓаат на националните малцинства до можности за вработување во јавната администрација, не се компатабилни со стандардите што се вградени во Рамковната конвенција.⁵¹ Онаму каде што е тоа потребно, треба да се обезбеди таргетирана поддршка за да се олесни учењето на службениот јазик за кандидатите или персоналот од националните малцинства.

127. Сеопфатните податоци и статистика се клучни за проценка на влијанието на ангажманот, промовирањето и другите поврзани практики за учеството на малцинствата во јавните служби. Тие помагаат да се осмисли соодветен закон и политички мерки кои ќе се во насока на справување со идентификуваните недостатоци. Собирањето на податоци за состојбите со националните малцинства треба да се направи во согласност со меѓународните стандарди за заштита на личните податоци,⁵² како и почитувањето на правата на лицата што им припаѓаат на националните малцинства слободно да избираат дали ќе бидат третирани како такви или не. Претставниците на засегнатите национални малцинства треба да бидат инволвирани во целиот процес на собирање на податоци, додека методите на собирање на такви податоци треба да бидат дизајнирани во блиска соработка со нив.

128. Внимание треба да се посвети на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во извршната власт. Ефективното учество може да се унапреди со различни средства како што се воведување на работни места за претставниците на малцинствата во извршната власт на сите нивоа. Мерките што не им овозможуваат пристап на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства до работни места во јавната администрација се потенцијално дискриминатоски.⁵³

д) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку суб-националните форми на владеење

129. Субнационалните форми на владеење можат да играат важна улога во креирањето на неопходните услови за ефективно учество на лицата што им припаѓаат на националните малцинства во процесот на одлучување. Ова е особено релевантно за регионите каде што лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства живеат компактно.

130. Со цел да се обезбеди во пракса процесите на децентрализација и пренос да имаат позитивен ефект врз учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот, од клучна важност е јасно да се дефинираат надлежностите на субнационалните и централните власти. Отсуството

⁵¹ Погледнете го на пример Првото мислење за Азербејџан усвоено на 22 мај 2003 година, став 79.

⁵² Погледнете ја Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на поединците во однос на автоматската обработка на личните податоци (ETS 108) и Препораката 97 (18) на Комитетот на министри за заштитата на личните податоци што се собрани и обработени за статистички цели.

⁵³ Погледнете го на пример Првото мислење за Босна и Херцеговина усвоено на 27 мај 2004 година, став 98.

на јасност во оваа насока може да го намали нивото на учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и исто така може да го попречи пристапот на малцинствата до јавните фондови потребни за нивните активности. Исто така е важно да се обезбедат локалните власти со соодветните ресурси за да им се овозможи да ги завршат своите задачи на ефективен начин.⁵⁴

131. Онаму каде што се размислува за реформите што се поврзани со субнационалните форми на владеење, важно е внимателно да се анализира нивното влијание врз заштитата на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. За таа цел Државите се охрабруваат да обезбедат начини за вклучување на регионалните институции како и на претставниците на малцинствата во реформските процеси. Посебно внимание треба да се посвети на потенцијално негативните последици на овие мерки за заштита на националните малцинства, особено што се однесува до пристапот на малцинствата до процесите на одлучување и до финансиските ресурси.⁵⁵

132. Без разлика на територијалната структура што е усвоена од Државите, централните власти треба да останат посветени на нивната генерална обврска што произлегува од нивните меѓународни обврски и националната правна рамка во врска со учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во различни сфери. Во оваа насока Државите се охрабруваат да осигураат дека субнационалните власти ги почитуваат обврските што произлегуваат од Рамковната конвенција. Честопати е потребно специфично подигање на свеста на локално и регионално ниво за да се осигура овој исход.

ѓ) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства преку договори за автономија

133. Рамковната конвенција обезбедува право на автономија на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, било територијална било културна. Сепак, Советодавниот комитет го испитува функционирањето и последиците од договорите за територијална и културна автономија врз учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во Државите каде што постојат.

134. Советодавниот комитет утврди дека во Државите во кои постојат договори за територијална автономија, како резултат на специфичните историски, политички и други околности можат да негуваат поефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во различни области од животот.

135. Советодавниот комитет даде опсежен коментар за договорите за културна автономија во оние држави во кои тие се воспоставени. Овие аранжмани за културна автономија се доделуваат на колективен начин на членовите на

⁵⁴ Исто така погледнете ги ставовите 138 и 139 подолу.

⁵⁵ Погледнете го на пример Мислењето за Косово (УНМИК) усвоено на 25 ноември 2005 година, став 113.

одредени национални малцинства, без разлика на територијата. Целта, *меѓу другото*, е да им се доделат на организациите на националните малцинства важни надлежности во областа на малцинската култура, јазик и образование и може, во таа насока, да се допринесе кон сочувувањето и развојот на малцинските култури.

136. Онаму каде што Државите обезбедуваат такви договори за културна автономија, соодветните уставни и законодавни одредби треба јасно да ја дефинираат природата и опсегот на автономниот систем и надлежностите на автономните тела. Дополнително, нивниот правен статус, односите меѓу нив и другите релевантни институции како и финансирањето на предвидениот автономен систем, треба да бидат појаснети во однос на законот. Важно е лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да бидат инволвирани и нивните гледишта да бидат соодветно земени во предвид кога се изготвуваат или менуваат и дополнуваат законите што ја уредуваат автономијата.

137. Кога се креираат изборните системи за автономни тела, претставниците на засегнатото национално малцинство треба да се во фокусот на размислувањата. Изборните системи на договорите за самовладеење треба да предвидуваат заштита од можна злоупотреба.⁵⁶

е) Достапност на финансиски ресурси за активностите што се однесуваат на малцинствата

138. Достапноста на финансиски ресурси за телата што се вклучени во заштитата на малцинствата е битна за да им се овозможи да ја исполнат својата мисија. Ова значи достапност на средства за консултативни механизми, договори за културна автономија и владини тела вклучени во малцински прашања на сите нивоа.

139. Ресурсите што се доделени треба да бидат сразмерни на обврските на телата што се во прашање. Финансирањето и буџетските аранжмани за малцинските автономни тела треба да бидат дизајнирани на таков начин што нема да ја поткопаат нивната оперативна автономија.⁵⁷ Консултативните тела исто така треба да добијат и соодветни ресурси, вклучително персонал и финансиски средства како поддршка на нивното ефективно функционирање. Исто така потребни се ресурси за да им се овозможи да комуницираат на ефективен начин со своите избирачки единици и да ја следат и евалуираат имплементацијата на законите и политиките кои директно влијаат на нив.

ж) Медиумите како извор за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот живот

⁵⁶ Погледнете го Првото мислење за Унгарија усвоено на 22 септември 2000 година, став 52.

⁵⁷ Погледнете го Второто мислење за Унгарија усвоено на 9 декември 2004 година, ставовите 116 до 119.

140. Битно е јавноста да биде соодветно информирана за прашања релевантни за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства, што исто така треба да биде дел од известувањато на водечките медиуми. Важно е водечките медиуми и медиумите на малцинствата да ја играат клучната улога во овој процес, но не само по пат на пренесување на информациите, но исто така преку промовирање на толеранција.⁵⁸ Истовремено, претераната политизација на малцинските прашања преку медиумите треба да се избегнува. Исто така медиумите, посебно електронските медиуми, можат да ги олеснат процесите на консултации со лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

141. Учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во надзорните одбори на јавните радиодифузни севиси, ревизорските совети и други тела поврзани со медиумите, како и во тимовите за продукција, е битно за да се обезбеди соодветна дистрибуција на информациите на националните малцинства. Во приватниот сектор, обезбедувањето на поттик за емитување на програми на малцинските јазици или за прашања поврзани со малцинствата може да допринесе во зголемувањето на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во медиумите.

3) Учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во мониторингот на Рамковната конвенција

142. Учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во процесот на мониторингот на Рамковната конвенција е од клучна важност за постигнување на балансиран и квалитетен исход. Кога се изготвуваат државните извештаи или други писмени информации кои се обавезни во согласност со Рамковната конвенција или други меѓународни договори што се однесуваат на малцинските прашања, Државите треба да ги почитуваат принципите што се вградени во Членот 15 од Рамковната конвенција и да ги консултираат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Во овој и други контексти важно е соговорниците како што се консултативните тела да не бидат сфатени како единствените соговорници туку државните власти исто така да вклучат и други фактори, особено малцински или/и невладини организации во процесот на консултации. Советодавниот комитет го поздравува вклучувањето на коментарите дадени од страна на малцинствата и цивилното општество во државните извештаи како и коментарите за мислењата на Советодавниот комитет.

143. Советодавниот комитет исто така ги поздравува и алтернативните извештаи подготвени од невладините актери. Тие честопати претставуваат вреден дополнителен извор на информации. Тие исто така се доказ за желбата на невладините организации да се впуштат во конструктивен дијалог заснован врз меѓународните норми за човекови права.

144. Важно е да се обезбеди транспарентност на консултативниот процес, а Државите да им го стават на располагање целиот текст на Мислењата на

⁵⁸ Исто така погледнете ги ставовите 68 и 74 горе.

Советодавниот комитет и Резолуциите на Комитетот на министри при Советот на Европа на лицата што им припаѓаат на националните малцинства и на јавноста генерално колку што е можно побрзо и колку што е можно пошироко. Властите треба да обезбедат овие и други документи за мониторинг, вклучително државниот извештај да бидат достапни на локалните јазици за малцинствата да можат да земат учество во процесот на еден инклузивен начин.

145. Советодавниот комитет ги поттикнува Државите да воспостават систем на редовни консултации обезбедувајќи можност за претставниците на малцинствата да дискутираат за она што ги загрижува меѓу циклусите на мониторинг на Рамковната конвенција, било на семинари кои ќе следат по тоа или во рамките на други модалитети. Овој дијалог е од клучна важност за да се одговори на конкретните проблеми и исто така за изградба на верба и доверба во имплементацијата на Рамковната конвенција. Ова креира клима на толеранција и дијалог којшто овозможува разновидноста да биде извор и фактор, и тоа не на поделба туку на збогатување на секое општество.

IV ДЕЛ ЗАКЛУЧОЦИ

146. Овој Коментар е резултат на напорите на Советодавниот комитет да обезбеди резиме на своето толкување на Членот 15 и другите слични членови од Рамковната конвенција за оние што се вклучени во имплементацијата на оваа Конвенција. Крајната цел е да помогне поголемо учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во различните области на животот, за да се подобри имплементацијата на принципите на Рамковната конвенција и да им се помогне на државните власти да изградат поинтегрирано и пофункционално општество.

147. Засновано директно и индиректно врз работата на Советодавниот комитет на конкретната земја, Коментарот им нуди на оние што носат одлуки, на државните функционери, невладините организации, научните работници и другите засегнати страни, и секако на самите малцинства, анализа на можните опции за да им овозможи да направат соодветни и информирани избори при изготвувањето на закони и политики за да се подобри учеството на малцинствата. Изборите што треба да се направат треба да бидат договорени од страна на властите и националните малцинства доколку сакаат да бидат одржливи. Исто така важно е тие да ги земат во предвид гледиштата на мнозинското население и типот на односи што преовладуваат кај различните групи во општеството.

148. Очигледно е дека можат да се применат различни решенија за различни национални малцинства како и за различни состојби коишто преовладуваат во Државата. Мерките што се превземаат во некои Држави се сметаат од страна на Советодавниот комитет како соодветни за имплементацијата на Членот 15 од Рамковната конвенција во дадени околности. Сепак, важно е да се присетиме дека мерките што водат кон ефективно учество во една Држава не мора да значи дека имаат еднакво влијание во друг контекст. Затоа државите треба да проценат, имајќи ја во предвид нивната состојба дома, применливоста и ефективноста на мерките коишто на други места резултирале со зголемено учество на националните малцинства. Целта на Советодавниот комитет во овој Коментар е да ги нагласи оние искуства од кои можат да се извлечат значајни заклучоци во корист на сите Држави.

149. Дополнително, фактот дека активностите превземени од Државите можат да се сметаат за задоволителни во дадени услови и во дадена фаза од процесот на следење не значи дека тие ќе бидат доволни за да се обезбеди усогласеност со стандардите на Рамковната конвенција во иднината. Овој Коментар, затоа исто така се обидува да им помогне на Државите да воспостават услови што ќе им овозможат да ги почитуваат, на одржлив начин, одредбите на Рамковната конвенција во иднина и да усвојат долгорочни перспективи за заштитата на малцинството и видот на односи во општеството што тие сакаат да ги постигнат.

150. Исто така, состојбата со сличните малцинства и мнозинства постојано еволуира и со тек на време ќе се развијат или ќе се појават нови прашања. Некои од прашањата спомнати во овој Коментар, значајни во полето на учество во социо-економскиот живот, сеуште не се во целост испитани и анализирани ниту од Советодавниот комитет во својата работа земја по земја ниту пак од други фактори инволвирани во заштитата на правата на малцинствата. Дополнително внимание треба да му се посвети на повеќе такви прашања, особено што се однесуваат на ефективното учество во економскиот, социјалниот и културниот живот. Примерите на прашања што треба понатаму да се испитаат се движат од влијанието на еколошките проблеми врз учеството на лицата што им припаѓаат на ранливите малцинства до пристапот на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства до кредити и банкарски услуги.

151. Треба да се разгледаат и некои други прашања од страна на Советодавниот комитет во последователни циклуси на мониторинг кога ќе постои подолгорочна перспектива за нивното влијание врз учеството. Како што веќе беше споменато во Воведните забелешки, на овој документ треба да се гледа како на жив инструмент којшто треба да се развива напоредно со мониторингот што се врши во рамките на Рамковната конвенција.

ДОДАТОК
РЕЛЕВАНТНОСТА НА ДРУГИТЕ ЧЛЕНОВИ ОД РАМКОВНАТА
КОНВЕНЦИЈА ЗА ТОЛКУВАЊЕТО НА ЧЛЕНОТ 15

Член 3⁵⁹

152. Во Членот 3, Рамковната конвенција го уредува правото на лицата што им припаѓаат на националните малцинства слободно да избираат дали ќе бидат третираны како такви или не. Вклучувањето во личниот опсег на примена на Рамковната конвенција е важно за уживање на малцинските права содржани во Рамковната конвенција, вклучително и правото на ефективно учество во сите области од животот. Во своето проучување на личниот опсег на примена на Рамковната конвенција, Советодавниот комитет постојано препорачува Државите да избегнуваат произволно или неоправдано исклучување од заштитата на Рамковната конвенција и тие да се залагаат за пристап на 'вклучување'. Во повеќе прилики, тој ги повикува Државите да ги разгледаат и да размислат за проширување на личниот опсег на примена на Рамковната конвенција бидејќи околностите се смениле со тек на време.

Член 6⁶⁰

153. Членот 6(1) од Рамковната конвенција ги повикува Државите да охрабруваат 'дух на толеранција и меѓукултурен дијалог' и да промовираат 'взаемна почит и разбирање' меѓу сите лица што живеат на нивната територија. Како што веќе беше споменато погоре,⁶¹ ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во различни сфери од животот претставува важна алатка за унапредување на меѓукултурниот дијалог.

154. Во исто време ефективноста на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства зависи од постоењето на клима на взаемна почит, толеранција и признавање во општеството. Затоа е битно Државите да превземаат мерки кои ќе го охрабрат меѓукултурниот дијалог меѓу мозинството и малцинствата, како и меѓу различните малцинства и, поопшто, меѓу сите луѓе што живеат на нивната територија. Во овој контекст Советодавниот комитет честопати

⁵⁹ 3(1) Секое лице што му припаѓа на национално малцинство ќе има право слободно да избира дали ќе биде третирано или не како такво и никакви последици нема да произлегуваат од ваквиот избор или од уживањето на правото што е поврзано со таквиот избор.

3(2) Лицата што им припаѓаат на националните малцинства можат да ги уживаат правата и слободите што произлегуваат од принципите што се вградени во актуелната рамковна Конвенција како и во заедница со други.

⁶⁰ 6(1) Страните ќе охрабруваат дух на толеранција и меѓукултурен дијалог и ќе превземат ефективни мерки за промовирање на взаемна почит и разбирање, и соработка меѓу сите лица што живеат на нивна територија, без разлика на етничкиот, културниот, лингвистичкиот или религиозниот идентитет на тие лица, особено на полето на образованието, културата и медиумите.

6(2) Страните превземаат обврска да превземат соодветни мерки за заштита на лицата коишто може да се предмет на закани или акти на дискриминација, непријателство или насилство како резултат на нивниот етнички, културен, лингвистички или религиозен идентитет.

⁶¹ Погледни го став 21.

ја нагласува важноста за политики на интеграција, и како начин за промовирање на еднакви можности и за спречување на тензии во општеството.

155. Исто така Советодавниот комитет честопати ја нагласува важноста за учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во процесот на одлучување за активностите за промовирање на подобро познавање на малцинските култури во општеството во целост. Ова го вклучува полето на образование, особено кога се одлучува за вклучување на елементите во врска со националните малцинства во образовниот материјал, медиумите и креирањето и имплементација на културните политики.

Член 7⁶²

156. Од Државите се бара да се обезбеди почитување на правото на секое лице што им припаѓа на националните малцинства на слобода на мирно собирање и здружување, како што е вградено во Членот 7 од Рамковната конвенција. Ова го вклучува правото на формирање на здруженија и политички партии на малцинствата, што се важни форми на учество. Државите треба да се воздржат од какво било неоправдано мешање во уживањето на ова право и да креираат услови што ќе им овозможат на здруженијата и на партиите на малцинствата да се здобијат и да уживаат широк карактер и да функционираат слободно. Правото на слобода на собирање и здружување претставува предуслов за уживање на одредбите од Членот 15, иако сам по себе не е доволен за да обезбеди ефективно учество.

Член 9⁶³

157. Членот 9 (1) го штити правото на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства слободно да примаат и да пренесуваат информации и идеи на јазикот на малцинствата и со тоа можноста за тие да учествуваат во јавни дебати и во јавниот живот воопшто, имено преку медиумите. Исто така, Членот 9 (1) бара Државите да обезбедат почитување на забраната на дискриминација на пристапот на малцинствата до медиумите. Според Членот 9 (4) од Рамковната конвенција, од властите се бара да усвојат соодветни мерки за да се олесни пристапот до медиумите за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

158. Пристапот и учеството во медиумите на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства вклучува различни димензии: тие треба да имаат пристап до медиумите како дел од публиката, како сопственици на медиумски изданија и како претставници на малцинствата во водечките медиуми.

⁶² Страните ќе обезбедат почитување на правото на секое лице што му припаѓа на националните малцинства на слобода на мирно собирање, слобода на здружување, и слобода на мисла, совест и религија.

⁶³ 9(4) Во рамките на своите правни системи, Страните ќе усвојат соодветни мерки со цел да се олесни пристапот до медиумите за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства и со цел да се промовира толеранција и да се дозволи културен плурализам.

159. Соодветниот пристап до водечките и малцинските медиуми од страна на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства значително допринесува за нивното ефективно учество во општеството, а особено во културниот живот. Ова го олеснува подигањето на свеста на општеството во целина за културата и идентитетот на малцинствата. Исто така, можноста националните малцинства да креираат и да ги користат сопствените медиуми сама по себе претставува ефективна форма на учество, особено во јавниот и културниот живот. Ова може да има директна и индиректна социјална и економска корист за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.

Член 10⁶⁴

160. Правото за слободно користење на јазиците на малцинствата устно и на писмено во приватниот и јавниот живот, како и во односите со административните власти претставува важен фактор за унапредување на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Ова е особено важно за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства коишто живеат во области кои традиционално или во голем број се населени од националните малцинства.⁶⁵ На пример, политики на предност при ангажирање на јавни службеници за оние што ги познаваат јазиците на малцинствата претставуваат позитивен начин на промовирање и унапредување на учеството на малцинствата во јавната администрација. Исто така можноста за користење на малцинските јазици во односите со административните власти може да придонесе кон поефективна комуникација со властите од страна на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Во локално избраните тела, можноста за користење на малцински јазици може да им овозможи на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да земат учество на поефективен начин во процесот на одлучување. Наспроти ова, строгите барања за познавање на јазикот можат сериозно да го попречат учеството на националните малцинства во одредени области на животот, особено во социо-економскиот живот и изборните процеси. Сепак важноста од познавање на службениот јазик не треба да биде потценета бидејќи допринесува за ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства.⁶⁶

Членовите 12, 13 и 14

161. Членовите 12, 13 и 14 од Рамковната конвенција опфаќа широк спектар на одредби на полето на образованието, што во голема мерка се анализира

⁶⁴10(1) Страните превземаат обврска да признаат дека секое лице што му припаѓа на национално малцинство има право слободно и без мешање да го користи својот малцински јазик, во приватниот и јавниот живот, устно и писмено.

⁶⁵ 10(2) Во областите населени од лица што им припаѓаат на националните малцинства традиционално или со значителна бројност, доколку овие лице така бараат и онаму каде што таквото барање одговара на вистинската потреба, Страните треба да вложат напори да обезбедат, во рамките на можностите, услови што ќе овозможат користење на малцинскиот јазик во односите меѓу оние лица и административните власти.

⁶⁶ Погледнети ги исто така забелешките подолу за Членот 14.

од страна на Советодавниот комитет во својот Коментар за образованието усвоен во 2006 година⁶⁷.

162. Членот 12 (1) бара од Државите да превземат мерки за негување на познавањето на културата, јазикот и религијата на националните малцинства и на мнозинското население. Заедно со Членот 6 (1),⁶⁸ Членот 12 на тој начин им поставува цел на Државите за промовирање клима на взаемно разбирање и меѓукултурен дијалог што е предуслов за ефективно учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства. Со цел да се постигне оваа цел постои потреба за соодветно учење и обезбедување на други материјали за наставниците да бидат соодветно обучени, и заради промовирање на размени меѓу учениците и наставниците, како што е нагласено во Членот 12(2). Исто така според овој Член, Советодавниот комитет честопати препорачуваше властите да обезбедат учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во подготовката на законите за образование, како и во мониторингот и проценката на образовните политики и програми, особено оние што се однесуваат на нив.

163. Членот 12 (3) од Рамковната конвенција е од особена важност кога се анализира Членот 15 бидејќи тој бара од Државите да промовираат еднакви можности за лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во пристапот до образованието на сите нивоа, вклучително во стручната обука и образованието за возрасни.

164. Членот 14 (1) и (2),⁶⁹ од една страна го утврдува правото на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да го учат јазикот на малцинството на кое му припаѓаат и уредува дека Државите треба, под одредени услови, да направат напори за да обезбедат соодветни можности да учат и да следат настава на јазикот на малцинствата. Ова е важен начин за сочувување и развој на својот идентитет и култура како што е уредено во Членот 5.⁷⁰ Членот 14 (3) од друга страна утврдува дека ова треба да се спроведува без да оди на штета на изучувањето на службениот јазик. Соодветното познавање на службениот јазик од страна на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства навистина е битно за нивното учество во различни сфери од животот и нивната интеграција во главните текови на општеството.⁷¹ Затоа главните темели на Рамковната

⁶⁷ Погледнете го Коментарот за образованието според Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, усвоен од страна на Советодавниот комитет на 2 март 2006 година.

⁶⁸ Погледнете го ставот 152 горе.

⁶⁹ 14(1) Страните превземаат обврска да признаат дека секое лице што му припаѓа на едно национално малцинство има право да учи на својот малцински јазик.

14(2) Во областите што се традиционално населени од лица што им припаѓаат на националните малцинства или се во значителна бројка, доколку постои значителна потреба, Страните ќе направат напори за да овозможат, колку што е возможно, и во рамките на нивните образовни системи, лицата што им припаѓаат на овие малцинства да имаат соодветни можности да го учат малцинскиот јазик или да следат настава на малцинскиот јазик.

14(3) Став 2 од овој член ќе биде имплементиран но не на штета на изучувањето на службениот јазик или наставата на овој јазик.

⁷⁰ Погледнете ги ставовите 13 и 14 горе.

⁷¹ Исто така погледнете ги забелешките од Членот 10 горе.

конвенција, што веќе се опишани во членовите 13 и 15 погоре за поврзаноста на Членовите 4, 5 и 15, исто така во целост се отсликани во Членот 14.

165. Советодавниот комитет во многу случаи ја нагласи важноста на ефективното учество на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства за имплементација на правата содржани во Членот 14. Особено е важно да се инволвираат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во одлуките што се однесуваат на организирањето на образованието на јазиците на малцинствата⁷² за да се осигура дека овој вид на образование ги задоволува потребите на националните малцинства.

Членот 17 и Членот 18⁷³

166. Членот 17 (1) од Рамковната конвенција уредува Државите да не ги спречуваат лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да воспоставуваат и да одржуваат слободни и мирни контакти преку границите, особено со лицата што им припаѓаат на истите национални малцинства. Членот 17 (2) има за цел да обезбеди лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства да можат активно да допринесуваат кон граѓанското општество на национално и на меѓународно ниво.

167. Како членот 17, така и Членот 18 (2) охрабрува проактивен пристап кон прекуграничната соработка, но меѓу држави. Прекуграничната соработка може значително да допринесе за развојот на учеството на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства во јавниот, социјалниот, економскиот и културен живот.

⁷² Исто така погледнете го Коментарот за образованието според Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, усвоен од страна на Советодавниот комитет на 2 март 2006 година.

⁷³ 17(1) Страните превземаат обврска да не ги попречуваат правата на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства за воспоставување и одржување на слободни и мирни контакти преку границите со лицата кои на легален начин престојуваат во други држави, особено оние со кои тие споделуваат етнички, културен, лингвистички или религиозен идентитет или имаат заедничко културно наследство.

17(2) Страните превземаат обврска да не го попречуваат правото на лицата коишто им припаѓаат на националните малцинства за учество во активностите на невладините организации, како на национално така и на меѓународно ниво.

18 (2) Онаму каде што ова е применливо, Страните ќе превземат мерки за охрабрување на прекуграничната соработка.