

Popunjavanje okvira

**Pet godina monitoringa
Okvirne konvencije za
zaštitu nacionalnih manjina**

Rad konferencije održane u Strazburu
30. i 31. oktobra 2003. godine

Savet Evrope, 2004

© 2004 Savet Evrope, Publikacija na engleskom i francuskom jeziku
Prvo izdanje: septembar 2004. Reprint sa izmenama u decembru 2004. godine
Štampano u Savetu Evrope

© 2005 Vojvođanski centar za ljudska prava, prevod na srpskom jeziku
Publikacija „Popunjavanje okvira, Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina” je objavljena u saradnji sa Savetom Evrope. Izdavač snosi odgovornost za prevod.

Izdavač: Vojvođanski centar za ljudska prava, Novi Sad
Za izdavača: Aleksandra Vujić
Prevod: Erika Pap
Lektura: Agencija Babel
Štampa: Daniel Print, Novi Sad
2005. godine, Novi Sad

Naziv originala: Filling the frame, Five years of monitoring of the Framework Convention for the Protection of National Minorities

Council of Europe Publishing
F- 67075 Strasbourg Cedex

Sadržaj

Predgovor	7
Uvodna izlaganja	9
Valter Švimer , Generalni sekretar Saveta Evrope	11
Pietro Erkole Ago , Ambasador, Stalni predstavnik Italije u Savetu Evrope i potpredsednik Grupe zamenika ministara za izveštavanje o ljudskim pravima	14
Uvodna sesija	17
Okvirna konvencija na kraju prvog ciklusa monitoringa Rainer Hofman , Predsednik Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije	19
Uloga okvirne konvencije u unapređivanju stabilnosti i demokratske bezbednosti u evropi Rolf Ekeus , Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine	25
Okvirna konvencija u kontekstu saveta evrope Boris Cilevičs , Član Komisije za pravne poslove i ljudska prava, Parlamentarna skupština Saveta Evrope	28
Komentar: Odnos između Okvirne konvencije i Povelje o jezicima Robert Danber , Viši predavač, Univerzitet u Glazgovu	37
Postavljanje okvirne konvencije u širi kontekst: dostignuća i izazovi Džon Paker , Vanredni profesor na Univerzitetu Taft, Fakultet Flečer za pravo i diplomatiju; predavač, Kar centar za politiku ljudskih prava, Kenedi Fakultet za državnu administraciju, Harvard Univerzitet	43
Komentar: globalni i regionalni pristupi situacijama u kojima su uključene manjine Asbjorn Eide , Predsedavajući Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija, član Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju	51
Okvirna konvencija kao katalizator za akciju na domaćem nivou: nvo perspektiva Mark Latimer , Direktor, Međunarodna grupa za prava manjina	58
Dimitrina Petrova , Direktor, Evropski centar za prava Roma	61

Radionica 1 – Stvaranje uslova neophodnih za delotvorno učešće pripadnika manjina	67
<i>Izveštaj: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina (1998–2003)</i>	
Mark Veler , Direktor, Evropski centar za manjinska pitanja	69
<i>Komentar: Obezbeđivanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj upravi</i>	
Aleksandar Slafovski , Član Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, Savet Evrope	95
<i>Komentar: ekonomsko učešće nacionalnih manjina,</i>	
Alan Filipis , Bivši Prvi potpredsednik Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju	98
Radionica 2 – Pripadnici nacionalnih manjina i mediji	111
<i>Izveštaj: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju pripadnika nacionalnih manjina i medija (1998–2003)</i>	
Karol Jakubović , Ekspert, Nacionalni savet za difuziju Poljske; zamenik predsedavajućeg, Upravni odbor za medije, Savet Evrope	113
<i>Komentar: Medijsko prikazivanje nacionalnih manjina i unapređivanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga</i>	
Milica Pesić , Direktor, Institut za medijsku raznolikost	138
<i>Komentar: Pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima</i>	
Torlek MekGonegl , Institut za informativno pravo (IVI), Univerzitet u Amsterdamu	143
Radionica 3 – Prava pripadnika nacionalnih manjina na obrazovanje	159
<i>Izveštaj: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju manjinskih prava u, za i kroz obrazovanje (1998–2003)</i>	
Dankan Vilson , Spoljni ekspert, Međunarodni biro za obrazovanje, UNESCO	161
<i>Komentar: Izazovi adaptacije: od segregacije do inkluzivnog obrazovanja</i>	
Andrzej Mirga , Predsedavajući Romskog savetodavnog veća Projekta za etničke odnose; predsedavajući Ekspertske grupe za Rome, Cigane i putujuće manjine (MG-S-ROM)	227
<i>Komentar: Status manjinskih jezika u obrazovnom procesu</i>	
Tove Skutnab-Kangas , Roskilde univerzitet	232
ZAVRŠNA SEDNICA	253
Zaključci – Radionica o učešću	
Mark Veler , Direktor, Evropski centar za manjinska pitanja	255
Zaključci – Radionica za medije	
Karol Jakubović , Ekspert, Nacionalni savet Poljske za elektronske medije; zamenik predsedavajućeg, Upravni odbor za medije, Savet Evrope	261
Zaključci – Radionica za obrazovanje	
Dankan Vilson , Spoljni ekspert, Međunarodni biro za obrazovanje, UNESCO	264
Zaključivanje konferencije od strane Glavnog izvestioca	
Patrik Tornberi , Profesor međunarodnog prava, Kili Univerzitet	268

Završne reči	
Hano Hartig , Načelnik odeljenja za medije, Odeljenje za jednakost i manjine, Generalni direktorat za ljudska prava, Savet Evrope	274
Dodaci	275
Dodatak 1: Program konferencije	
Dodatak 2: Učesnici konferencije	

Predgovor

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina stupila je na snagu 1998. godine. U to vreme konvenciju je ratifikovalo sedamnaest država. Kako bi obeležio petogodišnjicu njenog stupanja na snagu, Savet Evrope je 30. i 31. oktobra 2003. godine u Strazburu organizovao konferenciju, koja je okupila veliki broj predstavnika vlada, civilnog društva, manjina i eminentnih stručnjaka u oblasti manjina.

Od 45 država članica Saveta Evrope, danas je konvenciju ratifikovalo 35 država dajući pan-evropsku dimenziju ovom međunarodnom ugovoru. Sprovođenje konvencije u većini od ovih 35 zemalja ocenjuju monitoring tela: Savetodavni komitet (komitet nezavisnih eksperata) i Komitet ministara. Njihova procena je rezultirala zbirkom tekstova, prilagođenih pristupu država-po-država, sa pravnim i političkim značajem. Ovi tekstovi nisu samo rezultat analize nacionalnih zakona i prakse u vezi sa manjinama, već i stalnog dijaloga sa vladinim i nevladinim akterima zemalja na koje se odnose.

Okvirna konvencija, međunarodno pravni instrument čije su fleksibilne odredbe prvobitno bile predmet brojnih komentara i pitanja, postala je, u stvari, instrument objektivne evaluacije državnih politika u vezi sa nacionalnim manjinama. U centru pažnje konferencije bili su i rad realizovan tokom prvih pet godina i njegovi rezultati. Pored ovog prvog pokušaja procene, takođe je bilo važno biti kritičan kako bi došlo do poboljšanja u drugom ciklusu koji počinje 2004. godine.

Tokom konferencije razmotreni su važni problemi:

- Pravo manjina na obrazovanje: na kom se jeziku izvodi nastava i na kojim nivoima? Na osnovu kojih obrazovnih programa, u kojim ustanovama i sa kakvim resursnim materijalima?
- Učešće manjina u javnom životu: koje mehanizme konsultacija i koje strukture treba primenjivati radi povezivanja pripadnika nacionalnih

manjina sa odlukama koje ih se tiču? Kakva treba da bude politička zastupljenost manjina? Gde je njihovo mesto u privrednim i društvenim integracijama?

- Pristup i prisustvo manjina u medijima: u kojoj meri treba da budu zastupljeni problemi u vezi sa manjinama i, posebno, na koji način mediji treba da doprinose promociji kulture tolerancije i međukulturnog dijaloga; koju vrstu podrške treba dati programima na jezicima manjina?

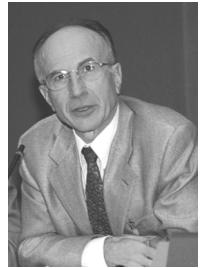
Ove su teme bile temeljno proučavane tokom rada Savetodavnog komiteta, dajući polaznu tačku za razmišljanje koje je trebalo da bude kolektivno i multidisciplinarno.

Konferencija je takođe ispitivala sadašnju i buduću ulogu Okvirne konvencije u promenljivom evropskom kontekstu. To je dovelo do novih načina razmišljanja, a uključivanje svih relevantnih aktera, doprinelo je obnavljanju odlučnosti za zaštitu manjina, teme koja je suština istinske i pluralističke demokratije.

*Sekretarijat za Okvirnu konvenciju
za zaštitu nacionalnih manjina
Strazbur, oktobar 2003.*

UVODNA IZLAGANJA

Predsedavajući: Pjer-Anri Imbert
Generalni direktor,
Generalni direktorat za ljudska prava,
Savet Evrope



Valter Švimer

Generalni sekretar Saveta Evrope

Na sastanku šefova država i vlada zemalja članica Saveta Evrope održanog 1993. godine na Bečkom samitu, upućena je veoma snažna politička poruka

U Evropi koju želimo da izgradimo moramo odgovoriti na sledeći izazov:
obebeđivanje zaštite prava pripadnicima nacionalnih manjina.



Odgovor Saveta Evrope na ovu poruku obeležen je akcijama i rezultatima. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina je instrument koji obebeđuje čvrstu osnovu za zaštitu nacionalnih manjina. Ova konferencija, kojom se obeležava petogodišnjica stupanja na snagu ovog instrumenta je prilika za sve nas, prvo da svedemo račune o napretku ostvarenom na polju zaštite manjina u sve konsolidovanijoj Evropi. Drugo, da reafirmišemo i dalje definišemo viziju kuda želimo da idemo, u Evropi u kojoj više ne treba da bude linija podela. Treće, treba da analiziramo svoje pretpostavke i radne metode, i da ih doteramo, ako je potrebno.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina je za Savet Evrope na polju zaštite manjina predstavljala prelazak iz teorije u praksu, potencijal da se doprinese inkluzivnijoj i pluralističnijoj Evropi. Da bi se taj potencijal razvio, potrebno je aktivno učešće svih vas. Gde se nalazimo danas, pet godina nakon stupanja Okvirne konvencije na snagu? Mislim da ćete se složiti, da je u proteklih pet godina Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina počela da popunjava okvir. Trenutno se 35 država obavezalo ovim sporazumom, koji je *de facto* postao merilo i sigurnosna mreža manjinskih prava, politike i prakse u Evropi.

Mehanizam monitoringa, koji je važan deo instrumenta, učvrstio je svoju proceduru i na putu je da dovrši svoj prvi krug monitoringa u skoro svim zemljama u okviru petogodišnjeg ciklusa. Procedura monitoringa se pokazala kao dinamična, sa inkluzivnim pristupom, na primer, kroz dijalog licem u lice sa svim akterima tokom poseta državama. Za sada je usvojeno već 28 Mišljenja o zemljama, što je važan doprinos, ne samo arhivi o manjinskim pravima, politici i praksi u Evropi, već i pružanju vrlo konkretnih smernica za primenu naše politike. Na nacionalnom nivou je porastao dijalog, ponekad još uvek protivrečan, ali koji je popločao put za partnerstvo i nove inicijative.

Na nacionalnom nivou možemo identifikovati veoma pozitivne pomake. Postoje zakonski okviri koji se tiču nacionalnih manjina, sa novim zakonima o nacionalnim manjinama ili oblastima koje utiču na nacionalne manjine, poput obrazovanja i jezika. Domaće zakonodavstvo zemalja članica Saveta Evrope postalo je sofisticiranije sa nizom novih zakona koji su usvojeni ili su u proceduri usvajanja. Došlo je do brojnih pozitivnih promena u državnim politikama i praksama, uključujući tu i razvijanje specijalnih mera u mnogim zemljama, o čemu svedoči kontekst strategija za Rome u nekim od njih. Među državama ugovornicama su potpisani novi bilateralni sporazumi u vezi sa manjinama. Skrenuta je pažnja na značaj korišćenja ovih bilateralnih sporazuma kao sredstava u rešavanju problema između matičnih i domicilnih država.

Takođe je potrebno uperiti pogled u budućnost i videti koji su naši ciljevi danas, a koji treba da budu u buduću. Glavni je cilj, naravno, konsolidovanje demokratske zajednice od 800 miliona Evropljana. To je za Savet Evrope najveći prioritet. Kaže se da se „demokratija može meriti načinom na koji tretira svoje manjine“. O demokratskoj Evropi se takođe može suditi na osnovu načina na koji tretira svoje manjine.

Kada je u pitanju zaštita ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika nacionalnih manjina, u Evropi ne mogu postojati linije podela. Treći Samit šefova država i vlada zemalja članica Saveta Evrope, koji bi trebalo da uobliči panevropsku političku perspektivu kontinenta, to mora učiniti jasnim. Okvirnu konvenciju treba da ratifikuje što veći broj država. Od budućih 25 država proširene Evropske unije, Okvirna konvencija će biti obavezujuća za 21 državu. To će, nadajmo se, stvoriti povoljan kontekst za dalju ratifikaciju Okvirne konvencije. Ukoliko Evropska unija bude preuzela zaštitu nacionalnih manjina na sebe, biće potrebno razmotriti normativni *acquis* Okvirne konvencije.

Drugi cilj po važnosti treba da bude jačanje primene rezultata monitoringa, uz nastavak aktivnosti posvećenih problemima koje su identifikovala tela za monitoring. To zahteva političko obavezivanje država da će se baviti pitanjima koja mogu biti delikatna i teška. Takođe zahteva istrajnost i odlučnost aktera civilnog društva. Na isti način se zahteva i od svih relevantnih sektora unutar Saveta Evrope da reaguju na nalaze i doprinesu nastavku aktivnosti. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina ne treba da predstavlja samo običnu sliku manjina unutar vlastitog okvira, već mora biti instrument razvoja i usklađivanja promena.

Budući da potreba za stalnim napretkom postoji, mi nemamo vremena da budemo zadovoljni sobom. Moramo se kritički osvrnuti na sebe, jer se pomeramo sa prvog ka drugom ciklusu monitoringa. U Evropi još uvek postoji mnoštvo manjinskih pitanja koja su od velikog značaja i imaju potencijal da prerastu u konflikte. Moramo ostati oprezni koristeći sve postojeće mehanizme kako bismo takve potencijale za konflikte ublažili, odstranili i uništili. Naši specijalni gosti, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine, gospodin Ekeus i Komisar za demokratski razvoj Saveta Baltičkih zemalja gospođa Hele Degn, koji su prisutni na ovoj konferenciji i koje toplo pozdravljam, mogu, ako to bude bilo potrebno, pružiti čvrste dokaze o tome.

Konferencijom će biti moguće posvedočiti o današnjim brigama Evrope, uključujući i izazov uspostavljanja i održavanja obrazovnog sistema koji je inkluzivan i za manjine. Takođe treba podvući značaj društvene integracije najranjivijih manjinskih grupa, kao što su Romi. Uticaj decentralizacije na učešće nacionalnih manjina i uloga lokalnih i regionalnih vlasti takođe će biti predmet rasprave, kao i značajno pitanje boljeg pristupa manjina medijima.

Dok posmatramo potrebu za stalnim progresom, ne treba da se ustručavamo da ispitamo i način na koji sami radimo, na primer, delotvornost nadzornog mehanizma Okvirne konvencije. Pобољшanja su uvek moguća. Potrebna nam je dalja transparentnost u tom procesu i stoga su, po mom mišljenju, Mišljenja

Savetodavnog komiteta trebalo da postanu javna mnogo ranije. Treba da budemo brži i moramo se pozabaviti odlaganjima na svim nivoima u procesu monitoringa, bez obzira da li se ona odnose na podnošenje državnih izveštaja, usvajanje Mišljenja Savetodavnog komiteta ili Rezolucija Komiteta ministara. Potreban nam je unapređen dijalog u trouglu sledećih učesnika: vladinih, nevladinih organizacija i tela za monitoring, što može doprineti, na primer, obezbeđivanju većeg uticaja aktera civilnog društva u državnim izveštajima.

Da zaključimo, Okvirna konvencija je, kako je rečeno u njenom članu 1. „sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava”. Stoga predstavlja suštinsko oruđe u arsenalu ljudskih prava Saveta Evrope. Poželeo bih svima dobrodošlicu u Strazburu apelom: da računamo na vaše sugestije kojima ćemo izvući što je više moguće od ovog instrumenta i mehanizma uspostavljenog radi njegovog monitoringa. Zahvaljujem vam se na brojnom prisustvu na ovoj konferenciji. Uz pomoć vaše stručnosti i vašeg iskustva, nastavićemo da iznalazimo nove načine popunjavanja okvira za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina u Evropi. Očekujemo da će rezultati ove konferencije pomoći poboljšanju zaštite nacionalnih manjina – što je važan deo zaštite ljudskih prava Saveta Evrope.



Pietro Ercole Ago

Ambasador, Stalni predstavnik Italije u Savetu Evrope i potpredsednik Grupe zamenika ministara za izveštavanje o ljudskim pravima

Okvirna konvencija za zaštitu ljudskih prava proslavlja danas petogodišnjicu svog postojanja i srećni smo da vidimo da se toliko mnogo naših prijatelja pridružilo ovoj svečanosti. Pre nego što ocenimo svoj dosadašnji napredak i odredimo buduće smernice, dopustite mi da iznesem nekoliko komentara u vezi sa ulogom i doprinosom Komiteta ministara.

Na prvom mestu, trebalo bi se podsetiti da su bile potrebne duge diskusije pre nego što je juna 2001. godine konačno prihvaćena odluka kojom su utvrđene glavne crte metoda rada Komiteta ministara na monitoringu Okvirne konvencije. Tom prilikom, je između ostalog, bilo odlučeno da se Grupi za izveštavanje o ljudskim pravima (GR–H) da odgovornost za detaljnu pripremu odluka koje će biti donete, uključujući i one koje se odnose na zaključke i preporuke za svaku zemlju pojedinačno. Takođe je dogovoreno da Savetodavni komitet može biti pozvan da šalje svog predstavnika na skupove o praćenju monitoringa Okvirne konvencije kako bi prezentovao svoja Mišljenja i odgovore na relevantna pitanja. Valja naglasiti, da GR–H, koja je odgovorna za pripremanje odluka Komiteta ministara u vezi sa pitanjima o ljudskim pravima, uključuje predstavnike svih zemalja članica Saveta Evrope, a ne samo države ugovornice Okvirne konvencije.

Ovi aranžmani su postali operativni od juna 2001. godine i sada sistem funkcioniše bez smetnji. Iako nema nikakvu moć u pogledu donošenja odluka, GR–H ima više vremena i fleksibilnosti nego Komitet ministara prilikom diskusija o Mišljenjima Savetodavnog komiteta i nacrtima zaključaka i preporuka u vezi sa različitim zemljama. GR–H uvek vodi računa o tome da poziva predstavnike Savetodavnog komiteta da dođu i izlože Mišljenja o kojima se raspravlja. Ove redovne razmene su od suštinskog značaja ne samo da bi se osigurao pravilan prenos informacija, već i da bi se ojačala suštinska komplementarna veza između Savetodavnog komiteta i Komiteta ministara. Bez upuštanja u detaljan opis sadržaja tih diskusija, mogu vas uveriti da debate između predstavnika Savetodavnog komiteta i država članica nisu ograničene na puke formalne sadržaje, već da se najčešće odnose na bitne probleme. Diskusije su intenzivne i često dolazi do razmimoilaženja u mišljenjima. Ali, to je tipično za dogovore, naročito kada se odnose na osetljiva pitanja, poput onih koji se tiču manjina. Važno je da mehanizam napreduje i da donosi rezultate. Možemo biti ponosni što je do sada, Komitet ministara usvojio zaključke i preporuke za 20 zemalja. Činjenica da je često potrebno i nekoliko meseci da bi se zaključci i preporuke usvojili predstavlja problem. Ipak, ja sam uveren da ovi zaključci i preporuke, ako se uzmu u obzir zajedno sa odgovarajućim Mišljenjima Savetodavnog komiteta, mogu biti veoma korisni u pružanju pomoći državama da odluče koje akcije treba preduzeti u cilju jačanja primene Okvirne konvencije i, shodno tome, poboljšanju položaja nacionalnih manjina.

Konferencija poput ove koja se danas otvara, pruža mogućnost za kritičku i konstruktivnu analizu svega što je na ovom polju urađeno u proteklih pet godi-

na. Svi oni kojih se to tiče – ne samo Komitet ministara, Savetodavni komitet i vlade država ugovornica, već i predstavnici manjina i civilnog društva – treba da budu pozvani da izlože načine kojima oni doprinose primeni Okvirne konvencije. Nadam se da će ova konferencija iznedriti nove ideje i predloge, koji će stimulirati na razmišljanje one koji su u svojim svakodnevnim aktivnostima pozvani da principe postavljene u Okvirnoj konvenciji sprovedu u delo.

Komitet ministara i sam treba, bez ikakve sumnje, da se osvrne na način na koji obavlja svoj zadatak u monitoringu Okvirne konvencije. Jedan od njegovih aktuelnih izazova je da obezbedi istinski kolektivan pristup mehanizmu monitoringa, što u mnogome utiče na to kako će biti shvaćen sa strane. Zbog toga svaka država mora biti u potpunosti uključena u razmatranje mišljenja ili nacrti zaključaka ili preporuka, i kada zemlja koja se podvrgava ispitivanju nije jedna od njenih susednih zemalja ili čak kada manjine koje su nastanjene na njenoj teritoriji nisu one koje se obično smatraju „matičnim manjinama“. Isto tako, važno je da države koje su uključene u bilateralne sporove po pitanju manjina treba da preuzmu na sebe brigu, kada teže prevazilaženju ovih teškoća, da redovnije koriste mehanizam monitoringa, čija je multilateralna dimenzija dragocena. Mehanizam monitoringa kao celina, uključujući tu i nivo Komiteta ministara, će jedino na taj način biti u stanju da garantuje da zaključci i preporuke budu uravnoteženi i usklađeni sa principima Okvirne konvencije.

Mada se mehanizam monitoringa bez sumnje može poboljšati, ja verujem i mogu da kažem, da su čak i među onim posmatračima koji su imali najviše rezervi u pogledu sistema uspostavljenog Okvirnom konvencijom i Rezolucijom (97) 10, mnogi bili prinuđeni da odaju priznanje kvalitetu i značaju zapažanja iznetih u dokumentima koja su usvojila tela za monitoring. Vlade se sada pozivaju da ove preporuke sprovedu u delo, a pisani komentari koje su sastavili kao odgovor na Mišljenje Savetodavnog komiteta već ukazuju na napredak koji ohrabruje. Ja verujem da je Komitet ministara doprineo tom napretku time što je mehanizmu monitoringa dao njegovu političku pozadinu i da tako treba da nastavi. Važno je da se vladama da glas u mehanizmu monitoringa, budući da, sviđalo se to nama ili ne, zaštita manjina nikada neće biti potpuno izolovana od političkih stavova. Na kraju, na državama je da nađu odgovarajuća politička i zakonska sredstva kojima će se baviti različitostima, te je stoga razumno da one treba da odigraju odlučujuću ulogu u nadziranju Okvirne konvencije.

Svega pet godina nakon stupanja na snagu Okvirne konvencije, sa zadovoljstvom konstatujemo da je konvenciju već ratifikovalo 35 država, dok je preostalih 7 potpisalo dokument. U cilju daljeg jačanja panevropske dimenzije ovog instrumenta, želim da pridodam svoj glas Parlamentarnoj Skupštini, koja u Preporuci 1623 (2003) poziva države članice, koje do sada još nisu potpisale i ratifikovale Okvirnu konvenciju, to učine što je pre moguće. U tom kontekstu, zadovoljstvo je primetiti, da nekoliko zemalja, kao što su Letonija i Gruzija, ozbiljno razmatraju mogućnost ratifikovanja Okvirne konvencije i važno je da Savet Evrope takve napore ohrabruje.

Kako se drugi ciklus primiče, želeo bih da zaključim svoje izlaganje rečima nade

da će Okvirna konvencija i njen mehanizam monitoringa, poput berićetnog roda nastaviti da se usavršavaju i narednih godina. Onima koji su uključeni u primenu Okvirne konvencije, vreme će doneti nove izazove i nema sumnje da će ona biti ponovo prozvana da pruži dokaze o svojoj prilagodljivosti u suočavanju sa njima.

Uvodna sesija

**Predsedavajuća: Hele Degn,
Savet Baltičkih država
Komesar za demokratski razvoj**



OKVIRNA KONVENCIJA NA KRAJU PRVOG CIKLUSA MONITORINGA

Rainer Hofman

Predsednik Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije



U dobi od 5 godina, Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina je još uvek mlado telo. Ali, mislim da smo se razvijali dosta brzo, čak i ako Savetodavni komitet uporedimo sa malom decom, koja se, kao što svi znamo, razvijaju neverovatno brzo.

Dopustite mi da dam nekoliko primera, citirajući vodič za razvoj deteta. U njemu se kaže, što se motoričkih sposobnosti tiče, prosečno dete od 5 godina je sposobno da „trči poput odraslih“, da „hoda na gredi za balansiranje“ i „drži olovku kao odrasli“.

Mislim da je ove veštine Savetodavni komitet morao da savlada pod znatnim pritiskom. Sa stopom ratifikacije koja je porasla sa dvanaest na trideset i pet za 5 godina, Savetodavni komitet je bio prinuđen da izradi veći broj Mišljenja specifičnih za datu zemlju nego što su mnogi očekivali, pri čemu je morao biti siguran da su svi zasnovani na uravnoteženim i konzistentnim tumačenjima Okvirne konvencije.

Takođe, od petogodišnjeg deteta se očekuje da bude sposobno da „boji između linija“. To je takođe nešto što je petogodišnji Savetodavni komitet, po mom uverenju, postigao. Budući da smo u Savetodavnom komitetu bili angažovani na „popunjavanju okvira“ kroz dinamičnu interpretaciju Okvirne konvencije, pokušavali smo da osiguramo da naše interpretacije budu u skladu sa tekstem i duhom same Konvencije.

Ali u izvesnom broju slučajeva, otišli smo dalje od onoga što se očekuje od petogodišnjeg deteta. Na primer, dok se za dete staro 5 godina kaže da „imitira odrasle i traži hvale“, mi smo u Savetodavnom komitetu želeli da razvijemo vlastiti nezavisan glas i da pre nego da tražimo pohvale, iskoristimo prilike kakva je ova današnja Konferencija i dođemo do kritičke ocene svoga rada, koja će nam pomoći da ga poboljšamo i u tom smislu očekujem otvorenu i iskrenu diskusiju o prvim rezultatima monitoringa.

Kada je pre nekih 5 godina Savetodavni komitet bio na početku svog rada na Okvirnoj konvenciji, vladavajuće mišljenje među nacionalnim manjinama i nezavisnim ekspertima o Okvirnoj konvenciji i njenom mehanizmu monitoringa se teško moglo opisati kao entuzijastičko. Načela Okvirne konvencije su kritikovana kao isuviše neodređena, a mnogi su se bojali da Savetodavni komitet neće biti u stanju da dokaže nezavisan duh, ne samo u odnosu na pojedinačne države, već i u odnosu na Komitet ministara.

Verujem da smo se poprilično pomerili od pesimističke faze ka eri opreznog optimizma i želeo bih da istaknem nekoliko razloga koji stoje iza postignutog napretka i rezultata, a koja smatram posebno važnim:

1. Sveobuhvatna poseta državama

Mi smo stvorili prvi sporazumni mehanizam monitoringa ljudskih prava zasnovan na državnim izveštajima, koji kao stalan elemenat monitoringa sadrži posetu državama. Posle 27 poseta državama, ubeđen sam da su posete – koje nisu ograničene na glavne gradove nego uključuju i putovanja po regionima – znatno povećale kvalitet, pristupačnost i kredibilitet našeg rada. Stoga se nadam, da će ovaj element biti očuvan i u budućem ciklusu monitoringa.

2. Konstruktivni odnosi sa Komitetom ministara

Podrška Komiteta ministara nezavisnosti Savetodavnog komiteta pomogla je našem radu. Želja Komiteta ministara da stvori istinski nezavisan ekspertski komitet bila je vidljiva već prilikom izbora prvog Savetodavnog komiteta 1998. godine, kada je obezbedio da u Savetodavnom komitetu ne bude postavljen nijedan vladin zvaničnik. Od tada se ovaj pristup dosledno sprovodi, a najvažniji izraz naših konstruktivnih odnosa je podrška Mišljenjima Savetodavnog komiteta u Rezolucijama Komiteta ministara.

3. Doprinos civilnog društva

Vlade su, naravno, ključni izvor informacija za nas, ali jednako važni bili su i saradnja i doprinos NVO-a, manjinskih udruženja i civilnog društva uopšte, bez kojih Savetodavni komitet ne bi mogao efikasno da ispuni svoje zadatke monitoringa. Uz podršku Međunarodne grupe za prava manjina (MRG) i drugih međunarodnih i nacionalnih NVO-a, obično sa krajnje ograničenim resursima, proizveden je materijal koji zadire u dubinu stvari, organizovani su susreti i informisani smo o stvarnom stanju primene Okvirne konvencije, pre i posle usvajanja Mišljenja o kom se raspravljalo. Na primer, naš sadašnji rad vezan za Srbiju i Crnu Goru bio je u velikoj meri olakšan zahvaljujući postojanju četiri visokokvalitetna "alternativna izveštaja" koja su sastavile lokalne NVO. Želeo bih da iskoristim ovu priliku i da u ime Savetodavnog komiteta odam priznanje radu tih posvećenih pojedinaca i organizacija koji je ostvaren u različitim državama.

4. Ravnopravan tretman država ugovornica

Savetodavni komitet je učinio sve što je mogao da osigura da se prilikom monitoringa sve države stave u ravnopravan odnos. To odražava naše uverenje da bi svaki nagoveštaj neumesne selekcije i duplih standarda mogao trenutno naškoditi kredibilitetu našeg rada. Problemi se, naravno, razlikuju od države do države, ali mi sledimo isti metod rada i istu dubinu objektivnog kritičkog ispitivanja u svim državama ugovornicama, na severu, jugu, istoku ili zapadu.

Nakon skiciranja pojedinih principa kojim se naš rad rukovodi, dozvolite mi da kažem nekoliko reči o suštini naših otkrića. Na današnjoj konferenciji detaljnije ćemo ispitati tri različite, ali povremeno međusobno povezane teme, koje zauzimaju važno mesto u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i koje su među glavnim izazovima sa kojima se države suočavaju u primeni Okvirne konvencije: učešće, obrazovanje i pitanje medija.

Učešće je, naravno, ključno ne samo za primenu člana 15. Okvirne konvencije, već i za ostale principe Konvencije, protežući se od nediskriminacije do zaštite manjinskih jezika. Pregled Mišljenja Savetodavnog komiteta pokazuje da se, iako u ovoj sferi možemo identifikovati niz pozitivnih mera – koje se protežu od manjinskih saveta do specijalnih mera koje olakšavaju zastupljenost manjina u zakonodavstvu – glas manjina prečesto slabo čuje ili se ignoriše, čak

i u politikama ili praksama koje su tobože usmerene u korist ovih grupa.

Slično tome, u obrazovanju takođe postoji prostor za poboljšanje, ne samo u smislu obima i mogućnosti podučavanja jezika manjina, već i u smislu kvaliteta i sadržaja podučavanja. Osim toga, kao što pokazuju Mišljenja Savetodavnog komiteta, u obrazovanju ponekad još uvek istrajavaju segregacione tendencije, naročito kada su u pitanju romska deca. Želeo bih da istaknem, da ako Romima ne obezbedimo kvalitetno obrazovanje, koje vodi računa o njihovoj kulturi i jeziku, nemamo pravo da se žalimo što pojedini Romi imaju negativne stavove prema sistemu obrazovanja.

Na polju medija, Mišljenja sadrže određen broj predloga o poboljšanju zaštite manjina u medijima – uključenje ukidanjem prekomerne kvote državnog jezika, podsticanje pravičnog prikazivanja manjina i obezbeđivanje ravnopravnog pristupa medijima. Naravno, polazna tačka mora biti sloboda izražavanja i uređivačka nezavisnost dotičnog medija, iako taj princip ne isključuje pozitivne mere u ovoj oblasti.

Teme izabrane za radionice su, naravno, samo primeri mnogobrojnih problema koji iskrstavaju u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i ne odražavaju puni obim zaštite koju nudi Okvirna konvencija. U Mišljenjima ćete pronaći i druge teme kojima se Savetodavni komitet iznova vraća. Na primer, Mišljenja pokazuju da se Okvirna konvencija može takođe koristiti kao sredstvo protiv nametnutog ili preterano naglašenog etniciteta. Mi verujemo da principi Okvirne konvencije znače, da licima ne treba samo dozvoljavati da se slobodno izjašnjavaju o svojoj pripadnosti nacionalnim manjinama, već da im takođe treba dozvoliti da, ukoliko to žele, žive svoj život bez izjašnjavanja o svojoj etničkoj pripadnosti. Imajući to na umu, Savetodavni komitet je bio kritičan, na primer, zbog prakse popisa stanovništva, kada su pojedinci *u obavezi* da se izjašnjavaju o svojoj etničkoj pripadnosti.

Jedno od najkomplikovanijih i najkontroverznijih pitanja sa kojim se svako ko radi na problemima manjina mora pozabaviti je lično polje zaštite ili definicija pojma nacionalne manjine. Imajući na umu da, kao što to svi znamo, Okvirna konvencija ne sadrži definiciju, mi smo u Savetodavnom komitetu na samom početku rada morali da donesemo odluku o tome kako ćemo pristupiti ovom pitanju.

Naš pristup je, kratko rečeno, u sledećem: polazna tačka je stav dotične države – obično izražen u njenim rezervama/deklaracijama ili u državnim izveštajima. Međutim, Savetodavni komitet ne prihvata automatski i bez razmišljanja ovaj stav, već ga ispituje, između ostalog i zato da bi se uverio da je u skladu sa opštim načelima međunarodnog prava i da nije diskriminativan. Ukoliko Savetodavni komitet zaključi da neka promena u pristupu može biti korisna, to ne znači da će žuriti da proglasi ovu ili onu zajednicu za nacionalnu manjinu. Pre će podstaći države da ovo pitanje razmotre sa dotičnom stranom.

Naše je usmerenje takođe bilo, da delokrug primene Okvirne konvencije treba da se ispituje po principu član po član. Na primer, mi zastupamo mišljenje da odredbe člana 6. o toleranciji i međukulturalnom dijalogu zahtevaju

znatno širi delokrug primene od, recimo, odredbe o topografskim oznakama na manjinskim jezicima u članu 11. koji je jasno koncipiran za područja *tradicionalno* naseljena nacionalnim manjinama.

Osim toga, istakli smo da primenljivost Okvirne konvencije ne znači da termin "nacionalna manjina" treba da se koristi u domaćem kontekstu i zakonodavstvu. Zaista, imamo primere slučajeva u kojima i država i zajednica koje se to tiče, daju prednost upotrebi drugačijeg termina, ali se ipak slažu da se Okvirna konvencija primenjuje.

Sve u svemu, naš pristup je odmeren i pragmatičan. Takođe verujem da ukazuje na zabrinutost da bi preterano širenje ličnog delokruga primene Okvirne konvencije kao celine, moglo rezultirati slabljenjem nivoa zaštite koju obezbeđuje.

Nemam nameru da se pretvaram da su sve države prihvatile naš pristup po ovim pitanjima. Komentari država u vezi sa Mišljenjima pokazuju da mnoge vlade generalno nisu sklone da razmotre, o ispravljanju da i ne govorimo, svoj pristup ličnom delokrugu primene Konvencije.

U isto vreme, interesantno je primetiti da je Komitet ministara u jednom slučaju pozvao vladu da dodatno razmotri lični delokrug primene, a u slučajevima kada su zemlje tvrdile da nemaju nacionalne manjine na svojim teritorijama, Komitet ministara je ipak zaključio da "potencijal za primenu određenog broja propisa iz Okvirne konvencije i dalje postoji, iako je poprilično ograničen". Ovi primeri pokazuju da i Komitet ministara smatra da je pitanje ličnog delokruga primene problem koji se može legitimno proučiti i obraditi u monitoringu Okvirne konvencije.

Uprkos dostignućima koja sam nabrojao, očito je da je monitoring Okvirne konvencije još uvek posao u fazi razvoja i da Savetodavni komitet nije u potpunosti istražio pojedina moguća područja rada. Jedno od njih je pitanje tematskog rada. Savetodavni komitet do sada nije bio u poziciji da izradi tematske analize koje bi detaljno razradile njegov pristup ili tumačenja različitih pitanja obuhvaćena Okvirnom konvencijom. Tokom prvih godina našeg delovanja, ograničili smo se na Mišljenja specifična za države i to iz dva glavna razloga. Pre svega nismo hteli da trčimo pre nego što naučimo da hodamo, odnosno, imali smo osećaj da bi pre nego što steknemo sveobuhvatan pregled i uvid u relevantna problematična pitanja u Evropi, kroz naš rad specifičan za svaku državu, donošenje tematskih zaključaka bilo preuranjeno. Drugi izazov, koji je još uvek veoma prisutan, jeste problem sredstava. Kontinuirani nedostatak odgovarajućih sredstava – za monitoring Okvirne konvencije je dodeljeno manje od 0,5% budžeta Saveta Evrope – znači da smo jedva u stanju da izvedemo, sa značajnim zakašnjenjima, redovne monitoringe specifične za države, a što bi trebalo da ostane naš glavni zadatak.

Danas i sutra mi ćemo u prvom redu vrednovati rad tela za monitoring Okvirne konvencije. Uveren sam da će do vremena održavanja naredne konferencije ovog tipa, monitoring mehanizam Okvirne konvencije biti toliko razvijen, da ćemo moći potpunije da ispitamo jedan od ključnih aspekata procesa, odnosno,

u kojoj su meri države ugovornice primenile zaključke tela za monitoring. To će zaista biti pravi lakmus test efikasnosti Okvirne konvencije kao instrumenta za ljudska prava i glavno pitanje u drugom ciklusu monitoringa, koji će započeti u februaru naredne godine.

Mi već sada raspolažemo određenim brojem pokazatelja da su Mišljenja Savetodavnog komiteta podstakla ili u najmanju ruku pomogla ubrzavanju konkretnih poboljšanja u državama članicama. Ohrabivali smo takva poboljšanja kroz takozvane seminare dodatnih aktivnosti. Takve dodatne aktivnosti – još jedna inovacija Savetodavnog komiteta – organizovane su do sada u 10 država i moje je mišljenje da su generalno predstavljale izvrsnu priliku da se prodiskutuje, u konstruktivnoj i inkluzivnoj atmosferi, kako rezultate mehanizma monitoringa sprovesti u praksi. Međutim, u pojedinim usamljenim slučajevima, ovi dodatni seminari su takođe izneli na videlo da u nekim zemljama značaj Okvirne konvencije i njenog monitoringa u potpunosti još ne prihvataju svi sektori javne administracije. Takođe je jasno da primena Okvirne konvencije i njenog monitoringa neće rezultirati trajnim poboljšanjem, ukoliko se prihvate samo kao čin za spoljnu publiku. Naši naponi mogu biti istinski uspešni jedino ako se Okvirna konvencija i njen monitoring *kao takvi* poštuju unutar dotičnih zemalja.

Upkos korisnosti dodatnih seminara, mislim da moramo nastaviti da razvijamo nove načine obezbeđivanja nastavka aktivnosti i kontinuiranog dijaloga između Savetodavnog komiteta i država ugovornica u skladu sa preporukama Komiteta ministara. U tom pogledu, države ugovornice bi takođe mogle da budu inovativne u predlaganju novih puteva za nastavak dijaloga. Zar ne bi, na primer, u nekim slučajevima, imalo smisla zatražiti od Savetodavnog komiteta, možda preko Komiteta ministara, da izradi pregled nacrtu zakona u vezi sa manjinama koje su države izradile sledeći preporuke Savetodavnog komiteta?

Savetodavni komitet u potpunosti razume da ne smemo raditi u izolaciji i da jedino kroz saradnju sa drugima možemo doći do rezultata. Potrebno je da postoje saradnja između našeg rada i ostalih prikladnih mehanizama Saveta Evrope, uključujući ECRI i Komitet stručnjaka za Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, kao i kontinuirana kooperacija i kontakti sa drugim institucijama. Stoga sam veoma polaskan, što su danas sa nama mnogi naši visoko cenjeni partneri, među kojima je gospodin Ekeus, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine i gospodin Cilevičs, Izvestilac Parlamentarne skupštine Saveta Evrope za nacionalne manjine, kao i brojne NVO. Podrška institucija poput vaših su, naravno, od suštinskog značaja u obezbeđivanju sprovođenja Okvirne konvencije, ali ste vi takođe i pomoć u podsticanju daljih ratifikacija Okvirne konvencije. U tom pogledu, bio sam veoma zadovoljan kada sam video da nova Preporuka Parlamentarne skupštine o pravima nacionalnih manjina, usvojena prošlog meseca, podržava naš rad i da takođe poziva preostalih 10 zemalja članica Saveta Evrope, koje još nisu ugovornice Okvirne konvencije da što pre ratifikuju ovaj ugovor. Ista Preporuka Parlamentarne skupštine takođe ističe važnost dostizanja zajedničke politike i kontinuirane saradnje sa Evropskom unijom u zaštiti nacionalnih manjina, osiguravajući na

taj način koherentan sistem zaštite manjina u čitavom regionu Saveta Evrope. Ova se ambicija takođe može odraziti na tekuće diskusije u vezi sa nacrtom Ugovora za stvaranje Evropskog ustava.

I na kraju, želeo bih da podsetim na događaj koji se odigrao tokom posete Savetodavnog komiteta jednoj zemlji. Nakon dugog putovanja automobilom, delegacija Savetodavnog komiteta je u dolasku na sastanak sa predstavnicima nacionalne manjine u jednom malom gradu zakasnila nekoliko časova. Vođa delegacije Savetodavnog komiteta se izvinio predstavnicima manjine što su morali da čekaju, ali je njihov odgovor bio: "Ne brinite, čekamo već 50 godina, pa nam je lako da sačekamo još nekoliko dodatnih sati". Ova izjava ukazuje da Okvirna konvencija zaista popunjava prazninu, ali da su takođe u porastu očekivanja da će ovaj ugovor dovesti do promena.

Nedavna istorija Evrope je nažalost daleko od toga da postane model međuetničke harmonije i zaštite nacionalnih manjina; previše često smo bili svedoci međuetničke mržnje i nasilja na Balkanu i drugim regionima. Ipak, mislim da je proces koji smo svi zajedno započeli oko Okvirne konvencije i njenih principa u vezi sa ljudskim pravima, delotvoran put u borbi protiv povratka takvih mračnih pojava i da se može razviti u model koji će biti od pomoći ne samo Evropi, već koji će moći da se primenjuje takođe i na druge regione sveta.

Počeo sam tako što sam poredio Savetodavni komitet i Okvirnu konvenciju sa petogodišnjim detetom. Očigledno je da se deca ne razvijaju sama, već da su im potrebni usmerenje i pomoć roditelja, kumova i "drugih kojih se tiče". Okvirna konvencija očigledno nije siročić, ali se meni čini da roditelji, odnosno zemlje članice Saveta Evrope nisu imale i da još uvek nemaju dovoljno vremena na raspolaganju da bi se posvetile odgajanju Okvirne konvencije i da je ona zbog toga morala da se osloni na kumove i "druge kojih se tiče". A ko su to? NVO su, kako sam naveo, odigrale aktivne kumove, ali kada je reč o "drugima kojih se tiče" ukazao bih, pre svega, na članove Sekretarijata Okvirne konvencije. Oni su obezbeđivali kontinuiranu intelektualnu i logističku podršku, bili spremni da satima prekovremeno rade, sa istinskom i predanom angažovanošću i jedinstvenom stručnošću, bez čega bi Okvirna konvencija još uvek bila u pelenama. Zbog toga, želim da iskoristim ovu priliku i izrazim u ime Savetodavnog komiteta, a verujem i u ime nacionalnih manjina, svoju iskrenu zahvalnost našim kolegama iz Sekretarijata.

Dame i Gospodo, dragi prijatelji, želeo bih da provedemo dva dana u zanimljivim diskusijama, koje će podstaći dalja poboljšanja zaštite manjina u Evropi.

ULOGA OKVIRNE KONVENCIJE U UNAPREĐIVANJU STABILNOSTI I DEMOKRATSKE BEZBEDNOSTI U EVROPI

Rolf Ekeus

Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine



Zahvalan sam što imam priliku da se obratim ovoj Konferenciji. Petogodišnjica stupanja na snagu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina nudi idealnu priliku da se razmene mišljenja o njenim uspesima i daljim izazovima. Ova prilika me takođe podstiče da formulišem neka zapažanja u vezi sa odnosom Okvirne konvencije i mog mandata kao Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine.

Kao što je dobro poznato, moj mandat, kako je to definisano Zaključnim dokumentom iz Helsinkija donetog 1992. godine, proističe iz političko-vojne dimenzije OEBS-a. Moje je delovanje usmereno ka sprečavanju nasilnih konflikata koji nastaju iz situacija u kojima su uključene nacionalne manjine. Preciznije rečeno, ja pratim međuetničke odnose između većine i manjina sa ciljem identifikovanja – i iznalaženja rešenja za – napetosti koje mogu prerasti u sukobe unutar teritorije koju pokriva OEBS, ugrožavajući mir, stabilnost ili prijateljske odnose između država članica OEBS-a. Tako širok mandat me još više približava ciljevima koji su sagledani iz druge perspektive za suštinske i proceduralne odredbe Okvirne konvencije. Njena Preambula skreće pažnju da „su preokreti u istoriji Evrope pokazali da je zaštita nacionalnih manjina od suštinske važnosti za stabilnost, demokratsku bezbednost i mir ovog kontinenta“.

Valja uzeti u obzir da za Visokog komesara, zaštita nacionalnih manjina, po kojoj je Okvirna konvencija dobila ime, nije sama po sebi svrha njegovog mandata. Ja na zaštitu treba radije da gledam, kao na sredstvo za postizanje mog prevashodnog cilja, odnosno kao na sprečavanje nasilnih konflikata koji pogađaju države učesnice u OEBS-u. Iz tog razloga, mandat me ne obavezuje da nužno stanem na stranu manjine u situacijama kada dolazi do tenzija između većine i manjine. Prilikom uključivanja u takve situacije, treba da vodim računa o svim legitimnim interesima koji su u igri. Ipak, čak iako na taj način nisam automatski ombudsman za manjine, suvišno je reći da moj mandat može biti uspešno sproveden jedino ako manjinska prava prepoznaju i poštuju svi uključeni.

Podsetimo se u ovom kontekstu na to, koliko je Okvirna konvencija bila tesno povezana i inspirisana OEBS-ovim obavezama o ljudskoj dimenziji. Kao što je pomenuto u Preambuli Okvirne konvencije, među izvorima inspiracije za njen sadržaj bile su obaveze u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina, poput onih koje predviđaju Evropska konvencija o ljudskim pravima, instrumenti Ujedinjenih nacija i dokumenti tadašnje Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji.

Što je još važnije, pozivanje na relevantne obaveze OEBS-a prevazilazi puku „inspiraciju“ onih koji su radili na izradi nacrtu Konvencije. Bečka deklaraci-

ja, koju su usvojili šefovi država i vlada zemalja članica Saveta Evrope 1993. godine, uputila je Komitet ministara da bez minimuma odlaganja izradi nacrt okvirne konvencije u kom će posebno odrediti principe na čije će se poštovanje obavezati zemlje ugovornice, kako bi se osigurala zaštita nacionalnih manjina. Kao što je prikladno naglašeno u Komentaru o Okvirnoj konvenciji sa objašnjenjima, pozivanje na obaveze OEBS-a odražavalo je želju da „Savet Evrope treba da se posveti transformisanju ovih političkih opredeljenja, u najširem mogućem obimu, u zakonske obaveze. Kao vodič u izradi nacrtu Okvirne konvencije naročito je poslužio Dokument iz Kopenhagena”.

Značajna posledica procesa prodiranja političkih obaveza u zakonski obavezujuća pravila, bila je višedimenzionalna sinergija među njima. U svojstvu Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine, pozivam se na standarde Okvirne konvencije ne samo kada su u pitanju države ugovornice Konvencije, već i ostale države učesnice OEBS-a. Političke obaveze, iskazane pravnim jezikom Okvirne konvencije, dopuštaju mi da ojačam vlastite preporuke upućene državama koje nisu njene ugovornice. Na taj način je Okvirna konvencija postala zajedničko oruđe za zaštitu nacionalnih manjina. Od vremena usvajanja Konvencije, razvijalo se dalje sadejstvo između mog mandata i mehanizama Konvencije, ali bez obzira na to, može se javiti potreba da se i drugi ispituju i primenjuju. Područja postojećih i budućih saradnji iziskuju nekoliko komentara.

U skladu sa svojim mandatom, Visoki komesar za nacionalne manjine nema izričita ovlašćenja u pogledu uspostavljanja standarda ili interpretacije OEBS-ovih obaveza na polju ljudske dimenzije i demokratske uprave. Međutim, praktične potrebe proizvode potrebu za pojašnjenjem standarda na polju nacionalnih manjina, naročito kada sa vladama razmatram specifične modalitete i preporuke za njihove domaće propise, izradu strategija i donošenje administrativnih odluka. Takva praktična i konkretna razmišljanja bila su u korenu izrade nacrtu takvih preporuka, uz pomoć nezavisnih eksperata:

- Haške preporuke o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje iz 1996. godine;
- Preporuke iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina iz 1998. godine i
- Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. godine.

Imajući na umu važnost i teškoće u ostvarivanju delotvornog pristupa nacionalnih manjina medijima, pozvao sam određen broj međunarodno priznatih nezavisnih eksperata da izrade smernice za one koji određuju politiku za korišćenje jezika manjina u elektronskim medijima. Ove smernice upućuju na relevantne međunarodne standarde, kao i primere dobre prakse delimično proistekle iz studije koju sam naručio prošle godine i koja sadrži pregled postojećih državnih praksi širom regiona OEBS-a. Na konferenciji održanoj prošle nedelje, 24. i 25. oktobra u Badenu pored Beča, prezentovane su i prodiskutovane Smernice za korišćenje jezika manjina u elektronskim medijima.

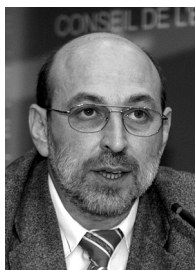
Ove preporuke i smernice ne postavljaju nove standarde, već predstavljaju izraz dobre prakse. Potrebne su mi pre svega kao vodilje, da se na njih pozivam prilikom pregovora sa vladama. Na taj način, one mogu biti od pomoći kao parametri za one koji određuju politiku. Što se ove smernice više podudaraju i što su konzistentnije sa Mišljenjima Savetodavnog komiteta i Rezolucijama Komiteta ministara, to se među njima može stvoriti veća sinergija. Snaga potencijalne sinergije postaje još važnija kada shvatimo da dok mandat zahteva od mene da intervenišem u „što je moguće ranijoj fazi kada se radi o tenzijama koje uključuju probleme nacionalnih manjina“, dogovori u vezi sa Okvirnom konvencijom (Mišljenja praćena Rezolucijama) predstavljaju u odnosu na primenu tog posebnog ugovora mere koje slede. Sve u svemu, ako dosledne smernice i interpretacije proističu iz dva različita tela i ako se, nadalje, odnose na potpuno različite faze njihove primene, one se uzajamno pojačavaju i dopunjuju kao legitimne poruke. Na taj način zaštitna uloga Okvirne konvencije takođe donosi preventivna dejstva, dok u isto vreme moj mandat, ispunjen filozofijom sprečavanja sukoba, vrši jak uticaj na zaštitu nacionalnih manjina.

Preporuke i smernice na kojima radim i koje razmatram u dijalogu sa državama OEBS-a su već u velikoj meri integrisane u Mišljenja Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije. To se odnosi na mišljenja u vezi sa sferom samog pojma manjina, uključujući grupe sa nepriznatim statusom (na primer, takozvane „nove“ manjine), na posledice razlika između državljana i nedržavljana u uživanju manjinskih prava i sloboda, na stepen uključenosti ili angažovanosti matične države prema njenim manjinama u svetlu primarne uloge države u kojoj manjina živi na zaštiti prava manjina i društveno-ekonomskih aspekata međuetničkih odnosa, posebno na polju zapošljavanja, kao i na brojna druga ključna pitanja.

Druga dimenzija gde naša sinergija treba da bude ojačana je unapređivanje ratifikacije instrumenata u vezi sa nacionalnim manjinama. Iz moje perspektive, tokom svojih dijaloga sa domaćim predstavnicima vlasti redovno potežem pitanje ratifikacije Okvirne konvencije i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima. Ubeđen sam da bi trebalo udvostručiti napore u podsticanju država da ratifikuju Protokol br. 12 o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Njegov je veliki potencijal u predviđanju mogućnosti obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava u slučajevima navodnog kršenja prava na slobodu od diskriminacije, do kojeg može doći, između ostalog, na osnovu „povezanosti sa nacionalnom manjinom“, bojom kože, religijom, poreklom itd. S tačke gledišta pripadnika nacionalnih manjina, Protokol br. 12 uvodi inovativni pravni lek koji ima autonoman pravosudni karakter. Povezan sa zahtevima delotvornog pravnog leka, kao što je izloženo u članu 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Protokol br. 12 proširuje domaće pravne lekove na međunarodni nivo.

Kao zaključak, dozvolite mi da kažem, da i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i njen samo malo „stariji brat“ – Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine – slede različite puteve kada su u pitanju zaštita i prevencija, ali vode ka zajedničkom cilju – stabilnosti i demokratskoj bezbednosti u Evropi. Rastuća sinergija ih oboje jača i vodi ka rezultatima koji još više obećavaju.

OKVIRNA KONVENCIJA U KONTEKSTU SAVETA EVROPE



Boris Cilevič

Član Komisije za pravne poslove i ljudska prava, Parlamentarna skupština Saveta Evrope

Od početka svog delovanja Savet Evrope je preuzeo vodeću ulogu u razvijanju standarda za manjinska prava. Prvi tekst iz ove oblasti, Parlamentarna skupština Saveta Evrope usvojila je još 1957. godine (Rezolucija 136 (1957) o položaju nacionalnih manjina u Evropi). Po tom pitanju Skupština je takođe usvojila rezolucije 1958, 1959. i 1961. godine.

1. Istorijski značaj Okvirne konvencije

Međutim, delotvornost rada Saveta Evrope bila je ograničena. Glavni razlog za takvu situaciju najbolje je formulisao Džon Paker, koji je sredinom 90-tih pisao o glavnoj osobenosti koncepta manjinskih prava: ona nisu bila jasno definisana ni po svom sadržaju niti po nosiocu. Zbog toga je pristup pravima manjina ostao u velikoj meri podudaran sa starim konceptom manjinskih prava kao specijalnih privilegija koje država može poklanjati, po svom izboru, nekim grupama – po pravilu pod pritiskom susedne matične države. Ovaj selektivni pristup, u okviru koga su prava manjina bila razmatrana kao činjenično stanje, izvan domena univerzalnih osnovnih ljudskih prava, bio je karakterističan za sve stare sisteme zaštita manjina, uključujući „manjinske sporazume” u okviru Lige naroda. Takođe i unutar Saveta Evrope, stavovi prema različitim manjinskim situacijama presudno su zavisili od konkretnog političkog konteksta, političke snage uključenih država i efikasnosti lobiranja i političkog pogađanja. Uzvišenu retoriku o manjinskim pravima su retko pratili dosledni i zakonski ujednačeni zaključci i akcije u vezi sa posebnim situacijama.

Usvajanje dva instrumenta u prvoj polovini 90-tih – Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima – označilo je početak nove faze u zaštiti manjina. Stupanje na snagu Okvirne konvencije, prvog zakonski obavezujućeg instrumenta za manjinska prava, radikalno je izmenilo situaciju. Usvojeni tekst i, posebno, izvanredni rad Savetodavnog komiteta suštinski su razjasnili kontekst manjinskih prava koji se stalno razvija i – do izvesne mere – dali su takođe, mada indirektno, odgovor na pitanje o nosiocima prava.

2. Sadržaj manjinskih prava

S tačke gledišta praktičara, sadržaj manjinskih prava, kako je sadržano u Okvirnoj konvenciji, može se u kratkim crtama sumirati na sledeći način.

- 2.1. *Manjinska prava su sastavni deo osnovnih ljudskih prava, a ne specijalne privilegije koje država može darivati nekoj grupi po vlastitom izboru. Kao takva, manjinska prava se moraju primenjivati bez ikakve diskriminacije – to jest, bez pravljenja neopravdanih i proizvoljnih razlika.*
- 2.2. *Manjinska prava su shvaćena kao individualna prava koja se,*

međutim, često mogu ostvarivati u zajednici sa drugim pojedincima Manjinska prava nisu, po svojoj prirodi, grupna prava.

- 2.3. Koncept manjinskih prava je komplementaran sa osnovnim principom nediskriminacije. Manjinska prava se mogu definisati kao *druga generacija – ili drugi nivo - nediskriminativnog zakonodavstva*. Formalno ravnopravan tretman je dovoljan da osigura jednakost samo u jednakim situacijama. Glavni cilj je, kao što je formulisano u Okvirnoj konvenciji, *potpuna i delotvorna jednakost*. Manjinska prava treba primenjivati u situacijama kada je *različit tretman potreban da bi se obezbedila potpuna i delotvorna jednakost*. Zbog toga se nediskriminacija i jednak tretman ne mogu koristiti kao izgovor za nepriznavanje manjina ili uskraćivanje prava manjinama.
- 2.4. Okvirna konvencija je zakonski sporazum, a ne politička deklaracija. Međutim ona je „*dokumenat o principima*“: ona nudi samo osnovne principe zaštite manjina, koje različite zemlje na različite načine mogu primenjivati, shodno konkretnoj situaciji. Saglasnost ovih konkretnih metoda sa odredbama i duhom Okvirne konvencije može se verifikovati kroz procedure monitoringa koje izvršava kompetentno ekspertsko telo i poboljšati korišćenjem stalnog dijaloga, konsultacijama sa svim uključenim stranama i uzimanjem u obzir primera dobre prakse.
- 2.5. Ključni aspekt modernog shvatanja manjinskih prava je *princip učešća manjina u donošenju odluka* o pitanjima koja ih se direktno tiču. Brojni uslovi uključeni u odredbe Okvirne konvencije moraju biti tumačeni u „*dobroj nameri*“: ne kao izgovor za odbacivanje zahteva manjina, već kao obaveza da se stavovi manjina uzmu u obzir. Prava predviđena Okvirnom konvencijom ne treba da budu nametnuta automatski, već lica koja pripadaju manjinama moraju imati pravo da izaberu da li će biti tretirana drugačije ili ne. Od presudne važnosti je obezbediti da ovaj izbor bude istinski slobodan, a ne načinjen pod vladinim pritiskom i da zbog njega ne dođe do nepovoljnih ishoda.

S obzirom da su manjinska prava priznata kao integralni deo osnovnih ljudskih prava, ona se moraju primenjivati bez ikakve diskriminacije. U tom pogledu, treba ozbiljno preispitati pristup koji je sve do nedavno bio opšte prihvaćen u Savetu Evrope, to jest razliku između, s jedne strane, „tradicionalnih“ ili „istorijskih“ manjina i „migrantskih manjina“ s druge strane.

Zaista, domet upotrebe Okvirne konvencije ostaje verovatno najkomplikovaniji i politički najosetljiviji problem vezan za njegovu primenu. Jedan broj zemalja ugovornica je nakon ratifikacije načinio deklaracije kojima određuje posebne grupe koje uživaju zaštitu pod Konvencijom. Ove deklaracije sadrže ili definicije proistekle iz predloga sadržanih u Preporuci Parlamentarne skupštine 1201

3. Manjinska prava: ko je nosilac prava?

(1993)¹ ili spisak konkretnih grupa koje prebivaju unutar teritorije države ugovornice Okvirne konvencije ili u nekim slučajevima jednostavno poriču postojanje nacionalnih manjina, u smislu Okvirne konvencije, unutar vlastitih teritorija.

U vezi sa delokrugom primene Okvirne konvencije mogu se izdvojiti tri glavna problema.

- 3.1. Kao prvo, usklađenost sa mehanizmom zaštite manjina Ujedinjenih nacija. Sve države ugovornice Okvirne konvencije su ujedno i ugovornice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i kao takve obavezane su njegovim članom 27. o pravima manjina. Domet primenljivosti ove odredbe utvrđen je Opštim komentarom br. 23 (1994) Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija. Taj komentar, kao što je to dobro poznato, izričito odbacuje mogućnost uvođenja bilo kakvih ograničenja u pogledu uživanja prava sadržanih u članu 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Bilo bi prilično nesrećno rešenje da Evropski standardi zaštite manjina budu manje restriktivni po svojoj prirodi od univerzalnih standarda – utoliko pre što je, kako je gore pomenuto, član 27. Međunarodnog pakta svakako obavezujući za sve države ugovornice Okvirne konvencije.
- 3.2. Drugi je problem više legalističke prirode. Kao što je gore pomenuto, Okvirna konvencija smatra da su manjinska prava individualna prava. U isto vreme, definicija sadržana u Preporuci 1201 formulisana je u smislu grupnih prava – manjina je definisana kao grupa, kao celina. To čini, u najmanju ruku, primenu ove definicije problematičnom. U praksi se često dešava da jedan deo pripadnika određene manjine živi u nekoj zemlji vekovima, a da se značajan broj članova iste grupe relativno nedavno doselio u tu zemlju. Na primer u Letoniji je na spisku državljana na bazi koncepta „obnovljenih državljana” bilo registrovano više od 40% etničkih Rusa, što znači da su njihovi preci već vekovima živeli u Letoniji. U međuvremenu je, posle Drugog svetskog rata u Letoniju stiglo 60% etničkih Rusa. U ovom i u izvesnom broju sličnih slučajeva, postavlja se pitanje da li je prikladno da se zaštita koju pruža Okvirna konvencija odbije određenom broju pojedinaca koji su za to u punoj meri kvalifikovani, čak i u skladu sa definicijom iz Preporuke 1201, samo zbog toga što su neki članovi iste grupe stigli u tu zemlju kasnije?
- 3.3. Najvažniji problem je verovatno direktno povezan sa univerzalnom prirodom osnovnih ljudskih prava i principom nediskriminacije. Manjinska prava se, kao sastavni deo osnovnih ljudskih prava, moraju primenjivati bez ikakve diskriminacije. Zapravo je jedino

1 Preporuka Parlamentarne skupštine 1201 (1993) o dodatnom protokolu o pravima manjina Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

kriterijum državljanstva izričito isključen sa spiska zabranjenih osnova za pravljenje razlike u jednom broju međunarodnih nediskriminatornih instrumenata (vidi, na primer, član 1, paragraf 2 Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije). Sem državljanstva, svi dodatni preduslovi za uživanje manjinskih prava izazivaju opravdanu zabrinutost u pogledu kršenja principa jednakosti građana. Međutim, i u pogledu kriterijuma državljanstva, u radnom dokumentu koji je za Radnu grupu o manjinama Ujedinjenih nacija pripremio Absjorn Eide predložen je delotvoran pristup. Eide ispituje odredbe manjinskih prava u Deklaraciji Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina donete 1992. godine, po principu član-po-član, sa ciljem da analizira gde bi ograničavanje manjinskih prava samo na državljane postalo diskriminatorno. Očigledno, većina odredaba Okvirne konvencije takođe treba da se primenjuje na sve pripadnike manjina, jednostavno zbog toga što one zapravo prenose osnovne principe jednakosti, slobode izražavanja, slobode udruživanja itd. na određene situacije.

Iskustvo stečeno u radu Savetodavnog komiteta navodi nas na sledeći zaključak. Unutar svojih teritorija, države zaista imaju granice do kojih prihvataju lica ili grupe koje uživaju zaštitu kao nacionalne manjine. Međutim, to pravo se mora sprovoditi u skladu sa opštim principima nediskriminacije, u dogovoru sa onima kojih se to tiče i iz te odluke ne mogu proizilaziti nikakva proizvoljna ili neopravdana razlikovanja.

Evolucija tekstova koje je usvojila Parlamentarna skupština ilustruje isti način razmišljanja. Preporuka 1492 (2000)² još uvek ponavlja svoj stav u pogledu definicije predložene u Preporuci 1201 (1993). Ipak, najnovija Preporuka 1623 (2003)³ se više ne poziva na Preporuku 1201 (1993) i potrebu da se usvoji definicija.

- 4.1. Jedan od glavnih zadataka na dnevnom redu Saveta Evrope je da Okvirnu konvenciju učini *zaista univerzalnom u Evropi i zakonski obavezujućom za sve države članice*. Mada je broj potpisa i ratifikacija prevazišao čak i najoptimističnija predviđanja, sedam država potpisnica je suštinski odložilo ratifikovanje, dok tri države članice Saveta Evrope za sada još nisu ni potpisale Konvenciju.

4. Razvoj manjinske zaštite unutar Saveta Evrope: glavni problemi i zadaci

U više preporuka, Parlamentarna skupština je požurivala države članice da hitno potpišu i/ili ratifikuju Okvirnu konvenciju bez ograđivanja i deklaracija. U svojoj Preporuci 1492 (2001) nije oklevala da zatraži od zemalja koje nisu potpisale Konvenciju, konkretno od Francuske i Turske, da što pre usklade svoje ustave sa evropskim standardima, kako bi se otklonila svaka prepreka ka potpisivanju i ratifikovanju Konvencije.

U poslednjoj Preporuci 1623 (2003), Parlamentarna skupština je otišla

2 Preporuka Parlamentarne skupštine 1492 (2001) o pravima nacionalnih manjina.

3 Preporuka Parlamentarne skupštine 1623 (2003) o pravima nacionalnih manjina.

dalje i predložila određene praktične mere u ohrabrivanju država članica da Konvenciju ratifikuju bez odlaganja. Skupština je posebno preporučila Komitetu ministara da razmotri održavanje *tours de table* o potpisivanju i ratifikaciji Okvirne konvencije – slično naporima koji su uloženi da bi se podstaklo ranije ratifikovanje Socijalne povelje i Revidirane socijalne povelje. Nadalje, Parlamentarna skupština je odlučila da istrajno odbijanje da se Okvirna konvencija potpiše ili ratifikuje, ili da se njeni standardi primenjuju, treba da bude predmet od naročitog značaja u procedurama monitoringa Saveta Evrope.

Ostaje da se vidi da li će Komitet ministara podržati napore Parlamentarne skupštine da uzdigne status Okvirne konvencije unutar "hijerarhije" instrumentata Saveta Evrope i aktivno ubrza njeno ratifikovanje od strane svih država članica.

Širenje delokruga primene Okvirne konvencije u skladu sa principom nediskriminacije je sledeći aspekt u naporima da ona zaista postane univerzalna. Moramo priznati da je uspeh na tom polju više nego ograničen. Uprkos ponovljenim pozivima Parlamentarne skupštine državama potpisnicama da odbace uzdržanost i restriktivne deklaracije, do sada nijedna od njih nije odstupila od svog stava. Zasluži pažnju mišljenje Parlamentarne skupštine u pogledu rezervi Belgije koje su pratile potpisivanje Okvirne konvencije. U Rezoluciji 1301 (2002)⁴, Parlamentarna skupština je bila mišljenja da se takva rezerva, ako prevagne nad ratifikacijom, treba smatrati kršenjem Bečke Konvencije o zakonu o ugovorima, koja ne dozvoljava zemljama ugovornicama da prilažu rezerve koje pobijaju svrhu i cilj Konvencije.

Dopunjavanje trenutnog dijaloga između Savetodavnog komiteta i država ugovornica zakonskom procedurom koja ima za cilj potpuniju analizu o saglasnosti rezervacija i deklaracija uvedenih od strane država ugovornica sa svrhom i ciljem Okvirne konvencije, u fazi kada je instrument ratifikacije zane-maren, moglo bi postati važno oruđe u jačanju mehanizma Konvencije. To je naročito važno u tekućoj fazi, kada neke države potpisnice – na primer, Letonija – razmišljaju da uvedu značajne rezerve u vezi sa pomenutom ratifikacijom.

Jedan krajnje ambiciozan cilj bi se mogao definisati ovako: ne samo ratifikacija, već i poštena primena Okvirne konvencije mora postati nužan preduslov za članstvo u Savetu Evrope, kao što je to sada slučaj sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i njenim Protokolom br. 6.

- 4.2. Aktuelna procedura monitoringa je po svojoj prirodi legalna, ali ne i zakonita. Mišljenja Savetodavnog komiteta su zasnovana na revnosnoj i pažljivo sastavljenoj zakonskoj analizi; međutim, kao takva ona nisu obavezujuća za države ugovornice. Politička pozadina data ovim mišljenjima od strane Komiteta ministara ostaje njihova glavna snaga.

4 Rezolucija Parlamentarne skupštine 1301 (2002) o zaštiti manjina u Belgiji.

U idealnom slučaju, mi na kraju krajeva možemo *prava sadržana u Okvirnoj konvenciji učiniti pravosnažnim*. Drugim rečima, osobe koje pripadaju manjinama treba da imaju mogućnost da svoja prava ostvaruju pred sudom.

Realno govoreći, to neće biti lak zadatak u skoroj budućnosti. Mada Evropski sud za ljudska prava ima izvesnu relevantnu jurisprudenciju, osim obično citiranog "Belgijskog jezičkog slučaja" iz 1968. godine, on je, naravno, vezan odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima, a ne Okvirnom konvencijom. Zbog doslovnog teksta člana 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Sud ima veoma ograničene mogućnosti u primeni standarda manjinskih prava. Neke presude, naročito u predmetu *Sidiropoulos protiv Grčke* (1998) ili *Podkozlina protiv Letonije* (2002), suštinski su doprinele tumačenju nekih manjinskih prava. U međuvremenu, neke druge presude, kao što je *Čepmen protiv Ujedinjenog kraljevstva* (2001) ili *Gorzelik protiv Poljske* (2002), izazvale su izvesno nezadovoljstvo među braniocima manjinskih prava.

Situacija će se verovatno promeniti nakon stupanja na snagu Protokola br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Na nesreću, opiranje država da hitno ratifikuju ovaj protokol ukazuje na ozbiljne razloge za zabrinutost.

U međuvremenu, neke bi privremene mere mogle poboljšati situaciju.

Parlamentarna skupština je u svojoj Preporuci 1623 (2003) posebno ponovila predlog da se Evropskom sudu za ljudska prava prenese ovlašćenje da daje savetodavna mišljenja o svojim tumačenjima Okvirne konvencije. Po mišljenju Suda takva je mogućnost dozvoljena, mada velikog entuzijazma za to nema.

Druga važna mera, takođe predložena u poslednjoj Preporuci Parlamentarne skupštine je da se Savetodani komitet ohrabri da razmatra tematska pitanja i daje svoje komentare o njima.

Uprkos tome, obe mere bi mogle da, iako su očigledno daleko od toga da uvedu realnu proceduru pojedinačnih žalbi, proguraju jednoobrazno tumačenje odredaba Okvirne konvencije i učine razmatranje konkretnih situacija i slučajeva efikasnijim.

4.3 Sledeći hitan zadatak je postizanje *bolje saradnje i međusobnog delovanja između različitih tela Saveta Evrope* koja se bave pitanjima relevantnim za zaštitu manjina.

Zbog centralne uloge Okvirne konvencije u sistemu zaštite manjina koji je razvio Savet Evrope, jasno je da je svaka vrsta nadmetanja neprikladna.

Zadatak nije lak, jer je zaštita manjina zaista složen problem. Naročito u Parlamentarnoj skupštini, gde se najmanje pet različitih komisija bavi različitim aspektima zaštite manjina: Komitet za zakonska pitanja i ljudska prava, Komitet političkih poslova, Komitet za kulturu, obrazovanje i nauku, Komitet za migraciju, izbeglice i populaciju i – na kraju, ali ne na poslednjem mestu – Komitet za monitoring. Pre nekoliko godina, Skupština je odbacila predlog da se uspostavi specijalan potkomitet za nacionalne manjine. To je odbačeno upravo iz straha da će jedan takav potkomitet lišiti mogućnosti

izvestan broj drugih komiteta da se bave određenim brojem pitanja unutar svojih nadležnosti.

Problem je još urgentniji u pogledu koordinacije aktivnosti nekoliko tela izvan Parlamentarne skupštine. To je krajnje bitno za dalje razvijanje komplementarnosti između Okvirne konvencije i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima i između Savetodavnog komiteta i Komiteta eksperata Povelje. (Budući da će Robert Danber imati danas posebnu prezentaciju, neću se zadržavati na ovom pitanju.)

Već sam pomenuo očekivano jačanje pristupa i procedura, čim Protokol br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima počne da deluje. Međutim, da bi to uspeo, od suštinskog značaja je da se razvije jednoobrazno razumevanje manjinskih prava kao istinskog dela nediskriminativne agende.

Tekuća saradnja Savetodavnog komiteta i Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) čini se nedovoljnom i trebalo bi da se ojača. Specijalizovana grupa za pitanja Roma i druga tela koja se posebno bave romskim problemima, takođe bi mogla čvršće sarađivati sa Savetodavnim komitetom. Partikularan pristup problemima Roma izvan opšteg konteksta zaštite manjina teško da može biti delotvoran. (Ovde bismo se mogli pozvati na nedavnu odluku Parlamentarne skupštine kojom se odbacuje predlog o izradi specijalne konvencije o pravima Roma; umesto toga, u Preporuci 1623 (2003), Parlamentarna skupština je pozvala države ugovornice da posvete posebnu pažnju najugroženijim romskim manjinama kako bi u punoj meri imale korist i zaštitu predviđenu Okvirnom konvencijom).

Na kraju, uloga Savetodavnog komiteta bi mogla da bude institucionalizovana u procedurama monitoringa koje izvršavaju Skupština i Komitet ministara. To bi omogućilo, između ostalog, takođe izvesno uključivanje Savetodavnog komiteta u državama koje još nisu ratifikovale Okvirnu konvenciju.

4.4 Najzad, trebalo bi unaprediti bolje *sadejstvo između Saveta Evrope i drugih evropskih institucija.*

Koordinacija sa OEBS-om je zaista komplikovana – pre svega zbog različitih prioriteta u zaštiti manjina utvrđenih u ove dve institucije. Tokom nekoliko godina, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (HCNM) smatran je najdelotvornijim mehanizmom za rešavanje sporova u vezi sa manjinama i to je definitivno bilo tako. Međutim, mandat HCNM dozvoljava intervenciju ne onda kada su prava manjine prekršena, već jedino kada kršenja manjinskih prava mogu, po mišljenju Komesara, izazvati nasilne konflikte.

Uprkos tome, krajem 90-tih godina, bivši Komesar, gospodin Van der Štul je u svojim komunikacijama sa državama članicama OEBS-a sve češće posezao za zakonskim argumentima. Ipak, čini se da ova strategija danas već pripada prošlosti. Štaviše, čini se da se HCNM, u svojim dijalozima sa državama retko ili nikada ne poziva na odlične preporuke (iz Haga, Osla i Lunda) izrađene pod pokroviteljstvom njegovih službi. Očigledno je da HCNM danas ima drugačije prioritete i drugačije zadatke koje je formulisala OEBS. To je još jedan razlog

više za Savet Evrope da preuzme vođstvo u obezbeđivanju standarda manjinske zaštite.

Delotvornija saradnja sa pod-regionalnim organizacijama, kao što je Savet baltičkih zemalja, Centralno-evropska inicijativa, ili čak Zajednica nezavisnih država, takođe je na dnevnom redu. Sve te organizacije imaju svoje vlastite instrumente i/ili mehanizme za zaštitu manjina i sadejstvo sa Savetom Evrope bi moglo ojačati njihovu efikasnost.

Međutim, čini se da saradnja sa Evropskom unijom treba da bude prioritet. U svojoj preporuci 1623 (2003) Parlamentarna skupština je preporučila da Komitet ministara preduzme nužne mere radi nastavka saradnje sa Evropskom unijom u pogledu postizanja zajedničkih politika na terenu, uključujući tekući proces proširenja i evaluacije koje Evropska komisija treba da obavi u vezi sa merama preduzetim od strane država kandidata.

Evropska unija nema sopstveni sistem zaštite manjina. Međutim, "poštovanje i zaštita manjina" su uključeni u Kopenhaške kriterijume za proširenje. Postavlja se pitanje kako oceniti usklađenost država kandidatkinja sa ovim kriterijumom. Evropska unija nema ni sopstvene instrumente, ni institucije, ni procedure, ni eksperte za sprovođenje profesionalne analize.

Dva odgovora na parlamentarna pitanja u vezi sa tumačenjem Kopenhaških kriterijuma za zaštitu manjina, koja su dala dva člana Evropske komisije, dobro ilustruju tu situaciju. Maja 2001. godine, Komesar Reding je napisao da "u ocenjivanju napretka ostvarenog od strane zemalja kandidatkinja u pogledu ovog kriterijuma, Komisija posvećuje posebnu pažnju poštovanju i primeni raznih principa postavljenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope". Marta 2002. godine, Komesar Ferhojgen se takođe pozvao na Okvirnu konvenciju i izjavio da su sve države koje pristupaju Uniji prihvatile kriterijum o kojem je reč, mada Letonija nije čak ni ratifikovala Okvirnu konvenciju.

Neko bi se mogao zapitati, kako je Evropska komisija mogla da dođe do ovog zaključka kada prava procedura monitoringa primene Konvencije nije mogla čak ni da počne. Mada je Evropska komisija u svojim redovnim izveštajima povremeno pominjala Mišljenja Savetodavnog komiteta, evaluacija je često bila sužena na puko političko pogađanje. Nema sumnje da to podriva celokupan mehanizam Okvirne konvencije i umanjuje njen značaj čineći na taj način lošu uslugu zaštiti manjina u Evropi. Savet Evrope bi u ovom procesu mogao odigrati mnogo važniju ulogu, utoliko pre što obe organizacije imaju iskustva efikasne saradnje u primeni relevantnih projekata u nedavnoj prošlosti

U međuvremenu, principi Okvirne konvencije nisu u potpunosti irelevantni za zakonodavstvo Evropske unije. Mada manjinska prava nisu direktno pomenuta u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima, Povelja sadrži klauzulu o nediskriminaciji. Ako dopustimo da su manjinska prava po svojoj prirodi druga generacija nediskriminatornog zakonodavstva, ona postaju relevantna: poricanje manjinskih prava u određenim okolnostima može biti okvalifikovano kao diskriminacija koju Povelja zabranjuje.

Nadalje, koncept indirektno diskriminacije koji je formulisan u Direktivi br. 2000/43/EC o rasnoj ravnopravnosti Evropske unije („jedna naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa koja bi stavila osobe rasnog ili etničkog porekla u posebno nepovoljan položaj u poređenju sa ostalim licima, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno opravdana legitimnim ciljem i ako su sredstva za postizanje tog cilja prikladna i nužna“) ima mnogo toga zajedničkog sa tumačenjem manjinskih prava kao sredstava za postizanje pune i efektivne jednakosti, kako je izraženo u Okvirnoj konvenciji. Stoga bi predstojeća jurisprudencija Direktive o rasnoj ravnopravnosti mogla otvoriti vrata većem povezivanju sa standardima Saveta Evrope u vezi sa zaštitom manjina.

5. Zaključci

Mislim da imamo dobre razloge da budemo ponosni na doprinos Saveta Evrope razvitku zaštite manjina. Prvi nam put u istoriji, ni političke izjave, ni propagadni naponi i lobiranje država, odnosno manjina, već samo profesionalna i nepristrasna zakonska analiza rukovođena kompetentnim telima Saveta Evrope, daju objektivnu ocenu poštovanja manjinskih prava u ovoj ili onoj zemlji.

Prilagođavanje rastućoj etnokulturalnoj raznolikosti u evropskim društvima, jedan je od najvećih izazova sa kojim se u današnje vreme Savet Evrope suočava. Naš glavni zadatak je da olakšamo konstruktivan dijalog između kompetentnih tela Saveta Evrope i svih zainteresovanih strana, i vlada i manjina. Taj dijalog, zasnovan na uzajamnom poštovanju, toleranciji, saradnji i delotvornom učešću zainteresovanih manjina, predstavlja jedini put u pronalaženju, u svakoj zemlji pojedinačno, konkretnih rešenja koja su u saglasnosti sa opštim principima manjinskih prava – koja su sastavni deo osnovnih ljudskih prava.

Komentar: Odnos između Okvirne konvencije i Povelje o jezicima

Robert Danber

Viši predavač, Univerzitet u Glazgovu



Dozvolite mi da počnem time što ću se zahvaliti organizacionom komitetu na ljubaznom pozivu da danas izložim svoj odgovor na stimulativan i promišljen dokument gospodina Cilevičsa. Zadovoljstvo mi je da se ovom važnom prilikom obratim tako uglednom skupu.

Kao što je gospodin Cilevičs ispravno primetio, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina („Okvirna konvencija“) je jedan od dva instrumenata usvojena tokom prve polovine 90-tih godina, pod pokroviteljstvom Saveta Evrope, koji se široko bavi manjinskim pitanjima. Drugi je, kako je napomenuo, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima („Povelja o jezicima“). Jedan od glavnih problema ili zadataka koje je identifikovao gospodin Cilevičs u vezi sa budućim razvojem zaštite manjina unutar Saveta Evrope je postizanje bolje saradnje i sinergije između različitih tela monitoringa Saveta Evrope. Zaista, on se posebno osvrnuo na hitnu potrebu razvoja komplementarnosti između Savetodavnog komiteta, tela zaduženog za nadgledanje usaglašenosti država sa Okvirnom konvencijom i Komiteta eksperata, tela koje je zaduženo na istom zadatku prema Povelji o jezicima.

To je cilj koji niko ne bi osporio iz nekoliko razloga. Kao prvo, evidentno je da će Povelja o jezicima i Okvirna konvencija biti značajne za mnoge članove istih grupa, u državama koje su potpisale ova dva instrumenta i da postoje očigledna preklapanja u predmetima kojima se oba ugovora bave. Kao drugo, značajan je broj država – šesnaest za sada – koje su potpisnice oba ugovora. Od njih je dvanaest podnelo inicijalne državne izveštaje za oba ugovora, a proces pregledanja ovih izveštaja je ili dovršen ili će to uskoro biti za devet izveštaja. Kao treće, što je upravo sugerisano, dva ugovora imaju veoma slične mehanizme usaglašavanja: oba primenjuju sistem državnih izveštaja, pri čemu državne izveštaje proučavaju nezavisni eksperti, Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju i Komitet eksperata za Povelju o jezicima.

Dok su izbor i sastav oba komiteta donekle različiti, svaki je od njih razvio slične i, po mom mišljenju, inovativne i efikasne metode rada. Ovde su posebno značajna široka ovlašćenja koja imaju oba Komiteta u primanju i traženju informacija iz neslužbenih izvora, naročito od NVO-a aktivnih na polju pitanja manjinskih i ljudskih prava. Posebno su vredne posete „na licu mesta“, kada članovi Komiteta zapravo posećuju države koje nadgledaju, da bi se sreli i sa zvaničnicima vlada i sa predstavnicima civilnog društva. Bez ikakve sumnje, sposobnost dobijanja informacije iz najrazličitijih izvora, mogućnost posećivanja država da bi se stekla slika iz prve ruke o onome što se stvarno dešava i otvorio dinamičan dijalog, i sa zvaničnicima i predstavnicima organizacija zajednica, bitno su povećali količinu informacija koje su dostupne i jednom i drugom Komitetu, dozvolivši im da prošire i prodube svoje razumevanje državnih zakonodavstava, politike i prakse, što se odražava u uglavnom isokom kvalitetu izveštaja oba Komiteta.

Najzad, treba napomenuti da je cilj tešnje saradnje između Savetodavnog komiteta i Komiteta eksperata olakšan proceduralnim pravilima oba Komiteta koji obezbeđuje da svaki Komitet može, po potrebi sarađivati i razmenjivati informacije sa drugima, kao i sa ostalim telima Saveta Evrope sa relevantnom ekspertizom.

Međutim, u kratkom vremenu koje mi stoji na raspolaganju, voleo bih da ispitam neke od teorijskih i praktičnih barijera koje ograničavaju načine kojima bi se mogao postići pohvale vredan cilj bolje saradnje i sinergije između dva Komiteta, ali takođe i da dam neke predloge o tome kako takva saradnja može biti maksimalno plodonosna i delotvorna.

Glavna prepreka tešnjoj saradnji jesu načini rada po kojima se Povelja o jezicima i Okvirna konvencija razlikuju u važnim stvarima. Te razlike se mogu podeliti u tri vrste: opšti ciljevi i suštinski principi, struktura i detaljne zakonske norme.

Opšti ciljevi

U pogledu opštih ciljeva i suštinskih principa postoji razlika u stavljanju naglasaka u ova dva instrumenta. Prevladajući cilj Okvirne konvencije je, kako se navodi u njenoj preambuli, jednostavno „delotvorna zaštita nacionalnih manjina, prava i sloboda koje pripadaju tim manjinama“. Međutim, zaštita nacionalnih manjina je čvrsto postavljena unutar sfere očuvanja i daljeg ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zaštita nacionalnih manjina se takođe ističe kao važno pitanje mira i stabilnosti. Pluralizam i kulturna različitost se bez sumnje takođe priznaju kao važne vrednosti, ali predstavljaju dve u nizu sličnih vrednosti i verovatno nisu primarne osnove za zaštitu manjina.

U Povelji o jezicima je, nasuprot tome, stavljen vrlo snažan naglasak na kulturnu različitost i očuvanje i razvijanje kulturnog bogatstva i tradicije kao na osnovne ciljeve. Prevladajući interes nije zaštita kolektiviteta što su nacionalne manjine same *po sebi*, niti članova takvih manjina *samih po sebi*, već istorijskih regionalnih ili manjinskih jezika Evrope, kojima u najmanju ruku možda govore neke od ovih nacionalnih manjina i njeni članovi. Ova je stvar još jasnije izneta u Izveštaju sa objašnjenjima, koji predviđa da je prevladajuća svrha Povelje kulturna i da je zamišljena tako da štiti i unapređuje regionalne ili manjinske jezike kao ugroženi vid evropskog kulturnog nasleđa. Preambula za Povelju o jezicima priznaje da su drugi središnji principi i ciljevi Okvirne konvencije – unapređivanje ljudskih prava, manjinskih prava te mira i stabilnosti – vredni hvala *nus-produkti* očuvanja kulturne raznovrsnosti, ali da nisu prevladajući ciljevi sami po sebi – dok očuvanje kulturne različitosti to jeste.

Poslednja, ali značajna tačka razlike između Povelje o jezicima i Okvirne konvencije, odnosi se na istorijski kontekst u kome su donete. Okvirna konvencija je bila proizvod ranih 90-tih, izvesno inspirisana i uplivisana događajima u bivšem istočnom bloku, kao i aktivnostima drugih međunarodnih organizacija, naročito OEBS-a – ili KEBS-a kako se tada zvao. Poreklo Povelje o jezicima se značajno razlikuje i seže unazad do napora unutar Saveta Evrope tokom 80-tih godina. Ove inicijative su nadahnute velikim delom brigom zbog nesigurnog položaja mnogih od istorijskih regionalnih ili manjinskih jezika Evrope,

naročito u državama zapadne Evrope, koje su u to vreme sačinjavale daleko veći deo članstva Saveta Evrope. Generalno, pogođene jezičke zajednice nisu bile toliko ugrožene opresivnim državnim politikama koje bi mogle dovesti do teških kršenja ljudskih prava, niti ozbiljnim etničkim konfliktima. Većinu posla na Povelji o jeziku uradila je Stalna konferencija lokalnih i regionalnih vlasti u Evropi („CLRAE“) tokom 80-tih godina i zaista, Stalna konferencija je usvojila i izložila svoj nacrt povelje pre dramatičnih promena u srednjoj i istočnoj Evropi.

U pogledu opšte strukture Povelje o jezicima i Okvirne konvencije postoje određene sličnosti. Prisutne su, međutim, takođe i važne razlike, ne samo u sadržaju suštinskih odredaba, čega ću se dotaći pri kraju ovog komentara, već i u njihovim strukturama i to je najočiglednije u delu ili odeljku Povelje o jezicima i Okvirne konvencije, koji sadrže detaljnije zakonske norme – Deo III Povelje o jezicima i Odeljak II Okvirne konvencije.

Struktura

Kao prvo, Okvirna konvencija sadrži pretežno odredbe programskog tipa u kojima se izlažu ciljevi čije su ostvarivanje države preuzele na sebe i koje ostavljaju državama znatnu meru slobodnog odlučivanja u pogledu primene, dok nasuprot tome Deo III Povelje, ide znatno više u detalje. Mada odredbe Dela III takođe ostavljaju izvestan prostor državama u vezi sa primenom, one generalno nude detaljnije smernice i mogu, zbog ovog detalja, olakšati bliže kritičko preispitivanje državne prakse. A to je važna razlika. Kao drugo, takođe je važno napomenuti da, mada mnogo detaljnija, Povelja ne stvara nikakva prava, individualna ili kolektivna. Odredbe Dela III su generalno jednostavno formulisane u smislu državnih obaveza. Odredbe Odeljka II Okvirne konvencije su generalno formulisane jezikom individualnih prava i to može biti od značaja prilikom tumačenja samih odredbi i prilikom monitoringa usaglašenosti države. U meri u kojoj su ljudska prava, kako to sugeriše gospodin Čilevič, shvaćena kao individualna prava, ostaje nejasno da li se Povelja uklapa potpuno ili delimično u okvir manjinskih prava. Takođe je važno da se to ne predimenzionira, mada je rad Komiteta eksperata pokazao da primena Povelje o jezicima može zahtevati domaće zakonodavstvo, a ono može kreirati prava u domaćem zakonodavstvu.

Dalja značajna strukturalna razlika između ova dva instrumenta je u pogledu delokruga primene, a on ima dva aspekta. Prvo, odredbe Okvirne konvencije se generalno primenjuju kada su u pitanju lica koja pripadaju nacionalnim manjinama. Okvirna konvencija ne definiše ovaj pojam, ali je mogućnost primene široka i mogla bi zasigurno da uključi i „istorijske“ manjine koje već dugo žive na teritoriji jedne zemlje i takozvane „nove“ manjine, grupe koje su se nastanile na teritoriji države kao rezultat skorijih doseljavanja. Povelja o jezicima se, na suprot tome, ne poziva na pojmove kao što su „manjine“ ili „nacionalne manjine“ i zaista, ne definiše svoje obaveze u odnosu na ljude – ni pojedince, ni grupe – nego se odnosi na same jezike. Kao što je već napomenuto, obaveze koje nameće Povelja o jezicima imaju indirektan efekat na položaj zajednica koje govore takve jezike i njihove pojedinačne članove. A jasno je da će, za razliku od onoga navedenog u Okvirnoj konvenciji, koristiti na ovaj indirektni način od zaštite koju pruža Povelja o jezicima imati pojedinci i grupe koji su

„tradicionalne“ ili „istorijske“ manjine, a ne „nove“ manjine. To je zbog toga što „regionalni ili manjinski jezici“, kojima Povelja o jezicima primarno pruža zaštitu, sami po sebi isključuju jezike migranata.

Nadalje, gospodin Čilevič se zalagao za širok pristup manjinskim pravima koji, zasnovan na principu nediskriminacije, treba da uključi i „istorijske“ i „nove“ manjine. Ja svakako snažno podržavam ovaj predlog. Da li se Povelja o jezicima sukobljava sa ovim pristupom vrednim hvale? Kako ja vidim stvari, ne nužno. Ona ne *odvraća* države od primene sličnih politika u odnosu na jezike kojima govore nove manjine; ona samo zahteva da se preduzmu određene osnovne mere u pogledu naročito ranjivih jezičkih zajednica istorijske manjine. Ona nas takođe podseća, da dok pravljenje razlike između „novih“ i „istorijskih“ manjina može biti problematično, razne manjinske zajednice mogu biti suočene sa različitim izazovima i mogu imati različite potrebe i aspiracije. Pojedine potrebe najranjivijih istorijskih jezičkih zajednica mogu biti neadekvatno zaštićene postojećim odredbama u instrumentima kakva je Okvirna konvencija, a detaljnija i obuhvatnija pokrivenost koja može postojati pod okriljem Povelje o jezicima može biti podesnija za njihove specifične okolnosti.

To je izvesno bilo moje iskustvo u radu sa takvim grupama u Engleskoj. Vi ćete, na primer, primetiti da je britanska vlada usvojila veoma širok pristup onome što sačinjava „nacionalnu manjinu“ prema Okvirnoj konvenciji i to su podjednako pozdravili i Savetodavni komitet i same manjine u Britaniji. Budući da „nacionalna manjina“, kao pojam ne postoji u domaćem pravu Ujedinjenog kraljevstva, vlada je odlučila da primenjuje definiciju „rasne grupe“ u osnovnom nediskriminatornom zakonodavstvu Ujedinjenog kraljevstva, donoseći *Zakon o odnosima među rasama* iz 1976. godine koji je definisan u odnosu na boju, rasu, nacionalnost ili etničko ili nacionalno poreklo. On jasno uključuje nove manjine, pa čak i migrante i osobe na privremenom radu. Međutim, kao rezultat pravnog slučaja iz 1986. godine označenog kao *Opštinski savet Gvajnid protiv Džounz*⁵ nije jasno da li su istorijske jezičke manjine poput onih koji govore velški, škotski keltski i tako dalje – „rasne grupe“, a samim tim „nacionalne manjine“ za svrhe Okvirne konvencije. Britanski državni izveštaj rađen u skladu sa Okvirnom konvencijom upućivao je na inicijative u pogledu velškog, gelskog, irskog i škotskog jezika, ali nije jasno da li je vlada imala ikakvog osnova da u skladu sa domaćim zakonima tako i postupi. I dok su starosedelačke jezičke manjine u Britaniji izvukle korist od procesa monitoringa predviđenog Okvirnom konvencijom, čini se da su generalno imale u vidu Povelju o jezicima kao instrument koji im najviše odgovara u unapređivanju vlastitih zahteva i zadovoljavanju sopstvenih težnji, a ne Okvirnu konvenciju.

Postoji još jedna odlučujuća strukturalna razlika između ova dva instrumenta koju bih ovde kratko razmotrio, a koja može rezultirati razlikama u njihovoj primeni u istoj državi i koja, zapravo, može poređenje njihovih primena učiniti složenijim. Razlika je u tome što u Okvirnoj konvenciji, oba principa iz Odeljka I i više posebnih zakonskih normi iz Odeljka II treba primenivati

5 U ovom slučaju se smatralo da su Velšani kao celina bili jedna rasna grupa, a da Velšani koji govore velški jezik to nisu.

na sve članove svih nacionalnih manjina u određenoj državi, dok se prema Povelji o jezicima samo opšti principi iz Dela II primenjuju na sve regionalne ili manjinske jezike. Države same određuju koji će od regionalnih ili manjinskih jezika imati koristi od detaljnijih odredaba Dela III i države imaju znatno više slobode u odlučivanju o tome koje će od brojnih obaveza Dela III preuzeti na sebe za svaki jezik pojedinačno. Tako, oni koji govore određeni regionalni ili manjinski jezik, zahvaljujući tome što su pripadnici nacionalne manjine mogu imati koristi pune zaštite koju nudi Okvirna konvencija, ali mogu da ne dobiju zaštitu ili da je dobiju samo ograničeno, na osnovu Dela III Povelje o jezicima, uprkos činjenici da odredbe Dela III treba da budu detaljnije i zapravo obuhvatnije po svom obimu od onog koji sadrži Okvirna konvencija. Kao što je već pomenuto, oni koji govore jezike „novih“ manjina imaće koristi jedino od Okvirne konvencije. I najzad, da bi se stvar još više zakomplikovala, može se desiti da države uopšte ne smatraju pripadnicima nacionalnih manjina one koji govore regionalni ili manjinski jezik - možda zato što shodno kriterijumima koje je država odabrala u cilju određivanja nacionalne manjine, jezik, sam po sebi, ne mora biti presudna oznaka postojanja nacionalne manjine, slučaj koji smo upravo istražili u vezi sa Britanijom.

Na kraju, što se tiče zakonskih normi sadržanih u Povelji o jezicima i Okvirnoj konvenciji, zasigurno postoje izvesna preklapanja termina o temi o kojoj je reč, ali i značajne razlike u terminima aktuelnog sadržaja. Vreme ne dozvoljava detaljnu analizu toga, ali će jedan kratak osvrt na školovanje na manjinskom jeziku, koje je u zavidnoj meri pokriveno u oba instrumenta, dati dovoljan uvid u ovaj problem. Treba napomenuti da postoje mnogi sektori, kao što su: zakonodavni sistem, kulturne aktivnosti i institucije, te ekonomski i društveni život, u kojima Povelja o jezicima potencijalno nameće dosta detaljne i široke obaveze i gde su standardi utvrđeni Okvirnom konvencijom ili slabi ili ih uopšte nema.

Detaljne zakonske norme

Obrazovanje je predmet obuhvaćen u tri člana Okvirne konvencije, a njime se bave i opšti ciljevi i principi Dela II Povelje o jezicima, kao i veoma detaljan član iz Dela III. U pogledu izučavanja maternjeg jezika ili nastave na maternjem jeziku, za pripadnike jezičkih manjina o kojima je reč, Okvirna konvencija je u svojim odredbama daleko iscrpnija i preciznija nego što su to opšte obaveze i principi izloženi u Delu II Povelje o jezicima, ali je to manje u odnosu na detaljne propise sadržane u relevantnom članu Dela III Povelje o jezicima. Međutim, od zemalja potpisnica Povelje o jezicima se zahteva jedino da obezbede zaštitu shodno Delu III za one regionalne ili manjinske jezike koje su same odabrale i moraju se primenjivati samo tri od jedanaest paragrafa ili potparagrafa sadržanih u članu o obrazovanju u Delu III, što rezultira time da se suštinska pravila u istoj državi, u odnosu na ova dva sporazuma, u značajnoj meri mogu razlikovati. U analizi učinaka dva komiteta u pogledu država uopšte, može se doći do različitih zaključaka. Po mom pak mišljenju, ovo nije primaran rezultat nedostatka saradnje između ova dva komiteta, različitih procedura ili čak značajno različitih otkrića – mada se izvesne razlike u izvorima informacija javljaju – već u velikoj meri rezultat različitih normi. Takve razlike u učinku, po mom mišljenju, ne predstavljaju nužno i problem.

Zaključci

Da zaključimo, predlog da Savetodavni komitet Okvirne konvencije i Komitet eksperata Povelje o jezicima treba međusobno da sarađuju je, u principu, nešto sasvim nesporno i oba komiteta, kao i sekretarijati koji su u njihovoj službi, to već i čine. Međutim, postoje vrlo važna ograničenja koja se tiču obima i prirode saradnje. Glavno ograničenje se ogleda u tome što su ova dva instrumenta, iako veoma slična, po mnogo čemu i veoma različita. Mada su vidljivo komplementarna, ona donekle služe različitim svrhama, pri čemu su oba, kako smatram, važna u pogledu širokog manjinskog pitanja.

Imajući uvid u stvarnost, dalja saradnja između ova dva komiteta bi trebalo, po mom mišljenju biti uže fokusirana na određena važna područja. Kao prvo, uzimajući u obzir obim i važnost njihovog rada, sekretarijati koji opslužuju dva komiteta – pa i sami komiteti – rade na osnovu vrlo ograničenog, po mom mišljenju neadekvatnog budžeta. Njihove budžete treba povećati. Ali prilika za zajednički rad može biti na području prikupljanja informacija, naručenih istraživanja i čuvanja odnosno preuzimanja informacija. Priprema zajedničke baze podataka NVO-a, kao i tela iz javnog sektora, lokalnih, regionalnih i nacionalnih vladinih odeljenja i kontakt osoba unutar tih odeljenja, mogla bi biti krajnje korisna. Takva baza podataka može uključiti podneske NVO-a, naručena istraživanja i druge informacije. Razmatranje izveštaja komiteta, uzimajući u obzir drugi instrument neće uvek biti moguće, zbog razlika u datumima ratifikacije oba instrumenta i vremena podnošenja državnih izveštaja, ali kada dođe do sledećeg kruga monitoringa – Komitet eksperata je sada u svom drugom krugu, a Savetodavni komitet je skoro tamo – takvo razmatranje može postati moguće. Na kraju, iako postoje znatne razlike između normi, određeni koncepti, naročito oni koji se tiču teritorijalne definicije prostora jedne posebne zajednice i koncept dovoljnosti zahteva, značajni su u slučaju oba instrumenta, pa dva komiteta mogu započeti koristan dijalog o tome kako da tako slične koncepte tumače i primenjuju.

POSTAVLJANJE OKVIRNE KONVENCIJE U ŠIRI KONTEKST: DOSTIGNUĆA I IZAZOVI

Džon Paker

Vanredni profesor na Univerzitetu Taft, Fakultet Flečer za pravo i diplomatiju; predavač, Kar centar za politiku ljudskih prava, Kenedi Fakultet za državnu administraciju, Harvard Univerzitet



Čast mi je i zadovoljstvo da vam se danas obratim, prvi put kao nezavisni ekspert – mada ću još nekoliko nedelja ostati direktor u Kancelariji Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine. Zapravo, srećan sam što mogu da kažem da se moja zapažanja o ovoj temi neće razlikovati s obzirom na moj status. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina je važan prilog katalogu međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava i tokom njene, do sada, kratke istorije mnogo je toga postignuto.

S obzirom na kratkoću raspoloživog vremena, ograničiću svoje izlaganje najpre na neka zapažanja u vezi sa tim instrumentom, njegovu razradu i primenu, zatim na neke komentare o izabranim važnim odredbama, koje će pratiti neka razmišljanja o među-organizacijskoj saradnji, da bi ga zaključio sa nekoliko predloga i kratkom opštom ocenom.

Okvirnu konvenciju su, kao instrument, optuživali kao „nejasnu” i „slabu”. Poreklom iz anglo-saksonske zakonske tradicije, moram priznati da nisam strašno zabrinut zbog tobožnje „nejasnoće”; neko bi mogao primetiti da čak ni ustav Ujedinjenog Kraljevstva nije baš jasan, a bilo bi pogrešno zaključiti da je zbog toga slab. *Raison d'être* Okvirne konvencije bio je pružanje zakonskog izraza političkim obavezama artikulisanim u OEBS-om Dokumentu iz Kopenhagena. To je značilo baviti se složenom tematikom koja pokriva široku raznolikost činjeničnih situacija, što je sigurno obuhvatilo dovoljno široke formulacije da takvu raznolikost pomire. Namera je tačno bila da se pruži okvir za domaću politiku i zakone. Bilo bi pogrešno očekivati ili usvojiti pristup kroz formule. Radije verujem da je Okvirna konvencija sastavljena od dobrih i prikladnih odredaba čija snaga leži u njihovoj fleksibilnosti.

U smislu njene razrade, mi zapravo slavimo desetogodišnjicu Okvirne konvencije, koja je potekla iz odluka samita Saveta Evrope održanog u Beču oktobra 1993. godine, na kome su šefovi država i vlada uputili poziv za izradu takve konvencije, koja izričito oslikava Dokument iz Kopenhagena. Od samog početka, u izradi ovog instrumenta bio je uključen Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine (koji je bio ustanovljen jula 1992, a počeo da deluje januara 1993). U periodu od 1993-1994. godine, Savetnik za zakonodavna pitanja Visokog komesara učestvuje u procesu izrade nacrtu. Nakon njenog usvajanja, novembra 1994. i otvaranja procesa za potpisivanje u februaru 1995, Visoki komesar je i dalje bio uključen u nedovršeni posao u vezi sa članom 26. o Savetodavnom komitetu. Lično sam bio privilegovani da učestvujem u tom poslu od poznog leta 1995, kada sam se zaposlio u Kancelariji Visokog komesara kao viši savetnik za pravna pitanja. Verujem da su u tom procesu dobijene male, ali kritične bitke, budući da je bilo odlučeno da će Savetodavni komitet

činiti samo nezavisni eksperti koji će služiti u skladu sa svojim individualnim i ličnim kapacitetom, da će im biti dopušteno da primaju informacije svih vrsta iz svih izvora, da će u tom svojstvu sprovesti posete na licu mesta, ako ih pozovu, i na kraju, ali ne i najmanje važno, da će njihovi izveštaji biti naknadno publikovani. Potencijal delotvornosti Okvirne konvencije je na ovaj način bio znatno učvršćen.

U pogledu svoje primene, Okvirna konvencija se u suštini, naravno, služi sistemom državnog izveštavanja koji se u osnovi oslanja na dobrovoljnu saglasnost država ugovornica. Vremenom je razvijen korpus Mišljenja Savetodavnog komiteta i Rezolucija Saveta ministara. To iznosi na videlo impresivnu konzistentnost sa mnogim korisnim razjašnjenjima koja su usledila nakon praktičnog pristupa. Čitajući sve zajedno, smatram da ova kombinacija mišljenja, zaključaka i preporuka sačinjava vrstu "meke jurisprudencije". Savetodavnom komitetu (i Sekretarijatu koji ga podržava) treba čestitati na njihovom dosadašnjem radu.

Vraćajući se nekim suštinski izabranim odredbama, razume se da je delokrug primene Okvirne konvencije zajednički predmet komentara i interesovanja. Iako bi dodatna razjašnjenja bila od pomoći, verujem da su odredbe Okvirne konvencije, i potom pažljivi rad Savetodavnog komiteta, koji je podržao Komitet ministara, otišli daleko u rešavanju ovog problema. Naročito kombinovanje člana 3. i 4. Okvirne konvencije, zajedno sa pristupom Savetodavnog komiteta po sistemu član-po-član ovom pitanju, dali su vrlo jasne odgovore u konkretnim situacijama – uvek svesni cilja i svrhe instrumenta. U tom pogledu, treba primetiti da, zapravo, samo tri odredbe Konvencije (član 10, 11. i 14) ograničavaju ovlašćenja grupa koje su postojale "tradicionalno" ili "u znatnom broju". Te se odredbe odnose na ovlašćenja koja su po svojoj prirodi relativno skupa, te stoga verujem da je razumno što su ograničena.

Značajno je i to da Okvirna konvencija ne pominje "državljanstvo" što, naravno, kao instrument ljudskih prava ni ne treba: ljudska prava su prava ljudskih bića i zapravo ne bi trebalo (kao opšta materija) da budu uslovljena državljanstvom. Zaista, to je jedno od velikih dostignuća poretka nastalog posle Drugog svetskog rata – stvar je međunarodne brige da država poštuje, štiti i garantuje urođena i neotuđiva prava svih *ljudskih bića* u okviru svoje jurisdikcije, ne ostavljajući više građane na milost i nemilost svojim vladama ili stranim vladama, da zavise od mogućnosti (a ne prava) diplomatske zaštite. Ipak, državljanstvo može biti relevantno za određena prava. Zbog toga zaslužuje da se razmotri koja su to prava. U smislu Okvirne konvencije, osnovna teza ljudskih prava jeste da dostojanstvo uključuje nečiji osećaj identiteta i da ga iz tog razloga, treba zaštititi. Jasno je da države ugovornice dele ovo gledište. Koji bi inače bio smisao interpretativnih deklaracija ili efektivnih ograđivanja u ovoj tački? U svakom slučaju, pristup po sistemu član-po-član, ako se ima na umu cilj i svrha Okvirne konvencije, u velikoj meri razjašnjava ovu i druge stvari, što na primer, jasno proizlazi iz Mišljenja Savetodavnog komiteta u vezi sa Ujedinjenim Kraljevstvom. Očigledno je i u potpunosti konzistentno sa Ujedinjenim nacijama, OEBS- u i drugim instrumentima i tumačenjima, da sva lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, jezičkim ili religijskim grupama, a koja su u položaju manjina, treba da budu zaštićena Okvirnom konvencijom.

Nadam se i očekujem da će tokom razvitka sudske prakse i preostala pitanja o delokrugu primene isto tako na dosledan način dati svoje odgovore.

Osnovne principe Okvirne konvencije nalazimo u članu 4. odnosno 6, od kojih se svaki bavi diskriminacijom i zahteva unapređivanje tolerancije i uzajamnog poštovanja u zaštiti manjina od "pretnji ili diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihovog etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta". Ove odredbe ni na koji način nisu ograničene delokrugom svoje primene. Njih slede druge odredbe kojima se utvrđuju raznolika posebna prava – neke ponovo ponavljaju osnovna ljudska prava kao što je sloboda izražavanja. Ja ih sada neću ni nabrojati, niti komentarisati. Međutim, voleo bih da kažem nekoliko reči o nekim posebnim izrazima, za koje je rečeno da slabe instrument i nude državama "lake načine za izbegavanje" vlastitih obaveza. To su sledeći izrazi: "gde je to pogodno", "koliko je god moguće", "nastojanje" i "ako ima dovoljno zahteva". Najpre ćemo se pozabaviti ovim poslednjim, jer se čini da je u jednom demokratskom društvu relevantan uslov za politiku i donošenje zakona da se određeni javni naponi i rashodi uslove "potrebom". Naravno, mora postojati mogućnost za slobodno, informisano i istinsko ispoljavanje takvih zahteva – a država može čak imati obavezu da zajedno sa zainteresovanim osobama ispita, da li su one stvarni nosioci interesa i da li žele da ispolje svoje zahteve. Ali bilo bi neracionalno zahtevati akciju, ukoliko nema zahteva. Isti se argument može primeniti na termin pogodnosti. Treba istaći da određivanje toga šta je "dovoljno zahteva" i šta je "pogodno" ne zavisi od čisto subjektivnih ili kapricioznih gledišta zvaničnika. Radi se o objektivnim stvarima koje treba odrediti u odnosu prema objektivnim kriterijima, a koje treba da procene nezavisni i nepristrasni akteri. Zahtevi "koliko je god moguće" i "nastojanje" su mnogo interesantniji. To su obaveze upravljanja koje zahtevaju akciju od strane države. Izraženi su zapovednim jezikom čiji cilj nije minimum, već su pre otvoreni i orijentisani ka maksimumu. Imperativ u nastojanju da se nešto uradi, ukazuje na ozbiljan napor koji zahteva pojašnjenje i opravdanje u smislu određenih akcija i njihovih ishoda. Slično tome, ideja "koliko je god moguće" zahteva procenu stvarnih mogućnosti, a u vezi sa tim, država treba da deluje "onoliko *koliko*" može - a ne onoliko malo koliko želi, niti sa minimumom sa kojim se može nositi u svako doba. Još jednom, postoji mogućnost da se ovi zahtevi objektivno odrede.

Po mom mišljenju, najvažnija odredba Okvirne konvencije – i bez sumnje jedna od "najnejasnijih" i najopštijih – je član 15, koji od država ugovornica zahteva da "stvore neophodne uslove za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalno i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji ih se tiču". To je suština stvari. U demokratiji su manjine ranjive u odnosu na moć većine u donošenju odluka ... čak i u pitanjima koja se posebno tiču ili jedino lica koja pripadaju manjinama. Ako manjine uživaju delotvorno učešće u takvom donošenju odluka, mnogo je verovatnije da će njihova prava biti poštovana, a njihovi interesi zastupljeni. To nije samo pitanje ljudskih prava, već jednostavno stvar dobrog upravljanja u uređenim demokratijama. Imajući na umu razjašnjenje sadržaja i mogućih opcija za realizaciju ovih važnih odredaba, Visoki komesar za nacionalne manjine je

pozvao grupu međunarodno priznatih nezavisnih stručnjaka da izrade smernice. To je rezultiralo Preporukama iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, nakon kojih su usledile Smernice za pomaganje nacionalnim manjinama u učešću u izbornom procesu. One su imale širokog odjeka među vladinim i nevladinim akterima. Ovo je daleko od pristupa svedenog na formule i ne podržava društvo zasnovano na stubovima. Usmereno je ka poboljšanju donošenja odluka u zaštiti manjina. Zapravo, ide i dalje: kao stvar valjane uprave, postavlja pitanje zašto se stavovi i interesi manjine ne bi podržali? Njihovim delotvornim učešćem se može postići maksimalna sloboda i usklađenost sa svim (to jest, sa pravima i interesima svake osobe u meri u kojoj je to kompatibilno sa pravima i interesima ostalih). To je u oštroj suprotnosti sa starim idejama raspodele moći – gde tipično većini pripada maksimum, a manjini minimum. Član 15. teži stvarnoj jednakosti unutar granica uređene demokratije.

Ako se okrenemo saradnji između organizacija u pravcu primene Okvirne konvencije, odnos između Kancelarije Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine i Saveta Evrope bio je posebno prislan, a kontakti su ponekad bili svakodnevniji, šta više, ponekad iz sata u sat. Saradnja se odvijala sa različitim telima ili delovima Saveta, od predstavnika zemalja članica (uključujući Komitet ministara i Predsedništvo), preko Parlamentarne skupštine i njenih relevantnih komiteta i izvestioca, Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju, Venecijanske komisije, do samog Generalnog sekretara i Sekretarijata. Konkretno, bilo je brojnih koordinisanih aktivnosti i nekoliko slučajeva saradnje povodom, između ostalog, pružanja saveta za zakonodavnu reformu, domaći politički razvoj itd. Želeo bih da istaknem da se radilo o veoma pozitivnom iskustvu konstruktivne saradnje, što je priča o kojoj se jedva nešto zna.

Osim Saveta Evrope, značajna saradnja se odvijala i sa drugim akterima. Na međuvladinom nivou bilo je saradnje sa grupama vlada, Evropskom unijom i Evropskom komisijom. U vezi sa tim treba primetiti da se Okvirna konvencija ističe među Evropskim sporazumima zaključenim sa državama kandidatima za Evropsku uniju. Pozivajući se na Kriterijume Evropske unije iz Kopenhagena, sa sastanka Saveta održanog 1993. godine, Okvirna konvencija je postala referentno merilo izrađeno na osnovu redovnog godišnjeg izveštaja Evropske komisije o specifičnim situacijama i problemima država. Na podregionalnom nivou u Evropi, Okvirna konvencija je bila predmet diskusije ili važna referenca u radu Centralno-evropske inicijative (naročito u njenoj Radnoj grupi za manjine) i Saveta državnih komesara baltičkih zemalja za demokratski razvoj. Na univerzalnom nivou, Okvirna konvencija je jasno inspirisala rad Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija i s njom su se upoznali određeni članovi ili saradnici relevantnih ugovornih tela za ljudska prava (kao što su Komitet za ljudska prava i Komitet za ukidanje rasne diskriminacije), inspirišući ih u važnim tumačenjima relevantnih standarda. Ovde moramo pomenuti da su pojedinci (više nego institucionalni dogovori) razvijali saradnju, svojim jakim i kreativnim ličnostima poput profesora Absjorna Eidea, koji je u mnogome odgovoran za rad Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija. U tom pogledu, sugerisao bih da postoji ogroman prostor za jačanje institucionalne saradnje

i možda da se ona sistematizuje s namerom postizanja opšteg koherentnog pristupa. Naravno, podrazumeva se, da rad na nivou vlada i međuvladinom nivou zavisi od suštinskog i pažljivog doprinosa nevladinih organizacija, nezavisnih naučnika i komentatora, da ne pominjemo predstavnike samih manjina, koje on u osnovi najviše interesuje i pogađa.

Radeći skoro svakodnevno, u poslednjih osam godina, sa Okvirnom konvencijom, dozvolite mi sada da podelim sa vama neke moje sugestije za dalja razmišljanja u smislu mogućeg razvoja ovog instrumenta. Počecu s tim, da je od početka postojala zabrinutost da Okvirna konvencija nije dostupna onima koji su direktno pogođeni, jer ne sadrži odredbe o žalbama. Umesto toga, namera Konvencije – koja je i onako samo “okvirna” – bila je da se fokusira na situaciju u zemljama. Naravno, “situacija” je uvek samo skup slučajeva, od kojih neki mogu biti izrazito indikativni. U tom smislu, važni slučajevi obrađeni po Okvirnoj konvenciji mogu biti korisni u usmeravanju razvoja politika i reforme pravosuđa, baš kao što je to bilo sa glavnim slučajevima u vezi sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Verujem da to zaslužuje pažnju, bez obzira na to da li sistem komunikacije u vezi sa Okvirnom konvencijom može pojačati njenu delotvornu primenu. Međutim, preporučio bih opreznost. Dok pravo sudskih predsedana Evropskog suda za ljudska prava poslednjih godina pokazuje postepen porast primene odredaba Evropske konvencije o ljudskim pravima u vezi sa manjinama, što će bez sumnje biti još češći slučaj nakon stupanja na snagu Protokola br. 12, mora se paziti da ne dođe do preopterećenja ili promene karaktera Savetodavnog komiteta ili Komiteta ministara pri Okvirnoj konvenciji. Ipak, bilo bi korisno ponovo razmotri eventualnu dodatnu vrednost Fakultativnog protokola Okvirne konvencije radi usklađivanja komunikacije, kao što su to ranije predložile Parlamentarna skupština i Venecijanska komisija.

Verujem da bi bilo jednostavnije dodati određene nove savetodavne funkcije i funkcije usmerene na pomoć, kako što već postoji u praksi na *ad hoc* osnovi. Imam na umu dve stvari. Prvo, moguće je, mada ne i jasno predvidljivo, da Savetodavni komitet (uz podršku Sekretarijata) pruža tehničke savete i pomoć vlastima zemalja ugovornica. To se danas i događa na bazi dobijenih zahteva i, s vremena na vreme, proaktivnih ponuda. Verujem da bi bilo dobro sistematičnije nastaviti ovim putem. Kao takvo, sa navedenim političkim i zakonodavnim opcijama, znanje koje je akumulirao Savetodavni komitet moglo bi se staviti na raspolaganje državama ugovornicama, i tako dalje. To može pomoći izbegavanju kršenja prava i jačanju saglasnosti u potpunom duhu Okvirne konvencije (što se verovatno i nameravalo), sa ugovornicama koje bi se pomerile od “adekvatnih” preko “dobrih” ka “boljim” ili čak “najboljim” praksama.

Druga mogućnost bi bila da akumulirano znanje i iskustvo Savetodavnog komiteta postane generalno dostupno državama ugovornicama i drugima. Ono može biti u obliku izveštaja o državnim praksama prema odredbama ili temama ili u vidu izdavanja Opštih komentara Savetodavnog komiteta ili Komiteta ministara. Naravno, zbog velikog broja situacija i složenosti čak i samih standarda, moramo biti pažljivi. Ali ja verujem da bi to dobrodošlo kao

opšta i merodavna referenca svima koji su zaista zainteresovani za primenu Okvirne konvencije. Kako sam već izneo, skup mišljenja, zaključaka i preporuka Savetodavnog komiteta i Komiteta ministara sačinjava “meku jurisprudenciju”. To bi mogli zaključiti i dokazati i drugi, poput specijalizovanih akademskih institucija. Ali to ne bi nikada uživalo isti ugled kao onaj koji su postigli Savetodavni komitet ili Komitet ministara.

Svakako, da bi se smisljeno primenili, ovim je predlozima potrebno obezbediti odgovarajuće odluke zajedno sa obezbeđivanjem dodatnih sredstava. Nadam se da će za to biti političke volje i teško bi mi bilo da poverujem da evropski javni interes za boljim upravljanjem postojećim različitostima ili čak za sprečavanje konflikata ne zaslužuje još milion evra ili nekoliko miliona podeljenih između četrdeset ili više država.

Pošto sam ponudio neke predloge iz perspektive progresivnog razvoja, dozvolite mi da budem jasan u pogledu nekih svojih briga koje su me navele da iznesem i neka upozorenja. Prvo i iznad svega, spektar ponovo probuđenih nacionalizama i ksenofobija predstavlja realnu i rastuću pretnju evropskom miru, stabilnosti i prosperitetu. Kao i uvek, situacija manjina je u središtu ove brige. Kako se naša demokratija razvijala i produbljivala, imala je koristi od sve razvijenije sposobnosti usklađivanja primetnih različitosti. Moramo paziti da se ne vratimo nazad u pogrešno pojednostavljivanje nacionalističke paradigme XIX veka. Veliki je napor i uspeh što je Evropa ostavila za sobom period izgradnje nacionalnih država sa njegovim krvavim posledicama. Jasno je da je Okvirna konvencija instrument Nove Evrope – koju čine otvorena i inkluzivna društva, sa poštovanjem ljudskih prava svih na bazi široke i duboko uređene demokratije. S obzirom na sve veće kretanje ljudi, koji često imaju više identiteta i raznolike interese, delotvorni savremeni pristup ne ostavlja prostora za ekstremni nacionalizam. Izražena briga takozvanih “matičnih država” za svoje “matične manjine” ima zabrinjavajuću aromu svojatajućih politika na osnovu podele na “mi” i “oni”; ona se, po svojoj prirodi, zasniva na državnosti, a ne na ljudskim pravima. To je opasno. Istorija je pokazala da takve politike pothranjujemo na vlastiti rizik. Ne tako davno, takođe smo naučili da naša, u velikoj meri međuzavisna društva ne mogu dopustiti sebi isključivanje, čak ni relativno malih grupa. Naša zajednička bezbednost zavisi dakle, od opšteg režima pravde koju svi uživaju. I to je izazov za našu budućnost. U tom smislu, vidim Okvirnu konvenciju kao instrument poznog 20. veka sa izvesnim primesama 21. veka

Ipak, dok ohrabrujemo rastuću i sveobuhvatnu primenu Okvirne konvencije, moramo biti oprezni da je ne protegnemo izvan domena koherentnosti i efektivnosti. Na primer, verujem da delokrug primene Konvencije mora biti logično povezan sa posebnim ovlašćenjima – kao što to čini Savetodavni komitet u svojoj proceni član-po-član Konvencije. Tako, uopštene izjave poput one koju je izneo Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija, da se čak i “posetioci” ili turisti mogu smatrati pripadnicima manjina, shodno članu 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pokreće ozbiljna pitanja o određenim posebnim pravima, naročito onih koji se tiču političkog učešća. U isto vreme, *a priori* isključivanje takvih osoba takođe nije ubedljivo

pošto je evidentno da, na primer, čak i ti kratkoročni posetioci mogu doći u situaciji da im je potrebna zaštita identiteta kada je u pitanju upotreba njihovih ličnih imena. Stoga, u analizi svakog posebnog slučaja ili situacije, mora se voditi računa o tome da se ostane veran cilju i svrsi Okvirne konvencije – koja se ne odnosi na bilo koju manjinu, već na “nacionalne” manjine u smislu njihovog etniciteta, kulture, jezika ili vere – i da se ona primenjuje na logičan, praktičan i dosledan način. U širim razmerama, dobronamernost država ugovornica će biti odlučujuća. U tom pogledu, Okvirna konvencija ima prednost zbog svoje fleksibilnosti u reagovanju na legitimna ograničenja vlada, ukoliko su ona eksplicitna i opravdana.

U ocenjivanju dostignuća i izazova, možemo zaključiti da je istorijat Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina –za neke iznenađujući – uglavnom jedno od dostignuća. I zaista, u relativno kratkom periodu ostvaren je ogroman napredak. Zahvaljujući ovom instrumentu i promišljenom radu koji je na osnovu njega obavljen, sada bolje znamo šta su “manjinska prava” i ko su njihovi korisnici, to jest nosioci posebnih prava. To je od velike važnosti i koristi za demokratsko upravljanje u kompleksnim, pluralističkim društvima sa postojećim i postepeno rastućim različitostima. Oni koji su odgovorni za primenu Okvirne konvencije su u svoje vreme već uspeli da ovaj prilično jedinstven instrument na progresivnoj osnovi, učine sadržajnim kao zakon koji živi i razvija se.

Izazov je graditi na onome što već postoji. To znači učiniti Okvirnu konvenciju značajnom za više učesnika, da bi odgovorila većoj raznovrsnosti. Kao materijal koji treba proširiti, nju treba učiniti prepoznatljivijom, a njena prava, unutar država, traženijim. Sa svoje strane, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine se sam zalagao (izričito ili inspirativno) za primenu Okvirne konvencije u brojnim prilikama i u vrlo različitim situacijama – i često detaljnije nego što su to ikada zahtevali Savetodavni komitet ili Komitet ministara. Mogu jedino da potvrdim da je to generalno bilo delotvorno. U prilog tome, Visoki komesar se zalagao i nastavlja da se zalaže za dalju ratifikaciju Okvirne konvencije sa ciljem da podvede sve evropske zemlje i zemlje van nje pod opšte primenljiv (i neselektivan) režim zaštite manjina. Iz te perspektive, na Okvirnu konvenciju treba gledati kao na nešto što omogućava normalizaciju i duboko sprečavanje konflikata.

Pre nego što zaključim, ne bih da propustim da čestitam Sekretarijatu na njegovom doslednom brižljivom i profesionalnom radu u davanju podrške Savetodavnom komitetu i Komitetu ministara. Sa onim što su zasigurno vrlo skromni i iskreno rečeno, neadekvatni resursi, zaviseći u znatnoj meri od dobrovoljnih doprinosa za podršku radu, jezgra personala od svega četiri profesionalca, oni su radili zadivljujuće. Ali kako broj zemalja potpisnica raste i kako se obim aktivnosti širi, njima će biti potrebna dodatna podrška i sredstva zemalja članica.

Da zaključim, kroz Okvirnu konvenciju je postignuto mnogo toga... ali ipak ostaje još mnogo da se uradi. U stvari, svi smo mi tek u ranom dobu, pred početak druge runde državnih izveštaja iz kojih ćemo videti da li se vodilo

računa o inicijalnim preporukama. Ovo nije trenutak da se odmaramo na lovorikama, a još manje da smanjimo svoje interesovanje ili podršku. Neki su rekli da je Okvirna konvencija bila produkt jednog posebnog istorijskog momenta, relevantnog za prelazak iz komunizma u liberalnu demokratiju. Takvi potcenjuju Okvirnu konvenciju. Jasno je, da doživljavamo transevropsku ili čak globalnu tranziciju u novu eru otvorenosti. Način na koji ćemo upravljati svojim društvima u razvoju, u središtu velike raznolikosti, odrediće našu budućnost. U pogledu postupanja prema nacionalnim manjinama, Evropa ima vodeću poziciju. Nadam se da će države članice Saveta Evrope i njihove vlade i dalje nastaviti tako da rade.

KOMENTAR: GLOBALNI I REGIONALNI PRISTUPI SITUACIJAMA U KOJIMA SU UKLJUČENE MANJINE

Asbjorn Eide

Predsedavajući Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija, član Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju



Odabrao sam da iznesem svoje razmišljanje o interakciji između regionalnih i globalnih institucija koje se bave situacijama u kojima su uključene manjine. Povod da to učinim je što sam dve decenije bio član onoga što su ranije nazivali Potkomisijom Ujedinjenih nacija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina, u poslednjih deset godina predsedavajući Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija, a od 2002. godine takođe i član Savetodavnog komiteta Saveta Evrope za Okvirnu konvenciju o nacionalnim manjinama. Za sve to vreme imao sam zadovoljstvo da tesno sarađujem sa Kancelarijom Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine (HCNM) i sa Džonom Pakerom i sa prethodnim Visokim komesarom Maksom van der Štulom.

Dok su se Ujedinjene nacije i Savet Evrope od svojih početaka bavili sprečavanjem diskriminacije u ostvarivanju ljudskih prava, posebna pitanja u vezi sa manjinskim pravima nisu bila predmet velike pažnje do dramatičnih godina 1989-90-tih, kada je okončan hladni rat i kada je došlo do erupcije brojnih lokalnih "vrućih" ratova. Od tada pa nadalje, problemi etničkih konflikata i zaštita manjina pretvorili su se u jedno od najneodložnijih međunarodnih pitanja za koja je bilo potrebno uspostaviti standarde, monitoring i razrešavanje konflikata. Do toga je došlo uglavnom razvojem događaja u srednjoj i istočnoj Evropi, a značajne razlike između globalnih i evropskih regionalnih pristupa su još uvek prisutne. Svest o manjinskim pitanjima je mnogo jača u Evropi nego u ostalim delovima sveta. Uprkos razornim etničkim konfliktima u zemljama kao što su Ruanda u Africi i Šri Lanka i Mianmar u Aziji, u poređenju sa razvojem događaja u Evropi, države na ta dva kontinenta su mnogo manje voljne da prihvate međunarodni monitoring, diplomatsko posredovanje ili institucionalizovanu prevenciju konflikata.

Zbog toga je mandat Radne grupe Ujedinjenih nacija ograničeniji od mandata Savetodavnog komiteta i Visokog komesara za nacionalne manjine (vidi niže pod tačkom 3). Manjinska pitanja se u drugim regionima po prirodi sasvim razlikuju od onih u Evropi, kao što ćemo to videti u razmatranjima pod tačkama 4. i 5.

Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina Ujedinjenih nacija osnovana je još 1947. godine. Imala je znatan uspeh u svojim naporima da razvije standarde za sprečavanje diskriminacije, uključujući i izradu nacrtu Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, ali je nekoliko decenija bila neuspešna da u svojim naporima u pogledu željene podrške razvije standarde i procedure za zaštitu manjina, sa izuzetkom nacrtu koji je postao član 27. Pakta o građanskim i političkim pravima, koji sadrži jednu, po svom dejstvu nejaku odredbu kojom zahteva od država da ne uskraćuju manjinama pravo na korišćenje svog jezika, praktikovanje veroispovesti i uživanje vlastite kulture.

2. Napomena o etapama u razvoju manjinske zaštite

Krajem 60-tih godina Potkomisija je, predvođena njenim članom profesorom Kapotortijem, inicirala važnu studiju o položaju manjina širom sveta, koja se završavala predlogom za izradu deklaracije o pravima manjina. Nacrt deklaracije je nakon toga, 1978. godine prezentovala Jugoslavija, potom je Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija nastavila da radi na njenoj izradi, ali se sve do 1990. godine na godišnjim zasjedanjima nije događalo mnogo toga.

Preokret je bio sastanak u Kopenhagenu u okviru Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a (danas OEBS-a). Pod uticajem sve veće napetosti i otvorenog rata u delovima istočne Evrope i Sovjetskog Saveza (koji je tada još postojao) zaštita manjina je na sastanku dobila visoki prioritet. Dokument iz Kopenhagena usvojen na kraju skupa sadržavao je široke obaveze za zaštitu manjina. Posle toga je, 2001. godine u Ženevi, usledio još jedan sastanak KEBS-a, posebno posvećen manjinskim pitanjima. Pod uticajem ove nove hitne potrebe vezane za data pitanja, Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija je brzo okončala svoj posao na Deklaraciji o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, koju je Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila 1992. godine. Neposredno pre toga, Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji je na svom dodadnom sastanku u Helsinkiju 1992. godine odlučila da uspostavi položaj Visokog komesara za nacionalne manjine, u suštini sa mandatom za sprečavanje konflikata, i imenuje kao prvog nosioca ove funkcije bivšeg ministra Holandije, gospodina Maksa van der Štula. U Evropi se takođe obnovljenom snagom radilo na pitanjima zaštite manjina. Dok su predlozi za instrument koji bi se mogao primenjivati na Evropskom sudu za ljudska prava bili odbačeni, Savet Evrope je 1994. godine usvojio svoju Okvirnu konvenciju o nacionalnim manjinama, koja je jedini postojeći sveobuhvatni zakonsko obavezujući instrument o pravima manjina i državnim obavezama koje iz nje proističu. Do 1998. je stupila na snagu, te je monitoring njene primene, zasnovan na državnim izveštajima i posetama zemljama, mogao da počne.

Tokom ovog procesa došlo je do uže saradnje između eksperata uključenih u tri institucije – članova Radne grupe Ujedinjenih nacija, Kancelarije Visokog komesara za nacionalne manjine i izrađivača nacрта Konvencije o manjinama Saveta Evrope. Jedna od najjasnijih ilustracija ovog tesnog kontakta bila je priprema dole pomenutih Preporuka iz Haga, Osla i Lunda.

3. Sprečavanje konflikata, monitoring primene sporazuma i forum za promociju: poređenje Visokog komesara za nacionalne manjine, Savetodavnog komiteta i Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija

Kao što je rečeno, hitnost za osnivanjem ove tri institucije bila je uzrokovana nestabilnošću i nasilnošću otvorenih i latentnih konflikata u srednjoj i istočnoj Evropi, kao i u Africi (Ruanda) i Aziji (Šri Lanka i druge zemlje). Svaka od njih je imala sasvim različitu ulogu u davanju odgovora na ove izazove.

Kancelarija Visokog komesara za nacionalne manjine je nastala iz aktivnosti u okviru Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji. Glavni joj je interes bio sprečavanje eskalacije latentnih konflikata u otvoreno nasilje uz moguće intervencije susednih zemalja, a glavna funkcija HCNM, zbog toga, sprečavanje konflikata u konkretnim slučajevima u kojima je napetost između većine i manjine bila izrazita, ali gde do erupcije otvorenog nasilja širokih razmera još nije došlo. To je opisano kao "tiha diplomatija u akciji", a sastojala se od

dijaloga uključenih strana i omogućavanja njihovih međusobnih kontakata. Visoki komesar nije Komesar ili ombudsman za manjine i njihova prava. On obezbeđuje dobre usluge ili posredovanje između većina i manjina u iznalaženju konstruktivnog rešenja koje može smanjiti tenzije. U svom radu, uzima u obzir utvrđena međunarodna manjinska prava, kao i ona u pripremi i skreće pažnju dotičnih vlada na njih. Glavni normativni instrument na koji se može pozivati je odeljak o manjinskim pravima (paragrafi od 30 do 40) sadržan u Dokumentu sa sastanka Konferencije o ljudskim dimenzijama KEBS-a (sada OEBS-a) održanog u Kopenhagenu 1990. godine. Njegov zadatak, međutim, nije da obavlja monitoring primene tog političkog dokumenta, nego da ga koristi kao smernicu u svojim naporima da se iznađu konstruktivna rešenja za tenzije između manjina i većine. Dokument iz Kopenhagena je u mnogim tačkama neodređen i uopšten, pa je stoga njegova kancelarija podstakla grupu eksperata da izrade detaljniji komplet preporučenih smernica za odnose između većine i manjina: Haške preporuke o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu spostvenog jezika i Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu.

Neka od istih strahovanja zbog nestabilnosti i pretnji demokratiji i vladavini prava, motivisale su Savet Evrope da usvoji svoju Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija) 1994. godine, u velikoj meri pod uticajem KEBS-ovog Dokumenta iz Kopenhagena iz 1990. godine i Deklaracije Ujedinjenih nacija iz 1992. godine. Međutim, za razliku od HCNM, njena je glavna svrha bila da uspostavi zakonski obavezujuće standarde i monitoring primene tih standarda. To je prva i jedina zakonski obavezujuća multilateralna konvencija o manjinskim pravima. Ona sadrži mnogo više detalja od Deklaracije Ujedinjenih nacija, i u isto je vreme bila inspiracija za Preporuke iz Haga, Kopenhagena i Lunda i doživela je značajno velik broj ratifikacija.

Zemlje ugovornice Okvirne konvencije preuzimaju na sebe širok niz obaveza koje treba primenjivati na nacionalnom nivou, kao i obavezu da obaveštavaju Savet Evrope o njenoj primeni. Da bi se ova primena pratila, Savet Evrope je ustanovio svoj Savetodavni komitet, sastavljen od nezavisnih eksperata koji se susreću na zatvorenim sastancima da ispituju državne izveštaje. U većini slučajeva delegacija Savetodavnog komiteta posećuje zemlju, sreće se sa predstavnicima manjina, civilnim organizacijama i predstavnicima relevantnih vladinih agencija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, pre nego što kompletira svoje Mišljenje o dotičnoj zemlji, kako bi ga podnela Komitetu ministara zajedno sa nizom nacрта preporuka posebno izrađenih za određenu zemlju. Glavna funkcija Savetodavnog komiteta je stoga vođenje intenzivnog dijaloga sa državama, kroz detaljno istraživanje manjinskog položaja u svakoj državi Evrope koja je ratifikovala Konvenciju.

Radna grupa za manjine Ujedinjenih nacija funkcioniše sasvim drugačije. Ona se na najbolji način može opisati kao otvoreni forum za razmatranje aktuelnog razvoja događaja u tretiranju manjina širom sveta i kao kolektivni istraživački centar istražuje dalje mere za bolju primenu manjinskih prava. Radnu grupu je osnovala 1995. godine, sadašnja Potkomisija Ujedinjenih nacija

za unapređivanje i zaštitu ljudskih prava, koja se tada još zvala Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina, naziv koji je imala od svog osnivanja 1947. godine.

Uspostavljenjem Radne grupe, manjine su opunomoćene da na jednom međunarodnom forumu iznose svoje žalbe i pitanja koja se na njih odnose, a to je funkcija koja karakteriše njen rad kao foruma i istraživačkog centra (think-tank). On otvara mogućnost za dijalog sa vladama, čemu potpomaže Radna grupa. Ona ima veoma važnu funkciju u bavljenju izuzetno osetljivim pitanjima miroljubivog i konstruktivnog izravnjanja odnosa između grupa i pluralizma unutar država. Njena je normativna osnova Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina.⁶ Mandat joj je, kako je to utvrđeno rezolucijom o ovlašćenju Komisije za ljudska prava, trostruk:

- praćenje unapređivanja i praktične realizacije Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina;
- ispitivanje mogućih rešenja za probleme koji se tiču manjina, uključujući unapređivanje uzajamnog razumevanja između manjina i vlada;
- preporučivanje daljih mera, gde je to prikladno, za unapređivanje i zaštitu prava pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (Rezolucija Komisije o ljudskim pravima 1995/24).

Ono što Radnu grupu čini skoro jedinstvenom u sistemu Ujedinjenih nacija je to, što je prihvatila veoma fleksibilan pristup kako bi ohrabrila široko učešće na svojim sastancima, naročito svojom otvorenošću za učešće predstavnika manjina. Uža Radna grupa se sastoji od svega pet članova, koje su iz svojih redova izabrali 26 članova Potkomisije za unapređivanje i zaštitu ljudskih prava, po jednog iz pet regiona Ujedinjenih nacija (Azija, Afrika, Latinska Amerika i Karibi, istočna Evropa, zapadna Evropa i drugi). Međutim manjine takođe mogu biti zastupljene, nominalno u svojstvu posmatrača, iako u praksi posmatrači imaju puno pravo uzimanja reči i mogu podnositi predloge. Pristup je vrlo neformalan. Bilo kom predstavniku manjinske grupe se na osnovu zahteva daje akreditacija da učestvuje na zasedanjima, a tokom godina ih je učestvovao znatan broj.

Slično tome i NVO-e koje se bave manjinskim pitanjima mogu učestvovati kao posmatrači. Radu Radne grupe takođe mogu prisustvovati i sve vlade i imati isti status kao i predstavnici manjina: status posmatrača sa punim pravom uzimanja reči i pravom podnošenja predloga. Tokom sednica se obično predstavi oko pedesetak vlada. Tela i specijalizovane agencije Ujedinjenih nacija i druge međuvladine organizacije, uključujući regionalne organizacije, takođe uzimaju učešće, a neke od njih iznose informacije o svojim aktivnostima u vezi sa manjinama, shodno članu 9. Deklaracije. Još specifičnija crta Radne grupe jeste njena otvorenost za učešće naučnika i istraživača na polju manjinskih prava.

6 Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, usvojena od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 18. oktobra 1992. GA Res. 47/135.

Radna grupa je osnovana sa ciljem da istražuje konstruktivne puteve u bavljenju situacijama u kojima su uključene manjine, sprovodeći smernice sadržane u Deklaraciji Ujedinjenih nacija o manjinama. Ona nije ni monitoring telo u formalnom smislu te reči, niti mehanizam za rešavanje žalbi. Manjinska pitanja su na globalnom nivou još uvek isuviše osetljiva da bi takve funkcije bile moguće; u tom pogledu su regionalni mehanizmi u Evropi daleko pretekli Ujedinjene nacije.

Mandat HCNM u principu pokriva celokupno područje OEBS-a, od Vankuvera do Vladivostoka. U praksi su ograničenja suštine mandata značila da je Visoki komesar bio ograničen na određen broj zemalja u srednjoj i istočnoj Evropi i centralnoj Aziji. Do toga je došlo, s jedne strane, zbog činjenice što je zadatak sprečavanja konflikata okrenut situacijama koje mogu eskalirati u ozbiljne konflikte, a s druge, što su situacije u kojima je već došlo do ozbiljnog nasilja, izričito isključene iz njegovog mandata.

S druge strane, Okvirna konvencija Saveta Evrope pokriva sve države ugovornice Evrope, te se Savetodavni komitet bavio situacijama od Ruske Federacije i Azerbejdžana na istoku do Irske u zapadnoj Evropi.

Deklaracija o manjinama Ujedinjenih nacija pokriva sve zemlje sveta, pa je Radna grupa Ujedinjenih nacija otvorena za predstavnike manjina i vladine posmatračke iz bilo koje zemlje. U početku je većina dolazila iz Evrope, ali je kasnije došlo do povećanog učešća predstavnika iz zemalja Afrike i Azije, zahvaljujući naporima Međunarodne grupe za prava manjina (nevladine organizacije) koja je obezbedila sredstva za njihovo učešće i obuku u Ženevi.

Radna grupa se manje suočavala sa manjinskim situacijama u državama američkog kontinenta. Tamo su najveći problemi vezani za starosedelačke narode, čime se bavi druga Radna grupa Ujedinjenih nacija (vidi dole). Međutim, proteklih godina, Radnu grupu za manjine su posećivali predstavnici Afroamerikanaca i tražili da se njihovi posebni problemi i potrebe detaljnije ispituju. U Hondurasu je održan regionalni seminar o potrebi zaštite Afroamerikanaca, a u skoroj budućnosti se planira održavanje dodatnog seminara u Brazilu.

Mnogi od problema sa kojima se manjine suočavaju širom sveta su isti, ali postoje bitne razlike u prioritetima. Interesi čiji su nosioci nacionalne ili etničke, verske i jezičke manjine mogu se opisati ovako:

- a. Jednak tretman svakoga kao pojedinca u uživanju ljudskih prava, koji je od zajedničkog interesa za sve;
- b. Očuvanje i razvijanje identiteta u inače integrisanim društvima, koje je stvar visokog prioriteta za neke od njih, a manje važno za druge dok dobijaju odgovarajuću jednaku zaštitu za svoja osnovna ljudska prava;
- c. Delotvorno učešće uz očuvanje sopstvenog identiteta. Generalno, delotvorno učešće u poslovima države kao celine i u stvarima koje se tiču grupe je od velikog značaja za velike i gusto koncentrisane manjine, dok su manje ili

4. Geografsko polje rada

5. Zajedničke karakteristike i razlike u pogledu suštinskih problema koji pogađaju manjine

više disperzivne grupe uglavnom usredsređene na delotvorno učešće u donošenju odluka u onim stvarima koje se na njih odnose;

- d. Pristup ili kontrola zemljišta. Za neke teritorijalno lokalizovane manjine, kontrola nad vlastitim zemljištem i prirodnim resursima, kao i efektivan uticaj na izradu projekata ili aktivnosti ima veliki značaj, naročito u slučaju kada im je svojstven specifičan način života i korišćenja prirodnih resursa koji se razlikuju od onoga koji ima dominantno društvo.

Jedan od prioriteta je sprečavanje napada i drugih oblika lošeg postupanja prema pojedinačnim članovima manjina; zaustavljanje sistematske diskriminacije i reagovanje protiv isključivanja predstavnika manjina iz procesa donošenja odluka na nacionalnom i lokalnom nivou, ubrajajući tu isključivanje kroz diskriminatorne propise u vezi sa pristupom državljanstvu. Ovi problemi iskrstavaju u svim delovima sveta.

Jezička prava su od velikog značaja među manjinskim pitanjima u Evropi, ali su manje važna u Africi, Aziji i na američkom kontinentu – sa bitnim izuzecima kakav je problem jezičkih prava u korenu konflikta u Šri Lanki između etničke grupe Sinhaleza i Tamila.

Kada se pomerimo izvan Evrope, od većeg je značaja drugi skup problema: pravo na zemlju i prirodne resurse i smer i sadržaj politike razvoja. Radnoj grupi Ujedinjenih nacija su podnošeni zahtevi u vezi sa prisvajanjem zemlje od strane članova većinskog naroda ili njihove vlade, koja je tradicionalno pripadala članovima manjinskih zajednica; i u vezi sa politikama i praksama nacionalnog razvoja koji potkopavaju egzistenciju, običaje i način života mnogih manjina.

U okviru Ujedinjenih nacija podvučena je jasna razlika između prava pripadnika manjina i prava urođeničkih naroda. Posebna Radna grupa za prava urođeničkih naroda (UNWGIP) formirana je još 1982. godine, sa dvostrukom svrhom ispitivanja razvoja koji se tiče urođeničkih naroda u svim delovima sveta i pripremanja nacrtu deklaracije o pravima ovih naroda. Deklaracija je dovršena 1993. i predata Komisiji za ljudska prava Ujedinjenih nacija radi odobrenja ili dalje dorade, s tim da će biti prosleđena Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija na usvajanje. Međutim, Komisija za ljudska prava je odugovlačila s njom čitavu deceniju, bez donošenja neposrednog zaključka na kraju. U međuvremenu je, 2000. godine, Komisija za ekonomska i socijalna pitanja (ECOSOC) osnovala Stalan forum za urođenička pitanja. Konvenciju Međunarodne organizacije rada (ILO) o urođeničkim i plemenskim narodima u nezavisnim zemljama (br. 169), usvojenju 1989. godine, ratifikovalo je deset zemalja.

Razliku između urođeničkih naroda i manjina na američkom kontinentu i u zemljama kao što su Australija i Novi Zeland je relativno lako odrediti. U Africi i Aziji je mnogo teže razdvojiti „urođeništvo“ od manjinskog položaja. Radna grupa Ujedinjenih nacija je zbog toga održala seminare u Africi i Aziji, ponekad u saradnji sa Radnom grupom Ujedinjenih nacija za urođeničke grupe (UNWGIP). Sve dok afričke ili azijske države ne ratifikuju Konvenciju Međunarodne

organizacije rada i dok se okleva sa usvajanjem nacrtu deklaracije o pravima urođeničkih naroda u Ujedinjenim nacijama, jedini instrument na koji se afričke i azijske grupe mogu osloniti je Deklaracija o manjinama Ujedinjenih nacija, pored odredbi koje se mogu naći u relevantnim konvencijama čiji je država potpisnik.

Okvirna konvencija Saveta Evrope ne pravi razliku između urođeničkih naroda i manjina. Za urođeničke narode koji žive u zemljama koje su ratifikovale Konvenciju Međunarodne organizacije rada (br. 169), ova konvencija nudi veću zaštitu od Okvirne konvencije. Narod Sami koji živi u Norveškoj je stoga insistirao da se Okvirna konvencija na njih ne primenjuje. U drugim zemljama u kojima žive urođenički narodi, poput Švedske, Finske i Ruske Federacije, Okvirna konvencija se na njih primenjuje kao i na (druge) manjine.

Pitanja u vezi sa urođeničkim narodima nisu bila značajna za rad Visokog komesara za nacionalne manjine; verovatno je da ta pitanja nisu dovoljno dovela do ozbiljnih porasta napetosti koje bi zahtevale mere za sprečavanje konflikata. Zbog toga je monitoring primene Okvirne konvencije koji vrši Savetodavni komitet glavni mehanizam dostupan urođeničkim narodima koji žive u evropskim zemljama, a koje nisu ratifikovale Konvenciju Međunarodne organizacije rada (br. 169).

OKVIRNA KONVENCIJA KAO KATALIZATOR ZA AKCIJU NA DOMAĆEM NIVOU: NVO PERSPEKTIVA



Mark Latimer

Direktor, Međunarodna grupa za prava manjina

Ostali učesnici ove konferencije istakli su dostignuća Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, koja proslavlja svojih prvih pet godina i ja ne želim da kvarim rođendansku zabavu. U poređenju sa prvih pet godina delovanja ostalih važnih instrumenata za ljudska prava, u koje se ubraja i moćna Evropska konvencija o ljudskim pravima, mnogo je toga već ostvareno. Ali posmatrano iz perspektive primene Okvirne konvencije na nacionalnom ili domaćem nivou, slika se bitno razlikuje.

Okvirna konvencija je bila pozdravljena i ponovo se na ovoj konferenciji proslavlja kao prvi razrađeni instrument manjinskih prava koji zemljama ugovornicama postavlja zakonske obaveze. Ali, u mnogim slučajevima nejasan je sadržaj tih obaveza. U tom pogledu ne bih se složio sa nekim komentarima izloženim na ovoj konferenciji o efektima „ograničavajućih klauzula“ u mnogim članovima Okvirne konvencije. Malo je verovatno da ih nacionalne vlade vide kao nešto drugo do poziva da ograniče svoje obaveze koje imaju prema Okvirnoj konvenciji. Kažem to kao osoba koja dolazi iz zemlje sa zakonskom tradicijom „srednjeg veka“ gde smo dobro upućeni u proučavanje reči zakonskih obaveza radi pronalaženja rupa u zakonu.

Uzmimo za primer član 10.2. Okvirne konvencije, koji se tiče vrlo važnog prava pripadnika nacionalnih manjina, u područjima u kojima su tradicionalno ili u znatnom broju naseljeni, na korišćenje manjinskog jezika u kontaktima između tih pripadnika i organa uprave. Izuzev prava koje se primenjuje samo „ukoliko ti pripadnici to zatraže i kada taj zahtev odgovara stvarnoj potrebi“, dolazi se do zaključka da je onaj ko presuđuje da li je to „stvarna potreba“ neko drugi, po svemu sudeći država, a ne osobe koje postavljaju zahtev. A obaveza nije osigurati mogućnost korišćenja manjinskog jezika; obaveza je da će „nastojati da se obezbede [...] uslove koji bi omogućili da se manjinski jezik koristi“, a sve samo „koliko je to moguće“. Možda bi bilo poučno razmisliti o tome kakav bi efekat ovakva klauzula mogla imati u vezi sa obavezama nametnutim privatnim licima – na primer, za podnošenje ličnih poreskih prijava. Ako se od vas ne bi strogo zahtevalo da podnesete poresku prijavu, već samo da nastojite da obezbedite uslove koji bi to omogućili, ukoliko po vašem mišljenju postoji realna potreba za tim i samo ukoliko je to moguće, da li biste to učinili? Svi smo jako zauzeti i možda jednostavno nemamo vremena za to ...

Opasnost koja se krije u tome je što se manjinska prava smatraju drugačijim od ostalih ljudskih prava, što se na njih gleda kao na stvar pregovora i što se odredbe Okvirne konvencije tretiraju kao aduti u pregovaranjima ili kao *monnaie d'échange*, a ne kao primenljiva prava. Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju je delimično bio u stanju da izbegne ovaj problem sa Okvirnom konvencijom zahvaljujući svom mudrom pristupu, zasnovanom na intenzivnom usredsređivanju na državne izveštaje o programu primene, a

ne na pojedinačnim slučajevima kršenja prava. U praktičnom smislu, to *proces* monitoringa čini izuzetno važnim, jer će se on odvijati tipično kroz čitav proces sastavljanja izveštaja, konsultacija i dijaloga koji će dovesti do poboljšanja programa i zauzvrat rezultirati poboljšanjem položaja manjina na terenu.

Naše iskustvo, naročito sa NVO-a u jugoistočnoj Evropi, bilo je da sastavljanje i razmatranje državnih izveštaja može pružiti mogućnosti domaćim NVO da se angažuju u konstruktivnim odnosima sa vladom. To efikasno uzima oblik izgrađenog dijaloga ili razmene informacija i gledišta (ponekad kroz alternativne izveštaje NVO-a) koje procenjuje nezavisna, merodavna treća strana (Savetodavni komitet) – čak iako, u nekim slučajevima, retko dolazi do direktnih dijaloga. U uspostavljanju i održavanju ovog dijaloga od posebne važnosti su dva faktora: posete članova Savetodavnog komiteta državama, što u velikoj meri poboljšava njihovu pristupačnost domaćim NVO-a i razumevanje situacije na terenu, i objavljivanje mišljenja Savetodavnog komiteta i državnih komentara, što omogućava civilnom društvu i medijima da u kasnijoj fazi procesa daju značajne doprinose. Treba istaći da su obe ove inovacije iznikle više iz prakse nego iz propisa, što je po sebi možda opravdanje opšteg pristupa koji je Savetodavni komitet sprovodio u svom dosadašnjem radu.

Međutim, dugotrajna kašnjenja u procesu mogu biti fatalna prilikom podsticanja za izgrađivanje pozitivnih promena u državnim programima u korist manjina. Nakon uspostavljanja mreže NVO-a i lobija, senzibiliranja javnog mnjenja, izgrađenih ekspertiza i kontakata, standardnih 18 meseci čekanja da Savetodavni komitet izradi svoje Mišljenje predstavlja dug prekid u pozitivnom pritisku koji se vrši na vlade. Za to vreme može započeti raspad mreža, mogu se izgubiti kontakti, a predstavnik vlade odgovoran za sastavljanje državnog izveštaja može čak otići sa svog mesta. Budući da se Savetodavni komitet suočava sa sve većim radnim opterećenjem, od suštinske je važnosti da bude adekvatno obezbeđen u pogledu sredstava, kako bi mogao dostavljati na vreme svoja mišljenja, najduže u roku od godinu dana.

Dalje detaljne preporuke u vezi sa poboljšanjem procesa monitoringa mogu se naći u dokumentu koji je nedavno objavila Međunarodna grupa za prava manjina, pod naslovom „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina: analiza jedne politike“, autora Alana Filipsa, ranijeg potpredsednika Savetodavnog komiteta. Kako Okvirna konvencija ulazi u drugi ciklus monitoringa, biće potrebno posvetiti posebnu pažnju primeni i dodatnim aktivnostima nalaza dobijenih u prvom krugu državnog monitoringa. Potrebno je da manjinske zajednice i njihove NVO- e odigraju punu ulogu u ovim dodatnim aktivnostima, bilo u tekućim konsultacijama ili formalnije kroz mehanizme, poput formiranja zajedničkih grupa za određene zadatke.

Na donekle tankoj osnovi koju mu njegov mandat pruža na osnovu člana 26. Okvirne konvencije, Savetodavni komitet je na sebe vešto preuzeo ulogu tela za monitoring međunarodnog ugovora. Ali, to telo za monitoring međunarodnog ugovora je na uzici – koju drži, političko telo, Komitet ministara Saveta Evrope– i ako treba da bude efikasno telo za monitoring međunarodnog ugovora, mora mu se dozvoliti da se tako i ponaša.

Član 1. Okvirne konvencije nas podseća da su „zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava“. Drugim rečima, sa ovim se pravima ne može pogađati, mada će njihov sadržaj zahtevati razjašnjenje, a njihova primena u specifičnim okolnostima tumačenje. Kada to kažem, ne želim da sugerišem da Savetodavni komitet na neki način treba da teži dobijanju kvazi-sudske uloge, da odlučuje o pojedinačnim slučajevima, već da je potrebno prihvatiti da jedna od njegovih glavnih uloga mora biti pružanje, više nego što to čine tela Ujedinjenih nacija za monitoring međunarodnih sporazuma, merodavnog tumačenja odredbi Okvirne konvencije u svetlu stvarnosti na terenu.

Okvirna konvencija predstavlja, naravno, samo mali deo rastućeg spektra evropskih zakona, zasnovanih na međunarodnim ugovorima, čija će primena potencijalno imati važan uticaj na živote manjina u narednim godinama, te stoga njeno tumačenje i primenu treba razmatrati u kontekstu ovog šireg zakonskog korpusa i institucija uspostavljenih radi njenog tumačenja, uključujući tu Evropski sud pravde i Evropski sud za ljudska prava. Jasno je da se Savetodavni komitet nalazi pri dnu ove hijerarhije i da veliki deo njegovog uticaja proističe iz njegove sposobnosti da utiče na ove druge institucije. U stvari se Evropski sud za ljudska prava već okrenuo Okvirnoj konvenciji u vezi sa definicijom nacionalnih manjina smatrajući je nepotpunom⁷. Treba li Sud da se upušta u takva pitanja bez ikakve pomoći vlastitog tela za praćenje primene Okvirne konvencije? Predsednik Savetodavnog komiteta je dao korisno objašnjenje o pristupu Savetodavnog komiteta delokrugu lične primene Okvirne konvencije, u kom se razmatra stav države, da li je usklađen sa međunarodnim pravom i da li je diskriminatoran, „ne da bi žurio da proglasi ovu ili onu zajednicu za nacionalnu manjinu“, već da bi ohrabrio državu da to pitanje razmatra. Na Savetodavnom komitetu nije da daje definiciju nacionalne manjine, kada se ona ne daje u Okvirnoj konvenciji, ali je jasno da je ovaj pristup problematičan. Prema međunarodnom pravu, postojanje nacionalne manjine je pitanje činjenice, a ne državnog diktata.⁸ To je iskazano u dobro poznatoj opasci bivšeg Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine, Maksa van der Štula: „Znam za manjinu kada je vidim.“ Bilo bi žalosno kada bi jedini odgovor Savetodavnog komiteta bio: „Nije nam dopušteno da prepoznamo manjinu kada je vidimo“.

Razborit i diplomatičan pristup radu Savetodavnog komiteta je možda zaista bio mudar potez prvih godina, kada je Okvirnu konvenciju ratifikovala svega nekoliko zemalja, ali bi preterano oprezan pristup sada predstavljao rizik propuštanja prilike da se uspeh Okvirne konvencije iskoristi za pružanje realne zaštite manjinama na terenu. Relativni uspeh Okvirne konvencije je u velikoj meri zasluga činjenice da je proces ratifikacije parazitirao na procesu pridruživanja Evropskoj uniji; sada, kada Evropa nastavlja iznova

7 Gorcelik i drugi protiv Poljske, Molba br. 44158/98, Evropski sud za ljudska prava (Četvrto zasedanje), 20. decembar 2001. (Razmatranja) stav 62. U nedostatku definicije, Sud je smatrao da bi se mogao preispitati legalni proces za priznavanje ili nepriznavanje statusa manjine određene grupe.

8 „Postojanje etničke, verske ili jezičke manjine u državi ugovornici ne zavisi od odluke te države ugovornice, već treba da se odredi na osnovu objektivnih kriterijuma“. Komitet za ljudska prava, Opšti komentari 23 (50) (UN Doc HRI/GEN/1/Rev.1).

da se konstituiše, vreme je da se jasno začuje glas Savetodavnog komiteta kada iskrsnu pitanja zaštite nacionalne manjine. Savetodavni komitet više ne može izbegavati tako uznemiravajuća, ali fundamentalna pitanja kao što je priznavanje i primena objektivnih kriterijuma koji uspostavljaju postojanje nacionalnih manjina i zakonitost državnih pokušaja da ograniče delokrug lične primene Okvirne konvencije.

Neću biti prva osoba koja kaže da u Evropi prolazimo kroz istorijska vremena. Proširenje Evropske unije ogromnih razmera, pokušaj da se napiše nov ustav Evropske unije, kreiranje novih standarda ljudskih prava, poput Povelje o osnovnim pravima i razvijanje novog evropskog konsenzusa o bezbednosti, nose zajedno u sebi ogroman potencijal za prava manjina. Opasnost koju ovo vreme krije u sebi je što će se zakonski standardi, za koje smo svi mi tako naporno radili, razvodniti ili će se tumačiti u skladu sa najnižim zajedničkim imeniteljom, kada se države suoče sa alarmantnim programom promena i prilagođavanja. Izazov za Savetodavni komitet, Savet Evrope i NVO-e koji rade na ljudskim pravima je da osiguraju doslednu primenu tih standardi, da bi se realizovao cilj Okvirne konvencije, odnosno jačanje pluralističkih i istinski demokratskih društava, obogaćenih kulturnim različitostima.

Dimitrina Petrova

Direktor, Evropski centar za prava Roma

Uprkos jeziku koji odražava kompromise u pregovorima, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina ostaje za sada najcelovitiji zakonski obavezujući instrument koji se posebno bavi manjinskim pravima. Njene takozvane „obaveze“, koje su u skladu sa drugim međunarodnim ugovorima koji štite ekonomska, socijalna i kulturna prava ili zahtevaju aktivno pozicioniranje država kada su u pitanju prava manjina, nadograđena su na raniju Deklaraciju Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina.



Programski karakter odredaba je bio najviše kritikovan aspekt ovog relativno novog mehanizma monitoringa na evropskom nivou. Blagi jezik koji se primenjuje u Okvirnoj konvenciji se ne može tumačiti samo kao rezultat konteksta u kom je bio zacrtan i zapisan, već se takođe mora razmatrati unutar globalnog okvira skupa instrumenata Saveta Evrope i konteksta u kom su usvojeni.

- Okvirna konvencija je obavezna za države kandidate za ulazak u Savet Evrope, a isto je tako ugrađena i u standarde koji se postavljaju zemljama koje su kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, povezivanjem sa kriterijumima iz Kopenhagena.
- Pozicija Savetodavnog komiteta je postala jača nego što se to očekivalo. Mada je čitav mehanizam ispolitizovan⁹, uloga Savetodavnog komiteta je sve pozitivnija. Treba pozdraviti posete zemljama koje su članovi Savetodavnog komiteta upriličili državama ugovornicama ili novi običaj da se

**Pozitivni aspekti,
značajni za
zastupanje NVO-a**

9 Ponekad države vrše pritisak zbog slabih formulacija u Mišljenjima Savetodavnog komiteta.

Mišljenja Savetodavnog komiteta iznose pred javnost u okviru razumnog vremenskog perioda.

- Saglasnost država se tumači u duhu Okvirne konvencije. Zbog toga, Savetodavni komitet primenjuje fleksibilan mehanizam kako bi proširio svoje kompetencije. Savetodavni komitet se mora pohvaliti zbog toga što je ostvario pozitivne rezultate pomoću mehanizma koji je bio okvalifikovan kao „relativno slab“, temeljeći svoj rad na principu saradnje.
- U drugom ciklusu monitoringa, koji počinje 2004. godine, zemlje ugovornice moraju podneti informacije u vezi sa dodatno preduzetim merama na osnovu prvog kruga monitoringa, odnosno Mišljenja Savetodavnog komiteta i Rezolucije Komiteta ministara.
- Savetodavni komitet može ponovno preispitati države koje nisu podnele svoje izveštaje.
- Jedino Komitet ministara može tražiti od država da daju informacije kada je to potrebno i to samo u vezi sa primenom Okvirne konvencije. Primena Okvirne konvencije bi mogla biti delotvornija, kada bi Savetodavni komitet bio opunomoćen ovom mogućnošću.
- Određene odredbe su zaista oslabljene formulacijama kao što su: „ako ima dovoljno zahteva“, „gde je potrebno“, „gde je prikladno“ ili „koliko god je moguće“. Države imaju izvesnu „granicu procenjivanja“ kada se radi o obimu u kom treba da „intervenišu“ ili delaju ka postizanju posebnih ciljeva Okvirne konvencije.
- Ista fleksibilnost koja se pominjala kao pozitivan aspekt, ponekad postaje negativan, to jest, blagi jezik i mehanizam „obaveza“ dozvoljavaju državama izbegavanje „striktnih provera“.
- Od zemalja kandidata za pristupanje EU se zahtevalo da ratifikuju Okvirnu konvenciju kao standard, dok neke države članice EU to nisu učinile.

Negativni aspekti s tačke gledišta NVO-a

Rad nevladinih organizacija u vezi sa Okvirnom konvencijom

Međunarodne, kao i lokalne NVO-e razvile su raznovrsne aktivnosti u vezi sa Okvirnom konvencijom.

- Lobiranje za ratifikaciju Okvirne konvencije u ranoj fazi ili za što ranije objavljivanje mišljenja i komentara.
- Održavanje niza radionica za obuku i konferencija radi davanja publiciteta Okvirnoj konvenciji
- Objavljivanje priručnika za obuku¹⁰ za pomoć lokalnim NVO-a u pisanju i podnošenju alternativnih izveštaja Savetodavnom komitetu.
- Prevođenje Okvirne konvencije na različite jezike, među njima i na romski, i njihovo široko distribuiranje.
- Susret sa članovima Savetodavnog komiteta u cilju pružanja dodatnih informacija da im se olakšaju posete zemljama.

¹⁰ Na primer, vidi <http://www.minorityrights.org/>

- Organizovanje ili učešće na dodatno organizovanim radionicama radi širenja saznanja o podacima sadržanim u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i Rezolucijama Komiteta ministara na domaćem nivou.
- Učešće u saradnji između Savetodavnog komiteta i vlada na nacionalnom nivou, u slučajevima kada NVO održavaju konstruktivne odnose sa vladama: neke NVO su bile konsultovane tokom svih faza u ciklusu izveštavanja, počev od pisanja izveštaja preko izrade komentara, pa sve do faze dodatnih aktivnosti i distribucije.
- Podnošenje alternativnih izveštaja Savetodavnom komitetu, koji su od vitalnog značaja za njegovu procenu državnih izveštaja.¹¹

1. Većinu izveštaja su podnele lokalne Helsinške organizacije iz: Albanije, Bosne, Bugarske, Hrvatske, Republike Češke, Grčke, Mađarske, Makedonije, Poljske, Rumunije i Slovačke.

2. Neki alternativni izveštaji su bili rezultat saradnje između NVO. U većini ovih partnerstava bila je uključena lokalna Helsinška organizacija: Grčki helsinški monitor u saradnji sa Grupom za prava manjina iz Grčke; Moldavski helsinški komitet u saradnji sa ombudsmanom za nacionalne manjine i Resursnim centrom za Moldavske NVO-e za ljudska prava.

3. Alternativne izveštaje su podnele i druge nacionalne i lokalne NVO, uključujući Letonski komitet za ljudska prava (FIDH) Letonija, Asocijaciju za demokratske inicijative (Makedonija), Fond za humanitarno pravo (Srbija i Crna Gora), Centar za multikulturalnost i Vojvođanski centar za ljudska prava (Srbija i Crna Gora), Bibija - Romski ženski centar¹² (o položaju romskih žena u Srbiji i Crnoj Gori), Fond za istraživanje i pomoć urođeničkih naroda sa Krima (Ukrajina).

Evropski centar za prava Roma (ERRC) se pozvao na Okvirnu konvenciju u nizu dokumenata koje je izdao, a među kojima su:

- izjave i memorandumi (na primer, zajednički Memorandum izrađen u saradnji sa Kancelarijom Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Terenska operacija za ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori);
- podnesci ugovornim telima (na primer, kolektivna žalba na osnovu Evropske socijalne povelje koju je protiv Grčke podneo ERRC: u njoj ERCC, između ostalog, skreće pažnju Evropskog komiteta za ljudska prava na činjenicu da Grčka nije ratifikovala Okvirnu konvenciju);
- izveštaji iz zemalja;
- zakonske tužbe.

**Evropski centar
za prava Roma i
Okvirna
konvencija**

11 Za sveobuhvatni pregled u vezi sa alternativni izveštajima dostavljenim Savetodavnom komitetu vidi <http://www.greekhelsinki.gr/> pod posebnim pitanjima, CEDIME – SE Vodič za Okvirnu konvenciju.

12 Vidi <http://www.greekhelsinki.gr/> pod posebnim pitanjima, CEDIME_SE Vodič za Okvirnu konvenciju, NVO paralelni izveštaj.

ERRC je sarađivao sa Savetodavnim komitetom, koristeći i formalne i neformalne kanale. Osoblje ERRC-a je razvilo dobre odnose sa pojedinim članovima Savetodavnog komiteta, koji su u svom radu tražili podatke organizacija o različitim stvarima.

ERRC je pružio informacije, obezbedio kontakte i drugu pomoć pre posete Savetodavnog komiteta državama (na primer, Austriji, Hrvatskoj, Republici Češkoj, Moldaviji, Sloveniji, Ukrajini).

Za vreme njegove posete državama (na primer, Mađarskoj, Italiji), ERRC se sreo sa Savetodavnim komitetom i pružio iscrpne informacije koje se tiču položaja Roma.

Pogled na program zastupanja ERRC-a u vezi sa Okvirnom konvencijom

ERRC je integrisao standarde Okvirne konvencije i Mišljenja Savetodavnog komiteta u svoje opšte zastupanje u korist romskih prava. S druge strane, da bi unapređivao vlastiti program u vezi sa pravima Roma, u okviru svojih stalnih ciljeva sadrži i korišćenje svih mogućnosti koje pruža mehanizam Okvirne konvencije. Na primer, ERRC je dugo bio zabrinut zbog nedostupnosti statistike zasnovane na rasi i negativnih implikacija u vezi sa nepostojanjem ili nepouzdanosti statistike u vezi sa primenom antirasističkih državnih politika. Stoga je jedan od prioriteta u zastupništvu ERRC-a vršenje pritiska na države da prikupe i daju nesegregirane etničke podatke, kao što je to preporučio Savetodavni komitet u svom nedavnom Nacrtu za državne izveštaje¹³.

ERRC je sve više uključen u uplivisanje na kreiranje politike koja se tiče Roma i diskriminacije. Okvirna konvencija je možda najcelovitiji dokument u kom se traži od država da preduzimaju pozitivne političke mere i dostavljaju informacije o tome Savetodavnom komitetu. ERRC će nastaviti da izvlači korist od potencijala Okvirne konvencije u kreiranju politike i u budućnosti, naročito u kontekstu Akcionog plana OEBS-a u vezi sa Romima i Dekade za uključivanje Roma, koju su pokrenuli Institut za otvoreno društvo i Svetska banka.

ERRC je koristio član 6. Okvirne konvencije kao osnovu u zastupanju za delotvorne antidiskriminativne zakone.¹⁴ Imamo nameru da intenziviramo svoje napore u pravcu primene antidiskriminativnih zakona u određenom broju zemalja, temeljeći zastupanje na jednom broju odredaba o ravnopravnosti u međunarodnim instrumentima, uključujući Okvirnu konvenciju.

Član 15. Okvirne konvencije smo koristili u zastupanju manjinskog učešća u javnom životu. Ovaj će se aspekt zastupništva ERRC-a ojačati u narednim godinama.

Zalaganje da se Okvirna Konvencija ratifikuje¹⁵ će takođe ostati na zastupničkoj listi ERRC. U tom pogledu, saradnja sa drugim organizacijama je od kritičnog značaja. Zalaganje da se standardi Okvirne konvencije uključe u *acquis communautaire* je takođe jedan od zajedničkih prioriteta, pomoću kog doprinosimo širim naporima NVO-a.

13 Vidi <http://www.coe.int/minorities/> pod mehanizmima monitoringa.

14 Član 6. stav 2 glasi: „Ugovornice se obavezuju da preduzmu odgovarajuće mere zaštite osoba izloženih pretnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta.”

15 Andora, Belgija, Francuska, Gruzija, Island, Letonija, Luksemburg, Holandija i Turska još nisu ratifikovali Okvirnu konvenciju.

Kako se drugi ciklus monitoringa primiće, ERRC je počeo brižljivo da razmatra svoje mesto i budući rad u vezi sa Okvirnom konvencijom. ERRC nema ni kapaciteta niti bi bio efikasan u izradi alternativnih izveštaja za Savetodavni komitet. Najbolji je pristup razvijanje bliskih veza sa pouzdanim lokalnim partnerima i pomoć u pisanju i podnošenju alternativnih izveštaja koje Savetodavni komitet razmatra. ERRC i njegovi lokalni partneri će:

- sarađivati sa Savetodavnim komitetom, pomagati mu u pisanju programa za posete državama i članovima Komiteta obezbeđivati dodatne informacije
- pomagati lokalnim partnerima u njihovoj saradnji sa vladom i u monitoringu vladinih preuzetih obaveza u pogledu usklađenosti sa Okvirnom konvencijom; po mogućnosti će razvijati pojedine smernice koje mogu biti od pomoći lokalnim NVO-ima u monitoringu i procenjivanju ponašanja vlade u tom smislu
- uključiti napomene iz Mišljenja Savetodavnog komiteta i Rezolucije Komiteta ministara u drugim zakonskim podnescima koje priprema ERRC.
- Pomagati lokalnim partnerima u lobiranju za rano objavljivanje mišljenja Savetodavnog komiteta i rezolucija Komiteta ministara, kao i što će tesno sarađivati u monitoringu i dodatnim državnim aktivnostima u vezi sa ovim dokumentima.

ERRC će pokušati da uspostavi kontinuirani odnos sa Sekretarijatom Okvirne konvencije, na koji se Savetodavni komitet oslanja. To će ERRC osigurati da ne propusti nijednu važnu priliku za zastupanje prava Roma, koju pruža kontekst Okvirne konvencije.

RADIONICA 1 – STVARANJE USLOVA NEOPHODNIH ZA DELOTVORNO UČEŠĆE PRIPADNIKA MANJINA

**Predsedavajući: Jene Kaltenbah, Parlamentarni komesar za nacionalna i
etnička manjinska prava, Mađarska**



RADIONICA 1 – UČEŠĆE

Izveštaj: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina (1998–2003)

Mark Veler

Direktor, Evropski centar za manjinska pitanja



Ovaj izveštaj procenjuje rezultate monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (u daljem tekstu: Okvirna konvencija) u vezi sa pitanjem delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina. Prezentacija je prevashodno usredsređena na član 15. Okvirne konvencije. Korišćenje ove odredbe i stepen onoga što je postignuto u vezi sa njom, biće objašnjeni na osnovu državnih izveštaja podnetih u skladu sa članom 25. Okvirne konvencije, Mišljenja i Preporuka Savetodavnog komiteta¹ i mišljenjima Komiteta ministara. Napomene o pojedinačnim primerima u fusnotama treba shvatiti više kao ilustracije, nego kao kompletno nabranje svih primenljivih slučajeva. Povremeno su takođe stavljane napomene o paralelnim izveštajima, drugim instrumentima i naučnim pogledima. Pre nego što pređemo na analizu prakse u vezi sa pojedinim aspektima delotvornog učešća, možda bi bilo mudro smestiti ovaj princip u opšti okvir ljudskih i manjinskih prava.

Puno i delotvorno učešće u kulturnom, društvenom, ekonomskom životu i javnim poslovima se ponekad smatra „trećom generacijom” manjinskih prava. Govoreći hronološki, to je nesumnjivo istina². Početna zakonska zaštita nacionalnih manjina bila je fokusirana na zaštitu etničkih, jezičkih ili verskih različitosti od uništenja i diskriminacije. Tokom druge faze razvoja, došlo se do priznanja da se nacionalnim manjinama unutar raznolikog društva, takođe mora dati prostor da zadrže i razvijaju svoje jezičke, etničke i verske identitete. U tom cilju, predložene su različite odredbe koje su napokon uključene u relevantne međunarodne instrumente. Delotvorno učešće je, s druge strane, tek od nedavno dospelo u žižu rasprava o manjinskim pravima. Član 15. Okvirne konvencije ostaje u tom pogledu glavni „tvrđi” zakonski standard, protežući se preko „mekih” Preporuka iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu i Preporuka iz Flensburga ka delotvornom učešću manjina.³ One su razrađene pod pokroviteljstvom OEBS-a, odnosno Evropskog centra za manjinska pitanja.

1. Delotvorno učešće kao osnovno pravo

Etiketa „treća generacija prava” u odnosu na delotvorno učešće bi se mogla

- ¹ Napomene o Mišljenjima Savetodavnog komiteta date u daljem tekstu, odnose se na delove o članu 15. odgovarajućeg Mišljenja koji je citiran. Pojedini brojevi paragrafa su uopšteno dati samo u slučaju kada ih direktno citiramo. Broj stranice ili stava u državnim izveštajima je dodat samo u slučajevima kada je bio na raspolaganju, s obzirom na elektronski format većine korišćenih dokumenata.
- ² O razvoju događaja uopšteno u ovoj oblasti vidi standardne radove Thornberija: Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities (Međunarodno pravo i prava manjina)*, (Clarendon Press, Oxford, 1991) i Pentassuglia, *Minorities in International Law (Manjine u međunarodnom pravu)*, (Council of Europe Publishing, 2002), u različitim delovima.
- ³ U obzir se može uzeti i manje poznati Instrument Centralno evropske inicijative za zaštitu manjinskih prava, usvojen 19. novembra 1994.

shvatiti kao implikacija određene gradacije zakonskog kvaliteta. Odredbe takozvane prve generacije su čvrsti deo korpusa zakona klasičnih ljudskih prava. Zaista, odredbe koje se odnose na diskriminaciju na jezičkoj, rasnoj, etničkoj ili verskoj osnovi su verovatno među najtemeljnije utvrđenim ljudskim pravima, a one koje se tiču uništenja imenovanih grupa nesumnjivo su deo međunarodnog *jus cogens*.⁴ To se odnosi na njihovu univerzalnost u primeni, čvrsto zakonsko obeležje obaveza, suštinsku jasnoću i konkretnost i fleksibilnost u oduzimanju klauzula i derogacija.

Drugi niz obaveza, to jest onaj koji se odnosi na zaštitu i jačanje manjinskog identiteta, bio je uspostavljen sa više oklevanja. U pozitivnim terminima, to se moralo očitati u članu 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima pri Komitetu za ljudska prava⁵. Na univerzalnom nivou, pravo na manjinski identitet je dopunjeno detaljima tek 1992. godine u Deklaraciji o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina Ujedinjenih nacija – iako mekim zakonom. Na regionalnom nivou, naravno, Okvirna konvencija ostaje jedinstvena u uspostavljanju obaveza za jačanje manjinskog identiteta, naročito preko određenog broja suštinskih zakonski obavezujućih odredaba⁶. I pored toga, čak i unutar konteksta Okvirne konvencije, one, povremeno poprilično programske odredbe koje dodiruju manjinski identitet, postepeno dobijaju konkretno značenje, uglavnom u procesu rada Savetodavnog komiteta.

Kada se radi o delotvornom učešću pripadnika nacionalnih manjina, Okvirna konvencija je prvi važan međunarodni instrument koji uvodi ovo pravo u tvrdo pravo. Naravno, političkim učešćem u opštem smislu bavili su se ponekad i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i drugi standardi političkih prava⁷. Međutim, generalno se smatralo da je političko učešće, naročito pripadnika nacionalnih manjina, isuviše osetljivo da bi se pominjalo u zakonski obavezujućem obliku. Štaviše, pravo na delotvorno učešće prevalizali političko učešće i takođe pokriva ekonomsku i socijalnu dimenziju. U tom smislu, član 15. je zaista odredba kojom se započinje nešto novo⁸.

Pa ipak, najbolje bi bilo izbeći pominjanje delotvornog učešća, a zajedno s njim i člana 15. Okvirne konvencije, kao odredbe koja teži uspostavljanju novog prava treće generacije. Ona bi zaista nosila sa sobom konotaciju odredbe koja je tek lagano izrasta iz mekog prava i da je, čak i tamo gde je ugovorno utvrđena, isuviše nedefinisana da bi bila u stanju da razvije konkretno značenje i efekte. Pre se moglo reći da je efektivno učešće manjina osnovno pravo, tesno

4 Međunarodna konvencija za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije, član 5. Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima, član 2. i 25. Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju genocida.

5 Opšti komentar o Paktu o građanskim i političkim pravima 23 (50), usvojen na petoj sednici Komiteta za ljudska prava, 1994, član 6.2.

6 Ponovo, na pod-regionalnom nivou može se zapaziti *Instrument* Srednje evropske inicijative, vidi gore pod br. 3.

7 Posebno član 25. Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima i Opšti komentar br. 25 usvojeni na pedeset i sedmoj sednici 1996. godine.

8 To se bliže ogleda u prilično detaljnim uredbama Instrumenta Centralno evropske inicijative, vidi gore br. 3, u kom se posvećuju tri suštinska člana ovom predmetu (članovi 20-22).

povezano sa drugim tipovima odredaba manjinskih prava. Istina, to iziskuje odstupanje od tradicionalnog oslanjanja na hronologiju razvitka prava. Ali mi ovde, naravno, nismo zainteresovani za istorijski prikaz diskursa manjinskih prava. Umesto toga, bavimo se suštinom prava i obaveza u vezi sa manjinama. A u suštinskom smislu, delotvorno učešće je zaista temelj mnogih aspekata upravljanja. Jednostavno rečeno, barem što se tiče područja koje obuhvata Savet Evrope, nije moguće govoriti o potpuno demokratskoj vladavini, u odsustvu punog i delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima. Na kraju krajeva, neosporno razumevanje države kao instrumenta demokratskog upravljanja implicira potrebu da se posreduje u interesima različitih etničkih, jezičkih ili verskih izbornih jedinica i olakša predstavljanje svih tih interesa u javnim odlukama i akcijama⁹. Neuspeh u dostizanju tog cilja potkopava legitimnost čitave političke strukture dotične države.

Veza između delotvornog učešća i ostalih tipova manjinskih prava je očigledna. Ako su manjine delotvorno zastupljene u javnom životu i u kulturnim, društvenim i ekonomskim poslovima, diskriminativni standardi i prakse se mogu mnogo lakše odstraniti. Ako su, s druge strane, pripadnici nacionalnih manjina sistematski izloženi diskriminaciji, oni očito ne mogu u punoj meri učestvovati u datom društvu. Slično tome, delotvorno učešće osigurava da predstavnici pripadnika manjina mogu učestvovati u javnim odlukama, što otvara prostor za održavanje i razvijanje manjinskih identiteta. I obrnuto, pripadnici nacionalnih manjina koji su osposobljeni da u punoj meri razvijaju svoj identitet sa drugim članovima manjina, biće sposobniji da doprinesu funkcionisanju datog društva i da traže delotvorniju zastupljenost unutar njega.

Može se reći da je ovo osnovno shvatanje delotvornog učešća samo po sebi programsko i da ne odražava postojeću stvarnost. Ipak, ovaj izveštaj potvrđuje da se delotvorno učešće, usklađeno sa nediskriminacijom, zaštitom i napretkom manjinskog identiteta, etabliralo kao posebno pravo, u najmanju ruku među članicama ugovornicama Okvirne konvencije. Zaista, sve države koje su podnele izveštaje Savetodavnom komitetu bavile su se pitanjem delotvornog učešća. Naravno da su povremeno takve informacije dostavljene i u odnosu na druge relevantne odredbe. Najvažniji među njima je zahtev za unapređenjem pune i delotvorne ravnopravnosti na polju ekonomskog, društvenog, političkog i kulturnog života, što je sadržano u članu 4. (2) Okvirne konvencije.

Kada se detaljnije razmatra praksa država u odnosu na puno i delotvorno učešće, prikladno je baviti se ovim pitanjem pod tri glavna naslova:

1. *Državna struktura*

Članovi svih segmenata društva, bez obzira na razlike u svojim etničkim, verskim ili jezičkim karakteristikama, moraju biti u mogućnosti da u punoj meri i ravnopravno učestvuju u definisanju ekonomskog, društvenog i političkog

⁹ U ovom smislu je Kopenhaški dokument OEBS-a, Druga konferencija o ljudskoj dimenziji OEBS-a, od 5. juna do 29. jula 1990. godina, paragraf 35.

sistema države i njenim demokratskim procesima. Politička i zakonska struktura koja iz toga proističe mora obavezno voditi računa o potrebi obezbeđivanja zaštite i zastupljenosti članova nacionalnih manjina. U vezi sa ovim nivoom analize, nediskriminacija obezbeđuje da država ne bude izgrađena na način koji bi doveo do strukturalnog oduzimanja prava glasanja manjinskim zajednicama. Štaviše, osnovni zakonski propisi države moraju obezbediti prostor za razvijanje identiteta članova manjina u zajedničkom delovanju.

2. Zastupljenost u izvršnoj vlasti

Članovima svih segmenata društva se mora, u principu, omogućiti obavljanje javnih funkcija na svim nivoima koji podupiru državu i oni moraju u adekvatnom broju zauzimati takve funkcije u skladu sa aktuelnim stanjem stvari. U tom pogledu ne sme biti diskriminacije. Takođe postoji specifično pravo za zastupanje u područjima od posebnog interesa za nacionalne manjine, kao što su kultura i poslovi u vezi sa jezikom, obrazovanjem i medijima. Isto se može sa posebnom snagom primenjivati na regione u kojima problemi nacionalnih manjina zahtevaju hitne mere.

3. Jednake šanse

Članovima svih segmenata društva, uključujući nacionalne manjine, mora biti omogućeno da uživaju čitav niz kulturnih, društvenih i ekonomskih pogodnosti koje proističu iz života u državi. Ne sme biti diskriminacije u pogledu životnih šansi, ni od strane javnih organa ni od strane privatnih lica. Zapravo, ravnopravno, potpuno i delotvorno ostvarivanje svih beneficija učešća u društvu može zahtevati specijalne mere u korist nedominantnih grupa, naročito uključujući tu članove nacionalnih manjina.

Prilikom razmatranja bilo kojeg od ovih problematičnih područja, neće biti potrebno isticati lokalnu upravu i ekonomsku i društvenu participaciju. Ove će dve teme biti obuhvaćene u odvojenim prezentacijama.

2. Delotvorno političko učešće i struktura države

Delotvorno političko učešće članova manjina se može olakšati na više načina. Ono je povezano sa ustavnim konceptom države, izbornim predstavljanjem i sistemom institucija i praksi za obezbeđivanje doprinosa nacionalne manjine¹⁰.

2.1. Država za sve građane: ustavni koncept

2.1.1. Opšta jednakost

Prilikom uvođenja člana 15, jedno od tela uključenih u izradu nacrtu, ad hoc Komitet za zaštitu nacionalnih manjina (CAHMIN) je naglasio da je glavni cilj ove odredbe stvaranje istinskog osećaja jednakosti između pripadnika

10 Za opšti pregled vidi Odeljenje za manjine Direkcije za ljudska prava Saveta Evrope: *Overview of Forms of Participation on Nation Minorities in Decision-making processes in Seventeen Countries* (1998): Frowein i Bank, *The Participation of Minorities in Decision-making* (E/CN.4/Sub.A.C.5/2001/CRP.6); Ghai, *Public Participation of Minorities*, Report Minority Rights Group International (2001) (*Pregled oblika učešća nacionalnih manjina u procesu odlučivanja u sedamdesetom veku* (1998): Froven i Benk, *Učešće manjina u donošenju odluka* (E/CN.4/Sub.A.C.5/2001/CRP.6) Ghai, *Javno učešće manjina*, Izveštaj Međunarodne grupe za prava manjina (2001)

nacionalnih manjina i onih koji su deo većine¹¹. Zapravo sve države izveštavaju o formalnoj jednakosti svih građana (a u vezi sa lokalnom samupravom, povremeno i sa licima bez državljanstva) u smislu glasanja na izborima, prava da se kandiduju za položaj ili da formiraju, odnosno, deluju u političkim strankama. Moglo bi se raspravljati o tome, da bi takva jednakost trebalo da bude evidentna u stvarnom označavanju i koncipiranju ustavnog sistema. Na primer, označavanje države kao države jedne posebne nacije ili etničke grupe u ustavu, a ne kao države svih njenih građana, dalo bi povoda za zabrinutost¹². U slučajevima u kojima su posebne nacionalne ili etničke grupe tako imenovane, Savetodavni komitet zahteva posebne korake da bi osnažio delotvorno učešće i ostalih grupa¹³. Konkretnije, dovodi se u pitanje raslojavanje javne vlasti koje uključuje članove nacionalnih manjina. To se može postići prenošenjem vlasti na teritorijalne jedinice ili funkcionalnim prenosom posebnih prava na učešće.

2.1.2. Teritorijalno raslojavanje javne vlasti

Prvobitni nacrti onoga što će postati član 15. nisu se odnosili samo na naročito jako pravo na delotvorno učešće u odnosu na pitanja koja naročito pogađaju članove nacionalnih manjina. Takvo bi pravo takođe postojalo i u odnosu na "odluke koje utiču na regione u kojima oni žive"¹⁴. Ta bi formulacija ukazala na priznavanje posebnog prava na konsultovanje ili učestvovanje u donošenju odluka pripadnika nacionalnih manjina, koji žive na teritorijalno kompaktnim područjima.

Naravno, regionalno raslojavanje vlasti se može protezati od konfederalnog sistema do federalne ili državne strukture sa prenetim ovlašćenjima¹⁵. To može da uključi i rešenja autonomije za oblasti u kojima nacionalne manjine sačinjavaju lokalnu većinu. Međutim, neke vlade smatraju da je to prilično osetljivo područje. Ipak, KEBS-ov Dokument sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji održanog u Kopenhagenu predviđa da¹⁶:

- 11 CAHMIN, *Draft Explanatory Report of the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Nacrt Objašnjenja uz Izveštaj o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina), CAHMIN (94)32, Dodatak V, stav 80, usvojen na 7. sastanku, održanog od 10-14. oktobra 1994, naknadno usvojen od strane Komiteta ministra kao ETS br. 157, H (95), 10. februara, 1995. godine.
- 12 Ovakva rasprava je bila važna u odnosu na države koje se su formirale iz bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Ohridski sporazum iz avgusta 2001. godine izričito je izbegavao ovakvo označavanje, pa je umesto toga utvrdio da je „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“ država njenih građana.
- 13 Mišljenje o Hrvatskoj, Savetodavni komitet/INF/OP/I (2002) 3.
- 14 Evropska komisija za demokratiju, preko zakona, *Proposal for a European Convention for the Protection of National Minorities* (Predlog za Evropsku konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina), CDL-MIN (93), od 22. februara 1993. god, član 14. Vidi isto Komentar na ovaj član, *ibid*, stav 44, koji ističe da „reč „regija“ treba da se shvati u ovom stavu i u celoj Konvenciji u svom geografskom značenju entiteta državne teritorije, a ne u svom političkom, sudskom ili administrativnom značenju“.
- 15 Zaista, jedna država ističe da njena jaka federalna struktura omogućava maksimalno učešće manjina. Državni izveštaj Švajcarske AC/SR (2001) 2, stav 237. Savetodavni komitet je izrazio svoje veliko zadovoljstvo ovim aranžmanom. Mišljenje o Švajcarskoj AC/INF/OP&I (2003) 007. Savetodavni komitet je priznao i važnost prenošenja ovlašćenja u odnosu na delotvorno učešće relevantnih osoba u Škotskoj, Velsu i Severnoj Irskoj, Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, AC/INF/OP/I (2002) 6.
- 16 Kopenhaški dokument OEBS-a, Druga konferencija o ljudskoj dimenziji OEBS-a, od 5. juna do 29. jula 1990. godine, stav 25. Vidi isto *Eksperstki sastanak OEBS-a o nacionalnim manjinama*, od 1. do 19. jula 1991 god, IV. stav 7.

Države učesnice zapažaju napore koji su preduzeti da se zaštite i stvore uslovi za unapređivanje etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta nekih nacionalnih manjina preko uspostavljanja, kao jednog od mogućih sredstava da se ovi ciljevi postignu, odgovarajućih lokalnih ili autonomnih administracija koje odgovaraju specifičnim istorijskim i teritorijalnim prilikama takvih manjina i koje su usklađene sa politikom dotične države.

Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a je detaljno razradio ovu problematiku u Preporukama iz Lunda.¹⁷ Autonomijom se neko vreme bavila i Radna grupa za manjine Potkomisije, Komisije Ujedinjenih nacija za ljudska prava.¹⁸ Ipak, u kontekstu Okvirne konvencije situacija je drugačija. Konačna verzija člana 15, onako kako je usvojena, ne reflektuje u potpunosti naglasak stavljen na lokalno samoupravljanje, što se može naći u drugim dokumentima. Nasuprot korespondirajućim odredbama u Deklaraciji o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina Ujedinjenih nacija, prilično oprezno pozivanje na odluke koje posebno dotiču „regione u kojima žive” bilo je izbačeno iz završne verzije člana 15. Okvirne konvencije.¹⁹ Međutim, kada se bavi članom 15, zvanični Izveštaj o Okvirnoj konvenciji sa objašnjenjima ohrabruje vlade da razmotre, na primer, decentralizovane ili lokalne oblike upravljanja kao sredstva za postizanje delotvornog učešća.²⁰ To je u potpunoj saglasnosti sa članom 4. (3) Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koja naglašava da će „javne odgovornosti generalno vršiti, prvenstveno oni organi vlasti koje su najbliže građanima”.

U kasnijoj praksi Savetodavnog komiteta autonomija je posebno razmotrana u nekoliko različitih okolnosti.²¹ Prvo, postoje primeri istorijski dobro ukorenjenih režima autonomije, ponekad izazvanih prethodnim konfliktima i promenama granica. Paradoksalno, istorijski zasnovani primeri imaju tendenciju isticanja naprednije i šire postavke autonomije od onih stvorenih u skorije vreme. One će naginjati ka tome da budu ustanovljene u ugovorima i/ili da budu formalno

17 Preporuke iz Lunda, stavovi 19-21, u kojima se uglavnom izbegava reč *autonomija* i umesto toga poziva na samoupravu.

18 Radna grupa Ujedinjenih nacija za manjine je nekoliko godina imala na svom dnevnom redu pitanje autonomije, kao i Generalna skupština Ujedinjenih nacija, koja se bavila autonomijom kao sredstvom da se izbegne sporno pitanje samoodređenja. Na primer, u *Izveštaju Radne grupe za manjine sa njene Pete sednice* (E/CN.4/SUB.2/1999/21, 24. juni 1999) u stavu 82 (g) se navodi: „Decentralizacija vlasti zasnovana na principu supsidijarnosti, bez obzira da li se naziva samoupravljanjem ili prenesenim ovlašćenjem, i bez obzira na to da li je uređenje simetrično ili asimetrično, trebalo bi da poveća šanse manjinama da učestvuju u rukovođenju onim stvarima koje se tiču njih samih i celog društva u kojem žive.” Vidi na primer, De Varennes, *Towards Effective Participation and Representation of Minorities (Ka delotvornom učešću i predstavljanju manjina)*, (E/CN.4/Sub.2/ACS/1999/WP4).

19 U CAHMIN-u su bili protiv predloga da se uključuje referenca o supsidijarnosti, budući da bi ista „dotakla ustavne sisteme ugovornica”. CAHMIN (94), 13, 15, april 1994, 1. sastanak, 25-28. januar 1994, stav 46. Mađarska, Norveška i Portugalija su predložile snažniju regionalnu dimenziju. CAHMIN, *Proposals concerning the Preliminary Draft Convention for the Protection of National Minorities (Predlog u vezi sa Prednacrtom Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina)*, CAHMIN (94) 12. rev., 10. juni 1994, str. 11-14. U vezi člana 2. Deklaracije Ujedinjenih nacija vidi *Komentar Predsedavajućeg Radne grupe Ujedinjenih nacija*, Asbjorn Eida (E/CN.4SUB.2/AC.5/2001&2, 2. april 2001) stavovi 38 *et seq.*

20 *Ibid*, stav 80.

21 Državni izveštaj Finske, AC/SR (99) 3, str. 2; Državni izveštaj Italije, AC/SR (99) 7; Državni izveštaj Moldavije AC/SR (2000) 2; Državni izveštaj Ruske Federacije, AC/SR (99) 15, str. 44, *et seq.*; Državni izveštaj Slovenije, AC/SR (2000) 4.

ustavno utvrđene. Ovde postoji široka moć donošenja odluka za autonomne parlamentarne skupštine i izvršne institucije. To odgovara lokalnim pravosudnim strukturama.

Dok je funkcionisanje dva glavna primera istorijski zasnovanih autonomija Savetodavni komitet priznao, iskrsavale su pojedine teškoće u odnosu na druge slučajeve. Na primer, Savetodavni komitet je s odobrenjem zabeležio još jedan nedavno ugovoreni sporazum o autonomiji.²² Međutim, na kraju, sporazum nije bio sproveden u punoj meri i sada se razmatra u kontekstu opšteg ustavnog restruktuiranja.²³ Uzgred bi se takođe mogao pomenuti slučaj sa kojim se Savetodavni komitet još nije bavio u svojim mišljenjima. Taj slučaj razjašnjava teškoće koje u sebi nosi pokušaj vraćanja nekadašnje autonomije pokrajine nakon perioda jednostranog ukidanja iste.²⁴ Ovo iskustvo sugerise potrebu da se osigura čvrsto ustavno utvrđivanje autonomije tamo gde je ona zagarantovana i potrebu za mehanizmima koji će reagovati na neodlučnost u primeni novougovorenih sporazuma o autonomiji.

Jedan primer pokazuje vrlo kompleksan sistem regionalnog raslojavanja javne vlasti. Neki od tih slojeva su ustanovljeni imajući na umu određenu nacionalnu ili etničku populaciju i obezbeđujući u suštini etnički utemeljeno upravljanje na lokalnom ili regionalnom nivou. Međutim, treba primetiti, da često regioni sa autonomnim upravljanjem koji su deo ovog sistema i sami mogu imati znatnu manjinsku populaciju.²⁵ To može, zauzvrat, zahtevati posebne odredbe koje garantuju delotvorno učešće unutar autonomnog entiteta. Dok broj gore pomenutih izrazitih autonomnih režima nije mali, regionalno raslojavanje vlasti se prevashodno pominjalo kroz srodan pojam prenesenog lokalnog upravljanja. Vezu između lokalnog upravljanja i teritorijalne autonomije zacrtala je isključivo samo jedna država.²⁶ U drugom slučaju, ojačana lokalna samouprava je skoro postala „jednaka” regionalnoj autonomiji.²⁷

Jedno od najdoslednijih obeležja do sada podnetih državnih izveštaja je dosledno fokusiranje na strukture lokalno prenesenih autonomija, kao na sredstva zadovoljavanja zahteva iz člana 15.²⁸ U većini država je zabeležen veći broj lokalnih saveta i drugih tela čija mesta zauzimaju predstavnici pripadnika nacionalnih manjina. Čini se da su problematična područja pretežno povezana sa adekvatnom raspodelom resursa lokalnih manjinskih samouprava. Ona su takođe i pitanje stvarne lokalne manjinske zastupljenosti, što ćemo kasnije razmotriti.

U kontekstu lokalne administrativne reforme, istaknuto je da vlade treba da

22 Mišljenje o Lodovi, Moldaviji AC/INF/OP/I (2003) 002.

23 Ustavna komisija se sada bavi kompleksnom političkom situacijom na teritoriji Moldavije. Interesantna karakteristika autonomije Gagauzije je, međutim, odredba kojom se postavlja čelnik regionalne vlade, kao član centralne vlade.

24 Državni izveštaj Srbije i Crne Gore, AC/SR (2002) 003.

25 Državni izveštaj Ruske Federacije, AC/SR (99) 15. str. 44 *et seq.*

26 Državni izveštaj Slovenije, AC/SR (2000) 4.

27 Državni izveštaj Mađarske, AC/SR (99) 10. str. 126.

28 Može se napraviti razlika između prenesenog i decentralizovanog upravljanja. U slučajevima prenesenog upravljanja stvarna kompetencija je prenetna na regionalni ili lokalni nivo. U slučaju decentralizovanog upravljanja, odluke mogu doneti organi koji imaju lokalno sedište, ali deluju u državnim okvirima i vrše ovlašćenja utvrđena na nacionalnom nivou.

koncipiraju takve mere koje takođe doprinose delotvornom učešću pripadnika nacionalnih manjina²⁹. To bi implicirao obavezu da se ne sprovede reforme koje mogu imati štetan efekat na delotvorno učešće –ili čak angažovanje u reformi čiji je cilj demografska ili izborna manipulacija.

2.1.3. Funkcionalno raslojavanje javne vlasti

Kako je gore pomenuto, član 15. naglašava potrebu stvaranja uslova neophodnih za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina, naročito u vezi sa pitanjima „koja se na njih odnose“. Otuda je logično očekivati da se naglašavaju mehanizmi koji jačaju učešće u oblastima gde se kulturna, društvena, ekonomska ili politička pitanja, koja su od posebne važnosti za članove nacionalnih manjina stavljaju na kocku. To se uglavnom postiže putem institucija ili procesa konsultacija, kojima ćemo se baviti kasnije u delu 2.3. na strani 81. Međutim, na nivou državne strukture možda bi neko mogao očekivati poseban plan za očuvanje prostora za tako ojačano uključivanje u kreiranju državne politike. Jedan takav plan bi se oslanjao na funkcionalno prenošenje moći odlučivanja i administrativnih funkcija na pripadnike nacionalnih manjina. Ovaj se model primenjuje u slučajevima u kojima je nacionalna manjina dobila formalan zakonski status. Suprotno uobičajenom naglašavanju individualnih prava koja se ostvaruju kolektivno, u ovim slučajevima je sama manjina priznata kao pravni entitet ili kao „javno pravno lice“ koje vrši funkcije donošenja odluka i administracije³⁰.

U tom kontekstu, neke su države krčile put veoma interesantnom mehanizmu zajedničkog odlučivanja, između predstavnika institucija pripadnika nacionalnih manjina i nacionalnih zakonodavnih i izvršnih tela.³¹ U drugom slučaju, „samoupravljanje“ na polju korišćenja jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i medija i kulture, obezbeđeno je putem izbora „Nacionalnih saveta“. Ovi saveti treba da broje između 15 do 35 predstavnika, zavisno od ukupnog broja pripadnika nacionalne manjine³². Način izbora predstavnika u Savete regulisan je zakonom, a on okuplja svoje članove iz redova članova parlamenta ili regionalnih skupština koji predstavljaju pripadnike nacionalnih manjina, lokalnih odbornika, osoba koje nominuju ugledne manjinske organizacije, itd.³³ Postoje takođe i institucionalno manje razvijeni mehanizmi koji se uglavnom odnose na oblast kulture, mada se i ekonomski, socijalni i jezički problemi takođe mogu uključiti.³⁴ Najzad, može se pomenuti i specijalan slučaj funkcionalnih autonomija za starosedelačke narode.³⁵

2.2. Izorno predstavljanje

Dok se neke od funkcija i nadležnosti ovih tela približavaju konsultativnim mehanizmima, predviđeno je, barem u teoriji, da one takođe ispunjavaju izvršne uloge i privlače odgovarajuća državna finansijska sredstva u te

29 Mišljenje o Republici Slovačkoj, AC/SR (2000)4, stav 65.

30 Državni izveštaj Slovenije, AC/SR (2000)4, stav 65

31 Državni izveštaj Mađarske, AC/SR 899) 10.

32 Državni izveštaj Srbije i Crne Gore, AC/SR (2002) 003.

33 Isto Državni izveštaj Slovenije, AC/SR (2000) 4, stav 92.

34 Npr. Državni izveštaj Estonije, AC/SR (99) 16.

35 Državni izveštaj Švedske, AC/SR (2001) 3, str, 37,

svrhe. Međutim, još uvek nemamo na raspolaganju kompletnu procenu Savetodavnog komiteta o delotvornosti ovakve koncepcije.

U Objašnjenjima uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, države se podstiču da unaprede „delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i u izbornim telima na nacionalnom i lokalnom nivou“³⁶.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope zahtevala je u svojoj Preporuci 1201 (1993) od 1. februara 1993. godine da to treba da uključi pravo pripadnika nacionalnih manjina da formiraju svoje političke stranke³⁷. Evropska komisija za demokratiju kroz zakon je u svom nacrtu Konvencije o zaštiti manjina iz 1990. otišla čak i dalje, razmatrajući odredbu koja zahteva da „manjine moraju biti zastupljene u Parlamentu srazmerno svojoj veličini“³⁸. Taj predlog je kasnije bio odbačen zbog teškoća u sprovođenju jedne takve mehaničke formule³⁹. Ipak, pitanje odgovarajućeg predstavljanja manjina i na parlamentarnom i na lokalnom nivou je nakon prvog kruga podnošenja državnih izveštaja ponovo iskrslalo u dijalogu o primeni.

2.2.1. Registrovanje stranaka i kandidata

Jedno se pitanje tiče registrovanja stranaka ili kandidata koji tvrde da predstavljaju članove nacionalnih manjina. Direktna ograničavanja za „manjinske stranke“ ostaju kontroverzna, čak i tamo gde su vlade iznosile argument da su pripadnici nacionalnih manjina u mogućnosti da traže da se predstavljaju kroz ostale glavne stranke⁴⁰. Savetodavni komitet se usprotivio jezičkim zahtevima postavljenim kandidatima na parlamentarnim i lokalnim izborima⁴¹. U nekim slučajevima su zemlje ugovornice formalno poništile takva ograničenja⁴². Ipak, treba napomenuti, da mogu postojati maskirane restrikcije koje nisu posebno uperene ka isključivanju predstavnika jedne ili više nacionalnih manjina, ali koje se u praksi na takav način primenjuju. Na primer, zahtev postavljen svim strankama da imaju ogranke u više od polovine jedinica federalne države može onemogućiti osnivanje manjinske stranke koja zastupa osobe koje žive na teritorijalno kompaktnom području⁴³. Stoga je razborito kritički prostudirati ne samo zakonodavni okvir za registraciju stranaka i kandidata, već takođe i prakse i rezultate.

Kada se radi o izborima, pitanje državljanstva je od naročitog interesa. Danas je široko rasprostranjena praksa da oni koji nisu državljani, a koji su dugoročno

36 CAHMIN, *vidi gornju fusnotu* 11, stav 80.

37 Član 6.

38 Evropska komisija za demokratiju kroz zakon, *Preliminarni nacrt Konvencije o zaštiti manjina*, DAJ.SC. DEMOCRACY.Conv. Min, 21. maj 1990. god, nacrt člana 8 (2).

39 Evropska komisija za demokratiju putem zakona, Nacrt izveštaja sa 4. sastanka, 25-26 maj 1990, CD-PV-(90) 4, stav 19.

40 Ovakva kritika je dovela Albaniju u situaciju da ukine jednu takvu restrikciju. U vezi sa tim vidi još: Državni izveštaj Bugarske AC/SR (2003)001, mada još nije podvrgnut mišljenju Savetodavnog komiteta.

41 Mišljenje o Estoniji, AC/INF/OP/I (2002) 5; vidi isto npr. Letonija u CCPR, Saopštenje br. 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999; Rуска Federacija AC, AC/INF/OP&I (2003) 005.

42 Mišljenje o Albaniji, AC/INF/OP/I (2003) 005.

43 Mišljenje o Ruskoj Federaciji, AC/INF/OP/I (2003) 005.

stanovnici jedne zemlje, mogu učestvovati u lokalnim izborima – činjenica koju Savetodavni komitet pohvaljuje⁴⁴. Dok su lica bez državljanstva obično isključena iz nacionalnih izbora, situacija može biti kompleksnija tamo gde su zbog vanrednih zbivanja krupni segmenti populacije bili isključeni iz državljanstva.

Tvrdi se i to da manjinski kandidati često dobijaju predstavnička mesta u strankama koje nisu posvećene predstavljanju članova nacionalnih manjina⁴⁵. Međutim, ovaj se argument ne može uzeti kao osnova za opravdavanje ograničenja po pitanju osnivanja i delovanja stranaka, naročito onih koje predstavljaju pripadnike nacionalnih manjina.

2.2.2. Proporcionalna zastupljenost i kvote

Kvote za predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina su relativno retka pojava, najčešće, ali ne isključivo, prisutne u državama koje su u nedavnoj prošlosti trpele zbog etničkih tenzija ili konflikata. Jedna država, na primer, obezbeđuje proporcionalnu zastupljenost nacionalnim manjinama čije učešće u populaciji prelazi osam posto u Donjem domu. U očekivanju novog cenzusa, određeno je da 8 članova predstavlja pripadnike nacionalnih manjina, od kojih troje predstavljaju najveću među njima. To se podudara sa zastupljenošću u Gornjem domu. Manjim nacionalnim manjinama je zagarantovano najmanje jedno mesto u Gornjem domu⁴⁶. Međutim, Savetodavni komitet je morao u ovom slučaju da primeti da se ove odredbe, zapravo, nisu primenjivale, jer je relevantna legislativa bila obustavljena. Nadalje, nisu svi pripadnici brojnijih manjina bili uključeni u minimalno predstavljanje sa najmanje jednim mestom u parlamentu⁴⁷. Srećom, na ovu situaciju se sada ukazuje kroz novo ustavno pravo i druge propise, a ostaje da se na nju ponovo obrati pažnja u narednom ciklusu monitoringa.

U drugom slučaju, ustav pruža zaštitnu klauzulu, garantujući pravo pripadnicima nacionalnih manjina kojima nije pošlo za rukom da dobiju dovoljno glasova⁴⁸ za jednog predstavnika u parlamentu. Drugi primer rezerviše po jedno mesto za svaku od dve brojnije nacionalne manjine, izabrano na odvojenim listama, naravno bez isključivanja mogućnosti da pripadnici nacionalnih manjina ili oni koji ih predstavljaju budu izabrani u redovnom izbornom procesu⁴⁹. U jednom slučaju je zabeleženo, da je formiranje specijalnih izbornih okruga sa ciljem da se manjinskim kandidatima osigura dolaženje do mandata, dalo povoda za zabrinutost u vezi sa pravima osoba koje nisu pripadnici te manjine; štaviše, takođe može biti problema zbog nejednakosti prema grupama koje nisu dobile iste beneficije u sličnim okolnostima na drugim mestima.⁵⁰

44 Mišljenje o Estoniji, AC/INF/OP/I (2002) 5.

45 Komentari Vlade Albanije, GVT/COM/INF/OP/I (2003) 004.

46 Državni izveštaj Hrvatske, AC/SR (99) 5, str. 154.

47 Mišljenje o Hrvatskoj, AC/INF/OP/I (2002) 3,

48 Državni izveštaj Rumunije, AC/SR (99) 11 m str, 53,

49 Državni izveštaj Slovenije, AC/SR (2000) 4, stav 97.

50 Mišljenje o Ruskoj Federaciji, AC/INF/OP/I (2003) 005, stav 105.

Tamo gde je primetio odsustvo specijalnih propisa koji osiguravaju delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu, Savetodavni komitet je podsticao vladu da razradi i primeni mere koje će stvoriti uslove koji bi doveli do toga da se stavovi takvih osoba jasnije čuju tokom procesa donošenja odluka, naročito ako postoji verovatnoća da će te odluke imati direktan uticaj na njih.⁵¹ Čini se da je u pitanju zaista oprezan predlog, s mogućom ponudom za razmenu direktnog zastupanja, koje u stvari predstavljaju brojnije manjinske populacije, za konsultacije.

U drugom slučaju, Savetodavni komitet je primetio da je pitanje uspostavljanja izbornih uređenja za parlamentarno zastupanje domen u kome, s tačke gledišta međunarodnih standarda, država uživa široku mogućnost određivanja. „Nesumnjivo je da Savetodavni komitet ne može niti želi da prekorači tu granicu.”⁵² U tom slučaju, Komitet je ipak sebe smatrao ovlašćenim da nepristrasno iskritikuje relevantnu vladu što nije uspela da postigne odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu, s tačke gledišta njenih vlastitih standarda na ovom polju. U drugom, gore već pomenutom slučaju, Savetodavni komitet je zauzeo prilično čvrst stav kada odredbe koje obezbeđuju minimalnu zastupljenost pripadnicima nacionalnih manjina, nisu bile sprovedene.⁵³ Povlačenje takvih jednom donetih propisa, makar i putem običnog zakonskog procesa, takođe je davalo razloga za zabrinutost. Stoga, u vezi sa jednom autonomnom republikom, Savetodavni komitet je izrazio žaljenje zbog smanjene zastupljenosti krimskih Tatara u regionalnom zakonodavstvu, izazvano ukidanjem rezervisanih mesta.⁵⁴

Međutim, u izvesnom broju slučajeva, Savetodavni komitet je bio odlučniji, ocenjujući vlade ne samo prema tome da li su ili nisu ispunile zahteve shodno vlastitim ciljevima i odredbama, već i prema dostignutom nivou zastupljenosti u odnosu na ostatak populacije.⁵⁵ U ovim slučajevima, Savetodavni komitet je izričito pozvao vlasti da izrade i primene mere za stvaranje uslova za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka i u izabranim organima, podjednako na nacionalnom i lokalnom nivou.⁵⁶

2.2.3. „Male” i rasute manjine

Zastupanje članova „manjih” nacionalnih manjina nameće posebne teškoće. Isto se odnosi na teritorijalno rasute članove nacionalnih manjina, naročito na Rome.⁵⁷ Dok veće grupe mogu ostvariti zastupljenost u parlamentu običnom

51 Mišljenje o Českoj Republici, AC/INF/OP/I (2002) 2.

52 Mišljenje o Mađarskoj, AC/INF/OP/I (2001) 4, stav 49.

53 Mišljenje o Hrvatskoj, AC/INF/OP/I (2002) 3.

54 Mišljenje o Ukrajni, AC/INF/OP/I (2002) 010 vezano za Autonomnu Republiku Krimu.

55 Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, AC/INF/OP/I (2002) 6, stav 126: „... nalazi da je zastupljenost etničkih manjina u zakonodavnim telima niska i smatra da je potrebno da Ujedinjeno Kraljevstvo ispita zakonske, proceduralne i institucionalne prepreke koje sprečavaju zastupanje etničkih manjina u tim zakonodavnim telima.”

56 Mišljenje o Českoj Republici, AC/INF/OP/I (2002) 2

57 Npr. Mišljenje o Nemačkoj, AC/INF/OP/I (2002) 008

procedurom, druge, zbog demografske situacije, mogu biti strukturalno nesposobne da to postignu. Državni izveštaji će se generalno fokusirati samo na veće grupe u zahtevima za adekvatnu zastupljenost.⁵⁸ Međutim, Savetodavni komitet insistira na adekvatnim odredbama i za pripadnike neteritorijalnih manjina, na primer za „putujuće” manjine.⁵⁹

Savetodavni komitet je istakao da je dopustivo obraćati posebnu pažnju na načine dostizanja zastupništva, uprkos demografskim preprekama.⁶⁰ Takvi mehanizmi mogu obuhvatati ukidanje nacionalnog praga minimuma glasova za zastupljenost u parlamentu za pripadnike manjih nacionalnih manjina.⁶¹ Savetodavni komitet je konstatovao da je zadržavanje donjeg praga od pet procenata u jednom slučaju navodno smanjilo izgled članova nacionalnih manjina da budu predstavljene u parlamentu.⁶²

U drugom slučaju je kandidatima koji su predstavljali pripadnike nacionalnih manjina odbačen zahtev za registracijom kandidata prikupljanjem potpisa.⁶³ Takvi su koraci još urgentniji tamo gde manjine uopšte nisu zastupljene u parlamentu, uprkos tome što možda ne postoje faktori koji aktivno onemogućavaju takvu zastupljenost.⁶⁴ Na taj predlog, neke su vlade odgovorile da bi takva akcija mogla značiti kršenje prava većine.⁶⁵ Međutim, kao što je gore pomenuto, Savetodavni komitet je ipak, sve više, zahtevao da zadaci na ostvarivanju istinske zastupljenosti moraju biti ostvareni, bez obzira na prepreke te vrste.

Gde je parlamentarna zastupljenost zbog malog broja pripadnika nacionalne manjine zaista nemoguća, vlade se ohrabruju da traže druga sredstva kojima će voditi računa o manjinskim interesima.⁶⁶ Pretpostavlja se da se ovo odnosi na savetodavne mehanizme, o čemu će dole biti reči.

2.2.4. Regionalna i lokalna zastupljenost

Postoje takođe i primeri poboljšanih uslova za zastupanje pripadnika nacionalnih manjina na regionalnom ili lokalnom nivou. Na primer, statut jedne autonomne pokrajine zahteva da sastav regionalnog parlamenta mora biti usklađen sa veličinom jezičkih grupa prisutnih na toj teritoriji.⁶⁷ Drugi primer obezbeđuje minimum zastupljenosti članovima nacionalnih manjina

58 *Npr.* Bugarski Helsinški odbor, *Izveštaj iz septembra 1999*, str. 63; *ali obratite pažnju na primer Hrvatske, gore fusnote 46 i 47.*

59 Mišljenje o Švajcarskoj, AC/INF/OP/I (2003) 007.

60 Mišljenje o Albaniji, AC/INF/OP/I (2003) 004.

61 Nemačka i nemačka pokrajina Šlezvig-Holštajn, Mišljenje o Nemačkoj, AC/INF/OP/I (2002) 008; Srbija i Crna Gora napominju da njihov neuspeh u brisanju praga od 5% u takvom slučaju "nije afirmativan prema nacionalnim manjinama – ukoliko one ne formiraju koalicije, stranke koje okupljaju pripadnike nacionalnih manjina ne mogu lako doći do parlamentarnih mandata." Državni izveštaj Srbije i Crne Gore, AC/SR (2002) 003. *Vidi isto* Državni izveštaj Republike Slovačke, AC/SR (99) 8, stav 38.

62 Mišljenje o Litvaniji, AC/INF/OP/I (2003) 008.

63 Državni izveštaj Danske, AC/SR (99) 9, str. 46.

64 Mišljenje o Jermeniji, AC/INF/OP/I (2003) 001; Državni izveštaj o Austriji, AC/SR (2000) 3, str. 120-123.

65 Komentari Vlade Jermenije, GVT/COM/INF/OP/I (2003) 001; Državni izveštaj Danske AC/SR (99) 9, str. 45.

66 Mišljenje o Jermeniji, AC/INF/OP/I (2003) 001.

67 Državni izveštaj Italije, AC/SR (99) 7, vezano ne samo za nemačke i italijanske jezičke grupe, već i za one koji govore ladinski jezik.

u mesnim savetima u etnički mešovitim lokalnim područjima. Ovo je spojeno sa merama zaštite od jednostavnog mehaničkog nadglasavanja predstavnika pripadnika nacionalnih manjina.⁶⁸ Značajan problem nastaje tamo gde se kandidati kandiduju za mesta rezervisana za kandidate koji zastupaju pripadnike nacionalnih manjina, a da ih zaista i ne zastupaju.⁶⁹

Kada su u pitanju lokalne vlade, većina vlada izveštava o manjinskoj zastupljenosti u područjima gde pripadnici nacionalne manjine žive u većem broju, pri čemu tvrde da postoji odgovarajuće zastupanje na nivou regiona ili okruga i na nivou seoskih ili gradskih saveta i gradonačelnika. U nekim slučajevima je prisutno formalno preuzimanje obaveze za proporcionalno zastupanje segmenata populacije ili za minimalne kvote na lokalnom nivou.⁷⁰ Međutim, određene grupe, naročito Romi, u velikom broju slučajeva ostaju isključene.⁷¹

2.2.5. Izborni okruzi, pravila i prakse

U nekim slučajevima, izborni okruzi bi se mogli koncipirati tako da ponude realniju promenu za predstavnike pripadnika nacionalnih manjina. U drugima je primećeno da određena pravila registracije (recimo, minimalan broj potpisa za stranku ili kandidata da bi se moglo učestvovati na izborima) ne pomažu u podsticanju delotvornog učešća. Osim toga, Savetodavni komitet je zahtevao da se usvoje posebni propisi i garancije kako bi se osiguralo da se kod određivanja izbornih okruga vodi računa o potrebi zastupanja pripadnika nacionalnih manjina.⁷² Kao pomoć u izbegavanju konflikata po ovim pitanjima, dobra je praksa uključivanje manjinskih predstavnika u izborne komisije i druga tela koja se bave pripremama i sprovođenjem izbora.⁷³

2.2.6. Prakse parlamentarnog rada

Tamo gde manjinski predstavnici sačinjavaju značajnu parlamentarnu grupu, dobra je praksa da se za sve grupe označe važne parlamentarne pozicije, među kojima je pravo na zastupljenost u parlamentarnim komitetima, pravo da se tim komitetima predsedava ili čak pravo da se zauzima položaj potpredsednika Parlamenta.⁷⁴ U slučaju manjih grupa ili pojedinačnih parlamentarnih predstavnika pripadnika nacionalnih manjina, ohrabruje se ukidanje određenih ograničenja u vezi sa praksama parlamentarnog rada (naročito zastupljenost u komitetima).

Objašnjenje uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina predlaže izvestan broj načina da se obezbedi delotvorno učešće van parlamentarnog zastupanja. Podstiče se uspostavljanje predstavničkih institucija pripadnika nacionalnih manjina koje se mogu konsultovati „kada ugovornice razmatraju

2.3. Institucije i mehanizmi delotvornog učešća

68 Državni izveštaj Slovenij, AC/SR (2004) 4, stav 95.

69 Mišljenje o Mađarskoj, AC/INF/OP/I (2001) 4.

70 Državni izveštaj Hrvatske, AC/SR (99) 5, str. 155,

71 Mišljenje o Nemačkoj, AC/INF/OP/I (2002), 008.

72 Mišljenje o Ukrajini, AC/INF/OP/I (2002) 010.

73 Azerbejdžan je prijavio takav process, Državni izveštaj Azerbejdžana, AC/SR (2002) 1.

74 Državni izveštaj Bugarske, AC/SR (2003) 001

zakonodavne ili administrativne mere koje će ih se verovatno ticati [članova nacionalnih manjina].”⁷⁵ Postoje dva elementa koja ovde treba da budu ispunjena: prvo, da su pripadnici nacionalnih manjina u stanju da osnivaju sopstvene organizacije preko kojih će artikulirati i braniti svoje interese. Drugo, da takva tela moraju raspolagati sredstvima pomoću kojih će uticati na važne odluke. U Objašnjenju uz Okvirnu konvenciju se napominje, da pripadnici nacionalnih manjina mogu biti direktno uključeni u „pripremanje, sprovođenje i ocenjivanje nacionalnih i regionalnih planova razvoja i programa koji će verovatno direktno uticati na njih” i u pripremanju studija o uticaju planiranih razvojnih aktivnosti.⁷⁶

2.3.1. *Ministarstva ili nacionalne službe ili zvanična lica zadužena za manjine*

Sve ugovornice su zapravo formirale specijalne službe sa zadatkom da se bave manjinskim pitanjima. Tamo gde do toga nije došlo, Savetodavni komitet je istakao da takva tela mogu biti najkorisnija u razvijanju „koherentne politike” na tom polju.⁷⁷ Ponekad su u tu svrhu predložena ili uspostavljena specijalna ministarstva. U jednom su slučaju, Savetodavni komitet i Komitet ministara kritikovali ukidanje takvog Ministarstva posle vrlo kratkog vremenskog perioda i pozvali dotičnu državu da razmotri ponovno uspostavljanje iste službe.⁷⁸ Tamo gde ministarsko imenovanje nije moguće, uspostavljene su druge opcije sa ciljem da se obezbedi visok nivo interesovanja za manjinska pitanja.⁷⁹ Na primer, može se uvesti služba predsedničkog komesara sa zadatkom da manjinska pitanja podigne na najviše nivoe kreiranja politike.⁸⁰

Druga varijanta, često uspostavljana paralelno sa nacionalnim službama za manjinska pitanja, jeste formiranje posebnog odeljenja za manjinska pitanja unutar najvažnijih relevantnih ministarstava (na primer, za obrazovanje, centralna ministarstva za lokalnu samoupravu i administrativne poslove). Ministarstva takođe mogu koristiti savetodavne odbore kako bi se obavestavala o interesima pripadnika nacionalnih manjina.⁸¹ Na taj način, manjinski interesi mogu da se „integrišu” u najrelevantnije oblasti javne politike. Ova vrsta rešenja je, u nekim primerima, kombinovana sa nacionalnom službom za manjinske poslove koja može da osigura koordinisanje politike preko ministarstava. Zanimljiva pojava se takođe odnosi na imenovanje zvaničnih lica sa posebnom odgovornošću za manjinske poslove u lokalnim vlastima.⁸²

2.3.2. *Savetodavna tela*

U nekim slučajevima, pripadnici nacionalnih manjina mogu biti zastupljeni

⁷⁵ *Ibid*, stav 80.

⁷⁶ *Ibid*, stav 80.

⁷⁷ Mišljenje o Jermeniji, AC/INF/OP/I (2003) 001.

⁷⁸ Mišljenje o Albaniji, AC/INF/OP/I (2003) 004.

⁷⁹ U ovom kontekstu možemo navesti formiranje “Posebnog odeljenja za interetničke odnose” u Moldaviji, Mišljenje o Moldaviji, AC/INF/OP/I (2003) 002.

⁸⁰ Savetodavni komitet je to s odobrenjem konstatovao u svom Mišljenju o Kipru, AC/INF/OP/I (2002) 4. Međutim, vlasti su od tada ukinule ovu instituciju.

⁸¹ Državni izveštaj Finske, AC/SR (99) 3, str. 28 u vezi sa Samima i Romima, a Savetodavni komiteta zahteva sličan mehanizam i za manjinu koja govori ruski, Mišljenje o Finskoj, AC/INF/OP/I (2001) 2.

⁸² Mišljenje o Moldaviji, AC/INF/OP/I (2003) 002

direktno u najvažnijim telima za donošenje odluka, na primer kroz drugi dom parlamenta, ili kroz druge mehanizme koji mogu imati ovlašćenja da zadrže ili blokiraju vlasti u ime nacionalnih ili verskih „zajednica“⁸³ Međutim, češće se obezbeđuju blaži oblici učešća putem konsultacija. Generalno, ovo je olakšano preko Nacionalnih manjinskih savetodavnih ili konsultativnih veća.⁸⁴ Oni mogu funkcionisati na nacionalnom, ali i na regionalnom nivou i olakšaće dogovaranje između zakonodavne vlasti ili vlade o raznim pitanjima.⁸⁵ Ona mogu obuhvatati⁸⁶:

- Učešće u pripremi vladinih strategija i mera koje se bave pitanjima od interesa za pripadnike nacionalnih manjina;
- Donošenje komentara o nacrtima zakonodavnih mera, uredaba, itd.;
- Monitoring položaja pripadnika nacionalnih manjina i sastavljanje izveštaja;
- Stvaranje foruma za koordinaciju između različitih manjina
- Stvaranje foruma za komunikaciju sa vladinim i parlamentarnim nadležnim licima;
- Izradu političkih smernica za javne vlasti;
- Koordinaciju manjinske politike putem javnih agencija
- Koordinaciju manjinske politike kroz regione i jedinice lokalne uprave;
- Podršku spoljnog zastupanja pripadnika nacionalnih manjina u ime vlade, uključujući susrete sa međunarodnim telima za monitoring.

Uz ove konsultativne funkcije, ova tela mogu takođe u okviru svoje nadležnosti obavljati i izvršne funkcije. Na primer, dobra je praksa da takva tela preuzmu važnu ulogu u raspodeli sredstava namenjenih za kulturne aktivnosti organizacija koje su u službi pripadnika nacionalnih manjina.

Dok je obim ovde nabrojanih aktivnosti širok, praksa Okvirne konvencije pokazuje da kompetencije i radne delatnosti takvih tela, naročito ako su povezane sa zakonodavnom proverom, treba da budu jasno utvrđene kako bi se obezbedi-

83 Ovakve koncepcije se uglavnom mogu naći u državama gde je bilo etničkih konflikata ili napetosti, na primer u Bosni i Hercegovini nakon Dejtonskog sporazuma. Na Kipru, ovakve blokirajuće snage postoje, u principu, za tursku zajednicu, ali se ne primenjuju na njen manji broj van severnog Kipra, prema komentaru države na Mišljenje Savetodavnog komiteta, GVT/COM/INF/OP/I (2002) 004, stav 7. Sa referencom na autonomnu pokrajinu Bolcano, Državni izveštaj Italije, AC/SR (99) 7.

84 Kipar ima jedan interesantan primer koji je između zastupanja i konsultacija, i koji obezbeđuje ko-zastupanje predstavnika verskih grupa u Predstavničkom Domu, ali bez zakonodavnih ovlašćenja.

85 O regionalnom primeru, npr. Državni izveštaj Ruske Federacije, AC/SR (99) 15, str. 44; Državni izveštaj Slovenije, AC/SR (2000) 4.

86 Državni izveštaj Austrije, AC/SR (2000)3, str. 120-123, Državni izveštaj Češke Republike, AC/SR (99) 6, stav 40.

la efektivnost.⁸⁷ U principu, to treba da dobije oblik zakonskog utvrđivanja.⁸⁸ Jednom je prilikom, Savetodavni komitet ispitivao da li je dovoljna čisto savetodavna funkcija konsultativnih tela.⁸⁹ Status takvih veća (državnog organa, NVO-a, kombinacija ova dva) takođe treba razjasniti u nekim slučajevima.⁹⁰

S vremena na vreme, može se postaviti pitanje, koje manjine treba da budu zastupljene u konsultativnom telu – Savetodavni komitet zastupa široko viđenje, pri čemu naglasak takođe stavlja na potrebu uključivanja i „malih“ manjina, pomerajući se možda dalje od takozvanih tradicionalnih ili autohtonih manjina. Prilikom osnivanja konsultativnih tela važno je da se povede računa o organizacijama koje možda već postoje sa ciljem artikulisanja interesa pripadnika nacionalnih manjina. U jednom slučaju, Savetodavni komitet je zabeležio probleme nedostatka koordinacije ili čak uzajamnog nadmetanja, što se inače može dogoditi.⁹¹

Sastav članstva takvih veća je takođe predmet interesovanja. Članovi mogu biti osobe nominovane iz etabliranih stranaka i organizacija koje zastupaju pripadnike nacionalnih manjina, iz crkvenih organizacija i sličnih tela. Poželjna je ravnoteža u političkoj/ideološkoj orijentaciji među grupama koje zastupaju populaciju iste nacionalne manjine. Takođe se mora posvetiti dužna pažnja obezbeđivanju toga da izabrane organizacije zaista budu i široko reprezentativne. Tamo gde vlada imenuje predstavnike, čini se mudrim obezbediti korektivne mere ovim organizacijama. To može uključiti, čak i pristup sudovima.⁹² Kritиковano je prenaplašavanje samo jedne od nekoliko reprezentativnih organizacija.⁹³

U nekim slučajevima konsultativna tela mogu imati u svojim redovima znatan broj službenika vlade ili pomoćnika ministra – zapravo, povremeno im mogu predsedavati viši zvaničnici koji obično nisu predstavnici pripadnika nacionalnih manjina.⁹⁴ Ta praksa nije direktno bila dovedena u pitanje u objavljenim mišljenjima Savetodavnog komiteta. Pa ipak, iz skupa mišljenja bi se moglo zaključiti da Savetodavni komitet nije zadovoljan činjenicom što neka konsultativna tela čine u većini (ili čak isključivo) javni zvaničnici.⁹⁵ Takođe bi se mogli upitati da li bi bila bolja praksa pojačati kontrolu njihovog rada od strane predstavnika pripadnika nacionalnih manjina. Štaviše, Savetodavni komitet je preporučio jednoj državi da promeni većinu u svom Veću za nacionalne manjine i etničke grupe, da bi se obezbedila većina predstavnika

87 Mišljenje o Jermeniji, AC/INF/OP/I (2003) 001.

88 Državni izveštaj Estonije, AC/RS (1999) 16.

89 Državni izveštaj Kipra, AC/SR (1999), 002, revizija.

90 Hrvatska, na primer, piše u svom izveštaju da je njeno Veće osnovano kao nevladina organizacija. Državni izveštaj Hrvatske, AC/SR (1999) 005, str. 162. Međutim, od tog vremena primećuju se značajne promene u zakonodavstvu i praksi.

91 Mišljenje o Jermeniji, AC/INF/OP/I (2003) 001.

92 Poučan primer u vezi ovih tačaka daje Državni izveštaj Austrije, AC/SR (2000) 3, str. 120-123 i Mišljenje o Austriji, AC/INF/OP/I (2002) 009.

93 Mišljenje o Rumuniji, AC/INF/OP/I (2002) 1.

94 Državni izveštaj Češke Republike, AC/SR (1999) 006, str. 41, *et seq.*

95 Mišljenje o Švajcarskoj, Savetodavni komitet/INF/OP/U (2003) 007, stav 77. Mišljenje o Norveškoj AC/INF/OP/I (2003) 003, stav 61, Mišljenje o Litvaniji, Savetodavni komitet/INF/OP/I (2003) 008 stav 79. Mišljenje o Ukrajini, AC/INF/OP/I (2002) 010, stav 10.

pripadnika nacionalnih manjina.⁹⁶ U jednom slučaju, Savetodavni komitet je primetio da je upravno telo jedne institucije, koja je osnovana sa namerom da podržava interese pripadnika jedne posebne nacionalne manjine, od ukupno 15 članova imalo svega 6 koji su predstavljali pripadnike nacionalne manjine.⁹⁷ Međutim, ova je institucija bila više fondacija za dodelu donacija, nego mehanizam prevashodno posvećen dogovorima.⁹⁸

Naravno da puko osnivanje konsultativnih tela nije dovoljno. Vlada mora osigurati delotvorno funkcionisanje ovih tela tako što će im obezbediti povremene kontakte sa parlamentarnim odborima i ministarstvima, obezbeđujući blagovremene konsultacije o zakonodavnim i drugim projektima i stavljajući im na raspolaganje adekvatna sredstva. To uključuje redovne dogovore i iznošenje razloga zbog čega su vlada ili parlament propustili da odgovore na preporuke konsultativnih tela.⁹⁹ Tamo gde je vlada zadržala uticaj na praksu rada takvih saveta (što nije praksa koju treba podsticati), ona ujedno snosi odgovornost za delotvornost njihovog funkcionisanja.¹⁰⁰

Uz opšta konsultativna tela, takođe postoje i specijalizovana tela, koja se isključivo bave problemima pripadnika jedne posebne nacionalne manjine, na primer Roma ili drugih pripadnika manjina koji se nalaze u specifičnom položaju.¹⁰¹ Slično tome, mogu se formirati i funkcionalna konsultativna tela unutar pojedinih ministarstava koja pokrivaju pitanja od naročitog interesa za pripadnike nacionalnih manjina.¹⁰² Savetodavni komitet je, međutim imao priliku da podseti vlade da konsultacije ne treba da budu ograničena samo na usko funkcionalna područja, kao što je kultura.¹⁰³

Na kraju, savetovanje može biti olakšano i ako nedostaju stalna konsultativna tela. U jednom slučaju, parlamentarni zakon generalno obezbeđuje pravo predstavnika nacionalne manjine da se njihov glas čuje ispred parlamenta i da pregovaraju kada je reč o pitanjima koja imaju po njih posebne posledice. Slične odredbe postoje na nivou države i na nivou opštinskih vlasti.¹⁰⁴ Savetodavni komitet je, međutim, utvrdio da *ad hoc* priroda takvih rešenja dovodi do neizvesnosti i predložio je izradu osnovnih smernica koje razjašnjavaju obavezu pregovaranja.¹⁰⁵ U jednom drugom slučaju, Savetodavni komitet je predložio da *ad hoc* savetodavne strukture treba transformisati u stalna tela i procese.¹⁰⁶

96 Mišljenje o Republici Slovačkoj, AC/INF/OP/I (2001) 1.

97 Mišljenje o Nemačkoj, AC/INF/OP/I (2002) 008.

98 Komentari Vlade Nemačke GVT/COM/INF/OP&I (2002) 008.

99 Mišljenje o Rumuniji, AC/INF/OP/I (2002) 1.

100 Mišljenje o Hrvatskoj, AC/INF/OP/I (2002) 3.

101 Npr. Državni izveštaj Češke Republike AC/SR (1999) 006, str. 41; Državni izveštaj Švedske, AC/SR (2001) 003, str. 36; o ne-Romima, na primer Komitet za kontakte u vezi nemačke manjine u Danskoj, Državni izveštaj Danske, AC/SR (1999) 009, str. 47.

102 Državni izveštaj Češke Republike, Savetodavni komiteta/SR (1999) 006, str. 42; o Estonskom kulturnom savetu nacionalnih manjina, Državni izveštaj Estonije, Savetodavni komitet/SR (1999) 016.

103 Mišljenje o Moldaviji, AC/INF/OP/I (2003) 002.

104 Državni izveštaj Finske, AC/SR (1999) 003, str. 27.

105 Mišljenje o Finskoj, AC/INF/OP/I (2001) 2.

106 Mišljenje o Norveškoj, AC/INF/OP/I (2003) 003.

2.3.3. Pravni lekovi

U nekim slučajevima, pripadnicima nacionalnih manjina su na raspolaganju žalbeni organi. Parlamentarna komisija može razmišljati o specijalizovanim parlamentarnim apelacionim telima.¹⁰⁷ Zakonom se može regulisati i formiranje specijalizovane službe ombudsmana, koji se može angažovati i u konsultativnim funkcijama. Mađarska je u tom pogledu prednjačila u dobroj praksi koja se sada primenjuje u nekoliko drugih slučajeva. Primećuje se da tamo, gde specijalizovani ombudsman nije dostupan samo članovima nacionalnih manjina, opšte institucije ombudsmana za ljudska prava formiraju odseke koji se bave posebno manjinskim pitanjima.¹⁰⁸ Uopšte uzev, državni izveštaji imaju tendenciju da nude tek malo uvida u pravne lekove koji bi bili dostupni.

3. Delotvorno učešće i zastupanje u izvršnoj vlasti

Jedan raniji austrijski predlog nacrtu u vezi sa predloženim Protokolom uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sugeriše da bi članovi etničkih grupa trebalo da imaju pravo pristupa javnim službama. U regionima u kojima žive etničke grupe, javne službe „treba da budu popunjene uz dužno vođenje računa o principu proporcionalne zastupljenosti”.¹⁰⁹ Član 15. se ne bavi direktno principom zastupljenosti u izvršnoj vlasti, ali dijalog između vlada i Savetodavnog komiteta i nalazi Komiteta ministara potvrđuju da je to zaista važan element delotvornog učešća.

3.1. Nacionalni nivo

Na nacionalnom nivou, zastupljenost u izvršnoj vlasti se odnosi na ministarske funkcije na najvišem nivou. Povremeno postoje pokušaji da se određeni položaji ministara rezervišu za predstavnike pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, u normalnim okolnostima predstavnici manjina mogu biti imenovani za ministra samo ako su učlanjeni u stranku koja je pristupila vladajućoj koaliciji.¹¹⁰ Izuzeci se odnose na post-konfliktna rešenja na zapadnom Balkanu, koja, međutim, Savetodavni komitet još nije ispitivao, kao i na regionalne autonomne vlade.¹¹¹ Takođe ima slučajeva u kojima deluju neformalni dogovori da se osigura manjinska zastupljenost na visokom državnom nivou ili gde se vodi računa o tome da se obezbedi da na položaj ministra za etnička ili nacionalna pitanja (tamo gde postoji) bude postavljena osoba koja je predstavnik pripadnika nacionalne manjine.¹¹²

Dok je zastupljenost na višem državnom nivou i dalje retka, treba doneti propise za ravnopravnu zastupljenost javnih službenika u javnim telima koja su u službi centralnih državnih funkcija. U izuzetnim slučajevima, države su se obavezale da će dostići proporcionalnu zastupljenost u javnim službama, ali je Savetodavni komitet morao da konstatuje neusklađenu situaciju zbog neuspeha u ostvarivanju ovih ciljeva.¹¹³ U odnosu na nekoliko ugovornica,

107 Državni izveštaj Češke Republike, AC/SR (1999) 006, str. 41, et seq. i Komentari Vlade Republike Češke, GVT/COM/INF/OPI/I (2002) 002.

108 Mišljenje o Litvaniji, AC/INF/OP/I (2003) 008.

109 Upravni odbor za ljudska prava (CDHH), Nacr protokola za Evropsku konvenciju o ljudskim pravima koji garantuje zaštitu etničkih grupa, CDHH (1991), 46, 20. decembar 1991, nacrt člana 6.

110 Državni izveštaj Slovačke Republike, AC/SR (1999) 008, str. 37.

111 Državni izveštaj Italije, AC/SR (1999) 007.

112 Državni izveštaj Srbije i Crne Gore, AC/SR (2002) 03.

113 Državni izveštaj Hrvatske, AC/SR (1999) 005, str. 157 – još neispunjeno obećanje, posebno u odnosu na srpsku manjinu.

Savetodavni komitet je konstatovao da u tom pogledu nisu doneti odgovarajući propisi.¹¹⁴ Iako je dat odgovor da postoji ujednačen teren za igru i da se kandidati za takve položaje ne isključuju zbog njihove pripadnosti datoj manjini, razjašnjeno je da vlade treba da preduzmu pozitivne akcije kako bi našle lek za takvu situaciju.

Većina vlada izveštava o broju pripadnika nacionalnih manjina koji su na položajima u određenim sektorima uprave. Međutim, veoma retko imamo celovitu listu koja bi se mogla uporediti sa demografskim sastavom dotične države.

Savetodavni komitet je sasvim jasno izrazio svoje mišljenje u vezi sa slučajevima u kojima je ustanovljeno da su članovi manjina trpeli sistematsko isključivanje iz javnih službi. U takvim slučajevima se ne zahteva samo usvajanje pozitivnih mera za saniranje situacije, već i pojedinačni pravni lekovi za žrtve takve prakse.¹¹⁵ S druge strane, gde postoje formalni propisi koji predviđaju proporcionalnu zastupljenost članova manjina u javnim službama, primećeno je da se takvi propisi mogu primenjivati samo na neke grupe, dok ostale ostaju u nepovoljnom položaju.¹¹⁶

Mada postizanje približnog proporcionalne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina na nacionalnom nivou može biti teško, ovaj cilj postaje još važniji na regionalnom i lokalnom nivou. Generalno, pregled državnih izveštaja navodi na zaključak da, u stvari, sve države izjavljuju da čine napore u tom pogledu, mada do sada rezultati nisu uvek bili impresivni. Povremeno se tvrdi da je proces imenovanja na položaj pravičan, ali tamo gde manjinskim kandidatima to ne ide ni u korist ni na štetu. Ipak, potreba da se u takvim okolnostima preduzmu pozitivne mere dosledno se naglašavala.

U tom kontekstu bi se moglo primetiti da nekoliko vlada izveštava o broju gradonačelnika ili odbornika iz redova nacionalnih manjina. Međutim, ove primere nije lako staviti u vezu sa opštom slikom u svim tim državama, uključujući demografske faktore u regionima u kojima su skoncentrisane manjine. Takođe je zanimljiva pojava da prenos ovlašćenja javne vlasti na teritorijalne jedinice može, u određenim slučajevima, imati suprotan, štetan efekat na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina.¹¹⁷

Uopšte je bilo malo komentara o neuspehu postizanja adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u posebnim sektorima javne administracije. Kritika ima pre tendenciju da se bavi isključivanjem posebnih grupa pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, jednom je prilikom posebno zabeleženo nepostojanje takve zastupljenosti u oblastima pravosuđa, policije i vojske i postavljeni su zahtevi da se ojačaju programi afirmativnih akcija, čak i tamo gde ih ima.¹¹⁸

3.2. Regionalno ili lokalno

3.3. Funkcionalno

114 Mišljenje o Albaniji, AC/INF/OP/I (2003) 004.

115 Mišljenje o Hrvatskoj, AC/INF/OP/I (2002) 3.

116 Državni izveštaj Italije, AC/SR (1999) 007.

117 Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, AC/INF/OP/I (2002) 6.

118 Mišljenje o Rumuniji, AC/INF/OP/I (2002) 1: Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, AC/INF/OP/I (2002) 6.

4. Delotvorno učešće u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu

Upravni odbor za ljudska prava (CDDH) je uvrstio u svoj izveštaj za Komitet ministara iz 1993. godine posebnu odredbu u nacrtu člana o kulturnim slobodama, koja podvlači pravo pripadnika nacionalnih manjina da „delotvorno učestvuju u kulturnom životu”.¹¹⁹ U Okvirnoj konvenciji je taj princip sada uključen u član 15.

Već je pomenuto da su neke države stvorile specijalna savetodavna tela pripojena specijalizovanim ministarstvima. To se posebno odnosi na kulturu.¹²⁰ U jednom slučaju, formalna kulturna autonomija je data pripadnicima posebne nacionalne manjine – mada je ta grupa istovremeno kvalifikovana i kao urođenički narod.¹²¹ Ostale posebne „kulturne autonomije” – koje se zapravo protežu van čisto kulturne sfere – bile su već pomenute u prethodnom tekstu.

Nekoliko vlada izveštava o podršci koja je data kulturnim udruženjima i aktivnostima u vezi sa pripadnicima nacionalnih manjina, često do nivoa donacija za male pojedinačne projekte. Ovo ne olakšava u svim slučajevima razumevanje uticaja takvih programa, naročito ako su suprotstavljeni opštim izdacima u ovoj oblasti. Prilikom pravljenja takvih poređenja, jedna bi formula *per capita* mogla biti od pomoći. Mada neke vlade izveštavaju o uključenosti organizacija predstavnika nacionalnih manjina u proces odlučivanja o dodeli sredstava, teško je dokučiti stvarnu odgovornost za interese manjinskih učesnika. U nekim slučajevima, vlade izveštavaju o specijalnim usvojenim programima podrške kulturnom životu zajednica „putujućem manjine” – inicijativa koja zaslužuje pažnju i koja je usmerena na istraživanje i dokumentovanje njihove istorije i jačanje njihovog kulturnog identiteta i veština.¹²²

Učešće u društvenom i privrednom životu je obrađeno u nekoliko navrata. Primećeno je da u nekim slučajevima članovi nacionalnih manjina imaju povoljniji položaj u ekonomskom sektoru, delom zahvaljujući svojim ekonomskim vezama sa etničkom matičnom državom.¹²³ Međutim, u drugim slučajevima vladine agencije su sprovele ekonomska istraživanja i došle do saznanja, da su u oblastima sa kompaktnom manjinskom populacijom, ekonomski indikatori i indikatori kvaliteta života bili slabiji.¹²⁴ Takva su istraživanja i izveštaji vlade, izgleda, izvanredno važan prvi korak u ukazivanju na pomenute nejednakosti, naročito ako iza toga usledi konkretan akcioni plan vlade, koncipiran da popravi takvu situaciju.¹²⁵ Međutim, mnogo se češće dešava da su raspoloživi podaci nedovoljni, što Savetodavni komitet onemogućava da proceni situaciju.

119 CDH, Izveštaj o završnim aktivnostima za CDDH za pažnju Komiteta Ministara, CDH (93) 22, član 8 (a), 8. septembar 1993.

120 Državni izveštaj Estonije, AC/SR (1999) 016

121 Državni izveštaj Finske, AC/SR (1999) 003, str. 27.

122 Državni izveštaj Irske, AC/SR (2001) 006.

123 Komentari Vlade Albanije, GVT/COM/INF/OP/I (2003) 004.

124 Državni izveštaj Bugarske, AC/SR (2003) 001; interesantni su i nalazi u danskom izveštaju, koji ukazuju na to da se ne mogu detektovati privredne razlike u odnosu na osobe koje pripadaju nemačkoj nacionalnoj manjini, Državni izveštaj Danske, AC/SR (1999) 009, str. 45.

125 Državni izveštaj Bugarske, AC/SR (2003) 001.

U odnosu na određen broj država, Savetodavni komitet je primetio nedostatke u učešću manjina u ekonomskom životu,¹²⁶ a u jednom je slučaju to dostiglo tačku diskriminacije.¹²⁷ U ovom pogledu nisu ubedljive primedbe vlade da je razlog za ekonomske razlike zaostajanje u regionalnom razvoju, a ne nacionalni, etnički, verski ili jezički faktori.¹²⁸ Savetodavni komitet je morao da prizna da izvesni faktori, poput urbanog razvoja nasuprot razvoju ruralnih regiona (poslednji su često nastanjeni pripadnicima nacionalnih manjina), mogu predstavljati izazov u stvaranju jednakih ekonomskih mogućnosti. Bez obzira na to, postavljen je zahtev da vlade ulože trud kako bi razvile mere koje su u stanju da ograničavaju efekte takvih strukturalnih razlika.¹²⁹ Stoga je Savetodavni komitet odobrio i podstakao aktivne i odlučne mere usmerene ka pružanju ekonomskih mogućnosti za pripadnike nacionalnih manjina, posebno u ekonomski zaostalim regionima.¹³⁰ Čak i tamo gde su vlade predstavile napredne programe za borbu protiv ekonomskog i društvenog isključivanja, Savetodavni komitet nije oklevao da predloži proširenje takvih mera, sve dok se željeni rezultat ne postigne.¹³¹

Zapravo se u svim Mišljenjima konstatovalo isključivanje Roma iz ekonomskih mogućnosti.¹³² Neke vlade su reagovala tako što su se pozvale na akcione programe u vezi sa tim, mada to pitanje ostaje jedna od velikih poteškoća, a nedostatak stvarnog, značajnog napretka ostaje izvor velike brige za Savetodavni komitet.

Jedan broj komentatora je kritikovao član 15. kao odredbu koja je suviše uopštena da bi ponudila bilo kakav zakonski sadržaj. Ovaj pregled je govorio o nečemu drugom. Države su uglavnom izveštavale ozbiljno i u većini slučajeva opširno o svojim naporima da se podstakne delotvorno učešće, bilo u odnosu na član 15, bilo u vezi sa drugim srodnim odredbama, ubrajajući tu članove 3,4,7. i druge. Tako su postupile nasuprot prirode sasvim posebnih očekivanja u vezi sa dostignućima u zasebnim oblastima javne politike. Ta očekivanja su dalje prerađena i uobličena kroz proces preispitivanja Savetodavnog komiteta. U pogledu ove rasprostranjene prakse, ne može biti sumnje da sve ugovornice smatraju da je delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina suštinska (i obavezujuća) komponenta miroljubivog i demokratskog društva.¹³³

Može se primetiti da se i Komitet ministara direktno i posebno zalagao za problem delotvornog učešća na svim nivoima. Preporučio je ravnopravno učešće u izbornom procesu,¹³⁴ odgovarajuću zastupljenost u parlamentu i drugim predstavničkim telima,¹³⁵ uspostavljanje delotvornih savetodavnih

5. Zaključak i izgleđi za budućnost

126 Mišljenje o Estoniji, AC/INF/OP/I (2002) 5.

127 Mišljenje o Hrvatskoj AC/INF/OP/I (2002) 3.

128 Komentari Vlade Estonije, GVT/COM/INF/OP/I (2002) 005.

129 Mišljenje o Švajcarskoj, AC/INF/OP/I (2003) 007, stav 103.

130 Mišljenje o Ukrajini, AC/INF/OP/I (2002) 010.

131 Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, AC/INF/OP/I (2002) 6.

132 Mišljenje o Albaniji, AC/INF/OP/I (2003) 004; Mišljenje o Hrvatskoj AC/INF/OP/I (2003) 3; Mišljenje o Finskoj AC/INF/OP/I (2001) 2.

133 Ova formulacija je korišćena u Opštim načelima Preporuka iz Lunda.

134 Rezolucija o Kipru, Rezolucija ResCMN (2002)3, od 21. februara 2002.

135 Rezolucija o Mađarskoj, Rezolucija ResCMN (2001) 4, od 21. novembra 2001.

mehanizama,¹³⁶ opšte učešće članova određenih zajednica u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu,¹³⁷ kao i u javnim poslovima¹³⁸ i poboljšanje ekonomskih mogućnosti za pripadnike nacionalnih manjina.¹³⁹

Naravno, član 15. je formulisan sasvim uopštenim terminima, nedostaje mu širina i dubina ostalih standarda, naročito u odnosu na daleko opširnije Preporuke iz Lunda. Međutim, sva ponuđena rešenja u dokumentu iz Lunda, uočljiva su u državnoj praksi o kojoj se izveštavalo i koju je prokomentarisao Savetodavni komitet u kontekstu člana 15. i srodnih odredaba Okvirne konvencije.¹⁴⁰ Naravno da nisu evidentni svi mogući pristupi i sva moguća rešenja u vezi sa svakom pojedinačnom državom. Mnoge države se čak ni ne bave svim najvažnijim problemskim oblastima kroz neki od oblika mehanizama (to jest, punom ravnopravnošću, demokratskom i izvršnom zastupljenošću, jednakim šansama).

Stoga ostaje izazov da se države podstaknu u pravcu razvijanja odredaba za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina na sveobuhvatan način. Preispitivanje akcija sprovedenih u državama posle pet godina delovanja Okvirne konvencije, može samo pomoći identifikovanju modela najboljih praksi u vezi sa svakim od glavnih interesnih područja.

Očigledno je da ne postoji poseban model predstavljanja, koji sve ugovornice moraju primenjivati u svim okolnostima. To se posebno odnosi na pitanja izgradnje države i koncepciju političkog sistema. Međutim, čak i ako države mogu da večeraju *à la carte* prilikom primenjivanja člana 15, na kraju, večera mora biti kompletna i zadovoljavajuća. Drugim rečima, može postojati sijaset opcija za postizanje ličnih aspekata delotvornog učešća, ali, u krajnjoj liniji, član 15. je zaista odredba tvrdog prava – a ona je poslednična obaveza.

Na početku svog delovanja, Savetodavni komitet se članom 15. bavio sa izvesnom dozom opreza. Često se dešavalo da u svojim sugestijama koristi prilično uopštene termine u formulacijama. Veoma specifični zahtevi su povremeno iskazivani samo u slučajevima očigledne diskriminacije ili kada država nije ispoštovala sopstvene, već postojeće odredbe za delotvorno učešće. Naravno, Savetodavni komitet će i dalje biti svestan činjenice da države imaju granicu ocenjivanja kada se radi o delotvornom učešću. Ali će zato vremenom sve više biti u stanju da crpi iz obilja iskustava o kojima se sada raspravljalo. Ovo iskustvo potvrđuje da postoji zaista visok stepen očekivanja u odnosu na ono što će se uraditi na ovom polju, koje pokriva sva važna pitanja od značaja za delotvorno učešće.

136 Rezolucija o Ruskoj Federaciji, Rezolucija ResCMN (2003) 9, od 10. jula 2003. Rezolucija o Norveškoj, Rezolucija ResCMN (2003) 6, od 8. aprila 2003. Rezolucija o Jermeniji, Rezolucija ResCMN(2003) 2, od 15. januara 2003.

137 Rezolucija o Ukrajini, Rezolucija ResCMN (2003) 5, od 5. februara 2003.

138 Rezolucija o Moldaviji, Rezolucija ResCMN (2003) 4, od 15. januara 2003.; Rezolucija o Estoniji (mada prilično indirektno), Rezolucija ResCMN (2003) 8, od 13. juna 2002.

139 Rezolucija o Ujedinjenom Kraljevstvu, Rezolucija ResCMN (2002) 9, od 13. juna 2002.; rezolucija o Hrvatskoj, Rezolucija ResCMN (2002) 1, od 6. februara 2002.

140 Za pregled prakse država shodno Preporukama iz Lunda vidi veoma koristan tekst: Komentari o Preporukama iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, autora Kristijana Mintija (Kristian Myntti) (Institut za ljudska prava, Abo Akademi University, Turku, 2001).

U odnosu na opštu punu jednakost, sada je jasno da opšta državna struktura ne sme da isključuje pripadnike nacionalnih manjina iz demokratskog procesa. Kako se to moderno kaže: „vlasništvo“ nad državom ne sme izgledati tako kao da pripada jednom titularu ili dominantnoj grupi. U ovoj oblasti, Savetodavni komitet je pronašao jasan način izražavanja u pogledu potrebe „za obezbeđivanjem postojanja potrebnih strukturalnih garancija – izbornih ili savetodavnih – koje postoje da bi omogućile delotvorno učešće svih pripadnika nacionalnih manjina u političkom procesu“¹⁴¹

Kada je reč o parlamentarnom zastupanju pripadnika nacionalnih manjina, Savetodani komitet je sada otišao dalje od insistiranja na tome da vlade ispunjavaju samo one ciljeve koje su same postavile.¹⁴²

Mada je Savetodavni komitet i dalje svestan interesa vlada da izbegavaju neravnopravnost koja šteti većinskom stanovništvu, u svojoj je skorašnjoj praksi nedvosmisleno zapazio potrebu za „olakšavanjem pristupa [pripadnicima nacionalnih manjina] parlamentu ili, još uopštenije, njihovo uvođenje u različite grane vlasti“.¹⁴³ To može da iziskuje pozitivne mere u koncipiranju izbornih sistema ili izbornih procedura, barem tamo gde postoji značajan broj pripadnika određenih nacionalnih manjina. Pošto ne postoji formalan zahtev da parlamentarno članstvo u odnosu na segmente populacije bude strogo proporcionalno, sada će biti potrebno da države dokažu da postoji adekvatna zastupljenost u izabranim telima, lokalnim i nacionalnim podjednako. Tamo gde to nije moguće, biće izvršen još veći pritisak na države da dokažu izravanje ovog nedostatka kroz naročito dobro razvijene konsultativne mehanizme.

Zaista, zastupanje u predstavničkim telima mora generalno biti zaštićeno formalno postavljenim konsultativnim mehanizmima, gde je to opravdano brojem pripadnika nacionalnih manjina. Najbolja praksa pokazuje da ti mehanizmi treba da budu ozakonjeni. Sastav tih veća treba da bude istinski zastupnički, vodeći računa u širokom obimu interesa pripadnika nacionalnih manjina. Naimenovanja treba da budu izvršena uz savetovanje sa reprezentativnim institucijama ili zasnovana na izborima unutar manjinskih organizacija. Obično se očekuje da predstavnici pripadnika nacionalnih manjina sačinjavaju većinu članstva tih veća i da su u položaju da kontrolišu ili usmeravaju njihove postupke.

Funkcije i ovlašćenja konsultativnih veća treba da budu evidentna u zakonima koji ih utvrđuju. To posebno podrazumeva formalno zahtevanje pravovremenih i istinskih konsultacija u vezi sa za zakonodavstvom koje je od posebnog interesa za pripadnike nacionalnih manjina. Pažnju zasluži i obavljanje funkcija u donošenju odluka od strane takvih veća, i u vezi sa troškovima fondova namenjenih unapređivanju manjinske kulture i manjinskog društvenog života. Međutim, jasno je i to da nadležnost konsultativnih veća ne treba da bude ograničena samo na kulturu.

141 Mišljenje o Albaniji, AC/INF/OP/I (2003) 004, stav 72.

142 Npr. Mađarska, Hrvatska, vidi gore.

143 Mišljenje o Jermeniji, AC/INF/IP/I (2003) 001, stav 77.

Pitanje kojim se Savetodavni komitet do sada nije bavio u punoj meri, tiče se kvaliteta zastupanja pripadnika nacionalnih manjina. Budući da je jasno da vlada ima određene obaveze u pogledu uspostavljanja mehanizama za delotvorno učešće, organizacije koje tvrde da zastupaju pripadnike nacionalnih manjina takođe treba da dokažu svoju pravu reprezentativnost i transparentnost demokratskih i finansijskih praksi. Konsultativna veća bi mogla da budu idealna tela za predlaganje relevantnih kodeksa ponašanja.

U pogledu manjinske samouprave, bilo bi preuranjeno ili možda čak i pogrešno reći da je bilo priznavanja teritorijalne autonomije kao neizostavnog zahteva za oblasti pretežno naseljenih pripadnicima nacionalnih manjina. Međutim, nema sumnje da sada treba očekivati supsidijarnost u donošenju odluka i akcenat na istinski reprezentativnim lokalnim upravama. Pošto mnoge vlade nude delimičnu statistiku o zastupanju pripadnika nacionalnih manjina na lokalnom nivou, potrebno je podsticati sveobuhvatnije preispitivanje tih brojki u odnosu na ostatak lokalnog stanovništva. Tako bi se mogao bolje procenjivati uspeh mera koje imaju za cilj jačanje delotvornog učešća.

Funkcionalne autonomije ili manjinske samouprave takođe nude zanimljive primere u odnosu na države sa značajnom manjinskom populacijom. Njih treba pažljivo proceniti kako bi se ustanovila primenljivost ovih koncepcija u drugim državama.

U skoro svim slučajevima, Savetodavni komitet je morao da konstatuje nedostatke u zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u izvršnoj vlasti. Budući da takvo generalno saznanje može biti od koristi za prvi ciklus monitoringa, u buduću bi bilo potrebno podsticati vlade da postavljaju ciljeve i prezentuju akcione planove u vezi sa ostvarivanjem istih. Takvi akcioni planovi bi pokrivali pristup obrazovanju, posebnu obuku za kandidate iz grupa koje su nedovoljno zastupljene, pokretanje akcije okupljanja članstva, procedure imenovanja i programe napretka i očuvanja itd.

Posebnu pažnju zasluhuje to, što se čini da ima primera isključivanja sa položaja u oblastima u vezi sa sudstvom i bezbednošću (policija i vojska). Prilikom razmatranja hitnosti potrebe da se ova manjkavost ukloni, treba imati na umu da isključivanje upravo sa ovih funkcija ima tendenciju jačanja osećanja opšteg uskraćivanja građanskih prava i otuđenja manjinskih zajednica unutar države.

Oduzimanje građanskih prava i isključivanje nisu, naravno, relevantni samo u relaciji prema izabranim i postavljenim javnim službama. Kao što to član 15. jasno kaže, puno i delotvorno učešće ima snažnu kulturnu, socijalnu i ekonomsku dimenziju. Većina država se, u najmanju ruku, do izvesne mere bavi kulturnom dimenzijom. Međutim, izveštaji pokazuju tendenciju korišćenja anegdotske tehnike u prezentovanju, često predstavljajući listu pojedinačnih kulturnih projekata ili aktivnosti koje je država finansirala. Potrebno je podsticati strukturalniji pregled takvih državnih programa.

To se čak više odnosi na slučajeve kada je u pitanju ekonomsko i socijalno isključivanje. Ni na koji način ne stoji da sve manjine, svuda trpe zbog ekonomskih nepogodnosti i socijalnih proganjanja. Ipak, pripadnici nacionalnih manjina su skloni posebnom riziku da potpadnu pod ovu kategoriju. Zapravo, mogu postojati strukturalni faktori koji doprinose *de facto* isključivanju čitave jedne manjinske populacije. To se naročito odnosi, mada ne isključivo, na Rome. Prvi korak u bavljenju ovim problemom mora biti pouzdano i sveobuhvatno statističko izveštavanje. S druge strane, državni izveštaji često predstavljaju prilično površnu i nepotpunu sliku. Čak i paralelni izveštaji koje dostavljaju NVO-e, često propuštaju priliku da se bave ovim vrlo fundamentalnim pitanjem, dostavljanjem odgovarajuće dokumentacije.

Možda bi Savetodavnom komitetu pomoglo kada bi se vlade podsećale na potrebu pokretanja vlastitih mehanizama monitoringa i otvorenog i redovnog izveštavanja o rezultatima. Još jednom, takođe bi bilo korisno razmeniti očekivanja u vezi sa konkretnim ciljevima koje vlade nameravaju da ostvare kada se bave ekonomskim i socijalnim isključivanjem, razmotriti akcione planove i preispitati kako se oni ostvaruju. U ovom kontekstu, uspostavljanje i jačanje nacionalnih državnih koordinacionih tela za manjinska pitanja ostaje važna stvar. To bi se na koristan način moglo uskladiti sa kontakt osobama u relevantnim ministarstvima, a takođe i na lokalnom nivou. Na taj način bi se najbolje moglo osigurati formiranje konzistentnih nacionalnih strategija u odnosu na problematične oblasti, koje su razmatrane u ovom izveštaju, i da primena ovih strategija bude „integrisana” u opšte kreiranje politike i akcije, te da postoji snažan monitoring i proces samoprocenjivanja. Izlišno je pominjati da proces samoocenjivanja, baš kao i priprema izveštaja za Savetodavni komitet, treba da budu po sebi u potpunosti inkluzivni.

RADIONICA 1 – UČEŠĆE

Komentar: Obezbeđivanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj upravi

Aleksandar Slafkovski

*Član Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope
Savet Evrope*



Biti sposoban za učešće u javnom životu zavisi od različitih činilaca. Kao prvo, potrebno je imati zakonodavstvo koje takvo učešće dozvoljava. Takođe je važno da zainteresovane osobe budu pripremljene za uključivanje u javne poslove. Uz ove preduslove ide još i opšti kontekst koji ili olakšava ili ometa učešće nacionalnih manjina.

Dozvolite mi da opišem neka svoja lična iskustva i iznesem ideje koje bi mogle poslužiti kao “gorivo” za razmenu mišljenja o gore pomenutoj temi. Ja sam gradonačelnik Lipkovski Mikulaša, grada u severnoj Slovačkoj sa 33000 stanovnika i izabran sam za člana Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE) pre nekih desetak godina. Zahvaljujući našem geografskom položaju, nalazimo se na granici sa Poljskom i deo smo “nadmacionalne” strukture poznate kao “Euroregion Tatré”. Takođe sam i regionalno izabrani predstavnik u regionu Žilina, na severozapadu Slovačke. U mom gradu živi oko 1300 Roma, od kojih neki žive u zatvorenim zajednicama – mada ne u getou – dok su ostali raspršeni među većinskom populacijom.

Na lokalnom nivou, primena Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina zavisi od mnogo faktora, među koje se ubrajaju volja izabranih predstavnika da sarađuju sa dotičnim manjinama i njihov individualan položaj. Države ugovornice se bitno razlikuju u pogledu svojih zakonskih okvira i istorije: komunistički internacionalizam je predstavljao katastrofalno iskustvo za zemlje srednje i istočne Evrope, uključujući i deo Nemačke. Dok su se komunističke vlade zvanično zalagale za međunarodnu saradnju, u stvarnosti su potiskivale nacionalne manjine skoro do tačke istrebljenja.

Život ide dalje, što ne znači da treba zaboraviti prošlost. Bez velikodušnosti i elementa promišljenosti neće biti moguće približiti narode. U savremenoj Evropi se suočavamo sa mnogim izazovima, a jedan od najvažnijih jeste potreba za razvijanjem dobrosusedskih odnosa, ne samo na nacionalnom nivou, već i na nivou regiona i opština.

Postoje ogromne razlike u uslovima za aktivno učešće građana u uspostavljanju bližih odnosa sa nacionalnim manjinama. Miroljubivi razlaz Čehoslovačke i bolan raspad Jugoslavije su dva skorija primera u centralnoj Evropi, koja pokazuju da ne postoje unapred pripremljena i gotova rešenja. Ono što je tu bitno jeste da ljudi treba da budu potpuno angažovani u tom procesu i da moraju raspolagati neophodnim sredstvima kako bi ubedili svoje sugrađane da će se njihovi životi poboljšati kroz saradnju, a ne otvaranjem starih rana.

Finansiranje ambicioznih programa razmena na polju kulture, sporta, privrede

itd. definitivno samo po sebi nije dovoljno. Lokalne i nacionalne političke vođe treba da prevaziđu tabue i da koriste diplomatiju kako bi rešile stare ili skorije svađe. U nedostatku diplomatskih napora, ekstremistima svih vrsta biće pružena prilika da se probiju u prvi plan i razbuktaju međunarodne odnose. Postoje, naravno, izuzeci zasnovani na dobrim ličnim odnosima: na primer, među-opštinska saradnja između Slovačke i Mađarske je dobra uprkos relativno napetoj klimi na nivou vlada.

Ukoliko su propisi koji upravljaju pristupom različitim dostupnim fondovima za podržavanje ekonomskog ili društvenog razvitka nejasni, rezultat može biti loš odnos između manjina i većinske populacije. Nadmetanje među kandidatima za takvo finansiranje mora biti, koliko je god to moguće, transparentno i objektivno. Na primer, čim se donese odluka koja se odnosi na nacionalnu manjinu koja živi u određenoj oblasti, bez obzira na to da li se radi o sistemu puteva ili opremi za škole, bolnice i tako dalje, potrebno je kontaktirati političke predstavnike i manjinske i većinske populacije i objasniti im ciljeve odluke i uticaj koji može imati na region. Za sprečavanje nesporazuma je bitna redovna komunikacija.

Pitanje političke zastupljenosti na različitim nivoima vlasti, od parlamenta pa sve do najmanjih opština je već bilo predmet diskusije. Stoga nemam nameru da govorim o metodama pomoću kojih su politički predstavnici izabrani ili o tome da li su ispunjena očekivanja izbornog tela.

Od suštinske važnosti je da različite lokalne vlasti treba da imaju uporedive budžete. Čim postoji bilo kakva sumnja počinju da kruže glasine, a to uvek pruža priliku onima koji izazivaju nevolje da igraju na nacionalističku kartu: manjina o kojoj je reč treba samo da kaže da raspolaže dovoljnim finansijskim izvorima jer jedan od njenih članova ima direktnog uticaja na proces donošenja odluka ili ako se nasuprot tome radi o manjku izvora, da je to zbog toga što nije zastupljena kako bi trebalo.

Ekonomski položaj nacionalnih manjina ne sme biti gori od položaja većine i obrnuto. Lokalno izabrani predstavnici su u boljoj poziciji da očuvaju ovu delikatnu ravnotežu, a da u isto vreme sarađuju sa lokalnim ili regionalnim NVO-ima. Komunikacija u lokalnim medijima i učestvovanje građana u javnim diskusijama o tekućim događajima stvara poverenje između građana i vlasti. Ponekad je potrebno da predstavnici centralne vlade posete datu opštinu i prodiskutuju o problemima sa lokalnim predstavnicima, jer to unapređuje rad koji obavljaju izabrani predstavnici ili članovi lokalnih NVO-a.

Takođe bih voleo da pomenem odnose sa romskom zajednicom koja čini važnu nacionalnu manjinu u Slovačkoj, čak najveću u Evropi po broju stanovnika. Gradovi i opštine se suočavaju sa ogromnim brojem problema, za koje neće moći da nađu trajna rešenja bez pomoći slovačke vlade, a možda čak i evropskih fondova. Postoje, međutim, uspešni primeri na lokalnom nivou u obrazovanju i osnivanju romskih organizacija sposobnih da preuzmu odgovornost za svoju zajednicu. Predstavnici izabrani na lokalnom nivou igraju u tome odlučujuću ulogu. Lokalne vlasti takođe moraju odigrati svoju ulogu u stvaranju radnih

mesta, a i manji građevinski projekti pomažu da se pokaže da postoje rešenja za ovaj problem.

Najbolje rezultate u pogledu učešća Roma u javnim poslovima postigli smo tako što smo ih ohrabrivali da učestvuju u aktivnostima opštinskih savetodavnih komisija (komisije za socijalne poslove, obrazovanje, sport i naročito kulture). S druge strane, naš pokušaj da formiramo komisiju koju bi činili samo Romi bio je neuspešan.

Tokom poslednjih nekoliko godina bili smo svedoci mnogih podela među novim demokratijama u istočnoj Evropi. Došlo je vreme (pogotovo za zemlje koje su pred prijemom u članstvo Evropske unije) da zaboravimo razlike iz prošlosti i da postanemo otvoreniji za potrebe obrazovanja na maternjem jeziku. Projekti koji uključuju partnerske gradove ili regione, od čije koristi mogu imati obe strane, povezani su zarad postizanja pozitivnih rezultata.

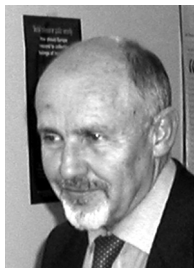
Moja iskustva sa multilateralnim opštinskim projektima koji uključuju nacionalne manjine su pozitivna. Nije lako pripremiti programe koji obuhvataju učenike srednjih škola zbog nedostatka njihovog interesovanja za javne poslove, ali kada se jednom uspostavi uspešan program, mladi ljudi postaju dobri emisari.

Ne smemo zaboraviti ni starije građane čije su mogućnosti da putuju ograničene, naročito u postkomunističkim zemljama. Oni često žive u prošlosti, prepuni su predrasuda, imaju poteškoća da razumeju nove međunarodne situacije, ali imaju znatan uticaj na mlađu generaciju. Bake i dede su ponekad jedine osobe sa kojima deca imaju priliku da razgovaraju, s obzirom na to da njihovi roditelji za to nemaju vremena. Shodno tome, verujem da вреди ulagati napore u razvijanju prijateljskih odnosa između klubova starijih građana u pobratimljenim gradovima i na nacionalnom i na međunarodnom nivou.

Dame i gospodo, kao neko ko ima iskustva na ovom polju, pokušao sam da objasnim kako sagledavam problem sa lokalne i regionalne tačke gledišta. Najzad, voleo bih da vas uverim da su lokalno i regionalno izabrani predstavnici Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti u potpunosti svesni doprinosa koji mogu dati za unapređivanje i primenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

RADIONICA 1 – UČEŠĆE

Komentar: ekonomsko učešće nacionalnih manjina



Alan Filipš

Bivši Prvi potpredsednik Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju

Uvod

Raspad Sovjetskog Saveza i promene u pravcu demokratije i slobodnog tržišta tokom 90-tih godina doveli su do temeljnih ekonomskih promena. U nekim zemljama ljudi su preko noći zapali u siromaštvo zbog propadanja banaka, javne institucije su često transformisane u privatna preduzeća, te je bilo i dobitnika i gubitnika. U kontrolisanim privredama od pre jedva nešto više od decenije, državna tela su zapošljavala mnoge Rome na prostim poslovima. Nakon promena, mnogi su otpušteni prolazeći kroz promene od siromaštva do bede. Neke druge zajednice su prosperirale zahvaljujući novim slobodama i prekograničnoj mobilnosti. Globalizacija i rastuće unutrašnje siromaštvo gradova imalo je uticaja i na severnu Evropu. Iskustva sa sredinom koja se menja imaju i manjine, a neke manjine se suočavaju sa većim ekonomskih poteškoćama od celog društva, mada to nije uvek slučaj. Osim toga, manjinske zajednice nisu homogene i unutar njih mogu postojati značajna socijalna, ekonomska i kulturna cepanja.

Ovaj kratak tekst je napisan sa ciljem da stimuliše diskusiju na konferenciji koja se održava radi obeležavanja petogodišnjice stupanja na snagu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina („Okvirna konvencija”). On istražuje neka od važnih pitanja koja su iskrsla tokom monitoringa delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina. Sadrži neka opšta zapažanja o Okvirnoj konvenciji i pitanje učešća u uobličavanju Okvirne konvencije i njenog monitoringa. Međutim, ovaj je rad prevashodno fokusiran na član 15. Okvirne konvencije, koncentrišući se na aspekte ekonomskog učešća.

Rad je preuzeo činjenice iz čitavog niza izvora uključujući Državne izveštaje o primeni Okvirne konvencije, Mišljenja i Preporuke Savetodavnog komiteta i Rezolucije Komiteta ministara. Isti se oslanja i na autorovo lično iskustvo sa Savetodavnim komitetom, između 1998. i 2002. godine i usredsređen je na pitanja politike i kreiranje programa. Inspirisan je dragocnim izveštajem dr Marka Velera¹ sastavljenog za ovu konferenciju i može dopuniti neka njegova razmišljanja. Međutim, stavovi izneti u ovom radu odražavaju stav autora. Rad je fokusiran prevashodno na član 15. Okvirne konvencije. Velerov tekst daje pregled Mišljenja Savetodavnog komiteta i pokriva aspekte u vezi sa delotvornim učešćem kao temeljnim pravom: u državnoj strukturi, u okviru zastupljenosti izvršne vlasti u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu. Na odgovarajući način on oslikava Savetodavni komitet i koncentriše se na učešće u političkom životu. Skoro tri četvrtine paragrafa u prvih 24 Mišljenja Okvirne konvencije, formulisanih i objavljenih do septembra 2003. godine o članu 15. Okvirne konvencije, posvećeno je aspektu javnih poslova koji će

¹ Vidi stranu 69.

„stvoriti neophodne uslove za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji ih se tiču“²

U svojim zaključcima, Veler naglašava potrebu za pouzdanim i sveobuhvatnim statističkim izveštajima i potrebu da vlade uspostave svoje sopstvene mehanizme monitoringa i izveštavaju o rezultatima otvoreno i redovno. Ovaj tekst dublje istražuje neke od tih aspekata, stavljajući akcenat na to kako mehanizmi monitoringa Okvirne konvencije mogu doprineti tome. Uz to, članak više teži da Mišljenja Savetodavnog komiteta izrađena na osnovu članu 15, postavi u širi kontekst, nego da udvostruči već dovršene dragocene analize.

Član 2. Okvirne konvencije utvrđuje da se Konvencija mora primenjivati sa dobrom namerom, u duhu razumevanja i tolerancije. Stoga se izazov sastoji u pretvaranju Okvirne konvencije u živ instrument koji unapređuje međusobno razumevanje i toleranciju. Potpomaganje delotvorne primene Okvirne konvencije je dobar indikator za postojanje dobre namere.

**Učešće sa
dobrom namerom**

Preambula jasno pokazuje da je zaštita nacionalnih manjina od suštinskog značaja za stabilnost, demokratsku bezbednost i mir, da je pluralističko i istinsko demokratsko društvo neodvojivo povezano sa poštovanjem identiteta pripadnika nacionalnih manjina i da stvaranje klime tolerancije i dijaloga omogućava da kulturna raznolikost bude izvor obogaćenja za svako društvo.

Svaki se član Okvirne konvencije mora sagledavati u tom kontekstu i mnoge države znaju da će Evropska unija takođe gledati na primenu Okvirne konvencije kao na pokazatelj u kojoj su meri zadovoljeni kriterijumi za priključenje, formulisani od strane Evropske unije 1993. godine u Kopenhagenu.

Nesrećna je okolnost što se izrada nacrtu Okvirne konvencije, za razliku od ove konferencije, obavljala iza zatvorenih vrata vlada. Mada su jedna ili dve vlade imale dobar sluh da u svoje delegacije uključe po jednog eksperta iz redova nacionalnih manjina, da bi se član 15 drugačije formulisao, države Saveta Evrope nisu stvorile neophodne uslove za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u izradi Okvirne konvencije, instrumenta koji na njih posebno utiče. Njihovo ponašanje nije bilo u skladu sa Okvirnom konvencijom koja se upravo pojavila. Stoga ne iznenađuje što je Okvirna konvencija bila izložena žestokim kritikama mnogih stručnjaka i nekih manjinskih organizacija. Na prvoj konferenciji inauguracije, koja je održana novembra 1998. godine, jedan je istaknuti naučnik³ izložio oštru kritiku Okvirne konvencije i njenog mehanizma monitoringa. Na početku svog rada, Savetodavni komitet je bio suočen sa izvesnim antagonizmom i suštinskim skepticizmom.

2 Kompletan tekst Okvirne konvencije se može naći na veb stranici Saveta Evrope: <http://www.coe.int/minorities/>.

3 Gudmundur Alfredsson, "A frame with an incomplete painting: comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures" (Okvir sa nedovršenom slikom: poređenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina sa međunarodnim standardima i procedurama monitoringa), (2000) *International Journal on Minority and Group Rights*, str. 291.

Primena Okvirne konvencije

Jezik Okvirne konvencije daje državama ugovornicama značajnu odgovornost u njenoj primeni. Konvencija i Objašnjenja⁴ vrlo jasno daju na znanje da ugovornice moraju inicirati ne samo zakonodavstvo, već i državnu politiku za sprovođenje svojih obaveza. Potrebno je transformisati zakonodavstvo i državnu politiku u mere koje garantuju da se podržava vladavina prava i da su inicirani akcioni programi. Vladavina prava može iziskivati ustavne promene, ustavno pravo, nove zakonske propise i centralne i lokalne upravne odluke. To će, zauzvrat, zahtevati tumačenja, širenje, obuku, nove poduhvate sa sredstvima i budžetima. Obuhvataće sudije, tužioce, advokate, sudske službenike i policiju, ali ako je cilj delotvorna primena zakona, tada ga šire društvo mora osećati svojim i mora ga ceniti. Kasnije ću se vratiti na ovu temu.

Programi akcija za obezbeđivanje delotvornog učešća u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu su još složeniji. Oni iziskuju državnu politiku, vladine prioritete, kao i politike i programe u mnogim ministarstvima. To iziskuje planiranje, dobru komunikaciju i koordinaciju, ogledne planove rada, primenu centralnih i lokalnih mehanizama za raspodelu budžeta i resursa. To uključuje više zvaničnike vlade, funkcionere lokalne uprave, sposobne menadžere, dobre agencije i iskusno i predano osoblje.

Civilno društvo može i zaista radi sa vladama, ne samo da bi se osiguralo da se takve mere odobre, već i da bi se pomoglo u rešavanju izazova njihove primene.

Ako hoćemo da se međunarodni zakoni delotvorno primenjuju, oni u velikoj meri moraju biti priznati i cenjeni od strane društva u celini, a ne tretirani kao državna tajna, ograničeni na domen ministarstva inostranih poslova i degradirani za paradijanje pred međunarodnim posmatračima. Civilno društvo ima ključnu ulogu saučesnika u priznavanju i širenju tih vrednosti koje se predstavljaju i tumače iz standarda. Civilno društvo može pomoći promovisanju ovih vrednosti u širim razmerama unutar društva, bez obzira na to da li ljudi žive u seoskim ili gradskim područjima, da li su mladi, stari, muškarci ili žene, u svim segmentima zapošljavanja, podjednako kod većine i kod manjina. Možda će biti potrebno angažovati najrazličitije posrednike, uključujući medije, stručnjake među kojima su i učitelji, poslodavci, organizacije kako bi se iznašla sveobuhvatna raznolikost angažovanja pojedinaca, porodica i zajednica.

Instrumenti poput Okvirne konvencije treba da se razvijaju zajedno sa istraživanjem običaja i praksi i promenom okruženja. Oni treba da se razvijaju organski, jačajući u prosvetenoj i plodotvornoj sredini. Shodno tome, zanimljivo je gledati sazrevanje Mišljenja Savetodavnog komiteta tokom vremena i kako se važnost određenih pitanja, na primer, obezbeđivanje valjanih statističkih podataka, priznaje i odražava u jednom izveštaju, a kako u narednim.

4 Objašnjenje uz Okvirnu konvenciju je tekst utvrđen od strane Saveta Evrope i može se naći u nastavku teksta Okvirne konvencije koji je preveden na mnoge jezike na adresi: <http://www.coe.int/minorities/>.

Postoji više načina na koje su države i Savetodavni komitet razmatrali ekonomske prilike manjina. Ovaj rad posebno razmatra državne izveštaje⁵ i Mišljenja⁶ na osnovu člana 15, mada mnoga Mišljenja povezuju pitanja diskriminacije iz člana 4. sa pitanjima delotvorne jednakosti u članu 15. Takođe je važno voditi računa o delokrugu primene Okvirne konvencije u svakoj zemlji posebno, o pitanjima identiteta i opštim zapažanjima u Odeljku II o potrebi za dobrim statistikama. Osim toga, rezime i glavni nalazi mogu biti dobri pokazatelji u identifikovanju ključnih problema.

Mišljenja su pažljivo izrađena da bi, iz godine u godinu, podstakla države u pravcu jačanja primene Okvirne konvencije. Pohvaljuju se zapažene dobre prakse, dok je kritika umerena kako bi situacija odgovarala hijerarhiji kritičizma. Savetodavni komitet može biti „zabrinut“, može biti i „duboko zabrinut“ ili pak njegova najoštija kritika beleži kako nešto „nije saglasno sa Okvirnom konvencijom“. Energična kritika se slabo praktikovala i retko da se koristila više od dva ili tri puta u 70 ili 80 paragrafa kritičkog Mišljenja.

Sveobuhvatni pristup

Učešće u privrednom životu

Veler primećuje da su u nekim slučajevima (navodi Bugarsku) vladine agencije angažovane u ekonomskim istraživanjima otkrile da su u nekim područjima sa kompaktnim manjinskim stanovništvom, ekonomski i životni pokazatelji lošiji. Jedan nedavni „alternativni izveštaj“⁷, ponekad nazivan NVO paralelan izveštaj ili izveštaj iz senke, koji je podnela bugarska nevladina organizacija „Internetička inicijativa“, potvrđuje to dokazima o položaju Pomaka, Turaka i Roma.

*Geografski
koncentrisane
nacionalne manjine*

Nasuprot tome, on primećuje da je danska vlada jasna u tome da se ne mogu detektovati nikakve ekonomske razlike u odnosu na pripadnike nemačke nacionalne manjine. Možda ova informacija izgleda neutralna, ali je ipak korisna.

Državni izveštaj Ujedinjenog Kraljevstva pruža suštinske informacije o zapošljavanju manjina. Zaista, skoro je jedna trećina obimnog državnog izveštaja od 320 paragrafa posvećena izveštavanju o članu 15, od čega se oko 37 paragrafa odnosi na učestvovanje u društvenom životu, a neki od njih na zapošljavanje. Ostalih 24 paragrafa je u potpunosti posvećeno pitanjima zapošljavanja koja utiču na manjine i na vladine mere koje se time bave.

Izveštaj sadrži informacije o raznim forumima, poslovno-savetodavnim servisima, specijalnim programima usmerenim na siromašne krajeve i indirektno o nezaposlenosti crnačke omladine, savetima za obuku i preduzetništvo, kao i o planovima daljeg rada.

5 To je naziv dat informacijama koje su države ugovornice u obavezi da dostavljaju na osnovu člana 25. Okvirne konvencije. Iste se i objavljuju na <http://www.coe.int/minorities/>.

6 Na osnovu člana 26, Savetodavni komitet procenjuje adekvatnost mera koje su države ugovornice preduzele, i to se naziva „Mišljenjima“, lako se mogu pronaći ako se navedu država ili član, na veb stranici Saveta Evrope. Ona se stavljaju na veb stranicu čim Savet ministara usvoji razoluciju. Poneka države ranije objavljuju ova mišljenja. Vidi <http://www.coe.int/minorities/>.

7 Do istih se često može doći preko linka <http://www.coe.int/minorities/> pod linkom za nevladine organizacije do Centra za dokumentovanje i informisanje o manjinama u Evropi. Međutim, nevladine organizacije nisu baš sistematične u dostavljanju istih radi šireg publikovanja na internetu.

Isticanje „dodatnih mera“ je takođe obrađeno u izveštaju vlade Srbije i Crne Gore, u kom je dat opis nekih ekonomskih mera, preduzetih u cilju unapređivanja ravnopravnosti u regionima nastanjenim nacionalnim manjinama. Te su oblasti u poređenju sa ostalim regionima u državi nerazvijene. Izveštaj se posebno bavi nizom ekonomskih mera preduzetih u tri opštine na jugu Srbije, nastanjene albanskom nacionalnom manjinom. Takođe upućuje na održavanje mini-donatorske konferencije za opštinu Dimitrovgrad, nastanjenu pripadnicima bugarske nacionalne manjine, za pomoć unapređivanju ekonomske ravnopravnosti u ovom regionu.

Manjine su često koncentrisane u pograničnim regionima koji se suočavaju sa znatnim ekonomskim teškoćama, bivajući često udaljene od glavnog grada i centara ekonomskog rasta. U takvim okolnostima je često teško odrediti da li su članovi manjine u dvostruko nepovoljnom položaju. Slično je u Ukrajini, gde je Savetodavni komitet uzeo u obzir činjenicu, da se čini da, dok nezaposlenost predstavlja problem koji pogađa šire društvo, neproporcionalno pogađa pripadnike nacionalnih manjina. To je delimično tako zbog činjenice što je veliki broj pripadnika nacionalnih manjina koncentrisan u oblastima suočenim sa posebno izraženim ekonomskim teškoćama, kao što je slučaj sa Zakarpatjem.

Romi su često koncentrisani u naseljima ili stanovima u propalim delovima gradova. Problemi Roma koji traže posao u jugoistočnoj Evropi su često povezani sa neposredovanjem identifikacionih dokumenata. Zbog toga je bilo zanimljivo videti kako se taj problem ponavlja u Rusiji. Nezaposlenost je predstavljala problem koji je pogađao široke slojeve društva, ali izgleda da neproporcionalno pogađa jedan broj pripadnika malih urođeničkih naroda na severu i određen broj drugih grupa. U nekim regionima, situacija je bila pogoršana zbog problema registracija što je dovelo do restrikcija u pristupu manjina tržištu rada.

Ekonomski odnosi sa „matičnim državama“

U Izveštajima država ugovornica, Mišljenjima Savetodavnog komiteta, Komentarima država ugovornica⁸ i u Rezolucijama Komiteta ministara⁹ ima malo pokazatelja o tome kako prekogranična saradnja između lokalnih i regionalnih vlasti ili prekodržavna saradnja između manjina i regionalnih vlasti može dovesti do prosperiteta.

Mišljenja o određenom broju država, među kojima su Albanija, Jermenija, Hrvatska, Kipar, Estonija, Finska, Nemačka, Mađarska, Rusija, Rumunija, Slovačka i Ukrajina, otkrivaju neke od teškoća koje su manjine iskusile u uspostavljanju i održavanju slobodnih i miroljubivih kontakata preko granica. U mišljenjima se ističu teškoće prilikom dobijanja viza, ali se ne istražuju individualne i kolektivne ekonomske posledice po manjine i državu.

Na razočarenje, druge države, kao što su Rumunija sa svojom mađarskom i nemačkom nacionalnom manjinom, Slovačka sa mađarskom i rusinskom

8 Nakon što Savetodavni komitet formira Mišljenje, države ugovornice imaju 4 meseca da dostave svoje komentare na Mišljenje. Oni se obično nazivaju Komentarima i objavljuju se na <http://www.coe.int/minorities/>.

9 Postalo je običaj i praksa da Komitet ministara Saveta Evrope konsezzusom donosi rezoluciju na osnovu ključnih elemenata Mišljenja Savetodavnog komiteta. Vidi <http://www.coe.int/minorities/>.

manjinom, Srbija i Crna Gora sa svojom mađarskom, rumunskom, hrvatskom i albanskom manjinom ili Albanija sa grčkom nacionalnom manjinom, nisu se bavile ovom temom u podnetim državnim izveštajima. Slično tome, takođe bi bilo dragoceno sagledati način na koji je dijaspora jedne zajednice, poput etničkih Albanaca u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, slala novčane pošiljke u zemlju i doprinela njenom ekonomskom razvitku.

Savetodavni komitet je, shodno članu 17. Okvirne konvencije izneo svoju zabrinutost u vezi sa uvođenjem viznog režima između Slovačke i Ukrajine, čime je potencijalno ograničena prekogranična razmena između zajednica koje su uz granicu ili se nalaze u obe države.

Ohrabrivanje prekogranične saradnje i prosperiteta koji ona može doneti (vidi Preambulu Okvirne konvencije i član 18) zahtevaće pomnije ispitivanje kada budu uspostavljeni novi vizni režimi između novih članica Evropske unije sa Baltika, zatim Republike Češke, Slovačke, Mađarske i Slovenije i njihovih suseda van područja Evropske unije.

Jezičke i kulturne spone mogu često značiti prednost. Međutim, izgleda da u Estoniji nezaposlenost nesrazmerno više pogađa nacionalne manjine. Nacionalne manjine su koncentrisane u oblastima koje su suočene sa posebno ozbiljnim ekonomskim teškoćama. U Mišljenju su istaknuti problemi uzrokovani visokim nivoom poznavanja jezika koji se zahteva za određene struke i koji negativno utiče na zapošljavanje manjina.

Zapošljavanje manjina u javnim službama, naročito kao državnih službenika je važno i predstavlja oblast nad kojom država ima direktnu kontrolu u upravljanju i praćenju. Zapošljavanje manjina u okviru javnih službi može pomoći obezbeđivanju toga da pružanje usluga uzme u obzir jezičke i kulturne potrebe zajednice, pri čemu se ukazuje na zajedničko vlasništvo nad obrazovanjem, zdravstvenom negom i socijalnim uslugama, između ostalog. Za poverenje među zajednicama je naročito važno da se vidi u kojoj meri manjine učestvuju delotvorno u vladavini prava i da li su zaposlene na svim nivoima vojske, policije i sudstva. Učešće manjina u državnoj službi takođe može pokazati praktičnu angažovanost u formulisanju i primeni politika i programa koje su odredili političari. Izveštavanje država je u ovom poglavlju, sa nekoliko izuzetaka, bilo obično slabo.

Javni službenici

U izveštaju Ujedinjenog Kraljevstva je konstatovano da je dana 1. aprila 1998. ukupna zastupljenost etničkih manjina u državnim službama iznosila 5,7%. To je jedva nešto više od cifre od 5,4% u ekonomski aktivnom stanovništvu. Međutim, svesni smo da je potrebno usmeriti pažnju na poboljšanje zastupljenosti na raznim nivoima upravljanja, naročito na rukovodećim funkcijama, gde je zastupljenost etničkih manjina niža od 2%; u 1998. godini je 1,6% rukovodećih javnih službenika bilo iz redova etničkih manjina.

Suprotno tome, izveštaji Norveške, Švedske i Nemačke nisu sadržavali napomene o zaposlenosti nacionalnih manjina u javnim službama.

Državni izveštaj Hrvatske je sadržao dragocene podatke o zaposlenosti

nacionalnih manjina u državnoj administraciji jula 2000. godine. Savetodavni komitet je, međutim, izrazio zabrinutost zbog nezadovoljavajućeg nivoa zaposlenosti Srba i ostalih nacionalnih manjina. Samo su 2,8% zaposlenih koji su radili u organima državne uprave (isključujući ministarstvo unutrašnjih poslova i ministarstvo odbrane) bili pripadnici srpske nacionalne manjine, a svega je dva Roma bilo zaposleno u ovim telima.

Uz to je zabeleženo da su niski nivoi zaposlenosti nacionalnih manjina u izvršnoj vlasti i sudstvu delimično rezultat prethodnih diskriminativnih mera (često povezanih sa konfliktom iz 1991-95) uperenih protiv srpske manjine. Savetodavni komitet je koristio svoj najžešći rečnik konstatujući da ove okolnosti nisu bile saglasne sa članom 15. Okvirne konvencije.

Nasuprot tome, izveštaj Srbije i Crne Gore, osim što pruža dragocene podatke o specijalnom programu za regrutovanje etničkih Albanaca u policiju na području južne Srbije i Crne Gore, nema drugih podataka u vezi sa zapošljavanjem manjina u javnim službama.

Korišćenje zemlje Zemlja ima poseban značaj za urođeničke zajednice.

U Mišljenju o Danskoj je priznato da samouprava za Grenland i Farska ostrva predstavlja važan sporazum koji doprinosi delotvornom učešću pojedinaca zainteresovanih za kulturni, socijalni i ekonomski život i javne poslove.

Savetodavni komitet je takođe pohvalio činjenicu da odluke o upotrebi budžetskih sredstava za unapređivanje Sami kulture i aktivnosti Sami organizacija sada donosi Sami parlament. Identifikovao je važnost okupljanja irvasa u stada, ribolova i lova za Samije kao urođeničkog naroda, pitanje prava na zemlju zavičaja Samija koja je od centralne važnosti za zaštitu Sami kulture i njihovog identiteta. Zahtevao je da se tekuća diskusija o pravima na zemlju u toj oblasti reši što ekspeditivnije, na način koji će doprineti zaštiti kulture Samija bez remećenja prava nesamijevskog stanovništva. Zahtevao je da se zadrži centralna uloga Sami parlamenta u ovom procesu i obezbede adekvatni resursi za Sami parlament u obavljanju ovih zadataka.

Slično tome, i u slučaju Norveške je zapaženo da je Sami parlament važno telo koje daje značajan doprinos delotvornom učešću pojedinaca koji su zainteresovani za kulturni, društveni i ekonomski život i javne poslove. Savetodavni komitet je zapazio da je postojao čitav niz pozitivnih mera namenjenih unapređenju delotvorne ravnopravnosti Samija i to je uporedio sa neadekvatnim merama za Rome.

U slučaju Švedske, Savetodavni komitet je priznao Sami parlament kao važno telo koje doprinosi delotvornom učešću. Stao je iza gledišta da status i uloga Sami parlamenta imaju potrebu za daljim razvojem, naročito ističući da je korišćenje zemlje područje u kome je učešće Samija od suštinske važnosti.

U Mišljenju o Švajcarskoj se izražava duboka zabrinutost zbog indirektno diskriminacije koja i dalje pogađa putujuće manjine, naročito u oblastima planiranja korišćenja zemlje, regulisanja izgradnje i regulisanja trgovine.

Ova diskriminacija proističe iz primene zakonskih propisa koji, mada ne postavljaju diskriminativne razlike, jednostavno ne uzimaju u obzir specifične karakteristike kulture putujućih manjina i njihovog načina života. Ovo je prvi put da je Savetodavni komitet identifikovao zemlju kao problem za Rome, mada u izvesnom broju država, naročito onih koje su sačinjavale bivšu Jugoslaviju, nedostatak ličnih dokumenata za Rome vodi do uskraćivanja mnogih prava uključujući i korišćenje zemlje.

U Hornou u Nemačkoj, jednu trećinu populacije su činili Lužički Srbi, zajednica koja je preseljena iz svoje dobro ukorenjene seoske zajednice. Savetodavni komitet je, imajući u vidu član 5, bio vrlo kritičan izražavajući svoju duboku zabrinutost zbog razaranja njihovih kuća, škole i davno podignute crkve da bi se dozvolilo iskopavanje lignita, pri čemu je selo uništeno. Međutim, zbog nedostatka informacija Savetodavni komitet nije uspeo da izloži komentar o mogućem uticaju ovih zbivanja na zapošljavanje unutar lužičko- srpske zajednice.

U Ukrajini je Savetodavni komitet zabeležio da je stopa zaposlenosti među krimskim Tatarima bila izuzetno visoka. Nadalje je konstatovao da je pitanje dostupnosti zemlji jedan od ključnih faktora u obezbeđivanju delotvornog učešća pripadnika naroda, koji je ranije bio deportovan u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu.

Većina Mišljenja izražava zabrinutost, a ponekad duboku zabrinutost zbog teškog socijalnog i ekonomskog položaja Roma. Ona uključuju nove demokratije u srednjoj i istočnoj Evropi: Hrvatsku, Republiku Češku, Mađarsku, Rumuniju i Slovačku. Međutim, ni dobro ukorenjene demokratije, među kojima su Nemačka i nordijske zemlje, nisu pošteđene kritike. Savetodavni komitet je posebno žestok u svojoj kritici situacije u Italiji, primećujući da su Romi godinama bili izolovani od ostalog stanovništva tako što su ih okupljali u logore, u kojima su uslovi života i higijenski uslovi bili više nego nezadovoljavajući.

Romi

U svom odgovoru na kritike¹⁰, države ukazuju na strategije za Rome koje su izrađene, mada ih organizacije civilnog društva često kritikuju kao nedelotvorne¹¹.

Savetodavni komitet se često poziva na član 4. (koji se odnosi na diskriminaciju i dopunske mere da bi se unapredila puna i delotvorna ravnopravnost u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života) u davanju Mišljenja o ekonomskim pitanjima Roma.

Savetodavni komitet je bio posebno zabrinut zbog diskriminacije Roma u Švedskoj u oblastima kao što su stambena pitanja i zapošljavanje. Ova zabrinutost je tipična za mnoga Mišljenja u vezi sa Romima, ali je Savetodavni komitet nastavio sa davanjem podrške inicijativama Ombudsmana protiv etničke diskriminacije i suzbijanja ovakvih praksi.

10 Ovi često indirektni odgovori dati su prilaganjem dokumenata o strategijama za integraciju Roma kao priloge komentarima. Vidi <http://www.coe.int/minorities/>.

11 Direktorata Saveta Evrope za socijalnu koheziju ima grupu specijalizovanu za pitanje Roma i maja 2003. god. sazvao je sastanak u Granadi, Španija da se ove strategije preispitaju. Romi su ih oštro kritikovali, a izveštaj o sastanku treba da bude objavljen krajem 2003. god.

Zabeleženo je da romske žene koje nose tradicionalnu odeću i dalje nailaze na diskriminativnu praksu u trgovinama i drugim privatnim radnjama, uprkos činjenici da su takvi postupci već bili sankcionisani u prošlosti. Ponovo je pohvalio uvođenje lokalnog mehanizma na inicijativu vlasti da se uspostavi mreža romskih žena zbog problema sa kojima se suočavaju.

U nedavno publikovanom Mišljenju o Švajcarskoj, Savetodavni komitet je takođe primetio da posebnu pažnju treba posvetiti ženama putujućih manjina prilikom primene ovakvih dodatnih mera. Ali više uopšteno, predložio je da prilikom planiranja daljih mera za unapređivanje pune i delotvorne ravnopravnosti putujućih manjina, švajcarske vlasti treba da povedu dosta računa o Preporuci Saveta ministara Rec (2001) 17 o poboljšanju položaja Roma/Cigana i putujućih manjina u Evropi na ekonomskom polju i na polju zapošljavanja. Pri tome se pozivalo na ekspertizu ostalih članova Saveta Evrope.

Razlike na osnovu lokacije, starosti i roda

U državnim izveštajima ima vrlo malo dokaza o tome kako rod utiče na zapošljavanje manjina, kao što je malo podataka dato i o pitanjima zapošljavanja manjina u različitim starosnim grupama. Državni izveštaji, dokazi koje su podnele organizacije civilnog društva i mišljenja koja su formirana na osnovu njih, uglavnom ne registruju problematiku životne dobi i rodne pripadnosti.

Ima i izuzetaka od pravila. U mnogim Mišljenjima, Savetodavni komitet konstatuje svoju duboku zabrinutost zbog prepreka koje i dalje ometaju delotvorno učešće Roma u ekonomskom i društvenom životu i negativnih uticaja na društveno-ekonomske prilike ove manjine kao celine, a posebno žena.

U Mišljenju o Albaniji se ukazuje na Strategiju za Rome koja treba da bude izrađena zajedno sa Savetodavnim komitetom, izražava se nada da će se obezbediti učešće romskih žena u primeni i da će za strategiju biti dodeljena odgovarajuća novčana sredstva. Korišćenje reči „nada” je donekle slaba.

Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu je izuzetak, jer konstatuje visok nivo nezaposlenosti zabeležen u slučaju žena iz Bangladeša i Pakistana i razlike između stope zaposlenosti onih koji su u životnoj dobi iznad i ispod 45 godina.

Prikupljanje podataka

Ujedinjeno Kraljevstvo retko pruža dobre statističke podatke, a u poslednje vreme Švajcarska je u svom državnom izveštaju dala najdetaljnije i najsofisticiranije podatke. Savetodavni komitet je pohvalio Hrvatsku zbog upotrebe statistike. Srbija i Crna Gora priznaju njenu važnost, iznoseći u svom izveštaju da se privodi kraju istraživanje vođeno sa ciljem formiranja baze podataka ili društvene mape da bi se utvrdio broj Roma. U izveštaju piše da će istraživanje utvrditi i broj romskih naselja, broj romske dece koja pohađaju osnovnu školu, broj Roma koji imaju socijalno i zdravstveno osiguranje i broj zaposlenih Roma¹².

12 *Romany Settlements, living conditions and possibilities of integration of the Roma in Serbia*, (Rom-ska naselja, uslovi života i mogućnosti integracije Roma u Srbiji), Božidar Jakšić i Goran Bašić, Etnički istraživački centar, Srbija.

Nasuprot tome, Nemačka nije izrazila takvo interesovanje i Savetodavni komitet je izrazio svoju zabrinutost i ukazao na potrebu da se načine suštinski naponi kako bi se osiguralo delotvorno učešće Romske/Sinti manjine, naročito u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i da se ove mere pažljivo nadgledaju prikupljanjem relevantnih podataka o njihovom uticaju na postizanje pune i delotvorne jednakosti.

Postoje mnogi razlozi za nedostatak dobrih statističkih podataka o Romima. Jedan je mali broj ljudi za koje se veruje da govore romski kao svoj prvi jezik ili koji žive u romskim naseljima i koji su u popisu stanovništva registrovani kao Romi. U Srbiji i Crnoj Gori je gore pomenuto istraživanje pokazalo da u romskim naseljima živi skoro trostruko više ljudi nego što ih je registrovano kao Roma. U mnogim zemljama, među kojima su Bugarska, Hrvatska, Rumunija i Slovačka, vlade spremno prihvataju činjenicu da je popisna statistika obmanjujuće niska i da je broj Roma možda čak dva ili tri puta veći od registrovanog. Član 3. Okvirne konvencije jasno kaže da „svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom”. Opiranje da se neko identifikuje kao Rom stvara značajne probleme onima u vladi, koji su uvereni da su potrebne dodatne mere i da je potrebno obezbediti dodatne izvore finansiranja. Postoje brojni razlozi zbog kojih ljudi ne žele da ih poistovećuju sa Romima. U ove se razloge ubrajaju kontinuirana diskriminacija i istorijska viktimizacija, uključujući i genocid.

Shodno tome, zbirka podataka o Romima i putujućim manjinama bila je problematična čak i za države koje su inače snabdevale Savetodavni komitet dobrim statističkim podacima. Međutim, od marta 2002. Savetodavni komitet je ovom pitanju posvetio mnogo više pažnje. Mada se potreba za boljim statističkim podacima navodila na raznim mestima u Mišljenju, odnedavno je dosledno uključena u Odeljak 2. Opštih napomena.

Mišljenje o Švedskoj je u potpunosti tipičan primer sadašnjeg načina razmišljanja u Savetodavnom komitetu i jasno objašnjava dilemu.

Generalno gledajući, monitoring primene Okvirne konvencije je zakomplikovan činjenicom što Švedska nije prikupila zvanične statističke podatke o etničkom sastavu stanovništva. Dok su neki podaci dostupni, između ostalog, o broju učenika koji stižu obrazovanje na manjinskom jeziku, vlasti priznaju da su njihove procene u vezi sa brojem pripadnika nacionalnih manjina neprecizne i da nisu dostupni detaljni podaci o njihovom statusu u ključnim oblastima kao što je zapošljavanje. U takvim okolnostima švedskim vlastima može biti otežano da vrše monitoring i preduzimaju delotvorne mere, a međunarodnim monitoring telima da se uvere da Švedska poštuje svoje obaveze prema Okvirnoj konvenciji.

Verovatno je Savetodavnom komitetu iz pouzdanih izvora tokom njegove posete rečeno, da u stvari kao i u drugim zemljama, postoje nebrojeni ozbiljni problemi.

U nastavku, Savetodavni komitet je priznao da u ovom kontekstu treba uzeti u obzir osetljivu prirodu ovih podataka, kao i istorijske razloge i da to

može sprečiti prikupljanje iscrpnih statističkih podataka koji se odnose na nacionalne manjine. Savetodavni komitet primećuje da je, s obzirom na to da među nekim nacionalnim manjinama postoji jasno opiranje da se prihvati prikupljanje takvih podataka, između ostalih i predstavnika švedskih Finaca, bilo zahteva za prikupljanjem tačnijih podataka na tom polju.

U Nemačkoj je Savetodavni komitet informisan da Sinti i Romi ne žele da ih prepoznaju kao takve i da su nemačke vlasti to pravo ispoštovala.

I pored toga, u svom Mišljenju o Švedskoj, Nemačkoj i skoro svim državama o kojima su Mišljenja formirana od marta 2002. pa naovamo, Savetodavni komitet je bio mišljenja da vlade treba da razmotre u saradnji sa nacionalnim manjinama, da li se mogu pokrenuti ili proširiti dodatne inicijative, poput procena zasnovanih na *ad hoc* proučavanjima, specijalna istraživanja, ankete ili bilo koje druge naučno ispravne metode, kako bi poboljšali opseg i tačnost podataka na ovom polju na način koji poštuje različite tačke gledišta pripadnika nacionalnih manjina o ovom pitanju. S tim u vezi, treba imati na umu Preporuku br. (97) 18 Komiteta ministara o zaštiti ličnih podataka prikupljenih i obrađenih u statističke svrhe.

Međutim, u najnovijim Mišljenjima nije bilo nijednog upućivanja na potrebu za podacima razloženim prema starosnoj dobi, rodu i lokaciji.

Komitet ministara Saveta Evrope se složio da će u drugom krugu izveštavanja koji kreće u februaru 2004, od suštinskog značaja biti da izveštaji pružaju relevantne statističke podatke.

Monitoring i ocena Operativno je potrebna podrška za unutrašnji monitoring i spoljnu ocenu programa. Savetodavni komitet je informisan da su mnoge države razvile strategije za integraciju Roma. Savetodavnom komitetu i Komitetu ministara je data pozamašna dokumentacija, ali su ipak i pored opsežne dokumentacije rezultati bili ograničeni i bilo je teško prepoznati učinak. U Savetu Evrope, a i drugde se pripremaju nove inicijative za unapređenje delotvornog učešća Roma u monitoringu i evaluaciji programa koji su doneti da bi im se pomoglo¹³. To bi moglo imati poseban značaj za Rome i dodatnu korist za vlade i Savet Evrope da jasnije vide kako se primenjuje Okvirna konvencija.

Zaključci Manjinska prava, kao deo ljudskih prava, univerzalna su i nedeljiva. Ekonomska, socijalna i kulturna prava su isto tako značajna i važna kao građanska i politička prava. Okvirna konvencija stavlja naglasak na državnu politiku vlada koliko i na nacionalno zakonodavstvo, dok je primenjivanje politika i zakona od suštinskog značaja da se sa reči pređe na dela.

Ovaj rad potkrepljuje Velerov zahtev za pouzdanim i celovitim izveštajima, specifičnim podacima i boljim izveštavanjem država i NVO-a o ovom pitanju. Savetodavni komitet je ponudio izvestan broj praktičnih predloga o tome kako bi se to moglo izvršiti, a svaka vlada treba da razmotri kako može pokazati da su sve zajednice, starosne grupe i oba pola ravnopravno zastupljene u njenim javnim i državnim službama.

13 Prezentaciju o ovoj temi je imao INTRAC (<http://www.intrac.org/>) na Sastanku OEBS-a o primeni, održanog u Varšavi od 6. do 17. oktobra 2003. god. i privukao je značajnu pažnju.

Ovaj tekst je, između ostalog, stavio naglasak na unapređivanje široke participacije u monitoringu primene Okvirne konvencije na lokalnom nivou. Savetodavni komitet je već uspostavio dobre veze sa lokalnim ombudsmanima i budući izazov će uključiti rad sa njima da bi se pomaglo jačanju kapaciteta i Savetodavnog komiteta i ombudsmana.

Takođe je potrebno dalje istraživati kako posebna kultura manjina može ojačati ekonomski razvoj, a naročito kako manjine mogu intenzivirati razmenu sa svojim matičnim zemljama. Putem specijalnih programa, u buduću treba nastaviti sa istraživanjem dobrih praksi i biće važno upozoriti da se može povećati ekonomski hendikep perifernih regiona jer „globalna ekonomija“ privlači više ljudi i resursa u glavne gradove na njihovu štetu. Slično privredama 10 novih država članica Evropske unije i privreda 15 dosadašnjih članica se takođe primetno menja. Uticaj pogranične trgovine između država unutar i izvan proširene Evropske unije može takođe imati ozbiljan uticaj na manjine.

Korišćenje zemlje je važno pitanje u velikom broju Mišljenja. To se moglo očekivati kod problema urođeničkih zajednica poput Sami naroda ili Malih naroda na dalekom severu Rusije, ali je to takođe bio problem putujućih Roma u Švajcarskoj i krimskih Tatara u Ukrajini. U drugom krugu izveštavanja bi bilo korisno detaljno istraživanje ovog problema, a naročito registracije ljudi i zemljišta. Razvojni projekti NVO-a koji uključuju manjine možda mogu ponuditi izvestan uvid po tom pitanju.

Savetodavni komitet bi takođe trebalo da razmotri kako može produbiti vlastito razumevanje pitanja ekonomskog isključivanja manjina. U idealnom slučaju, više članova Savetodavnog komiteta treba da budu po struci ekonomisti ili da imaju iskustava sa programima zapošljavanja. Međutim, nije verovatno da će doći do suštinske promene u profesionalnoj ekspertizi Savetodavnog komiteta. I pored toga, Savetodavni komitet bi mogao promovisati dalje istraživanje ovih problema, podsticanjem dalje obuke u monitoringu i procenjivanjem programa zapošljavanja. Mogao bi sarađivati sa drugima unutar i izvan Saveta Evrope, uključujući UNDP i OEBS, planirati radionicu za pažljivije razmatranje ovih pitanja i preduzeti mere za detaljnije istraživanje delotvornog ekonomskog učešća u drugom krugu izveštavanja.

U bavljenju ovim ekonomskim pitanjima koja su ključna za individualno dostojanstvo i kolektivni prosperitet nacionalnih manjina preostaju mnogi izazovi.

Radionica 2 – Pripadnici nacionalnih manjina i mediji

**Predsedavajući: Marju Lauristin, profesorka, Univerzitet u Tartu,
bivši član Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju**



Radionica 2 – Mediji

Izveštaj: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju pripadnika nacionalnih manjina i medija (1998–2003)

Karol Jakubović

Ekspert, Nacionalni savet za difuziju Poljske; zamenik predsedavajućeg, Upravni odbor za medije, Savet Evrope



Uvod

U ovom referatu predlažem da se:

- da pregled pitanja koja je Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (u daljem tekstu: „Savetodavni komitet”) identifikovao u svojim Mišljenjima u skladu sa relevantnim odredbama Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (u daljem tekstu: „Okvirna konvencija”) o medijima i koja Savet ministara navodi u svojim Rezolucijama, i da se analizira kako su se njima bavila tela za monitoring, uključujući donete preporuke;
- da kritička ocena tumačenja koja su sačinila tela za monitoring Okvirne konvencije ističući dodatne vrednosti / nedostatke Okvirne konvencije. Ova se kritička ocena može odnositi, gde je to relevantno, na postojeće domaće zakonodavstvo i prakse, kao i na druge relevantne međunarodne standarde na polju medija, uključujući njihovo tumačenje od strane tela za monitoring međunarodnih ugovora;
- izložiti u glavnim crtama neke pojedinosti za dalju analizu i diskusiju u oblastima koje su ili koje nisu razmotrila tela za monitoring na polju medija.

Da bi se to uradilo bilo bi korisno započeti sa razvijanjem bazičnog opšteg modela za različite oblike akcija, zamišljenih da unaprede ciljeve Okvirne konvencije. Ako se sačini pregled velikog mnoštva međunarodnih instrumenata i dokumenata posvećenih pitanjima prava nacionalnih manjina na polju medija, može se izraditi tipologija tih prava i načina na koji ih treba štiti i garantovati.

Prevashodni principi su ovde, naravno, oni koji se odnose na poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, jednakosti i jednakog dostojanstva za sve pojedince, uživanje prava i sloboda bez diskriminacije i jednaku zaštitu prava. Ova su prava sadržana, između ostalih dokumenata, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (članovi 1,2,7,10,26), u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (članovi 2,14,20,26,27), u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i u članovima 20. i 21. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima, usvojene 2000. godine. Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima izlaže u članu 1. opštu zabranu diskriminacije na bilo kojoj osnovi, uključujući pripadnost nacionalnim manjinama.

Ovome se mora pridodati poštovanje kulturne različitosti i kulturnih prava, kao što je definisano u Deklaraciji o kulturnoj različitosti Komiteta ministara Saveta Evrope, koja je usvojena 2000. godine, u članu 22. Povelje o osnovnim pravima i u Univerzalnoj deklaraciji o kulturnoj različitosti, usvojene na 31. zasedanju Opšte konferencije UNESCO-a. Takođe je vrlo važno – kako je to razjašnjeno u Preporuci br. R (97) 21 Komiteta ministara Saveta Evrope o Medijima i unapređivanju kulture tolerancije – da postoji kultura tolerancije i razumevanja između različitih etničkih, kulturnih i verskih grupa u društvu.

1. Manjinska medijska prava: pregled

U nastavku ćemo nastojati da sastavimo - na osnovu deklaracija opštih principa, političkih tekstova i ugovornih odredaba kao takvih – jednu, u granicama mogućeg kompletnu listu manjinskih prava u medijima i načine obezbeđivanja njenog pridržavanja. Prva očigledna razlika je između negativnih i pozitivnih ciljeva takvih napora. Negativni ciljevi se odnose na napore da se eliminišu društvene pojave koje sprečavaju pridržavanje i unapređivanje ovih principa i primenu prava. Nasuprot njima, pozitivni ciljevi se odnose na akcije zamišljene da osiguraju ostvarivanje manjinskih prava.

1.1. Negativni ciljevi unapređivanja manjinskih prava na medije

Primer za negativne ciljeve je Politička deklaracija koju su ministri zemalja članica Saveta Evrope usvojili na završnoj sednici Evropske konferencije za borbu protiv rasizma (Strasbur, 11-13. oktobar 2000), a koja se odnosi na „borbu protiv marginalizacije i socijalnog isključivanja“, „borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije“ i na „sprečavanje rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije, antisemitizma i relevantnih primera netolerancije“.

U pogledu medija, neki elementi negativnih ciljeva nabrojani su u Preporuci br. R (97) Komiteta ministara Saveta Evrope o medijima i unapređivanju kulture tolerancije, gde su medijske kuće pozvane da:

- izbegavaju uvredljivo stereotipno prikazivanje članova kulturnih, etničkih ili verskih grupa u publikacijama i programskim servisima;
- tretiraju ponašanja pojedinaca, a da to ne povezuju sa njihovom pripadnošću takvim zajednicama gde to inače nije bitno;
- otklanjaju arogantnost koja se nalazi u osnovi netolerantnih opaski koje iznose voditelji tokom intervju, reportaža, diskusija itd.

Drugi primer za to je obaveza koju su na sebe preuzele zemlje KEBS-a na sastanku Eksperata za nacionalne manjine održanog 1991. godine: „da se niko ne diskriminiše na osnovu ... jezika“. Sa svoje strane, Preporuka R (97) 20 Komiteta ministara Saveta Evrope o „govoru mržnje“ konstatuje u Principu 1 da:

vlade zemalja članica, javne vlasti i javne institucije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i zvanična lica, imaju posebnu odgovornost da se *uzdržavaju* od izjava, naročito datih medijima, koje bi bile s razlogom shvaćene kao govor mržnje ili kao govor koji će verovatno proizvesti dejstvo ozakonjenja, širenja ili promovisanja rasne mržnje, ksenofobije, antisemitizma ili drugih oblika diskriminacije ili mržnje zasnovane na netoleranciji. Potrebno je da se takve izjave *zabranjuju i javno osuđuju* kadgod se pojave [dodatno naglašeno].

Kada je o ovome reč, takođe treba da pomenuti Opštu političku preporuku br. 6 ECRI-ja: borba protiv širenja rasističkih, ksenofobičnih i antisemitskih materijala preko interneta (2001).

Kada napore usmerimo ka služenju pozitivnim ciljevima, ubrzo postaje jasno da se dalje mogu podeliti na dve grupe:

*1.2. Pozitivni ciljevi
unapređivanja
manjinskih prava na
medije*

1. one koji teže da pomognu manjinama u uživanju njihovih prava na medije;
2. one koji teže da osposobe manjine da aktivno primenjuju svoja prava na medije na različite načine.

Pružanje pomoći u uživanju manjinskih prava na medije sadrži u sebi akcije da se manjinama omoguće medijske usluge na njihovim jezicima. To je glavni cilj člana 11. Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima. U istom članu, ugovornice se takođe obavezuju da garantuju slobodu direktnog prijema i da neće ometati preuzimanje programskih usluga iz susednih zemalja na jeziku koji se koristi u istom ili slično obliku sa regionalnim ili manjinskim jezikom.

Takođe je važno pravo realnog prikazivanja u medijima, kako je zapisano Preporuci 1277 (1995) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o migrantima, etničkim manjinama i medijima:

Migranti i etničke manjine imaju pravo da budu prikazane u medijima sveobuhvatno i nepristrasno. To je preduslov ako se želi da svi građani steknu racionalniji pogled na imigraciju i multikulturalizam i prihvate kao sebi ravnne osobe imigrantskog porekla ili članove etničkih manjina.

Važan aspekt napora da se pomogne uživanju manjinskih prava na medije jeste područje obuke. Na primer, Preporuka br. R (97) 21 Komiteta ministara Saveta Evrope o medijima i unapređivanju kulture tolerancije, ohrabruje škole žurnalizma i ustanove medijske obuke, kao i same medije da uvedu u svoje nastavne planove specijalizovane kurseve o pitanjima kao što su uključivanje medija u multietnička i multikulturalna društva; doprinos koji mediji mogu dati boljem razumevanju različitih etničkih, kulturnih i verskih zajednica; pitanja profesionalnih standarda tolerancije i netolerancije. Slična zamisao izneta je u Preporuci 1277 (1995) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope o migrantima, etničkim manjinama i medijima. Prema toj preporuci, ove i druge mere bi trebalo da podstaknu medije da, na primer:

- izrade adekvatne propise za programske usluge koji pomažu da se unapredi integracija svih pojedinaca, grupa i zajednica, kao i proporcionalno vreme emitovanja za različite etničke, verske i druge zajednice;
- razviju multikulturalni pristup u programskim sadržajima;
- promovišu multikulturalni pristup u programima koji su posebno prilagođeni deci i omladini.

Oснаživanje se odnosi na različite oblike pristupa (vidi kasnije stranu 132, o dvosmislenom korišćenju ovog termina u Okvirnoj konvenciji) i učešća u radu

medija i u ustanovama u vezi sa medijima. Ovde, obaveze država mogu biti dvojake prirode, kao što se vidi u članu 9.3. Okvirne konvencije:

- negativne, to jest da ne sprečavaju ili ometaju akcije pripadnika nacionalnih manjina (u ovom slučaju: osnivanje i korišćenje štampanih medija);
- pozitivne, to jest zahtev da se pokrenu afirmativne akcije kako bi se nacionalne manjine osposobile da aktivno ostvaruju prava, bilo u okviru delokruga državnih vlasti (na primer, dobijanje dozvole za emitovanje ili raspodela frekvencija), bilo tamo gde državne vlasti mogu pomoći nacionalnim manjinama (pružanje finansijske pomoći¹ da se, na primer, osnuju štampani mediji, što je nešto što nacionalne manjine mogu inače raditi i same, bez potrebe dobijanja bilo kakve dozvole ili ovlašćenja).

U opštem smislu, to je povezano sa zahtevom, izraženim u Deklaraciji o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina Ujedinjenih nacija, da će države „preduzeti mere za stvaranje povoljnih uslova za omogućavanje pripadnicima manjina da izražavaju svoje specifičnosti i razvijaju svoju kulturu, jezik, veru, tradicije i običaje“, kao i sa principom, izraženim u istoj Deklaraciji, a potpuni u OEBS-ovoj Preporuci iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, da pripadnici manjina imaju pravo da učestvuju u kulturnom, verskom, društvenom i javnom životu².

Možemo razlikovati određen broj nivoa i oblika pristupa i učešća: na nivou (i) sastavljanja programa, (ii) radne snage, (iii) uređivačke kontrole i upravljanja, (iv) vlasništva nad medijima, (v) uređivanja i nadzora nad medijima, (vi) zakonodavstva, itd. Mnoga od ovih pitanja su iscrpno obrađena u Smernicama za upotrebu jezika manjina u elektronskim medijima, koje je nedavno objavio OEBS-ov Visoki komesar za nacionalne manjine. Što se tiče ostalih međunarodnih instrumenata:

- (i) U pogledu pristupa na nivou sastavljanja programa, član 19. Instrumenta Centralno-evropske inicijative za zaštitu ljudskih prava obavezuje države da „u slučaju televizije i radija u javnoj svojini... pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodan pristup takvim medijima uključujući produkciju programa na svom jeziku“. Na KEBS-ovom Sastanku eksperata za nacionalne manjine održanom u Ženevi 1991. godine, države učesnice „potvrđuju važnost uzdržavanja od sprečavanja produkcije kulturnih programa u vezi sa nacionalnim manjinama, uključujući i programe koje su sačinile same manjine.
- (ii) U vezi sa pitanjem pristupa manjina medijima na nivou radne snage, Preporuka 1277 (1995) o migrantima, etničkim manjinama i

1 Kao što je razjašnjeno u Objašnjenjima, stav 61, nije uneto izričito pozivanje na pravo pripadnika nacionalne manjine da traže sredstva za osnivanje medija, jer se to pravo smatra očiglednim.

2 Vidi isto J.A. Frowein i R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes* (Učestovanje manjina u procesima donošenja odluka), naučni rad koji je, na zahtev Ekspertske komisije o problemima u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina (DH-MIN) Saveta Evrope, podneo Institut Maks Plank za komparativno javno pravo i međunarodno pravo, Hajdelberg, DH-MIN (2000) 1.) Sekretarijat Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Strasbur, 2000).

medijima Parlamentarne skupštine Saveta Evrope poziva na izradu „programa nastave i obuke koncipiranih za osobe imigrantskog porekla ili za pripadnike etničkih manjina, koji će im pružiti pravu šansu za karijeru u raznim medijskim sektorima”.

- (iii) Što se tiče pristupa medijima na nivou uređivanja i upravljanja, Preporuke OEBS-a iz Osla donete 1998. o pitanju jezičkih prava nacionalnih manjina pozivaju da bi „uredništva javnih medija koja nadgledaju sadržaj i programsko usmerenje trebalo da budu nezavisna i da uključe pripadnike nacionalnih manjina koji bi delovali u nezavisnom svojstvu”.
- (iv) U pogledu pristupa vlasništvu medija ili strukturalnog manjinskog pristupa medijskom sistemu, Preporuke OEBS-a iz Osla donete 1998. o pitanju jezičkih prava nacionalnih manjina jasno kažu da „Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju i održavaju medije na svom jeziku”. U skladu sa tim, preporuke pozivaju na to da se državne regulative koje se odnose na elektronske medije temelje na nediskriminatornim kriterijumima i da se ne koriste za ograničavanje uživanja manjinskih prava u tom pogledu.
- (v) U pogledu medijskog uređivanja i nadzora, član 11.3. Evropske povelje za regionalne i manjinske jezike poziva ugovornice da „obezbede da se interesi korisnika regionalnih ili manjinskih jezika predstave i uzmu u obzir u okviru takvih tela ... sa odgovornošću koja garantuje slobodu i pluralizam medija”.
- (vi) O pitanju učešća u zakonodavnom procesu, opšti princip je valjano izražen u Dokumentu sastanka u Kopenhagenu KEBS-ove Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a održanog 1990. godine: „Države učesnice će poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na delotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući učešće u vezi sa zaštitom i unapređivanjem identiteta takvih manjina”(paragraf 35). Ova tema takođe iskrsava u jednom radnom dokumentu Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije „Svi različiti, svi jednaki: od principa do prakse” iz marta 2000. godine koji raspravlja o potrebi za mehanizmima pomoću kojih građansko društvo može da reaguje na zbivanja u zakonodavstvu koja mogu imati diskriminativne efekte na grupe koje su izložene rasizmu ili ksenofobiji i da zakonodavac uzme u obzir svaku odluku koja može dovesti do toga. Slična tačka se može naći u stavu 33. Dokumenta sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a.

U pogledu činjenice da „države članice imaju zakonski obavezujuću dužnost da osiguraju kompatibilnost svojih domaćih zakonodavstava i... njihovu praktičnu primenljivost po principima sadržanih u Okvirnoj konvenciji” sa jedne strane, a sa druge strane da „zemlje članice nemaju zakonski obavezujuću dužnost da

osiguraju direktnu primenu suštinskih odredaba Okvirne konvencije³ – ono čime ovde treba da se bavimo jesu politike i akcije koje države potpisnice Okvirne konvencije same preduzimaju da bi sledile svoje ciljeve i primenjivale ih unutar države.

Tako, ako hoćemo da izradimo potpunu šemu prava nacionalnih manjina na polju medija i načina na koje ona treba da budu zaštićena i garantovana, mogli bismo doći do sledeće tabele:

Tabela 1: Prava manjina na medije: opšti pregled državnih obaveza

Negativni ciljevi		Pozitivni ciljevi
I. „Zabranjivanje, borba protiv“	II. „Pomaganje“	III. „Osnaživanje“
Državna akcija da se zabrane, ne priznaju, marginalizuju, spreče svi oblici diskriminacije i nejednakosti.	Državna akcija da se razvije državna politika i uređivanje i da se pruže pomoć i finansiranje koji će garantovati manjinama pravo na medije na njihovim jezicima, pristup medijima iz matičnih i/ili susednih zemalja i odgovarajuće predstavljanje njihovog identiteta, kulture, istorije i interesa u medijskim sadržajima, kao i akcije u promovisanju međukulturalnog i međuetničkog dijaloga i razumevanja.	Država ne sprečava, ili preduzima akcije kako bi osigurala manjinama pristup i učešće u medijima na svim nivoima: 1. izrada programa 2. radna snaga 3. uređivačka kontrola i upravljanje 4. vlasništvo nad medijima 5. uređivanje i nadgledanje 6. zakonodavstvo, državna politika

2. Prava manjina na medije i Evropska konvencija o ljudskim pravima

Gornja lista prava manjina na medije prevazilazi odredbe bilo kog postojećeg zakonski obavezujućeg instrumenta. Njena vrednost, međutim, treba da leži upravo u činjenici da se time što su svi elementi manjinskih medijskih prava sakupljeni na jednom mestu može postaviti standard – i za tumačenje postojećih dokumenata i za buduće korišćenje u razvijanju novih dokumenata ili odredaba.

Na primer, Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži odredbe o manjinskim pravima slične članu 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Trenutno se jedino specifično pominjanje manjina može naći u članu 14. i u Protokolu br. 12. Čak i tako, Evropska konvencija o ljudskim pravima štiti manjinska prava. Ako neko spoji Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i precedentno pravo Strazburškog suda koje se odnosi na manjine s jedne strane i na slobodu izražavanja i problematiku medijskih zakona s druge (mada se zbog skučenosti prostora mogu samo sugerisati linije moguće analize te vrste), moguće ih je grupisati i tumačiti shodno klasifikaciji korišćenoj u Tabeli 1. Ipak, jasno je da dok je znatan broj manjinskih medijskih prava pokriven direktno, ili se može izvesti iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, njima se sama Evropska konvencija o ljudskim pravima ne bavi u

3 R. Hofmann, “Protecting the rights of national minorities in Europe. First experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities” (Zaštita prava nacionalnih manjina u Evropi. Prva iskustva sa Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope), German Yearbook of International Law, (Duncker and Humblot, Berlin, 2002) str. 239-240.

punoj meri niti sistematično. Otuda proističe potreba za instrumentima kakva je Okvirna konvencija i daljim razmatranjima od strane tela za monitoring, u prvom redu Savetodavnog komiteta, o tome kako se ona može tumačiti i primeniti da bi potpuno i delotvorno štitila prava manjina na medije.

Mada pojam „nacionalna manjina“ nije definisan u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, postupanje sa „bilo kojom osobom, nevladinom organizacijom ili grupom pojedinaca“ na diskriminativan način bez razumnog i objektivnog opravdanja je u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (član 14). To se nadovezuje na član 17. koji se odnosi na zakon o medijima koji ograničava aktivnosti u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, kao što je, na primer, govor mržnje. Diskriminacija se ne ograničava na slučajeve kada se pojedinci ili grupe tretiraju gore nego druge slične grupacije. Diskriminacija može biti i tretiranje različitih grupa na isti način: jednak tretman manjine i većine mogao bi značiti diskriminaciju manjine.

2.1. „Zabranjivanje, borba protiv“

Veliki broj slučajeva se odnosi na jezička pitanja prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. U kontekstu sudskih postupaka, na primer, svako ima pravo da bude bez odlaganja informisan na jeziku koji razume o razlozima hapšenja (član 5.2) i o prirodi svake krivične optužbe (član 6.3.a). Takođe postoji pravo na besplatne usluge tumača, ako optuženi ne ume da govori ili ne razume jezik koji se koristi na sudu (član 6.3.e). Ovo se takođe može izvesti iz prava dece manjina na obrazovanje na svom jeziku (član 2. Protokola br. 1). Odbijanje da se odobre udžbenici pisani u matičnoj državi manjine moglo bi da bude narušavanje prava na slobodno izražavanje. Čak i ako knjige prenose poglede na istoriju i kulturu koje zastupa matična država, vlada mora da dokaže po stavu Evropskog suda za ljudska prava da je cenzurisanje ili blokiranje knjiga urađeno u skladu sa zakonom i legitimnim ciljem, kao što je sprečavanje nereda. Tada bi dotična država trebala da dokaže da su mere cenzurisanja bile neophodne u demokratskom društvu.

2.2. „Pomaganje“

S obzirom na to da član 10. sadrži pravo da se primaju, kao i da se šalju informacije, to bi se moglo u proširenom značenju tumačiti kao pravo manjina na medije na svom jeziku, a budući da ovo pravo treba da se uživa „bez obzira na granice“ – to se proteže i na prekograničnu komunikaciju, na primer, na pristup medijskim sadržajima koji dolaze iz matične ili susedne države.

Upotreba jezika manjine u privatnom životu ili među članovima manjinske grupe je zaštićena pravom na slobodu izražavanja, zagarantovanim članom 10 – koji priznaje pravo svakoga u ovoj oblasti. Pošto je Sud zaključio da član 10. važi za veliki izbor različitih sadržaja (uključujući mišljenja i ideje i uopšte govor čija je primarna svrha politička) i oblike izražavanja, on obuhvata širok obim manjinskih prava u ovoj oblasti. Tako, između ostalog, manjine imaju pravo da objavljuju svoje sopstvene novine i da koriste druge medije, bez mešanja države ili nekog drugog. Država mora da dozvoli manjinskoj grupi slobodu izražavanja. Štaviše, ona ima i pozitivnu obavezu da olakša ostvarivanje slobode na izražavanje. To takođe pokriva i opštu medijsku politiku, uključujući stvari kao što je izdavanje dozvola (za rad) ustanovama za radio i TV difuziju (vidi dole, Deo 4, strana 123).

2.3. „Osnaživanje“

Druga oblast (manjinskih) prava koja se tiče individualnog prava na slobodu veroispovesti (član 9) sadrži pravo na ispoljavanje vere, što dozvoljava manjini neophodan stepen kontrole nad verskim stvarima. Sud je smatrao da država ne sme da se meša u unutrašnje poslove crkve. Sloboda mišljenja, savesti i veroispovesti je jedan od temelja „demokratskog društva” u okviru značenja Evropske konvencije o ljudskim pravima. Od toga zavisi pluralizam koji je neodvojiv od demokratskog društva i skupo stečen tokom vekova.

Sud je takođe zauzeo stav da je tamo gde su organizacije verskih zajednica u pitanju, potrebno da se član 9. tumači u svetlu člana 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima koja štiti život zajednica od neopravdanog mešanja države. Posmatrano iz te perspektive, pravo vernika na slobodu veroispovesti obuhvata očekivanje da će zajednici biti dopušteno da deluje mirno, bez proizvoljne intervencije države. Zaista, autonomno postojanje verskih zajednica je nužan uslov pluralizma u demokratskom društvu, a samim tim pitanje koje se nalazi u samoj srži zaštite po članu 9. Ono se direktno tiče ne samo organizacije zajednice kao takve, već i delotvornog ostvarivanja prava na uživanje slobode veroispovesti od strane svih aktivnih članova. Tamo gde organizacioni život zajednice nije zaštićen članom 9. Evropske konvencije o ljudskim pravima, svi ostali aspekti slobode veroispovesti pojedinaca mogu postati ranjivi.

Manjinske grupe treba da budu sposobne da delotvorno učestvuju u kulturnom, verskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu (član 11. i Protokol br. 1, član 3). Formalno ili *de facto* isključivanje iz učešća u političkim procesima države je u suprotnosti sa demokratskim principima za koje se zalaže Savet Evrope. Suština demokratije je da dozvoljava predlaganje i diskutovanje o različitim političkim projekima, čak i onih koji dovode u pitanje način na koji je država organizovana, obezbeđujući da se njima ne potkopavaju demokratija ili ljudska prava. U odnosu na medije, ovo implicira pravo na uključivanje u proces medijskog zakonodavstva, kreiranja politike, uređivanje i nadgledanje.

Dopustite mi da napomenem u ovom kontekstu da je Evropski sud za ljudska prava smatrao da ukoliko država preduzima pozitivne mere radi jačanja statusa jedne manjinske grupe (na primer, u pogledu njenog učešća u procesu demokratizacije), većina ne može da zahteva diskriminaciju zasnovanu na takvim merama. Generalno uzev, potrebno je postići ravnotežu koja obezbeđuje pošten i odgovarajući tretman manjina i izbegavati svaku zloupotrebu dominantne pozicije.

3. Prava manjina na medije u Okvirnoj konvenciji

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije konstatuje u svom referatu „Svi različiti, svi jednaki: od principa do prakse” da je, zajedno sa Evropskom poveljom za regionalne i manjinske jezike, Konvencijom o učestvovanju stranih državljana u javnom životu na lokalnom nivou i Evropskom konvencijom o nacionalnosti, Okvirna konvencija instrument koji „nudi važne mere zaštite u borbi protiv određenih oblika rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i sa njima u vezi netolerancije”.

Izveštaj OEBS-a o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina na području OEBS-a, priznaje Okvirnu konvenciju kao glavni evropski sporazum

(ako se izuzme Evropska konvencija o ljudskim pravima) o manjinskim jezičkim pravima i „prvu modernu panevropsku konvenciju usmerenu posebno na zaštitu pripadnika nacionalnih manjina“. U Izveštaju se takođe konstatuje da su „[i]nternacionalni standardi koji se posebno bave pristupom manjina medijima po svojoj prirodi donekle ograničeni. Jedini multilateralni instrument koji se posebno bavi ovim pitanjem jeste Okvirna konvencija (vidi član 9 (3))“.

Stoga ćemo pogledati neke detalje u odredbama Okvirne konvencije u odnosu na tri područja prava manjina na medije.

Tabela br. 2: Okvirna konvencija o negativnim ciljevima u unapređivanju prava manjina na medije (I)

1. „Zabranjivanje, borba protiv“	Odredbe Okvirne konvencije
Državna akcija da se zabrane, ne priznaju, marginalizuju, spreče svi oblici diskriminacije i nejednakosti.	Član 1. Zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina čini sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava... Član 4.1. ... da zajamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu... zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Član 6.2. ... da preduzmu odgovarajuće mere zaštite lica izloženih pretnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta. Član 9.1. ... obezbediti, u okviru svojih pravnih sistema, da pripadnici nacionalnih manjina imaju pristup sredstvima javnog informisanja bez diskriminacije.

Tabela br. 3: Okvirna konvencija o pozitivnim ciljevima u unapređivanju manjinskih prava u sredstvima javnog informisanja (II)

II „Pomaganje“	Odredbe Okvirne konvencije
Državna akcija da se razvije državna politika i uređivanje i da se pruže pomoć i finansiranje koji će garantovati manjinama pravo na medije na njihovim jezicima, pristup medijima iz matičnih i/ili susednih zemalja i odgovarajuće predstavljanje njihovog identiteta, kulture, istorije i interesa u medijskim sadržajima, kao i akcije u promovisanju međukulturalnog i međuetničkog dijaloga i razumevanja.	Član 3.2. Pripadnici nacionalnih manjina mogu da vrše ona prava i uživaju slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji, pojedinačno ili u zajednici s drugima. Član 4.2. ... usvoje, gde je to potrebno, odgovarajuće mere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini... Član 5.1. ... unapređuju uslove potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanja neophodnih elemenata njihovog identiteta: vere, jezika, tradicije i kulturnog nasleđa. Član 6.1. ... podstiču duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i... uzajamnog poštovanja i razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji...posebno u oblasti obrazovanja, kulture i medija. Član 9.4. U okviru svojih pravnih sistema... će usvojiti adekvatne mere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.

Tabela br. 4: Okvirna konvencija o pozitivnim ciljevima u unapređivanju prava manjina na medije (III)

II „Osnaživanje“	Pozitivni ciljevi	
	Opšte odredbe	Posebne odredbe
Država ne sprečava, ili preduzima akcije kako bi osigurala manjinama pristup i učešće u medijima na svim nivoima: • izrada programa • radna snaga • uređivačka kontrola i upravljanje • vlasništvo nad medijima	Član 7. ... će obezbediti poštovanje prava na... slobodu izražavanja i slobodu misli, savesti i veroispovesti. Član 9.1. priznaju da pravo... na slobodu izražavanja obuhvata slobodu uverenja i primanja i davanja informacija i ideja, na manjinskom jeziku... Član 9.4. U okviru svojih pravnih sistema... olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.	Član 9.1. ... priznaju da pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu izražavanja obuhvata slobodu uverenja i primanja i davanja informacija i ideja, na manjinskom jeziku, Član 9.3. ...neće ometati stvaranje i korišćenje štampanih sredstava javnog informisanja od strane pripadnika nacionalnih manjina. U zakonskim okvirima za zvučni radio i televizijske emisije, obezbediće... da pripadnici nacionalnih manjina dobijaju mogućnost stvaranja i korišćenja sopstvenih sredstava javnog informisanja.
• regulisanje i nadgledanje • zakonodavstvo, državna politika		• - • -

4. Prava manjina na medije, medijska autonomija i uređivačka nezavisnost

U kontekstu prethodno rečenog, potrebno je razmotriti skup pitanja koja se tiču medijske autonomije i uređivačke nezavisnosti. Tabele 2-4 sugerišu potrebu aktivnih i po mogućnosti prilično interventnih mera u medijskoj politici kako bi se unapredilo uživanje i ostvarivanje manjinskih prava u sredstvima javnog informisanja. Da li bi to trebalo da znači kršenje slobode i autonomije medija ili ograničavanje slobode izražavanja?

Pristup koji zastupa Mendel⁴. Po njegovom mišljenju, međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava postavljaju državama i vladama obavezu da zabranjuju diskriminaciju u medijima i da ne primenjuju diskriminaciju u vlastitim politikama prema medijima. Vlade takođe mogu, dodaje Mendel, želiti da preduzmu afirmativne akcije radi unapređivanja pristupa manjina medijima, na primer obezbeđujući finansijska sredstva za produkciju manjinskih programa.

Međutim, Mendel pravi jasnu razliku između javnih i privatnih medija u pogledu obaveza u odnosu na manjine. Javni mediji, „zbog svoje veze sa državom...“ direktno su vezani međunarodnim garancijama za ljudska prava i jasno uključuju one koji se odnose na slobodu izražavanja i na manjine“. Drugi razlog njihovih posebnih obaveza u tom pogledu jeste da imaju naročito važnu ulogu u obezbeđivanju pluralizma, što je ključno za pristup manjina medijima. Kao rezultat toga, veruje Mendel, javni mediji imaju opštu obavezu da pomognu manjinama na nekoliko načina, uključujući unapređivanje kulture tolerancije,

4 T. Mendel, “The role of the government in promoting minority rights in the media taking account of freedom of expression” (Uloga vlade u unapređenju prava manjina u medijima uzimajući u obzir slobodu izražavanja) član 19, <http://www.article19.org/>. London, 1998.

obezbeđivanje odgovarajuće zastupljenosti manjina među zaposlenima, emitovanje programa od strane manjinskih zajednica i o manjinskim zajednicama i obezbeđivanje odgovarajuće vidljivosti za manjine. Po njegovom mišljenju je važno da ove obaveze budu obezbeđene samo na opštem nivou kako ne bi kršile pravo na uređivačku nezavisnost javnih sredstava informisanja, kao što je definisano, na primer, u Preporuci br. R (96) 10 Komiteta ministara Saveta Evrope o garantovanju nezavisnosti javnih medija.

Što se tiče komercijalnih medijskih kuća, Mendel veruje da je „logički jasno da država ne može da vezuje izdavanje dozvola sa zahtevom da privatni mediji unapređuju kulturu tolerancije ili da im na drugi način nameće kontrolu sadržaja ove vrste“. Po njemu su samoregulisanje i profesionalna etika mnogo bolji načini za podsticanje privatnih medija da promovišu toleranciju i generalno obezbede da mediji budu pozitivna sila za prava manjina. Mendel takođe zastupa stav da nema potrebe za mešanjem u sektor štampanih medija u svrhu unapređivanja manjinskih medijskih prava.

Iz Mišljenja Savetodavnog komiteta (vidi dole) je jasno da zastupa drugačije mišljenje, na primer u pogledu korišćenja izdavanja dozvola da bi se medijskim kućama nametnulo ono što Mendel, možda neopravdano, naziva „kontrolom sadržaja“ medijskih kuća, pri čemu se od njih zahteva da „unapređuju kulturu tolerancije“. Što se tiče ove razlike u gledištima, treba da razmotrimo legitimnost državnih mera preduzetih radi unapređivanja prava manjina na medije.

Kako to primećuje Vorhof⁵, sloboda medija nije apsolutna. Član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima sadrži restriktivnu listu interesa koje je nužno zaštititi u demokratskom društvu i ograničavanje slobode govora kada se koristi da bi ugrozilo te interese. Bilo kakvo ograničavanje ili ometanje takve slobode mora da zadovolji svaki od navedenih uslova:

- mora da bude predviđeno zakonom (koji se mora usko tumačiti);
- mora da ima legitimnu svrhu;
- mora da bude nužno u demokratskom društvu, to jest treba da odgovori na hitnu društvenu potrebu i da bude proporcionalno legitimno svrsi kojoj teži.

Vorhof⁶ objašnjava da član 10. podrazumeva dužnost, obavezu vlasti da preduzme mere kako bi stimulisala slobodu izražavanja i informisanja. Ovaj je pristup „pozitivne akcije“, kaže Vorhof, jasno reflektovao završni izveštaj Seminara u Sevilji, 1985. godine o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, u kojem se konstatuje:

5 D. Voorhoof, "Guaranteeing the Freedom and Independence of the Media" Media and Democracy (Council of Europe Publishing, Strazburg, 1998), ("Garantovanje slobode i nezavisnosti u medijima" u Mediji i Demokratiji), (Izdanje Saveta Evrope, Strazbur, 1998)

6 ⁶ Ibid, str. 42.

Zbog društveno-ekonomskih uslova našeg društva, koje ne favorizuje jednakost i u kome organizovane grupe poseduju važne segmente moći, odgovornost je na državi da obezbedi delotvorno sprovođenje slobode izražavanja i informisanja u praksi.

Pojam „nužno u demokratskom društvu“, kao takav, nije samo bazičan u nadziranju dužnosti javnih vlasti da ne štete ili remete vršenje prava na slobodu izražavanja i informisanja, već takođe podrazumeva i obavezu države ugovornice da obezbedi pluralizam i ispravlja nejednakosti. (Podvukao autor)

Sličan pristup je prihvaćen u izveštaju „Medijska različitost u Evropi?“, gde se dokazuje da je član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima od presudne važnosti za pitanje medijskog diverziteta.

Osnovna ideja u razumevanju slobode izražavanja je da je slobodan sistem ove vrste bitan preduslov za funkcionalnu demokratiju. Iz toga sledi da ovaj koncept slobode medija takođe garantuje medijsku raznolikost. Štaviše, država je dužna da preduzme pozitivne regulatorne mere obezbeđujući najširi mogući opseg uravnoteženih privatnih medija, ako iz praktičnih razloga takva raznolikost zaista nije postignuta. Koncept funkcije medija u službi cilja, kao sredstava za unapređivanje slobode informisanja prihvatio je i primenio Evropski sud za ljudska prava u vezi sa članom 10.2. To je omogućilo Sudu da vodi računa o društveno/kulturnim i političko/demokratskim aspektima medija i da ih unese u svoje odluke. Na primer, u svojoj presudi u vezi sa autrijskim monopolom u emitovanju, Sud je naglasio da je očuvanje ponude pluralnog, kulturno raznolikog emitovanja bilo nedvosmisleno cilj koji je opravdao ograničavanje slobode radio i TV stanica. Nadalje, osim monopola javno-uslužnih radio i TV stanica, takav se pluralizam može postići drugim sredstvima, na primer, duplim sistemima radio i TV difuzije.

Potrebu da se garantuje medijski pluralizam u kontekstu člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Evropski sud za ljudska prava je naglasio i u drugim presudama. Na primer, u slučaju *Jersild* Sud je istakao važnost audio-vizuelnih medija za demokratsko društvo. U *Piermont* presudi donetoj 27. aprila 1995. Sud se isto tako poziva na važnost uloge medija u demokratskom društvu i s tim u vezi na potrebu za pluralizmom, tolerancijom i otvorenošću. U izveštaju se zaključuje:

Shodno tome, vidi se da Evropski sud za ljudska prava u poslednje vreme daje sve veći značaj društvenoj, kulturnoj, političkoj i demokratskoj ulozi medija, premda je to učinjeno u kontekstu restrikcija po članu 10.2. Valja pomenuti i to da Evropska unija sledi ovo precedentsno pravo. Evropski sud pravde smatra da, u svetlu člana 10.2 Konvencije, postoji prisilan javni interes za održanjem pluralističkog radio i televizijskog sistema, koji opravdava ograničavanje osnovnih sloboda.

7 AP-MD (Savetodavni panel CDMM-a o pitanjima koncentracije medija, pluralizma i diverziteta), Izveštaj o različitosti medija u Evropi (Odeljenje za medije, Generalni direktorat za ljudska prava, Savet Evrope, Strazbur, 2002).

Shodno tome, član 10. Konvencije ne samo da sadrži individualno pravo na medijsku slobodu, već takođe nalaže dužnost da se garantuje pluralizam mišljenja i raznolikost medija u interesu funkcionisanja demokratije i slobode informisanja za sve. Pluralizam je, dakle, osnovno opšte pravilo evropske medijske politike.

Ukratko dakle, možemo se složiti sa Vorhofom (vidi takođe Hamelink⁸) da dok je član 10. garancija protiv ometanja od strane javnih vlasti na polju slobode izražavanja i informisanja, on takođe podržava, pa čak i zahteva pristup pozitivne akcije da bi se postigao pluralizam na polju medija ili da bi se ograničili efekti tržišnog pritiska ili monopolističkih tendencija. Državne akcije i regulative usmerene ka postizanju ovih ciljeva treba, međutim, da ostanu u okvirima naznačenim u članu 10.2.

Što se tiče same upotrebe izdavanja dozvola privatnim stanicama radi unapređenja različitosti, Sud je smatrao da „izdavanje ili odbijanje dozvole može takođe da bude uslovljeno drugim razlozima, uključujući i stvari kao što su karakter i ciljevi predložene stanice, njena potencijalna publika na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, prava i potrebe određene publike i obaveze koje proizilaze iz međunarodnih zakonskih instrumenata” (*Informationsverein Lentia i drugi protiv Austrije*). U drugom slučaju, konstatovano je da „bi sistem za izdavanje dozvola koji ne poštuje zahteve pluralizma, tolerancije i slobodnomnosti bez kojih nema demokratskog društva, time kršio član 10, paragraf 1 Konvencije” (*Verein Alternatives Lokalradio Bern i Verein Radio Drejekland Basel protiv Švajcarske*). Ovo se jasno može primeniti na manjinsko, a i na bilo koje drugo emitovanje.

U pogledu štampanih medija, ne bi bilo opravdano da se pozitivne obaveze države u vezi sa unapređivanjem prava manjine na medije proširuje i na oblast njihovog sadržaja, ali država sigurno može da pomogne manjinama, na primer time što će obezbediti finansijsku pomoć za osnivanje njihovih sopstvenih listova.

Tri od 22 Mišljenja Savetodavnog komiteta koja su na raspolaganju za analizu⁹ (iz Lihtenštajna, Malte i San Marina) nisu izazvala zabrinutost u vezi sa medijima. Preostali izveštaji (iz Albanije, Jermenije, Austrije, Hrvatske, Kipra, Češke Republike, Danske, Estonije, Finske, Nemačke, Mađarske, Italije, Moldavije, Norveške, Rumunije, Ruske Federacije, Slovačke, Ujedinjenog Kraljevstva i Ukrajine) pokrenuli su čitav niz pitanja u vezi sa pravima manjina na medije. Ova Mišljenja su analizirana da bi se ustanovila učestalost pojavljivanja tri pristupa naporima za zaštitu prava manjina na medije identifikovanim u Tabeli br. 1.

U analizi su napomene o pitanjima medija šifrirane radi identifikacije sa jednom od kategorija ili potkategorija. Zbog nepreciznosti nekih termina i drugih

5. Mišljenja Savetodavnog komiteta

-
- 8 Vidi isto C. Hamelink, *Preserving Media Independence: Regulatory Framework* (Očuvanje nezavisnosti medija: Regulativni okvir) (UNESCO Publishing, Paris, 1999).
- 9 Vidi *Compilation of Advisory Committee Public opinions Article by Article* (Kompilacija Mišljenja Savetodavnog komiteta) ACFC/1/Secr (03)001 rev. (Sekretarijat za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Strazbur, 2003).

teškoća u kodiranju, rezultat treba tretirati samo kao veoma grub pokazatelj reda veličine pojavljivanja različitih pitanja i oblasti manjinskih medijskih prava u mišljenjima Savetodavnog komiteta. Ti su rezultati prikazani u Tabeli br. 5.

Tabela br. 5: Analiza pitanja u vezi sa manjinskim pravima u sredstvima javnog informisanja u Mišljenjima Savetodavnog komiteta

Kategorija	Broj slučajeva	%
I	44	16.2
II	170	62.5
III	58	21.3
Ukupno	272	100
III sadrži:		
III	19	7
Potkategorije III	39	14.3
III.1	8	20.5
III.2	1	2.5
III.3	8	20.5
III.4	11	28.2
III.5	1	2.5
III.6	10	25.6

Mada se ovi rezultati mogu tretirati samo kao indikativni, ipak su vrlo interesantni. Mišljenja Savetodavnog komiteta su u velikoj meri reaktivna, a ne proaktivna ili preskriptivna (vidi Deo 8, strana 132, kao komentar uz ovo) i stoga je njihov sadržaj oblikovan državnim izveštajem, informacijama iz različitih izvora i uopšte uzeto situacijom koja preovladava u određenoj zemlji, što je ustanovljeno tokom posete članova Savetodavnog komiteta toj zemlji. Ipak, ohrabrujuće je videti da I kategorija problema (koja se odnosi na diskriminaciju manjina i na mere koje bi trebalo preduzeti da bi se tome stalo na put) čine najmanji broj i udeo u odnosu na sva pitanja izneta u Mišljenjima.

Znatno više od polovine pitanja predstavlja kategoriju II – različite oblike državnih akcija za razvijanje državne politike, uređivanje i pružanje pomoći i novca da bi se garantovalo pravo manjinama na medije na njihovom jeziku, pristup medijima iz matičnih i/ili susednih zemalja i odgovarajuće prikazivanje njihovog identiteta, kulture, istorije i interesa u medijskim sadržajima, unapređivanje međukulturnog i međuetničkog dijaloga i razumevanja (neki konkretni oblici u kojima se oni realizuju ili se mogu realizovati dati su u Delu 7, strana 129 niže).

Kategorija III pokriva više od 20% referenca, od kojih je trećina od ukupnog broja posvećena opštim pitanjima manjinskog aktivnog pristupa i učestvovanja u medijima, a dve trećine se odnose na posebne oblike pristupa i učešća. Među njima se najčešće pominje manjinsko vlasništvo nad medijima (III.4), zatim uključenost manjine u zakonodavstvu te razvijanje i sprovođenje državne politike za unapređenje aktivnog manjinskog pristupa i učešća u medijima (III.6), uključenost

manjine u izradi programa (i u javnim i u privatnim medijima) (III.1) i manjinsko učešće u uređivačkom nadzoru i u upravnim telima – prvenstveno u državnim ili javnim medijima (III.3).

Teško je ustanoviti u kojoj su meri na ovaj redosled pretpostavki uticali formulisanje i relativna težina data ovim različitim oblicima u Okvirnoj konvenciji. Činjenica da se kategoriji III.6 – koja nije izričito pokrivena nijednim stavom Okvirne konvencije – još uvek pridaje ogroman značaj među potkategorijama III, mogla bi se smatrati kao nešto što ide u prilog činjenici da Savetodavni komitet nije ograničen u proceni situacije u nekoj određenoj zemlji na obrazac određen odredbama same Okvirne konvencije. Isto važi i za relativno veliki značaj koji imaju kategorije III.1 i III.3.

S druge strane, činjenica da se 7 od 10 navoda pod kategorijom III.6 odnosi na samo jednu zemlju (Jermeniju), a preostalih 3 na tri različite zemlje (Albaniju, Austriju i Norvešku) mora se posmatrati kao indikator da Savetodavni komitet reaguje na situacije u pojedinim zemljama i da se time rukovodi u svojim ocenama. Inače, kada bi njegov pristup bio propisujući i ukoliko bi težio unapređivanju potpunog paketa mera zarad unapređivanja medijskih prava manjina, u svakom Mišljenju bi bar jednom pomenuo kategoriju III.6 (više o tome u Delu 8, strana 132).

Komiteta ministara je usvojio 17 rezolucija koje se tiču 19 zemalja u kojima je Savetodavni komitet u svojim Mišljenjima uočio probleme u vezi sa medijima. Budući da su ove rezolucije kratke i da se bave posebnim pitanjima na prilično uopšten način, svega se nekoliko njih odnosi na medije kao takve. Tamo gde se mediji pominju, to je učinjeno upotrebom opštih termina. Posledica toga je da rezolucije pružaju malo konkretnih uputstava o tome kako manjinska prava na sredstva javnog informisanja treba da se unapređuju u svakoj pojedinačnoj zemlji i da se obično ovom temom uopšte ne bave direktno. Sporedan efekat je da se, kada su u pitanju rezolucije koje je usvojio Komitet ministara, a kako je prikazano u Tabeli br. 6, kvantitativna analiza sadržaja ne može uspešno koristiti.

6. Rezolucije Komiteta ministara

Tabela br. 6: Direktna upućivanja na medijska pitanja u Rezolucijama Komiteta ministara

Zemlja	Uopšte	I	II	III	III.1	III.2	III.3	III.4	III.5	III.6
Jermenija			2		1			1		
Hrvatska										
Kipar										
Češka Republika										
Danska										
Estonija										
Finska	2									
Nemačka										
Mađarska										
Italija										
Moldavija		1	1	1						
Norveška		1								
Rumunija	1									
Rusija										
Slovačka										
Ukrajina										
Ujedinjeno Kraljevstvo										

Prisutna je, dakle, jasna neravnoteža između mnoštva pitanja u vezi sa medijima navedenih u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i mali broj ukazivanja na takva pitanja u rezolucijama Komiteta ministara. Mediji nisu direktno pomenuti u 11 od 17 rezolucija dostupnih analizi u vezi sa zemljama u kojima je ustanovljeno da postoje problemi koji se odnose na medije.

7. Posebne problemske oblasti koje se javljaju u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i u rezolucijama Komiteta ministara

Ova tema se pojavljuje u mnogim Mišljenjima Savetodavnog komiteta, obično na jedan od dva načina: ili u kontekstu medijskog sadržaja koji daje negativnu sliku o datoj manjini¹⁰ ili u pozivima na akciju da se obezbedi prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u medijima¹¹. Savetodavni komitet s pravom pridaje veliku važnost ovom pitanju i u svojim Mišljenjima ukazuje na razne načine promovisanja ovog cilja, uključujući:

- obuku i senzibilizaciju novinara i medijskih profesionalaca kao način da se poveća nivo i kvalitet reportaža o manjinskim pitanjima u medijima (Mišljenje o Albaniji)¹²;

10 Na primer, u Mišljenju o Albaniji: „Savetodavni komitet je... primio obaveštenje koja navodi na zaključak da se pripadnici romske manjine suočavaju sa određenim stepenom predrasuda u svakodnevnom životu... i da su u medijima prisutni primeri predrasuda i negativnih stereotipa”. Mišljenje o Albaniji, ACFC/I (2003) 004. stav. 37.

11 Na primer, u Mišljenju o Hrvatskoj: „Savetodavni komitet takođe poziva na preduzimanje daljih mera na polju medija, sa ciljem poštenog prikazivanja pripadnika nacionalnih manjina i njihovog poboljšanog pristupa raznim medijima”. Mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 3. stav.72.

12 Pojedine zemlje su navedene samo kao primeri.

- potrebu da se izbegnu reportaže o pitanju imigracije i azila koje bi doprinele osećanjima neprijateljstva i odbijanja prema imigrantima, izbeglicama i onima koji traže azil (Mišljenje o Austriji);
- širenje mogućnosti pristupa i prisustva pripadnika nacionalnih manjina u medijima (Mišljenje o Jermeniji);
- podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga na primer, organizovanjem kulturnog festivala (Mišljenje o Kipru);
- potrebu da se izbegava pominjanje da je osumnjičeni u krivičnom slučaju pripadnik neke posebne manjine, osim ako je to logično potrebno da bi se slučaj razumeo (Mišljenje o Nemačkoj), jer to inače može pojačati preovlađujuće klišeje (Mišljenje o Italiji).

*7.1. Medijsko
predstavljanje
nacionalnih manjina
i promovisanje
duha tolerancije
i međukulturnog
dijaloga*

Na taj način, učestalost kojom se ovo pitanje javlja u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i vrlo specifičan i konkretan način bavljenja ovim pitanjem u Mišljenjima može ponuditi državama ugovornicama Okvirne konvencije koristan putokaz o nedostacima i manama u ovoj oblasti, kao i o koracima i merama potrebnim za njihovo otklanjanje.

Ovaj termin je dvosmislen i koristi se na različite načine u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i u Rezolucijama Komiteta ministara. U delu stava 45. Mišljenja o Norveškoj se kaže: „Na kraju, Savetodavni komitet primećuje da, ukoliko nema pristupa manjinskim medijima, opšta javnost prima samo vrlo ograničene informacije preko drugih medija o kulturnom životu nacionalnih manjina i o događajima i problemima u vezi sa njima“. Ovde „pristup“ očito ima značenje „korišćenje“, ukratko – pasivan pristup: nema nikakvog nagoveštaja o aktivnom uključivanju ili učešću u delatnostima tih medija.

*7.2. Pristup
pripadnika
nacionalnih manjina
medijima*

Stvar je još manje jasna u stavu 55. Mišljenja o Moldaviji, koji glasi: „Savetodavni komitet ceni napore koje čine moldavske vlasti na nivou zakonodavstva i u smislu sprovođenja politike sa ciljem da se garantuje sloboda izražavanja i pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima. U tom pogledu Savetodavni komitet pozdravlja nedavnu inicijativu moldavske javne televizijske stanice da produkuje i emituje, kao dodatak postojećim kulturnim programima, specijalne programe sa ciljem negovanja međuetničkih kulturnih odnosa, zasnovane na toleranciji, razumevanju i prihvatanju razlika i poštovanju različitosti“. Može se pretpostaviti da „pristup“ ovde znači aktivan pristup: da sami predstavnici manjina produkuju ovaj program.

Ipak, pojam pristupa je veoma značajan u oba tipa dokumenata. Kao što je gore konstatovano, aktivno učešće može poprimiti mnoge oblike, u koje spada i prisustvo predstavnika nacionalnih manjina u upravnim telima javnih radio i TV stanica (kao u Albaniji; vidi Mišljenje o Albaniji, stav 50); ili pak formiranje i funkcionisanje medijskih izdanja pripadnika nacionalnih manjina (Mišljenje o Albaniji, paragraf 48).

Savetodavni komitet bi mogao ozbiljno da razmotri tačno značenje reči „pristup“, da klasifikuje različite oblike pristupa u smislu njihove korisnosti za

manjine u ovoj oblasti i bude precizniji u svojim Mišljenjima i savetima datim pojedinim zemljama u ovoj oblasti (više o ovome u Delu 8, strana 132).

7.3. Zakonski okvir

Pitanje zakonskog okvira u državama ugovornicama Okvirne konvencije je od ključnog značaja, budući da Okvirna konvencija sadrži uglavnom odredbe programskog tipa koje postavljaju ciljeve koje države moraju da ostvare, to jest propisuju državne obaveze, a ne individualne ili kolektivne, i ostavljaju državama mere diskrecije prilikom sprovođenja ciljeva¹³. U Mišljenjima Savetodavnog komiteta su česte napomene o zakonodavstvu i regulativi. Države mogu da budu pozvane da:

- usvoje nove zakone (na primer, u Estoniji, gde „nema posebnih zakonskih odredaba o javno korisnim elektronskim medijima za pripadnike nacionalnih manjina”, pa se stoga u Mišljenju preporučuje da „treba da se razmotri uvođenje dopunskih zakonskih garancija u ovoj sferi”);
- izrade nacrt zakona na kojima se rad odvija tako da garantuje ostvarivanje manjinskih prava (vidi na primer, izveštaj o Jermeniji ili Albaniji);
- preispitaju, izmene ili ukinu postojeće zakone koji su ili štetni u smislu ciljeva Okvirne konvencije (vidi na primer, Mišljenje o Slovačkoj) ili neadekvatni s ove tačke gledišta (vidi na primer, Mišljenja o Estoniji ili Ukrajini);
- obezbede da se postojeće zakonodavstvo ne tumači niti primenjuje na način koji bi imao za posledicu ograničavanje prava pripadnika nacionalnih manjina (vidi na primer, Mišljenje o Moldaviji).

Savetodavni komitet povremeno izražava svoje zadovoljstvo ili pozdravlja usvajanje, zakona koji su po njegovom mišljenju korisni za ostvarivanje manjinskih prava u sredstvima javnog informisanja (vidi na primer, Mišljenje o Hrvatskoj).

Dakle, u ovoj oblasti je rad Savetodavnog komiteta veoma iscrpan i specifičan, a iz istih razloga evidentno od pomoći u obezbeđivanju da države ugovornice Okvirne konvencije dobiju veliki broj uputstava u vezi sa svojim zakonskim okvirima.

7.4. Pozitivne obaveze države na polju radio i TV-difuzije i princip nezavisnosti i autonomije medija

Kada je ovome reč, Savetodavni komitet poziva vlade da preduzimaju odgovarajuće korake radi obezbeđivanja da raspored i vreme dodeljeno manjinama u programima javnih stanica budu srazmerni njihovim objektivnim zahtevima. Vlade se takođe u više navrata pozivaju da sprovedu postupke izdavanja dozvola imajući u vidu obavezivanje komercijalnih stanica da u svojim programima budu u službi manjina. Primera za to ima na pretek, pošto se praktično svako Mišljenje bavi, u tom pogledu, pitanjima emitovanja i državnim obavezama.

Tipičan slučaj po tom pitanju može biti Mišljenje o Albaniji. Savetodavni

13 Vidi A. Phillips, The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Policy Analysis, (Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina: analiza politike) (Minority Rights Group International, http://www.minelres.lv/publicat/FCNM_MRGAdvBrief2002.htm, 2002)

komitet primećuje, da dok veoma ograničen broj programa emitovanih za nacionalne manjine postoji, „emisija za Rome, Aromani/Vlahe i crnogorsku manjinu zapravo nema. Nadalje, nema radio stanica ili televizijskih stanica koje bi bile jedino u službi nacionalnih manjina” (stav 47).

Na osnovu toga, Savetodavni komitet predlaže da:

- u pogledu javnih stanica – „Potrebno je da Upravni odbor Albanske radio-televizije, u kome se nalazi predstavnik nacionalnih manjina, stalno preispituje zastupljenost programa za pripadnike nacionalnih manjina, kao i vremensko trajanje odnosno vreme emitovanja tih programa, da bi se garantovala odgovarajuća pokrivenost pomenutih nacionalnih manjina” (stav 49);
- u pogledu komercijalnih stanica – „potrebno je obezbeđivanje dalje podrške relevantnih vlasti [programima na manjinskim jezicima], na primer tako što će se od nosilaca dozvola zahtevati da odvoje određeno vreme za emitovanje na manjinskim jezicima” (stav 49).

Takođe, Savetodavni komitet „pozdravlja korake koje su preduzele lokalne vlasti, kao i relevantne odluke Upravnog odbora Albanske radio televizije da se dozvoli postavljanje TV pojačivača čime se grčkoj nacionalnoj manjini omogućava da prati grčku televiziju, čak i u Tirani. Savetodavni komitet takođe uviđa da makedonska i crnogorska nacionalna manjina isto tako mogu da primaju određene radio i televizijske programe iz susednih zemalja bez specijalnih pojačivača”. Ipak, „smatra da dostupnost takvih programa iz susednih država ne otklanja potrebu obezbeđivanja programa za nacionalne manjine o domaćim problemima i emisija na manjinskim jezicima” (stav 50).

Isti se pristup zastupa i u mnogim drugim Mišljenjima. Države se iznova pozivaju da preduzimaju odgovarajuće korake kako bi produžile vreme dostupno u javnim medijima pripadnicima nacionalnih manjina (uporedi Mišljenje o Jermeniji, Austriji, Češkoj Republici, Estoniji, Finskoj, Nemačkoj, Mađarskoj, Italiji itd.) ili „poboljšale pristup pripadnika nacionalnih manjina” javnim medijima (Mišljenje o Kipru). Mišljenja obično ne opisuju metod kojim bi se to trebalo sprovoditi, već u mnogim slučajevima pozivaju vlade da „preispitaju” situaciju ili da „preduzmu odgovarajuće korake”

Što se tiče privatnih elektronskih medija, na izdavanje dozvola se često gleda kao na sredstvo u postizanju željenih efekata u pogledu emitovanja na manjinskim jezicima u odgovarajućem obimu. U Mišljenju o Nemačkoj, Savetodavni komitet primećuje (stav 45) da je „svestan ustavnih i zakonskih ograničenja koja sprečavaju savezne vlasti da direktno finansiraju programe specijalno namenjene nacionalnim manjinama”. Ipak primećuje da Fondacija Lužičko- srpskog naroda može pružiti podršku medijima Lužičkih Srba, „što znači da savezne vlasti i relevantni *Länder* takođe [mogu] doprineti kroz svoje opšte subvencije Fondaciji. Savetodavni komitet smatra da je vredno ispitati slična rešenja za druge nacionalne manjine”.

Na taj način, Savetodavni komitet često podstiče države i vlade da usvoje aktivan pristup medijima.

7.5. Programi za manjine i brojčano male nacionalne manjine

U svojim Mišljenjima, Savetodavni komitet često ukazuje da brojčano male nacionalne manjine (često Romi) nemaju dovoljno – ili uopšte nemaju – prostora u medijima, čak i ako su u njima obezbeđeni programi na jezicima većih manjina. Savetodavni komitet detaljno izrađuje listu brojčano malih manjina i oblasti u kojima su koncentrisano zastupljene i poziva na akciju da se situacija popravi.

7.6. Odnosi između manjinskih i većinskih medija i javni pristup informacijama o nacionalnim manjinama

Primer za pristup Savetodavnog komiteta ovom pitanju nalazimo u Mišljenju o Norveškoj. Tu se primećuje (u stavu 45) da „ukoliko opšta javnost nema pristup manjinskim medijima, dobija samo veoma ograničene informacije preko drugih medija o kulturnom životu nacionalnih manjina i događajima i problemima koja ih pogađaju“. Ova situacija, koja se ponavlja i u drugim zemljama, navodi Savetodavni komitet da u mnogim Mišljenjima poziva države da pitanja manjina u centralnim medijima opsežnije pokriju i da sprovedu akcije unapređivanja manjinskih medija.

8. Zaključci

8.1. Delokrug primene Okvirne konvencije

Kao što se vidi iz Tabela 2–4, Okvirna konvencija se sveobuhvatno bavi skoro svim medijskim pravima manjina, izuzev nekih posebnih oblasti pozitivnih ciljeva.

U pogledu „pomoći“, Okvirna konvencija priznaje pravo „da se primaju i daju informacije i ideje... bez obzira na granice“ (član 9.1), ali se ne bavi direktno pristupom pripadnika nacionalnih manjina emisijama/programima na manjinskom jeziku iz drugih zemalja. Pristup, obično razvijenijim i potpunijim programima koji su dostupni u matičnim zemljama može biti posebno važan za održavanje i razvijanje identiteta takvih osoba. U svakom slučaju, u skladu sa principom nediskriminacije, takav pristup ne bi trebalo da bude uskraćen samo na osnovu jezika komunikacije, princip koji je izražen i u Preporukama OEBS-a iz Osla. To pravo bi se pravo, međutim, moglo izvesti i iz člana 17.1 Okvirne konvencije (vidi takođe stav 32.4 Dokumenta OEBS iz Kopenhagena) koji državama postavlja zahtev da poštuju prava pripadnika nacionalnih manjina u uspostavljanju i održavanju slobodnih i miroljubivih kontakata preko granica.

Što se tiče „osnaživanja“, pravo na „stvaranje i korišćenje sopstvenih medija“ pokriva potkategorije 1–4 unutar kategorije III (Tabela br. 1) – ali primarno medije koji su u vlasništvu manjine i kojima rukovode same manjine. Koncept, međutim, izostavlja stavke 5 i 6, koje su bitne u smislu učešća manjine u javnom životu i uopšte ne upućuje na javne ili državne medije i na aktivan pristup pripadnika nacionalnih manjina na nivoima specifikovanim u stavkama 1–3.

Takođe i Preporuke OEBS-a iz Osla sugerišu da bi manjine trebalo da imaju pristup vremenu emitovanja u medijima čiji su osnivači javne vlasti, a ne samo pravo osnivanja privatnih stanica. U isto vreme, Preporuke priznaju da pristup mora biti srazmeran brojčanoj zastupljenosti i koncentraciji grupe. Kao što je gore pomenuto i drugi međunarodni dokumenti ističu druge oblike pristupa i učešća manjina, druge oblike uređivačkog nadzora i upravljanja javnim medijima, kao i još uopštenije medijsko regulisanje i nadgledanje ili zakonodavstvo

i državnu politiku. To je oblast koju još treba poboljšati i bilo bi korisno kada bi Savetodavni komitet to uzeo u obzir prilikom tumačenja Okvirne konvencije i monitoringa njenog pridržavanja. Izveštaji Savetodavnog komiteta već sada povremeno pominju ove aspekte pristupa i učešća manjina u medijima, ali bi dosledniji i sistematičniji prilaz uspešnije unapredio medijsko osnaživanje manjina.

Kao što je gore već pomenuto, pojam „pristup medijima” (vidi na primer, član 9.1) je dvosmislen i u samoj Okvirnoj konvenciji i u Mišljenjima Savetodavnog komiteta. Može se shvatiti i kao mogućnost pripadnika manjina da koriste medije zbog dostupnosti sadržaja na jeziku te manjine i kao bavljenje problemima te manjine. Ovde je obaveza države da osigura dostupnost takvog sadržaja, ali se to praktično može uraditi bez uključivanja same manjine. To se može shvatiti i kao osnaživanje manjine – sposobnost manjina da budu aktivno uključene u rad većinskih medija u najrazličitim svojstvima ili da poseduju i upravljaju radom sopstvenih manjinskih medija. Napokon, to bi moglo (ali u stvarnosti bi trebalo) takođe da uključi i pristup u donošenju odluka i radu tela uključenih u zakonodavstvo, upravljanje i nadgledanje medija. Ovde, su obaveze države sadržane u obezbeđivanju prava na aktivan pristup mnogo šire. Ovaj koncept treba upotrebljavati pažljivo i precizno, tako da se jasno ukaže na koji se oblik pristupa misli u svakom pojedinačnom slučaju. Nema sumnje da su „aktivan pristup” i ostala aktivna prava daleko više zadovoljavajuća i poželjnija kao način ostvarivanja prava manjina na medije nego što je to „pasivan pristup”. Ipak, ova razlika u samoj Okvirnoj konvenciji ili u izveštajima Savetodavnog komiteta nije uvek jasna.

8.2. Standardi postavljani u Okvirnoj konvenciji

Ova je stvar od presudnog značaja u smislu standarda koje određuje Okvirna konvencija. Da se merama za medijsko osnaživanje manjina iz različitih vrsta kategorije br. III pripisuje više značaja i da ih tela za monitoring Okvirne konvencije aktivnije prate, unapređivanje prava manjina na medije bi moglo biti delotvornije i dobili bismo bolje rezultate.

Prethodno smo već napomenuli da su Mišljenja Savetodavnog komiteta u velikoj meri reaktivna, a ne proaktivna ili preskriptivna, pošto se njihov sadržaj oblikuje na osnovu državnog izveštaja, informacija iz raznih drugih izvora i uopšte, situacije koja preovladava u određenoj zemlji i koja je kao takva ustanovljena tokom posete članova Savetodavnog komiteta toj zemlji. To delom proističe iz prirode i strukture državnih izveštaja i postavljeno je u Modelu za izveštaje koji treba podneti u skladu sa članom 25, paragrafom 1 Okvirne konvencije (koji je Komitet ministara prihvatio 30. septembra 1998. godine na 64-tom sastanku zamenika ministara; AC/INF (1998) 001). Po njemu, države treba da se služe metodom član-po-član i pružaju različite kategorije informacija (narativne, o zakonima, državnoj infrastrukturi, politici, činjenične itd.) o merama preduzetim u posebnim oblastima. Prema Rezoluciji (97) 10 Komiteta ministara Saveta Evrope, Savetodavni komitet „razmatra državne izveštaje” a zatim „prenosi svoja mišljenja Komitetu ministara”. Komitet ministara tada usvaja „zaključke koji se tiču adekvatnosti mera koje su preduzele ugovorne strane zainteresovane da sprovedu u delo načela Okvirne konvencije” i „može takođe da usvoji preporuke koje se tiču zainteresovanih

8.3. Pristup i metodologija Savetodavnog komiteta

strana i odredi vremenski rok za podnošenje informacija o njihovoj primeni”.

Rezultati su ilustrovani u Tabeli br. 5 (strana 126). Retko se ili se uopšte ne pominju neki ciljevi i oblici unapređivanja manjinskih medijskih prava. Pošto se države ne pitaju direktno da li te ciljeve priznaju niti se angažuju u tim oblicima unapređivanja prava manjina na medije, one ne daju informacije o onome što možda već rade i – u svakom slučaju – od njih se ne traži da ukazuju na korisnost i efekte ostvarivanja određenih ciljeva ili preduzimanja nekih vrsta mera.

Razloge za ovo stanje stvari treba potražiti u članu 26.1 Okvirne konvencije koji definiše ulogu Savetodavnog komiteta, koji pomaže rad Komiteta ministara, prilikom „ocene dovoljnosti mera preduzetih od strane ugovornica radi ostvarenja načela utvrđenih u ovoj Okvirnoj konvenciji”. To je ograničena i pasivna uloga koja dovodi Savetodavni komitet do toga da se usredsredi na istraživanje i analizu mera preduzetih od strane ugovornica.

To lišava Okvirnu konvenciju aktivne institucionalne podrške unutar samog Saveta Evrope kada je reč o unapređivanju njenih ciljeva¹⁴. Ova usko protumačena uloga Savetodavnog komiteta takođe ograničava mogućnosti za aktivniju i kreativniju ulogu u razvijanju smernica i pružanju saveta u vezi sa praktičnim načinima zaštite manjinskih medijskih prava. Na primer, izvodi državnih izveštaja bi mogli, imajući u vidu član 9, da posluže kao lista provere svih važnijih oblika manjinskih prava u pogledu medija i načina da im se obezbedi praktično dejstvo, s tim da se od ugovornica Okvirne konvencije zahteva da navedu koji se od ovih oblika sprovodi u datoj zemlji i posredstvom kojih mera.

Drugim rečima, uloga Savetodavnog komiteta bi mogla da bude u savetovanju ne samo Komiteta ministara, već potencijalno i u savetovanju država potpisnica Okvirne konvencije o tome šta treba u potpunosti da urade da bi zadovoljile svoje obaveze iz Okvirne konvencije.

8.4. Rezolucije Komiteta ministara

Kao što smo videli, ovde je prisutna očigledna neravnoteža između mnoštva pitanja u vezi sa medijima iznetih u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i malog broja upućivanja na takva pitanja u Rezolucijama Komiteta ministara. Mediji nisu direktno pomenuti u 11 od 17 rezolucija dostupnih analiza u vezi sa državama u kojima je ustanovljeno da postoje problemi u vezi sa medijima.

Kao posledica toga, rezolucije pružaju malo konkretnih orijentira o tome kako treba unaprediti prava manjina u medijima u pojedinim zemljama i obično se ova tema ne razmatra direktno.

Promišljen način postupanja sa medijskim pitanjima se ne može uzeti kao pokazatelj relativne (bez)značajnosti medija u unapređivanju manjinskih prava. Naravno, dotična zemlja se obično poziva da na odgovarajući način povede računa o raznim komentarima u Mišljenju Savetodavnog komiteta i to, mada na indirektan način, donekle služi tome da se ponovo uspostavi ravnoteža.

Međutim, ovo može biti još jedan pokazatelj da bi institucionalna podrška Okvirne konvencije mogla da bude aktivnija i odlučnija.

¹⁴ Filipis primećuje da su NVO odigrale važnu ulogu u davanju publiciteta i promociji Okvirne konvencije. *Ibid.*

Literatura

- G. Alfredsson and G. Melander, *A Compilation of Minority Rights Standards*, (Kompilacija standarda o pravima manjina) Report/Izveštaj No. 24 (Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund, 1997).
- Atsuko (sa Yoshinobu Nagamine), *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs* (Međunarodna konvencija za otklanjanje svih oblika rasne diskriminacije: Priručnik za NVO) (Minority Rights Group International, International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism, London, 2001).
- European Commission against Racism and Intolerance, *All Different, All equal: From Principle to Practice. Position Paper for the European Conference against Racism*, (Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, Svi različiti, svi jednaki: Od principa do prakse. Izlaganje referata na Evropskoj konferenciji protiv rasizma) EUROCONF (2000) 5, 16 March 2000.
- *Caselaw concerning Article 10 of the European Convention on Human Rights*, (Precedentno pravo u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima) Human Rights Files No. 18. Directorate General of Human Rights. (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2001).
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (Povelja o osnovnim pravima Evropske unije) 18.12. 2000, *Official Journal of the European Communities*, C 364/1.
- *Compilation of Advisory Committee Public Opinions Article by Article*, (Kompilacija objavljenih Mišljenja Savetodavne komisije "član-po-član") AC/ Secr(03)001.rev. (Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 2003).
- Deklaracija o pravima pripadnika etničkih, verskih ili jezičkih manjina, Rezolucija generalne skupštine Ujedinjenih Nacija br. 47/135, aneks, 47 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 210, U.N. Doc. A/47/49 (1993).
- Dokument sa Sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a u Kopenhagenu, Druga Konferencija o ljudskoj dimenziji KEBS-a, od 5.juna do 29. jula 1990.
- Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, Strazbur, 5.XI.1992.
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Serija evropskih međunarodnih ugovora br. 157, Strazbur, 1.II.1995.
- J.A. Frowein i R. Bank, *The Participation of Minorities in Decision-making Processes*. (Učešće manjina u procesima donošenja odluke). Ekspertska studija podneta na zahtev Komisije eksperata za pitanja vezana za zaštitu nacionalnih manjina (DH-MIN) Saveta Evrope od strane Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, (Maks-Plank Institut za komparativno državno i međunarodno pravo) Heidelberg. DH-MIN (2000) 1. (Sekretarijat za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Strazbur, 2000).

- General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and anti-Semitic material via the Internet (2001). (Preporuke za opštu politiku br. 6: Suzbijanje širenja rasističkog, ksenofobičnog i anti-semitskog materijala na internetu) Usvojen od strane ECRI dana 15. decembra 2000. Na engleskom – CRI (2001) 1.
- G. Gilbert (2001), *Jurisprudence of the European Court and Commission of Human Rights in 2000 and Minority Groups*. (Jurisprudencija Evropskog suda i Komisija za ljudska prava u 2000. godini i manjinske grupe) Komisija za ljudska prava, Podkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava. Radna grupa za manjina. Sedmo zasjedanje. 14–18, maj 2001. http://www.greekhelsinki.gr/brh/english/special_issues/CEDIME-nwgm2001/G0112131.doc.
- D. Gomien et al., *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter* /Pravo i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima i Evropska socijalna povelja/(Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996).
- C. Hamelink, *Preserving Media Independence: Regulatory Frameworks / Očuvanje nezavisnosti medija: zakonski okviri/* (UNESCO Publishing, Paris, 1999).
- R. Hofmann, "Protecting the Rights of National Minorities in Europe. First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities"/ Zaštita prava nacionalnih manjina u Evropi. Prva iskustva sa Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina/ *German Yearbook of International Law* (Duncker and Humblot, Berlin, 2002).
- M.A. Martín Estébanez and K. Gál (ed.), *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, /Sprovođenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina/ ECMI izveštaj # 3 (European Centre for Minority Issues (ECMI), Flensburg, 1999).
- AP-MD (Savetodavni panel CDMM-a o pitanjima koncentracije medija, pluralizma i diverziteta), *Media diversity in Europe Report* (Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, 2002).
- T. Mendel, *The Role of the Government in Promoting Minority Rights in the Media Taking Account of Freedom of Expression* /Uloga vlada u unapređenju prava manjina u medijima uzimajući u obzir slobodu izražavanja/(Article 19, <http://www.article19.org/>, London, 1998).
- A. Nicol et al., *Media Law and Human Rights* /Zakon o medijama i ljudska prava/ (Blackstone Press Limited, London, 2001).
- A. Phillips, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Policy Analysis*. Policy paper/Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina: Analiza jedne politike. Izlaganje stava/ (Minority Rights Group International, http://www.minelres.lv/publicat/FCNM_MRGAdv-Brief2002.htm, 2002, 2002)

- Politička deklaracija usvojena od strane ministara država članica Saveta Evrope, u petak 13. oktobra 2000. god. na završnoj sesiji Evropske konferencije protiv rasizma. (EUROCONF (2000) 1 final).
- Preporuke br. R (97) 21 Komiteta ministara država članica o medijima i unapređenju kulture tolerancije (Usvojene od strane Komiteta ministara dana 30. oktobra 1997, na 607. sastanku pomoćnika ministara.).
- Preporuka br. 1277 (1995) o migrantima, etničkim manjinama i medijima. Parlamenarna skupština Saveta Evrope.
- Izveštaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u regiji OEBS-a, Hag, Visoki komesar za nacionalne manjine, mart 1999.
- Rezolucija br. (97) 10 Pravila usvojena od strane Komiteta ministara o mehanizmu monitoringu na osnovu članova od 24. do 26. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojene od strane Komiteta ministara dana 17. septembra 1997. na 601. sastanku zamenika ministara.
- Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu (Kancelarija Visokog komesara za nacionalne manjine, Hag, 1999).
- Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika (Kancelarija Visokog komesara za nacionalne manjine, Hag, 1998).
- Univerzalna deklaracija o kulturnoj različitosti, usvojena na 32. sednici Generalne konferencije UNESCO-a, Pariz, 2. novembar 2001.
- D. Voorhoof, "Guaranteeing the Freedom and Independence of the Media" (Garantovanje slobode i nezavisnosti medija) u *Media and Democracy* (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1998).

Radionica 2 – Mediji

Komentar: Medijsko prikazivanje nacionalnih manjina i unapređivanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga



Milica Pesić

Direktor, Institut za medijsku raznolikost

Želim da izrazim svoje divljenje radu profesora Jakubovića na prikupljanju veoma detaljnog spiska regulativa, podjednako i međunarodnih i nacionalnih, zamišljenog da pruži dublju, pošteniju i saosećajniju sliku etničkih i nacionalnih manjina u zemljama članicama Saveta Evrope. Znajući koliko ih mnogo ima, mogu da cenim težinu njegovog zadatka. Mnogobrojni zakoni, povelje, konvencije, preporuke i direktive bi trebalo da pomognu etničkim i nacionalnim manjinama da steknu stabilnije i adekvatnije pozicije u društvima u kojima ponekad žive vekovima – nekada podjednako dugo kao i većinsko stanovništvo. Nadalje, ti su dokumenti osmišljeni da pomognu etničkim i nacionalnim manjinama da ostvare svoja osnovna prava – pravičan pristup medijima i primereno prikazivanje u njima.

Međutim, petogodišnjica Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina pokazuje da baš i nemamo mnogo razloga za slavlje. Potkrepiću ovu svoju tvrdnju rezultatima monitoringa većinske štampe u 10 zemalja jugoistočne Evrope, koje je nedavno objavio Institut za medijsku raznolikost (Media Diversity Institut, MDI).

Ono do čega smo došli jeste da reportaže o etničkim manjinama u tim zemljama uglavnom imaju veze sa političkom stabilnošću i kvalitetom međuetničkih odnosa unutar svake zemlje. Istraživanje pokazuje da ispolitizovano i sa konfliktima povezano medijsko prikazivanje etničkih manjina raste u uslovima političke nestabilnosti i neharmoničnih etničkih odnosa. Stabilizovanjem uslova, opada i nivo netolerancije prema etničkim razlikama i učestalost njihovog prikazivanja u medijima. Jedan partner MDI-a u Albaniji je to ovako formulisao: "etničke manjine su političke karte koje se koriste u kriznim vremenima". Kada konflikata nema, pažnja medija u vezi sa etničkim pitanjima se često okreće etničkim zajednicama u drugim zemljama – odnosno, tamošnjoj manjini koja je istog etniciteta kao dominirajuća grupa u zemlji – a ne pitanjima domaćih manjina u njihovoj sopstvenoj zemlji. Drugim rečima, reporteri zaboravljaju na etničke manjine u sopstvenoj zemlji, ali "vode brigu" o sopstvenim etničkim grupama na drugim mestima, najčešće u susjednim zemljama.

Nadalje, ono što se odražava u medijima su široko rasprostranjeni i duboko ukorenjeni stereotipi i predrasude koji upravljaju uobičajenim shvatanjem odnosa između većine i manjina. Ti šabloni kreiraju predstave glavnih etničkih grupa bez obzira na političke uslove i utiču na opšti pristup etničkoj raznolikosti.

Izgleda da se ono što smo otkrili u jugoistočnoj Evropi lako može primeniti na južni Kavkaz, drugi region u kome MDI radi. Etnička raznolikost je uopšte

političko pitanje. Etničke razlike se uglavnom shvataju i tumače kao politički značajne: bilo kao pretnja nacionalnom jedinstvu ili kao znak razlike koji može izazvati politički sukob.

Manjinska grupa se uopšteno predstavlja kao neizdiferencirana celina: “svi su oni isti”, “oni su manje aktivni i društveno manje važni” i tako dalje.

U celini, istraživanje MDI-a pokazuje da medijski standardi i novinarske prakse doprinose malom broju sadržaja o različitostima i netoleranciji širom regiona u kojima radimo. Pojednostavljeno, senzacionalističko i često diskriminativno izveštavanje o etničkim manjinama predstavlja “zajedničku bolest”. Ovi neodgovarajući standardi novinarstva direktno doprinose stvaranju bezoblične i pasivne slike o etničkim narodima – u vodećim medijskim vestima oni se retko citiraju ili vizuelno prikazuju i ne daje im se prilika da sami tumače svoje aktivnosti. Uz to prikriivanje roda predstavlja višestruku diskriminaciju – kada pripadaju etničkim zajednicama već marginalizovane žene bivaju još više izložene daljoj diskriminaciji. U više od 1600 članaka koja smo analizirali tokom monitoringa, žene su intervjuisane u manje od 3% slučajeva. To malo intervju se najčešće odnosilo na neki zločin. Nepotrebno je reći da bi novinarstvo osetljivije na ove etničke raznolikosti moglo obezbediti više prostora ovim – za sada – u velikoj meri isključenim grupama.

Većina delegata na ovoj konferenciji je rekla da je etničkim manjinama potrebna veća zastupljenost u medijima – i više medijskih izdanja na njihovom jeziku (tamo gde se njihov jezik razlikuje od jezika matičnog stanovništva). Slažem se sa time, ali mislim da je to daleko od zadovoljavajućeg. Posebne novine, televizijski i radio programi za manjine i o manjinama, posebni programi samo na njihovim specifičnim jezicima mogu pomoći da manjine dobiju više informacija relevantnih za svoj život – ali to isto tako nosi sa sobom opasnost dalje getoizacije, tih već isključenih i marginalizovanih grupa. MDI se zalaže za *integraciju manjina*, što znači za pojavljivanje članova etničkih i nacionalnih manjina na prvim stranicama novina i u vodećim vestima TV i radio stanica. To znači, na primer, intervjuisanje članova etničkih manjinskih grupa ne samo kada se izveštava o pitanjima koja se na njih odnose, već i kada je reč o *svim ostalim* pitanjima u vezi sa društvom. To znači omogućiti svim zajednicama da ne budu samo objekat posmatranja novinara u većinskim medijima, već i akteri u njima.

Zbog čega je različitost važna? Zato što smo, uprkos svojim razlikama – etničkim, političkim, starosnim, rodnim, verskim ili ekonomskim – svi članovi zajednica u kojima živimo i radimo; svi želimo da nas smatraju korisnim članovima tih zajednica; svi hoćemo da nas poštuju, da računaju na nas; da doprinosimo društvu u kome živimo i radimo, kao i da nas čuju i vide. Zajedno činimo svoja društva raznolikim, raznorodnim, šarolikim, a ipak u isto vreme naše razlike mogu biti izvor sloge, a ne podele što se često dešavalo u istoriji.

Novinari imaju jedinstvenu priliku – baš kao i odgovornost – da doprinesu tom procesu. Oni mogu – i imaju moć – da pomognu da se čuju i vide svi članovi njihovih zajednica. Oni mogu otkloniti stereotipe i takvo prikazivanje etničkih,

rasnih i verskih zajednica u okviru društava koje jača sukobe i društvene podele.

Rad MDI-a je pokazao da mediji kroz izveštavanje, koje je tačno i bez predubeđenja, mogu uobličavati diskusije i definisati oblasti od zajedničkog interesa. Jačanje glasova manjinskih članova može pomoći različitosti i time obogatiti i oživeti medijsku pokrivenost ljudi u zajednici. Osim toga, gledaoci su spremniji da gledaju emisije u medijima u kojima se pojavljuju ljudi koji izgledaju kao oni. Tamo gde novinari nude prostor svim članovima svojih zajednica, postižući na taj način raznolikost u emitovanju vesti, stvaraju priliku za sve da kao građani dele odgovornosti, dužnosti i zasluge.

Kroz uravnoteženo, pošteno i tačno izveštavanje o različitosti, novinari mogu povećati radijus dejstva glasova i slika u medijima; ojačati vezu sa publikom i dopreti do onih koji uopšteno ne smatraju da su mediji izraz njihovih života i razmišljanja. MDI je u saradnji sa svojim partnerima i udruženim članovima razvio različite tehnike i smernice za pokrivanje raznolikih društava, koje su već primenjene u mnogim državama članicama Saveta Evrope.

Ali mora se shvatiti da se, dok mediji mogu da odigraju presudnu ulogu u unapređivanju koncepta multikulturalizma, u stvarnosti to ne može postići bez razumevanja različitosti i podrške javnosti i vlasti. Drugim rečima, mediji mogu izazvati promene u društvu samo u sredini u kojoj je raspoloženje javnosti okrenuto multikulturalizmu (na primer, od svih država o kojima je Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju izveštavao, jedino su u Norveškoj ljudi želeli da saznaju više o svojim sugrađanima koji su članovi etničkih manjina).

Kako se može postići integracija manjina? Ona se može postići na nekoliko nivoa:

- Na nivou zakona, povelja, konvencija, preporuka i smernica koncipiranih da pomognu etničkim i nacionalnim manjinama:
 - zamenjivanjem izraza kao što su “kada je moguće”, “treba da se angažuje” sa više zakonski obavezujućim terminima;
 - pojašnjavanjem terminologije. Zato što je u ovim dokumentima često nejasno šta se smatra osnovom određivanja šta je “etnička”, a šta “nacionalna” manjina ili kada jedna grupa uopšte može zahtevati status “manjine”, te je zbog toga teško odrediti ko može zahtevati koja prava;
 - pojašnjavanjem podataka. Postoje ogromne razlike u brojkama u vezi sa etničkim manjinama. Brojke zvaničnih izvora mogu biti deset puta manje od onih koje daju NVO-e.
- Na nivou vlade, pri čemu:
 - vlade moraju odražavati međunarodne konvencije koje ratifikuju, u obliku odgovarajućih nacionalnih zakona i regulativa;

- vlade moraju sprovoditi konvencije, zakone i regulative koje usvoje.

Prilikom ubeđivanja vlada da obavljaju svoj posao u vezi sa pravima manjina na medije, treba primeniti pristup “šargarepe i štapa” kako je to u nedavnom primeru učinila Evropska komisija zamrznuvši finansijsku podršku RTV Srbije zbog neuspeha da upotpuni svoj Savet za radiodifuziju. Treba primeniti standardne metode koje koriste organizacije poput Evropske unije, OEBS-a i Saveta Evrope. Najvažnija uloga medija u ovome je da prate – u ime manjina – kako se vlade pridržavaju normi. S druge strane, manjinske organizacije treba da rade isto – da prate i izveštavaju medije, kao i da se žale lokalnim, nacionalnim i međunarodnim zvaničnicima kada im vlada uskraćuje ili ne poštuje njihova medijska (ili druga) prava.

- Na nivou većinskih medija, edukacijom i senzibilizacijom većinskih medija:
 - edukacijom onih koji donose odluke u medijima o njihovim obavezama i odgovornostima prema etničkim manjinama (što se može razlikovati kod javnih medija i medija u privatnom sektoru) i takođe o koristima bavljenja manjinama (koje unose nove, drugačije teme u sadržaj, nude nove kontakte i pristupe redakcijama i predstavljaju potencijalne potrošače);
 - obukom novinara većinskog naroda za produkciju poštenih, tačnih, detaljnih i saosećajnih reportaža o pitanjima u vezi sa etničkim pitanjima.
- Na nivou manjinskih medija:
 - obukom novinara manjinskih medija za produkciju interesantnih i modernih priloga u vezi sa životom etničkih manjina;
 - unosenjem većeg profesionalizma u upravljanju manjinskim medijskim kućama
- Na nivou manjinskih NVO-a:
 - edukovanjem organizacija o njihovim pravima i sredstvima kojima se bori za ta prava;
 - obezbeđivanjem učešća predstavnika manjina u procesima donošenja političkih odluka, što doprinosi tome da njihove grupe postignu stabilniji i ravnopravniji društveni status;
 - edukovanjem manjinskih organizacija o njihovim pravima u vezi sa prikazivanjem njihovih života u medijima;
 - edukovanjem manjinskih organizacija o načinu kako da komuniciraju sa većinskim medijima.

Na ovoj konferenciji je istaknuto nekoliko stvari u vezi sa zakonskim obavezama

u odnosu na slobodu izražavanja. Obaveze koje sredstva javnog informisanja imaju prema etničkim manjinama ne smeju ni u kom slučaju ograničavati slobodu izražavanja. Uopšteno, ove obaveze daju samo opšti okvir (ponekad isuviše uopšten) koji se ne meša sa uređivačkom politikom. U stvari, jedino ograničenje koje proizlazi iz ovog razmišljanja u pogledu manjinskih medijskih prava jeste ono koje se odnosi na kvalitet – ako je jedan članak ili program loše napisan ili produkovan, nijedna publika neće žuriti da ga konzumira. Kvalitet je bitan. Jedan od problema, u vezi sa medijskim prezentovanjem etničkih manjina je oduvek bio loš i nemaštovit žurnalizam kojem nedostaje kreativnost. Čak i emisija Euronews, kada izveštava o Romima, jednoj od najranjivijoj, ali i najraznobjnijoj zajednici u Evropi, koristi dosadne, klišeirane slike po stotinu puta ranije viđene: Rome obučene u tradicionalnu odeću, Rome koji pripremaju tradicionalnu hranu, Rome koji pevaju tradicionalne pesme. To vapi za odgovorom na pitanje: “da li ovi ljudi, ove manjine rade išta drugo osim što se oblače, kuvaju i pevaju?”

Dozvolite mi da dodam nekoliko reči o radu Savetodavnog komiteta (svoj ću komentar ograničiti na teme Savetodavnog komiteta koje su povezane sa mojom temom). U principu se slažem sa nalazima Savetodavnog komiteta, mada smatram da su preširoki, isuviše uopšteni, previše specifični ili jednostavno suvišni. Dozvolite mi da dam bar dva primera:

- Iz Mišljenja o Jermeniji: “pripadnicima nacionalnih manjina proširiti mogućnosti pristupa medijima i prisustva u njima”. To je već mnogo puta rečeno, u mnogim dokumentima od kojih je većinu profesor Jakubović već nabrojao. Savetodavni komitet bi trebalo da pokuša da odabere neka od mogućih rešenja predložena u nabrojanim dokumentima.
- Iz Mišljenja o Nemačkoj: “potrebno je izbegavati pominjanje da je osumnjičeni u krivičnom slučaju pripadnik neke posebne manjine, osim ako je to potrebno da bi se slučaj razumeo...” Jedan od skorašnjih dokumenata Saveta Evrope se već bavio ovom temom (Preporuka br. R (97) Komiteta ministara o medijima i unapređivanju kulture tolerancije).

Da zaključim: MDI veruje da je “spoljašnja intervencija” još uvek potrebna u većini zemalja u kojima smo radili. MDI se slaže da su manjinska sredstva javnog informisanja potrebna – ali veruje da sama ne mogu rešiti problem percepcija prepunih predrasuda koje većinsko stanovništvo ima o manjinama. Nadalje, ohrabrivanje manjinskih medija nosi sa sobom opasnost getoizacije i povećanja izolacije već marginalizovanih grupa. Manjine moraju biti takođe “uključene u glavne tokove” – uključivanje u glavne tokove će stvoriti kod manjina osećaj da su više *kod kuće* u državama u kojima žive. Nakon višegodišnjeg rada na ovakvim pitanjima, MDI ima utisak da u samoj osnovi mnogih odnosa između većine i manjina leži strah većine da će manjina zatražiti autonomiju (ili čak oцепljenje). Zahtev za manjinskim medijima može biti shvaćen kao prvi korak u pravcu ozbiljnijih zahteva. Ali, ako se osećate *kod kuće*, ne osećate nikakvu potrebu da odete negde drugde.

Radionica 2 – Mediji

Komentar: Pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima

Torlek MekGonegl

Institut za informativno pravo (IViR), Univerzitet u Amsterdamu



Uvod

Ova konferencija, *Popunjavanje okvira*, ima vrlo određenu svrhu, naime da kritički prouči uspehe i neuspehe monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina kroz njenu kratku istoriju. Ova radionica takođe ima veoma određen fokus: mnogobrojne aspekte teme “Pripadnici nacionalnih manjina i mediji”. Međutim, pre usredsređivanja na pod-temu pristupa medijima i o tome kako se njom bavilo u procesu monitoringa, razmotrićemo širi kontekst u koji je ova tema smeštena.

I. Problematika: teorije i praksa

Kontekst o kom je reč je naročito snažna koncepcija demokratije, u kojoj vrhovnu vlast imaju principi pluralizma, tolerancije i otvoren način razmišljanja¹. Ona pravilno shvata pravo na slobodu izražavanja, informisanja i mišljenja kao nešto što osnažuje i unapređuje. Konceptualno, ona naziva slobodu izražavanja “probnim kamenom” svih ostalih ljudskih prava²; ustavnim pravom koje služi kao instrument za osiguranje ostvarivanja ostalih prava. To je koncepcija demokratije u kojoj član 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda igra dominantnu ulogu.

Član 10. Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 10 – Sloboda izražavanja

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje i slobodu mišljenja, primanja i saopštavanja obaveštenja i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da radio-stanice, televizijske stanice i bioskopska preduzeća podvrgnu režimu dozvola za rad.
2. Pošto vršenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama koji su predviđeni zakonom i koji su neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja otkrivanja obaveštenja primljenih u poverenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

1 Handisajd protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 7. decembra 1976, Serija A br. 24, stav 49.

2 Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 59 (1), 14. decembar 1946.

Naravno, pod članom 10. ne podrazumevam samo slova uklesana u kamenu, nego ogromno i snažno precedentno pravo koje je Evropski sud za ljudska prava razvio u vezi sa slobodom izražavanja i informisanja. To je opisano kao "jedna od velikih slavnih pobeda Evropskog suda"³. Bez obzira da li se neko u potpunosti slaže sa ovim opisom ili ne, ne može se poreći da sadrži suštinsku istinu. Dobijene su mnoge važne bitke u ratu principa, kao što je: interesovanje javnosti za primanje informacija putem odgovornih istraživačkih medija; u silovitoj političkoj debati i u slobodnoj razmeni informacija i ideja "koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji sektor stanovništava"⁴. Moguće je da će sledeće bitke koje će se voditi biti donekle lokalizovane. Ne radi se toliko o upućivanju na geografsku lokalizaciju (mada je opšte poznato da u nekim zemljama treba raditi mnogo više na slobodi izražavanja nego u drugima); to se više odnosi na vrstu tematske lokalizacije. Nadograđivanje na neka dostignuća već registrovanih precedentnih prava u vezi sa članom 10. i pitanja kao što su tehnologija, pristup i jezik će se verovatno u budućnosti u značajnijoj meri isticati na dnevnom redu Suda. Baš kao što će se verovatno isticati u većoj meri i u kontekstu manjinskih prava, a zbog toga i na dnevnom redu Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju.

**Član 9. Okvirna
konvencija za zaštitu
nacionalnih manjina**

Veza između člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 9. Okvirne konvencije je izrazita. Poslednji je uobličen po matrici prethodnog, a posledične sličnosti u tekstu potvrđuje Objašnjenje uz Okvirnu konvenciju⁵.

Član 9

1. Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu izražavanja koja obuhvata slobodu uverenja i primanja i davanja informacija i ideja, na manjinskom jeziku, bez ometanja od strane vlasti i bez obzira na granice. Ugovornice će obezbediti, u okviru svojih pravnih sistema, da pripadnici nacionalnih manjina imaju pristup sredstvima javnog informisanja bez diskriminacije.
2. Stav 1. ne sprečava ugovornice da zatraže odobrenje, bez diskriminacije i na osnovu objektivnih kriterija za emitovanje radio i TV emisija ili otvaranja bioskopskih preduzeća.
3. Ugovornice neće ometati stvaranje i korišćenje štampanih sredstava javnog informisanja od strane pripadnika nacionalnih manjina. U zakonskim okvirima za zvučni radio i televizijske emisije, obezbediće koliko je god moguće, a uzimajući u obzir odredbe stava 1, da pripadnici nacionalnih manjina dobijaju mogućnost stvaranja i korišćenja sopstvenih sredstava javnog informisanja.
4. U okviru svojih pravnih sistema, ugovornice će usvojiti adekvatne mere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.

3 Gerard Hogan, „The Belfast Agreement and the Future Incorporation of the European Convention of Human Rights in the Republic of Ireland” (Sporazum iz Belfasta i buduće ugrađivanje Evropske konvencije o ljudskim pravima u Republici Irskoj”, 4, The Bae Review, str. 205-211, (No. 4, 1999) na str. 206.

4 Handisajd, op.cit.

5 Vidi Objašnjenja uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, posebno stavove 56. i 58.

Ipak, član 9. nije jednostavno indigo kopija evropskog prototipa za slobodu izražavanja. U izvesnom smislu, on se nadograđuje na originalan model i uvodi veću specifičnost koja se tiče dimenzija prava na slobodu izražavanja, što bi moglo biti od posebnog značaja za pripadnike nacionalnih manjina⁶. Član 9. (4) izričito stavlja u prvi plan pitanja koja su vidljivo značajna za slobodu izražavanja i nacionalne manjine, ali koja su do sada bila obuhvaćena opštijim aspektima sudske prakse Evropskog suda u vezi sa članom 10⁷. Ciljevi koji teže toleranciji i pluralizmu – izdanci sudske prakse Evropskog suda u vezi sa članom 10 – jasno podsećaju na član 6. Okvirne konvencije⁸.

Jasno je da se pitanja jezika i pristupa ponovo javljaju u tekstu člana 9. Okvirne konvencije, možda čak i previše.

Izvestan broj faktora ima tendenciju da utiče na pristup manjina medijima, naročito medijima na njihovim sopstvenim jezicima⁹, uključujući¹⁰:

- Jezičku topografiju
- Zvanično priznavanje manjina/jezika
- Održivost tržišta
- Izdavanje dozvola radio i TV stanicama*
- Uređivanje emisije produkcije*
- Prekograničnu dimenziju
- Vremenski i kvalitativni kriterijum*
- Mere unapređenja

U praksi se ovi faktori preko provizorno-zacrtanih odredbenih demarkacija prepliću i slivaju jedan u drugi i na taj način ne dopuštaju jasnu kategorizaciju. I pored toga, korisno je ispitati uticaj koji mogu imati na pristup različitim fazama procesa štampanja/emitovanja. Kao što je detaljno prodiskutovano

6 Vidi na primer, ibid stavove 56. i 59.

7 Vidi posebno, ibid. stav 62.

8 Član 6. Okvirne konvencije glasi:

1. Ugovornice treba da podstiču duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimaju efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja i razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, jezički ili verski identitet, posebno u oblasti obrazovanja, kulture i medija.

2. Ugovornice se obavezuju da preduzmu odgovarajuće mere zaštite lica izloženih pretnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog ili verskog identiteta

9 Za detaljniju analizu vidi: Tarlach McGonagle, Bethany Davis Noll and Monroe Price, Eds., *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE* (Zakonodavstvo i mediji u vezi sa manjinskim jezicima u OEBS-u) Studiju je naručio OEBS-ov Visoki komesar za nacionalne manjine (Program komparativnog medijskog prava i politike (PCMLP), Oksfordski univerzitet i Institut za informativno pravo (IviR), Univerzitet u Amsterdamu, 2003), naročito deo pod imenom „Overview“, str. 1-31. Deo ističe koji su faktori relevantni u kojim zemljama. Ova studija je stalno dostupna na: <http://www.ivir.nl/indexenglish.html/>

10 Neki od ovde nabrojanih faktora se odnose isključivo ili skoro isključivo na elektronske medije – obeleženi su zvezdicama. Diskusija o nabrojanim faktorima svesno pridaje značaj uglavnom elektronskim medijima – nasuprot štampanim – budući da prethodni funkcionišu u sredini koja je komparativno složenija u smislu regulativnih permutacija, kombinacija i tehnoloških razmatranja.

dole, Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju je bio svestan važnosti ovih faktora u svojim Mišljenjima.

Jezička topografija

Jezička topografija zemlje je onakva kakva jeste. Nju neizbežno oblikuju bezbrojni istorijski, geografski, demografski, politički, ekonomski, sociološki, kulturni, verski i drugi uticaji. Otuda je najlakše jednostavno priznati da je ona „ono što jeste“ i baviti se stvarnošću onakvom kakva jeste. Češće nego što to nisu, države su pre višejezične nego jednojezične, ali ovaj termin „višejezičnost“ – naravno – može imati bezbrojne nijanse u značenju. Presudan je način na koji država izabere da se bavi svojom jezičkom raznolikošću.

Zvanično priznanje manjina/jezika

Priznavanje nekih manjina/jezika, a ne i drugih, bilo ustavnim ili zakonodavnim sredstvima, ili čak kao opšteg principa državne politike, može imati vrlo praktične i konkretne posledice – na primer, prilikom raspodele namenskih sredstava države. Do koje mere pitanja, kao što su brojčana snaga¹¹, geografska koncentracija, unutrašnje organizacione strukture ili inicijative lobiranja manjina ili jezičkih manjina, treba da utiču na raspodelu raspoloživih finansijskih sredstava države? Otvoreno priznavanje ne mora nužno biti delotvornije od prećutnog, pretpostavljenog ili *de facto* priznavanja. Niti priznavanje (bilo koje vrste) nudi bilo kakvu garanciju za bolje ili čak adekvatnije mere za unapređenje korišćenja manjinskih jezika u elektronskim medijima. Nasuprot tome, čak i nepriznavanje – po sebi – ne isključuje usvajanje delotvornih mera u tom smislu. Savetodavni komitet je bio vođen potrebom za ravnopravnošću u raspodeli raspoloživih sredstava, kao što objašnjava sledeća izjava:

Savetodavni komitet je, međutim, zabrinut zbog neravnomerne raspodele sredstava i što se tiče televizije i radija, među raznim manjinama. On smatra da je sadašnja situacija problematična, budući da jedna od najvećih manjina, romska zajednica izgleda ima mnogo manje emisionog vremena nego ostali, naročito za programe na sopstvenom jeziku. Takođe se čini da su neki programi za Rome ukinuti. Zbog toga je važno da vlasti sagledaju ovo pitanje i pokušaju da povrate ravnotežu – ali bez skraćivanja emisionog vremena drugim manjinama¹².

Održivost tržišta

Ovu temu je potrebno malo razraditi. U današnje vreme, mediji treba da obavljaju svoju delatnost u sve konkurentnijem i sve komercijalizovanijem okruženju. To se posebno odnosi na sektor elektronskih medija. Kao posledica toga, neprekidno raste potreba da se poveća gledanost kao pokretač politike emitovanja. Javni servisi elektronskih medija su takođe, želeli to ili ne, zahvaćeni ovim vrtlogom, uprkos specifičnosti svojih ovlašćenja. Prava je istina da programi okrenuti manjinama (a naročito programi okrenuti manjinama koji

11 To je jedan od ključnih aspekata šireg pitanja koji se navodio kao „problem brojki”: vidi Džon Peker, „Problems in Defining Minorities” (Problemi sa definicijom manjine), u Deidre Fottrell and Bill Bowring, Eds., *Minority and Group Rights in the New Millenium (Manjinska i kolektivna prava u novom milenijumu)* (The Hague, M. Nijhoff Publishers, 1999). str. 223-273. na str. 260.

12 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Rumuniji, ACFC/INF/OP/I (2002)1, stav 45.

se emituju na „manje zastupljenim (nacionalnim ili regionalnim) jezicima¹³”) skoro nikada nemaju veliku gledanost. To može imati nepovoljne efekte na prihode od reklama, što zauzvrat može dovesti do opšteg negodovanja da se emituju programi na manjinskim jezicima, naročito u udarnim terminima gledanosti/slušanosti. U tako negostoljubivoj klimi, može se pristupiti ubeđivanju da bi se razmotrili propisno uređivanje, finansijska stimulacija, administrativne olakšice (vidi u daljem tekstu: „olakšavajuće mere” na strani 151), sve sa namerom da se na adekvatan način zadovolje potrebe i interesi pripadnika nacionalnih manjina. Kao što je Savetodavni komitet primetio:

[...] Sve dok se nacionalne manjine susreću da teškoćama u finansiranju svojih izdanja, Savetodavni komitet podstiče vlasti da povećaju relevantnu državnu pomoć i posvete naročitu pažnju brojčano manjim manjinama, koje nemaju dovoljno sredstava da izdržavaju svoja izdanja¹⁴.

Izdavanje dozvola radio i TV stanicama

Izdavanje dozvola je nadzorni instrument i ponekad se vlasti koja izdaje dozvole može izričito pripisati zadatak da podrži slobodu izražavanja, različitost, pluralizam, javni interes i druge ključne vrednosti u emitovanju. Principi izdavanja dozvola treba da reflektuju ove interesne sfere ili čak da podstiču sastavljanje programa za manjine. Takvi se ciljevi mogu ostvariti usvajanjem i primenom posebnih strategija za različite tipove emitovanja.

Reagovanja na potrebe i interese ciljane zajednice je standardna odlika izdavanja dozvola u mnogim državama. Kriterijum koji utiče na postupak izdavanja dozvole može dodatno pomoći postojećoj raznolikosti u sferi elektronskih medija. Takođe se mogu razmotriti eventualne koristi za razvijanje kulture etničkih i drugih manjina.

Sve dok se primenjuje kao kriterijum za izdavanje dozvola, davanje prioriteta upotrebi određenog jezika može biti pred-specifikacija za javni tender. Inače, obaveze u vezi sa jezikom mogu biti individualno ugovorene i formalizovane, a da kasnije dobiju obavezujući karakter, na primer, ugrađivanjem u *cahier des charges* radio ili TV stanice.

Takođe treba primetiti da se promovisanje zvaničnog/državnog jezika često susreće kao jedan od navedenih ciljeva u procesu izdavanja dozvole. I u ovom slučaju je Savetodavni komitet ispoljio jasnu svest o uzajamnom dejstvu takvih ciljeva i drugih relevantnih pitanja:

[...] Dok se priznaje da Ruska Federacija može legitimno zahtevati dozvole za emitovanje radio i TV difuznih preduzeća i da potreba za unapređenjem državnog jezika može biti jedan od faktora koji treba uzeti u obzir u tom kontekstu, čini se da je pomenuti član previše restriktivan jer podrazumeva potpuno isključivanje upotrebe jezika nacionalnih manjina

13 Bruno de Witte, “Surviving in Babel? Language Rights and European Integration” (Preživeti u Vavilonu? Jezička prava i evropska integracija) u Yoram Dinstein i Mala Tabory ur. *The Protection of Minorities and Human Rights* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1992) str. 277-300, na str. 299.

14 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Litvaniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 008, stav 52.

u federalnim radio i televizijskim emisijama. Savetodavni komitet smatra da takvo *a priori* isključivanje nije u skladu sa članom 9. Okvirne konvencije, imajući na umu, *inter alia*, veličinu stanovništva na koji je odnosi i činjenicu da je veliki broj pripadnika nacionalnih manjina disperzivno naseljen i da nastanjuje nekoliko federalnih jedinica¹⁵.

Kratka dopuna ovom razmišljanju o izdavanju dozvola dobro će doći da se fokusiramo na *prima facie* neutralnost sistema izdavanja dozvole. Karakteristično je da grupe koje upotrebljavaju manje zastupljene/dominantne jezike nemaju dovoljno finansijskih i tehnoloških sredstava koji bi im omogućili da udovolje – naizgled neutralnim i egalitarnim – kriterijumima za izdavanja dozvole. Ovaj uvek značajan rasep između teoretske ravnopravnosti i praktične ravnopravnosti je akutniji u nekim državama nego u drugim.

Uređivanje programa elektronskih medija

(i) Uopšteno o elektronskim medijima

UNAPREĐIVANJE ZVANIČNOG/DRŽAVNOG JEZIKA

Karakteristika koja se stalno ponavlja u uređivanju u vezi sa jezikom emitovanja je cilj da se unapredi zvaničan/državni jezik. Legitimitet takvog cilja (često da se unapredi nacionalni identitet, društvena kohezija, itd.) se verovatno ne može osporiti (između ostalog zato što se naširoko smatra da spada pod granice doktrine uvažavanja, sve dok je umeren, proporcionalan i nediskriminativan po svojoj nameri ili efektima. Međutim, ponekad se unapređivanje nekog određenog jezika sprovodi sa takvom revnošću da relevantni propisi insistiraju na obaveznoj upotrebu zvaničnog/državnog jezika ili na njegovoj skoro obaveznoj upotrebi. Ovako suviše revnosni pristupi izazivaju ozbiljnu zabrinutost.

U većini država u kojima je propisano obavezno korišćenje/unapređivanje zvaničnog/državnog jezika, ograničen broj izuzetaka se toleriše relevantnim zakonodavstvom, čime se u značajnoj meri ublažava efekat koji bi takvi propisi inače izazivali. Uopšteno, takvi izuzeci obuhvataju: programe namenjene manjinama, obrazovne programe ili programe učenja stranih jezika, muzičke programe, programe koji se emituju uživo iz inostranstva i zahteve za prevođenjem¹⁶.

Evidentna je stalna zabrinutost da potrebe prevođenja (i) iziskuju preterana finansijska, administrativna ili praktična opterećenja za medije koji se emituju na manjinskim jezicima i da se (ii) ne mogu primenjivati na fleksibilan način (na primer, izbor tehnike). Ova zabrinutost nije izmakla ni pažnji Savetodavnog komiteta:

[...] Savetodavni komitet se slaže da je često preporučljivo i potpuno u duhu Okvirne konvencije, da emitovanje na manjinskim jezicima

15 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Ruskoj Federaciji, ACFC/INF/OP/I (2003) 005, član 76.

16 Vidi još, „Overview” in *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE* („Pre-gled” u Emitovanje i zakonodavstvo vezano za manjinske jezike u OEBS-u), op.cit. str. 14-17.

prate titlovi na državnom jeziku. Međutim, Savetodavni komitet smatra da, ukoliko je reč o privatnim medijima, ovaj cilj treba prvenstveno da se sprovodi putem podsticajno zasnovanih, dobrovoljnih metoda i da nametanje krutog zahteva za prevođenjem šteti sprovođenju člana 9. Okvirne konvencije time što izaziva preterane poteškoće pripadnicima nacionalne manjine u naporima da stvore sopstvene medije [...]»¹⁷

Iako se zahtevi za prevođenjem shvataju u negativnom smislu, oni ne moraju nužno biti ograničavajući faktor. Na primer, titlovanje uz korišćenje moderne tehnologije može olakšati istovremeni prijem programa na nekoliko jezika.

Opšti propisi koji zahtevaju da „razuman“, „značajan“, „glavni deo“ ili „znatno srazmeran deo“ programa bude na jednom propisanom jeziku su trivijalni. Specifičniji (to jest procentualniji) propisi ili kvote se takođe često susreću i mogu varirati u velikoj meri od zemlje do zemlje¹⁸. Naravno, ključni interes je ovde odrediti – u svetlu svih relevantnih okolnosti – prelomnu tačku na kojoj propisi koji favorizuju upotrebu jednog jezika postaju ograničenje za korišćenje drugih. To je prilično instrumentalistički pristup o pitanju izbora jezika. Kako je jedan komentator ubedljivo argumentovao: „Ograničavanje upotrebe određenih jezika jednostavno odseca potencijalnu publiku ili otežava da se do nje dođe, a to u svakom mogućem pogledu nanosi štetu jednom od bitnih interesa koji se nalazi u osnovi slobode izražavanja.“¹⁹ Savetodavni komitet je ponovo imao sluha za takvu vrstu zabrinutosti:

[...] Savetodavni komitet smatra da, imajući na umu njene implikacije za pripadnike nacionalnih manjina i činjenicu da preterane kvote mogu pogoršati primenu prava sadržanih u članu 9. Okvirne konvencije, ova praksa treba da se primenjuje oprezno. Nadalje, potrebno je da se ukoreni u mnogo preciznijoj zakonodavnoj osnovi od one sadržane u gore citiranoj odredbi [...]»²⁰

UNAPREĐIVANJE MANJINSKIH JEZIKA

U jednom broju država, propisi o upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima su uobličeni kao pandani propisa za zvanične/državne jezike. Tamo gde ne postoje posebne obaveze u vezi sa manjinskim jezicima, drugi često korišćen način ostvarivanja istog cilja je postojanje propisa za unapređivanje manjinskih kultura ili (opštih) manjinskih interesa. Mada nekim državama nedostaju zakonski utvrđeni propisi za upotrebu manjinskih jezika u elektronskim medijima koji bi bili primenljivi za sve, bilo bi varljivo ne ispitati detaljnije i druga razmišljanja u tom kontekstu. Zakonski propisi se mogu primeniti samo na određene elektronske medije (na primer na javne servise elektronskih medija) ili u određenim (geografskim) područjima. Nadalje, zakonske odredbe mogu da služe afirmisanju mogućnosti pre nego

17 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Estoniji, ACFC/INF/OP/I (2002)5, stav 38.

18 Za detaljniju analizu čitalac se ponovo upućuje na „Overview“ u *Minority-language related broadcasting and legislation in the OSCE*, („Pregled“ u Emitovanje i zakonodavstvo vezano za manjinske jezike u OEBS-u) op. cit. : vidi posebno strane 13-14.

19 Leslie Green, „Freedom of Expression and Choice of Language“ (Sloboda izražavanja i izbor jezika) u W.J. Waluchow, ed. *Free Expression: Essays in Law and Philosophy* (Oxford, Clarendon Press, 1994) str. 135-152 na str. 144.

20 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Ukrajini, ACFC/INF/OP/I (2002) 010, stav 46.

utvrđivanju uslova za propise u konkretnom smislu. Na osnovu svega rečenog, zakonodavstvo u određenom broju zemalja uopšte ne zahteva od radio i TV stanica da predviđaju emitovanje na manjinskom jeziku (ili bar na jezicima nekih manjina (kako je to utvrđeno zakonom)).

(ii) Javni elektronski mediji

Dramski pisac Artur Miler je jednom prilikom primetio da su dobre novine nacija koja govori sama sebi. Po analogiji su isto i javni servisi elektronskih medija, koji su dokazano očiglednije sredstvo za razvijanje društveno-kulturoloških i lingvističkih ciljeva od ostalih tipova elektronskih medija. Ovaj argument proizilazi iz tradicionalnog shvatanja i očekivanja od javnih servisa, da, između ostalog: daju kvalitet u uslugama i programima, da se pohvale opštom geografskom dostupnošću; da pruže širok opseg i raznolikost programa i da pokažu interes za nacionalni i manjinski identitet i kulturu. Poslednje navedeno očekivanje je od presudnog značaja. Ono vrlo jasno pokazuje da javni servisi moraju da hodaju po vrlo tankoj liniji u pokušaju da istovremeno zadovolje većinski i manjinski deo stanovništva. To takođe važi za jezičke zahteve i sklonosti bilo koje populacije. Izazov je stoga u obezbeđivanju opšte programske šeme na uzajamno razumljivim jezicima, tako da komunikacija između zajednica bude osigurana i da pri tome zadovolji u najvećoj mogućoj meri postojeće jezičke specifičnosti.

Kao što stoji za uređivanje emitovanja uopšte, obaveze javnih servisa elektronskih medija u vezi sa jezikom su takođe dvostruke: zvanični/državni jezik i ostali jezici. Ovde ćemo se fokusirati na ovim poslednjim. U nekim državama postoje opšte obaveze javnih servisa elektronskih medija da obezbede programe na različitim jezicima, dok je u drugima takva praksa razvijena u ograničenom stepenu i zapravo se zakonski ne zahteva. Posebni propisi postoje i u određenom broju država: na način na koji to određuje rukovodstvo; u privremenom smislu; u kvantitativnom smislu; kao rezervisani kanali; kao dobro ukorenjene prakse korišćenja nedržavnih jezika. Ovde su takođe značajni opšti zahtevi da javni elektronski mediji moraju da posvete tačno određeni deo ili procenat svog emisionog vremena manjinskim grupama, a da pri tome ne primenjuju nikakve odredbe u vezi sa jezikom. Mada ovaj pristup ne isključuje korišćenje određenog raspoloživog vremena za emitovanje programa na manjinskim jezicima, njegova prednost je i u tome što pokazuje veće poštovanje uređivačkoj autonomiji onih koji žele da iskoriste svoje rezervisano vreme.

PREKOGRANIČNA DIMENZIJA

Zbog geografske blizine, kulturne sličnosti, etničke disperzivnosti, mučnih činjenica nedavne istorije ili ekonomske stvarnosti (da ne kažemo ranjivosti) ili zbog kombinacija svega navedenog, bilateralni sporazumi i inicijative o saradnji mogu da odigraju izuzetno značajnu ulogu u obezbeđenju pristupa medijima, posebno na relevantnim jezicima. Mnoštvo je primera bilateralnih sporazuma opšteg karaktera koji sadrže delove o elektronskim medijima. Osim ovih opštih ugovora, države takođe usvajaju specifične bilateralne ugovore o elektronskim medijima. U jednom broju zemalja se u skladu sa raspoloživim

sredstvima, da bi se unapredila prekogranična radio i TV difuzija čija su ciljna grupa manjine, koristi tehnologija.

Sve se to gradi na pretpostavci da mogućnost prijema emisija iz inostranstva ne bi trebalo da predupredi potrebu ili odgovornost država da u pogledu jačanja domaćih elektronskih medija (na manjinskom jeziku) održava red u sopstvenoj kući. Isto tako, svaki pokušaj države da nametne ograničenja prilikom prijema emisija iz drugih država (bilo iz neke određene ili uopšte) daje povoda za zabrinutost. Po rečima Savetodavnog komiteta:

[...] Savetodavni komitet [...] smatra da dostupnost takvih programa iz susednih zemalja ne otklanja potrebu da se obezbede programi o domaćim pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina i emitovanje programa na manjinskim jezicima²¹.

VREMENSKI I KVALITATIVNI KRITERIJUM

Ovde je presudno obezbeđivanje zadovoljavajućeg odgovora na „potrebe i interese” ciljane publike. Neke su države donele zakonske propise za emitovanje programa radi (i) zadovoljavanja potreba i interesa pripadnika nacionalnih manjina i (ii) emitovanja u određeno vreme na jezicima pripadnika nacionalnih manjina. U drugim zemljama su usvojeni manje određeni propisi, ali im je cilj zajednički: na primer, tamo gde mora da se uspostavi „pravična ravnoteža” između manjinskih grupa/jezika uključujući i raspodelu rezervisanog vremena emitovanja.

OLAKŠAVAJUĆE MERE

Razmatranje olakšavajućih mera za unapređenje pristupa elektronskim medijima i korišćenje manjinskih jezika u njima jeste vežba za rešavanje problema i poziv za vanšablonsko razmišljanje. Kratko rečeno, to je traganje za najboljima praksama, za inicijativama koje su usmerene ka budućnosti i koje su često eksperimentalne.

Zastupanje manjina uopšte, a posebno jezičkih manjina u relevantnim organima vlasti i u organima koji donose odluke, u velikoj meri jača razvoj državnih politika i normi koje zadovoljavaju njihove potrebe i interese. Aktivno, ili još bolje, proaktivno konsultovanje takvih grupa sa relevantnim organima vlasti i organima koji donose odluke je drugi način ostvarivanja istog cilja. Kao takve, ove se prakse mogu shvatiti kao izdanci opštijih demokratskih principa. Možda je najbolja relevantna paradigma ona koju je razradio Karol Jakubović: „predstavničko participativno komunikativna demokratija”²². Ona u sebi sadrži primenu načela participativne demokratije u (strukturama) elektronskih

21 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Albaniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 004, paragraf 50. Vidi takođe Mišljenje Savetodavnog komiteta o Estoniji, *op. cit.* paragraf 37: „[...] Savetodavni komitet podvlači da dostupnost inostranih emisija u Estoniji na jeziku nacionalne manjine ne poništava potrebu i važnost emisija domaće produkcije na tom jeziku

22 Karol Jakubowicz, „Access to the Media and Democratic Communication: Theory and Practice in Central and Eastern Europe” (Pristup medijima i demokratska komunikacija: teorija i praksa u centralnoj i istočnoj Evropi) u Andras Sajo, ed. *Rights to Access to the Media* (Prava pristupa medijima) (Hag, Kluwer Law International 1996) str. 139-163, na str. 145.

medija. Osnovna ideja je da, dok svaki pojedinačni član grupe ne može da emituje programe, organizacione strukture emisionog entiteta treba da teže da olakšaju maksimalno učešće svih članova u vršenju uticaja na državnu politiku i određivanje ciljeva.

Postoje samo sporadični primeri medijskih vlasti koje su u svoje strukture ugradile brigu za manjinske jezike (na primer, postavljanjem referenta ili odbora za manjinski jezik); mnogo su češće odredbe koje garantuju opštu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u svom sastavu. Obezbeđivanje sadržajnog uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u različitim fazama zakonodavnog procesa²³ takođe je od prioritetnog značaja:

[...] Savetodavni komitet podstiče vlasti da prilikom izrade i usvajanja ovih zakona uzmu u obzir potrebe pripadnika nacionalnih manjina. U tom pogledu, vlada treba da se konsultuje sa manjinskim predstavnicima da bi osigurala da svaka podrška koju pruži bude dovoljna za zadovoljavanje potreba i da uspostavi odgovarajuću ravnotežu između različitih nacionalnih manjina u smislu pristupa medijima i prisustva u njima [...] ²⁴

U nekim državama su unutar struktura javnih servisa elektronskih medija formirana savetodavna veća za jezike. U drugima, veća slušalaca/gledalaca javnih servisa elektronskih medija, programska veća i savetodavni komiteti vrše više opštu savetodavnu ulogu, koja je često u vezi sa regionalnim ili lokalnim programima ili rasporedom programa. Zanimljivo je upoređivati raznolikost pristupa koje su usvojili takvi savetodavni organi u raznim zemljama i razmotriti obim u kom aktivno održavaju vezu sa relevantnom publikom, uključujući nacionalne manjine. Savetodavni komitet je takođe razmotrio relevantna pitanja:

[...] On primećuje da se odsustvo takvih programa objašnjava činjenicom da nikada nisu bili upućeni zahtevi za njima, ali ističe da formalan zahtev da se to postigne nije zakonski preduslov za razmatranje primene takvih olakšica [...] ²⁵

Ideje o društvenim i interesno-specifičnim elektronskim medijima mogu, ukoliko su adekvatno prilagođene i primenjene, odigrati korisnu ulogu u unapređivanju manjinskih jezika u elektronskim medijima. Ovaj je koncept priznat u nekoliko zemalja i vodi do posebnih režima koji se primenjuju na vrste elektronskih medija koji su posvećeni ispunjavanju specifičnih društvenih misija ili ispunjavanju interesa manjih grupa (uključujući interese jezičkih manjina).

Druga varijacija o toj temi se tiče specijalnog tretmana posebnih žanrova radio i TV stanica u smislu pristupa infrastrukturi i tehnologiji koja bi obično bila

23 Postoji više definicija koregulacije. U slobodnom prevodu, to je praksa koja uključuje u regulativni proces i tradicionalne zakonodavce i zainteresovane strane/predstavnike civilnog društva. Vidi još, *Co-regulation of the Media in Europe*, (Koregulacija medija u Evropi) IRIS Special (Strasbourg, evropski Audiovizuelni opservatorij, 2003).

24 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Jermeniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 001, stav 54.

25 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Danskoj, ACFC/INF/OP/I (2001) 5, stav 30.

izvan njihovih finansijskih dohvata. Za takve prakse je tipično da uključuju podelu kanala i frekvencija između emitera sa ciljem da snose troškove puštanja u rad i funkcionisanja. One takođe mogu uključivati mnoštvo emisija etabliranih emitera koje su od interesa za manjine. Ovde bi se mogao iskoristiti bogat izvor mogućnosti:

[...] Savetodavni komitet takođe primećuje da će digitalno, kablovsko i satelitsko emitovanje doneti sa sobom nove i naprednije mogućnosti za zadovoljenje zahteva. Treba podstaći dalje otvaranje emitovanja za nacionalne manjine korišćenjem, na primer, mogućnosti koje nudi primena novih tehnologija²⁶.

Prethodno pomenuta studija, *Emitovanje u vezi sa manjinskim jezikom i zakonodavstvo u OEBS-u* takođe dokumentuje ogromnu količinu drugih mera koje se naširoko mogu kategorizovati kao olakšavajuće u (i) poboljšanju pristupa elektronskim medijima za pripadnike nacionalnih manjina i u (ii) upotrebi manjinskih jezika u elektronskim medijima. Ove mere sadrže u sebi fleksibilne i povoljne planove finansiranja, fiskalnih režima, snažno naglašavanje izgrađivanja kapaciteta i pojam širokog zahvata koji bi mogao obuhvatiti obezbeđivanje veće potpore obrazovanju i obuci – na maternjim jezicima — (i) studenata novinarstva i (ii) medijskih profesionalaca. Unapređenje produkcije i raspodela programa mogu takođe pružiti važan doprinos stvaranju zdraviye klime u kojoj se može postići cilj (kvalitativnog i kvantitativnog) povećanog emitovanja od strane manjina i za pripadnike nacionalnih manjina, uključujući emitovanje na manjinskim jezicima. Nepotrebno je reći da sve što je gore rečeno zvuči istinito za publikacije koje dele iste ciljeve, poput njihovih audiovizuelnih pandana.

Na kraju bi, uzgred, takođe trebalo primetiti da dokumenti o političkim stavovima o jezicima postaju sve uobičajeniji, da planiraju buduće tokove akcija, grade razvojne strategije, bave se napretkom... ili to ne čine. Ovo zapažanje je značajno u meri u kojoj politike država u vezi sa jezikom pomažu da se uobliči matrica u kojoj će elektronski i štampani mediji na manjinskim jezicima naći svoje mesto, čak i u slučaju kada teorija i praksa međusobno nisu u skladu.

II Monitoring

Uopšteno

U vreme kada je počeo da radi, bilo je mnogo skepticizma u vezi sa sposobnošću Savetodavnog komiteta da prevlada ono što se na papiru činilo kao veliko ograničenje zbog obima unutar kog je morao delovati²⁷. Od tada je Savetodavni komitet – putem vlastite proaktivnosti i podrške Komiteta ministara – uspeo trudom da ostvari povećanu operativnu autonomiju za sebe.

26 Mišljenje Savetodavnog komiteta o Ujedinjenom Kraljevstvu, ACFC/INF/OP/I (2002) 6, stav 69.

27 Vidi, na primer, Rezoluciju (97) 10 Komiteta ministara Saveta Evrope: pravila usvojena od strane Komiteta ministara o monitoring aranžmanima prema članovima 24-26. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 17. septembar 1997. (naročito paragrafi 29-32 i 35-37).

Savetodavni
komitet

Tematski pristup

Mišljenja Savetodavnog komiteta su struktuisana tako da se razmatranja člana 9. pojavljuju u okviru: „Posebnih komentara u vezi sa članovima od 1-19“; u „Najvažnijim zaključcima i komentarima Savetodavnog komiteta“²⁸ i povremeno još u „Zaključnim napomenama“.

Razmatranje posvećeno članu 9, kao deo pristupa član-po-član teži da bude detaljno i opširno i da ponudi bogatstvo informacija o dominantnim situacijama u bilo kojoj zemlji koja se ispituje. Ove informacije su po svom karakteru dalekosežne: pokrivaju opšti kontekst, zakonodavstvo i njegovu primenu i skup različitih praktičnih zapažanja. Ili, da se poslužimo terminologijom Rezimea državnih izveštaja: narativni deo, zakonski, o državnoj infrastrukturi, politika i činjenice²⁹. Kao takva, ona odražava brojne kriterijume, razmotrene *gore*, koji utiču na pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima, uključujući njihove jezike. Sveobuhvatno razmatranje situacije specifične za datu zemlju u Mišljenjima Savetodavnog komiteta predstavlja njihovu veliku snagu. Ironija je međutim u tome, što specifičnost analize takođe može biti ograničavajući faktor, bar u toliko što je dato promatranje *prima facie* lišeno opštijeg karaktera.

Pa ipak, još se uvek može naći veliki broj dragocenih neobrađenih tumačenja. Sa malo doterivanja i poliranja, izvodi iz Mišljenja Savetodavnog komiteta poput onih *gore* citiranih³⁰, mogli bi da budu daleko vredniji u širem kontekstu nego kada se proučavaju u pojedinačnim okolnostima. Ono što se zahteva od svakog suštinski razmotrenog pitanja jeste razrada jake formule koja može dostići maksimum i njena dosledna primena u situacijama u različitim zemljama. Takav bi pristup doprineo povećanju predvidljivosti i podizanju analiza specifičnih za određenu zemlju na viši i opštiji plan gde bi njihov uticaj bio veći. Naravno, očigledni podtekst ovde je da zahtevu za doslednošću, predvidljivošću i uopštenošću ne treba dozvoliti da nadvlada suptilnost i osetljivost specifičnih situacija u zemljama. Kao i u sudskoj praksi u vezi sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i ovde je izazov ostvariti oprezan balans između uzvišenih ideala i tvrdih političkih i društvenih realiteta pojedinačnih slučajeva. Uz ispravno postupanje, ovaj izazov može dovesti do neizmerno poučnih i neizmerno vrednih rezultata i za budući monitoring Okvirne konvencije. To se ne sme propustiti.

Evolucija standarda iz donekle kratkog i jezgrovitog teksta je presudna i to je još jedan primer paralelizma između člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 9. Okvirne konvencije. Fokusiranje (*gore*) na pitanje kako je tekst člana 9. Okvirne konvencije evoluirao u Mišljenjima Savetodavnog komiteta je prikladno zbog toga što doprinosi našem razumevanju potpunog obima

28 U ranijim Mišljenjima Savetodavnog komiteta odgovarajući odeljak je bio naslovljen kao „Predlog zaključaka i preporuka Komiteta ministara“

29 Rezime izveštaja treba da bude podnet prema članu 25. stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Dodatak 3 (tačka 4.1). Rezolucija (97) 10 Komiteta ministara. *Op. cit.*

30 Svrha citiranih odlomaka je čisto ilustrativna i ni na koji način ne teži iscrpnom nabrajanju primedbi Savetodavnog komiteta koje bi se mogle lako primeniti mimo neposredne situacije u zemlji, u kojoj su izvorno nastale.

člana 9. To je naročito tačno s obzirom da duže vremena nema nijednog drugog mehanizma koji bi ponudio merodavno tumačenje teksta Okvirne konvencije, na primer, direktna podložnost sudskoj nadležnosti Evropskog suda za ljudska prava, mogućnost obraćanja Sudu radi dobijanja savetodavnih/protumačenih mišljenja ili bilo koja vrsta mehanizma srodna nadležnosti Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija da objavi Opšte komentare o pojedinačnim članovima Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³¹, itd.

Na završetku ovog pod-odeljka, treba ponoviti važnost preciznog korišćenja terminologije. Izvestilac je na ovom zasedanju već naznačio razliku između pasivnog i aktivnog pristupa medijima: dva veoma različita pojma pokrivena maglovitim terminom „pristup”³². Osetljivost na konceptualnu i jezičku preciznost će takođe biti odlučujuća u tekućoj praksi „popunjavanja okvira” člana 9. Okvirne konvencije.

Međutekstualne napomene

U Mišljenjima Savetodavnog komiteta o Preporuci (97) 21 Komiteta ministara o medijima i o unapređenju kulture tolerancije³³ povremene su date napomene. Iznenaduje što je to jedina preporuka Komiteta ministara koja se eksplicitno bavi medijima, a na koju se poziva u Mišljenju Savetodavnog komiteta prilikom razmatranja člana 9. Okvirne konvencije! Ovde je izloženo da bi češće napomene u Mišljenjima Savetodavnog komiteta na preporuke Komiteta ministara o drugim temama mogle biti krajnje korisne: na primer, na Preporuku br. R (99) 1 o merama za unapređivanje medijskog pluralizma. Ili ambicioznije, ova „uvozna trgovina” se čak ne bi ni morala ograničiti na preporuke Komiteta ministara.

U Preambuli Okvirne konvencije se navodi da je zamišljena da sprovede Deklaraciju šefova država i vlada država članica Saveta Evrope usvojenu u Beču 9. oktobra 1993. Ona nastavlja da nabraja – „bez isključivanja” – „još tri izvora inspiracije za sadržinu” Okvirne konvencije, to jest Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i razne relevantne instrumente Ujedinjenih nacija i KEBS-a/OEBS-a koji sadrže obaveze za zaštitu nacionalnih manjina³⁴. Relevantni korpus dokumenata unutar sistema Ujedinjenih nacija i OEBS-a se ni u kom slučaju ne sme zanemariti (uprkos činjenici što su neki dokumenti više politički nego zakonski po svom karakteru). Ali kao što je već pomenuto, retorta inspiracije ima širi obim nego što je sam raspon sistema Ujedinjenih nacija i OEBS-a. Ova tačka je od bitne važnosti.

Dakle, što se tiče prakse direktnog upućivanja na međunarodne standarde, relevantnost treba da bude vodeći princip i da na taj način da povoda za invokaciju (gde je to prikladno) drugih vrsta „mekih zakona”, na primer Deklaracije o slobodi izražavanja i informisanja iz 1982. Komiteta ministara

31 Detaljnije vidi, član 40. (4) Međunarodnog pakta za građanska i politička prava.

32 Karol Jakubović, Pripadnici nacionalnih manjina i mediji (Radionica 2), Kriitička evaluacija prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 1998-2003, Konferencija “Popunjavanje okvira”, Strazbur, 30-31. oktobar 2003, strana 113.

33 Na primer, u Mišljenjima o Kipru, Mađarskoj, Norveškoj i Rumuniji

34 Komentar odredaba Okvirne konvencije, *op. cit.*, 23. stav./

Saveta Evrope; Preporuka iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika ili nedavno sačinjenih međunarodnih Smernica za korišćenje manjinskih jezika u elektronskim medijima³⁵. To bi mogao biti koristan način postavljanja putokaza, uzornih ili opominjajućih standarda izrađenih u drugim forumima, bez ugrađivanja velikih delova teksta iz istih standarda. Drugim rečima, to bi ujedno bila i vežba obogaćivanja posredstvom napomena ili međutekstualnosti. Druga prednost je u tome što se upućuje na standarde koji već uživaju odobrenje drugih međunarodnih tela i autoritet koji zahvaljujući takvim odobrenjima raste.

Koristi od pozivanja na gore pomenute Smernice za korišćenje manjinskih jezika u elektronskim medijima zaslužuju ovde posebnu pažnju, jer njihova tematika obuhvata obim pitanja koja služe kao oruđe u zaštiti i unapređivanju interesa pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa njihovim pristupom medijima (naročito onim na njihovom maternjem jeziku). Smernice mogu biti pre svega prikladne za postizanje usklađenosti sa Okvirnom konvencijom – bar u smislu njihovog programskog karaktera. Veća specifičnost Smernica bi mogla da pomogne u popunjavanju praznina u uopštenijem formulisanju člana 9. Okvirne konvencije, praznina koje su neizbežno prisutne kao posledica širih, dalekosežnijih tematskih preokupacija ugovora. Količnik komplementarnosti je ovde visok.

Prostor za korišćenje proaktivnijeg jezika

Odeljak „Najvažniji zaključci i komentari Savetodavnog komiteta” u Mišljenju Savetodavnog komiteta se takođe bavi članom 9. Okvirne konvencije. Takvi zaključci se provlače kroz obimne informacije dobijene pristupom član-počlan i ta praksa olakšava zadatak određivanja prioritetnih oblasti kojima će se poklanjati dalja pažnja. Jaka strana svakog zaključka je da se ne ograničava na puko isticanje situacije ili prakse koja je nezadovoljavajuća. Savetodavni komitet ide dalje od toga: iza svakog nalaza odmah sledi predlog akcije za popravljjanje date situacije ili prakse. Dok je ovaj delokosežni pristup vredan pohvale, sa malo dodatnog napora bi možda mogao biti još delotvorniji. Isto tako, predlozi izloženi u cilju praćenja zaključaka Savetodavnog komiteta teže da se oslone na pozive da se „ispita”, pokloni „posebna pažnja”, „identifikuje”, da se „preduzmu potrebne mere”, „stavi naglasak”, da se „pokuša udovoljiti očekivanjima”, itd.

Jedna irska poslovice kaže da ako upališ fitilj, možeš zapaliti celu sveću. Ako poslovicu primenimo na ovaj kontekst, zar ne bi bilo konstruktivno ići dalje od identifikovanja oblasti koje zaslužuju pažnju, istraživanja ili ispitivanja i zapravo predložiti moguće načine na koje bi se ta pažnja usmerila, odnosno takva istraživanja ili ispitivanja izvodila? Naravno, bilo bi neophodno da predstavnici države takve predloge ne shvate kao nešto što im se nameće kao vrsta prikrivenog *diktata*. Bila bi poželjnija prezentacija korisnih referentnih tačaka (na primer, identifikovanje najboljih državnih praksi) ili palete opcija.

35 Ove Smernice je izradila grupa međunarodnih eksperata pod pokroviteljstvom Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine i prvi put su iznete pred javnost na konferenciji održanoj u Baden-bei-Wien, Austrija, 25. oktobra 2003.

S obzirom na političku pronicljivost koju je Savetodavni komitet ispoljio u prošlosti, ne bi bilo deplasirano imati poverenja u njegove sposobnosti da doraste izazovu ubeđivanja. Susret sa predstavnicima države u kontekstu procesa monitoringa bi Savetodavnom komitetu dao idealnu priliku za prodor u samo središte neodložnih problema i situacija (uključujući one koje se odnose na pristup medijima) i preuzimanje proaktive uloge u otvorenoj i konstruktivnoj diskusiji o mogućim merama koje treba preduzeti.

Što se tiče monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, krajnja kontrola i odgovornost počivaju na Komitetu ministara³⁶. Međutim, uprkos tome što mu je zvanično pripisana uloga „da pomaže” u procesu monitoringa, Savetodani komitet ostaje *de facto* pokretački centar za aktivnosti monitoringa. To je istina, s obzirom na stepen njegove proceduralno/administrativne uključenosti, njegovog maksimalno upornog rada i angažovanosti u suštinskim stvarima. Stoga je neodložno da Komitet ministara načini veće napore u angažovanju svih mogućnosti, radi uključivanja Savetodavnog komiteta „u monitoring praćenja zaključaka i preporuka na *ad hoc* osnovi, prema uputstvima Komiteta ministara³⁷”.

Komitet ministara

Od 20 rezolucija specifičnih za date zemlje, koje je Komiteta ministara usvojio do vremena pisanja ovog komentara, u osam nema posebnih napomena o pripadnicima nacionalnih manjina i medijima³⁸. Međutim, od rezolucija specifičnih za datu zemlju u kojima se mediji pominju, relevantna obrada pitanja retko kada zadire ispod površine. Iako se može raspravljati o tome da je sažetost ovih rezolucija osnova za napredak, jer Mišljenja Savetodavnog komiteta pružaju vrhunsku širinu i dubinu analize, treba žaliti što Komitet ministara nije veštije iskoristio ovu priliku za detaljniji pristup pitanjima u vezi sa medijima (i drugim).

Veća specifičnost se naročito zahteva u prvom delu (zaključaka) rezolucija Komiteta ministara specifičnih za datu zemlju. Dok preporuka u drugom delu tih rezolucija, da države ugovornice na odgovarajući način vode računa o različitim komentarima u Mišljenju Savetodavnog komiteta, zaslužuju pohvalu, postoji opasnost – budući da nema maksimalne specifičnosti ili maksimalne detaljnosti – da će pojedinačni interesi biti nehotično prigušeni ovim opštim pristupom koji obuhvata sve i svašta. Najzad, ne može se poreći da Komitet ministara treba da izvrši veći politički pritisak na relevantne krugove da bi obezbedio znatno jačanje finansijskih i ljudskih resursa Savetodavnog komiteta.

Prvi deo ovog referata je počeo izlaganjem šireg konceptualnog i zakonskog konteksta u okviru kog operiše član 9. Okvirne konvencije. Nakon toga se nastavilo sa istraživanjem odabranih pitanja koja imaju uticaja na pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima; na fokusiranje tumačeno željom da se rasvetli postojanje veoma raznolike skale mogućih uticaja i odgovora koje iskrsavaju u praksi.

Zaključak

36 Vidi članove 24-26. Okvirne konvencije.

37 Rezolucija Komiteta ministara (97) 10, op. cit. stav 36.

38 U cilju da se izbegne izvlačenje neistinitih zaključaka iz statistika, treba istaći da Rezolucije o kojima je reč povremeno veoma pregledno obrađuju zemlje koje se ispituju (naročito u slučaju malih zemalja, kod kojih se može desiti da uopšte nema obrade po temama).

U drugom delu ovog dokumenta pažnja je okrenuta monitoringu Okvirne konvencije. Dokazano je da treba težiti izvlačenju opštih principa iz specifičnih situacija u jednoj zemlji na sistematičniji način. Klica takvih principa je već sadržana u Mišljenjima Savetodavnog komiteta i ako bude potrebno da se relevantne konstatacije podignu na viši nivo opšte primene i da se konstituiše posebni korpus, one će pružiti neprocenjivu jasnoću tumačenja (za član 9) Okvirne konvencije. Ovde bi izazov bio objediniti ciljeve za pokazivanje posebnog poštovanja prema *couleur local*-u i u isto vreme stremiti formulama koje naginju u pravcu univerzalnog značaja ili primene.

Aludiralo se na potrebu za terminološkom preciznošću i takođe su pohvaljene prednosti potkrepljivanja nalaza Savetodavnog komiteta, u većoj meri pozivanjem na relevantne međunarodne standarde (uključivanje takozvanog „mekog prava“). Razmotren je potencijalni uticaj političkog ubeđivanja i posebno korisnost proaktivne uloge za Savetodavni komitet u iznošenju predloga državama ugovornicama kako da se bave pitanjima koja ih zabrinjavaju.

Dokument je zaokružen izražavanjem žaljenja zbog toga što su napomene o pitanjima u vezi sa medijima bile do tada slabo prisutne u rezolucijama Komiteta ministara specifičnim za određenu zemlju i što nisu bile detaljne kada ih je bilo. Predloženo je da bi povećana uloga Savetodavnog komiteta u procesu monitoringa (davanjem podrške dovoljnim ljudskim i finansijskim resursima) mogla da ide u pravcu neutralizovanja efekata ovih uočenih nedostataka rezolucija Komiteta ministara.

RADIONICA 3 – PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA NA OBRAZOVANJE

**Predsedavajuća: Sia Spiliopulu Akermark, Prvi potpredsednik
Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju**



Foto: Džon Šerec

Radionica 3 – Obrazovanje

Izveštaj: Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju manjinskih prava u, za i kroz obrazovanje (1998-2003)

Dankan Vilson

Spoljni ekspert, Međunarodni biro za obrazovanje, UNESCO



Uvod

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija) Saveta Evrope je jedini zakonski obavezujući dokument isključivo fokusiran na manjinska prava. Konačno je otvorena za potpisivanje 1. februara 1995. godine, posle više od četrdeset i pet godina koliko je Savet Evrope ispitivao položaj nacionalnih manjina¹. Do 10. oktobra 2003. konvenciju je ratifikovalo trideset pet država, a potpisalo još sedam².

Savet Evrope je zatražio ovaj referat povodom petogodišnjice njenog stupanja na snagu. Pregled pruža prvi pokušaj da se sakupe i kritikuju Mišljenja Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije (Savetodavni komitet) fokusirajući se na prava u, na i kroz obrazovanje. Zbog toga će posebna pažnja biti posvećena članovima koji su najdirektnije u vezi sa obrazovanjem, a to su član 4. (ravnopravnost pred zakonom i posebne mere da bi se osigurala puna i efektivna ravnopravnost); član 5. (unapređenje održavanja i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina, očuvanje identiteta uključujući jezik i neasimilaciju); član 6. (podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga, uzajamno poštovanje, razumevanje i saradnja); član 7. i 8. (sloboda udruživanja, izražavanja i vera); član 12. (poznavanje manjinskih i većinskih kultura, istorija, jezici, vera, osposobljavanje nastavnika, udžbenici i jednake mogućnosti pristupa obrazovanju); član 13. (sloboda osnivanja privatnih škola) i član 14. (jezik i obrazovanje).

Prava manjina su ljudska prava, a ljudska prava su međuzavisna, nedeljiva i nepovrediva. Stoga manjinska prava moraju biti komplementarna, a ne nadređena drugačijoj zaštiti ljudskih prava. To se izričito navodi u članovima 19, 22. i 23. Okvirne konvencije koji ukazuju na to da se odredbe Okvirne konvencije moraju primenjivati u saglasnosti sa garancijama u drugim instrumentima za ljudska prava i naročito da se „ništa u ovoj [Okvirnoj konvenciji] neće tumačiti kao ograničavanje ili kao ukidanje bilo kog ljudskog prava ili osnovnih sloboda koje se mogu osigurati zakonima strane ugovornice ili nekim drugim sporazumom koji je potpisala.“³ Ovaj član upozorava na to da treba obezbediti da se, u poređenju sa drugim instrumentima ljudskih prava, zaštita koju Okvirna konvencija pruža pripadnicima nacionalnih manjina ne umanji. Namera ovog referata je da oceni praksu Savetodavnog komiteta pod ovim članom, u pogledu prava na obrazovanje⁴.

1 Savet Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Komentar odredaba, H (95) 10, Strazbur, februara 1995. str. 11-12.

2 Potpunu i aktuelnu listu ugovornica vidi na: <http://conventions.coe.int/>. CETS No. 157.

3 Okvirna konvencija, član 22.

4 Za pregled manjinskih prava u obrazovanju i studije o četiri država, vidi D. Wilson, *Minority Rights in Education: Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the former Yugoslav Republic of Macedonia/Prava manjina na obrazovanje: lekcije za Evropsku uniju od Estonije, Letonije, Rumunije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije/ (Right to Education Project, Gothenburg, 2002).*

1. Opšti „principi” i zakon o ljudskim pravima

Okvirna konvencija sadrži „uglavnom odredbe programskog tipa, postavljajući ciljeve koje se potpisnice obavezuju da će ostvariti”. Njene odredbe nisu „direktno primjenjive” i ostavljaju državama „određenu meru diskrecionog prava” u sprovođenju⁵. „Cilj joj je da odredi pravne principe koje se države obavezuju da poštuju radi obezbeđivanja zaštite nacionalnih manjina⁶”. Obaveza da se *poštuje* je jedna od tri osnovna elementa ljudskih prava, a ostale dve su da se *zaštiti* i *ispuni*. Većina Mišljenja Savetodavnog komiteta je fokusirana na merenje kompatibilnosti državne politike i prakse (vodeći računa o „meri diskrecionog prava”) sa principima određenim u Okvirnoj konvenciji. Dakle, Okvirna konvencija skicira principe po kojima treba da se rukovodi državna praksa kako bi se realizovala manjinskih prava (u obrazovanju),⁷ a Savetodavni komitet je razvio praksu praćenja stepena u kom nacionalno „pravo i praksa odgovaraju zadatku i koliko su reformisani na neophodan način da postignu međunarodni standard⁸. Iako idu dalje od toga da osiguraju *poštovanje* tih principa, nekoliko Mišljenja Savetodavnog komiteta, naročito onih u vezi sa članom 12. se završavaju preporukama zasnovanim na potrebi da se *zaštite* (na primer da se ne nazaduje, predlaže se preispitivanje zatvaranja škola⁹ i preporučuje proaktivni pristup nastavi na manjinskim jezicima ili nastavi manjinskog jezika uprkos malim zahtevima)¹⁰ i takođe, s vremena na vreme, *ispune* manjinska prava u obrazovanju (to je bio slučaj naročito tamo gde su posebni propisi o obrazovanju bili združeni sa sveobuhvatnim temama Okvirne konvencije kao što su puna i efektivna ravnopravnost. Inače, Mišljenja Savetodavnog komiteta o *ispunjavanju* prava manjina u oblasti obrazovanja su prilično nejasna – poput predloga za „povećanim” obrazovanjem na manjinskim jezicima ili izučavanjem manjinskih jezika pod članom 14).

Prilikom razmatranja karaktera Okvirne konvencije, predsednik Savetodavnog komiteta je konstatovao da prema članu 1. „Okvirna konvencija treba da se razmatra kao deo evropske porodice ugovora o ljudskim pravima.¹¹” Ovaj tekst nastoji da analizira kompatibilnost pragmatičnog pristupa Savetodavnog komiteta¹² prilikom monitoringa

5 Savet Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Komentar odredaba, h(95) 10, Strazbur, februar 1995. str. 13, stav 11.

6 Ibid, stav 10.

7 Formulacija u Okvirnoj konvenciji glasi: „vrše ona prava i uživaju slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji” (članovi 3 (2), 20. i 23)

8 P. Thornberry, “The Framework Convention on National Minorities: a Provisional Appraisal and a Memory of the Baltic States” (Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama: Provizorna procena i uspomene baltičkih država”) (2002) 2 Baltic Yearbook of International Law, str. 131.

9 Vidi: Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, ACFC/INF/OP/I (2002) 6, stav 91.

10 Mišljenje o Ujedinjenom Kraljevstvu, ACFC/INF/OP/I (2002) 6, stav 91.

11 R. Hoffman, “Protecting the Rights of National Minorities in Europe, First Experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities” (Zaštita prava manjina u Evropi, Prva iskustva sa Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina) (2001) 44, German Yearbook of International Law, str. 239.

12 Kako je konstatovao zamenik predsedavajućeg Savetodavnog komiteta. „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina... je praktična Konvencija za praktične prilike.” U A. Phillips, *The Framework Convention for the protection of National Minorities: a Policy Analysis* /Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina: analiza jedne politike/ (Minority Rights Group International, London, 2002), p. 10

zakonskih principa Okvirne konvencije sa članovima 22. i 23. da bi se osiguralo da monitoring Okvirne konvencije ne ograničava niti derogira međunarodne ugovore o ljudskim pravima i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i njene Protokole. Dok se naravno, priznaje da odredbe drugih ugovora ne sačinjavaju deo Okvirne konvencije, međunarodni ugovori o ljudskim pravima i njihova tumačenja moraju na osnovu ova dva člana biti vodeća u monitoringu i tumačenju Savetodavnog komiteta.

Pravo na obrazovanje se garantuje Konvencijom o pravima deteta iz 1989. (član 28), Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine (član 13) i drugim dokumentima¹³.

Obaveza država da progresivno realizuju pravo na obrazovanje, koje je opisao¹⁴ specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija o pravu na obrazovanje, sadrži četiri elementa: raspoloživost, pristupačnost, prihvatljivost i prilagodljivost (šema 4-A /na engleskom: availability, accessibility, acceptability, adaptability – prim. prev./). Ovaj model je usvojio Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u Opštem komentaru br. 13.

Iz sheme 4-A jasno proizilazi da se obrazovanje mora prilagoditi pojedincu, a da se od pojedinca ne zahteva da se prilagodi nijednom raspoloživom obrazovanju. U tom pogledu, bitno je da postoji sloboda osnivanja privatnih škola sa ciljem da svako bude u mogućnosti da stekne korist od obrazovanja koje odgovara njegovom ili njenoj kulturi, religiji i jeziku. Treba uspostaviti ravnotežu u modelima obrazovanja za članove manjina između realizovanja ovog prava i obezbeđivanja društvene kohezije, priznate u međunarodnom pravu kroz legitimne ciljeve države u unapređivanju poznavanja zvaničnog jezika (prvenstveno u UNESCO-voj Konvenciji protiv diskriminacije u obrazovanju iz 1960. godine, član 5 (c))¹⁵. U modelu ljudskih prava cilj obrazovanja je takođe uspostavljanje osetljive ravnoteže između individualnog identiteta i društvene kohezije (vidi deo teksta o „ciljevima obrazovanja“, str. 177).

Savetodavni komitet nije razmotrio ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao takva. Iako je veliki deo pažnje, što se moglo očekivati, bio usmeren na položaj Roma, to je učinjeno više u kontekstu diskusija o „društveno-ekonomskim

13 Pravo na obrazovanje se garantuje, između ostalog, članom 13. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, članom 28. Konvencije o pravima deteta, članom 2. Protokola br. 10 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, članom 13. Dopunskog protokola o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima uz Američku konvenciju o ljudskim pravima, članom 17. Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda i članom 11. Afričke povelje o pravima i dobrobiti deteta. Ono je takođe priznato u mnogim, zakonski neobavezujućim dokumentima, od kojih je naročito važna Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 26).

14 Vidi četiri Osnove koje je razradio Projekat prava na obrazovanje. Takođe vidi Preliminary, Mission and Annual Report (Preliminarna misija i godišnji izveštaj) Katarine Tomaševski, specijalnog izvestioca o pravima na obrazovanje Komisije o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija, sve dostupno na <http://www.right-to-education.org/>.

15 Član 5. (c): „Bitno je priznati pravo članova nacionalnih manjina da sprovedu sopstvene obrazovne aktivnosti, koje obuhvataju održavanje škola i, zavisno od politike obrazovanja svake države, korišćenje ili nastavu na maternjem jeziku i obezbediti: (i) Da se ovo pravo ne ostvaruje na način koji sprečava članove tih manjina da razumeju kulturu i jezik zajednice kao celine i učestvuju u njenim aktivnostima ili koji ide na štetu nacionalnog suvereniteta;... (iv) Da je pohađanje takvih škola izborno“/

teškoćama" nego u kontekstu kršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava¹⁶. Na pravo na obrazovanje se poziva samo u pogledu nacionalnih garancija¹⁷. Uopšteno je prisutna nevoljnost da se govori u smislu univerzalnih prava pripadnika nacionalnih manjina u obrazovanju. U kontekstu diskusije o pojavama separacije/segregacije Roma u „specijalne škole“, zbirka Mišljenja sadrži upućivanje na „jednaka prava na redovno obrazovanje¹⁸“, koje se pojavljuje kao nezavisno i nevezano za državne garancije. Mada se ovo pitanje ističe u vezi sa Austrijom, Hrvatskom, Češkom Republikom, Finskom, Mađarskom i Republikom Slovačkom, ono je razmotreno kao pitanje ljudskih prava samo kada je u pitanju Češka Republika.

Pod članom 14. Savetodavni komitet je dosledno razmotrio prava na obrazovanje na manjinskim jezicima ili učenje manjinskih jezika, pri čemu se uvek oslanjao na garancije nacionalnih prava. To je bio slučaj sa Albanijom, Austrijom, Republikom Češkom, Moldavijom, Norveškom, Rumunijom, Ruskom Federacijom, Slovačkom Republikom, Švedskom i Ukrajinom. Od članova Okvirne konvencije, Savetodavni komitet se dosledno poziva na „garancije prava u“ članovima 3, 4, 7, 10, 11, 15. i 17, a ne na one koje su najdirektnije povezane sa obrazovanjem, to jest sa članovima 5, 6, 12, 13. i 14. Svega su dve napomene načinjene u pogledu „prava garantovanih / sadržanih u članu 14“, u slučaju Ruske Federacije i Ukrajine. U poslednjem slučaju postoji prilično dvosmisleno zasebno pominjanje „prava... u obrazovanju“¹⁹, koje, čini se, nije pokrenulo nacionalno zakonodavstvo.

Savetodavni komitet je podstakao države da nastave sa izradom državnih politika koje će i dalje unapređivati efektivnu ravnopravnost (garantovanu članom 4, ali relevantnu kao opšti princip koji prožima celu Okvirnu konvenciju). Može se raspravljati o tome da li su takve posebne mere zaista *propisane* članom 4. Okvirne konvencije, što je gledište koje bi bilo saglasno sa manjinskim pravima u obrazovanju kako ih tumače u Stalnom sudu za međunarodnu pravdu za režime manjina (dole). Nažalost, zbog velikog broja ograničenja posebnih odredaba u Okvirnoj konvenciji, čini se da *lex specialis* (poseban zakon) ograničava *lex generalis* (opšti zakon, u ovom slučaju opšti princip Okvirne konvencije za unapređivanje pune i efektivne ravnopravnosti). Član 14. je najekstremniji primer za ovo pravo manjina u oblasti obrazovanja, jer sadrži mnoštvo geografskih, vremenskih, brojčanih ograničenja, ograničenja

16 Rad Savetodavnog komiteta na unapređivanju jednakih prava Roma na obrazovanje je predmet drugog priloga u procesu preispitivanja.

17 Dok su međunarodna proučavanja nacionalnih ustava pokazala široko nacionalno priznanje prava na obrazovanje, Savetodavni komitet ukazuje na ovo pravo samo kada su u pitanju Jerermenija, Moldavija i Slovačka Republika. Najmanje sledeće države ugovornice Okvirne konvencije imaju ustavnu garanciju prava na obrazovanje (uz različita ograničenja): Albanija, Jerermenija, Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Irska, Moldavija, Poljska, Portugalija, Rumunija, Rusija, Srbija i Crna Gora, Slovačka, Španija, Švedska, Švajcarska, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“ i Ukrajina. Uzeto iz <http://www.rifgt-to-education.org/content/consuarant/>. 17. septembra 2003.

18 Savetodavni komitet je mišljenja da vlasti Češke Republike treba da razviju reformu, u konsultaciji sa zainteresovanim osobama, tako da se romskoj deci obezbede jednake mogućnosti za pristup školama i jednaka prava na redovno obrazovanje, u saglasnosti sa principima navedenim u Preporuci br. (2000) 4 Komiteta ministara o obrazovanju dece Roma/Cigana u Evropi. Mišljenje o Republici Češkoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 2, stav 62.

19 Mišljenje u Ukrajini, ACFC/INF/OP/I (2002) 010, stav 75.

zasnovanih na potražnji i opštijih ograničenja („klauzula o oduzimanju poreskih olakšica“). Savetodavni komitet je bio naročito neodlučan u definisanju jezičkih prava u obrazovanju, te je zakonska izvesnost ovog člana, kao rezultat toga, slaba.

U pogledu ostalih članova Okvirne konvencije, a u poređenju sa navedenim, Mišljenja su bila prilično jasna. Član 12. je, na primer, izneo na videlo najveći broj jasnih preporuka za obrazovanje, protežući se od sadržine do sistematskih pitanja i idući kroz čitavu shemu 4A (vidi dole). Na osnovu ovog člana, Savetodavni komitet je promovisao ravnopravnost pred zakonom i jednake standarde u oblasti obrazovanja, pristup i uključivanje, obuku nastavnika, više obrazovanje na jezicima manjina, obezbeđivanje / preštampanje / recenzije udžbenika, školske preglede i raspoređivanje sredstava za obrazovanje manjina.

Monitoring člana 12. se tako može smatrati efektivnim doprinosom ostvarivanju manjinskih prava u oblasti obrazovanja. Početni pesimizam kojim su dočekani Okvirna konvencija i njen monitoring ne treba potceniti²⁰, a shodno tome Savetodavnom komitetu treba čestitati na relativnom uspehu u razvijanju jake radne prakse u monitoringu manjinskih prava u oblasti obrazovanja (na osnovu člana 12). Upoređivanje preporuka Savetodavnog komiteta u vezi sa članom 12. i šeme 4-A za ostvarivanje prava na obrazovanje, može pomoći Savetodavnom komitetu da utvrdi okvir kojim će osigurati da se principi u Okvirnoj konvenciji dosledno tumače, na način koji ne ograničava niti krnji ljudska prava osigurana sporazumima koje je država potpisala.²¹ Ono takođe može ukazati na oblasti koje Savetodavni komitet nadgleda, budući da je zasnovano pod pritiskom glavnih preporuka Savetodavnog komiteta, koje se direktno odnose na prava manjina u oblasti obrazovanja.

20 U vezi sa političkim pesimizmom vidi Rezoluciju 1255 (1995) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope usvojenju 31. januara 1995, a u vezi sa pesimizmom eksperata, vidi npr. Gudmundur Alfredsson, „A frame with an incomplete painting. Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures“/ Okvir sa nedovršenom slikom. Poređenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina sa međunarodnim standardima i procedurama monitoringa/, (2000) 7 *International Journal on Minority and Group Rights* p. 291.

21 Okvirna konvencija, član 22. Radi informacije, na dan 10. oktobra 2003. godine, sve države članice Saveta Evrope, sa izuzetkom Andore i Turske, bile su ugovornice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodne konvencije o eliminaciji rasne diskriminacije i Konvencije o pravima deteta. Vidi <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>. u vezi sa informacijama o ratifikacijama u poslednje vreme.

Struktura 4-A za manjinska prava u oblasti obrazovanja zasnovana na prvih 24 Mišljenja Savetodavnog komiteta
Raspoloživost • Sloboda obrazovanja nasuprot efektivne ravnopravnosti • Preporuka (odvojenih) manjinskih škola • Preporuka da se priznaju manjinske škole • Povećano finansiranje manjinskog obrazovanja • Prag/ faktor vremena („tradicionalno i u dovoljnom broju“) • Manjina unutar manjine • Jednaka zaštita za one sa i bez podrške matične zemlje
Pristupačnost • Pristup/pohađanje/obavezno školovanje • Isključivanje, segregacija, integracija i uključivanje • Pristup za sve (preporučivanje uklanjanja ograničenja državljanstva, stalnog mesta boravka, interno raseljena lica, poreklo) • Visokoškolsko obrazovanje
Prihvatljivost • Jednakost standarda • Sadržaj (unapređivanje međukulturnog sadržaja i forme) 1 Mogućnost učenja maternjeg jezika i kulture 2 Odraz kulturne ravnopravnosti u obrazovnim sadržajima – Obuka/na drugi način obezbeđivanje multikulturalnih nastavnika – Povećan politički naglasak na bi-/multikulturalnom obrazovanju – Povećana međukulturna prikladnost nastavnih/obrazovnih programa – Revizija, ponovno štampanje i/ili prevođenje udžbenika 3 Poštovanje verske slobode
Prilagodljivost • Jezik • Preporuke koje se odnose na dvojezično obrazovanje • Preporuke za (nastavak) obrazovanja na maternjem jeziku • Obuka/zapošljavanje većeg broja nastavnika koji govore manjinske jezike • Preporuke koje se odnose na povećanje nastave većinskih / zvaničnih jezika i na tim jezicima • Preporuke koje se odnose na povećanje nastave manjinskih jezika u opštim nastavnim planovima • Jačanje politike o jeziku u obrazovanju

2. Monitoring na osnovu pristupa međusobnog odnosa članova ili pristupa član-po-član?

Ugovorna tela Ujedinjenih nacija povremeno idu daleko u primenjivanju ugovora o ljudskim pravima u svrhu unapređivanja ljudskih prava u oblasti obrazovanja. To su mogla delom da čine „kreativnim tumačenjem nediskriminativnog principa”²², a delom putem odredaba o ravnopravnosti, koje zahtevaju (ili se tumače kao da zahtevaju) posebne mere. Savetodavni komitet preduzima suštinski pristup član-po-član u monitoringu (mada su jednakost i nediskriminativnost opšti principi koje treba razmotriti u svakom članu). Ugovorna tela Ujedinjenih nacija imaju jedinstven prilaz, njihova „zaključna zapažanja” su zasnovana na problemima i objedinjuju grupe članova za monitoring, specifične i opšte. Pregled u Aneksu 2 (strana 215) pokazuje da se Komitet za ljudska prava, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije i Komitet za prava deteta bave sličnim pitanjima koja su prikazana u shemi 4-A i da često izdaju jasne, zapovedne preporuke, uprkos povremeno slabim i nepostojećim odredbama

22 P. Thornberry i D. Gibbons, „Education and Minority Rights: a short survey of international standards” /Obrazovanje i manjinska prava: kratak pregled međunarodnih standarda/ (1996/97) 4:2 *International Journal on Minority and Group Rights*, str. 126.

pojedinih međunarodnih ugovora o pravima na obrazovanje ili manjinskim pravima. Kako Tornberi i Gibbons primećuju „tela ‘zadužena’ za međunarodne ugovore u kojima nema posebnih odredbi o manjinama sada postavljaju skoro ista pitanja, kao i tela za ugovore u kojima takvih odredaba ima”.²³

Pristup monitoringu po članovima može biti pragmatičan odgovor na restriktivna ograničenja manjinskih prava sadržanih u nekim članovima Okvirne konvencije. To verovatno važi za veoma mali broj preporuka na osnovu člana 13. (o slobodi osnivanja privatnih škola), koji izričito navodi da to ne podrazumeva nikakve finansijske obaveze za državu. Nasuprot tome, Savetodavni komitet je preporučio povećanje finansiranja manjinskog obrazovanja (nije navedeno da li javnog ili privatnog) u slučaju Austrije, Jermenije, Češke Republike, Estonije, Nemačke, Moldavije, Norveške, Rumunije, Slovačke Republike, Ukrajine i Ujedinjenog Kraljevstva. Ove preporuke su izrađene na osnovu niza članova (4,5,6, 12. a u slučaju Austrije, u stvari, na osnovu člana 13).²⁴

Još jedna posledica pristupa monitoringu član-po-član i sadašnje prakse Savetodavnog komiteta da ne izdaje tematske, opšte komentare ili preporuke o pravima na obrazovanje, može biti ograničenje obima zaštite u pojedinim oblastima. Ako uzmemo primer obrazovnih nastavnih planova i sadržaja, Savetodavni komitet je izdao veliki broj preporuka u ovoj oblasti, što je za pohvalu s obzirom na značaj međukulturalno prikladnih obrazovnih sadržaja za društvenu koheziju.²⁵ Većina je izrađena na osnovu člana 12. i nije toliko sveobuhvatna poput standarda u članu 6. koji se fokusira na povećanje nastave o manjinskim kulturama (Albanija, Austrija, Kipar, Češka Republika, Finska, Nemačka, Italija, Švedska i Švajcarska). Samo su neke ukazale na značaj multikulturalnih nastavnih planova (koji podrazumevaju uravnotežen pristup – vidi Opšti komentar Komiteta o pravima deteta), a tek onda na multikulturalnu komponentu (Austrija, Slovačka Republika) i participativno preispitivanje nastavnih planova iz multikulturalne perspektive. I pored toga, preporuke Savetodavnog komiteta o pitanjima nastavnog plana svakako predstavljaju povoljan razvoj u odnosu na opšti parcijalni tretman u zaključnim

23 Ibid, str. 127. Jasno je, da je ovaj komentar dat pre nego što je počeo monitoring Savetodavnog komiteta.

24 Pri razmatranju raspodele finansijskih sredstava, Savetodavni komitet ne preispituje spoljnu asistenciju u obrazovanju (i u tome nije usamljen, budući da ovu problematiku retko pokrivaju analize ugovornih tela Ujedinjenih nacija). Ponekad se nedostatak raspoloživih finansijskih sredstava uzima zdravo za gotovo (u slučaju Moldavije), a sporazumi sa matičnim zemljama kao rešenje za oskudno finansiranje manjinskog obrazovanja. Opominjanje na obavezu da se koriste “svi raspoloživi” resursi nagovestio bi da se traži međunarodna podrška za finansiranje obrazovanja manjina bez matičnih država, radi unapređenja jednakosti. To bi se moglo izbalansirati odmeravanjem mogućnosti spoljašnjeg finansiranja, regionalne solidarnosti za ostvarivanje Okvirne konvencije u svim državama ugovornicama. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, na primer stalno ponavlja “obavezu svih država ugovornica da preduzimaju mere “i pojedinačno i preko međunarodne pomoći i saradnje, posebno privredne i tehničke” radi ostvarivanja...prava na obrazovanje” (Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Primena Međunarodnog pakta za ekonomska, socijalna i kulturna prava: Opšti komentar br. 13, Pravo na obrazovanje (E/CN.12/1999/10) stav 56) Vidi isto, član 56. Povelje Ujedinjenih nacija, Deo I, stav 34 Bečke deklaracije i akcionog programa.

25 Međunarodni biro za obrazovanje u Ženevi je institut UNESCO-a koji se fokusira na “izmenu nastavnih planova za socijalnu koheziju” i nudi tehničku pomoć u ovoj oblasti.

zapažanjima ugovornih tela Ujedinjenih nacija.²⁶ Preporuke Savetovog komiteta koje se odnose na Nemačku (sa preporukom da „vlasti... prošire multikulturalni i multietnički sadržaj nastavnih planova čak i u oblastima van onih koje su tradicionalno naseljene nacionalnim manjinama”²⁷) i Rumuniju (sa preporukom da vlasti „treba da istraže, uz konsultacije sa predstanicima nacionalnih manjina, pristupe nastavi istorije više koncipirane da *jačaju kulturni dijalog* koji promoviše Okvirna konvencija”²⁸) naročito su zanimljive i pozivaju se na široke i uravnotežene zahteve člana 6. (mada Savetodavni komitet retko daje jasne preporuke na osnovu člana 6). Ugovornice su u tom Članu saglasne da u svojim obrazovnim sistemima unaprede „duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzmu efektivne mere radi unapređivanja uzajamnog poštovanja i razumevanja”.

3. Savetodavni komitet i Evropska konvencija o ljudskim pravima

Da bi se razmotrila interpretacija Savetodavnog komiteta prema standardu člana 23, potrebno je razmotriti položaj Evropskog suda za ljudska prava.

Teo van Boven je nedavno konstatovao

da je Evropska konvencija o ljudskim pravima bila neadekvatna kao antidiskriminativni instrument... [mada] se sada čini da je prihvatila rasnu diskriminaciju kao ozbiljno kršenje ljudskih prava.²⁹

Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrži nijednu odredbu koja se posebno odnosi na manjine, a odredba o nediskriminaciji u članu 14. se odnosi samo na članove unutar Konvencije. I pored toga, član 14. podrazumeva „vezu sa nacionalnom manjinom” kao zabranjen teren za diskriminaciju. Član 1. Protokola br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima konstatuje:

Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao na primer polu, rasi, boji kože, jeziku, veroispovesti, političkom i drugom uverenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.

To je opšta, „samostalna” garancija zabrane diskriminacije. Do 10. oktobra 2003. godine pet država je ratifikovalo Protokol br. 12, a potrebno je još pet ratifikacija da bi stupio na snagu.³⁰

Evropski sud za ljudska prava je zaključio da država ima pravo da odredi zvanični jezik nastave u državnim školama i odbio je da postoji pravo na nas-

26 Vidi zaključna zapažanja Komiteta o pravima deteta za Bahrejn (CRC/C/114 (2002), stav 494); Belgiju (CRC/C/15/Add.178 (2002), stav 26); Meksiko (CRC/C/90 (1999) stav 187); Peru (CRC/C/97 (2000), stav 378); Surinam (CRC/C/97 (2000), stav 499-500); Uzbekistan (CRC/C/111 (2001) stav 581; Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije za Kinu (A/51/18 (1996), stav 420); Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava za Hrvatsku (E/2002/22 (2001), stav 920).

27 Mišljenje o Nemačkoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 008, stav 33 (podvukao autor).

28 Mišljenje o Rumuniji, ACFC/INF/OP/I1, stav 54 (podvukao autor).

29 T. Van Boven, „The Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Trends and Developments”/Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije: trendovi i napredak/, (2003), 1-2, *Roma Rights*, strana 6.

30 Dvadeset i sedam država su potpisale protokol do 10. oktobra 2003. godine

tavu na jeziku po nečijem izboru.³¹ Sud je zvanično izjavio da bi u suprotnom svako mogao zahtevati bilo koji jezik nastave na teritoriji bilo koje države ugovornice. Ustanovljeno je da član 2. Protokola br. 1 (pravo na obrazovanje) sadrži pravo na „osnivanje i dostupnost privatnim školama ili drugim sredstvima obrazovanja izvan državnog obrazovnog sistema,³² i da „teži... zaštititi mogućnosti pluralizma u obrazovanju... suštinskog za očuvanje ‘demokratskog društva’ kako je ono shvaćeno u Konvenciji...”³³

Proteklih godina, Sud je prepoznao „rastući međunarodni konsenzus... koji priznaje posebne potrebe manjina i obavezu da se zaštiti njihova bezbednost, identitet i način života”. Ali nije bio „ubeđen da je konsenzus dovoljno konkretan da bi iz njega proistekle bilo kakve smernice u vezi sa ophođenjem ili standardima koje ugovornice smatraju poželjnim u bilo kojoj situaciji”³⁴

Sasvim nedavno, Sud je malo više otvorio vrata razmatranju o pravima manjina u oblasti obrazovanja. Diskusija o obrazovnim reformama koje su u Letoniji unazadile srednje obrazovanje na manjinskom jeziku, izbegnuta je tako što je ustanovljeno da nisu iscrpljeni lokalni pravni lekovi u predmetu *Grisankova i Grisankovs protiv Letonije*,³⁵ a odbijanje mogućnosti pristupa postojećem obrazovanju na jeziku manjine bilo je na sličan način izbegnuto u predmetu *Skender protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*.³⁶ Sud nije razmatrao pitanja sadržaja udžbenika na manjinskim jezicima i ukidanje mogućnosti srednjeg obrazovanja na grčkom jeziku u severnom Kipru u predmetu *Kipar protiv Turske*.³⁷ U poslednjem slučaju, Sud je konstatovao kršenje člana 10. (sloboda izražavanja) u kojem su vlasti dosledno cenzurisale („proveravale”) školske knjige na manjinskim jezicima. Po mišljenju Suda, situacija u kojoj se „veliki broj školskih knjiga, bez obzira na to koliko im je sadržaj neškodljiv, jednostrano cenzuriše ili odbacuje od strane vlasti”³⁸, smatra se kršenjem slobode izražavanja. Nadalje, prilikom razmatranja grčkih srednjih škola na severnom Kipru, odnosno ukidanja objekata koji su ranije bili dostupni, Sud je došao do zaključka da, u okolnostima datog slučaja, to znači kršenje člana 2. Protokola br. 1 (pravo na obrazovanje). Logika je ovde prilično nekonvencionalna i izgleda da predstavlja značajan pomak od „belgijskog jezičkog pravila”, čak i u odnosu na posebnost kiparskog konteksta. Nakon što je zaključio da „u strogom smislu... ovde nema kršenja prava na obrazovanje”, Sud je ipak konstatovao kršenje. Ranije viđenje je bilo zasnovano na mišljenju da deca koja pohađaju osnovne škole na grčkom jeziku mogu da pohađaju engleske ili turske srednje škole na severu, budući

31 *Case Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education Belgium* /Slučaj koji se odnosi na određene aspekte zakona o korišćenju jezika u obrazovanju u Belgiji/, 23. juli 1968, Evropski sud za ljudska prava, Serija A, Vol. 6, str. 31

32 Izveštaj od 21. marta 1975. godine B.21 (1979), str. 44.

33 Serija A, br. 23, 1976.

34 Čepmen protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 18. januar 2001. Evropski sud za ljudska prava, Podnesak br. 27238/95, stavovi 93-94.

35 *Décision sur la recevabilité de la requête no. 36117/02 présentée par Jelena Grisankova et Olegs Grisankovs contre la Lettonie*, 13 février 2003 (Engleska verzija presude trenutno nije na raspolaganju) Letonija nije još ugovornica Okvirne konvencije.

36 *Skender protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, 22. novembar 2001. Evropski sud za ljudska prava, Podn. br. 62059/00.

37 *Kipar protiv Turske*, 10. maj 2001, Evropski sud za ljudska prava Podn. br. 25781/94

38 *Ibid*, stav 252.

da „ [Protokol br. 1, član 2] ne određuje tačno jezik na kome se mora izvoditi nastava, da bi se ispoštovalo pravo na obrazovanje”³⁹. Poslednje je zasnovano na kvalitetnijoj oceni prava na obrazovanje (dovoljavajući pristup elementu prihvatljivosti), sa zaključkom da je ova opcija bila „nerealna” budući da su deca već prošla kroz osnovno obrazovanje na grčkom jeziku. „Propust vlasti Turske Republike severnog Kipra (TRNC) *da trajno obezbedi* [srednje obrazovanje na grčkom] na srednjoškolskom nivou treba shvatiti, zapravo, kao odbacivanje suštine prava.”⁴⁰ Dok je školovanje na grčkom jeziku bilo dostupno na jugu, ograničavanje povratka za đake koji su učili na jugu se neprihvatljivo odrazilo na njihov porodični život.

4. Pregled Mišljenja Saveto- davnog komiteta po članovima

4.1. Član 4.

Član 4.

1. Ugovornice se obavezuju da zajamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini.
2. Ugovornice se obavezuju da usvoje, gde je to potrebno, odgovarajuće mere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini. U tom pogledu će voditi računa o posebnim uslovima pripadnika nacionalnih manjina.
3. Mere usvojene shodno stavu 2. ne smatraju se aktom diskriminacije.

Stalni sud za međunarodnu pravdu je 1935. godine deklarirao da „neće biti prave ravnopravnosti između većine i manjine ako je poslednja lišena vlastitih institucija i ako je zbog toga prinuđena da se odrekne onoga što sačinjava pravu suštinu postojanja manjine”⁴¹ Razrađujući značenje ravnopravnosti, isti sud je ukazao na to da „moraju postojati činjenična jednakost, kao i očigledna zakonska ravnopravnost u smislu nepostojanja diskriminacije u tekstu zakona”⁴² To je polazna tačka za sva savremena razmatranja jednakosti i posebnih mera i osnova po kojoj treba shvatiti član 4. Okvirne konvencije. Član 4. garantuje „pravo na ravnopravnost pred zakonom” putem „odgovarajućih mera” koje osiguravaju „punu i efektivnu ravnopravnost”. Opravdanje za preduzimanje posebnih mera se može naći i u sudskoj praksi Stalnog suda za međunarodnu pravdu: „daleko od toga da se stvaraju privilegije u korist manjine ... [posebne mere] ... osiguravaju... da se većini ne da privilegovan položaj u odnosu na manjinu.”⁴³

39 Ibid, stav 277.

40 Ibid., stav 278 [Dodatno naglašeno da bi se istakla pozitivna obaveza na koju je ukazao Sud, u suprotnosti sa prethodnom sudskom praksom koja je proisticala iz mišljenja da evropska društva već imaju funkcionalne obrazovne sisteme i da otuda ne može biti pozitivne obaveze u pravu na obrazovanje, već samo striktno negativne interpretacije prava kako stoji u protokolu, „niko ne može biti lišen prava na obrazovanje”].

41 Manjinske škole u Albaniji, 1935, Stalni sud za međunarodnu pravdu, Savetodavno mišljenje, u PCIJ Seris A/B br. 64.

42 Nemački doseljenici u Poljskoj, 10. septembar 1923. Stalni sud za međunarodnu pravdu, Savetodavno mišljenje br. 6.

43 Manjinske škole u Albaniji, 1935, Stalni sud za međunarodnu pravdu, Savetodavno mišljenje, u PCIJ Seris A/B br. 64. Prikladnost posebnih mera da se izjednače mogućnosti je sada međunarodno kodifikovana, u Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, u članovima 1(4) i 2(2).

Moderno međunarodno pravo je razvilo sasvim dobre garancije za primenu posebnih mera. U tumačenju člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Komitet za ljudska prava je dosledno zastupao stav, da „član 26. ne zabranjuje sve razlike u tretmanu, ukoliko su takve razlike u tretmanu zasnovane na razumnim i objektivnim kriterijumima.“⁴⁴ To se proširuje na državno obrazovanje na jezicima manjina, koje po sebi nije diskriminatorno.⁴⁵

Kao primer, u slučaju koji obuhvata versko školovanje u Kanadi, gde su iz državnih fondova obezbeđena sredstva za rimokatoličke škole a ne, između ostalog, i za jevrejske škole, Komitet za ljudska prava je konstatovao da „Konvencija ne obavezuje ugovornice da finansiraju škole koje su osnovane na verskoj osnovi. Međutim, ako ugovornica odluči da obezbeđuje sredstva iz javnih fondova za verske škole, potrebno je da ta sredstva budu dostupna bez diskriminacije“⁴⁶. Budući da se rimokatolička zajednica u Kanadi nije smatrala zajednicom koja se oporavlja od istorijske diskriminacije, nije bilo razumnog i objektivnog kriterijuma za obezbeđivanje finansiranja rimokatoličkih škola, a ne i škola drugih veroispovesti. Stav Komiteta za ljudska prava je ovde donekle ograničen budući da više nema pozitivnog aspekta državne potpore, koji je zabeležen u slučajevima pred Stalnim sudom za međunarodnu pravdu. Izraz „ako ugovornica odluči“ ostavlja otvorenom alternativu *de facto* različitim mogućnostima između manjinskih grupa na osnovu njihovog ekonomskog statusa. Manjinske grupe sa većim resursima mogu biti u privilegovanom položaju tamo gde nema državne potpore za manjinsko obrazovanje.

Objašnjenje uz izveštaj o Okvirnoj konvenciji predlaže pristup koji je u mnogome u skladu sa ovim standardom.

Nekoliko područja prakse Savetodavnog komiteta u sprovođenju člana 4. u oblasti obrazovanja zahtevaju detaljan komentar. U Evropi je podrška matične zemlje njenim manjinama, često u oblasti obrazovanja, opšta pojava. Ona se često odvija posredstvom bilateralnih sporazuma.⁴⁷ To uzrokuje poseban problem za ravnopravnost i zabranu diskriminacije, jer manjine koje imaju države koje ih podržavaju, u većoj meri ostvaruju svoja prava u oblasti obrazovanja od onih koje ih nemaju. Venecijanska komisija (Evropska komisija za demokratiju kroz pravo) je objavila mišljenje o tome

44 Hopu i Besert protiv Francuske, Komitet za ljudska prava, Saopštenje br. 549/93, (CCPR/C/60/D/549/1993) Opšti komentar 18; Saopštenje br. 180/1984 (L.G. Dening protiv Holandije), 196/1985 (Gueje protiv Francuske), 666/1995 (Frederik Fain protiv Francuske), 689/1996 (Ričard Maile protiv Francuske) 690 i 691/1996 (Mark Venier i Paul Niklas protiv Francuske).

45 Valdman protiv Kanade, 3. novembar 1999. Komitet za ljudska prava, lično mišljenje Martina Šejnina, saopštenje br. 694/1996, A/55/40 vol. II (CCPR/C/67/D/694/1996) str. 100

46 Arieh Holis Valdman protiv Kanade, 3. novembar 1999, Komitet za ljudska prava, Saopštenje br. 694/1996.

47 Razmatranje bilateralnih ugovora (koje Okvirna konvencija stimuliše) i njihovog potencijala da budu u sukobu sa ravnopravnošću je izvan okvira ovog referata. Vidi G.A. Alfredsson, "Identifying possible disadvantages of bilateral agreements and advancing the "most-favoured-minority clause" (Identifikovanje mogućih nedostataka bilateralnih sporazuma i unapređenje "klauzule najpovoljašenije manjine) u A. Bloed i P. Van Dijk (ed.) Protection of minority rights through bilateral treaties: the case of central and eastern Europe /Zaštita manjinskih prava preko bilateralnih sporazuma: slučaj centralne i istočne evrope/ (Kluwer Law International, hag, 1999.).

2001. godine. Smatrajući da je podrška matične države “posebna beneficija i stoga povlašćeni tretman”⁴⁸, “za strane državljane sa specifičnim nacionalnim zaleđem”, Venecijanska komisija je izvela zaključak da “činjenica što je delu populacije dat manje povoljan tretman na osnovu njegovog nepripadanja nekoj posebnoj etničkoj grupi, nije po sebi diskriminativna niti je u suprotnosti sa načelima međunarodnog prava”. Da bi se došlo do ovog zaključka, diferenciranje mora biti razumno i objektivno, zasnovano na legitimnim ciljevima i razumnom odnosu u proporciji između ostvarenog legitimnog cilja i sredstava primenjenih da se on dostigne. Venecijanska komisija je napravila razliku između obrazovanja i kulture i drugih “beneficija”, zaključivši,

Što se [obrazovanja i kulture] tiče, stvoreni diferencijalni tretman [mere podrške matične države] može da bude opravdan legitimnim ciljem jačanja kulturnih veza ciljne populacije sa populacijom matične države.

S obzirom na izvornu vezu, i tamo gde su mere proporcionalne, stipendije na osnovu čisto etničkih kriterijuma, bez obzira na vrstu studija, *ne bi* se mogle lako opravdati.

Stoga, ako nisu namenjene jednostavno “negovanju kulturnih veza”, takve mere, da bi opravdale pravljenje razlika, treba još da zadovolje razumne i objektivne kriterijume.

Savetodani komitet je, u svojim Mišljenjima o Jermeniji i Moldaviji, izričito naglasio potrebu da države osiguraju efektivnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina sa podrškom matične države i onih koje tu podršku nemaju.⁴⁹ Oba su razmotrana na osnovu člana 12. a ne člana 4. Ti se članovi ne bave izričito pitanjem saglasnosti takvih mera sa kriterijumima iz člana 4.

Uticao drugih razlikovanja, načinjenih na osnovu državljanstva (izričito zabranjenih u instrumentima međunarodnih ljudskih prava)⁵⁰ i prebivališta, u ostvarivanju prava na obrazovanje se takođe ne razmatra u članu 4, već u članovima 12. i 14, a provera “razumnog i objektivnog” se značajnije ne primenjuje. Mišljenje o Ruskoj Federaciji, u kom se razlikovanje u vezi sa registracijom prebivališta razmatra pod članom 4. predstavlja izuzetak.

Treba podvući da nedostaci u režimu registracije ne prouzrokuju probleme samo u pogledu člana 4. Okvirne konvencije, već takođe ometaju sprovođenje drugih članova Okvirne konvencije, s obzirom na to da su pristup obrazovanju i druga prava u nekim slučajevima *de facto* uslovljena registracijom dotičnih lica.⁵¹

48 Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Izveštaj o povlašćenom tretmanu nacionalnih manjina od strane matičnih država, usvojen od strane Venecijanske komisije na svom 48. plenarnom zasjedanju (Venecija, 19-20. oktobar 2001)CDL-INF (2001) 19, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html).

49 Mišljenje o Jermeniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 001, stav 63; Mišljenje o Moldaviji, ACFC/INF/OP/I (2003) 002, stav 116.

50 Vidi, Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Opšti komentar br. 23(50), Komisija za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Primena Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Opšti komentar 13 (E/CN.12/1999/10) stav 34.

51 Mišljenje o Ruskoj Federaciji, ACFC/INF/OP/I (2003) 005, stav 36 (podvukao autor).

Razlikovanje na osnovu državljanstva se najviše razmatra u članu 3. i tu se prati formula po kojoj "bi bilo moguće to razmotriti obuhvatanjem... nedržavljana ... prilikom primene Okvirne konvencije na osnovu pristupa po pojedinim članovima"⁵². Takođe, što se tiče Ruske Federacije, Savetodavni komitet je shodno članu 14. razmotrio legislativnu garanciju jezičkih prava u oblasti obrazovanja, ograničenu na državljane, "koja odražava u opštoj formi prava sadržana u članu 14. Okvirne konvencije"⁵³ i koja ukazuje na opasnost od nedoslednosti u pristupu po pojedinim članovima. U istom Mišljenju shodno članu 3, Savetodavni komitet je konstatovao da

Ruska Federacija treba da preispita, uz konsultacije sa zainteresovanim osobama, svoj pristup u vezi sa delokrugom lične primene normativnih akata koji se odnose na primenu Okirne konvencije i razmotri uključivanje dodatnih grupa, posebno onih bez državljanstva, u delokrugu primene na osnovu pristupa član-po-član.⁵⁴

Savetodavni komitet se bavio kompleksnim pitanjem "manjine unutar manjine" i njegovim implikacijama na manjinska prava u oblasti obrazovanja u slučaju dve zemlje: Finske i Švajcarske. U oba slučaja ovo je urađeno u kontekstu pregleda praksi shodno članu 14. U prvom slučaju došlo se do zaključka da pregled sadašnjih propisa o školama na finskom jeziku u autonomnoj oblasti Alandskih ostrva zadovoljava tamošnju populaciju finskog govornog jezika. U slučaju Švajcarske, sve veći akcenat Saveznog suda na individualnim pravima koji balansira, u izvesnoj meri, sa jezičkim garancijama na kantonalnom nivou se smatrao pozitivnim, budući da je nudio mogućnost pohađanja nastave na maternjem jeziku dostupnošću škola u susednim opštinama. Treba primetiti i to da je već prilikom ratifikovanja Okvirne konvencije, Švajcarska objavila deklaraciju u kojoj se pod pojmom "nacionalna manjina" podrazumevaju "grupe pojedinaca bročano manje u odnosu na ostalu populaciju zemlje ili kantona".⁵⁵

O tom pitanju postoji precedentsno pravo iz Slovenije, koje se odnosi na populaciju slovenačkog govornog jezika u oblastima u kojima italijanska i mađarska nacionalna manjina imaju "specijalan status", ali odgovarajući prevod trenutno nije dostupan.⁵⁶ Gledište Komiteta za ljudska prava o ovom pitanju, koje je mnogo kritikovano, pojavljuje se u slučaju u vezi sa isticanjem naziva prodavnice u Kvebeku na engleskom jeziku. S njim se podudara i detaljno mišljenje *Vojina Dimitrijevića i drugih* koje je poučno,⁵⁷ jer preferira da se pitanje

52 Mišljenje o Jermeniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 001, stav 21. Vidi isto, Mišljenje o Albaniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 004, stav 23; Mišljenje o Austriji, ACFC/INF/OP/I (2002) 009, stav 21; Mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 3, stav 17; Mišljenje o Češkoj Republici ACFC/INF/OP/I (2002) 2, stav 23; Mišljenje o Nemačkoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 008, stav 18; Mišljenje o Litvaniji ACFC/INF/OP/I (2003) 008 stav 27, Mišljenje o Norveškoj ACFC/INF/OP/I (2003) 003 stav 20; Mišljenje o Ruskoj Federaciji, ACFC/INF/OP/I (2003) 005, stav 22; Rezolucija o San Marinu, ResCMN (2001) 8, Mišljenje o Švedskoj ACFC/INF/OP/I (2003) 006, stav 24; Mišljenje o Ukrajini, ACFC/INF/OP/I (2002) 010, stav 18.

53 Mišljenje o Ruskoj Federaciji, ACFC/INF/OP/I (2003) 005, stavovi 93-94.

54 Ibid, stav 22.

55 <http://conventions.coe.int/>, naglasio autor.

56 Službeni list Republike Slovenije 77/98 od 22. oktobra 1998. Vidi izveštaje o slučaju u bazi podataka MIRIS Evropske akademije u Bolcanu.

57 Ballantyne, Davidson i McIntyre protiv Kanade, 5. maj 1993. Komitet za ljudska prava, Saopštenje br. 359/1989 (CCPR/C/47/D/359/1989).

o manjinskim pravima manjina unutar manjine ostavi bez odgovora.

Mnoga Mišljenja Savetodavnog komiteta po članu 4. nisu bila određena u pogledu odnosa prema obrazovanju, jer su jednostavno izražavala stav da razni prijavljeni slučajevi diskriminacije zahtevaju dalju pažnju vlasti. Mišljenja direktno fokusirana na oblast obrazovanja su ona koja pozivaju na:

- *dodatne mere* (da se postigne puna i efektivna ravnopravnost u oblasti obrazovanja) u Jermeniji i Austriji – za Rome, u Hrvatskoj – za Srbe i Rome, u Češkoj Republici – za Rome, u Finskoj – za Rome, u Moldaviji – za Rome, Rumuniji, Ruskoj Federaciji – za manje manjinske grupe na severu, u Ujedinjenom Kraljevstvu – za Rome/putujuće manjine;
- *posebno zakonodavstvo koje zabranjuje diskriminaciju u oblasti obrazovanja* u Estoniji, Ruskoj Federaciji.

4.2. Član 5.

Član 5.

1. Ugovornice se obavezuju da unapređuju uslove potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanje neophodnih elemenata njihovog identiteta: vere, jezika, tradicije i kulturnog nasleđa.
2. Bez štete po mere preduzete u okviru svoje opšte integracione politike, ugovornice će se uzdržati od politike i prakse asimilacije pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji i štiteći ih od svake akcije usmerene ka takvoj asimilaciji.

Obrazovanje se uglavnom ne pominje u razmatranjima u vezi sa članom 5. Međutim, slučaj Rumunije predstavlja izuzetak. Ovde Savetodavni komitet iznosi komentar o sličnoj politici: „Plan treba da ističe kulturni identitet Roma, *naročito u oblasti obrazovanja.*”

Još dva Mišljenja u kojima se konstatuje relevantnost obrazovanja za ostvarivanje člana 5, odnose se na Austriju i Kipar. U slučaju Austrije, Savetodavni komitet je ukazao da je „bitno da vlasti usvoje dalje mere kako bi se tim manjinama omogućilo da sačuvaju svoj identitet, naročito u oblasti obrazovanja [...]”⁵⁸ U pogledu Kipra pozdravljena je odluka da se nakon ponovljenih zahteva osnuju osnovne škole „za” Maronite.⁵⁹

4.3. Član 6

Član 6

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

⁵⁸ Mišljenje o Austriji, ACFC/INF/OP/I (2002) 009, stav 26.

⁵⁹ Mišljenje o Kipru, ACFC/INF/OP/I (2002) 4, stav 29.

Iznenadjujuće je, da je od 24 javnosti dostupnih Mišljenja shodno članu 6. obrazovanje bilo predmet diskusije, bez udubljivanja, u svega nešto više od trećine Mišljenja. Mišljenja o Jermeniji, Hrvatskoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Lihtenštajnu, Malti, Moldaviji, Norveškoj, Rumuniji, Ruskoj Federaciji, San Marinu, Slovačkoj Republici, Ukrajini i o Ujedinjenom Kraljevstvu uopšte nisu ispitivala, pa čak ni pominjala oblast obrazovanja.

Član 6. dozvoljava Savetodavnom komitetu da ispita zajedničku reviziju nastavnih planova (ako se uzme zajedno sa članom 15. o pravima na učešće), da li su nastavni planovi, udžbenici i nastavne metode izrađene u koordinaciji sa svim grupama i da preporuči da se, tamo gde to nije bio slučaj, to učini.

Objašnjenje odredaba Okvirne konvencije ukazuje na to da član 6. nabraja „ciljeve“ koje je potrebno postići, od kojih se obrazovanje „smatra naročito važnim“, dok su načini formulisani kao „podsticanje međukulturnih organizacija i pokreta“. To deluje nepotrebno usko i u znatnoj meri smanjuje potencijalan uticaj oblasti nabrojanih u članu, na postizanje identifikovanih ciljeva. Naročito u odnosu na doprinos obrazovnih sadržaja i politika, uopšte, a ne samo obrazovnih inicijativa takvih grupa koje će unapređivati ciljeve navedene u članu.

Dok su prava i slobode izložene u članu 7. i 8. do određene mere ponavljanje univerzalnih prava garantovanih između ostalih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, one su takođe uključene u Okvirnu konvenciju, u svim slučajevima koji su posebno u vezi sa pripadnicima nacionalnih manjina.

4.4. Član 7. i 8.

Član 7. pokriva prava na slobodu izražavanja, udruživanja i veru. U Mišljenjima Savetodavnog komiteta po ovom članu, do sada nije bilo posebnih napomena u vezi sa obrazovanjem. Međutim, treba primetiti, da bez ostvarivanja prava na slobodu udruživanja i izražavanja nastavnika i učenika, naročito o pitanjima koja su u vezi sa njihovim kulturnim, jezičkim ili verskim identitetom, pravo na obrazovanje pripadnika manjina neće biti realizovano.

Član 8. štiti pravo pripadnika nacionalnih manjina da ispoljavaju svoja verska opredeljenja i između ostalog, da osnivaju verske organizacije. Ni Okvirna konvencija ni pridodato Objašnjenje ne ukazuju na to da li je njegova namera da uključujući pravo na osnivanje škola u te svrhe (pravo na otvaranje i vođenje privatnih škola je garantovano članom 13) niti da li treba da se obezbedi finansiranje da bi se osigurala potpuna i efektivna jednakost (član 13. jasno ukazuje na to da ovo ne povlači finansijske obaveze).

Od 24 analiziranih i objavljenih Mišljenja, dva, o Hrvatskoj i Norveškoj, pominju obrazovanje pod članom 8. Ni u jednom slučaju nema razmatranja prava da se osnivaju verske škole, to jest oba se više bave pitanjem usaglašenosti verskog obrazovanja sa garancijom prava na versku slobodu.

Pristup koji je Savetodavni komitet primenio u ova dva slučaja ponavlja stav Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je konstatovao da su „temepoput opšteistorijereligijaietike(dozvoljenepremačlanu 13. Konvencije) ako se izlažu bez predubeđenja i na objektivan način, uz poštovanje slobode mišljenja, savesti i izražavanja. Komitet primećuje da državno obrazovanje koje

obuhvata nastavu o posebnoj religiji ili uverenju nije saglasno sa članom 13. (3), osim ako postoji odredba za nediskriminativne izuzetke ili alternative koje bi uskladile želje roditelja i staratelja.”⁶⁰ U ovoj poslednjoj tački, Savetodavni komitet je pokazao razumevanje što su časovi verskog obrazovanja u Hrvatskoj dobrovoljnog karaktera⁶¹ i pozdravio pojedinačne izuzetke koji su u porastu, u slučaju Norveške. U poslednjem Mišljenju, Savetodavni komitet je „podsticao vlasti da obezbede doslednu primenu procedure i da razmotre predloge obezbeđivanja mogućnosti potpunog oslobođanja⁶²” i preporučio neprekidno praćenje usaglašenosti nastave o „poznavanju hrišćanstva, uključujući versku i etičku edukaciju” sa članom 8. Okvirne konvencije.

4.5. Član 12.

Član 12.

1. Ugovornice će, gde je to potrebno, preduzeti mere u oblasti obrazovanja i istraživanja za negovanje kulture, istorije, jezika i vere svojih nacionalnih manjina i većine.
2. S tim u vezi ugovornice će, između ostalog, obezbediti odgovarajuće mogućnosti za osposobljavanje nastavnika i pristup udžbenicima i olakšaće dodir između učenika i nastavnika raznih zajednica.
3. Ugovornice se obavezuju da unapređuju jednake mogućnosti pristupa obrazovanju na svim stupnjevima za pripadnike nacionalnih manjina.

4.5.1. Stav 1: Unapređivanje međukulturnog obrazovanja

Jasno je da je stav uži standard od onog zacrtanog u međunarodnom pravu. Ograničenje „gde je potrebno” izgleda uže od uporednih međunarodnih standarda.

Konvencija o pravima deteta sadrži najobuhvatniji pregled ciljeva obrazovanja u međunarodnom pravu za ljudska prava, objašnjenih u Prvom opštem komentaru Komiteta. U pogledu dece pripadnika manjina u njemu je predložen odmeren i pragmatičan model razvijanja obrazovne politike u multikulturalnim društvima. Zacrtan je visoki standard za razvoj obrazovnih sistema, nastavnih planova, sadržaja i metoda koje odražavaju kulturni pluralizam.

60 Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Sprovođenje Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; Opšti komentar 13, Pravo na obrazovanje, 15. novembar 1999, (E/CN.12/1999), stav 28.

61 Mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 3, stav 39.

62 Mišljenje o Norveškoj ACFC/INF/OP/I (2003) 003, stav 40.

Ciljevi obrazovanja

Član 29. Konvencije o pravima deteta

1. Strane ugovornice se slažu da obrazovanje deteta bude usmereno na:

...

(c) razvoj poštovanja detetovih roditelja, njegovog/njenog kulturnog identiteta, jezika i vrednosti, nacionalnih vrednosti zemlje u kojoj dete živi, zemlje iz koje potiče i civilizacija različite od njegove/njene sopstvene;

(d) pripremanje deteta za odgovoran život u slobodnom društvu, u duhu razumevanja, mira, tolerancije, jednakosti polova, prijateljstva među narodima, etničkim, nacionalnim i verskim grupama i sa licima domorodačkog porekla;

...

Komiteta za prava deteta*

...

Član 29 (1) konstatuje da se ugovornice slažu da obrazovanje treba da bude usmereno na širok obim vrednosti. Ovaj sporazum prevazilazi granice religija, nacija i kultura povučениh duž mnogih delova sveta. Na prvi pogled, neke od različitih vrednosti izraženih u članu 29. (1) mogu se shvatiti da su u određenim situacijama međusobno u sukobu. Stoga, napori učinjeni da se unapređuje razumevanje, tolerancija i prijateljstvo među svim narodima, na šta se stav (1) (d) odnosi, ne mogu biti uvek automatski kompatibilni sa politikama koncipiranim, u saglasnosti sa stavom (1) (c), da se razvije poštovanje prema detetovom sopstvenom kulturnom identitetu, jeziku i vrednostima, za nacionalne vrednosti zemlje u kojoj dete živi, zemlje odakle on ili ona potiču i za civilizacije različite od njegove ili njene. Ali u stvari, deo značaja ove odredbe leži upravo u spoznaji potrebe za uravnoteženim pristupom obrazovanju i takvom koje je uspešno u pomirenju raznolikih vrednosti kroz dijalog i poštovanje razlika. Nadalje, deca su u stanju da odigraju jedinstvenu ulogu u premošćavanju mnogih razlika koje su istorijski razdvojile jednu grupu naroda od druge.

.....

S obzirom na izuzetnu važnost međukulturalnih odgovarajućih obrazovnih sadržaja da bi se osiguralo da obrazovanje doprinosi socijalnoj koheziji, a ne podeli, treba očekivati da će Savetodavni komitet ponovo preispitati obrazovne nastavne planove shodno članovima 5, 6. i 12. (i zapravo participatornu prirodu izrade nastavnih planova shodno članu 15). Obaveze koje proizilaze iz ovih članova, ako se uzmu zajedno, treba tumačiti „maksimalistički, a ne minimalistički“⁶³, da bi se otišlo dalje od jednostavnog uklanjanja uvredljivih stereotipa,⁶⁴ radi unapređivanja „duha tolerancije i međukulturnog dijaloga... da se unapredi uzajamno poštovanje i razumevanje i saradnja među svim ljudima“ (član 6), „radi jačanja poznavanja kulture, istorije, jezika i religije njihovih nacionalnih manjina i većine“.

Do sada je Savetodavni komitet ohrabrivao ugovornice da nastave da vode politiku preispitivanja i revizije nastavnih planova u Albaniji, Austriji, Češkoj Republici (preporučujući proširenje programa na sve nacionalne manjine), Estoniji, Nemačkoj i Švedskoj i preporučio nove mere u tu svrhu za Kipar, Finsku, Italiju, Rumuniju, Slovačku Republiku i Švajcarsku. Na taj način se prikladnost nastavnih planova razmatrala u polovini svih Mišljenja, što je još

63 J. Packer, "Measuring our civilisation in terms of meaningful access" (Procena naše civilizacije u smislu razumnog pristupa) (1999) 12:1, *Revue québécoise de droit international* str. 173 (Džon Paker je obradio izraz "koliko god je moguće" u članu 14. Okvirne konvencije).

64 Vidi Mišljenje o Albaniji, ACFC/INF/OP/I (2003) 004, stav 57.

uvek manje od dve trećine zemalja OEBS-a, koje su nagovestile da nemaju nastavne programe o manjinskim kulturama u opštem nastavnom planu.⁶⁵ U slučaju Slovačke Republike, Savetodavni komitet je pozdravio „multikulturalnu i multietničku komponentu u osnovnom nastavnom planu“ umesto da preporuči preispitivanje zasnovano na mnogo širim osnovama, pa čak i preorijentaciju. Domaći sudovi ugovornica (Ujedinjeno Kraljevstvo i Severna Irska) primenili su dalekosežniji standard u određivanju da li su nastavni planovi bili uravnoteženi, nalazeći da „pitanje da li je nastavni plan široko zasnovan i uravnotežen treba pre da se bavi čitavim nastavnim planom, nego izolovanim i pojedinačnim predmetom“⁶⁶.

4.5.2. Stav 2: Obuka nastavnika i udžbenici

Kao što je konstatovano u Objašnjenju, stav dva može uključiti pozitivne obaveze da se objavljuju udžbenici i da se prodaju u drugim zemljama.

Preporuke u vezi sa udžbenicima su donete u slučaju Albanije, Austrije i Slovačke Republike (sa preporukom ili ohrabivanjem da se preispita odgovarajući sadržaj), Mađarske, Rumunije i Ruske Federacije (sa predlogom da se preispita da li su propisi o udžbenicima u skladu sa potrebama nacionalne manjine); Norveške, Ruske Federacije i Švedske (uz preporuku veće budnosti/monitoringa sadržaja udžbenika tamo gde vlasti nisu bile u stanju da jamče sadržaj udžbenika) i u Austriji i Ukrajini (sa preporukom veće dostupnosti udžbenika na jezicima manjina). Mada su ove preporuke formulisane na osnovu pojedinačnih slučajeva, provizorna ekstrapolacija principa na kojima su zasnovane ukazala bi na to, da je shodno Okvirnoj konvenciji, potrebno da udžbenici budu dostupni na manjinskim jezicima, da sadržaj svih udžbenika treba pažljivo da se prate i periodično revidira kako bi se osiguralo (u najmanju ruku) uklanjanje stereotipa i (u maksimalnoj meri) njihova usaglašenost sa principima iz člana 6.

U pogledu obuke nastavnika, bilo je nagoveštaja za potrebom većeg stepena kulturne svesti prilikom obuke nastavnika u Rumuniji: „Potrebno je podsticati nastavnike da budu tolerantniji prema romskoj zajednici, njenom stilu života i tradicionalnim zanatima.“ Zbog značaja koji ima jačanje međukulturne svesti u Okvirnoj konvenciji, moglo bi se očekivati veće naglašavanje obuke nastavnika radi njihovog pripremanja za nastavni plan u duhu Okvirne konvencije.

Savetodavni komitet je preporučio obuku većeg broja nastavnika koji vladaju manjinskim jezicima u Albaniji, Estoniji, Finskoj, Mađarskoj, Norveškoj, Rumuniji, Slovačkoj Republici i Švedskoj (trećina razmotrenih zemalja).

4.5.3. Stav 3: Pristup

Savetodavni komitet je razmotrio pojave separacije/segregacije Roma u „specijalne škole“ ili razrede u Austriji, Hrvatskoj, Češkoj Republici, Finskoj, Mađarskoj i Slovačkoj. Dosledno korišćena formula je da „premeštanje dece u odvojene

65 OEBS, Izveštaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u regionu OEBS-a, 1999, str. 24-25.

66 U slučaju Feris (Ferris) 27. juni 2001, Kraljičino odeljenje suda, (2001) NIEHC 50, stav 21.

specijalne razrede treba da se desi samo kada je to apsolutno nužno i uvek na osnovu dostupnih, objektivnih i obuhvatnih testova”, što je u Mađarskoj prošireno na obezbeđenje da se u takvim tekstovima „izbegavaju zamke testiranja sa kulturnim predubeđenjima”.

Osim ovog posebno izraženog oblika segregacije i rasne diskriminacije, Savetodavni komitet je komentarisao potrebu prilagođavanja odredaba o obrazovanju zarad reflektovanja kulture putujućih naroda u Norveškoj, opasnost po integraciju Roma koju izazivaju odvojeni razredi, sa preporukom vladama da podrže verski integrisane škole u severnoj Irskoj i takođe, kada je reč o Ujedinjenom Kraljevstvu, preporučio je obraćanje veće pažnje obrazovanju dece pripadnika putujućih manjina u severnoj Irskoj. Nalazeći da su slučajevi rasnog zastrašivanja ili nasilništva delom doveli do nepoverenja roditelja u druge osnovne škole, Savetodavni komitet je zaključio „da vlasti treba da preduzmu mere radi ublažavanja ovog nepoverenja sa namerom da se osiguraju najbolji dugoročni interesi i dece pripadnika irskih putujućih naroda i nastanjene dece koja treba da se školuju zajedno u integrisanoj sredini.” Nesumnjivo, u ovim je preporukama implicitno da vlasti treba da obezbede da se druge škole u znatnoj meri prilagode uspešnijem uključivanju dece pripadnika putujućih naroda, umesto da se jednostavno uspostavlja procedure za zatvaranje škola sa obrazloženjem da je to *de facto* škola za decu pripadnika putujućih naroda (neintegrisanih), bez ponuđenih prihvatljivih alternativa. Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za pravo na obrazovanje je posetila osnovnu školu Sveta Marija tokom svoje misije u severnoj Irskoj, 2002. godine i ustanovila da su prava dece na obrazovanje bila, zbog realnosti zlostavljanja i zastrašivanja koju je zabeležio Savetodavni komitet, bolje ostvarena održavanjem visokog kvaliteta škole otvorene za svu decu i dobro prilagođene kulturi putujućih naroda (u saglasnosti sa željama roditelja).⁶⁷

Savetodavni komitet je izričito pokrenuo pitanja u vezi sa pristupom i transportom do manjinskih škola (Italija i Švedska) i finansijskim preprekama u obrazovanju (Italija). U Mišljenjima se nije raspravljalo o odredbama ljudskih prava na slobodno i obavezno školovanje, mada je pokretanje pitanja u vezi sa transportom povoljna novost, u skladu sa međunarodnim standardima.

Savetodavni komitet je takođe povremeno razmatrao pristup visokoškolskom obrazovanju (na manjinskim jezicima), ali samo u pogledu obuke nastavnika, u Albaniji, Nemačkoj, Rumuniji i Slovačkoj (vidi dole pod članom 14).

Član 13.

4.6. Član 13.

1. U okviru sistema obrazovanja, ugovornice će priznati pravo pripadnika nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje sopstvenih privatnih institucija za obrazovanje i osposobljavanje.
2. Vršenje tog prava ne povlači nikakvu finansijsku obavezu za ugovornice.

67 Izveštaj koji je podnela Katarina Tomaševski, specijalni izvestilac, Misija u Ujedinjenom Kraljevstvu (Severna Irska) 24. novembar – 1. decembar 2002., 21. januar 2003 (E/CN.4/2003/9/Add.2), stav 20

Sloboda osnivanja nezavisnih škola

Evropski sud za ljudska prava⁶⁸ podržava slobodu osnivanja sopstvenih škola, u skladu sa ličnim filozofskim ubeđenjima i to je u skladu sa potrebom da se obezbedi da obavezno školovanje ne otvara prostor državnom monopolu i asimilaciji. Ovakva formalna sloboda vodi do nejednakih mogućnosti ukoliko je država ne podrži, a ona u najmanju ruku mora obezbediti svima dostupnost prihvatljivog i besplatnog osnovnog obrazovanja. Tamo gde to nije slučaj, manjinske grupe koje su ekonomski dobro zbrinute imaju prednost u odnosu na isključene grupe. Međunarodni zakon o ljudskim pravima zahteva od država da otklone diskriminaciju i isprave posledice istorijske diskriminacije, a obezbeđivanje efektivne ravnopravnosti može zahtevati finansijsku podršku. Prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, tamo gde država odluči da finansira privatne škole, takve mere moraju proći test "prihvatljivosti i objektivnosti" i moraju se ograničiti na cilj dostizanja jednakosti.⁶⁹

Član 13. Okvirne konvencije obezbeđuje pravo na osnivanje privatnih škola za pripadnike nacionalnih manjina, bez ikakvih finansijskih obaveza od strane ugovornica.

Do sada je ovaj član bio predmet veoma malo komentara od strane Savetodavnog komiteta, Austrija i Švajcarska su izuzeci. U prvom slučaju, Savetodavni komitet je preporučio razmatranje "većih subvencija za privatne škole koje nude ovakve oblike obrazovanja, naročito za Mađare";⁷⁰ a u drugom slučaju preispitivanje uticaja restrikcija u vezi sa osnivanjem privatnih škola u određenim kantonima.

4.7. Član 14.

Član 14. priznaje pravo učenja ili obrazovanja na manjinskim jezicima.⁷¹

Član 14.

1. Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da uči svoj maternji jezik.
2. U oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, ako ima dovoljno zahteva, ugovornice će nastojati da obezbede, koliko god je moguće i u okviru svojih obrazovnih sistema, da pripadnici tih manjina imaju odgovarajuće mogućnosti nastave na maternjem jeziku ili dobijaju časove iz tih jezika.
3. Stav 2. ovog člana primeniće se bez štete po izučavanje zvaničnog jezika ili nastave na tom jeziku.

68 Vidi diskusiju o *Belgijskom jezičkom predmetu*, strana 169, gore, i *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*.

69 *Voldmen protiv Kanade*, (694/1996), ICCPR, A/55/40 vol. II (3. novembar 1999.) (CCPR/C67/D/694/1996) str.100; *Blom protiv Švedske* (191/1985), ICCPR, A/43/40 (4. april 1988) str. 211; *Lundgren i Lunkvist protiv Švedske*, (298/1988 i 299/1988) ICCPR, A/46/40 (9. novembar 1990.) str. 253 (CCPR/C/40/D/298-299/1988.).

70 Mišljenje o Austriji, ACFC/INF/OP/I (2002) 009, stav 60.

71 Mišljenje o Ukrajini, ACFC/INF/OP/I (2002) 010, stav 65: " *prava* pripadnika nacionalnih manjina na osnovu člana 14." (naglasio autor)

4.7.1. Opšti komentari

Ovaj je član formulisan na krajnje kompleksan način, koji dobro odražava protivrečnosti koje obuhvataju jezička prava u obrazovanju. Član je pun ograničenja ili „oduzimajućih klauzula“. Izrazi kao što su „ako ima dovoljno zahteva“, „koliko god je moguće“, „u okviru svojih obrazovnih sistema“, „odgovarajuće mogućnosti da imaju nastavu na manjinskom jeziku ili dobijaju časove iz tih jezika“ pružaju vrlo široko polje za tumačenje i dovode u opasnost suštinu obaveze. Praksa Savetodavnog komiteta pod ovim članom u celini deluje konfuzno i dovodi do neizvesnosti u pogledu uspostavljanja ravnoteže između različitih elemenata člana i kriterijuma za aktiviranje prava izloženog u drugom stavu.

Mnoge od preporuka Savetodavnog komiteta donesenih na osnovu člana 14. su neobično slabe i sve zajedno, često izbegavaju direktne preporuke. Na primer, u svom Mišljenju o Hrvatskoj, Savetodavni komitet ostaje neodlučan u kritikovanju nepostojanja propisa za obrazovanje na romskom jeziku, na koje ne ukazuje kao na „pravo“, već nastoji da se fokusira na „odgovarajuće mogućnosti“ i na jezik same Okvirne konvencije.⁷² Umesto jasnih preporuka, poziva se na ispitivanje „u kojoj meri sadašnji položaj romskog jezika u obrazovnom sistemu Hrvatske odgovara zahtevima pripadnika ove manjine“.⁷³ Ova se ista formula koristila i u vezi sa Češkom Republikom, Finskom (u pogledu Alanda), Italijom, Norveškom, Rumunijom i Republikom Slovačkom. Ovako ograničen pristup jezičkim pravima prema članu 14. je zadržan uprkos nesumnjivo jasnom kršenju, kada očigledno ne postoji nastava na manjinskom jeziku i kada je omogućen veoma mali broj časova izučavanja manjinskog jezika, uprkos velikom broju pripadnika nacionalne manjine.⁷⁴

Nasuprot veličine romske zajednice i informacija koje stoje na raspolaganju, Savetodavni komitet primećuje da u Rumuniji nije dostupna nastava na romskom jeziku i da je učenje tog jezika ponuđeno veoma malom broju učenika. Neophodno je da vlada ustanovi u kojoj meri sadašnji status romskog jezika u rumunskim školama zadovoljava zahteve romske zajednice. Takvo bi ispitivanje pomoglo da se ustanovi da li su potrebne dalje mere radi osiguravanja odgovarajućih mogućnosti za izučavanje romskog jezika ili pohađanja nastave na tom jeziku.⁷⁵

4.7.2. Stav jedan

U Objašnjenju se konstatuje:

Obaveza priznavanja prava svakom pripadniku nacionalne manjine da uči na sopstvenom maternjem jeziku tiče se jednog od glavnih sredstava pomoću kog pojedinci mogu da afirmišu i očuvaju svoj identitet.

⁷² Mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 009, stav 60

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ „Znatno broj“ je naravno jedan od nekoliko kriterijuma u drugom stavu.

⁷⁵ Mišljenje o Rumuniji, ACFC/INF/OP/I (2002) 1, stav 63. Slično je i razmatranje Republike Slovačke uprkos činjenici da „u Slovačkoj nijedna škola ne nudi nastavu na romskom jeziku.“

Rečenicu koja sledi je teško protumačiti, „u tom pogledu ne može biti izuzetaka”.⁷⁶ Teško je da će se nakon preispitivanja Mišljenja Savetodanog komiteta takva izjava održati. Nadalje, Objašnjenje potvrđuje da „ovaj stav ne propisuje pozitivnu akciju, naročito ne finansijskog karaktera, od strane države”. Što će reći, on garantuje slobodu osnivanja škola u kojima se predaje na manjinskom jeziku, pozicija koja će u praksi pogodovati pripadnicima manjina sa sopstvenim sredstvima ili sa podrškom matičnih država i dovodi u pitanje meru u kojoj se nadovezuje na član 13. Može se primetiti tenzija između ovoga i obaveze garantovanja pune i efektivne ravnopravnosti. To se naročito odnosi na pripadnike nacionalnih manjina koje nemaju matičnu državu (Romi/Sinti).

Savetodavni komitet je ujednačio ova dva razmišljenja (nepostojanje pozitivnih državnih obaveza i obaveza da se garantuje efektivna jednakost) i često preporučivao, direktno ili indirektno, veće finansiranje manjinskog obrazovanja u nekoliko slučajeva. To se može videti u Mišljenjima o Austriji, Jermeniji, Estoniji, Nemačkoj, Moldaviji, Norveškoj, Republici Slovačkoj, Ukrajini i o Ujedinjenom Kraljevstvu. Zapravo se javljalo u vezi sa različitim članovima i nije se odnosilo direktno na inicijative finansiranja da bi se osiguralo pravo učenja nečijeg manjinskog maternjeg jezika.

4.7.3. Stav dva

Tradicionalno ili u značajnom broju ako ima dovoljno zahteva

Ovi kriterijumi predstavljaju zakonski *prag* za državne obaveze u nastojanju da obezbede⁷⁷ obrazovanje na manjinskim jezicima ili njihovo izučavanje.

Savetodavni komitet je izrazio svoje zadovoljstvo zbog niskog brojčanog praga (Švedska i Ukrajina) i nezadovoljstvo zbog visokih i nefleksibilnih pragova. U slučaju Ukrajine, prag od „najmanje osam do deset zahteva roditelja u neruralnim i pet u ruralnim oblastima” ocenjen je kao „preporučljivo tumačenje ‘dovoljnih zahteva’”.⁷⁸ U Mišljenju o Nemačkoj bilo je razjašnjeno da kriterijum „dovoljno zahteva” nije samo pitanje broja (učenika u posebnim razredima/ školama), već takođe i potrebe koja potiče od pripadnika neke manjine uopšte i njihovih predstavnika. Ovo je Mišljenje daleko najrazvijeniji izraz stanovišta Savetodavnog komiteta u vezi sa tim pitanjem i njegovim (opipljivim ili neopipljivim) aspektima zasnovanim na brojevima i identitetu, kao i njegovom odnosu prema vremenskom faktoru.

Savetodavni komitet je izrazio mišljenje da

u pogledu njihovog istorijskog značaja, ove škole ne samo da imaju obrazovnu funkciju već takođe doprinose izražavanju identiteta lužičkih Srba u oblastima tradicionalno naseljenim ovom manjinom. Shodno tome, Savetodavni komitet veruje da postoje razlozi za priličnu zabrinutost zbog donete odluke... da se zatvori peti razred srednje škole na lužičko-srpskom

76 Komentar odredaba Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, stav 74, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm>, 9. april 2002.

77 Za potrebe ovog referata izraz „nastoji da obezbedi” se shvata kao analogija „preduzimanja koraka” u, između ostalog, Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i u Konvenciji o pravima deteta.

78 Mišljenje o Ukrajini, ACFC/INF/OP/I (2002) 010, stav 63

jeziku... Čini se, da je u obrazloženju ove odluke navedeno da broj upisanih učenika nije bio veći od 17, što je ispod minimalno traženog broja od 20 učenika... Savetodavni komitet smatra da je minimalni zahtev za 20 učenika da bi se održao razred sa nastavom na manjinskom jeziku, s tačke gledišta člana 14. Okvirne konvencije veoma visok. Osim činjenice da se opština Krostvić nalazi u oblasti koja je „tradicionalno“ naseljena lužičkim Srbima u smislu ove odredbe, potrebno je istaći da su pored roditelja dece o kojima je reč, energičan protest protiv zatvaranja razreda izrazili, između ostalog, i Savet lužičkih Srba u parlamentu Saksonije, pojedine opštinske vlasti i pokroviteljsko udruženje lužičkih Srba ukazujući da postoji dovoljan zahtev za održavanjem razreda.⁷⁹

Stoga, bez obzira na stav da je prag od 20 učenika za razred na manjinskom jeziku s tačke gledišta Savetodavnog komiteta veoma visok, to je zajedno sa tradicionalnim nastanjivanjem i izražavanjem mišljenja shvaćenim kao pokazateljem „dovoljnih zahteva“, dovelo do stava Savetodavnog komiteta da je potrebno „hitno preispitivanje“ te odluke.

U slučaju Ujedinjenog Kraljevstva, Savetodavni komitet je ohrabrio vladu da preduzme „proaktivniji pristup“, uprkos naizgled niskom zahtevu. To možda ukazuje na određenu realizaciju pozitivnih obaveza da se *zaštite* manjinski jezici kao važni elementi identiteta, na način sličan onome iz člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, gde je Komitet za ljudska prava istakao zahtev za „pozitivnim merama *zaštite*“.⁸⁰

Adekvatnih mogućnosti za učenje manjinskog jezika *ili pohađanja nastave na tom jeziku*.

Savetodavni komitet je razmotrio ova dva elementa kao alternativu, što se vidi u Mišljenju o Švedskoj:

Savetodavni komitet podseća da se alternative na koje se član 14. stav 2 odnosi... uzajamno ne isključuju... (stav 60).

Savetodavni komitet se vratio ovoj formuli suočivši se sa ograničavanjem mogućnosti za dvojezično obrazovanje u Norveškoj:

Postojeće regulative razmatraju dvojezično osnovno obrazovanje, kao maksimum, za manjine koje nisu Sami i Kven-Finci (u označenom regionu) *samo dok ne steknu dovoljno dobro znanje norveškog jezika*, kako bi bile u stanju da prate običan nastavni program. Imajući na umu da garancije člana 14. *nisu uslovljene nepoznavanjem državnog jezika*, Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da *ispitaju razmere postojećih zahteva* nacionalnih manjina, a u oblastima koje nisu pokrivene navedenim garancijama, da *obezbede nastavu na njihovom jeziku ili izučavanje tog jezika*, i da zavisno od rezultata poboljšaju sadašnju zakonsku i realnu situaciju, ako je potrebno.⁸¹

79 Mišljenje o Nemačkoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 008, stav 59-60.

80 Komiteta za ljudska prava, Opšti komentar, 23/(50) (UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.) stav 6.1. (naglasio autor)

81 Mišljenje o Norveškoj ACFC/INF/OP/I (2002) 003, podvukao autor.

Savetodani komitet stoga nije voljan da prihvati dalja ograničenja člana 14.

Odgovarajuće mogućnosti se mogu proširiti na obrazovanje nakon obaveznog školovanja.⁸² Komitet je otišao čak i dalje, preporučujući razmišljanje o proširenju mogućnosti obrazovanja na manjinskom jeziku na visokoškolsko obrazovanje u slučajevima Albanije, Nemačke, Rumunije i Slovačke⁸³ (na osnovu jednakosti pred zakonom). U kontekstu ovih Mišljenja, Savetodavni komitet je opisao da je visokoškolsko obrazovanje na manjinskim jezicima negde između „jasne potrebe”⁸⁴ i „težnje”.⁸⁵ U slučaju Rumunije, visokoškolsko obrazovanje na manjinskim jezicima je takođe bilo predmet odluke Ustavnog suda” (koji čini se nije bio obavešten da je Rumunija ratifikovala Okvirnu konvenciju; „Evropska povelja za regionalne i manjinske jezike... i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina... nisu ratifikovane od strane Rumunije”), gde je Sud zaključio da:

Mogućnost organizovanja institucije višeg obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina, kao i osnivanja multikulturalnih visokoškolskih ustanova nije diskriminacija protiv ostalih rumunskih građana, već sasvim suprotno, ima nameru da osigura ravnopravnost građana pripadnika nacionalnih manjina sa članovima rumunskog etniciteta, u onome što se odnosi na postojanja adekvatnog institucionalnog okvira u oblasti obrazovanja.⁸⁶

Savetodavni komitet je takođe doneo preporuke da se obezbede sredstva za nastavnike koji predaju manjinski jezik ili na manjinskim jezicima (Norveška i Republika Slovačka), da se obezbede jednake mogućnosti u obrazovanju (Austrija i Moldavija), dostupnost prihvatljivih udžbenika za pripadnike nacionalnih manjina (Ukrajina) i unapredi integracija obrazovanja ili međukulturna razmena u obrazovanju (Estonija i Ujedinjeno Kraljevstvo). U dva slučaja Savetodavni komitet je istupio sa zalaganjem za opštim finansiranjem obrazovanja na manjinskom jeziku, koje se ogleda u pozivanju na subvencionisanje manjinskih škola u Austriji i davanje podrške inicijativama manjinskog obrazovanja u Jermeniji.

4.7.4. *Stav tri*

Iz samih Mišljenja Savetodavnog komiteta je vidljivo da određene države ugovornice izgleda idu dalje od onoga što zahtevaju stav jedan i dva u unapređivanju mogućnosti da se uči (određeni) manjinski jezik, *de jure*, ako ne i *de facto*. Upadljiv primer za to je Moldavija, gde

član 10.2. Ustava Moldavije obuhvata pravo na jezički identitet, a član 35.2. kaže da će država silom zakona iznuditi pravo svake osobe na izbor njegovog/njenog jezika obrazovanja i nastave.

82 Mišljenje o Nemačkoj, ACFC/INF/OP/I (2002) 008, stav 62.

83 Ograničeno na obuku nastavnika.

84 Mišljenje o Nemačkoj, vidi gore fusnotu 82, stav 61.

85 Mišljenje o Rumuniji, ACFC/INF/OP/I (2002) 1, stav 55.

86 Odluka br. 114, 20. juli 1999. godine, Ustavni sud Rumunije, Službeni list Rumunije, Deo. I, br. 370 od 3. avgusta 1999. Prevod na engleski Evropske akademije u Bolcano.

Pravo na obrazovanje na jeziku po izboru pojedinca je mnogo opširnije od ograničenja u Okvirnoj konvenciji i uopšteno prevazilazi zahteve međunarodnog prava. Ustavnu odredbu je potvrdio Ustavni sud Moldavije, koji je ustanovio da je ista saglasna sa članom 14. (2) Okvirne konvencije.⁸⁷

Tamo gde, kao u Moldaviji, davanje „višeg statusa“ „manjinskom“ jeziku (ruskom) uzrokuje političke tenzije, Savetodavni komitet je odlučio da odstupi od specifičnih preporuka, ponavljajući poziv Komiteta Ujedinjenih nacija za prava deteta (Opšti komentar 1 o ciljevima obrazovanja) za uspostavljanjem ravnoteže:

Savetodavni komitet *smatra* da je januara 2002. godine došlo do izvesnih napetosti nakon uvođenja ruskog jezika kao obaveznog predmeta u osnovnim školama Moldavije i nakon toga što su vlasti objavile svoju nameru da ovom jeziku daju viši status. Savetodavni komitet *primećuje* da pitanja jezika i dalje predstavljaju osetljivu problematiku u Moldaviji i *smatra* da je potrebno da se u cilju izbegavanja konflikata, sve mere u tom pogledu preduzimaju sa velikim oprezom. Savetodavni komitet *smatra* da vlasti treba da ulože sve napore kako bi obezbedile *uravnotežen odgovor* na posebne jezičke potrebe svih nacionalnih manjina bez štete po učenje i nastavu državnog jezika.⁸⁸

Ova potreba za uravnoteženim pristupom je nagoveštena takođe u kontekstu programa „jačanja uloge ruskog jezika u obrazovanju“ u Ruskoj Federaciji. U ovom slučaju, Savetodavni komitet zauzima pristup ukazivanjem da je za očekivanje da takav program neće zaustaviti progres u pravcu ostvarivanja adekvatnih mogućnosti za obrazovanje na manjinskim jezicima i manjinskih jezika:

Potvrđujući da mere podrške manjinskim jezicima ne nanose štetu učenju zvaničnog jezika i nastavi na njemu, Savetodavni komitet očekuje da će se gore pomenutim ciljevima težiti na način koji ne ometa dalji razvoj obima i kvaliteta nastave na manjinskim jezicima i manjinskih jezika.

U vezi sa tim, a u skladu sa međunarodnim standardima, pre svega Konvencijom za borbu protiv diskriminacije u obrazovanju, Savetodavni komitet je u svom Mišljenju o Jermeniji i Estoniji prepuručio povećano podučavanje zvaničnog/državnog jezika.

4.7.5. Načelna preporuka

Integriraniji pristup obrazovanju na maternjem jeziku/dva jezika može doprineti jasnijim preporukama, ali će svakako biti kontroverzniji, što se može videti iz ograničenog karaktera odredaba člana 14. na koje su države osećale da mogu da se obavežu čak i u kontekstu „okvirne“ konvencije. Uprkos tome,

87 Odluka br. 28 Ustavnog suda u vezi sa ustavnošću nekoliko odredaba Zakona br. 100-XV od 26. aprila 2001 „o dokumentima o građanskom statusu“ i Zakona br. 382-XV od 19. jula 2001 „o pravima pripadnika nacionalnih manjina i zakonskom statusu njihovih organizacija“, 30. maj 2002, Ustavni sud Moldavije. Prevod na engleski: Evropska akademija u Bolcanu.

88 Mišljenje o Moldaviji, ACFC/INF/OP/I (2002) 002, stav 118.(naglasio autor)

Savetodavni komitet mora načiniti od ovog člana racionalan i upotrebljiv standard, sa određenom dozom zakonske izvesnosti. Dok postoje početne indikacije o stavu Savetodavnog komiteta o pragu, njegovoj relativnoj težini i vremenskom faktoru, balansiranje tih kriterijuma i jednakosti pred zakonom, da ne pominjemo odnos Savetodavnog komiteta prema obrazovanju na maternjem jeziku/dva jezika, može se opisati samo kao nejasno i nekonzistentno. Opšti komentar o ovom pitanju, koji se može temeljiti na razmatranju stava zauzetog u ovih 24 Mišljenja i, još važnije, na Haškim preporukama (naročito na članovima od 11. do 14), bio bi krajnje dragocen po tome što bi: 1) dozvolio Savetodavnom komitetu da provede neko vreme razmišljajući o konzistentnom prilazu jezičkim pravima u obrazovanju uz pomoć niza dobijenih mišljenja od predstavnika manjina, država ugovornica, eksperata i drugih; i 2) doprineo bi većoj zakonskoj izvesnosti i na taj način eliminisao jednu od glavnih kritika Okvirne konvencije. U ovom trenutku se čini da se pozicija Savetodavnog komiteta sastoji u tome, da ako negde postoje sumnje u pogledu nedovoljnih mogućnosti (da se uče manjinski jezici ili da se podučava na njima), ugovornice treba da preispitaju da li postojeća rešenja zadovoljavaju „zahtev” pripadnika nacionalnih manjina.

Haške preporuke o pravima na obrazovanje i nacionalnim manjinama*
Eksperti međunarodnog prava, lingvisti i pedagozi specijalizovani za problematiku manjina uzeli su učešće u seriji konsultacija tokom prve polovine 1990. godine i u ovom pitanju došli, između ostalih, do sledećih preporuka:
“11) Prve godine obrazovanja su od najvećeg značaja za razvoj deteta. Istraživanje procesa obrazovanja ukazuje na to da bi idealno sredstvo komunikacije u vrtićima i na predškolskom nivou morao da bude maternji jezik deteta. Uvek gde je to moguće, države bi trebalo da stvore uslove koji roditeljima pružaju tu mogućnost. .
12) Istraživanja takođe pokazuju da bi bilo najbolje da se u osnovnoj školi nastavni program izvodi na jeziku manjine. Jezik manjine bi morao da bude redovan nastavni predmet. Službeni jezik države bi takođe morao da bude redovni nastavni predmet, pri čemu bi najbolje bilo da i nastavnici budu dvojezične osobe koje dobro poznaju kulturno i jezičko poreklo dece. Pred kraj ovog perioda nekoliko praktičnih i neteoretskih predmeta trebalo bi predavati na službenom jeziku države. Uvek, gde je moguće, države bi trebalo da stvore uslove koji roditeljima pružaju takvu mogućnost.
13) U srednjoj školi znatan deo nastavnog programa trebalo bi da se predaje na jeziku manjine. Jezik manjine bi trebalo da bude redovan nastavni predmet. Službeni jezik države takođe bi trebalo da bude redovan predmet, a nastavnici bi, po mogućstvu, trebalo da budu dvojezične osobe koje dobro poznaju kulturno i jezičko poreklo dece. Tokom celog ovog perioda trebalo bi postepeno povećavati broj predmeta koji se predaju na službenom jeziku države. Rezultati istraživanja ukazuju da je bolje za dete da ovo povećavanje bude što postupnije.
14) Održavanje osnovnog i srednjeg obrazovanja na jeziku manjine u velikoj meri zavisi od broja nastavnika koji su obrazovani u raznim disciplinama na maternjem jeziku. Stoga, države bi trebalo, polazeći od obaveze da osiguraju jednake mogućnosti obrazovanja na jeziku manjine, da obezbede odgovarajuće ustanove za potrebnu obuku nastavnika i da olakšaju pristup takvoj obuci.”

* Haške preporuke o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje, Ponovljeno izdanje Mađunarodnog žurnala o manjinskim i grupnim pravima, 4;199-213. 1997.

5. Preporuke Komiteta ministara

Oblast obrazovanja se redovno isticala u rezolucijama Komiteta ministara koje su usvojene za 20 od 24 zemlje razmotrenih u ovom izveštaju. Komitet ministara je priznao ohrabrujuću praksu ili mere u pravcu ostvarivanja manjinskih prava u obrazovanju u slučaju Kipra, Nemačke, Italije, Mađarske i Norveške. Tamo gde su donete preporuke za dalje mere, to se najčešće odnosilo na obrazovanje na manjinskom jeziku ili na učenje manjinskog jezika (kada su u pitanju Jermenija, Estonija, Nemačka, Ruska Federacija i Ukrajina). Rezolucije Komiteta ministara su se bavile takođe i pitanjem ravnopravnosti (obebeđivanje jednakog pristupa obrazovanju pripadnicima posebnih manjina,⁸⁹ brojčano malim manjinama,⁹⁰ i manjina koje nemaju podršku matične zemlje⁹¹). Specifičnije preporuke su donete u pogledu sledećih zemalja:

Rezolucija Saveta ministara sadrži osnovnu preformulaciju nekih odredaba Okvirne konvencije u pogledu obrazovanja i preporučuje jermenskim vlastima da „pokažu veću angažovanost” u njihovom ostvarivanju.

Jermenija

Komitet ministara ukazuje na potrebu za „dopunskim odgovarajućim merama” u obrazovanju pripadnika brojčano manjih manjina. Ovo verovatno treba protumačiti kao analogiju „adekvatnih mera” da se obezbedi „puna i efektivna ravnopravnost” u članu 4.

Češka Republika

Rezolucija Komiteta ministara osuđuje stalnu pretnju zatvaranja škole lužičkih Srba i ukazuje na moguću de facto diskriminaciju koju dokazuje prezastupljenost Roma/Sintija u, između ostalih, „specijalnim školama za zaostale učenike”.

Nemačka

Komitet ministara primećuje da je od bitnog značaja da se „konsultuju” predstavnici raznih manjina, da im se pruži „uravnotežen odgovor na njihove posebne potrebe i osigura ravnopravan pristup raspoloživim sredstvima” u oblasti obrazovanja.

Moldavija

Ističe se nedostatak nastavnika za obrazovanje Kvena i da se „ne vodi dosledno računa o tradicijama i kulturama [Roma] u relevantnim normama i administrativnim praksama, čime se stvaraju određene smetnje, na primer, u garantovanju njihovog jednakog pristupa obrazovanju”. Ovo poslednje bi se moglo protumačiti kao neuspeh obrazovnog sistema da se prilagodi romskoj kulturi i možda kao neuspeh u vezi sa članom 6. Okvirne konvencije o pitanju sadržaja obrazovanja.

Norveška

Rezolucija Komiteta ministara o Ujedinjenom Kraljevstvu sadrži napomenu, u smislu, da „primena Okvirne konvencije nije bila potpuno uspešna u pogledu Roma/Cigana i irskih putujućih manjina, između ostalog, zbog nedostatka adekvatnih mesta za zaustavljanje, kao i zbog znatnih društveno-ekonomskih razlika i razlika u obrazovnim nivoima ...” što je, čini se, nagoveštaj de facto diskriminacije u obrazovnim mogućnostima za Rome/putujuće manjine i

*Ujedinjeno
Kraljevstvo*

89 Sirijci i Jezidi u Jermeni, lužički Srbi i Romi u Finskoj, Frižani i Romi/Sinti u Nemačkoj, Kveni i Romi u Norveškoj

90 Republika Češka, Moldavija, Rumunija.

91 Moldavija.

potreba da se osigura stvarna ravnopravnost, u smislu jurisprudencije Stalnog suda međunarodne pravde.

Ove rezolucije navode na zaključak da je Komitet ministara relativno otvoren za veće priznavanje manjinska prava (mada pod drugim imenom) u oblasti obrazovanja. Za sada to nije dosledno i nije neograničeno, kao što to pokazuje rezolucija o Moldaviji: konsultacija je lakša odgovornost od obezbeđivanje učešća, a nasuprot pravima, potrebe ne potpadaju pod nadležnost suda. Napomena o jednakom pristupu resursima u istoj rezoluciji, međutim, itekako sugerise da Komitet ministara priznaje pozitivne državne obaveze u pogledu manjinskih prava u oblasti obrazovanja. Rezolucije o Hrvatskoj, Kipru, Danskoj, Mađarskoj, Italiji, Lihtenštajnu, Malti, San Marinu i Slovačkoj (što je devet od dvadeset javnih rezolucija), koje mogu da sadrže elemente relevantne za manjinska prava (kao što su paralelna pitanja ravnopravnosti i nediskriminacije) ne preporučuju posebno dalje obrazovne mere potrebne za punu primenu Okvirne konvencije.

6. Završne napomene

Jasno je da Savetodavni komitet predstavlja neočekivan uspeh u unapređivanju prava pripadnika nacionalnih manjina u obrazovanju. Generalno, praksa Savetodavnog komiteta u vezi sa obrazovnim pravima pripadnika nacionalnih manjina može se smatrati konzistentnom sa međunarodnim standardima. Tumačenje principa Okvirne konvencije bi se još mogli ojačati kako bi bilo konzistentno sa međunarodnim zakonom o ljudskim pravima. Iz ovog pregleda su se pojavile neke oblasti u kojima povećana jasnoća u pristupu Savetodavnog komiteta može dovesti do veće konzistentnosti u njihovom monitoringu i sa međunarodnim standardima. Da istaknemo neke:

- Opšti komentar o jezičkim pravima u oblasti obrazovanja, uzimajući u obzir Haške preporuke, bio bi od pomoći sadašnjem nedostatku pravne sigurnosti u članu 14;
- Potrebno je prodiskutovati o posledicama pristupa član-po-član monitoringa Okvirne konvencije radi koherentnosti u unapređivanju manjinskih prava u oblasti obrazovanja (naročito radi obezbeđivanja multikulturalnih sadržaja obrazovanja koji bi se mogli delotvornije zastupati upotrebom kombinacija članova 6, 12. i 15);
- Član 4. o ravnopravnosti i posebnim merama da se to postigne, protumačen je u saglasnosti sa međunarodnim pravom tako da sadrži određen broj jasnih kriterijuma. Njih je potrebno dosledno primenjivati kada su u pitanju prava manjina u obrazovanju;
- Ciljevi obrazovanja su po međunarodnom zakonu o ljudskim pravima širi od onih u Okvirnoj konvenciji, ipak priznavanje potrebe za *ravnotežom* (u smislu u kom se ovaj termin upotrebljava u Opštem komentaru Komiteta za prava deteta),⁹² kao najvažnijeg principa, može monitoring učiniti jasnijim.

Moglo bi se raspravljati o tome da li šema 4-A za realizaciju prava na obrazovanje može doprineti efektivnom monitoringu manjinskih prava u obrazovanju.

92 Vidi tekst tabele gore, strana 177.

Bibliografija

Zvanični izveštaji/
opšti komentari

- Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, *Sprovođenje Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; opšti komentar 13, Pravo na obrazovanje*, 15. novembar 1999. (E/CN.12/1999/10)
- Savet Evrope, *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Objašnjenje*, H (95) 10, Strazbur, februara 1995., str. 11-12
- Evropska komisija za demokratiju kroz pravo, Izveštaj o preferencijalnom tretmanu nacionalnih manjina od strane matičnih država usvojen od strane Venecijanske komisije na njenom 48. zasedanju. (Venecija, 19-20, oktobar 2001), CDL-INF (2001) 19, [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html)
- Komitet za ljudska prava, *Opšti komentar 23 na član 27*, 8 april 1994.
- OEBS, *Izveštaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u regionu OEBS-a*, 1999.
- Parlamentarna skupština Saveta Evrope *Rezolucija 1255 (1995)*, usvojena 31. januara 1995.
- Izveštaj Katarine Tomaševski, Specijalnog izvestioca, Misija u Ujedinjenom Kraljevstvu (Severnoj Irskoj) od 24. novembra – 1. decembra 2002, 21. januar 2003. (E/CN.4/2003/9/Add.2)
- G.A. Alfredsson "A frame with an incomplete painting, comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures", (Okvir sa nedovršenom slikom; poređenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina sa međunarodnim standardima i procedurama monitoringa) (2000) 7 u *Međunarodnom žurnalu o manjinskim i grupnim pravima* str. 291 (*International Journal on Minority and group Rights*)
- G.A. Alfredsson, "Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the 'Most-favoured-Minority Clause'" (Identifikovanje mogućih nedostataka bilateralnih sporazuma i unapređenje klauzule najpovoljnije manjine" u A. Bloed i P. Van Dijk (eds.), *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties: the Case of Central and Eastern Europe / Zaštita prava manjina bilateralnim sporazumima: slučaj centralne i istočne Evrope* (Kluwer Law International, The Hague, 1999)
- R. Hofmann, "Protecting the rights of national minorities in Europe, First experiences with the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities"/Zaštita prava nacionalnih manjina u Evropi, Prva iskustva sa Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina/, (2001) 44 *German Yearbook of International Law*, 237
- J. Packer, "Measuring our civilisation in terms of meaningful access" / Procena naše civilizacije s obzirom na sadržajan pristup/, (1999) 12:1 *Revue québécoise de droit international*, str. 171-177

Članci/izveštaji

- A. Phillips, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a policy analysis/Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina: analiza jedne politike/* (Minority Rights Group International, London, 2002)
- P. Thornberry, "The Framework Convention on National Minorities: a provisional appraisal and a memory of the Baltic States"/Okvirna konvencija o nacionalnim manjinama: provizorna procena i uspomene baltičkih država/, (2002) 2 *Baltic Yearbook of International Law*, 127
- P. Thornberry i D. Gibbons, "Education and minority rights: a short survey of international standards"/Obrazovanje i manjinska prava: kratak pregled međunarodnih standarda/, (1996/97) 4:2 *Međunarodni žurnal o manjinskim i grupnim pravima /International Journal on Minority and Group Rights*, str. 126
- T. Van Boven, "The Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Trends and Developments"/Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije: trendovi i razvoj/, (2003) 1-2, *Roma Rights*
- D. Wilson, *Minority Rights in Education: Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and former Yugoslav Republic of Macedonia/ Manjinska prava u obrazovanju: iskustva za Evropsku uniju od Estonije, Letonije i Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije/* (Right to Education Project, Gothenburg, 2002)

Slučajevi/pogledi

- Stalni sud međunarodne pravde
 - *Manjinske škole u Albaniji*, 1935, Stalni sud međunarodne pravde, Savetodavno mišljenje, PCIJ Series A/B No. 64
 - *Nemački doseljenici u Poljskoj*, 10. septembar 1923, Stalni sud međunarodne pravde, Savetodavno mišljenje br. 6
- Komitet za ljudska prava
 - *Arieh Holis Valdman protiv Kanade*, 3. novembar 1999, Komitet za ljudska prava, saopštenje br. 694/1996
 - *Balantajn, Davidson i Mekintire protiv Kanade*, 5. maj 1993, Komitet za ljudska prava
- Evropska komisija/Sud za ljudska prava
 - *Slučaj koji se odnosi na određene aspekte zakona o upotrebi jezika u obrazovanju u Belgiji*, 23. juli 1968. Evropski sud za ljudska prava Series A, no. 6, str. 31
 - *Čepmen protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 18. januar 2001. Evropski sud za ljudska prava, Podnesak br. 27238/95.
 - *Kipar protiv Turske*, 10. maj 2001. Evropski sud za ljudska prava Podnesak br. 25781/94.

- Nacionalna sudska praksa
 - Moldavija: *Odluka br. 28 Ustavnog suda o ustavnosti izvesnog broja odredaba Zakona br. 100-XV od 26. aprila 2001. o dokumentima o građanskom statusu i Zakona br. 382-XV od 19. jula 2001. o pravima pripadnika nacionalnih manjina i zakonskom statusu njihovih organizacija*, 30. maj 2002. Prevod na engleski: Evropska akademija u Bolcanu.
 - Rumunija: *Odluka br. 114 od 20. jula 1999, Ustavni sud Rumunije, Službeni list Rumunije, Deo I, br. 370 od 3. avgusta 1999*. Prevod na engleski: Evropska akademija u Bolcanu.
 - Slovenija: *Odluka br. 77/98, 22. oktobar 1998, Službeni list republike Slovenije*. Vidi izveštaje o slučajevima koji su na raspolaganju u bazi podata MIRIS Evropske akademije u Bolcanu.
 - Ujedinjeno Kraljevstvo: *U slučaju Feris, 27. juni 2001, Kraljičino odeljenje suda, [2001] NIEHC 50*.
- <http://www.bayefsky.com/>
- <http://www.coe.int/>
- <http://www.right-to-education>.

Izvori sa interneta

ANEKS 1. 4-A STRUKTURA ZA MANJINSKA PRAVA U OBLASTI OBRAZOVANJA

Pregled Mišljenja Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju

[Gde nije drugačije naznačeno, napomene se odnose na Mišljenja/Preporuke na osnovu člana 12]

1. Sloboda obrazovanja nasuprot efektivnoj ravnopravnosti

Raspoloživost

[član 13] 60. Što se tiče obrazovnih mogućnosti u Beču za pripadnike drugih nacionalnih manjina, Savetodavni komitet primećuje da još uvek postoje potrebe koje nisu zadovoljene. Austrijske vlasti treba da poklone ovom pitanju veću pažnju, na primer davanjem većih subvencija za privatne škole koje nude takve oblike obrazovanja, naročito za Mađare koji se smatraju autohtonom manjinom u Beču, a i za Hrvate.

Austrija

94. Savetodavni komitet nalazi da se češka i slovačka manjina suočavaju sa sve većim teškoćama prilikom pokrivanja samih troškova funkcionisanja svoje jedine škole koja pruža kompletno dvojezično obrazovanje od zabavišta do nivoa više srednje škole u Beču. S obzirom na istorijski značaj škole i njenu ulogu u prenošenju češkog i slovačkog jezika i kulture, Savetodavni komitet smatra da austrijske vlasti treba da nastave dogovore sa predstavnicima češke i slovačke manjine kako bi se pronašle mogućnosti finansiranja koje će obezbediti dugoročnu budućnost škole.

[član 13] 65/66. ... Savetodavni komitet, međutim, primećuje da zakonodavstva određenih kantona postavljaju ograničenja u pogledu jezika nastave u privatnim školama... takva ograničenja su problematična s tačke gledišta člana 13... Savetodavni komitet podstiče nadležne vlasti da obezbede da zakonski propisi kantona o kojima je reč ne predstavljaju barijeru u zadovoljavanju bilo kakve potrebe...

Švajcarska

[član 14] 69. ... Čini se da sada [Federalni tribunal Švajcarske] pridaje veći značaj slobodi jezika u poređenju sa kantonalnom autonomijom na polju jezika i javnom interesu u vezi sa strogom zaštitom jezičke homogenosti regiona. U skladu s tim... učenicima je dozvoljeno da pohađanju nastavu na manjinskom jeziku koja se nudi u susednoj opštini u slučajevima kada su njihovi roditelji spremni da snose sve troškove obrazovanja koji iz toga proističu ... Savetodavni komitet smatra da se novije precedentno pravo...bolje slaže sa zahtevima člana 14 (2).

2. Preporuka (odvojenih) manjinskih škola

[član 14] 72. Savetodavni komitet izražava žaljenje što postoji samo mali broj škola za učenike koji pripadaju nacionalnim manjinama (postoji samo mali broj ruskih škola i nijedna za ostale nacionalne manjine) i jedva poneki razred sa nastavom maternjeg jezika ili na manjinskom jeziku ...

Jermenija

Kipar [član 5] 29. ... Savetodavni komitet primećuje da su vođe maronitske zajednice u više navrata zahtevale sopstvene škole i područja za stanovanje ili sela. Savetodavni komitet stoga pozdravlja nedavnu odluku koju je vlada donela da se osnuje osnovna škola za Maronite.

3. *Preporuka da se priznaju manjinske škole*

–

4. *Povećanje finansiranja manjinskog obrazovanja*

Austrija [razmatrajući član 6] : 35. ... Po mišljenju Savetodavnog komiteta važno je da vlasti određuju svoju politiku integracije i mobilišu potrebna sredstva za primenu potrebnih mera u korist jednakih mogućnosti za imigrante u obrazovanju i unapređivanje učenja jezika, što je neophodno za efektivnu borbu protiv rasizma, ksenofobije i diskriminacije.

[član 13] 60. ... Što se tiče obrazovnih mogućnosti u Beču za pripadnike drugih nacionalnih manjina, Savetodavni komitet primećuje da još uvek ima potreba koje nisu zadovoljene. Austrijske vlasti treba da posvete veću pažnju ovom pitanju, na primer, pružanjem većih subvencija za privatne škole koje pružaju takve oblike obrazovanja, naročito za Mađare koji se smatraju autohtonom manjinom u Beču, a i za Hrvate.

Jermenija 63... U pogledu pripadnika nacionalnih manjina, Savetodavni komitet je zabrinut zbog činjenice što osim gore pomenute opšte garancije, država ne primenjuje nijednu aktivnu obrazovnu politiku u korist takvih lica i pruža malo ili nimalo podrške obrazovnim inicijativama nacionalnih manjina...

104. Savetodavni komitet sa zabrinutošću konstatuje da ne postoji aktivna državna politika koja se odnosi na pripadnike nacionalnih manjina na polju obrazovanja i da je ponuđena državna pomoć manjinskim inicijativama nedovoljna.

Republika Češka [član 4] Komitet ministara zaključuje da su društveno-ekonomske nejednakosti između većine i Roma u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i stanovanja još uvek velike i preporučuje Češkoj Republici da pokloni ovoj problematici dovoljno pažnje i dodeli sredstva koja su potrebna za primenu najnovijih inicijativa za unapređivanje pune i efektivne jednakosti.

Estonija 46. Na žalost, kontakti između učenika u školama na manjinskim jezicima i onih koji pohađaju školu na estonskom nastavnom jeziku su ograničeni ... izražava se nada da će za inicijative čiji je cilj ublažavanje ovog problema biti obezbeđeni adekvatni resursi.

Nemačka [razmatrajući član 5. i ne raspravljajući posebno o obrazovanju, primećuje se nepodudarnost u finansiranju različitih manjinskih grupa, izražava se nada da finansiranje neće biti smanjeno (barem da neće biti nazadovanja u finansiranju – i u slučaju Finske) i ističe potreba za ravnopravnošću u finansiranju. Naročito,] 28. U pogledu podrške koju federalne vlasti daju Romima/Sintima, Savetodavni komitet je mišljenja da nemačka vlada treba da proveri da li su

detaljno razmotreni svi finansijski zahtevi koje su podnele različite organizacije koje predstavljaju pripadnike ovih manjinskih grupa.

[član 4] 35. Svestan teškoća sa kojima se suočavaju pripadnici romske manjine, Savetodavni komitet smatra da ova situacija, koju vlada priznaje, zahteva planiranje i primenu posebnih mera kombinovanih sa odgovarajućim finansijskim sredstvima.

Moldavija

[član 12] 75. Savetodavni komitet primećuje da, u pogledu finansijskih sredstava...

77. Savetodavni komitet takođe želi da skrene pažnju vlade na [slab kvalitet obrazovanja za Rome] Savetodavni komitet smatra da je ono što je do sada bilo učinjeno nedovoljno i da je značajan napredak moguć kroz specijalne obrazovne programe, dijalog sa porodicama i direktno finansiranje.

[član 4] 25. ... Akcioni plan vlade za borbu protiv rasizma i diskriminacije za period 2002-2006. sadrži važne inicijative u oblastima kao što je obrazovanje... Savetodavni komitet smatra da je neophodno da vlasti izdvoje odgovarajuća sredstva...

Norveška

[član 12] 55. Što se tiče obuke nastavnika, Savetodavni komitet primećuje da je nedostatak kvalifikovanih nastavnika koji mogu da predaju finski jezik identifikovan kao problem i za vlasti i za predstavnike manjine Kven. Priznajući da su preduzete izvesne mere koje se bave ovim nedostacima, Savetodavni komitet podstiče vlasti da povećaju takve napore i dodele adekvatna sredstva relevantnim inicijativama.

95. Savetodavni komitet konstatuje da je prisutan nedostatak kvalifikovanih nastavnika koji mogu da predaju finski jezik i smatra da vlasti treba da povećaju svoje napore u ovoj sferi i dodele adekvatna sredstva relevantnim inicijativama.

[član 4] 25. Nacionalni plan za poboljšanje društvenog, medicinskog i obrazovnog položaja romskih zajednica (u daljem tekstu: Plan) je ambiciozno postavljen. Važno je da ovaj Plan u budućnosti bude materijalno dobro potkrepljen...

Rumunija

41. Savetodavni komitet izražava nadu da će se [planovi uvođenja multietničke komponente u osnovni nastavni plan] i dalje sprovoditi i da će za njihovu primenu biti izdvojena adekvatna sredstva.

Slovačka Republika

59... pristup udžbenicima ostaje značajan problem, između ostalog, za krim-ske Tatare i Savetodavni komitet smatra da je važno baviti se svim preostalim nedostacima i za tu svrhu nameniti odgovarajuće finansiranje.

Ukrajina

[razmatrajući član 4]: 36. ... Savetodavni komitet, iako prepoznaje posebne okolnosti koje su dovele do ove situacije, veruje da vlada treba zajedno sa dotičnim zajednicama da nastavi da istražuje kako integrisaniji pristup i stanovanju i obrazovanju može dovesti do jačanja odnosa između dve zajednice. U tome, Savetodavni komitet prepoznaje da će biti potrebno omogućiti

Ujedinjeno Kraljevstvo

dopunsko finansiranje radi podsticanja integrisanijeg pristupa.

111. Savetodavni komitet smatra da su mnoga stambena naselja i škole u severnoj Irskoj podeljene duž sektaških linija i smatra da Ujedinjeno Kraljevstvo treba da ispita potrebu za dodelom dodatnih materijalnih sredstava za rešavanje ovog pitanja, kao i da istraži zajedno sa dotičnim zajednicama kako integrisaniji pristup u stanovanju i obrazovanju može dovesti do poboljšanja odnosa između ove dve zajednice.

5. *Prag/faktor vremena (tradicionalno i u dovoljnom broju)*

Albanija [član 14] 106. ... Savetodavni komitet ipak smatra da albanske vlasti treba da ispituju, zajedno sa onima na koje se to odnosi, zahteve za otvaranjem novih škola i razreda za grčku, makedonsku i crnogorsku manjinu unutar i izvan bivših manjinskih zona.

Jermenija [član 14] 71. ... Međutim, Savetodavni komitet ne smatra da je ova odredba dovoljno jasna (naročito o minimumu broja učenika nacionalnih manjina koji je potreban za obezbeđivanje takvog obrazovanja) i zalaže se da vlasti preduzmu sve potrebne zakonodavne i druge mere kako bi precizirale uslove pod kojima gore pomenuta prava mogu da se sprovedu.

Austrija [član 14] 63. ... Savetodavni komitet želi da istakne da škole koje pružaju dvojezičnu nastavu na nemačkom i slovenačkom jeziku, nesamodovoljavaju obrazovnu potrebu, već takođe samim svojim postojanjem doprinose očuvanju slovenačkog identiteta u Koruškoj. Stoga Komitet smatra da kada se odlučuje o nastavku njihovog rada ili o zatvaranju, ovom faktoru treba posvetiti posebnu pažnju i da kalkulacije ne treba da se zasnivaju isključivo na propisima o minimalnom broju učenika koji se uopšteno primenjuju na sve škole.

96. Savetodavni komitet ... smatra da, kada se donose odluke o produžavanju ili zatvaranju škola, naročitu pažnju treba posvetiti činjenici da slovenačke škole već samim svojim postojanjem doprinose očuvanju slovenačkog identiteta u Koruškoj i da kalkulacije ne treba da budu zasnovane isključivo na propisima o minimalnom broju učenika koji se uopšteno primenjuju na sve škole.

Hrvatska [član 14] 51. Savetodavni komitet, međutim, izražava žaljenje što izuzev ovog opšteg pravila, zakon ne propisuje jasne numeričke ili druge kriterijume koji bi mogli da pokrenu uvođenje nastave na manjinskom jeziku.

52 ... Savetodavni komitet je stoga mišljenja da je potrebno ispitati u kojoj meri sadašnji status romskog jezika u obrazovnom sistemu Hrvatske zadovoljava zahteve pripadnika ove manjine. Takvo ispitivanje bi moglo biti od pomoći da se ustanovi da li su potrebne dalje mere obezbeđivanja odgovarajućih mogućnosti za učenje romskog jezika ili pohađanja nastave na romskom jeziku.

Nemačka [član 14] 59/60. ... U pogledu svog istorijskog značaja, ove škole ne samo da imaju obrazovnu funkciju već takođe doprinose ispoljavanju identiteta lužičkih Srba u oblastima tradicionalno naseljenim ovom manjinom. Shodno tome, Savetodavni komitet veruje da postoje razlozi za priličnu zabrinutost

zbog donete odluke... da se zatvori peti razred srednje škole na lužičko-srpskom jeziku... Čini se, da je u obrazloženju ove odluke navedeno da broj upisanih učenika nije bio veći od 17, što je ispod minimalnog zahteva za 20 učenika... Savetodavni komitet smatra da je minimalan zahtev za 20 učenika za održavanjem razreda u kome se nastava izvodi na manjinskom jeziku, veoma visok s tačke gledišta člana 14. Okvirne konvencije. Osim činjenice da se, u smislu ove odredbe, opština Krostvić nalazi u oblasti koja je tradicionalno naseljena lužičkim Srbima, potrebno je istaći da su pored roditelja dece o kojima je reč, energičan protest protiv zatvaranja razreda izrazili, između ostalog, i Savet lužičkih Srba u parlamentu Saksonije, neke opštinske vlasti i pokroviteljsko udruženje lužičkih Srba, ukazujući na to da postoji dovoljno zahteva za održavanjem razreda.

[član 14] 57/58. ... Opštine su, pod određenim uslovima, obavezne da obezbede nastavu svakog maternjeg jezika kao predmeta, ukoliko to zahteva najmanje 5 učenika ili, kada je reč o Samima, Menkielijima i Romskim Čibima, jedan ili više učenika. Savetodavni komitet pozdravlja tako nizak brojčani prag koji ove odredbe sadrže. Primećuje, međutim, da je obaveza opština da obezbede nastavu maternjeg jezika uslovljena raspoloživošću nastavnika... Ovaj uslov ima negativan uticaj na dejstvo i obim spornih garancija o kojima je reč, naročito zbog prisutnog nedostatka nastavnika (vidi s tim u vezi komentar člana 12). Zbog toga je Savetodavni komitet mišljenja da Švedska treba da razmotri dopunu gore pomenutih paragrafa o dostupnosti nastavnika, ukoliko se oni odnose na jezik nacionalnih manjina.

Švedska

[član 14] 69. ... Savetodavni komitet... ohrabruje dotične vlasti, da kada moraju da odlučuju o upisu učenika u škole sa nastavom na manjinskom jeziku u susjednoj opštini, .. razmotre da li ima dovoljno zahteva.

Švajcarska

[član 14] 63. ... [politika] koja predviđa otvaranje razreda ili formiranje grupa na manjinskom jeziku, kao jeziku izvođenja nastave, na osnovu zahteva roditelja najmanje 8-10 učenika u ne-ruralnim oblastima i 5 učenika u ruralnim oblastima. U meri u kojoj ovaj prag iziskuje obavezu vlasti da organizuje takvu nastavu, Savetodavni komitet smatra da to predstavlja preporučljivo tumačenje dovoljnog zahteva – relevantnog termina koji sadrži član 14. stav 2 Okvirne konvencije.

Ukrajina

65 ...potrebno je da se gore pomenuti prag primenjuje pravično... Savetodavni komitet smatra da bi ukrajinske vlasti trebalo da održe "dovoljan zahtev" kao glavni kriterijum za uvođenje obrazovanja na manjinskom jeziku, a ne etnički sastav regiona kao sporno pitanje.

67. ... Savetodavni komitet priznaje uključenost ekonomskih ograničenja, ali zahteva od dotičnih vlasti da primene gore pomenutu odredbu u vezi sa nastavom na manjinskom jeziku, gde god je postignut ustanovljeni prag.

[član 14] 91. Beležeći ograničen zahtev koji je, za sada, izražen za učenje jezika etničkih manjina ili za pohađanje nastave na tim jezicima, Savetodavni komitet ohrabruje vladu da zauzme proaktivniji pristup.

Ujedinjeno
Kraljevstvo

6. Manjina-unutar-manjine

Finska

[član 14] 46. ... U [Alandu] nema nastave na finskom. Finski jezik se, ipak, izučava kao predmet u sistemu državnih škola... Savetodavni komitet je mišljenja da bi bilo korisno ispitati do koje mere sadašnja situacija, u pogledu položaja finskog jezika u obrazovnom sistemu Alandskih ostrva, izlazi u susret zahtevima stanovništva finskog govornog područja u pokrajini...

Švajcarska

[član 14] 69. ... Čini se, da [Švajcarski federalni tribunal] sada pridaje veću važnost slobodi jezika u poređenju sa kantonalnom autonomijom u oblasti jezika i javnog interesa u vezi sa striktnom zaštitom jezičke homogenosti regiona. Prema tome ... učenicima je dozvoljeno da pohađaju nastavu na manjinskom jeziku koju im nudi susedna opština, kada su njihovi roditelji spremni da snose sve troškove koje ovakvo obrazovanje nosi ... Savetodavni komitet smatra da je novije precedентno pravo... više u skladu sa zahtevima člana 14. (2) ... Savetodavni komitet podstiče dotične vlasti da kada moraju da odlučuju o upisu učenika u škole sa nastavom na manjinskom jeziku koju nudi susedna opština ... razmotre da li ima dovoljno zahteva.

7. Jednaka zaštita

Jermenija

63. ... Predstavnici nacionalnih manjina ističu da se vlasti čvrsto oslanjaju na akciju zainteresovanih lica i na podršku matične države. Savetodavni komitet konstatuje, s tim u vezi, velike probleme Jezida i Sirijaca, koji ne dobijaju pomoć matične države. Uprkos ozbiljnih ekonomskih poteškoća sa kojima se zemlja suočava, on podstiče vladu da poveća svoje učešće u ovoj oblasti posredstvom mera praktične podrške kako bi takve osobe osposobila da ostvaruju svoja prava na obrazovanje i da podstiče jačanje svesti o njihovoj, ali i o većinskoj kulturi, istoriji, jezicima i tradicijama.

64. ... Prema nekim izvorima, problem male ili nepostojeće državne podrške, koja se ne može zameniti pružanjem pomoći nijedne matične države, praćen je visokom stopom izostanka, delom zbog ekonomskih razloga, a delom zbog diskriminativnog stava nekih učenika i nastavnika. Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da se bave ovom situacijom i preduzmu sve korake u cilju otklanjanja pomenutih nedostataka.

68. Savetodavni komitet primećuje sa zadovoljstvom, da su, imajući u vidu svoja pozitivna iskustva na tom polju, vlasti objavile svoju nameru da ojačaju bilateralnu saradnju u obrazovanju sa matičnim zemljama određenih nacionalnih manjina u Jermeniji. One se nadaju da će to povećati obrazovne mogućnosti pripadnika tih manjina, naročito u vezi sa snabdevanjem školskih udžbenika i obukom nastavnika.

69. Savetodavni komitet ohrabruje jermenske vlasti da bez odlaganja primene gore pomenute mere.

76. [član 14] Savetodavni komitet zapaža da su se Sirijci i Jezidi, koji nemaju matične države, našli u nepovoljnom položaju u ovoj oblasti, i stoga snažno podstiče vlasti da preduzmu dodatne mere u njihovu korist kako bi im se pomoglo da zaštite i afirmišu svoj jezički identitet.

116. ... Savetodavni komitet *smatra* da vlasti treba da obezbede svim nacionalnim manjinama, a naročito onima koje su brojčano manje ili ne uživaju podršku matične države, jednaku korist iz specijalnih programa vlade za nacionalne manjine.

Moldavija

[član 14.] 58. ... Savetodavni komitet primećuje da sporno zakonodavstvo ograničava pravo na izvođenje nastave na finskom jeziku za učenike Kvenfinskog porekla. Savetodavni komitet dovodi u pitanje korisnost održavanja takvog ograničenja u delokrugu spornog prava i primećuje da, ako se sprovodi, to prouzrokuje određene praktične teškoće, prvenstveno zbog toga, što nema sistema za utvrđivanje porekla osoba, koje se zahteva.

Norveška

[Pod članom 4] 36. Savetodavni komitet je posebno zabrinut zbog činjenice da ovi nedostaci u režimu registracije boravišta neproporcionalno pogađaju pripadnike nacionalnih manjina... Savetodavni komitet priznaje da su preduzete određene važne inicijative kako bi se suprotstavilo takvim praksama, ali da se one moraju proširiti i energičnije primenjivati. Potrebno je naglasiti da nedostaci u režimu registracije nameću probleme ne samo u pogledu člana 4. Okvirne konvencije, već da takođe ometaju primenu drugih članova Okvirne konvencije, pošto su pristup obrazovanju i druga prava bili u nekim slučajevima *de facto* uslovljena registracijom dotičnih lica.

Ruska Federacija

[član 12] 90. ... problemi koji se tiču jednakih mogućnosti pristupa obrazovanju za pripadnike nacionalnih manjina u jednom broju regiona. Ova situacija izgleda posebno akutna u pogledu raseljenih lica...

91.... Savetodavni komitet je duboko zabrinut zbog mera koje su preduzele neke lokalne i regionalne vlasti da ograniče pristup pripadnika nacionalnih manjina postojećim obrazovnim institucijama u konkretnim mestima. Savetodavni komitet posebno ukazuje na pokušaje povezivanja pristupa obrazovanju sa registracijom boravišta... Neophodno je da se takve mere, ni *de jure* ni *de facto*, ne tolerišu od strane federalnih, regionalnih ili lokalnih vlasti.

[član 14] 93. Savetodavni komitet primećuje da [domaće zakonodavstvo] obezbeđuje građanima Ruske Federacije pravo na slobodan izbor jezika vaspitanja i obrazovanja i pravo da stiču bazično opšte obrazovanje na svojim maternjim jezicima, kao i da biraju jezik nastave u okviru ponuđenih granica sistema obrazovanja. Ono nadalje predviđa da je pravo građana Ruske Federacije da imaju obrazovanje na svom maternjem jeziku osigurano postavljanjem potrebnog broja odgovarajućih obrazovnih ustanova, razreda, grupa, kao i stvaranjem uslova za njihovo funkcionisanje...

94. Savetodavni komitet smatra da gore pomenuti principi odražavaju, uopšteno, prava sadržana u članu 14. Okvirne konvencije.

[član 14. stav 65, ograničenje građana u okviru domaćeg zakonodavstva usvojeno bez komentara] Savetodavni komitet smatra da ukrajinske vlasti treba da se zalažu da glavni kriterijum za uvođenje obrazovanja na manjinskom jeziku bude dovoljan zahtev, a ne etnički sastav konkretnog regiona.

Ukrajina

8. Visokoškolsko obrazovanje

Albanija 61. ... Savetodavni komitet je zbog toga mišljenja da bi vlasti mogle detaljnije da ispituju mogućnosti širenja obrazovanja za ove druge nacionalne manjine na nivou univerziteta.

105. Savetodavni komitet *smatra* da bi albanske vlasti mogle detaljnije da ispituju mogućnosti širenja obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina na nivou univerziteta.

Nemačka [član 14] 61. ... Uprkos tome, Savetodavni komitet ima osećaj da je važno povesti računa o interesima koji su neki predstavnici lužičkih Srba ispoljili u pogledu jasne potrebe da Univerzitet u Lajpcigu pruži adekvatnu obuku i na donjem lužičko-srpskom.

Rumunija 55. ... Savetodavni komitet pozdravlja kontinuirani dijalog između rumunskih vlasti i zainteresovanih strana, koji može pomoći iznalaženju rešenja, koja bi bila u saglasnosti sa težnjama mađarske i nemačke manjine u pogledu višeg obrazovanja.

Republika Slovačka [član 14] 45. ... Dati su predlozi da se uvede odsek za obuku nastavnika mađarskog jezika na Konstantinovom univerzitetu u Njitri, ali njih takođe treba prilagoditi potrebama pojedinaca pripadnika drugih manjina koji traže obrazovanje na svojim jezicima.

Pristupačnost 9. *Pristup/pohađanje/obavezno školovanje*

Italija 55. ... Problemi prevoza sa kojima se suočavaju romski učenici koji žive u kampovima udaljenim od škola i nesigurne finansijske prilike mnogih roditelja su takođe faktori izostajanja kojima se treba baviti. ... Savetodavni komitet ipak smatra da bi italijanske vlasti trebalo da udvostruče svoje napore u vezi sa tim.

Švedska 59. ... U mnogim slučajevima, učenje maternjeg jezika se organizuje van redovnih školskih časova, a to zahteva dodatno putovanje učenika koji često zbog toga moraju da pohađaju različite škole. Takođe, roditeljima i učenicima se ne daju uvek adekvatne informacije o njihovim pravima u toj oblasti ... da bi poboljšale primenu člana 14, vlasti treba da iznalaze nove pristupe na tom polju.

10. *Isključivanje, segregacija, integracija i uključivanje*

Austrija [Što se tiče člana 6]: 35. ... Savetodavni komitet pozdravlja mere preduzete od strane vlasti u korist integracije imigrantske i izbegličke dece u školama, a naročito unapređivanje učenja maternjeg jezika i međukulturalne nastave, te ih generalno podstiče da te mere pojačaju...

[član 12] 93. Savetodavni komitet smatra da Romi više ne pohađaju specijalne škole ... ali da je još uvek prisutna velika potreba za dodatnim obrazovnim merama za mnoge Rome ... Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da pojačaju podršku aktivnostima u toj oblasti kako bi unapredile pravu jednakost i mogućnost u pristupu obrazovanju na svim nivoima.

49. Dok priznaje da izgleda nema visokog stepena odvajanja romske dece unutar obrazovnog sistema Hrvatske, Savetodavni komitet je duboko zabrinut zbog izveštaja da su u nekim školama romska deca smeštena u odvojene razrede i da su školske ustanove organizovane i vođene tako da stvaraju utisak žigosanja romske dece. Savetodavni komitet ističe da do razmeštanja dece u posebne odvojene razrede treba da dođe samo kada je to apsolutno neophodno i uvek na bazi konzistentnih, objektivnih i sveobuhvatnih testova. Savetodavni komitet podržava napore kancelarije Ombudsmana da preispita ovu situaciju u pogledu obezbeđivanja toga da romska deca imaju jednak pristup i mogućnosti da nastave sa pohađanjem redovnih razreda. Savetodavni komitet je svestan ograđivanja koje su izrazili neki Romi u pogledu integracije romskih učenika u redovne razrede i podržava napore da se romski roditelji i romske organizacije uključe u proces usmeren ka popravljaju sadašnje situacije. Savetodavni komitet smatra da je ključ postizanja tog cilja u osiguranju da obrazovni sistem odražava i u potpunosti vodi računa o jeziku i kulturi dotične manjine... Savetodavni komitet primećuje da je vlada Hrvatske jula 1998. godine usvojila "Program integrisanja romske dece u obrazovni i školski sistem" koji sadrži brojne korisne ideje u vezi sa tim. Međutim, izgleda da je tekst programa po svom karakteru prilično površan, te Savetodavni komitet smatra da Hrvatska treba da nastavi da razvija, primenjuje i ocenjuje mere usmerene ka poboljšanju položaja Roma u obrazovnom sistemu.

Hrvatska

61. ... Savetodavni komitet ističe da decu treba smestiti u takve specijalne škole samo ako je to apsolutno nužno i uvek na bazi konzistentnih, objektivnih i sveobuhvatnih testova.

Republika Češka

[član 14] 50. ... Savetodavni komitet ističe da primena reforme mora da se izvodi na način koji doprinosi integraciji pripadnika nacionalnih manjina, a ne njihovoj asimilaciji.

Estonija

37. ... Savetodavni komitet ističe da decu treba smestiti u takve specijalne škole samo ako je to apsolutno nužno i uvek na bazi konzistentnih, objektivnih i sveobuhvatnih testova.

Finska

Komitet ministara preporučuje Finskoj da osigura da do takvog razmeštanja u posebne i prilagođene grupe može doći samo ako je to apsolutno neophodno i uvek na bazi konzistentnih, objektivnih i sveobuhvatnih testova. Komitet ministara takođe preporučuje Finskoj da detaljnije istražuje, gde je to prikladno, mogućnost preduzimanja alternativnih mera za osposobljavanja dece da ostanu u redovnim razredima.

41. ... Savetodavni komitet ističe da decu treba smestiti u takve specijalne škole samo ako je to apsolutno nužno i uvek na bazi konzistentnih, objektivnih i sveobuhvatnih testova, koji izbegavaju zamke testiranja sa kulturološkim predubedenjima.

Mađarska

54. ... Savetodavni komitet je mišljenja da vlasti treba da nastave u svojim naporima da bolje prilagode putujuću kulturu i specifične tradicije i potrebe Romanija i Roma sa namerom unapređivanja njihovog ravnopravnog pristupa obrazovanju na svim nivoima...

Norveška

94. Savetodavni komitet *smatra* da obrazovni sistem, navodno, ne vodi računa o putujućoj kulturi Romanija i Roma i smatra da vlasti treba da nastave sa daljim ulaganjem napora u prilagođavanju kulturi i specifičnim potrebama Romanija i Roma.

Slovačka Republika 39. ... Savetodani komitet ističe da decu treba smestiti u takve specijalne škole samo ako je to apsolutno nužno i uvek na bazi konzistentnih, objektivnih i sveobuhvatnih testova.

Komitet ministara zaključuje da je veliki broj romske dece smešten u takozvanim specijalnim školama. Iako su ove škole namenjene mentalno hendikepiranoj deci, izgleda da su mnoga romska deca koja nisu mentalno hendikepirana smeštena u takve škole zbog stvarnih ili приметnih jezičkih i kulturnih razlika između Roma i većine. Komitet ministara zaključuje da takva praksa nije spojiva sa Okvirnom konvencijom. Komitet ministara preporučuje Slovačkoj da koncipira dalje mere usmerene ka obezbeđivanju da romska deca imaju ravnopravan pristup redovnim školama i mogućnost da nastave da ih pohađaju...

Švedska 53. Savetodavni komitet je primio izveštaje prema kojima su u nekim opštinama mere preduzete u vezi sa romskim đacima dovele do formiranja posebnih razreda za Rome, često uz podršku određenog broja romskih roditelja. Savetodavni komitet smatra da, čak i onda kada su ovakve inicijative zamišljene kao način pružanja dodatne podrške dotičnim učenicima, posebni razredi namenjeni nacionalnoj manjini kao takvoj (a ne, na primer, nastava na maternjem jeziku ili o njihovom jeziku i kulturi) nosi rizik stavljanja dotične dece u nepovoljan položaj i nanosi štetu primeni člana 12. i principu međukulturnog dijaloga sadržanog u članu 6. Okvirne konvencije. Savetodavni komitet smatra da je važno da vlasti pažljivo analiziraju lokalnu situaciju i preduzmu dodatne mere, u konsultaciji sa zainteresovanim osobama, sa namerom osposobljavanja i podsticanja romske dece da ostanu u redovnim razredima...

Ujedinjeno Kraljevstvo [član 4]: 36. ...Dok priznaje da su posebne okolnosti dovele do ove situacije, Savetodani komitet veruje da vlada treba i dalje da ispituje, zajedno sa zainteresovanim zajednicama, način na koji integrisaniji pristup u stanovanju i obrazovanju može dovesti do jačanja veza između dve zajednice.

111. Savetodavni komitet smatra da su mnoge stambene četvrti i škole u severnoj Irskoj podeljene duž sektaških linija i smatra da Ujedinjeno Kraljevstvo treba da ispita da li je potrebno oslobađanje dodatnih fondova za rešavanje ovog problema i da, takođe, zajedno sa zajednicama na koje se to odnosi, ispita način na koji integrisaniji prilaz i stanovanju i obrazovanju može dovesti do jačanja veza između dve zajednice.

[član 12] 84. Savetodavni komitet je mišljenja da deca irskih putujućih manjina imaju potrebu za kontaktima sa decom drugačijeg zaleđa i da razmeštanje irske dece putnika u odvojene škole daje razloga za zabrinutost s tačke gledišta člana 12. Protivljenje roditelja da svoju decu šalju u druge osnovne škole u toj regiji se javlja kao pokazatelj nadostatka poverenja u obrazovni sistem. Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da preduzmu mere usmerene protiv ovog nedostatka poverenja, sa namerom da osiguraju najbolje dugoročne

interese i dece irskih putujućih manjina i nastanjene dece, kako bi se zajedno obrazovali u integrisanoj sredini.

123. Savetodavni komitet smatra da se većina dece irskih putujućih manjina, uzrasta za osnovnu školu u Belfastu, školuje odvojeno u jednoj školi, delimično zbog zabrinutosti njihovih roditelja i dotične dece zbog mogućnosti rasističkog zastrašivanja ili nasilništva u drugim osnovnim školama u regiji. Savetodani komitet takođe smatra da je, do izvesne mere, u najboljem dugoročnom interesu i dece irskih putujućih manjina i nastanjene dece da se školuju zajedno u integrisanoj sredini. Savetodavni komitet smatra da Ujedinjeno Kraljevstvo treba detaljnije da ispita načine za savladavanje zabrinutosti zbog nasilništva i rasističkih zastrašivanja kako bi podstaklo i osiguralo integrisano obrazovanje dece irskih putujućih manjina i dece nastanjene u Belfastu.

11. Jednakost standarda

77. Savetodavni komitet takođe želi da skrene pažnju vlade na visoki procenat izostajanja iz škola i nepismenost među romskim stanovništvom, kao i na specifičnije probleme, kao što su nedostatak udžbenika za romske nastavnike i nepostojanje obdaništa u određenim romskim selima. Savetodavni komitet smatra da ono što je do sada učinjeno nije dovoljno...

[član 14] 59. Savetodavni komitet zapaža da je čak i u onim opštinama koje su organizovale nastavu na maternjem jeziku, obim takve nastave generalno krajnje ograničen (jedan ili dva časa nedeljno) i da se često ne shvata kao integralan deo obrazovanja dece na koju se odnosi ... vlasti treba da tragaju za novim pristupima ovom polju kako bi poboljšale sprovođenje člana 14.

12. Sadržaj (unapređivanje međukulturalnog sadržaja i forme)

a. Odrasle kulturne ravnopravnosti u obrazovnim sadržajima

105. Savetodavni komitet sa zabrinutošću *konstatuje* da postoji manjak nastavnika, specijalnih nastavnih planova i udžbenika za škole koje pružaju nastavu na manjinskim jezicima.

36. ... Savetodani komitet smatra da je važno da Finska osigura da udžbenici i obrazovni sistem uopšte, pružaju adekvatne informacije o manjinama, uključujući njihovu kulturu i jezik.

53. Savetodavni komitet ... izražava želju da će vlasti u najvećoj meri iskoristiti ovaj zakon radi povećanja multikulturalnih i multietničkih elemenata u školskim programima i olakšati kupovinu i/ili objavljivanje školskih knjiga. U širem smislu, Savetodavni komitet se nada da će se intenzivirati naponi usmereni ka proširivanju poznavanja manjinskih kultura u korist i većine i manjina.

53. ... Nedostatak udžbenika na manjinskim jezicima i kvalifikovanog nastavnog kadra je još uvek uobičajen za neke manjine ... Savetodavni komitet smatra da je potrebno preispitati ovo pitanje u cilju obezbeđivanja potrebnih udžbenika i nastavnika za navedene manjine.

Prihvatljivost

Moldavija

Švedska

Jermenija

Finska

Italija

Rumunija

I OBUKA/DRUGI NAČINI OBEZBEDIVANJA MULTIKULTURALNOG NASTAVNOG KADRA

Rumunija 58. ... Nastavnike treba podsticati da budu tolerantniji prema romskoj zajednici, njihovom načinu života i tradicionalnim zanimanjima.

II POVEĆANJE MEĐUKULTURALNE PRIKLADNOSTI NASTAVNIH PLANOVA/OBRAZOVNIH PROGRAMA

Albanija 57. ... Savetodavni komitet sa zadovoljstvom saznaje da postoje planovi da se nastavi sa preispitivanjem školskih nastavnih planova i školskih udžbenika ... Savetodavni komitet ističe važnost ovih promena, ne samo da bi se poboljšalo razumevanje nacionalnih manjina već takođe da bi se osiguralo otklanjanje stereotipa o nacionalnim manjinama iz svih obrazovnih materijala ...

102. Savetodavni komitet *nalazi* da treba pokloniti veću pažnju jačanju poznavanja kulture, istorije i jezika nacionalnih manjinama u školama i *smatra* da ova materija treba detaljnije da se ispituje prilikom budućih revizija školskih nastavnih planova i školskih udžbenika.

60. ... U školama je potrebno dalje razvijati specijalne programe pomoći za romsku decu u školama radi pružanja pomoći onima koji možda zaostaju.

Austrija [član 5] 26. Relativno malobrojna češka i slovačka manjina, locirane pretežno u Beču, imaju ozbiljnih poteškoća u očuvanju i razvijanju svog kulturnog i jezičkog nasleđa. Stoga je bitno da vlasti usvoje dalje mere radi omogućavanja ovim manjinama da očuvaju svoj identitet, naročito u obrazovanju (s tim u vezi vidi komentar pod članom 13).

[član 6] 31. ... Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da nastave sa svojim naporima u jačanju svesti o romskoj kulturi u nekoliko oblasti, naročito u obrazovanju...

35. ... Savetodavni komitet pozdravlja mere koje su vlasti preduzele u korist integracije dece imigranata i izbeglica u školama, a naročito unapređivanje učenja maternjeg jezika i međukulturne nastave i generalno ih podstiče da takve mere pojačaju ...

[član 12] 56. ... Savetodavni komitet izražava želju da će vlasti nastaviti da ulažu napore u jačanju multikulturalnih i multietničkih elemenata u školskim nastavnim planovima, naročito izvan područja naseljenih autohtonim nacionalnim manjinama.

92. ... Vlasti treba da nastave da ulažu napore u povećanju multikulturalnih i multietničkih elemenata u školskim nastavnim planovima, naročito van područja naseljenih autohtonim nacionalnim manjinama.

Kipar [u vezi sa članom 6]: Komitet ministara... preporučuje vladi da ojača svest i razumevanje manjinskih kultura u oblasti obrazovanja.

Češka Republika [u vezi sa članom 6]: 36. Savetodavni komitet primećuje da je proteklih godina preduzet određen broj mera u kontekstu obrazovnog sistema u cilju jačanja svesti učenika i studenata o romskoj istoriji, kulturi i tradiciji. Komitet podstiče vladu Češke da nastavi sa odlučnim primenjivanjem

tih inicijativa. Savetodavni komitet smatra da ove mere treba proširiti van obrazovnog sistema i da treba da obuhvate sve nacionalne manjine.

[član 12] Komitet ministara zaključuje da... se još uvek ne poklanja dovoljna pažnja kulturi, istoriji i jeziku nacionalnih manjina u obrazovnom sistemu Češke Republike i preporučuje da češke vlasti intenziviraju svoje napore na tom polju.

Komitet ministara zaključuje da nacionalni nastavni plan ističe važnost identiteta svih etničkih grupa koje žive u Estoniji, preporučuje da se ovaj princip pažljivo primenjuje i takođe da mu se pokloni pažnja u okviru programa nacionalne integracije.

Estonija

[član 14] 43. Kada je reč o školama na ruskom jeziku u Finskoj, Savetodavni komitet pozdravlja interesovanje koje pokazuje većinsko stanovništvo za ove institucije, manifestovano činjenicom da učenici finskog govornog jezika koji uče ruski kao strani jezik, navodno, predstavljaju većinu učenika državne finsko-ruske škole u Helsinkiju. Savetodavni komitet, međutim, podvlači da u takvoj situaciji nastavni planovi škola kojih se to tiče treba da budu koncipirani na način koji takođe zadovoljava potrebe učenika koji govore ruski kao svoj maternji jezik.

Finska

[u vezi sa članom 6]: 33. ... Savetodavni komitet smatra da nemačke vlasti treba da intenziviraju svoje napore na jačanju svesti o manjinskim kulturama u brojnim oblastima, naročito u obrazovanju.

Nemačka

[član 12] 55. ... Savetodavni komitet se nada da će vlasti nastaviti da ulažu napore kako bi proširile multikulturalni i multietnički sadržaj školskih nastavnih planova, čak i u područjima van onih tradicionalno naseljenih nacionalnim manjinama.

[u vezi sa članom 6]: 35. ... U obrazovanju bi se mogla poboljšati svest i razumevanje manjinskih kultura.

Italija

[član 12] 55. ... Savetodavni komitet ima osećaj da državno obrazovanje generalno treba da naglašava jezik i kulturu romske manjine više nego što to sada čini.

54. ... Savetodavni komitet smatra da rumunske vlasti treba da istraže, uz konsultacije sa predstavnicima nacionalnih manjina, pristupe nastavi istorije, koja je u većoj meri koncipirana ka jačanju međukulturnog dijaloga koji promovise Okvirna konvencija.

Rumunija

59. ... Savetodavni komitet primećuje da obrazovni sistem u punom smislu treba da vodi računa o jeziku i kulturi romske manjine...

40. ... Savetodavni komitet smatra da je ključ za postizanje ovog cilja osigurati da obrazovni sistem odražava i da, takođe, u punoj meri vodi računa o jeziku i kulturi dotičnih manjina ...

Slovačka Republika

Švedska 41. Savetodavni komitet pozdravlja činjenicu da Ministarstvo obrazovanja upravo razmatra planove za uvođenje multikulturalnog i multietničkog elementa u osnovni nastavni plan škola. Savetodavni komitet izražava nadu da će se ovi planovi dalje ostvarivati i da će za njihovu primenu biti izdvojena odgovarajuća sredstva.

Švajcarska 52. Savetodavni komitet pozdravlja činjenicu da nastavni plan za obavezni školski sistem (Lpo 94) i onaj za neobavezni školski sistem propisuju odgovornost škola da osiguraju svim učenicima da nakon završetka škole imaju znanje o kulturi, jeziku, veri i istoriji nacionalnih manjina...

[član 6]: 42. ... Savetodavni komitet smatra da švajcarske vlasti, uz konsultacije sa onima koji su zainteresovani, treba da koncipiraju i pokrenu nove mere, naročito u oblasti obrazovanja ... Takve mere treba da osveste stanovništvo da putujuće manjine čine sastavni deo Švajcarske i da svojom kulturom i istorijom takođe doprinose kulturnom bogatstvu zemlje.

[član 12] 62. ... Savetodavni komitet ohrabruje kompetentne vlasti da učine napore kako bi nastavni programi u većoj meri odražavali istoriju i interese jevrejske zajednice u Švajcarskoj i da vode računa o pojavama u vezi sa antisemitizmom.

Albanija 63. ... Savetodavni komitet podseća da obrazovni sistem treba takođe da vodi računa o jeziku i kulturi putujućih manjina ...

III REVIDIRANJE, PONOVRNO ŠTAMPAVANJE I/ILI PREVOD UDŽBENIKA

57. ... Savetodavni komitet je zadovoljan što čuje da postoje planovi za dalje izmene školskih nastavnih planova i školskih udžbenika ... Savetodavni komitet naglašava značaj ovih promena, ne samo da bi se poboljšalo razumevanje nacionalnih manjina, već i da bi se osiguralo da se stereotipi o nacionalnim manjinama otklone iz svih obrazovnih materijala ...

Austrija 102. Savetodavni komitet smatra da treba posvetiti veću pažnju jačanju poznavanja kulture, istorije i jezika nacionalnih manjina u školama i smatra da je u budućim izmenama školskih nastavnih planova i školskih udžbenika, potrebno ispitati ovu materiju.

55. Što se tiče priprema udžbenika, čini se da je još uvek prisutan značajan nedostatak knjiga u na gradišćanskom hrvatskom i Savetodavni komitet može samo da ohrabri federalne i regionalne vlasti da nastave da podržavaju napore u izradi i objavljivanju takvih udžbenika u saradnji sa hrvatskim udruženjima u Gradišću. U širem smislu, Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da obezbede zadovoljavanje potreba na polju udžbenika za pripadnike različitih nacionalnih manjina.

91. Savetodavni komitet smatra da je još uvek prisutan značajan nedostatak udžbenika na gradišćanskom hrvatskom. Smatra da federalne i regionalne vlasti treba da nastave da podržavaju napore u izradi i objavljivanju takvih udžbenika u saradnji sa udruženjima Hrvata u Gradišću... U širem smislu, Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da obezbede i zadovolje potrebe za udžbenicima za pripadnike različitih nacionalnih manjina.

Komitet ministara zaključuje da postoje važne inicijative za nezavisna ispitivanja sa ciljem da se osigura da udžbenici istorije ne jačaju negativne stereotipe o nacionalnim manjinama. Komitet ministara preporučuje da se nalazi takvih istraživanja primenjuju u potpunosti.

Hrvatska

[različitih 14] 44....Savetodani komitet naglašava značaj dostupnosti adekvatnih nastavnih sredstava.

Finska

Komitet ministara zaključuje da je, za određen broj manjina, još uvek prisutan nedostatak dostupnih udžbenika na manjinskom jeziku ... Komitet preporučuje Mađarskoj da istraži ovu problematiku kao urgentno pitanje, da preduzme akcije radi popravljavanja svih neželjenih efekata i takođe da preduzme sve ostale potrebne mere, da bi osigurala da se sve ostale mogućnosti predviđene na regulativnom nivou zaista praktično i primenjuju.

Mađarska

53. Savetodavni komitet je primio predstavnike nacionalnih manjina koje ukazuju na to da sadašnji udžbenici istorije i drugi relevantni udžbenici ne sadrže adekvatne informacije o različitim nacionalnim manjinama u Norveškoj. U isto vreme, nadležno ministarstvo je konstatovalo da nije u situaciji da daje informacije o sadašnjem stanju u vezi sa tim, pošto je nacionalni sistem priznavanja udžbenika koji se koriste u osnovnim i srednjim školama ukinut. Savetodavni komitet smatra da postoji potreba da dotične vlasti povećaju oprez u toj oblasti i da poboljšaju monitoring sadašnje situacije u cilju rešavanja eventualnih nedostataka.

Norveška

93. Savetodavni komitet smatra da relevantni udžbenici, navodno, ne sadrže adekvatne informacije o različitim nacionalnim manjinama Norveške i da dotično ministarstvo nije u mogućnosti da daje informacije o tekućoj situaciji u tom pogledu. Komitet smatra da postoji potreba za poboljšanjem monitoringa.

[član 14] 64. ... Komitet je mišljenja da vlada treba da konsultuje te manjine kako bi saznala u kojoj meri postojeća situacija zadovoljava njihove potrebe. Takođe podstiče vladu da olakša razmenu udžbenika i kvalifikovanih nastavnika, imajući na umu pozitivno iskustvo sa Bugarima i Poljacima u tom pogledu.

Rumunija

88. Savetodavni komitet primećuje da je ograničen pristup udžbenicima prepreka u kontekstu nastave mnogih manjinskih jezika u Ruskoj Federaciji ... Savetodavni komitet podstiče vlasti da preispitaju situaciju, da obrate pažnju na ove nedostatke i da u ovom kontekstu iskoriste pozitivna iskustva stečena u bilateralnoj saradnji...

Ruska Federacija

89. ... Način na koji se manjine prikazuju u istorijskim i drugim udžbenicima... zahteva stalnu budnost kako bi se situacija dalje poboljšala.

Komitet ministara zaključuje da su napore ka obezbeđivanju toga da obrazovni sistem ne podstiče negativne stereotipe o nacionalnim manjinama doveli do određenih konkretnih mera i preporučuje Slovačkoj da nastavi sa takvim naporima time što će, između ostalog, osigurati da raspoložive knjige u školama doprinesu postizanju tog cilja.

Slovačka Republika

Švedska

Savetodavni komitet je primio predstavke od nacionalnih manjina u kojima se sugerise da se ovaj cilj često ne ispoljava u praksi i da sadašnji udžbenici istorije i drugi relevantni udžbenici ne sadrže adekvatne informacije o različitim nacionalnim manjinama Švedske. U isto vreme, nadležno ministarstvo je konstatovalo da nije u mogućnosti da daje informacije o sadržaju udžbenika u tom pogledu, jer je izbor udžbenika odgovornost škola i direktora škola. U tom pogledu, čini se, da je postojeći visok stepen (doslovno) decentralizacije ograničio mogućnost centralnih vlasti da vrše monitoring primene relevantnih odredaba Okvirne konvencije. S obzirom na to, Savetodavni komitet smatra da je očigledno potreban veći oprez u ovoj oblasti i poboljšanje monitoringa tekuće situacije u cilju rešavanja eventualnih nedostataka.

54. Savetodavni komitet... skreće pažnju na potrebu da se obezbede adekvatni nastavni materijali na manjinskim jezicima...

Ukrajina

59. ... pristup udžbenicima ostaje problematično pitanje, između ostalog, za krimske Tatare i Savetodavni komitet smatra važnim da se rešavaju ostali eventualni nedostaci i da se izdvajaju odgovarajuća finansijska sredstva u tu svrhu.

b. Poštovanje verske slobode

Hrvatska

[član 18] 39. Savetodavni komitet uvažava činjenicu da je pohađanje časova veronauke neobavezno i primećuje zabrinutost izraženu pred Komitetom da takvi časovi treba da se organizuju i planiraju na način koji garantuje jednaku zakonsku zaštitu svim pripadnicima nacionalnih manjina.

Norveška

[član 8] 40. Savetodavni komitet primećuje da je uvođenje predmeta Poznavanje hrišćanstva, uključujući versko i etičko obrazovanje, u nastavnim planovima državnih škola izazvalo izvesne polemike, a oni koji su ga kritikovali, dokazivali su da sadržaj i obrazovna struktura novog predmeta ne odražavaju adekvatnu različitu versku pripadnost učenika. Savetodavni komitet podržava napore usmerene ka prilagođavanju nastavnog programa i uzima u obzir te kritike i odluku da se promeni naziv predmeta u "Hrišćanstvo, religija i etika". Osim toga, smatra da nastavni sadržaj ovog predmeta iziskuje stalno praćenje sa ciljem da se osigura njegova usklađenost sa principima člana 8. Okvirne konvencije u svim školama. Savetodavni komitet takođe pozdravlja činjenicu da je oktobra 2001. godine Ministarstvo za obrazovanje, nauku i crkvena pitanja unapredilo proceduru dodele delimičnog oslobađanja od ovog predmeta i podstiče vlasti da osiguraju doslednu primenu ovog postupka, kao i da razmotre predloge koji bi omogućili mogućnost potpunog izostanka.

Prilagodljivost

13. Jezik

Švajcarska

[član 14] 61. ... Savetodavni komitet... podstiče vlasti da osiguraju da reforme koje su u toku, na polju nastave jezika, ostave dovoljno prostora za višejezičnost...

a. Preporuke koje se odnose na dvojezično obrazovanje

[član 14] 63. ... Savetodavni komitet bi da istakne da škole koje pružaju dvojezičnu nastavu na nemačkom i slovenačkom jeziku, ne zadovoljavaju samo obrazovnu potrebu, već samim svojim postojanjem takođe doprinose očuvanju slovenačkog identiteta u Koruškoj. Stoga smatra da, prilikom donošenja odluke o njihovom daljem radu ili zatvaranju, tom faktoru treba posvetiti posebnu pažnju i da je potrebno da se kalkulacije ne zasnivaju isključivo na propisu o minimalnom broju učenika, koji se generalno primenjuje na sve škole.

Austrija

65. ... Drugi problem predstavlja činjenica, kako se tvrdi, da na kraju četvrtе godine dvojezične osnovne škole učenici nemaju dovoljno mogućnosti da nastave dvojezično obrazovanje u srednjim školama (*Hauptschulen i Gymnasien*) ... Savetodavni komitet smatra da ova situacija nije zadovoljavajuća i da vlasti treba da ispitaju mogućnost proširene dvojezične nastave posle četvrtе godine osnovne škole, kako bi učenici i dalje razvijali jezičke veštine koje su do tada stekli.

[član 14] Komitet ministara... preporučuje da se relevantna odluka o primeni Zakona o osnovnim školama i višoj srednjoj školi formuliše na način koji jasno garantuje adekvatan nivo dvojezičnog srednjeg obrazovanja za pripadnike nacionalnih manjina.

Estonija

[član 14] 59. ... Postojeće regulative predviđaju dvojezično osnovno obrazovanje kao maksimum za manjine, izuzev Samija i Kven-Finaca (u određenom regionu) samo dok ne steknu dovoljno dobro znanje norveškog jezika kako bi bili u stanju da prate redovne nastavne programe. Imajući na umu da garancije iz člana 14. nisu uslovljene nedostatkom znanja državnog jezika, Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da ispitaju do koje mere među nacionalnim manjinama i u drugim regionima koji nisu pokriveni pomenutim garancijama postoje zahtevi za pohađanjem nastave na manjinskom jeziku ili za učenjem manjinskog jezika i da zavisno od rezultata poboljšaju sadašnju zakonsku i praktičnu situaciju, ako je potrebno.

Norveška

[član 14] 60. ... Savetodavni komitet primećuje da među pripadnicima nacionalnih manjina u Švedskoj postoji jasan zahtev za sticanjem dvojezičnog obrazovanja ... i izražava žaljenje što je zakonom isključena čak i mogućnost da se obezbedi dvojezično opšte obrazovanje sedmog i osmog stepena na manjinskim jezicima osim na finskom. Nadalje, Savetodavni komitet je mišljenja da Švedska treba da razmotri uvođenje pozitivnih obaveza kako bi obezbedila dvojezičnu nastavu u državnim školama u određenim okolnostima i da podstiče opštine da poboljšaju svoje napore na ovom polju.

Švedska

[član 14] 60. Savetodavni komitet ... primećuje da pilot projekti dvojezičnog obrazovanja omogućavaju olakšane kontakte između učenika različitih zajednica i podstiče vlasti da i dalje razvijaju ovaj tip nastave...

Švajcarska

102. ... Savetodavni komitet ... smatra da treba ohrabrivati formiranje takvih dvojezičnih odeljenja i podstiče ostale kantone da slede ovaj primer...

b. Preporuke za (nastavak) obrazovanja na maternjem jeziku

Estonija [član 14] Komitet ministara ... preporučuje da se ... pripadnicima nacionalnih manjinama pruže adekvatne mogućnosti za učenje manjinskog jezika ili nastave na tom jeziku u osnovnim školama.

Komitet ministara ... preporučuje da se u potpunosti zadrži dobrovoljni karakter učestvovanja u [imerzivnim programima na estonskom jeziku] i da se sredstva za ove programe izdvoje na način koji ne ometa dostupnost ili kvalitet obrazovanja na maternjem jeziku u datim oblastima.

Nemačka [član 14] 62. ... Zbog toga Savetodavni komitet smatra da vlasti treba da ispituju, u konsultacijama sa predstavnicima frižanske manjine, načine razvijanja i finansiranja više nastavnih časova na frižanskom jeziku i na nivoima posle osnovne škole.

Rumunija [član 14] 62. ... Savetodavni komitet je stoga mišljenja da vlasti treba da se bave ovim pitanjem i da osiguraju da se na časovima na kojima nastava treba da se održava na manjinskim jezicima, časovi i odvijaju na tim jezicima...

63. Nasuprot veličine romske zajednice i na osnovu informacija kojima raspolaže, Savetodavni komitet primećuje da u Rumuniji nije dostupna nastava na romskom jeziku i da je učenje ovog jezika ponuđeno samo malom broju učenika. Neophodno je da vlasti ustanove do koje mere sadašnji položaj romskog jezika u školama u Rumuniji zadovoljava zahteve romske zajednice. Takvo bi ispitivanje pomoglo da se utvrdi da li treba zahtevati dalje mere za obezbeđivanje adekvatnih mogućnosti za učenje romskog jezika i nastave na tom jeziku.

Ruska Federacija [član 14] 155. Savetodavni komitet smatra da su uprkos nekim pozitivnim kretnjima, u izvesnom broju slučajeva, u praksi sprovedene mere za uvođenje manjinskog jezika kao jezika nastave bile prilično ograničene i da se pripadnici rasutih manjina u velikim gradovima suočavaju sa posebnim izazovima. Savetodavni komitet smatra da je potrebno preduzimati dalje mere kako bi se proširio obim i volumen učenja manjinskih jezika i nastave na njima.

Slovačka Republika [član 14] 43. Savetodavni komitet pozdravlja činjenicu da član 34. Ustava garantuje pravo slovačkih državljana pripadnika nacionalnih manjina da stiču obrazovanje na svom maternjem jeziku... Savetodavni komitet podržava napore da se obezbede detaljnije zakonske garancije u ovoj oblasti.

44. ...nijedna škola u Slovačkoj ne pruža nastavu na romskom jeziku. Savetodavni komitet je stoga mišljenja da treba ispitati do koje mere sadašnji zakonski i praktični status romskog jezika u obrazovnom sistemu zadovoljava zahteve pomenute populacije. Takvo ispitivanje bi pomoglo da se ustanovi da li su potrebne dalje mere da bi se obezbedile adekvatne mogućnosti za učenje romskog jezika ili nastave na tom jeziku.

[član 14] 60. ... Savetodavni komitet smatra da nastava na manjinskom jeziku unutar državnog školskog sistema zasluŹuje znatno veću paŹnju.

Švedska

92. Savetodavni komitet smatra da su krajnje ograničen obim nastave maternjeg jezika, naćin na koji je takva nastava organizovana i nedostaci u širenju relevantnih informacija, izgleda doprineli primetnom opadanju broja ućenika koji pohaćaju nastavu maternjeg jezika. Komitet smatra da vlasti treba da traġaju za novim pristupima na ovom polju da bi se poboljšala primena ćlana 14. Okvirne konvencije i da bi se poboljšao naćin distribuiranja informacija o pravima o kojima je reć.

[ćlan 14] 90. Savetodavni komitet smatra vaŹnim da se na adekvatan naćin priznanju i podrŹe oni koji Źele da uće sopstveni manjinski jezik, bilo u okviru školskog sistema ili van njega. Savetodavni komitet nadalje smatra da je dostupnost takvog obrazovanja vaŹan pokazatelj da li se dotićna kultura poštuje i ceni.

*Ujedinjeno
Kraljevstvo*

c. Obuka/zapošljavanje većeg broja nastavnika koji govore manjinske jezike

103. Savetodavni komitet smatra da je obuka za nastavnike dostupna nastavnicima grćke nacionalne manjine i smatra da će obuka biti potrebna i nastavnicima pripadnicima drugih nacionalnih manjina.

Albanija

45. ... Nastavnicima u školama sa nastavom na manjinskom jeziku treba pruŹiti što veći pristup jezićkoj i drugoj vrsti obuke.

Estonija

Komitet ministara ... preporućuje da nastavnicima u školama sa nastavom na manjinskom jeziku treba obezbediti veći pristup jezićkoj i drugoj vrsti obuke.

40. ... Finska treba da istraje u svojim naporima da obezbedi mogućnosti Romima za obuku nastavnika.

Finska

Komitet ministara zakljućuje da je kod odrećdenog broja manjina joć uvek prisutan ... nedostatak kvalifikovanih nastavnika. ... Komitet preporućuje Maćarskoj da hitno ispita ovo pitanje, da preduzme akciju ispravljanja svih neŹeljenih efekata i da takoćde preduzme sve ostale mere potrebne da bi osigurala da se sve ostale mogućnosti, predvićdene na regulativnom nivou zaista praktićno i primenjuju.

Maćarska

55. U pogledu obuke nastavnika, Savetodavni komitet primećuje da su nedostatak kvalifikovanih nastavnika koji mogu da predaju finiski identifikovali kao problem i vlasti i predstavnici Kven manjine. Iako priznaje da su izvesne mere u pravcu bavljenja ovim nedostacima preduzete, Savetodavni komitet podstiće vlasti da povećaju ove napore i izdvoje adekvatna sredstva za inicijative u vezi sa tim.

Norvećka

95. Savetodavni komitet smatra da nedostaju kvalifikovani nastavnici koji mogu da predaju finiski i smatra da vlasti treba da povećaju svoje napore u ovoj sferi i izdvoje adekvatna sredstva.

- Rumunija* 53. ... Nedostatak udžbenika na manjinskom jeziku i kvalifikovanih učitelja je još uvek prisutan problem za neke manjine ... Savetodavni komitet smatra da ovo pitanje treba preispitati da bi dotične manjine obezbedile potrebne udžbenike i nastavnike.
- [član 14] 64. ... Komitet je mišljenja da vlada treba da konsultuje te manjine kako bi ustanovila do koje mere postojeće stanje zadovoljava njihove potrebe. Takođe, podstiče vladu da olakša razmenu udžbenika i kvalifikovanih nastavnika, imajući na umu pozitivna iskustva sa Bugarima i Poljacima u tom smislu.
- Slovačka Republika* [član 14] 45. Savetodavni komitet primećuje da je prisutan nedostatak kvalifikovanih nastavnika na manjinskim jezicima. Savetodavni komitet stoga smatra da vlada treba da ojača svoje napore na polju obuke nastavnika.
- Švedska* 54. Savetodavni komitet primećuje postojeći nedostatak nastavnika manjinskog jezika, što priznaje i vlada. Pozdravlja nameru vlade da izdvoji fondove radi rešavanja ovih nedostataka.
- 58...
- d. Preporuke koje se odnose na povećanje nastave većinskih/zvaničnih jezika i na tim jezicima*
- [član 14.] Savetodavni komitet smatra da ... treba povećati podršku nastavi jermenskog jezika da bi se pomoglo boljem integrisanju pripadnika nacionalnih manjina u jermensko društvo.
- Estonija* 47. Savetodavni komitet primećuje da su državne ustanove višeg obrazovanja znatno ograničile obim nastave na ruskom jeziku. S obzirom na uticaj koji ova promena ima na pripadnike nacionalnih manjina, Savetodavni komitet smatra važnim da dotične vlasti pomognu tim osobama da se prilagode novonastaloj jezičkoj situaciji.
- e. Preporuke koje se odnose na povećanje nastave manjinskih jezika u opštim nastavnim planovima*
- Estonija* 44. ... Savetodavni komitet takođe ističe da je potrebno podržati i podsticati nastavu manjinskih jezika za pripadnike većine budući da to doprinosi primenjivanju principa sadržanih u članu 12.
- Rumunija* 59. ... Savetodavni komitet primećuje da obrazovni sistem treba u punoj meri da vodi računa o jeziku i kulturi romske manjine...

Albanija (stav 60); Hrvatska (stav 49 i Preporuka Komiteta ministara); Republika Češka (stav 62 i Preporuka Komiteta ministara); Finska (stav 37); Mađarska (stav 43 i Preporuka Komiteta ministara); Italija (stav 55 i Preporuka Komiteta ministara); Moldavija (stav 77); Norveška (stav 54); Rumunija (stav 59 i Preporuka Komiteta ministara); Republika Slovačka (stav 40 i Preporuka Komiteta ministara); Ukrajina (stav 60); Ujedinjeno Kraljevstvo (stav 82): sve u vezi sa članom 12. Što je 12 od 24 ugovornica (to jest 50%).

**Indirektne
preporuke**

*Napomene o
relevantnim
preporukama
Komiteta ministara*

ANEKS 2. STRUKTURA 4-A ZA MANJINSKA PRAVA U OBRAZOVANJU*Pregled završnih napomena ugovornih tela Ujedinjenih nacija*⁹³*Preporuke da se priznaju manjinske škole***Raspoloživost**

639. ... Potrebno je da se manjinske škole, naročito korejsanske škole, zvanično priznaju u slučajevima kada se pridržavaju nacionalnog obrazovnog nastavnog plana. S obzirom na to, ovim je školama potrebno staviti na raspolaganje subvencije i drugu finansijsku pomoć, a njihove diplome priznati kao kvalifikacije za prijemne ispite na univerzitetu.⁹⁴

Japan

*Preporuke koje se odnose na (povećano) finansiranje manjinskog obrazovanja***ZAVRŠNE NAPOMENE**

639. ... Potrebno je da se manjinske škole, naročito korejsanske škole, zvanično priznaju, u slučajevima kada se pridržavaju nacionalnog obrazovnog nastavnog plana. Shodno tome, potrebno je da se ovim školama stavljaju na raspolaganje subvencije i druga finansijska pomoć, a njihove diplome treba da budu priznate kao kvalifikacije za prijemne ispite na univerzitetu.⁹⁵

Japan

152. Komitet ... primećuje da ugovornica pruža olakšice stranim udruženjima u organizovanju kurseva maternjeg jezika i kurseva o kulturi zemalja iz kojih potiču, ali da ne obezbeđuje finansijsku podršku nastavnicima ili za obrazovni materijal. Komitet stoga preporučuje ugovornici da razmotri finansiranje udruženja koja organizuju takve kurseve.⁹⁶

Lihtenštajn

283. Preporučuje se da ugovornica preispita izdvajanje finansijskih i drugih sredstava za sve osnovne i srednje škole, uz posebno obraćanje pažnje na povećanje kvaliteta obrazovanja u školama na manjinskim jezicima.⁹⁷

„Bivša Jugoslovenska
Republika
Makedonija”

173. ... Osim toga, treba izdvojiti finansijska sredstva da se školski materijali prevedu na manjinske jezike, da bi se škole i nastavnici u odgovarajućim regionima podstakli da obezbede obrazovanje na manjinskim jezicima.⁹⁸

Mianmar

385. Nedovoljni propisi, naročito u vezi sa raspodelom sredstava, koji su izrađeni na polju obrazovnih i kulturnih prava u korist mađarske manjine su zabrinjavajući.⁹⁹

Slovačka

198. Sa žaljenjem se primećuje da finansijske, ljudske i materijalne prepreke ometaju potpuno sprovođenje politike uvođenja manjinskih jezika u školske nastavne planove. Ugovornica se podstiče da nastavi sa svojim predlogom davanja prioriteta obuci nastavnika i razvijanju nastavnih programa za osobe koje govore manjinske jezike.¹⁰⁰

Zimbabve

93 Ovaj, više indikativan nego sveobuhvatan, pregled se uveliko služio izvorom sa interneta <http://www.bayefsky.com/>.

94 Japan, ICESCR, E/2002/22 (2001) 90.

95 Japan, ICESCR, E/2002/22 (2001) 90

96 Lihtenštajn, CERD, A/57/18 (2002) 33, stav 152.

97 “Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija” CRC, CRC/C/94 (2000) 45.

98 Mianmar, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/62 (1997) 25.

99 Slovačka, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/52/40 vol. I (1997) 58.

100 Zimbabve, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/55/18 (2000) 38.

2. MIŠLJENJA O PODNESCIMA POJEDINACA

*Blom protiv
Švedske*

102 ... Ukoliko privatni sistem ne podleže državnom nadzoru,¹⁰¹ ne može se smatrati da država ugovornica postupa na diskriminativan način ako ne obezbeđuje isti nivo subvencija za dva tipa ustanova.

*Lundgren i
Lundkvist protiv
Švedske*

10.3 ... Komitet primećuje da se ne može smatrati da država ugovornica diskriminiše roditelje koji su dobrovoljno odabrali da ne koriste beneficije generalno dostupne svima.¹⁰²

*Valdman protiv
Kanade*

10.2 Komitetu je postavljeno pitanje da li finansiranje rimokatoličkih škola iz javnih fondova, ali ne i škola autorove veroispovesti, što za njega ima posledicu da mora da plati punu cenu obrazovanja u verskoj školi, predstavlja kršenje autorovih prava prema Konvenciji.

10.4 ... Materijal koji se nalazi pred Komitetom ne pokazuje da su članovi rimokatoličke zajednice ili bilo kog dela ove zajednice koji se može identifikovati, sada u nepovoljnom položaju u poređenju sa članovima jevrejske zajednice koji žele da obezbede obrazovanje svoje dece u verskim školama. Prema tome, Komitet odbacuje argument države ugovornice da povlašćeni tretman rimokatoličkih škola nije diskriminativan zbog njene ustavne obaveze.

10.5 ... U tekućem predmetu, autor je upisao svoju decu u privatnu versku školu ne zbog toga što želi da se njegova deca obrazuju u privatnoj školi koja ne zavisi od države, već zato što školski sistem, finansiran iz javnih fondova, ne pruža mogućnost za njegovu veroispovest, dok su članovima rimokatoličke veroispovesti na raspolaganju verske škole koje se finansiraju iz javnih fondova. Na osnovu činjenica kojima raspolaže, Komitet smatra da se razlike u tretmanu rimokatoličkih verskih škola koje se finansiraju iz javnih fondovova, kao odvojen deo opšteobrazovnog sistema i škola autorove veroispovesti koje su privatne po nuždi, ne mogu smatrati razumnim i objektivnim.

10.6 ... Pakt ne obavezuje države ugovornice da finansiraju škole koje su osnovane na verskoj osnovi. Međutim, ukoliko država ugovornica odluči da finansira verske škole iz javnih fondova, ona treba da takvo finansiranje učini dostupnim bez diskriminacije. To znači, da finansiranje škola jedne verske grupe a ne i ostalih, mora da bude zasnovano na razumnim i objektivnim kriterijumima.¹⁰³

Prihvatljivost

Španija

44. S obzirom na članove 28. i 29. Konvencije, Komitet preporučuje da država ugovornica:

- (a) osigura redovno pohađanje škola i smanjenje stope izostanaka i napuštanja škola, naročito u pogledu romske dece i dece koja pripadaju migrantskim porodicama...¹⁰⁴

101 (191/1985), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/43/40 (4. april 1988) 211.

102 (298/1988 i 299/1988), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/46/40 (9. novembar 1990) 253 (CCPR/C40/D/298-299/1988).

103 (694/1996), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/55/40 vol. II (3. novembar 1999) 86 (CCPR/C/67/694/1996).

104 Španija, Konvencija o pravima deteta, CRC/CRC/C/15/Add. 185 (2002)

*Preporuke koje se odnose na uključivanje pripadnika manjina u redovni državni školski sistem***Prihvatljivost**

97. Komitet preporučuje državi ugovornici da pokloni posebnu pažnju položaju Roma i da preduzme efektivne mere u pravcu sprečavanja segregacije romske dece unutar obrazovnog sistema.¹⁰⁵

Hrvatska

44. Komitet podstiče državu ugovornicu da preduzme neodložne i efektivne mere radi eliminacije diskriminacije romske dece, premeštanjem iz „specijalnih škola” i integrisanjem u opšteobrazovni sistem.¹⁰⁶

Češka Republika

80 (7) Ugovornica takođe treba da prekine sa razmeštanjem romske dece u specijalne škole ili razrede i treba da da prioritet merama koje će im omogućiti da uživaju pogodnosti pohađanja redovnih razreda i odeljenja (članovi 26. i 27. Pakta).¹⁰⁷

Mađarska

479. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere usmerene ka zadovoljavanju specifičnih obrazovnih potreba romske dece.¹⁰⁸

Poljska

591. Potrebno je koncipirati mere sa ciljem da se osiguraju ravnopravan pristup i mogućnosti romskoj deci da pohađaju redovne škole, uz dodatnu nastavu, ako je potrebno...¹⁰⁹

Slovačka

Obezbeđivanje jednakih standarda u manjinskom obrazovanju

282. Izražava se zabrinutost zbog nedovoljnog finansiranja mnogih osnovnih i srednjih škola, naročito zbog toga što je obrazovanje u osnovnim i srednjim školama na manjinskim jezicima lošijeg kvaliteta od obrazovanja na makedonskom jeziku.¹¹⁰

„Bivša Jugoslovenska
Republika
Makedonija”

244. Primećuje se da su različitim manjinskim grupama zakonom pružene različite zaštitne mere u različitim oblastima svakodnevnog života, kao što su ... obrazovanje i kultura. Manjinske grupe poput Hrvata, Srba, Bosanaca i Roma ne uživaju isti nivo zaštite kao italijanska i mađarska manjina. U vezi sa tim, preporučuje se da država ugovornica, u skladu sa članom 2. Konvencije, osigura da pripadnici ili grupe pripadnika drugih nacionalnih manjina ne budu diskriminirani.¹¹¹

Slovenija

*Preporuke koje se odnose mogućnosti učenja vlastitog jezika (i kulture)***Sadržaj**

245. ... Ugovornica treba hitno da osigura da deca u svim regijama u kojima žive manjine, imaju pravo da stiču znanje o sopstvenom jeziku i kulturi, u istoj meri kao i na kineskom...¹¹²

Kina

¹⁰⁵ Hrvatska, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/57/18 (2002) 24.

¹⁰⁶ Republika Češka, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima E/C 12/1/Add.76 (2002)

¹⁰⁷ Mađarska, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/57/40 vol. I (2002) 60

¹⁰⁸ Poljska, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 62.

¹⁰⁹ Slovačka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/100 (2000) 100.

¹¹⁰ “Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/94 (2000) 45.

¹¹¹ Slovenija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/55/18 (2000) 45.

¹¹² Kina, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/56/6/18 (2001) 44.

Gruzija 129. ... Komitet podstiče državu ugovornicu da preduzme sve odgovarajuće mere da poboljša kvalitet nastave, razvije škole prilagođene deci i olakša uvođenje tradicionalnih jezika u nastavne planove.¹¹³

Odražavanje kulturne ravnopravnosti u obrazovnim sadržajima

Obučavanje/obezbeđivanje multikulturalnih nastavnika na druge načine

1. ZAVRŠNE NAPOMENE

Grčka 159. Komitet preporučuje državi ugovornici da:

...

(g) Nastavi i ojača postojeće programe obučavanja i informisanja nastavnog kadra o multikulturalnosti, sa namerom delotvornog integrisanja dece svih različitih etničkih, verskih, jezičkih ili kulturnih grupa i drugačije pripadnosti u školski sistem države ugovornice; ...¹¹⁴

2. STANOVIŠTA U PREDSTAVKAMA POJEDINACA

Ros protiv Kanade 11.5. ... Komitet zaključuje da je svrha ograničenja koja su mu nametnuta bila zaštita „prava ili ugleda” lica jevrejske veroispovesti, uključujući pravo na obrazovanje u državnom sistemu bez pristrasnosti, predrasuda i netolerancije.

11.6. ... Po mišljenju Komiteta, uticaj koji nastavnici vrše u školama, može se opravdati ograničenja čiji je cilj obezbeđivanje da školski sistem ne daje legitimitet izražavanju diskriminatornih mišljenja.¹¹⁵

Preporuke koje se odnose na sve veće političko naglašavanje dvojezičnog/multikulturalnog obrazovanja

Grčka 133. Ugovornica se podstiče da nastavi pregovore sa predstavnicima Roma, Pomaka, Albanaca i drugih manjinskih populacija, sa ciljem da se, po potrebi, proširi raspoloživi asortiman višejezičnih obrazovnih politika i programa.¹¹⁶

Finska 219. ... Država ugovornica se poziva da ojača mere za unapređivanje tolerancije i borbe protiv predrasuda, naročito na polju nastave, obrazovanja, kulture i informisanja...

„Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija” 383. ... Treba nastaviti sa podsticanjem manjinskog učešća u koncipiranju, organizovanju i funkcionisanju obrazovnog sistema, naročito na srednjem i višem nivou i treba nastaviti sa obezbeđivanjem obuke nastavnika manjinskih jezika u javnim ustanovama.¹¹⁷

113 Gruzija, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/97 (2000) 18

114 Grčka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/114 (2002) 25.

115 (736/1997), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/56/40 vol. II (18. oktobar 2000.) 69.

116 Grčka, CERD, A/56/18 (2001) 29.

117 „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija”, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/53/40 vol. I (1998) 55.

104. Izražava se zabrinutost povodom izveštaja da u medijima i u javnosti uopšte preovladavaju negativne slike o romskoj manjini. Državi ugovornici se preporučuje da u punoj meri ostvaruje odredbe člana 7. Konvencije, usvajanjem efektivnih mera, naročito na polju obrazovanja, obučavanja i informisanja o ljudskim pravima, da bi se borila protiv takvih predrasuda.¹¹⁸ *Francuska*

312. Nepostojanje lokalne i federalne legislative koja bi garantovala urođeničkim populacijama mogućnost dvojezičnog i bikulturalnog obrazovanja ostaje povod za zabrinutost.¹¹⁹ *Meksiko*

591. ... Shodno članu 9. (c) Konvencije, potrebno je da država ugovornica obezbedi da obrazovni sistem ... jača pozitivne stavove prema manjinama i međukulturni dijalog između manjina i većine, uključujući decu.¹²⁰ *Slovačka*

131. Izražava se zabrinutost što ... verske manjine mogu biti nezgodno pogođene nizom diskrecionih administrativnih akcija, koje mogu uključivati rušenje školskih i obrazovnih objekata ... Stoga, treba naglasiti potrebu etničkih i verskih manjina, gde god da žive u Sudanu, za negovanjem i razvijanjem njihove tradicije, kulture i jezika, kako to zahteva član 27. Pakta.¹²¹ *Sudan*

79 (13). Ugovornica mora načiniti istrajne napore da poboljša ... društvenu integraciju članova manjinskih grupa i širenje kulture tolerancije, naročito kao dela osnovnog i srednjeg obrazovanja.¹²² *Švedska*

Preporuke koje se odnose na povećanje međukulturalne prikladnosti nastavnih planova/programa

494. Komitet preporučuje ugovornici da, vodeći računa o Opštem komentaru Komiteta br. 1 o ciljevima obrazovanja: *Bahrain*

(a) uvrsti obrazovanje o ljudskim pravima, uključujući prava deteta, u nastavne planove, naročito u pogledu razvijanja i poštovanja ljudskih prava, tolerancije i ravnopravnosti polova i verskih i etničkih manjina; ...¹²³

26. Komitet preporučuje ugovornici da, vodeći računa o Opštem komentaru Komiteta br. 1. o ciljevima obrazovanja, uvrsti obrazovanje o ljudskim pravima, uključujući prava deteta, u nastavne planove svih osnovnih i srednjih škola, naročito u pogledu ... ravnopravnosti ... verskih i etničkih manjina.¹²⁴ *Belgija*

420. S obzirom na član 5. (e) (v) Konvencije u pogledu prava na obrazovanje, država ugovornica treba da osigura pristup članovima nacionalnih manjina obrazovanju na svim nivoima i da u autonomnim oblastima uvede nastavu o istoriji i kulturi relevantnih nacionalnih manjina u školske nastavne planove.¹²⁵ *Kina*

118 Francuska, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/55/18 (2000) 26.

119 Meksiko, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 42.

120 Slovačka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/100 (2000) 100.

121 Sudan, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/53/40 vol. I (1998) 22.

122 Švedska, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/57/40 vol. I (2002) 27.

123 Bahrein, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/114 (2002).

124 Belgija, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/15/Add. 178 (2002).

125 Kina, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/51/18 (1996) 57.

- Hrvatska* 920. Komitet podstiče preispitivanje obrazovnih planova škola na svim nivoima, kako bi se unapređivalo obrazovanje o ljudskim pravima, uzajamno razumevanje, tolerancija i prijateljstvo, u saglasnosti sa članom 13. Konvencije. I obrnuto, treba eliminisati sve obrazovne materijale koji su diskriminativni ili uvredljivi prema drugima. Komitet preporučuje da ugovornica za takve obrazovne reforme preuzme smernice iz Opšteg komentara br. 13. (1999) Komiteta o pravu na obrazovanje (član 13. Konvencije) i iz Opšteg komentara br. 1 (2001) o ciljevima obrazovanja (član 29. stav 1 Konvencije o pravima deteta) Komiteta za prava deteta.¹²⁶
- Meksiko* 187. Položaj dece pripadnika urođeničkih grupa u pogledu njihovog pristupa obrazovanju i nedovoljna relevantnost dvojezičnih obrazovnih programa koji su im dostupni, izaziva naročitu zabrinutost...¹²⁷
- Peru* 378. ... Komitet preporučuje ugovornici da nastavi u svojim naporima da ... omogućiti školama da postanu osetljivije na geografske i kulturne različitosti i da poboljša relevantnost dvojezičnih obrazovnih programa za decu koja pripadaju urođeničkim grupama.¹²⁸
- Surinam* 499. Nedovoljni naponi koje ugovornica ulože za integraciju lokalnih jezika u obrazovni plan takođe zabrinjavaju.
500. Država ugovornica se podstiče da ojača svoje napore u integraciji tradicionalnih jezika u školske nastavne planove.¹²⁹
- Uzbekistan* 581. Komitet preporučuje ugovornici da vodi računa o Opštem komentaru br. 1 Komiteta o ciljevima obrazovanja:
- ...
- (d) Unapredi učešće roditelja i zajednica, posebno etničkih manjina, u upravljanju školama, kako bi se poboljšali stopa upisivanja i monitoring kvaliteta obrazovanja;...¹³⁰
- Revizija, ponovno štampanje i/ili prevođenje udžbenika*
- Grčka* 158. ... Komitet je i dalje zabrinut zbog raznovrsnih problema koji još uvek postoje, poput:
- ...
- (f) Lošeg kvaliteta obrazovanja u mnogim školama u kojima se predaje na jezicima drugačijim od grčkog, uključujući korišćenje zastarelih udžbenika i početak školske godine (polugodišta) sa zakašnjenjem...¹³¹
- Mianmar* 173. ... Osim toga, potrebno je izdvojiti finansijska sredstva za prevođenje

126 Hrvatska, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/2002/22 (2001) 125.

127 Meksiko, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/90 (1999) 34.

128 Peru, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/94 (2000) 64

129 Surinam, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/97 (2000) 84.

130 Uzbekistan, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/111 (2001) 117.

131 Grčka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/114 (2002) 25.

školskih materijala na manjinske jezike kako bi se škole i nastavnici u odgovarajućim regionima podstakli da obezbede obrazovanje na manjinskim jezicima.¹³²

Jezik

Preporuke koje se odnose na dvojezično obrazovanje

648. ... Komitet je zabrinut ... što sva deca ne govore tačno kreolski i portugalski jezik i što im pretila opasnost da budu marginalizovana, jer je školsko obrazovanje na portugalskom.

649. Primećujući napore povećanog nivoa upisivanja, naročito u osnovne škole, Komitet preporučuje ugovornici da:

...

(f) Preduzme korake u obezbeđivanju da sva deca govore tačno i kreolski i portugalski; ...¹³³

227. Treba usmeriti veće napore ka ... obezbeđivanju dostupnosti dvojezičnog obrazovanja za urođeničku decu. ... Takve mere će doprineti sprečavanju svih oblika diskriminacije na osnovu jezika u vezi sa pravom na obrazovanje.¹³⁴

386. Ostaje i dalje zabrinutost u pogledu ... nedostatka podrške dvojezičnom-bikulturalnom obrazovnom sistemu.¹³⁵

312. Nepostojanje lokalne i federalne legislative koja urođeničkim populacijama garantuje mogućnost dvojezičnog i bikulturalnog obrazovanja i dalje daje povoda za zabrinutost.¹³⁶

187. ... Treba nastaviti sa preduzimanjem delotvornih mera za poboljšanje obrazovnog položaja dece pripadnika najranjivijih grupa, naročito u pogledu dvojezičnih obrazovnih programa za decu pripadnike urođeničkih grupa ...¹³⁷

130. Ugovornica treba da ojača i proširi inicijative u širenju dvojezičnog obrazovanja na sve građane, naročito žene ...¹³⁸

475. Treba činiti dalje napore u jačanju sistema dvojezičnog obrazovanja kako bi se pokrila cela urođenička populacija, od koje je 40% pripadnika nepismeno i u sprečavanju uništavanja urođeničkog kulturnog nasleđa.¹³⁹

94. Potrebno je intenzivirati napore usmerene ka unapređivanju afirmativnih mera na polju obrazovanja, obučavanja i uvođenja dvojezičnog obrazovanja za sve delove populacije.¹⁴⁰

Prilagodljivost

Zelenortska ostrva

Gvatemala

Meksiko

Paragvaj

Venecuela

Gvatemala

132 Mianmar, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/62 (1997) 25.

133 Zelenortska ostrva, Konvencija o pravima deteta CRC/C/111 (2001) 135 i stavovi 648 i 649.

134 Gvatemala, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/54 (1996) 31.

135 Meksiko, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/50/18 (1995) 66.

136 Meksiko, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 42.

137 Meksiko, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/90 (1999) 34.

138 Paragvaj, Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, A/51/38 (1996) 16.

139 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/51/38 (1996) 65.

140 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 14.

Preporuke za nastavak obrazovanja na maternjem jeziku

1. Završna zapažanja

<i>Jermenija</i>	227. Ugovornica treba da razmotri usvajanje mera za obezbeđivanje da etničke i nacionalne manjine imaju pristup obrazovanju na sopstvenom jeziku, gde je to moguće. ¹⁴¹
<i>Jermenija</i>	118. Komitet izražava svoju zabrinutost zbog stava ugovornice da nije moguće osigurati malim nacionalnim manjinama pristup obrazovnim institucijama na maternjem jeziku. Treba preduzeti mere u skladu sa članom 27. Pakta. ¹⁴²
<i>Belorusija</i>	122. Treba pokloniti dužnu pažnju dostupnosti obrazovanja na beloruskom jeziku studentima koji žele da studiraju na tom jeziku. ¹⁴³ 50. U svetlu članova 28. i 29. Konvencije, ugovornica treba da: (a) Osigura postojanje obrazovanja na beloruskom jeziku... ¹⁴⁴
<i>Bugarska</i>	239. Ugovornica treba da nastavi u svojim naporima ka integraciji etničkih manjina u društvo i da preduzme mere u obezbeđivanju mogućnosti takvim manjinama da se obrazuju na sopstvenom jeziku. ¹⁴⁵
<i>Estonija</i>	82. Od ugovornice se zahteva da očuva mogućnost različitim etničkim grupama da imaju nastavu na svojim jezicima ili da uče te jezike na različitim obrazovnim nivoima, bez štete po izučavanje zvaničnog jezika, kao i da koriste svoj maternji jezik u privatnom i javnom životu.
<i>Francuska</i>	875. Komitet takođe preporučuje ugovornici da intenzivira svoje napore usmerene ka očuvanju regionalnih i manjinskih kultura i jezika i da preduzme mere za poboljšanje obrazovanja na tim jezicima i učenje istih. ¹⁴⁶
<i>Honduras</i>	159. Ugovornica treba da preduzme mere u obezbeđivanju mogućnosti urođeničkim populacijama da se obrazuju i imaju pristup pravosudnom sistemu na svom jeziku. ¹⁴⁷
<i>Japan</i>	174. Ugovornica treba da preduzme odgovarajuće mere za eliminisanje diskriminativnog tretmana manjina, uključujući Korejance u tom pogledu i da osigura pristup obrazovanju na manjinskim jezicima u državnim japanskim školama. ¹⁴⁸

141 Jermenija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/53/18 (1998) 49.

142 Jermenija, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/54/40 vol. I (1999) 29.

143 Belorusija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 18.

144 Belorusija, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/15/Add.180 (2002).

145 Bugarska, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/2000/22 (1999) 46.

146 Francuska, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/2002/22 (2001) 121.

147 Honduras, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/2002/22 (2001) 33.

148 Japan, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/56/18 (2001) 34.

639. Nastava na maternjem jeziku treba da se uvede u zvanične nastavne planove državnih škola u koje se upisuje znatan broj učenika pripadnika jezičkih manjina. Ako se pridržavaju nacionalnog obrazovnog programa, manjinske škole treba zvanično da se priznaju, naročito korejske. Kao rezultat toga, subvencije i druga vrsta finansijske pomoći treba da budu pristupačne ovim školama, a diplome koje se izdaju po završetku škole treba da se priznaju kao kvalifikacija za prijemne ispite na fakultetima.¹⁴⁹ *Japan*
409. Ugovornica treba da podrži mogućnost sticanja obrazovanja na jezicima različitih etničkih grupa ili izučavanje ovih jezika na raznim obrazovnim nivoima, bez štete po učenje zvaničnog jezika, kao i mogućnost korišćenja maternjeg jezika u privatnom i javnom životu.¹⁵⁰ *Letonija*
79. Ugovornica se podstiče da osigura deci pripadnicima manjina da mogu da koriste sopstveni jezik i u srednjim školama, u skladu sa članovima 29. i 30. Konvencije.¹⁵¹
222. Komitet takođe preporučuje ugovornici da osigura manjinama i etničkim grupama na svojoj teritoriji sticanje ... obrazovanja na njihovim jezicima.¹⁵² *Moldavija*
38. Nepreduzimaju se mere za obezbeđivanje školskog obrazovanja na svim postojećim jezicima i dijalektima daje povoda za zabrinutost.¹⁵³ *Maroko*
106. ... Ugovornica treba da posveti više pažnje da učenicima iz redova etničkih manjina na svim nivoima obrazovanja, ako je to prikladno, pruži nastavu na njihovom maternjem jeziku.¹⁵⁴ *Holandija*
223. Ukazujući na problem napuštanja škole, treba pospešiti sprovođenje vladinog programa za obrazovanje na maternjem jeziku učenika, zajedno sa progresivnim uvođenjem holandskog.¹⁵⁵ *Holandija (Antili)*
217. Treba preduzeti sve odgovarajuće mere da bi se garantovala puna primena prava deteta da se obrazuje na njegovom/njenom maternjem jeziku.¹⁵⁶ *Paragvaj*
474. Sa zabrinutošću se primećuje da uprkos očiglednim naporima vlasti, deca pripadnici manjinskih grupa nemaju uvek pristup obrazovanju na svom jeziku.¹⁵⁷ *Poljska*
147. Ugovornica treba da preduzme odgovarajuće mere da osigura unapređivanje jezika manjina i urođeničkih naroda. Obrazovni programi treba da se obezbede na odgovarajućim jezicima.¹⁵⁸ *Ruska Federacija*

149 Japan, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/2002/22 (2001) 90.

150 Letonija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/54/18 (1999) 39.

151 Letonija, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/103 (2001) 9.

152 Republika Moldavija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/57/18 (2002) 41.

153 Maroko, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/57 (1996) 7.

154 Holandija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/53/18 (1998) 33.

155 Holandija (Antili), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/1999/22 (1998) 41.

156 Paragvaj, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/66 (1997) 29.

157 Poljska, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 62.

158 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/51/18 (1996) 25.

	47. Treba preduzeti dalje mere da se manjinama i urođeničkim grupama obezbedi osnovno obrazovanje na njihovim jezicima. ¹⁵⁹
<i>Slovačka</i>	591. ... Ugovornica treba da ispita do koje mere trenutni položaj romskog jezika u obrazovnom sistemu, i u pogledu zakona i u praksi, zadovoljava zahteve romske populacije i njihove dece i da po potrebi razmotri dalje mere usmerene ka obezbeđivanju obrazovanja ili nastave na romskom jeziku, pozivajući se na član 29. Konvencije. ¹⁶⁰
<i>Španija</i>	216. Vlasti treba da preduzmu mere radi obezbeđivanja da deca koja govore kastilijanski imaju mogućnost sticanja obrazovanja na kastilijanskom u Kataloniji i Baskiji. ¹⁶¹
<i>Surinam</i>	170. U pogledu obrazovanja, vladi se preporučuje da razmotri unapređivanje korišćenja Sranan Tongo u školama i drugde i da uloži napore u očuvanju maternjeg jezika urođeničkih grupa. ¹⁶² 499. Nedovoljni naponi države ugovornice da uključi korišćenje lokalnih jezika u obrazovni plan, takođe izazivaju zabrinutost. 500. Država ugovornica se ohrabruje da ojača napore za uključivanje korišćenja tradicionalnih jezika u školske nastavne planove. ¹⁶³
<i>Ukrajina</i>	Država ugovornica se ohrabruje da u svojim naporima osigura obrazovanje i nastavu na maternjem jeziku manjina, gde je to moguće. ¹⁶⁴
<i>Jugoslavija</i>	207. Treba načiniti napore da se članovima svih manjina garantuje puno uživanje njihovih prava ... na obrazovanje na njihovom jeziku, gde je to moguće. ¹⁶⁵
<i>Zimbabve</i>	92. Zabrinjavajuće je što se u postojećim obrazovnim programima ne koriste svi manjinski jezici. ... 98. U pogledu zaštite i unapređivanja prava etničkih manjina, ugovornica se podstiče da preduzme sve potrebne mere da bi obezbedila nastavu na maternjem jeziku u područjima gde manjine žive u znatnom broju. ¹⁶⁶ 229. Komitet je zabrinut u vezi sa zaštitom kulturnog nasleđa manjina u Zimbabveu i preporučuje da se obrazovanje organizuje na manjinskim jezicima. ¹⁶⁷

159 Ruska Federacija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/53/18 (1998) 25.

160 Slovačka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/100 (2000) 100.

161 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/51/18 (1996) 32.

162 Surinam, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, E/1996/22 (1995) 37.

163 Surinam, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/97 (2000) 84.

164 Ukrajina, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/56/18 (2001) 61.

165 Jugoslavija, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/53/18 (2001) 45.

166 Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/51/18 (1996) 29.

167 Zimbabve, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/53/40 vol. I (1998) 35.

2. Mišljenja o predstavkama pojedinaca

5. ... Obezbeđivanje obrazovanja, koje se finansira iz javnih fondova, na manjinskim jezicima za one koji žele da dobiju takvo obrazovanje nije kao takvo diskriminativno, mada se, naravno, mora voditi briga o tome da moguće razlike između različitih manjinskih jezika budu zasnovane na objektivnim i razumnim osnovama.¹⁶⁸

Valdman protiv Kanade, lično mišljenje Martina Šajnina (saglasnost)

Obuka/zapošljavanje većeg broja nastavnika koji govore manjinske jezike

97. Komitet takođe podstiče ugovornicu da pojača svoje napore u pravcu obuke i okupljanja romskih nastavnika...¹⁶⁹

Hrvatska

159. Komitet preporučuje ugovornici da:

Grčka

...

(e) Proširi praksu zapošljavanja pomoćnih nastavnika koji govore i druge jezike osim grčkog, da bi se pokrile sve relevantne škole i glavni jezici;¹⁷⁰

274. Ugovornica treba da nastavi sa jačanjem programa obučavanja nastavnika sa ciljem da se poveća broj obučanih nastavnika i poboljša kvalitet predavanja i dvojezični obrazovni program.¹⁷¹

Gvatemala

526. Ugovornica treba i dalje da ulaže napore ... u obučavanju nastavnika manjinskih jezika u državnim ustanovama.¹⁷²

„Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“

383. ... Obuka nastavnika manjinskih jezika u državnim ustanovama treba i dalje da se obezbeđuje.¹⁷³

591. Obuka nastavnika za [romski] jezik treba da se ojača.¹⁷⁴

Slovačka

Preporuke koje se odnose na povećanje nastave zvaničnog jezika u manjinskim školama

283. ... Ugovornica treba da razmotri povećanje broja nastavnih časova makedonskog jezika u školama na manjinskim jezicima na dobrovoljnoj bazi, sa ciljem da se deci koja govore manjinski jezik obezbedi mogućnost ravnopravnijeg učešća u visokoškolskom obrazovanju, gde se prijemni ispiti i nastava odvijaju na makedonskom jeziku, sa decom koja govore makedonski.¹⁷⁵

„Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“

168 (694/1996), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/55/40 vol. II (3 November 1999) 86 (CCPR/C/67/D/694/1996) 100.

169 Hrvatska, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/57/18 (2002) 24.

170 Grčka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/114 (2002) 25.

171 Gvatemala, Konvencija o pravima deteta, CRC/C(108 (2001) 47.

172 "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija", Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, A/52/18 (1997) 67.

173 "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija", Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, A/53/40 vol. I (1998) 55.

174 Slovačka, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/100 (2000) 100.

175 "Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija", Konvencija o pravima deteta, CRC/C/94 (2000) 45.

Preporuke koje se odnose na izradu/jačanje državne politike o upotrebi jezika u obrazovanju

Palau

471. Treba ojačati napore da se ustanovi jasna politika i praksa u pogledu korišćenja palauskog kao paralelnog jezika u školskim nastavnim planovima.¹⁷⁶

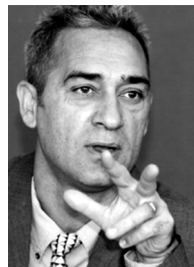
176 Palau, Konvencija o pravima deteta, CRC/C/103 (2001) 79.

Radionica 3 – Obrazovanje

Komentar: Izazovi adaptacije: od segregacije do inkluzivnog obrazovanja

Andrzej Mirga

Predsedavajući Romskog savetodavnog veća Projekta za etničke odnose; predsedavajući Ekspertske grupe za Rome, Cigane i putujuće manjine (MG-S-ROM)



Pitanje obrazovanja i školovanja romske dece, dobilo je u izvesnom smislu centralno mesto u svim debatama i preporukama koje su imale nameru da se bave i rešavaju akutne probleme sa kojima se proteklih godina u čitavoj Evropi ova manjina suočavala. Potreba da se premosti jaz između obrazovnog nivoa Roma i većine bila je naširoko prepoznata kao jedini način da se bavi „zamkom zavisnosti“ i da se izbegne dalja marginalizacija i getoizacija ove zajednice u društvu.

Ovo se pitanje visoko kotira u programu aktivnosti Ekspertske grupe za Rome, Cigane i putujuće manjine (MG-S-ROM) od 1996. godine, kada je ovo telo uspostavljeno. Nakon bavljenja pitanjem kršenja ljudskih prava, Grupa se bavila pitanjem obrazovanja romske dece kao materijom od hitnog prioriteta. Konačan rezultat rada Ekspertske grupe bila je Preporuka Komiteta ministara o ovom predmetu (Preporuka br. R (2000) 4 o obrazovanju romske/ciganske dece u Evropi). Preporuke o obrazovanju su bile uvrštene u dokument Radne grupe COCEN Saveta Evrope, usvojenog na samitu Evropske unije u Tampereu 1999. godine (takozvani Vodeći principi), a koji se u velikoj meri oslanjao na preporuke proistekle iz rada MG-S-ROM i Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine.

Čini se da su vlade i civilno društvo takođe sledili ovaj trend da se obrazovanju da prioritet: u većini vladinih programa ili strategija koje su se bavile romskim pitanjem proteklih godina, obrazovanje je predstavljalo primarnu brigu država. Brojni projekti NVO-a se takođe fokusiraju prevashodno na obrazovanje romske dece. Ipak, nema znakova da je postignuto opipljivo poboljšanje, šta više, istina je drugačija od toga: jaz između Roma i većinske populacije na polju obrazovanja se povećava (vidi Izveštaj UNDP, Izbegavanje zamke zavisnosti, 2002). Ima mnogo dobro formulisanih preporuka koje su usvojile razne međunarodne organizacije i tela u oblasti obrazovanja Roma. Međutim, nedostaje im obavezujuća snaga, a njihova primena se oslanja na dobru volju centralnih i naročito lokalnih vlasti. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina pruža takav potreban okvir. Pitanje je kako je koristiti da bi se na terenu postigle merljive promene na polju obrazovanja Roma.

Duboko cenim tekst Dankana Vilsona zbog njegove kritičke analize odredaba Okvirne konvencije i napora da ih tumači na pozitivan i dinamičan način sa ciljem da se postigne konzistentnost sa drugim međunarodnim odredbama i da se odrede viši standardi za delotvoran monitoring Savetodavnog komiteta.

Opšti pristup Dankana Vilsona monitoringu manjinskih prava u obrazovanju,

koji kombinuje principe sadržane u Okvirnoj konvenciji i šemu 4-A kao sredstva za ocenjivanje državne politike i prakse, zaslužuje pohvale. Za predmet moje intervencije smatram posebno važnim dinamično tumačenje dato, naročito za članove 4. i 12, ali takođe i za članove 5, 6. i 14. To se podudara sa jasnim zahtevom za proaktivnom državnom politikom i merama da se osigura efektivna ravnopravnost u manjinskom obrazovanju. Puno obećava i to, kako je primećeno u tekstu Dankana Vilsona, što je Savetodavni komitet u svojim Mišljenjima „podsticao države da nastave sa vođenjem politika koje će još više unaprediti efektivnu ravnopravnost (garantovanu članom 4, ali relevantnu kao opšti princip u celoj Okvirnoj konvenciji)“.

Pristup Dankana Vilsona pokazuje da bi Romi trebalo da imaju koristi od Okvirne konvencije i njenog mehanizma monitoringa. Ostvarivanje manjinskih prava Roma je novina, s obzirom da im je manjinski status priznat tek od nedavno. Uz to, pitanje obrazovanja Roma je bio deo posebno sveobuhvatnih vladinih programa i politika, koje se nisu nužno odnosile na manjinska prava. Opšti okvir ovih programa i politika bila je integracija romske zajednice koja je u nepovoljnom položaju. Referentne tačke nisu bila manjinska prava, već socijalne politike ili državna pomoć u prevazilaženju ovog društvenog hendikepa. Kao rezultat toga, član 12. Okvirne konvencije, prema tumačenju Savetodavnog komiteta u njegovim Mišljenjima, može da ponudi romskim predstavnicima mnogo jaču referencu od oslanjanja na društvene politike u istoj oblasti. Zaista, po tom članu „Savetodavni komitet promovise ‘jednakost pred zakonom i jednake standarde u obrazovanju, pristup i uključivanje, obuku nastavnika, više obrazovanje na manjinskim jezicima, obezbeđivanje/ponovno štampanje/reviziju udžbenika, preispitivanje nastavnih planova i izdvajanje finansijskih sredstava za obrazovanje manjine’ (Dankan Vilson).

Moja polazna tačka je član 4, onako kako ga tumači Dankan Vilson, koji treba da pokriva punu i efektivnu ravnopravnost u obrazovanju i član 12. stav 3 koji se odnose na „jednake mogućnosti pristupa obrazovanju“. Moja je teza da ove odredbe koje garantuje Okvirna konvencija nisu ispunjene od strane određenog broja ugovornica Okvirne konvencije. Drugim rečima, romska deca se suočavaju sa neravnopravnošću i diskriminacijom u pogledu pristupa obrazovanju uopšte, naročito kvalitetnom obrazovanju.

Drugi članovi Okvirne konvencije se odnose određenije na razne aspekte manjinskih prava u obrazovanju, uključujući jezička prava koja su, po meni, ovde od sekundarne važnosti. Zaista, sve dok države potpisnice ovog ugovora ne garantuju i ne ispunjavaju obavezu da romskoj deci obezbede jednake mogućnosti pristupa kvalitetnom obrazovanju, ostale odredbe neće mnogo doprineti promeni sadašnje situacije. Neću se upuštati u detaljno komentarisanje ovih prava u vezi sa Romima, budući da je ovo tema kojom se u svojoj prezentaciji bavi Tove Skutnab-Kangas.

Savetodavni komitet je ukazivao na problem separacije/segregacije i preusmeravanja romskih učenika u „specijalne škole“ u određenom broju država, ali kao što je Dankan Vilson kritički primetio, to se razmatralo kao pitanje ljudskih prava samo u vezi sa jednom zemljom. Najiskrenija Mišljenja

Savetodavnog komiteta u odnosu na član 12. u tom pogledu ističu nespojivost takve prakse sa Okvirnom konvencijom. Dok Savetodavni komitet na pravi način identifikuje ovo pitanje u svojim Mišljenjima, ostaje slab kada je reč o procenjivanju njegove širine ili dubine.

Skorašnji izveštaj UNDP-a „Romi u centralnoj i istočnoj Evropi: Izbegavanje „zamke zavisnosti“ (Bratislava 2002), koji obrađuje podatke iz istraživanja UNDP/ILO sprovedeno u pet zemalja, daje alarmantnu sliku. Stepen segregacije u obrazovanju, koja je prisutna u školama u kojima prevashodno uče romska deca, dostiže 49% u Bugarskoj, 28% u Češkoj, 32% u Rumuniji, 40% u Slovačkoj i 28% u Mađarskoj (str. 55). To obuhvata takozvane „romske škole“ sa opšteobrazovnim nastavnim planovima, „romske razrede u opšteobrazovnim školama, ali sa specijalnim nastavnim planovima“ i „specijalne škole“ za retardiranu decu. Kako se u Izveštaju konstatuje, u „svim zemljama centralne i istočne Evrope romska deca brojčano nadmašuju neromsku u školama za mentalno zaostalu decu i u većini slučajeva za to nema opravdanih zdravstvenih razloga“ (str. 55). Ovaj podatak pokazuje da su različiti oblici separacije/segregacije romske dece u obrazovanju pre sistematična nego slučajna pojava.

Druge studije pokazuju da postoji rastuća stambena segregacija siromašnih Roma koja dovodi do nicanja romskih naselja i škola tipa geta, koja postaju isključivo romska (studija E. Kallai i E. Torzsok, *A Romani life in Hungary/Život Roma u Mađarskoj*/ 2000). Sličan proces podvajanja se javlja i unutar škola. U Mađarskoj je ispitani uzorak pokazao da je u 192 istraženih škola, svaka sa prosečnim upisivanjem 40% romske dece, bilo 157 razreda u kojima nije bilo ni jednog jedinog romskog deteta i 331 razred sa isključivo romskom decom. Uz to, škole u kojima se primenjuje redovni nastavni plan za odvojene romske razrede, su sada nakon prekida sa ovom praksom, mogle da uvedu popravne ili razrede „za nadoknađivanje“ u kojima su opet bili samo romski đaci. Kao posledica toga, podvajanje u obrazovanju može da se nastavi.

Druga studija o Rumuniji, čiji je autor Mihai Surdu je dokazala, da segregirano obrazovanje u romskim školama ili razredima pruža slabiji nivo obrazovanja. One se smatraju ustanovama „druge klase“, sa nekvalifikovanim osobljem i slabom opremljenošću. Segregacija u obrazovanju je rasprostranjena i u osnovnom obrazovanju. Izgleda, da isto važi i za Bugarsku (vidi OSI-jev izveštaj K. Kaleva, *The first steps: An evaluation of the non-governmental desegregation projects in six Bulgarian cities/Prvi koraci: Evaluacija NVO projekata za desegregaciju u šest gradova u Bugarskoj*/ 2003).

Gore pomenuti Izveštaj UNDP-a zapaža ekspanziju 'romskih škola' u regionu i objašnjava je, s jedne strane, negativnim rezultatima tranzicije tokom poslednje decenije u pravcu porasta siromaštva među Romima i s druge strane „nedostatkom kapaciteta u okviru sistema obrazovanja za bavljenje različitostima i primenu principa integrisanog obrazovanja (str. 56). Sve veće siromaštvo među Romima, kombinovano sa povlačenjem države iz ključnih oblasti socijalne politike, uključujući obrazovanje, još više pogoršava obrazovne mogućnosti za romsku decu. Mehanizam „lavine“ ili „talasastog

geta" u školama, pri čemu neromski roditelji prebacuju svoju decu u druge škole kada razmera romskih đaka dostigne za njih nepodnošljiv stepen, reprezentuje drugi model pretvaranja nekih škola u isključivo romske, umanjujući njihove izgleda da steknu kvalitetno obrazovanje. Ovaj model negativne selekcije među školama i unutar škola koji otvaraju romske razrede na osnovu različitih „profesionalnih razloga" bio je dobro dokumentovan od strane Jenea Kaltenbaha, parlamentarnog komesara za prava nacionalnih i etničkih manjina u Mađarskoj, u njegovom Izveštaju za 2001. godinu. Kako je on zapazio, „Sve u svemu, možemo utvrditi da nekoliko oblika diskriminacije kažnjavaju romsku decu tokom njihovog obrazovanja; diskriminacija ima za posledicu otvorenu, institucionalizovanu segregaciju kao i indirektnu, skrivenu štetnu diskriminaciju" (str. 11).

Savetodavni komitet se u svojim Mišljenjima bavio fenomenom kanalsanja romske dece u specijalne škole za mentalno zaostale u jednom broju zemalja. Ova praksa je najstrašnija i verovatno, najpoznatija. Ona očigledno otkriva „nedostatak kapaciteta unutar sistema obrazovanja za bavljenje različitosti" romske dece, kako se tvrdi u Izveštaju UNDP-a. To je razlog zbog kojeg neke organizacije i aktivisti za ljudska prava zahtevaju potpuno ukidanje takvih škola, smatrajući da danas postoje prakse i metode koje omogućavaju integraciju, čak i mentalno zaostale dece u normalne razrede. Kao što je dokazao B. Levin, uspešno prebacivanje romske dece iz „specijalnih škola" u opšteobrazovne škole je moguće, ako se dobije odgovarajuća podrška, s tim da taj transfer može da bude ekonomičan (vidi; „Costs and effects of the step by step Roma special schools initiative" /Troškovi i efekti inicijative za specijalne škole za Rome „korak po korak"/ ERRC Quarterly, Nos. 3 and 4, 2002; vidi takođe, „School success for Roma children. Step by step special schools initiative"/ Školski uspeh za romsku decu. Inicijative za specijalne škole „korak-po-korak"/ OSI Interim Report, decembar 2001). Postojanost ove prakse u obrazovanju je zaista zastrašujuća. Negativne posledice separacije/segregacije romske dece u obrazovanju i preusmeravanje u specijalne škole su očigledne i bile su predmet brojnih izveštaja i studija (na primer, Izveštaj Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine o položaju Roma i Sintija na području OEBS-a, 2000).

Broj Roma koji dostižu univerzitetski nivo obrazovanja može da posluži kao krajnje merilo: u Mađarskoj je taj broj manji od 1%. Stoga je disparitet između većinskih i romskih studenata u tom pogledu „drastičan" (Izveštaj OEBS-a, str. 65). Kako tvrde E. Kalai i E. Toržok, u Mađarskoj je proteklih godina načinjen značajan napredak. Godišnje se za stipendije kvalifikuje nekih 400-500 romskih studenata na nivou univerziteta ili viših škola. Međutim, ovo se relativno poboljšanje može objasniti postojanjem malih segmenata romske populacije koja su ili su već deo srednje klase ili teže ka njoj i koji su u stanju da koriste vladine programe za dodelu stipendija, uspostavljene radi podrške romske dece. Stoga je jaz između Roma i ne-Roma onoliki koliki je oduvek i bio.

Sada bih želeo da izvučem neke zaključke i da donesem neke preporuke. Iz prethodnog se može izvući da je glavni izazov stvoriti obrazovni sistem koji se može baviti različitosti Roma i da ga učini inkluzivnijim. Romski etnicitet ne

može biti osnova za separaciju/segregaciju u obrazovanju i preusmeravanje romske dece u specijalne škole. Očigledno je potrebno sistematsko rešenje u obrazovnim politikama budući da pilot projekti i inicijative koje su sprovele NVO, ma koliko bile brojne, neće promeniti situaciju. Zapravo, programi ili politike, koje su proteklih godina vlade usvojile u mnogim zemljama i koje se bave obrazovanjem romske dece, se još uvek po mom mišljenju previše oslanjaju na projekte NVO malog obima, umesto da tragaju za sistematskim rešenjem. Neću da idem tako daleko u identifikovanju koja bi to preporučljiva politika bila; gore pomenuta Preporuka br. R (2000) 4 Komiteta ministara, na koju je Savetodavni komitet mnogo puta upućivao u svojim Mišljenjima, pruža takvu skicu koja još uvek važi. Stoga bih se osvrnuo na preporuke koje ukazuju na budući rad Savetodavnog komiteta.

1. Širenje rada Savetodavnog komiteta je od najvećeg značaja; njegova Mišljenja treba da stignu do predstavnika Roma i NVO-a.
2. Tekst Dankana Vilsona, koji je instruktivan za tumačenje odredaba Okvirne konvencije, treba da dopre i do romske javnosti.
3. Savetodavni komitet bi mogao da razmotri organizovanje radnog sastanka sa romskim predstavnicima i aktivistima kako bi naučili više o Okvirnoj konvenciji, njenom mehanizmu monitoringa i značaja i njenog korišćenja za Rome.
4. U svom monitoringu, Savetodavni komitet treba da posveti više pažnje identifikaciji, ne samo problema već i njihovih razmera. U tom pogledu, uvažavam sistematičan zahtev Savetodavnog komiteta za statističkim podacima. Treba ispraviti kruto tumačenje zakona o ličnim i osetljivim podacima od strane državnih vlasti.
5. Pitanje ravnopravnog pristupa kvalitetnom obrazovanju treba da zauzme centralno mesto u budućim aktivnostima monitoringa Savetodavnog komiteta, s obzirom da je to preduslov za ostvarivanje svih ostalih odredaba Okvirne konvencije. U tu svrhu, Savetodavni komitet bi mogao da razmotri tematsku analizu ovog predmeta.
6. Kao predsedavajući MG-S-ROM, voleo bih da vidim bolju saradnju između Ekspertske grupe i Savetodavnog komiteta. Naše nagomilane ekspertize, izveštaji i znanje bi se mogli celovitije koristiti i na nivou Saveta Evrope i u opštem monitoringu država.

Radionica 3 – Obrazovanje

Komentar: Status manjinskih jezika u obrazovnom procesu



Tove Skutnab-Kangas

Roskilde univerzitet

Uvod

Kompleksan, inovativan i veoma zanimljiv pregled Dankana Vilsona koji sam pozvana da komentarišem, predstavlja “prvi pokušaj da se skupe i kritikuju Mišljenja Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju (Savetodavni komitet), fokusirajući se na prava u obrazovanju, za obrazovanje i kroz obrazovanje” (vidi stranu 161¹). Tekst je očigledno napisan s tačke gledišta pravnog stručnjaka za ljudska prava, dok će se moji komentari osvrnuti na ljudska prava u obrazovanju, posebno na jezička ljudska prava u obrazovanju, iz više sociološkog, sociolingvističkog i obrazovnog ugla. Dankan Vilson se koncentriše na članove koji su najrelevantniji za obrazovanje, odnosno na članove 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13. i 14. Ja nameravam da se fokusiram uže na član 14. Moj glavni (mada ne i jedini) razlog je što je to u mnogome član koji stvara najviše konfuzija, kontradikcija i kontroverzija – i ovde se u potpunosti slažem sa Dankanom Vilsonom koji je izložio prilično hrabru kritiku i samog člana i njegovog tumačenja po Savetodavnom komitetu. Najzad, tvrdim da formulacija člana (i zbog toga?) takođe nekih njegovih tumačenja od strane Savetodavnog komiteta mogu više da doprinesu obezvređivanju/derogiranju ljudskih prava na upotrebu jezika u obrazovanju nego njihovom unapređivanju i zaštiti, pre svega zbog toga što je izostavljen pristup zasnovan na istraživanjima o pravu na obrazovanje na maternjem jeziku.

Države imaju, prema Objašnjenju Okvirne konvencije, izvesnu meru diskrecije u primeni smernica. To je samo jedan od razloga zbog kojih, mnogi od nas koji su je kritikovali (vidi, na primer, Alfredson, 2000), Okvirnu konvenciju vide kao prilično nedelotvornu. Po rečima Patrika Tornberija, još jednog vodećeg stručnjaka za ljudska prava:

Uprkos pretpostavljenim dobrim namerama, odredba predstavlja nizak nivo skiciranja manjinskog prava; formulacija ipak sadrži dovoljno građe koja je sprečava da postane potpuno isprazna (1997: 356–357; vidi još Tornberi i Gibonz, 1997).

Uprkos tome, radi monitoringa Okvirne konvencije Savetodavni komitet mora identifikovati minimum standarda prihvatljivosti.

Pitanje je, dakle, u kojoj je meri Savetodavni komitet to učinio? Da li je imao ikakvu slobodu kretanja u tumačenju različitih članova, ovde posebno člana 14, koja bi se na pozitivniji način podudarala sa nekim skorijim preporukama o

1 Brojevi strana Vilsonovog teksta su ovde citirani prema ovoj knjizi.

ljudskim pravima? Ne mislim samo na Haške preporuke o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje, Visokog komesara OEBS-a za nacionalne manjine², na koje se Dankan Vilson takođe poziva. Pozivam se i na UNESCO-ov Referat o obrazovanju (2003a) koji nosi naziv *Obrazovanje u višejezičnom svetu*. Oba preporučuju obrazovanje *na* maternjem jeziku, onoliko dugo koliko je to moguće.³

Dankan Vilson primećuje da čak i Savetodavni komitet ima izvesnu diskrecionu meru, koju je zaista i koristio u odnosu na nekoliko drugih članova (vidi prvi stav Dankana Vilsona na strani 161), naročito u odnosu na član 12. Slažem se i pridružujem čestitkama. U nekoliko Mišljenja su predložene konstruktivne mere koje, izgleda, proširuju neka pozitivna suštinska prava, ne samo u vezi sa takozvanim nacionalnim manjinama, već i u izvesnoj meri u odnosu na manjine koje su formirane u skorijim imigracijama. To je veoma pozitivno i u saglasnosti sa onim što su učinili Komitet za ljudska prava, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije i Komitet za prava deteta. Nakon konstatacije, da su ova tela "često donosila jasne, imperativne preporuke" (što u radu Savetodavnog komiteta, u vezi sa članom 14, u velikoj meri nedostaje), Dankan Vilson komentariše (strana 167), da je do toga dolazilo "uprkos povremeno slabim ili nepostojećim odredbama u pojedinačnim ugovorima o obrazovnim ili manjinskim pravima".

Međutim, u odnosu na član 14. se čini da Savetodavni komitet nije u potpunosti uradio svoj domaći zadatak. Njegova tumačenja i preporuke su, na žalost, pune konfuzije, protivrečnosti i nedoslednosti. Čak iako neprestano podsećaju države na punu i efektivnu ravnopravnost za decu manjina, mnoge preporuke su, zapravo, suprotstavljene čvrstim i već dugo važećim istraživačkim činjenicama o tome, kako je najbolje osposobiti manjinsku decu da postanu, na visokom nivou bilingvalna ili multiligvalna kroz obrazovanje i da steknu dobre uspehe u školi, na primer, kroz pristup obrazovanju dobrog kvaliteta i na bazi pravičnosti (i šema 4-A).

Dobronamernim čitanjem bismo se mogli nadati da je to zbog toga što ekspertima u Savetodavnom komitetu nisu dovoljno poznata istraživanja o dvojezičnom obrazovanju. I to je razumljivo, budući da moraju da pokriju veoma široku oblast multidisciplinarnе ekspertize. Pesimističkim čitanjem, možemo posumnjati da se u postojećim odnosima političke moći i stvarnosti samo pragmatično prilagođavaju onome što vide kao moguće.⁴ U tom slučaju se plašim da ne vrše monitoring izvršenja obaveze države, već možda

2 Ja sam, kao i nekoliko drugih govornika ovde, bila član ekspresne grupe koja je formulisala Preporuke iz Haga.

3 Čini se prikladnim istaći, da je presudna razlika između učenja manjinskog jezika kao predmeta i njegove upotrebe kao (glavnog) medijuma obrazovanja, razlika koju nisu bile sposobne da načine sve vlade, a čije je odgovore Maks van der Štul razmatrao u svom izveštaju iz 1999. godine. Nastava manjinskog jezika samo kao predmeta i korišćenje dominantnog/državnog jezika kao glavnog medijuma obrazovanja, u većini slučajeva, neizbežno vodi promeni jezika, kako je to pokazano u bezbrojnim studijama. Vidi Skutnab-Kangas, 1984, 2000. godine o nekim osnovama u dvojezičnom obrazovanju, uključujući stotine primera zasnovanih na tome.

4 To se može takođe primeniti na pristupe, signalizirane u članku iz 2000. godine, bivšeg zamjenika predsedavajućeg Savetodavnog komiteta, Alana Filipa, u kojima konstatuje da je Okvirna konvencija „praktična Konvencija za praktične okolnosti“ (fusnota 12, strana 163).

učestvuju u onome što Čomski naziva "proizvodnjom saglasnosti" (Herman i Čomski 1988).

U nastavku komentara ću razmotriti dva problema u vezi sa članom 14. i svojim tvrdnjama: Problem 1 – konfuzija i kontraverzija i Problem 2 – protivrečnosti i nedoslednost. Zaključicu sa nekoliko razmišljanja i probnih preporuka.

Problem 1 – Konfuzija i kontroverzija

Sve vrste dvojezičnog obrazovanja predstavljaju specijalizovanu i osjetljivu oblast, i za istraživanje i za određivanje državne politike. Njihovo detaljno poznavanje je stoga preduslov za sposobnost donošenja preporuka. Značajan i otežavajući problem je što su neki od *naučno valjanih i u praksi dokazanih principa*, o tome kako osposobiti decu da postanu dvojezična na visokom nivou uz podršku obrazovnog sistema, u stvari nesaglasni: oni *idu protiv zdravog razuma*. Ako urođenička ili manjinska deca, koja kod kuće govore svojim maternjim jezikom, treba da postanu dvojezična i dobro nauče dominantan/većinski jezik, neko bi, sa *zdravorazumskim pristupom* mogao pomisliti da su principi ranih početaka sa maksimalnim izlaganjem dominantnom jeziku dobra ideja, kao što je to slučaj u učenju mnogih drugih stvari – vežba čini majstora. Zapravo, *detaljno istraživanje* pokazuje, da što je urođeničkoj i manjinskoj deci nižeg društvenog statusa, maternji jezik duže glavni medijum nastave, ona bolje znaju dominantni jezik, ukoliko naravno imaju dobru nastavu na njemu i pre svega dvojezične nastavnike, baš kao što preporučuju Haške preporuke i UNESCO Smernice.

Daću dva primera skorijih, veoma obimnih, longitudinalnih i metodološki krajnje brižljivo urađenih studija iz Sjedinjenih Država, Ramirez i drugi (1991), Tomas i Koler (1997, 2002; vidi napomene o njima u bibliografiji).

Studija Ramireza i drugih iz 1991. godine, sa 2352 učenika, poredi tri grupe manjinskih učenika čiji je maternji jezik španski. Nastava za prvu grupu se odvijala *samo na engleskom jeziku* kao medijumu (ali su čak i ovi učenici imali dvojezične nastavnike, od kojih su mnogi predavali španski kao predmet, što je veoma neobično u submerzivnim programima); druga grupa, učenici koji su pohađali *kratkoročni program*, prošla je kroz jednogodišnje ili dvogodišnje obrazovanje na španskom jeziku kao medijumu, dok je treća grupa, učenici koji su pohađali *dugoročni program*, prošla kroz četvorogodišnje-šestogodišnje obrazovanje na španskom jeziku kao medijumu, pre nego što je prešla na engleski jezik.

Zdravorazumski pristup bi ukazivao na to, da oni koji su rano počeli i koji su najviše bili izloženi engleskom, učenici koji su učili samo na engleskom, treba da imaju najbolje rezultate u engleskom, matematici i uopšte, a da učenici koji su započeli kasnije sa obrazovanjem na engleskom i koji su mu shodno tome bili najmanje izloženi, treba da budu najlošiji u engleskom, i tako dalje.

Rezultati su bili sasvim suprotni. *Učenici koji su pohađali dugoročni program, postigli su najbolje rezultate* i jedini su imali izgleda da kasnije dostignu engleski na nivou maternjeg jezika, dok su preostale dve grupe nakon početnog napredovanja, sve više zaostajale i bile ocenjene kao grupe koje verovatno nikada neće biti u stanju da dostignu svoje vršnjake čiji je maternji

jezik engleski, u engleskom jeziku ili u opštem uspehu u školi.

Studija Tomasa i Koliera, najobimnija longitudinalna studija na svetu o obrazovanju manjinskih učenika, sa preko 210 000 učenika, uključujući detaljne studije, i u urbanim i u ruralnim sredinama u SAD, obuhvatala je: kompletne imerzivne programe na manjinskom jeziku, dvo-medijumske ili dvosmerne dvojezične programe, pri čemu su se i manjinski i većinski jezik (najviše španski i engleski) koristili kao medijumi nastave, tranzitivne dvojezične obrazovne programe, ESJ (engleski kao drugi jezik) programe i takozvane državne opšteobrazovne (to jest submerzivne samo na engleskom) programe. U *svim* modelima, učenici koji su dostizali najviše nivoe u dvojezičnosti i uspeh u školi, bili su oni kod kojih je glavni medijum obrazovanja bio maternji jezik u najdužem vremenskom periodu. Ova dužina obrazovanja na J1 (1 jezik, na maternjem jeziku) bila je najjači predskazatelj dečjih sposobnosti i uspeha u J2, engleskom i njihovom školskom uspehu. Tomas i Koler konstatuju da je (2002:7):

najjači predskazatelj uspeha učenika u J2 količina formalnog J1 školovanja.

Što je viši nivo školovanja na J1, to su veći uspesi u J2.

Dužina obrazovanja na medijumu maternjeg jezika je i u Ramirezovoj i u Tomasovoj i Kolierovoj studiji bila važnija od bilo kod drugog faktora (a bilo ih je obuhvaćeno mnogo) u predviđanju školskog uspeha dvojezičnih učenika. Ona je takođe bila važnija od *društveno-ekonomskog položaja*, inače izrazito značajnog kada se ukazuje na diskusije i izbore o društveno-ekonomskom položaju Roma u Mišljenjima i Preporukama Savetodanog komiteta. Najgore rezultate, uključujući visok procenat izbacivanja iz škole⁵, imali su učenici u redovnim submerzivnim programima, u kojima se maternji jezici (J1) učenika ili uopšte nisu izučavali ili u kojima su imali samo ograničeno učenje maternjeg jezika kao predmeta. Postoje desetine manjih studija iz svih krajeva sveta, koje ukazuju na slične rezultate.⁶ Tipičan primer je i moja studija malog obima, sprovedena među imigrantskim manjinama finske radničke klase u velegradu, Štokholmu u Švedskoj (Skutnab-Kangas, 1987). Učenici su u mojoj studiji pohađali razrede na finskom jeziku, ali sam u istoj školi imala i švedske kontrolne grupe u paralelnim razredima. Za proveru njihovog znanja švedskog jezika, koristila sam težak švedski jezički test, tipa kod kojeg obično deca iz srednje klase postižu bolje rezultate od dece iz radničke klase. Posle 9 godina obrazovanja, pretežno na finskom jeziku i dobre nastave švedskog kao drugog jezika, finski učenici iz radničke klase su postizali, donekle, bolje rezultate u švedskom jeziku od švedske kontrolne grupe, pretežno iz redova srednje klase. Uz to je njihov finski bio skoro isto tako dobar, kao i finski jezik finskih kontrolnih grupa u Finskoj.

5 To se naziva „izbacivanjem“ (drop-outs) u teorijama zasnovanim na nedostacima, koje optužuju učenike, njihove osobine, roditelje i njihovu kulturu za nedovoljan školski uspeh.

6 Vidi rezime i napomene u, na primer, Baker, 1993, Baker i Pris Džons, 1998, napomene Kuminsa u bibliografiji. Hus, 1999, Hus i drugi, 2002, Maz i Hil, 2003, Maj i drugi, 2003, Skutnab-Kangas, 2000. i seriju od 8 tomova *Encyclopedia of Language and Education/Enciklopedija jezika i obrazovanja/ posebno Kumins i Korson, 1997.*

Tabela 1: Rezultati testa iz švedskog jezika i ocena istraživača o znanju švedskog jezika ispitanika

Rezultat testa (1– 13)			Istraživačeva ocena (1–5)	
	srednja vrednost	standardna devijacija	srednja vrednost	standardna devijacija
Švedska kontrolna grupa	5.42	2.23	4.83	0.26
Finski istraživači saradnici	5.68	1.86	4.50	0.41

Manjinska deca imigranata, pripadnika finske radničke klase u Švedskoj, posle 9 godina pretežnog obrazovanja na finskom jeziku; švedska kontrolna grupa: deca pretežno srednje klase u paralelnim razredima iste škole; test iz švedskog jezika: dekontekstualizovan test CALP tipa gde se očekuje da će pripadnici srednje klase postići bolje rezultate (Skutnab-Kangas, 1987).

Zaključak veoma detaljnog istraživačkog pregleda za Odeljenje Maori Ministarstva za obrazovanje u Aotearoa/Novi Zeland (Mej i Hil, 2003) je da su se „submerzivni programi samo na engleskom” široko potvrdili kao obrazovno najmanje delotvorni za učenike manjinskih jezika”. Ipak, to je vrsta submerzivnog obrazovanja, koju Savetodavni komitet prihvata za mnoge manjinske učenike, bez pogovora i čak preporučuje romskim učenicima (vidi problem 2 – Protivrečnosti, dole, strana 239) i onima koji govore romski kod kuće. Oni radije slede zdrav razum nego rezultate istraživanja, iako bi trebalo da znaju da njihove preporuke mogu dovesti do veoma negativnih posledica. Čak pokušavaju da preporuče da se manjinski roditelji, koji žele da im deca budu u odvojenim školama, odvrte od toga. Savesno raditi u pravcu rešenja, za koja je dokazano da vode negativnim rezultatima, a ne davati preporuke ili makar savete protiv rešenja koja bi verovatno imala pozitivne rezultate, ravno je namernom prouzrokovanju ozbiljnih mentalnih oštećenja kod dece. U stvari, to je jedna od definicija genocida u Konvenciji o genocidu Ujedinjenih nacija:⁷

član II (b), „izazivanje ozbiljnih telesnih ili mentalnih oštećenja članova grupe”; [podvukla autorka]

Ništa se od ovoga nije razmotralo niti istaklo u Mišljenjima. Čini se da vlada potpuna konfuzija o tome koje vrste obrazovnih modela treba predložiti kao minimalan standard. To je primetio i Dankan Vilson (strana 165), nakon konstatovanja da je:

član 14. najekstremniji primer ovog [specifičnog zakona, *lex specialis*, koji ograničava opšti zakon, *lex generalis* koji bi u ovom slučaju bio promovisanje pune i efektivne ravnopravnosti] za manjinska prava u

7 Konvencija Ujedinjenih nacija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (E 793, 1948).

obrazovanju, sadržavajući čitav arsenal geografskih, vremenskih, brojčanih, na zahtevima zasnovanih i opštijih ograničenja („oduzimajućih kluzula“)

Dankan Vilson zatim nastavlja:

Savetodavni komitet je posebno neodlučan u definisanju jezičkih prava u obrazovanju i zbog toga je zakonska sigurnost prema ovom članu slaba.

Sigurno je da minimalan standard ne može biti nešto što je iz pouzdanih istraživanja i iskustava *poznato* da ozbiljno šteti deci. Sigurno je da minimalan standard ne može biti nešto što je poznato da silom asimiluje manjinsku decu, kao što to čini *svaka* suptraktivna nastava. Tokom *suptraktivne nastave i učenja jezika*, nov (dominantan/većinski) jezik se uči *na štetu* maternjeg jezika. Dodatno učenje i nastava su sigurno nešto što Savetodavni komitet treba da preporuči svima. *Kroz dodatnu nastavu i učenje jezika*, nov jezik se uči *kao dodatak* maternjem, koji se i dalje koristi i razvija. Da bi se to desilo sa manjinskom decom, njihov sopstveni jezik treba da bude glavni medijum nastave, najmanje prvih 8-9 godina školovanja, a poželjno je i duže.

Pirjo Janulf (1998), u svojoj obimnoj studiji pokazuje da od finske dece u Švedskoj koja su bila u submerzivnim razredima sa švedskim jezikom ka medijumom i koja su imala suptraktivnu nastavu, *nijedno nije govorilo finski sa svojom decom* kada je odraslo. Ta generacija roditelja nije imala alternativu: škole ili razredi na finskom jeziku nisu postojali. Posledica njihovog suptraktivnog obrazovanja bila je da su im deca silom prebačena u većinsku jezičku grupu. To odgovara drugoj definiciji genocida u Konvenciji o genocidu Ujedinjenih nacija:

Član II (e), „nasilno prebacivanje dece iz jedne grupe u drugu“.

Politička napetost koja vodi potiskivanju takvog razmišljanja, u pozadini Mišljenja Savetodavnog komiteta ukazuje na „kontroverznost koja okružuje jezička prava u oblasti obrazovanja“, kako to Dankan Vilson ispravno primećuje (strana 181).

Ovaj je član formulisan krajnje kompleksno, što dobro odražava kontraverzije koje okružuju jezička prava u oblasti obrazovanja. Ovaj je član pun ograničenja, ili „oduzimajućih klauzula“. Izrazi kao što su „ako postoji dovoljno zahteva“, „koliko god je moguće“, „unutar okvira svojih obrazovnih sistema“, „odgovarajuće mogućnosti da imaju nastavu na manjinskom jeziku ili dobijaju časove iz tih jezika“ daju ogroman prostor za tumačenje i dovode u opasnost suštinu obaveze. Praksa Savetodavnog komiteta prema ovom članu izgleda generalno konfuzna, vodi ka neizvesnosti kao ravnoteži koja treba da se uspostavi između različitih elemenata člana i kriterijuma za aktiviranje prava izloženih u drugom stavu. Mnoge preporuke Savetodavnog komiteta prema članu 14. su neobično slabe i često potpuno izbegavaju direktne preporuke.

Rezultat ove napetosti je situacija u kojoj regulative, koje upravljaju očuvanjem urođeničkih i manjinskih jezika kroz obrazovanje, predstavljaju jednu od najslabijih tačaka u *čitavom* međunarodnom pravu koje pokriva manjinska

prava. Obrazovanje koje se uglavnom odvija preko nečijeg vlastitog jezika kao medijuma, a što jezičke većine uzimaju zdravo za gotovo, još uvek nije jezičko ljudsko pravo za veliki broj manjina u svetu, a Savetodavni komitet ne čini ništa da to bude tako i doprinosi konfuziji „izbegavanjem direktnih preporuka“, kako je gore pomenuo Dankan Vilson.

Nevoljnost države da manjinama garantuje ljudska prava na obrazovanje na maternjem jeziku, zasnovano je na depasiranim i zastarelim ideologijama. To odražava staromodnu ideologiju nacionalne države i verovanje da postojanje manjina i njihovo reprodukovanje kao manjina, delom preko obrazovanja na maternjem jeziku, neizostavno vodi dezintegraciji nacionalne države. U stvari, upravo nepostojanje osnovnih jezičkih ljudskih prava doprinosi konfliktima i tenzijama, u situacijama u kojima se jezičke hijerarhije podudaraju sa hijerarhijama političke i ekonomske moći (vidi, na primer, Eide, Hetne, Stavenhagen u bibliografiji). Garantovanje obrazovnih jezičkih ljudskih prava bi moglo biti deo rešenja, a Savetodavni komitet takođe treba da doprinese tome.

Ono što pokazuju ovih nekoliko primera je složenost problema obrazovanja urođeničkih naroda i manjina. Ako čak i članovi savetodavnog komiteta, od kojih se očekuje da budu eksperti za zaštitu manjina, pokazuju neodlučnost, nesigurnost i zbunjenost, kako očekivati od onih koji donose odluke u oblasti obrazovanja da znaju šta im valja činiti?

Države bi dobro uradile ako bi obratile pažnju na Preporuku 3 (od 45) koju je izložio Robert Filipson u svojoj knjizi iz 2002. godine, pod naslovom *Evropa u kojoj se govori samo engleski? Oспорavanje jezičke politike*:

3. Svaka nacionalna vlada mora imati visoko kvalifikovane državne službenike, specijalizovane za jezičku politiku, sa odgovornošću za integrisanje jezičkih politika u trgovini, kulturi, obrazovanju, naučnom istraživanju, u medijima, međunarodnim odnosima i u nadnacionalnim institucijama sistema Evropske unije (Filipson, 2002:180).

Očito je da članovi savetodavnog komiteta, koji rade, a nisu plaćeni za to i kojima se ne smanjuje uobičajena radna norma, često obavljaju fantastičan posao u teškim uslovima. U situaciji koja već uključuje prekomeran rad, od njih se ne može očekivati da postanu eksperti u svim multidisciplinarnim oblastima koje njihov mandat pokriva. Ono što se ipak može očekivati, je da države poboljšaju njihove radne uslove i da ekspertima olakšaju pristup različitim oblastima, što je problem na koji ću se vratiti u svojim zaključnim napomenama.

Problem 2 ću razmotriti sasvim kratko, dajući nekoliko primera protivrečnosti i nedoslednosti u Mišljenjima Savetodavnog komiteta, uglavnom na osnovu pregleda i aneksa Dankana Vilsona,⁸ i koristeći obrazovanje Roma kao jedan od primera, radi boljeg povezivanja sa sledećim predavačem. Većinu protivrečnosti

8 U proširenoj verziji bi bilo preporučljivo da se sistematski uporedi kako je pitanje obrazovanja na medijumu maternjeg jezika tretirano u svim izveštajima raznih zemalja i dijalozima između vlada i Savetodavnog komiteta. Mada sam prostudirala vrlo pažljivo sve te materijale, ovaj sistematski pregled je izvan mog mandata i vremena koje mi je dopušteno. Ipak, *svaka* kontradikcija je simptomatičan nedostatak principijelnog stava od strane Savetodavnog komiteta.

i nedoslednosti vidim kao odraz konfuzije koja je neizbežna posledica odbijanja da se direktno uhvati u koštac sa složenošću i protivrečnostima koje sam ukratko skicirala u gornjem tekstu.

Članovi Savetodavnog komiteta deluju nejasno u pogledu razmere do koje *svako* obrazovanje manjina koje se ne odvija zajedno sa decom dominantne grupe predstavlja ili ne predstavlja negativnu segregaciju. Generalno, njihovim zapažanjima i preporukama u odnosu na segregaciju i uključenje u glavne tokove nedostaju neka od sociološki i edukativno nužnih razlikovanja koja bi za njih mogla biti od koristi u razjašnjavanju nekih protivrečnosti i nedoslednosti.

Problem 2 – Protivrečnosti i nedoslednosti

Prva distinkcija koja se mora napraviti je *da li se segregacija koristi kao cilj ili kao sredstvo*. Cilj segregacije u obrazovanju je da spreči pristup manjinske dece srednjem obrazovanju ili višem kvalifikovanju, smeštenjem u *segregirane "specijalne razrede"* sa nižim obrazovnim standardima. To je bio slučaj kod južnoafričkog aparthejda u obrazovanju Bantu Crnaca i važi za pojedine slučajeve obrazovanja Roma u Evropi (*modeli segregacije*).

Ovaj tip modela, gde je buduća segregacija takođe cilj, treba jasno razlikovati od *manjinskih škola i razreda u kojima se maternji jezik koristi kao medijum* i koji po prirodi stvari treba da budu odvojeni od razreda/škola u kojima se većinski jezik koristi kao medijum, ali gde je cilj segregacije da se manjinska deca osposobe da postanu dvojezična na visokom nivou, da nastave školovanje i steknu pristup kvalitetnom obrazovanju sa istim standardima kao u "opštem" obrazovanju. Ovde se segregacija koristi kao *sredstvo za ravnopravnost*. To su *modeli održavanja maternjeg jezika ili modeli zaštite jezika*.

Druga, delimično preklapajuća *distinkcija* je između *stalne ili privremene segregacije*. U većini *negativne segregacije* Roma, baš kao i u aparthejd obrazovanju Bantua, obrazovna segregacija je jednosmerna ulica i u smislu obrazovnih infrastrukture i u smislu ciljeva. Nema puta "nazad" u "opšteobrazovno" školovanje, ni u pogledu organizovanja obrazovne infrastrukture (kvalitet nastavnih planova, testiranje, kriterijumi pristupa i transfera itd.), ni u smislu obrazovnih ciljeva/namera. Kada jednom dođe do pomeranja, ono je permanentno negativna segregacija. Isto tako, *posledica* negativne segregacije u obrazovanju je često trajna marginalizacija na tržištu rada i uopšte u pogledu uslova društvenog i političkog učešća u društvu.

Nasuprot tome, u modelima *pozitivne "segregacije"*, segregacija je privremena i nužna. Cilj (koji se postiže) je osposobiti učenike da razviju jezičke, psihološke, društvene i obrazovne kvalitete/karakteristike i sposobnosti koje će im omogućiti da se široko integrišu u društvo u smislu svoje obrazovne karijere (najranije posle primarnog ciklusa, često samo na višem sekundarnom ili tercijalnom stepenu studija), a naročito nakon školovanja. Na taj način, privremena segregacija vodi kasnijoj pozitivnoj integraciji, to jest društvenoj, obrazovnoj, orijentisanoj prema tržištu rada i političkoj inkorporaciji, ali bez asimilacije.

Treća potencijalno korisna distinkcija je između *fizičke, nasuprot psihološke*

i jezičke segregaciji ili integracije. Privremena fizička segregacija je manjinskoj deci često potrebna da bi kasnije dostigla psihološku i jezičku integraciju (nasuprot marginalizaciji i prinudnoj asimilaciji). Potpuno je moguće fizički "integrisati" manjinsko dete u predškolskom i školskom periodu u razred "opšteg obrazovanja" sa decom iz dominantne grupe. Ali ako dete ne govori dominantni jezik koji je medijum predavanja, kao svoj maternji jezik, njegove/njene šanse za sticanje znanja na istom nivou sa većinskom decom se ozbiljno smanjuju, što se vidi iz gore navedenih studija. U takvim slučajevima, u ovom "integrisanom" razredu maternji jezik nema izgleda na razvoj. Nekoliko časova predavanja maternjeg jezika kao predmeta nedeljno, može biti pozitivno za identitet, ali je potpuno nedovoljno za razvijanje maternjeg jezika do visokog lingvističkog i kognitivnog nivoa. To ostavlja dete bez čvrste osnove za učenje dominantnog jezika, pa je tako njegova dvojezičnost samo površna, dovoljna za svakodnevnu interakciju na nivou licem u lice, kada se razgovara o konkretnim i kontekstualizovanim pitanjima, ali u potpunosti nedovoljno za akademska dostignuća i rešenja detekstualizovanog problema, nakon završetka osnovnog obrazovanja. Ta deca verovatno nikada neće sustići decu koja govore dominantan jezik, što istraživanja takođe pokazuju. Ona deca koja to uspeju, čine to uprkos školovanju i nezvezano za način na koji je njihovo obrazovanje organizovano. Takođe, zbog diskriminacije i često niskog društvenog statusa, deca su psihološki uglavnom u nepovoljnom položaju, često psihološki i društveno segregirana u učionici. Najčešće su integrisana samo njihova tela, dok su im svest, duša i srce usamljeni i ostaju segregirani, kao što je nedavno opisano u desetinama književnih dela. Na taj način rana fizička integracija često vodi kasnijoj fizičkoj, jezičkoj, psihološkoj, socijalnoj, društveno-ekonomskoj i političkoj segregaciji.

Nasuprot tome, rano dobrovoljno i privremeno fizičko odvajanje od vršnjaka koji govore dominantan jezik, u razrede za negovanje maternjeg jezika kao medijuma za manjinsku decu, omogućava im da razvijaju svoj maternji jezik do visokog formalnog stepena, da potpuno nauče dominantni jezik (u istoj meri ili čak bolje od svojih vršnjaka koji govore dominantan jezik, kako je pokazala moja studija), da usvoje obrazovne sadržaje jer ih razumeju i da uopšte razviju svoje sposobnosti, ukoliko obrazovanje zadovoljava potrebne visoke standarde. Deca su u stvari savršeno integrišu u svojim učionicama u kojima razumeju nastavu i u kojima mogu da se razvijaju, rastu i pokažu šta znaju. *Ova početna fizička segregacija od dece dominantnog društva ih takođe osposobljava da se kasnije integrišu u šire društvo i fizički i psihološki, jezički, društveno-ekonomski i politički.*

Možemo dodati i četvrtu distinkciju koja je sastavni deo prve tri, a to je *segregacija od ili integracija u društvo kao celinu nasuprot školi*. Segregacija od dece dominantne grupe u školi (ako je u modelu očuvanja, nasuprot segregacionom modelu) može dovesti do *integracije u društvo* – a to je ono što treba da bude cilj.

Ako sada pogledamo zapažanja i preporuke Savetodavnog komiteta, možemo uočiti da većina protivrečnosti i nedoslednosti proizilaze iz toga što Komitetu nije bilo dato vremena da razjasni ove osnovne razlike.

Dankan Vilson citira Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa Bugarskom (ICESCR E/2000/22 (1999) 46; fusnota 145, strana 222):

239. Ugovornica treba da nastavi u svojim naporima da *integriše etničke manjine u društvo* i preduzme mere da se takvim manjinama obezbedi mogućnosti obrazovanja na njihovom sopstvenom jeziku (podvukao autor).

U ovom citatu je jasno napravljena četvrta distinkcija. Ono što citat sugerise je da manjine mogu imati svoje obrazovanje na sopstvenom jeziku kao medijumu (što nužno podrazumeva fizičku segregaciju u školi od onih koji govore dominantnim jezikom za vreme većeg broja časova) i da ipak budu integrisane u šire društvo.

Kako je Savetodavni komitet rešavao pitanje integracije nasuprot segregacije?

Kako primećuje Dankan Vilson (strana 179), dosledno je koristio formulaciju "da do raspoređivanja dece u odvojene specijalne razrede treba da dođe samo ako je to apsolutno nužno i uvek na osnovu doslednih, objektivnih i obuhvatnih testova". Savetodavni komitet *ne govori* izričito šta su ovi "odvojeni specijalni razredi". Ako se time podrazumeva model *negativne segregacije* opisan gore, formulacija je očigledno dobar pokušaj da se deca zaštite od diskriminacije. Problem je u tome što su i razredi za negovanje maternjeg jezika nužno "odvojeni". A razredi za negovanje maternjeg jezika se takođe mogu označiti kao "specijalni", ako neko radi ono što radi Savetodavni komitet, naime da za razrede i škole *sa većinskim jezikom kao medijumom* koristi naziv "obično obrazovanje" (na primer, Vilson, strana 164. i fusnota 18) ili "opšte" ili "redovno" obrazovanje (na primer, *ibid.* strana 217). Da bi se manjinsko dete smestilo u "odvojen specijalan" razred podržanog modela, nije potrebno testiranje – trebalo bi da bude dovoljno da je maternji jezik deteta manjinski.

U nekoliko Mišljenja, Savetodavni komitet podstiče državu da raspoređuje manjinsku decu (pretežno romsku, ali i drugu) u "redovne" razrede gde bi bila "integrisana" (to jest fizički integrisana, ali često psihološki segregirana) sa decom dominantne grupe. U isto vreme, Savetodavni komitet podstiče državu da "osigura postojanje adekvatnih mogućnosti za nastavu romskog jezika ili izvođenje nastava na tom jeziku" (na primer, Mišljenja o Rumuniji, Hrvatskoj i Slovačkoj, vidi Vilson, strana 181, strana 210; oni takođe vide "odvojene razrede" kao pretnju integraciji – na primer, Mišljenje o Švedskoj). Međutim, manjinsku decu je nemoguće podučavati kroz medijum manjinskog jezika u učionici u kojoj su prisutna i deca jezičke većine, osim ako ona takođe ne postanu dvojezična – a o tome nema indikacija u Mišljenjima Savetodavnog komiteta. Ovo je ozbiljna kontradikcija.

Ako bi u učionici bilo i manjinske i većinske dece i kada bi se deo ili veći deo nastave odvijao na manjinskom jeziku kao medijumu, ona bi trebalo da se izvodi po dobro isplaniranom „dvosmernom dvojezičnom modelu“, pri čemu se očekuje da *sva* deca postanu dvojezična (vidi o ovome Dolson i Lindholm, 1995, Lindholm, 1997, Lindholm-Liri, 2001). Možda bi Savetodavni komitet

trebalo da počne da ispituje i dvosmerne dvojezične i imerzivne modele – oba su veoma popularna u Kanadi i u SAD, kao što je imerzivan model popularan u Kataloniji, Baskiji i Finskoj. Ili bi članovi Savetodavnog komiteta mogli da predlože modele izgrađene po principima modela specijalnih Škola Evropske unije (vidi o tome članke u Skutnab-Kangas, edicija 1995).

Kao što Dankan Vilson takođe primećuje (na primer, strana 181), Savetodavni komitet je potpuno nedosledan u pogledu dužine vremena koje se preporučuje za obrazovanje na maternjem jeziku kao medijumu različitim grupama i zemljama. Naročito u slučaju Roma, Savetodavni komitet aktivno sprečava *svako* obrazovanje na maternjem jeziku kao medijumu, insistirajući na tome da deca budu u „redovnim“ razredima, zajedno sa onima koji govore dominantan jezik. Isto tako, u nekoliko slučajeva Savetodavni komitet ne protestuje jasno kada su u pitanju očigledna kršenja Konvencije, poput onih kada romska deca nemaju ili imaju vrlo malo časova učenja svog jezika i kada apsolutno nemaju nikakvih predavanja na sopstvenom jeziku kao medijumu (vidi Vilson, strana 181. za Rumuniju; u Mišljenju o Republici Slovačkoj nema jasnog prigovora zbog nepostojanja obrazovanja koje bi se odvijalo na romskom jeziku kao medijumu, čak i pored toga što Ustav Slovačke „garantuje pravo slovačkim građanima pripadnicima nacionalnih manjina da stiču obrazovanje na svom maternjem jeziku“; *ibid.* strana 210). Za druge, Komitet ne misli da je četvorogodišnje (na primer, Mišljenje o Austriji, Vilson, strana 209) ili osnovno i niže srednje obrazovanje (na primer, Estonija, Švedska, *ibid.* strana 209, strana 210) nedovoljno. Za neke druge opet (na primer, u mišljenjima o Albaniji, Nemačkoj, Rumuniji i Republici Slovačkoj, Vilson, strana 200), smatra legitimnom zabrinutost manjina zbog nepostojanja univerzitetskog obrazovanja na medijumu njihovog sopstvenog jezika. Nedoslednost.

Slično, Savetodavni komitet smatra, prema Vilsonu (strana 202), s jedne strane, da „posebni razredi predviđeni za nacionalnu manjinu kao takvu... predstavljaju rizik jer stavljaju dotičnu decu u nepovoljan položaj i štete primeni člana 12“ (o Romima). Pri tome se ne brine zbog smeštanja drugih manjina, koje se obrazuju na maternjem jeziku kao medijumu sve do univerzitetskog nivoa. Kontradikcija i nedoslednost.

U mnogim – možda i u najvećem broju – Mišljenja, izgleda da Savetodavni komitet sluša roditelje i manjinske organizacije, koristeći njihova mišljenja i želi da unaprede zakonsku zaštitu manjinskih jezika i obrazovanje kroz maternji jezik kao medijum. U slučaju Roma i putujućih manjina (na primer, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo, Vilson, strana 201), Komitet želi da država pokuša, direktno ili indirektno, da odvrati roditelje romske dece i/ili dece putujućih manjina da traže posebne škole za svoju decu (škole koje su, kao što smo videli, jedine u kojima se može koristiti manjinski jezik kao medijum izvođenja nastave). Ponovo, protivrečnost i nedoslednost.

Na taj način, Mišljenja u vezi sa članom 14, a naročito u vezi sa obrazovnim medijumom na maternjem jeziku, izgledaju kontekstualizovana i preporučuju različita rešenja različitim zemljama i manjinama. To bi moglo biti pozitivno da je urađeno na osnovu principijelnih rešenja i da je sledilo najbolje prakse

i teorije proistekle iz pouzdanih istraživanja. Umesto toga, čini se da su Preporuke kontekstualizovane na osnovu odnosa političke moći, sa premalo prethodnog znanja o obrazovnim modelima koji funkcionišu i posledicama modela koji ne funkcionišu.

Nadam se da sam pokazala da su problemi u vezi sa jezičkim ljudskim pravima u obrazovanju neobično kompleksni. Obrazovna jezička ljudska prava, naročito bezuslovna prava na obrazovni medijum maternjeg jezika su, po mišljenju mnogih urođeničkih i manjinskih naroda, jedan od dva ili tri najvažnijih problema u vezi sa njihovom sposobnošću da opstaju kao urođenički, manjinski narodi. Drugi su minimalna kulturna autonomija za manjine i samoodređenje za urođeničke narode, osim pitanja prava na zemlju. To je nešto što države treba da priznaju. Ali u mnogim, ako ne u većini slučajeva, to se ne dešava ili se dešava parcijalno i nerado.

Kao zaključak

Pesimistična (ali realna) ocena Rodolfa Stavenhagena (1995: 76-77; vidi takođe Stavenhagen, 1996) glasi:

Prečesto, državne politike nacionalne integracije, nacionalnog kulturnog razvitka, zapravo podrazumevaju politiku etnocida, odnosno namernog uništavanja kulturnih grupa ... Kulturni razvoj naroda, bilo manjinskih ili većinskih, mora se razmatrati unutar okvira prava naroda na samoodređenje, što je prema prihvaćenim međunarodnim standardima osnovno ljudsko pravo, bez kojeg se nijedno drugo ljudsko pravo ne može stvarno uživati ... vlade se boje, da ako manjinski narodi zastupaju pravo na samoodređenje u smislu prava na punu političku nezavisnost, postojeće države mogu da se raspadnu ... *Zbog toga su u današnje vreme državni interesi još moćniji od ljudskih prava naroda* (naglasio autor).

Za Savetodavni komitet je imperativ da svoj rad vidi u ovom širem svetlu. To podrazumeva da mora, unutar „diskrecije u primeni ciljeva“ koje države imaju i slobode koju mogu imati u tumačenju raznih članova, ovde naročito člana 14, identifikovati minimalne standarde prihvatljivosti, da bi se nadgledala Okvirna konvencija. Minimalni standardi treba da budu izgrađeni na čvrstom istraživačkom znanju o tome kako se ciljevi Okvirne konvencije mogu konkretizovati, onako kako je to opisao Dankan Vilson, na primer unutar šeme 4-A (raspoloživost, pristupačnost, prihvatljivost, prilagodljivost).

Savetodavni komitet očito hoda po vrlo tankoj žici, primoran da balansira između onoga što je manjinskoj deci potrebno, na šta imaju pravo u obrazovanju i onoga što su države voljne da im daju. On je već hrabro proširio obim onoga što se može predložiti, na primer, u pokušajima da u svoje Preporuke uključi imigrantske i izbegličke manjine, a ne samo tradicionalne nacionalne manjine. Ali kao nadzorno telo, treba da uradi još više. Neophodno je izvaditi kestenje (pravo na) obrazovanje na maternjem jeziku kao medijumu iz vatre, što se retko dešavalo još od čuvenog Belgijskog jezičkog slučaja.⁹

9 U „Belgijskom jezičkom slučaju“ (1986) (vidi stranu 169. i fusnotu 31) doneta je presuda da roditelji nemaju nikakvo pravo da biraju medijum obrazovanja za svoju decu (<http://www.arts.waterloo.ca/MINELRES/coe/court/Belglin.htm>); još vidi Sieghart 1983: 249).

Zbog izvesne emotivne blokade, mnogi ljudi reaguju kad čuju reč „genocid“ u ovom kontekstu i nisu u stanju da diskutuju o ovom suštinskom pitanju: da li – ili ne – većina današnjeg obrazovanja na manjinskom jeziku zapravo ispunjava zahteve definicija genocida u dve Konvencije o genocidu Ujedinjenih nacija? Ono što nam je potrebno jeste mirna diskusija o ovom pitanju, pre nego cenzurisanje/zabranjivanje diskusije zbog emotivne reakcije. Potpuno je jasno da nijedan nastavnik ili direktor škole (ili u ovom slučaju članovi bilo kog savetodavnog komiteta) ne planiraju da svojim akcijama i odlukama doprinesu jezičkom genocidu u školi. Današnji jezički genocid više nije pitanje prebijanja dece ili smeštanje u zatvor zbog toga što govore svoj maternji jezik – danas je veoma malo zemalja u kojima se to dešava (ali se ipak događa – vidi, na primer, Skutnab-Kangas o Bucak, 1994, Skutnab-Kangas, 2002). Današnji jezički genocid nema tu vrstu pojedinačnih aktera – delovanje je ugrađeno u strukture koje izvršavaju ono što je Završni nacrt Konvencije o genocidu u članu 3 (1) definisao kao jezički genocid:

Zabrana upotrebe jezika grupe u dnevnim kontaktima ili u školama ili štampanja i distribuiranja publikacija na jeziku grupe.

Ako nema bezuslovnog prava na obrazovanje na maternjem jeziku kao medijumu u školama, upotreba jezika (manjinske) grupe je faktički zabranjena – deca ne mogu da koriste svoj jezik za vreme časova kao sredstvo nastave i učenja. Potpuno odstustvo jasnoće u bilo kom stavu Savetodavnog komiteta o jezičkim ljudskim pravima u obrazovanju, Savetodavni komitet zaista može učiniti krivim zbog propusta da zaštititi jezički identitet i najbolje interese deteta, što se od njega očekuje. Ako o tom pitanju ugovornice nisu svesne svog zadatka, dužnost je Savetodavnog komiteta da ih informiše.

Da bi nešto ispunjavalo definicije genocida mora da postoji namera. Po mom mišljenju, teško je da se države i školske vlasti mogu braniti od optužbe za krivicu, tvrdnjom da nisu imale negativnih namera. Saznanje o tome koliko je obrazovanje na dominantnom jeziku kao medijumu bilo štetno za urođeničku i manjinsku decu i kako su nasilno pokušavali i često uspevali da ih asimiluju i jezički i kulturno (na primer, prisilnim prebacivanjem dece iz njihovih grupa u dominantnu grupu) bilo je prisutno među crkvenim i školskim vlastima skoro jedan ipo vek. Rezultati istraživanja postoje već skoro jedan vek, a čak i moderna istraživanja datiraju od pre najmanje pedeset godina, od vremena kada je UNESCO objavio klasično delo *The use of vernacular languages in education* (Upotreba dijalekata u obrazovanju) iz 1953. godine, koja je kao smernica odnedavno zamenjena UNESCO-vom, gore pomenutom knjigom, *Education in a multilingual world* (Obrazovanje u višejezičnom svetu) objavljenom 2003. Znanje i naučna istraživanja postoje; na Savetodanom komitetu je sada da ih upotrebi, da bi nagovorio nevoljne države da garantuju i sprovedu osnovna jezička ljudska prava u obrazovanju u vezi sa manjinskom decom, a koja deca koja govore dominantni jezik smatraju da im pripadaju.

Običnim manjinskim roditeljima je takođe teško da saznaju dovoljno o obrazovnim i lingvističkim istraživanjima da bi zahtevala prava koja su kontra-intuitivna. Predstavnici školskih vlasti dominantne grupe (a ponekad čak i

njihovi predstavnici) mogu obmanjivati roditelje da veruju rešenjima koja se zasnivaju na zdravom razumu ili ih navoditi da misle da moraju da biraju između dva jezika: ili maternji jezik i identitet ili dominantni jezik i posao. Ova nepotrebna ili-ili rešenja, umesto aditivnog rešenja oba – i, su isuviše jednostavna. Kada roditelji imaju dovoljno relevantnog znanja zasnovanog na istraživanjima o dugoročnim posledicama različitih izbora, i razumeju teorijsku osnovu aditivne nastave, većina bira rešenja koja su zasnivaju na maternjem jeziku kao medijumu. To se veoma jasno može videti među onim (i imigrantskim i nacionalnim – vidi članke Peura i Skutnabb-Kangas, eds. 1994) manjinama i urođeničkim narodima koji su sada, kao Samiji u Norveškoj i Finskoj, zahtevali i dobili neka prava (Magga, 1995) i imaju sopstvene škole (vidi Aikio-Puoskari i Skutnabb-Kangas, 2002). Roditelji treba da imaju ljudsko pravo na dovoljno predznanje kako bi pravili izbore na osnovu informacija, a kada jednom donesu odluke, treba da postoji alternativa. Savetodavni komitet može da podrži širenje informacija i može da ponudi izbore i alternative.

Sve ovo, kada je reč o preporukama znači, da Savetodavni komitet, pre nego što donese svoje preporuke, treba da ima odgovarajuće mogućnosti i u pogledu vremena i finansijskih sredstava, u razmotranju pitanja kojima se bavi u tematskim blokovima, što će mu dati priliku da stekne osnovno stručno istraživačko znanje koje je potrebno kao osnova u svim multidisciplinarnim oblastima. Takođe mu je potrebno vreme za mirne rasprave i razmišljanja o preporukama, uključujući procenu dejstva koje različite alternative imaju na obrazovna prava i školski uspeh manjinske dece. To je jedini način da se u preporuke unese više jasnoće i doslednosti, umesto neodlučnosti, neizvesnosti i konfuzije koje su, uprkos dobrim namerama i naporom radu, očigledni u nekim od preporuka Savetodavnog komiteta. Početak sa temom obrazovnih jezičkih ljudskih prava bi mogao biti odgovarajući i neodložan prvi tematski blok.

Htela bih da podsetim one koji možda smatraju da su neki delovi mog teksta donekle uznemirujući, na ono što je Edvard Said, jedan o najvećih intelektualaca našega vremena i čovek koji je preminuo pre nekoliko nedelja, imao da kaže o ulozi intelektualaca:

[Intelektualac] nije ni mirotvorac ni graditelj konsenzusa, već neko čije je čitavo biće zasnovano na kritičkom smislu, smislu da odbije prihvatanje gotovih formula ili unapred skrojjenih klišeja ili uglađenih, oduvek-dobro-prilagodljivih potvrda onoga što imaju da kažu i onoga što čine moćni ili konvencionalni. Oni nisu samo pasivno nevoljni, već aktivno voljni da na taj način javno govore (Said, 1994: 17).

Intelektualac je individua obdarena sposobnošću da zastupa, ovaploćuje, jasno izražava poruku, gledište, stav, filozofiju ili mišljenje za javnost i pred javnošću. I ta uloga ima oštrinu i ne može se odvijati bez osećaja da je neko postavljen da javno postavlja nezgodna pitanja, da se suprotstavlja pravovernim i dogmi (pre nego da ih proizvodi), da bude neko koga ne mogu lako kooptirati ni vlada ni korporacije... Najmanje od svega, intelektualac treba da bude prisutan kako bi se njegova publika osećala dobro: suština je ne biti nezgodan, oprečan, čak neprijatan (ibid.: 9-10).

**Epilog –
Etika i naučno
istraživanje**

Za mene se ne dovodi u pitanje da li intelektualac pripada istoj strani na kojoj su slabi i nezastupljeni." (Ibid.: 27)

Oni su za Saida

ljudska bića za koje se smatralo da imaju podređen status, manjine, mali narodi i države, inferiorne kulture i rase (ibid.: 27)

Za Saida je „uloga modernog intelektualca" u istinu „osporavanje preovlađujućih normi" (ibid.: 27).

Bibliografija

- Aikio-Puoskari, Ulla and Skutnabb-Kangas, Tove. „When few under 50 speak the language as a first language: linguistic (human) rights and linguistic challenges for endangered Saami languages" /Kada samo nekolicina ispod 50 govori jezik kao svoj maternji: jezička (ljudska) prava i jezički izazovi za ugrožene Sami jezike" / u Helandar, Nils Oyvind (ed.). xx *Guovdageaidnu/ Kautokeino*: Sami Instituhhta/Nordic Saami Institute.
- Alfredsson, Gudmundur (2000). „A frame with an incomplete painting, comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures" / Okvir sa nedovršenom slikom: poređenje Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina sa međunarodnim standardima i procedurama monitoringa/ u *International Journal on Minority and Group Rights*, 7:41-304.
- Baker, Colin (1993). *Foundations of Biligual Education and Bilingualism*, /Osnove dvojezičnog obrazovanja i dvojezičnosti/ Clevedon and Philadelphia: Multilingual Matters.
- Baker, Colin and Prys Jones, Sylvia (1998). *Encyclopedia of Bilingualism and Bilingual Education*, / Enciklopedija dvojezičnosti i dvojezičnog obrazovanja/ Clevedon/Philadelphia: Multilingual Matters.
- Collier, Virginia P. (1989). „How long? A synthesis of research on academic achievement in a second language" /Koliko dugo: sinteza istraživanja o akademskom uspehu na drugom jeziku/ u *TESOL Quarterly*, 23, 509-531.
- Collier, Virginia P. (1987). „Age and rate of acquisition of second language for academic purposes" /Uzrast i stopa usvajanja drugog jezika za akademske svrhe/ u *TESOL Quarterly*, 21, 617-641.
- Collier, Virginia P. and Thomas, Wayne P. (2002). „Reforming Education Policies for English Learners Means Better Schools for All" /Reforma politike obrazovanja za one koji uče engleski znači bolje škole za sve/ u *The State Educational Standards*, 3:1, 30-36.
- Cummins, Jim (1989). *Empowering Minority Students*, (Osnajivanje manjinskih studenata/ Sacramento, California Association for Bilingual Education.
- Cummins, Jim (1991). „The development of bilingual proficiency from home to school: A longitudinal study of Portuguese-speaking children" /Razvoj veštine dvojezičnosti od kuće do škole: longitudinalna studija o deci čiji je maternji jezik portugalski/ u *Journal of Education*, 173 (2), 85-98.
- Cummins, Jim (1992a). „Bilingual Education and English Immersion: The Ramirez Report in Theoretical Perspective" /Dvojezično obrazovanje i

imerzija engleskog: Ramirezov izveštaj u teoretskoj perspektivi/ u *Bilingual Research Journal*, 16:1-2, 91-104.

- Cummins, Jim (1994a). „The discourse of disinformation: the debate on bilingual education and language rights in the United States”/Diskurs o dezinformaciji: rasprava o dvojezičnom obrazovanju i jezičkim pravima u Sjedinjenim Država/ u Skutnabb-Kangas and Phillipson (eds), 159-177.
- Cummins, Jim (1995). „Reflection on the European Schools Model in relation to French Immersion Programs in Canada”/Refleksije o evropskom modelu škola u odnosu na francuske imerzivne programe u Kanadi/ u Skutnabb-Kangas (ed), 159-168.
- Cummins, Jim (1996). *Negotiating Identities: Education for Empowerment in a Diverse Society/Pregovori o identitetima: obrazovanje za osnaživanje u društvima sa različitostima/* Ontario, California: California Association for Bilingual Education.
- Cummins, Jim (2000). *Language, Power, and Pedagogy: Bilingual Children in the Crossfire / Jezik, moć i pedagogija: dvojezična deca u unakrsnoj vatri/* Clevendon, UK: Multilingual Matters.
- Cummins, Jim and Corson, David (eds) (1997). *Bilingual Education,/ Dvojezično obrazovanje/*Volume 5. *Encyclopedia of Language and Education*, Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers.
- Dolson, David and Lindholm, Kathryn (1995). „World class education for children in California: a comparison of the two-way bilingual immersion and European School model”/ Obrazovanje svetskog nivoa za decu u Kaliforniji: poređenje dvosmerne dvojezične imerzije i evropskog školskog modela/ u Skutnabb-Kangas, Tove (ed.). *Multilingualism for All*, Lisse: Swets and Zeitlinger, 69-102.
- Eide, Asbjorn (1990). *Possible Ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, /Mogući načini i sredstva kao pomoć mirnom i konstruktivnom rešenju problema koji se tiču manjina/* Izveštaj o napredovanju dostavljen Potkomisiji za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina, na 42. zasedanju (E/CN.4/Sub.2/1990/46). New York: Ujedinjene nacije.
- Eide, Asbjørn (1991). *Preliminary report submitted to United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities in its 43rd session /Preliminarni izveštaj dostavljen Podkomisiji Ujedinjenih nacija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina na njegovom 43. zasedanju/* (E/CN.4/Sub.2/1991/43). New York: Ujedinjene nacije.
- Eide, Asbjørn (1993). *Possible ways and means to facilitate the peaceful and constructive solution of problems involving racial minorities/Mogući načini i sredstva za pomoć mirnom i konstruktivnom rešenju problema sa manjinama/* E/CN.4/Sub.2/1993/34 and Add. 1-4. New York: Ujedinjene nacije.
- Eide, Asbjørn (1994). *New approaches to minority protection/Novi pristupi manjinskoj zaštiti/* London, Minority Rights Group International.
- Haške preporuke o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje i objašnjenje, oktobar 1996, The Hague; za korišćenje za Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a, Maksa van der Štula. <http://www.osce.org/hcnm/>.
- Herman, Edward S., and Chomsky, Noam (1988). *Manufacturing Consent: the Political Economy of the Mass Media/Proizvodnja saglasnosti: politička ekonomija medija/* New York: Pantheon.

- Hettne, Björn (1987). *Etniska konflikter och internationella relationer/Etnički konflikti i međunarodni odnosi/*. Rapport 6 fran DEIFO. Stockholm> DEIFO (Delegationen för invandrarforskning).
- Hettne, Björn (1990). *Development Theory and the Three Worlds, /Razvojna teorija i tri sveta/* Harlow: Longman.
- Huss, Leena (1999). *Reversing Language Shift in the Far North. Linguistic Revitalization in Scandinavia and Finland. /Preusmeravanje promene jezika na Dalekom Severu: Jezička revitalizacija u Skandinaviji i Finskoj/* Acta Universitatis Upsaliensis. Studia Uralica Upsaliensia 31. Uppsala: Uppsala University.
- Huss Leena, Camilleri, Antoinette i King, Kendal (eds) (2003). *Transcending Monolingualism: Linguistic Revitalisation in Education, /Prevazilaženje jednojezičnosti: jezička revitalizacija u obrazovanju/* Series Multilingualism and linguistic diversity. Lisse: Swets and Zeitlinger.
- Lindholm, Kathryn J. (1997). "Two-Way Bilingual Education Programs in the United States" /Dvosmerni dvojezični obrazovni programi u Sjedinjenim Državama/ u Cummins, Jim and Corson, David (eds) (1997). *Bilingual Education*, Volume 5. *Encyclopedia of Language and Education*. Dordrecht, Boston and London: Kluwer Academic Publishers, 271-280.
- Lindholm-Leary, Kathryn J. (2001). *Dual Language Education, /Dvojno jezičko obrazovanje/* Clevedon, Buffalo, Toronto and Sidney: Multilingual Matters.
- Magga, Ole Henrik (1994). The Sami Language Act. /Zakon o Sami jeziku/ u Skutnabb-Kangas, Tove and Phillipson, Robert (eds), *Linguistic Human Rights. Overcoming linguistic discrimination*, Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 219-233.
- May, Stephen and Hill, Richard (2003). *Bilingual/Immersion Education: Indicators of Good Practice, /Dvojezično/imerzivno obrazovanje: pokazatelji dobre prakse/* Milestone Report 2. Hamilton: Wilf Malcolm Institute of Educational Research, School of Education, University of Waikato.
- May, Stephen, Hill, Richard and Tiakiwai Sarah (2003). *Bilingual/ Immersion education: Indicators of Good Practice/ Dvojezično/imerzivno obrazovanje: pokazatelji dobre prakse/* Milestone Report 1.
- Peura, Markku and Skutnabb-Kangas, Tove (eds) (1994). "Man kan vara tvalaendare också". *Den Sverigenfinska minoritetens vag fran tzystnad till kamp*. (Čovek može imati dve domovine: put švedsko-finske manjine od tišine do borbe) Sverigefinlandarnas Arkiv, Stockholm.
- Phillipson, Robert (2003). *English-Only Europe? Challenging Policy/Evropa u kojoj se govori samo engleski; osporavanje jedne politike/* London: Routledge.
- Ramirez, J. David (1992). *Executive Summary /Izveštaj u/: Bilingual Research Journal*, 16 (1 and 2), 1-62.
- Ramirez, J. David, Pasta, David J., Yuen, Sandra D., Billings, David K. and Ramey, Dena R. (1991). *Longitudinal study of structured immersion strategy, early-exit, and late-exit biligual education programs for children /Longitudinalna studija struktuisanja imerzivne strategije, kratki i duži dvojezični obrazovni programi za decu/* (Vols 1-2), San mateo, CA: Aguirre International.

- Ramirez, J. David, Yuen, Sandra D. and Ramey, dena R. (1991). *Executive Summary: Final report: Longitudinal study of structured immersion strategy, early-exit and kate-exit transitional bilingual education programs for language-minority children*, Submitted to the U.S. Department of Education, /Izveštaj: Longitudinalna studija struktuisanja imerzivne strategije, kratki i duži dvojezični obrazovni programi za decu, dostavljeno Ministarstvu SAD za obrazovanje/ San Mateo, CA: Aguirre International.
- Said, W. Edward (1994). *Representations of the intellectual* /Predstavljanje intelektualca/ London: Vintage.
- Sieghart, Paul (1983). *The international law of human rights*, /Međunarodno pravo ljudskih prava/ Oxford: Oxford University Press.
- Skutnabb-Kangas, Tove (1984). *Bilingualism or not – the education of minorities/Dvojezičnost ili ne – obrazovanje manjina/* Clevedon, Avon: Multilingual Matters.
- Skutnabb-Kangas, Tove (1987). *Are the Finns in Sweden an Ethnic Minority? Finnish Parents Talk about Finland and Sweden, /Da li su Finci u Švedskoj etnička manjina; finski roditelji pričaju o Finskoj i Švedskoj/* Istraživački projekat "The Education of the Finnish Minority in Sweden"/Obrazovanje finske manjine u Švedskoj/ Radni dokument br. 1. Roskilde: Roskilde University Centre, Institute VI.
- Skutnabb-Kangas, Tove (2000). *Linguistic genocide in education – or worldwide diversity and human rights?/Jezički genocid u obrazovanju- ili diverzitet svetskog obima i ljudska prava?/* Mahwah, New Jersey and London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Skutnabb-Kangas, Tove (20002). "Linguistic human rights in education and Turkey – some international comparisons"/Jezička ljudska prava u obrazovanju i Turska – neka međunarodna poređenja/ plenarno predavanje na Međunarodnoj konferenciji o Kurdima, Evropska unija i Turksa, Copenhagen, Danska 14. oktobar 2002. Na <http://www.kurdistan.nu/english/toe.htm/>. In Danish: Sproglige rettigheder i undervisning og Tyrkiet – nogle internationale sammenligninger. /Dokumenter fra International Conference om Kurdere, EU og Tzrkiet, 14-15 oktober 2002. Kobenhavn: KOMKAR (Den Kurdiske Forening) and AIF (Arbejderbeaegelsens Internationale Forum), 20-41.
- Skutnabb-Kangas, Tove and Bucak, Sertac (1994). "Killing a mother tongue – how the Kurds are deprived of linguistic human rights"/Ubijanje maternjeg jezika – kako su Kurdi lišeni jezičkih ljudskih prava/ u Skutnabb-Kangas, Tove and Phillipson, Robert (eds.), u saradnji sa Mart Rannut, *Linguistic Human Rights. Overcoming Discrimination. Contributions to the /Jezička ljudska prava. Prevazilaženje diskriminacije. Radovi za Sociologija jezika 67/*, Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 347-370.
- Skutnabb-Kangas, Tove and Garcia, Ofelia (1995). "Multilingualism for All – General Principles?" /Višejezičnost za sve – opšti principi?/ In Tove Skutnabb-Kangas (ed.), *Multilingualism for All*, Lisse: Swets and Zeitlinger, Series "European Studies on Multilingualism", 221-256.
- Skutnabb-Kangas, Tove (ed.) (1995). *Multilingualism for All /Višejezičnost za sve /* Serija "European Studies on Multilingualism", Lisse, Holandija: Swets and Zeitlinger.
- Stavenhagen, Rodolfo (1990). *The Ethnic Question. Conflicts, Development, and Human Rights* /Etničko pitanje. Konflikti, razvoj i ljudska prava/ Tokyo: United Nations University Press.

- Stavenhagen, Rodolfo (1995). "Cultural rights and universal human rights" / Kulturna prava i univerzalna ljudska prava/ u Eide, Absjorn, Krause, Catarina and Rosas, Allan (eds) 1995, *Economic, Social and Cultural Rights. A textbook /Privredna, socijalna i kulturna prava – udžbenik/* Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 63-77.
- Stavenhagen, Rodolfo (1996). "Self-Determination: Right or Demon?"/ Samoodređivanje: pravo ili đavo?/ u Clark, Don and Williamson, Robert (eds), *Self-Determination: International Perspective/Samo-određivanje: međunarodne perspektive/* London: The Macmillan Press, 1-11.
- Thomas, Wayne P. and Collier, Virginia (2002). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long term Academic Achievement Report/Državna studija o školskom uspehu za izveštaj o akademskom uspehu studenata pripadnika jezičkih manjina/ Projekat 1:1.* Fairfax, Virginia: VREDE, George Mason University, <http://www.crede.ucsc.edu/>.
- Thomas, Wayne P. and Collier, Virginia P. (2002). *A National Study of School Effectiveness for Language Minority Students' Long Term Academic Achievement/ Državna studija o školskom uspehu za izveštaj o akademskom uspehu studenata pripadnika jezičkih manjina/* George Mason University, CREDE (Center for Research on Education, Diversity and Excellence). http://www.crede.ucsc.edu/research/llaa/1.1_final.html/.
- Thornberry, Patrick (1997). "Minority Rights" /Prava manjina/ u Academy of European Law (ed.). *Collected Courses of the Academy of European Law/ Zbirka predavanja na Akademiji za evropsko pravo/* Tom VI. Knjiga 2, 307-390. Holandija: Kluwer Law International.
- Thornberry, Patrick and Gibbons, Dianna (1997). "Education and Minority Rights: a Short Survey of International Standards"/Obrazovanje i manjinska prava: kratak pregled međunarodnih standarda/ u *International Journal on Minority and Group Rights. Special Issue on the Education Rights of National Minorities*, 4:2, 1996/1997, 115-152.
- UNESCO 2003a. *Education in a multilingual world, /Obrazovanje u višejezičnom svetu/* UNESCO Education Position Paper. Paris: UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/12978e.pdf/>.
- UNESCO 2003b. *Language Vitality and Endangerment/Jezička vitalnost i ugroženost/* UNESCO Ad hoc ekspertska grupa o ugroženim jezicima. Odeljenja za nematerijalna kulturna dobra, odobren 13. marta 2003. od strane učesnika Međunarodnog ekspertskeg sastanka o programu UNESCO-a za očuvanje ugroženih jezika, Languages, UNESCO, Paris-Pontenoy, 10-12. mart 2003.
- UNESCO 2003c. *Recommendations for Action Plan/Preporuke za akcioni plan/* Međunarodnog ekspertskeg sastanka o programu UNESCO-a za očuvanje ugroženih jezika Languages UNESCO, Paris-Fontenoy, 10-12. mart 2003.
- Van der Stoel, Max (1999). "Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE area" /Izveštaj o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u OEBS regionu/i Aneks. Odgovori država ugovornica OEBS –a. Hag: OEBS Visoki komesar za nacionalne manjine.

Nekoliko definicija Imerzivni program je onaj po kom deca jezičke većine sa maternjim jezikom na visokom nivou dobrovoljno biraju (između postojećih alternativa) da pohađaju nastavu na medijumu jednog stranog (manjinskog) jezika, u

razredima u kojima većina dece govori samo isti maternji jezik (ali vidi dole), gde je nastavnik dvojezičan, tako da na početku deca mogu koristiti sopstveni jezik i gde ne postoji opasnost da se njihov maternji jezik ne razvija ili zameni jezikom nastave – aditivna situacija učenja jezika (Skutnabb-Kangas, 2000. godine, Kvadrat sa definicijom br. 8.6).

Program očuvanja jezika ili **program zaštite jezika** je program u kome deca jezičke manjine (često sa znanjem maternjeg jezika na niskom nivou) dobrovoljno biraju (između postojećih alternativa) da stiču nastavu kroz medijum svog maternjeg jezika, u razredima samo sa manjinskom decom istog maternjeg jezika, gde je nastavnik dvojezičan (što je skoro uvek slučaj sa imigrantskim i izbegličkim manjinama i urođeničkim narodima; ne uvek (ali često) u istoj meri u slučaju nacionalnih manjina) i gde dobijaju kvalitetnu nastavu na većinskom jeziku kao drugom/stranom jeziku, koju im takođe predaje dvojezični nastavnik (Skutnabb-Kangas, 2000, Kvadrat sa definicijom br. 8.5).

Model **segregacije** je program u kome su deca jezičke manjine sa znanjem maternjeg jezika na niskom nivou primorana da pohađaju nastavu na medijumu svog sopstvenog maternjeg jezika, u razredima u kojima su samo manjinska deca (istog maternjeg jezika), gde nastavnik može da bude jednojezičan ili dvojezičan, ali koji je često slabo obučen, gde je razred/škola slabije opremljena i ima manje sredstava od razreda/škola za decu dominantne grupe (vidi Kvadrat sa definicijom 6.9) i gde je nastava dominantnog jezika kao drugog/stranog jezika slabog kvaliteta ili je uopšte nema (Skutnabb-Kangas, 2000, Kvadrat sa definicijom br. 8.3).

Submerzivni ili **plivaj-ili-potoni** model je program u kome su deca jezičke manjine sa znanjem maternjeg jezika na niskom nivou prinuđena da prihvate nastavu na medijumu stranog većinskog/zvaničnog jezika na visokom nivou, u razredima u kojima je jezik nastave neke dece maternji jezik na kome se izvodi nastava, gde nastavnik ne razume maternji jezik manjinske dece i gde većinski jezik ugrožava maternji jezik (MJ) manjinske dece, koji je izložen opasnosti da se odbaci ili zameni (MJ se ne uči (na visokom nivou): MJ se „zaboravlja”; MJ se ne razvija jer je deci zabranjeno da ga upotrebljavaju ili su primorana da ga se stide) - situacija suptraktivnog učenja jezika (Skutnabb-Kangas, 2000, Kvadrat sa definicijom br. 8.2).

[U] *suptraktivnom učenju jezika*, nov (dominantan/većinski) jezik se uči *na štetu* maternjeg jezika koji se odbacuje, što ima za posledicu diglosičnu situaciju, a ponekad i zamenjuje. Kao rezultat učenja, ukupan jezički repertoar osobe ne ukazuje na (veliki) napredak. Koncept izvorno potiče od Volasa Lamberta (1975).

[U] *aditivnom učenju jezika*, nov jezik se uči kao *dodatak* maternjem jeziku koji nastavlja da se koristi i razvija. Ukupan jezički repertoar osobe se proširuje (Skutnab-Kangas, 2000, Kvadrat sa definicijom br. 2.2).

Dvosmerni dvojezični (dvojno jezički) (takođe nazvan u SAD „dvojno imerzivni” - vidi 8.3.1 zbog čega je to pogrešan naziv) modeli su modeli sa

približno 50% većinskih i 50% manjinskih učenika (istog maternjeg jezika) koji dobrovoljno biraju da im „kompletnu“ nastavu drži dvojezičan nastavnik, pre svega na manjinskom jeziku kao medijumu (model 90%-10%) ili na oba jezika kao medijumima (model 50%-50%), sa dominantnim jezikom koji se predaje kao predmet (na početku odvojeno za obe grupe: engleski maternji jezik za one koji izvorno govore engleski i engleski kao drugi jezik za one koji govore na jeziku manjine u SAD). Broj časova na dominantnom jeziku raste u svim modelima 90%-10%, u nekima do 40%-50% ili čak 60% u šestom stepenu, dok u modelu 50%-50% ostaje isti (nešto što ih zapravo stavlja u kategoriju tranzitivnih modela). Dvosmerni modeli, na taj način, kombinuju u jednoj učionici održivi model za manjine (naročito u modelu 90%-10%) i imerzivni model za većinu pri čemu se maksimalizuje kontakt na drugom jeziku kod obe grupe (Skutnab-Kangas, 2000, Kvadrat sa definicijom br. 8.37).

Tranzitivni program je program po kom se deca jezičke manjine sa maternjim jezikom na niskom nivou u početku podučavaju na svom maternjem jeziku kao medijumu nekoliko godina i po kom se maternji jezik predaje kao da nema suštinski značaj, već samo instrumentalnu vrednost. On se koristi samo da bi deca bolje naučila većinski jezik i da im se pruži određeno znanje o tematici (sadržaju) dok uče većinski jezik. U *kratkoročnim* programima deca se premeštaju u programe sa većinskim jezikom kao medijumom, čim su u stanju da u izvesnoj meri govorno funkcionišu na većinskom jeziku, u većini slučajeva nakon jedne ili dve, najčešće tri godine. U *dugoročnim* programima mogu nastaviti da stiču izvesno obrazovanje, ponekad do polovine školovanja, na J1 sve do 5-og ili 6-og razreda, a ponekad se maternji jezik može predavati kao predmet, čak i nakon toga (Skutnabb-Kangas, 2000, Kvadrat sa definicijom br. 8.3).

ZAVRŠNA SEDNICA

**Predsedavajući: Rainer Hofman Predsednik Savetodavnog
komiteta za Okvirnu konvenciju**



Zaključci – Radionica o učešću

Mark Veler

Direktor, Evropski centar za manjinska pitanja



Radionica o učešću, naravno, nije imala za cilj da dođe do bilo kakvih usaglašenih zaključaka i moj je zadatak ovde samo da sumiram neke od ključnih tačaka rasprave. Bez pokušaja da formulišem glavne tačke koje se već nalaze u izveštaju Izvestioca o ovom pitanju, želeo bih posebno da se usredsredim na tok jučerašnjih diskusija.

Opširnije su razmotrane tri načelne oblasti.

Jedna je uloga i mesto delotvornog učešća u oblasti ljudskih i manjinskih prava uopšte. Pitanje je odrediti da li je to realno pravo sa merodavnim sadržajem ili se radi o inspirativnom principu.

Kao drugo, daleko konkretnije, u većoj meri smo raspravljali o posebnim modalitetima za primenu i jačanje delotvornog učešća u javnom životu putem parlamentarnog zastupanja, konsultativnih mehanizama i drugih, a ja ću uskoro navesti neke od najvažnijih stvari u diskusiji. Naravno, u tom kontekstu smo posvetili dosta vremena odličnom uvodu u problematiku, kao i problemu lokalnih samouprava i veze između jačanja delotvornog učešća i decentralizovanih lokalnih samouprava.

Naša treća važna oblast interesovanja se, kao što svi znate, odnosila na kulturne, društvene i naročito ekonomske stvari. Alan Filips nas je uveo u vrlo važnu diskusiju o tome i ja ću joj posvetiti neko vreme dajući pregled nekih ključnih tačaka.

Najpre opšta pitanja: delotvorno učešće je osnovno pravo i njegovo obezbeđenje je ključni element za legitimnost političkih sistema država i ključni kriterijum dobrog upravljanja. Tokom sesije, većina govornika je naglašavala svoje razumevanje da manjinska prava nisu samo suštinski i užu deo ljudskih prava, već da su i član 13. i s njim u vezi odredbe, takođe, realno ljudsko pravo koje imaju definisan sadržaj i sasvim jasno značenje. Čak i ako formulisanje člana 15. odmah ne sugerišu specifičnosti očekivanog stepena primene u odnosu na ponašanje vlada, rad Savetodavnog komiteta nam je u zajednici sa državama sada pružio mnogo jasnije shvatanje stepena očekivanja koje imamo u odnosu na vlade. U tom kontekstu, ponovo je sugerisano da se Savetodavni komitet podstakne da razmotri da li je pravo vreme, po završetku prvog ciklusa monitoringa, započeti tematski rad o ovom pitanju. Postoji ogromna količina materijala koja bi se sada mogla analitički obraditi.

Ponovo se napominjalo da bi član 15. trebalo da čitamo u vezi sa drugim relevantnim odredbama, naročito sa članom 4, članom 4 (2) o punoj i efektivnoj ravnopravnosti, ali takođe i sa članom 7. Okvirne konvencije. Pomenuta je i činjenica da ne bi trebalo da zaboravimo ni druge instrumente ljudskih prava sa snažnom ekonomskom i društvenom dinenzijom. Tome ću se vratiti kasnije.

Diskusija je pokrenula veoma korisno opšte gledište, kojim se pokušala podvući razlika između prisustva i uticaja pripadnika nacionalnih manjina kada je reč o učešću. Primećeno je da samo prisustvo nacionalnih manjina na sednicama na kojima najvažniji institucionalni mehanizmi donose odluke nije dovoljno; umesto toga, treba zaista istražiti da li je postignut rezultat, da li je doprinos manjine delotvoran i da li osećaju da su dale svoj doprinos. Učešće uključuje obavezu donošenja rezultata: samo tako delotvorno učešće može postići svoj konačan cilj, odnosno osigurati različitim grupama unutar društva osećaj da imaju udela u donošenju političkih odluka, da ih slušaju i da mogu u punoj meri da učestvuju. Zbog toga mislim da je to bilo veoma korisno gledište.

Jedan od učesnika, sa posebnim iskustvom u delu Evrope koji se suočava sa teškoćama, izložio je ideju da vlade treba da imaju proaktivan pristup, odnosno da treba da naprave iskorak i proaktivno angažuju manjinske zajednice, nasuprot jednostavno uspostavljenim formalnim mehanizmima konsultacija. Ponekad manjinske zajednice nisu dovoljno dobro organizovane kada se radi o efektivnom artikulisanju njihovih interesa i pozicija, tako da bi proaktivno „skiciranje” njihovih gledišta od strane vladinih organa moglo da bude nešto što vredi podsticati.

Drugo glavno gledište tiče se ranog uključivanja predstavnika pripadnika nacionalnih manjina u stvaranje ne samo zakonodavnog okvira i institucija koje se bave manjinskim pitanjima, već i akcionih planova i vladinih programa. Prečesto gledamo kako vlade usvajaju planove, za koje se jedino možemo nadati da će biti dosledni akcioni planovi, a o kojima raspravljaju sa Evropskom komisijom, Savetom Evrope i drugim telima, objašnjavajući koje će dobre stvari preduzeti u vezi sa manjinskim zajednicama. Međutim, vrlo retko vidimo da se oni razvijaju u saradnji sa neposredno zainteresovanim zajednicama. Iz tog razloga se ponekad čini da su manjinski akcioni planovi usmereni ka manjinama, ali da ne predstavljaju proces razmene i dijaloga sa manjinskim zajednicama.

To ne uključuje samo formulisanje ovih akcionih planova, već takođe i proces istinski zajedničkog monitoringa. U proteklih deset godina, izdvojena su značajna sredstva za manjinska pitanja, naročito kada su u pitanju Romi. Ponekad se pitamo da li su ova sredstva zaista proizvela očekivane rezultate i da li bi možda bilo korisno u proces monitoringa i ocenjivanje akcionih planova, koje su vlade razvile da bi unapredile manjinska pitanja unutar svojih država, uključiti širi krug učesnika.

Na kraju, bilo je dosta diskusije o delokrugu lične primene Okvirne konvencije. Ja sam, kao izvestilac, ponovo izjavio da razumemo da je pristup Savetodavnog komiteta o ovom pitanju inkluzivan i fleksibilan. Bilo je i pitanja, od kojih je jedno: „Ali šta se dešava ako vlada ne prizna neku manjinsku zajednicu? Šta ona treba da radi?” Pretpostavljam da je odgovor trebalo da bude da se bori, ali je drugi odgovor koji mi je predložen bio, da se možda usredsredi na dostizanje prava, pre nego da preterano insistira na statusu kada je jasno da se formalan status ne može odmah postići.

Sada bih želeo da se osvrnem na modalitete jačanja delotvornog učešća u javnom životu i na specifične pristupe u ovom nastojanju. Diskutovali smo o pitanju da li je ili nije, uvek potrebno imati posebne manjinske stranke, kao sredstva i mehanizme za ostvarivanje političke zastupljenosti. Neki su dokazivali da je potrebno zastupati interese, a ne osobe. Mislim da je bilo izvesnih nedoumica među drugim učesnicima skupa, koji su smatrali da osoba koja nije pripadnik posebne manjine može ponekad, kao ekspert, zainteresovani građanin ili predstavnik vlade, zastupati važne manjinske interese. Ponekad, činjenica da predstavnici manjinskih zajednica treba sami da reprezentuju svoje interese, ima važno, simbolično ili šire značenje. To vodi ka ideji formalnog zastupanja manjinskog identiteta u političkom procesu od strane manjinskih stranaka. Naravno, to nikako ne sme umanjiti pristup i aktivan podsticaj koje takozvane „vodeće” stranke treba da pruže pripadnicima nacionalnih manjina, koji će ih zastupati.

Takođe smo primetili činjenicu da su, u nekim zemljama, manjinske stranke postigle položaje u vladi i na ministarskim mestima posredstvom koalicije sa vodećim političkim partijama. To je manjinama unutar ovih država obezbedilo važan način jačanja njihovog identiteta, obezbeđujući manjinskim zajednicama takođe da imaju osećaj sudelovanja u opštem upravljanju državom, a ne samo specifičnim oblastima od interesa za manjine. To je važna stvar.

Udubili smo se pomalo u pitanje da li je neophodna formalna proporcionalnost manjinske zastupljenosti u parlamentu. Ponovo se osvrćem na gledište koje sam razvio dok sam pisao ovaj izveštaj, imajući osećaj da proporcionalnost zvuči ambiciozno. Možda bi više odgovarao izraz „adekvatna zastupljenost”, jer je malo verovatno da se može uspostaviti bilo kakva formalna matematička veza između segmenata populacije i parlamentarne zastupljenosti. S druge strane, očekivalo bi se da veće manjinske zajednice budu zastupljene, i to dobro zastupljene, u izabranim telima, uključujući ona u kojima su veće manjine u nacionalnom parlamentu. U izveštaju i u mojoj jučerašnjoj prezentaciji, raspravljali smo o nekim putevima jačanja manjinskog uticaja na ovaj način.

Naglašena je potreba da se predstavnici brojčano malih ili rasutih manjina osposobe za zastupanje u predstavničkim telima i da se osigura da operativne prakse olakšaju njihovo delotvorno učešće u donošenju odluka.

U komentarima u vezi sa učešćem na lokalnom nivou, gospodin Slafkovski nam je dao vrlo važne uvide u praktično funkcionisanje uključivanja manjinskih zajednica u kreiranje politike putem izabranih i drugih tela na lokalnom nivou. Istakao je da klima prave lokalne saradnje može takođe imati uticaja na situaciju u celoj zemlji. Pomenio je da može doći do situacija u kojima domicilna država dotične manjine i matična država manjine u realnosti mogu imati problematične političke odnose, ali da saradnja i istinska kultura i duh zajedničkog rada na lokalnom nivou može pomoći prevazilaženju ovih širih tenzija i da sigurno može funkcionisati na način koji je od ovih tenzija izolovan.

Dozvolite mi da sada pređem na drugo pitanje, na koje smo se ponekad osvrnuli

i smatrali ga kontroverznim: formalna teritorijalna autonomija. Prezentovano je nekoliko uspešnih rešenja za formalnu autonomiju. Konstatovali smo nekoliko važnih tačaka kada postoji rešenja za formalne autonomije, naročito koja su ustavno utvrđena i u kojima postoje jasna podela vlasti i mehanizam razrešenja sporova u vezi sa ovlašćenjem centralnih vlasti i autonomnih oblasti. Takođe smo primetili, i mislim da je to sada sasvim dobro shvaćeno, potrebu da se osigura adekvatna zaštita i predstavljanje nedominantnih grupa unutar samih autonomnih oblasti: fenomen manjina unutar manjina.

Konstatovali smo da je tamo gde se formalna teritorijalna autonomija ne smatra prikladnom, ojačana lokalna samouprava, koja je malo više od razvijene lokalne uprave, uz primenu principa supsidijarnosti često imala veliki uspeh kao sredstvo da se upravne vlasti približe što je moguće bliže ljudima na koje odluke vlade utiču. Pokazalo se, međutim, da su adekvatna i transparentna sredstva takvih institucija ojačane lokalne samouprave, poput predvidljivosti i stabilnosti transfera sredstava, od presudnog značaja. Treba osigurati transparentnost u korišćenju tih sredstava od strane tih lokalnih vlasti da bi se izbegli sporovi između biračkih jedinica u lokalnim oblastima koje se mogu nadmetati za određene beneficije, koje proizilaze iz toga.

Takođe smo razmotrili kulturne ili neteritorijalne, kulturne autonomije ili neteritorijalne manjinske samouprave posebno relevantne u kontekstu teritorijalno rasutih osoba. Ponovo je data mala *opomena* da prethodna iskustva ukazuju da je, iz perspektive centralne uprave, potrebno ukazati poštovanje ovlašćenjima prenetim na ove funkcionalne autonomije i da postoji realna potreba da se ovim telima pruži prilika da obavljaju funkcije koje su na njih prenete. Pomenuto je da se to nije uvek u potpunosti sprovodilo. Ovde je ponovo ključ transparentna, regularna i predvidljiva dodela sredstava.

Postavlja se i pitanje transparentnosti i demokratskih praksi manjinskih organizacija koje same upravljaju ovim kulturnim autonomijama. Sugerisano je da bi možda bilo korisno imati kodeks ili vodič dobre prakse za ova tela, koje bi naravno trebalo da razviju sama tela ove vrste, pre nego neko spolja.

Gospodine Predsedavajući, dotakli smo na kratko i pitanje konsultativnih tela. Ono se mora utvrditi zakonodavstvom, uključujući jasno utvrđivanje njihovih ovlašćenja, uz detaljan opis formalnog uključivanja u zakonodavni proces u propisanim tačkama za izradu zakonodavstva. Ovde se ponovo nameće pitanje: „Da li njih zaista pretežno treba da čine lično predstavnici manjina ili je dovoljno ako njihove interese zastupaju eksperti ili drugi?” Ponovo, ličnog sam mišljenja da je to dobra praksa i da sledi Mišljenje Savetodavnog komiteta da u takvim konsultativnim telima ne treba da dominiraju oni koji na pravi i transparentan način lično ne zastupaju dotične nacionalne manjine. To se odnosi na članstvo i radne prakse ovih tela.

Gospodine Predsedavajući, što se tiče parlamentarnog zastupanja, bio sam malo neodlučan prilikom pominjanja principa proporcionalnosti. Međutim, u pogledu zastupanja u izvršnoj vlasti i javnim službama, mislim da su mnogo veća očekivanja u vezi sa reprezentativnim sastavom u javnim službama.

Sastav viših vladinih službi treba da bude približno proporcionalan sastavu populacije države. Neki su od nas smatrali, da bi za vlade moglo biti korisno, da u sledećem ciklusu državnih izveštaja daju konzistentnije informacije o tome kakav je stvarni odnos zastupljenosti manjina i broja stanovnika, naročito u osetljivim službama kao što su vojska, policija, pravosuđe i ljudska prava, gde je naročito važno osigurati da se i manjine osećaju da su zastupljene u samom sistemu.

Stavljen je snažan naglasak na korisnu ulogu institucija ombudsmana u sprovođenju obaveza koje se tiču nacionalnih manjina. Primećeno je da regionalne institucije ombudsmana mogu u nekim slučajevima, kada je reč o teritorijalno kompaktnim manjinama, biti korisne, mada moram priznati da sam, pre nedelju ili dve, prisustvovao skupu na kom su neki moćni nacionalni ombudsmani dokazivali da ne treba razvodniti takvu vlast i njen značaj i dozvoliti osnivanje regionalnih ombudsmana. Moje je lično mišljenje da je tamo gde postoje teritorijalno kompaktne manjine, korisno imati osobu koju poznaju lokalne zajednice i lokalne vlasti i koja se može direktno angažovati.

Dozvolite mi sada da se pozabavim ekonomskim, društvenim i kulturnim pitanjima. Mislim da je taj deo naših diskusija razjasnio izuzetno mnogo stvari. Činilo se da se svi slažu da je to ključna oblast ali da joj, što je dosta čudno, nije posvećeno mnogo pažnje u smislu zakonskih ovlašćenja ili korišćenja člana 15. i drugih relevantnih zahteva, Evropske socijalne povelje i Međunarodnog pakta o ekonomskim i socijalnim pravima, da bi se izgradio bolji mehanizam za unapređivanje vladinih akcija u vezi sa ekonomskom dimenzijom, budući da ona utiče na manjine. Mislim da je nesporno da ekonomska obespravljenost ima veoma važnu ulogu u smislu isključivanja od strane države, sa čim manjine često imaju iskustva ili to osećaju, a to za uzvrat dovodi do drugih teškoća.

Alan Filips je pomenuo da su ekonomska prava od velikog značaja u stvaranju osećaja dostojanstva i slobode izbora, kako se izrazio, da bi se prevazišlo osećanje zavisnosti pripadnika nacionalnih manjina.

Smatralo se da se jedan od prvih koraka u pravcu bavljenja tim problemom danas, odnosi na statistiku i oprezan monitoring. U državnim izveštajima i drugim instrumentima, ali isto tako i u alternativnim izveštajima koje podnose nevladine organizacije, prečesto uviđamo da su informacije o ekonomskoj dimenziji veoma površne i da nisu izložene na konzistentan način koji bi Savetodavni komitet zaista mogao koristiti. Ponovo, ni vlade ni NVO, ne pružaju informacije koje bi mogle biti od neposredne koristi.

Mislili smo da bi to bio prvi korak. Brojke se zaista moraju nadzirati, možda uključivanjem pripadnika nacionalnih manjina i možda u skladu sa opštom metodologijom, o kojoj bi se u Savetu Evrope ili negde drugde mogli dogovoriti, tako da se može porediti na način koji bi nam omogućio da formiramo mišljenja o progresu koji je država načinila za vreme ciklusa monitoringa, u vezi sa ekonomskom dimenzijom.

Upravo sam pomenuo da je po mom mišljenju većina učesnika diskusije više puta naglasila potrebu za ranim uključivanjem manjinskih zajednica u izradu

programa pomoći za razvoj, programa međunarodne podrške ili vladinih programa namenjenih jačanju ekonomskih mogućnosti ovih zajednica. Raspravljalo se o činjenici da smo, povremeno, otkrivali da su oblasti naseljene manjinama ekonomski marginalizovane, kao što je to slučaj sa pograničnim oblastima, graničnim zonama, unutrašnjim gradskim regionima i tako dalje. Primećeno je da se na države vrši poseban pritisak u vezi sa ovim zajednicama kako bi se načinili posebni naponi u korist ovih zajednica u nepovoljnom položaju.

Takođe je primećeno da susedne države mogu odigrati pozitivnu ulogu u pogledu prekogranične trgovine. Na isti način, priliv novca iz inostranstva u nekim slučajevima može imati pozitivan ekonomski uticaj.

Jedan je član radnog predsedništva kritikovao činjenicu da ni sam Savetodavni komitet nije posvetio dovoljno pažnje ekonomskoj dimenziji. Čini mi se da je to verovatno istina, ali sam takođe sasvim ubeđen da će Savetodavni komitet u drugom krugu monitoringa, biti podstaknut željom da stavi pun akcenat na ovu dimenziju.

Rezimirajući sesiju, dozvolite mi da kratko pomenem još nekoliko pitanja koja su bila pomenuta. Sloboda osnivanja preduzeća, pristup zemlji, pravo na sopstvenu zemlju, ali takođe i na korišćenje zemlje, sve su to pitanja od naročitog značaja za nacionalne manjine. Privatizacija je takođe problem i ponekad se smatralo da su u zemljama tranzicije manjinske zajednice isključene iz kruga onih koji su imali koristi od privatizacije. Takođe je primećeno da međunarodni i domaći razvojni program ne smeju da jačaju postojeće disparitete, već da pomognu njihovom prevazilaženju.

Druge teme su obuhvatile indirektnu diskriminativnu praksu koje se odnose na ekonomske mogućnosti, kulturne činioce, obrazovne mogućnosti koje mogu da nedostaju, nedostatak mobilnosti i zahteve za državljanstvom. Postavljeno je pitanje da li prilikom monitoringa ekonomske dimenzije, treba pratiti i rod odnosno godište, što je po meni važna stvar.

Na kraju je postavljeno pitanje, u svetlu ove vrlo sadržajne diskusije o ekonomskoj dimenziji, da li bi trebalo uložiti više energije, ne samo u tematski komentar od strane Savetodavnog komiteta, već takođe i u vodiči ka dobroj praksi, koji može biti detaljniji u vezi sa pitanjima postavljenim u vezi sa ekonomskom participacijom. To bi mogla biti korisna inicijativa.

Moj lični zaključak povodom naših diskusija je da se prilikom razmatranja državnih izveštaja, a sada ih ima u velikom broju, u pogledu člana 15, stvara slika u kojoj se nude sva pitanja i sva pomoćna sredstva predložena u Preporukama iz Lunda u vezi sa delotvornim učešćem. Dokazalo se da se član 15. sprovodio na takve, ponekad sasvim napredne načine. Međutim, istina je i to, da je to kombinovana slika izgrađena izborom najboljih praksi iz različitih pojedinačnih nacionalnih izveštaja, što ne znači da svaka ili bilo koja pojedina država ispunjava sve tačke u dobrim praksama u odnosu na političko učešće.

Moj je lični zaključak da će u sledećem krugu monitoringa, podsticanje država

i vlada da osiguraju da same, u sopstvenim praksama, pokriju sve glavne elemente političkog učešća posredstvom odgovarajućih mehanizama i institucija i kroz postojeće strukture politička učešća, biti izazov za Savetodavni komitet. To se mora postići u pogledu svih ranije prodiskutovanih elemenata, parlamentarne zastupljenosti državne strukture, zastupljenosti u izvršnim telima i tako dalje. To znači da postoji način da se osigura, da se najbolje prakse koje smo sada identifikovali u državama, za pet godina odraze na svaku pojedinačnu državu, kada ćemo imati sledeću godišnjicu.

Zaključci – Radionica za medije

Karol Jakubovič

Ekspert, Nacionalni savet Poljske za elektronske medije; zamenik predsedavajućeg, Upravni odbor za medije, Savet Evrope

Na radionici za medijska pitanja se diskutovalo o izveštaju Izvestioca u svetlu dve najrelevantnije odredbe Okvirne konvencije, članova 6. i 9. i njihovih tumačenja u Mišljenjima Savetodavnog Komiteta i Rezolucijama Komiteta ministara.

Na početku diskusije, govornici su istakli da u našim društvima važnost medija stalno raste i da je njihova uloga odlučujuća za budućnost manjina i njihovih jezika. Zbog toga se smatralo važnim da se u monitoringu Okvirne konvencije, pitanjima medija posveti posebna pažnja.

Glavni zaključci sadržani u mom izveštaju – uključujući, između ostalog, poziv za jasnijom definicijom onoga što treba da se podrazumeva pod „pristupom” medijima od strane Savetodavnog komiteta i potrebu da se više istakne mesto manjinskih pitanja u Rezolucijama Saveta ministara – ponavljali su se u jednom broju komentara tokom debate.

Osim toga, učesnici su izložili nekoliko dodatnih komentara i sugestija, o kojima bih sada želeo da dam opšti pregled.

Izraženo je opšte priznanje radu Savetodavnog komiteta o pitanju medija, a na njegovu ulogu u razjašnjavanju sadržaja članova 6. i 9. se gledalo kao na suštinsku. Brojni detaljni komentari o medijima u Mišljenjima su ocenjeni kao katalizatori za dalje akcije i korisno oruđe u radu na domaćem nivou.

Međutim, neki su učesnici zatražili proaktivniju ulogu Savetodavnog komiteta na ovom polju. Smatralo se da bi u nekim slučajevima Savetodavni komitet mogao da donese opštitu procenu politika manjinskih medija u dotičnim državama, kao dodatak svog fokusa na posebne probleme primene i da bi formulacija preporuka mogla da bude energičnija. Osim toga, Savetodavni komitet se podstiče da češće citira relevantne Preporuke Komiteta ministara i drugih instrumenata »mekog prava« koji se tiču medijskih pitanja.

Takođe je primećeno da su Mišljenja Savetodavnog komiteta sadržavala



izvestan broj elemenata koji se mogu razvijati i pretočiti u opštije formulacije. S tim u vezi je naglašeno, da bi tematski rad kao dodatak programu Savetodavnog komiteta, kada mu se pridodaju dodatna sredstva, doneo rezultate i na polju medija.

Primećeno je da je jedan od opštih problema koji komplikuje zadatak monitoringa Savetodavnog komiteta bio nedostatak statistike, naročito o sadržaju emitovanih programa. Neki od učesnika su istakli potrebu da se podrži kontinuirani, detaljan monitoring na lokalnom nivou, čiji bi se rezultati mogli koristiti u procesu monitoringa. Izraženo je žaljenje što takve inicijative monitoringa na nacionalnom nivou uglavnom dobijaju podršku samo u zemljama koje se suočavaju sa nasilnim konfliktima ili koje su upravo izašle iz njih. U širem smislu, sugerisano je da, u cilju dobijanja kvalitetnijih podataka za proces monitoringa, Savetodavni komitet treba da dostavi konkretnija pitanja iz ove oblasti državama koje izveštavaju (uključujući pitanja o politikama države u odnosu na manjine i medije), pre podnošenja budućih državnih izveštaja.

Nekoliko učesnika je istaklo važnost povećanja uloge nacionalnih manjina ne samo u njihovim sopstvenim medijima, već takođe i u vodećim medijima, koji često izveštavaju o manjinskim pitanjima bez konsultacija sa dotičnim osobama i samo u kontekstu negativnih vesti. Nekoliko govornika je navelo da u monitoringu Okvirne konvencije treba posvetiti posebnu pažnju opasnosti od „getoizacije“ manjinskih medija, dok je nekoliko učesnika primetilo da su u nekim zemljama manjinski i većinski mediji skloni davanju potpuno različitih slika o istim događajima.

Radna grupa je na široko raspravljala o tome koja bi sredstva bila najbolja za bavljenje različitim negativnim pojavama – identifikovanim u Mišljenjima Savetodavnog komiteta – u medijskom sadržaju, poput negativnih stereotipa u prikazivanju manjina, neopravdanog pominjanja etniciteta u izveštajima o zločinima i anti-manjinskih novinarskih naslova. Naglašeno je da, iako sloboda izražavanja mora biti polazna tačka, ovaj princip ne isključuje sve pozitivne mere. Jedan broj govornika je naveo da je samouređivanje medija – i podsredstvom etičkih i profesionalnih standarda novinara i mehanizmima podnošenja prigovora – često najdelotvornije, mada ne i jedino sredstvo u borbi protiv takvih tendencija.

U vezi sa tim, predloženo je da saveti za medije ili slična tela koja prate prigovore u vezi sa medijskim izveštavanjem treba da prođu specifičnu obuku o Okvirnoj konvenciji i njenim principima i da Savetodani komitet treba da se sastane sa takvim telima tokom poseta zemljama. Takođe je naglašeno da bi posvećivanje veće pažnje manjinskim pitanjima u obuci novinara poboljšalo situaciju, ne samo u smislu pristupa manjina (vodećim-većinskim) medijima, već i u pogledu medijskog sadržaja.

U pogledu uloge manjinskih jezika u medijima, u radionici smo čuli neke informacije o novoobjavljenoj, sveobuhvatnoj studiji po zemljama, koja je rezimirana na sledeći način: korišćenje jezika se u elektronskim medijima propisno reguliše, retko zabranjuje i često potpomaže. Ova studija je ocenjena kao korisno refrentno sredstvo, koje bi takođe trebalo da pomogne u monitoringu primene Okvirne konvencije.

Tokom rada radionice, naglašeno je da uvek treba voditi računa o posebnom kontekstu prilikom izrade specifičnih preporuka u oblasti medija i manjina. To

se odnosi na politička zbivanja (na primer, u konfliktnim situacijama manjine mogu da budu posebno ranjive), ali i na faktore poput koncentracije i broja manjina, uloge medija javnog servisa, situacije na tržištu itd.

U vezi sa tim, jedan je od govornika smatrao da su jučerašnje diskusije bile previše uopštene da bi pružile jasne smernice za praktične izazove na terenu. Kao reakcija, primećeno je da se radi o području gde je teško koncipirati specifičan šematski plan koji bi funkcionisao u svim slučajevima i da bi se čak, ako bi Savetodavni komitet uneo više jasnoće u relevantne članove u budućnosti, posebni modeli i rešenja morala naći na nacionalnom nivou.

Dok se radna grupa koncentrisala na Savetodavni komitet i na Okvirnu konvenciju, takođe je ukazano na važnost regionalnih inicijativa, kao što je CEI instrument za nacionalne manjine.

Najzad, u radionici je istaknuto da zaštita manjina i unapređivanje kulture tolerancije ne koriste samo manjinama, već i društvu kao celini.

Zaključci – Radionica za obrazovanje



Dankan Vilson

Spoljni ekspert, Međunarodni biro za obrazovanje, UNESCO

Na početku bih želeo da ponovim da se ova radionica bavila obrazovnim pravima pripadnika nacionalnih manjina. U uvodu predsednika Savetodavnog komiteta je izloženo da se radionica fokusira na *pitannya* obrazovanja. To je dobra polazna tačka za raspravu budući da potpuno osvetljava nedostatak doslednosti od strane Savetodavnog komiteta, u potvrđivanju da je obrazovanje ljudsko pravo. Obrazovanje zaista nije samo i nije uvek društveno dobro. Pojedinačni pokušaji da se obrazovanje promoviše za društvenu koheziju, bez prihvatanja pristupa o ljudskim pravima su neminovni i dovode do mogućih odstupanja, ne samo u monitoringu, već i u praksi.

Ove uvodne reči bi mogle sugerisati da je radionica postigla konsenzus o prilično negativnom viđenju rada Savetodavnog komiteta. Ne bih uopšte rekao da je bilo tako. Bilo je zapravo nekoliko pozitivnih komentara. U osnovi diskusija je bio, kako je juče u našoj radionici primetio Rainer Hofman, duh konstruktivne kritike, zasnovan na mišljenju da je Savetodavni komitet načinio značajne korake u pravcu razjašnjavanja oblasti delovanja obrazovnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Kada to kažemo, jasno je da postoji određen broj oblasti u kojima bi veća jasnoća i zaista manja kolebanja i oklevanja vodili ka većoj pravnoj sigurnosti i mogućnosti da se ostvari konzistencija u preporukama koje vode ugovornice u naporima da realizuju manjinska prava u obrazovanju i kroz obrazovanje.

Jučerašnje diskusije su bile kompleksne odražavajući činjenicu da su odredbe o obrazovnim pravima pripadnika nacionalnih manjina u Okvirnoj konvenciji kompleksne. Mislim da je pošteno reći, da je to razlog zbog čega je ovaj izveštaj, bez sumnje, manje fokusiran od onih koje su iznele moje kolege izvestioci. U jučerašnjoj popodnevnoj radionici nije postignut jasan konsenzus, mada u nekim pitanjima koja se tiču sadržaja obrazovanja, nije bilo krupnijih neslaganja. Međutim, u ključnim oblastima je bilo izvesnih primetnih nesuglasica u ciljevima. Naročito se član 14. o jezičkim pravima, koji je tesno povezan sa kulturnim pravima identiteta manjina, pokazao kao član koji je u očiglednom neskladu sa članovima 12. i 4. o punoj i efektivnoj ravnopravnosti i sa inkluzivnim obrazovanjem u integrisanom sistemu na drugoj strani. Na radionici se postavilo pitanje kako se sva dečja prava na obrazovanje na vlastitom jeziku mogu dovesti u ravnotežu sa njihovim pravom da se zajedno obrazuju?

Kao prvo, u odgovoru na izlaganje Marka Velera, koje je bilo krajnje lucidno i informativno, dobio sam povod da razmotrim jučerašnje diskusije o elementima monitoringa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Jasno izražen element u jučerašnjim diskusijama bio je da ne bi trebalo posmatrati samo kvantitativne elemente kao što je broj dece upisanih u školu, već kvalitativne elemente, na primer, šta se zaista uči u školi. Stoga je izazov za Savetodavni komitet prilikom podsticanja za prikupljanje podataka u tome, da se založi za novinu u prikupljanju podataka koji odražavaju kvalitativno ostvarivanje prava u obrazovanju. To će možda biti naročito važno u smislu međukulturne prikladnosti sadržaja obrazovanja, što garantuje član 6. koji, rekao bih, daje okvir za član 12. Na prethodnu diskusiju se nadovezala i činjenica

da je u jučerašnjim popodnevним diskusijama postojala jasna, u više navrata ponovljena i konzistentna tema potrebe za informisanim učešćem manjina u procesima donošenja odluka u obrazovanju, bilo da se radi o sistematskim elementima ili o razvojnim procesima nastavnih planova.

Pokušaću sada da dam kratak pregled onoga o čemu se diskutovalo juče popodne u našoj radionici. Ovdašnje učesnike ću poštediti ponavljanja prezentovanih uvodnih referata, pošto ih već imaju. Umesto toga, pokušaću da koncipiram ovaj izveštaj diskusije u skladu sa šemom 4-A za ostvarivanje prava na obrazovanje, koju je izradio specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija. Po tom modelu, pravo na obrazovanje zahteva raspoloživost, pristupačnost, prihvatljivost i prilagodljivost. Iskreno rečeno, juče je većina komentara bila usmerena na pitanja pristupa i pristupačnosti, u tesnoj vezi sa prihvatljivošću i potrebom da se obrazovanje prilagodi pojedincu, uključujući decu i pripadnike nacionalnih manjina. U diskusijama o *pristupu*, jedno je od izlaganja jasno istaklo potrebu da se ne fokusira samo na direktne i indirektne prepreke u pristupu, već da se one povežu i sa, dodao bih, dužnošću obaveznog pohađanja škole za vreme osnovnog obrazovanja, sa jasnom potrebom da se obrazovanje *prilagodi* i da se obezbedi ravnopravnost u obrazovanju i preko obrazovanja. Smatralo se suštinskim da manjine budu prisutne u participatornim procesima projektovanja, ponovnog projektovanja ili rekoncepciranja obrazovnih sistema, kako bi oni u potpunosti odražavali raznolikost populacije. To bi pomoglo da se obezbedi da sva deca imaju mogućnost pristupa i istinsku korist od odgovarajućeg obrazovanja. To je naročito značajno s obzirom da su u Evropi deca obavezna da pohađaju osnovnu školu i veći deo srednje škole. Osiguravanje pune i efektivne ravnopravnosti kroz obrazovanje znači stvaranje mogućnosti za ostvarivanje svih ekonomskih, socijalnih, kulturnih, građanskih i političkih prava i ispravljanje postojeće nejednakosti pomoću specijalnih mera i brižljive evaluacije sadržaja.

Ravnopravnost je koncept sa dve oštrice; s jedne strane je element ostvarivanja ravnopravnosti kroz obrazovanje, na koji sam upravo ukazao, a s druge, jasna potreba za jednakim pravima za sva lica. Državni izveštaji ukazuju da pripadnici nacionalnih manjina koji imaju podršku matične države mogu povremeno da iskuse ono što je Venecijanska komisija izrazila pod terminom „povlašćenje” na osnovu svoje nacionalnosti, nacionalnog ili etničkog porekla. Savetodavni komitet je dosledno ukazivao ugovornicama na potrebu da onim licima, koja ne pripadaju manjinama koje imaju pomoć matične države, osiguraju mogućnost ostvarivanja njihovih prava na obrazovanje na osnovu ravnopravnosti. To implicira pozitivne državne obaveze, koje je Komitet za ljudska prava priznao, da se pripadnicima nacionalnih manjina osigura pravo na obrazovanje, koje je pravilno prilagođeno njihovom jeziku, kulturi i identitetu. Na osnovu razumnih i objektivnih kriterijuma, treba primeniti posebne mere, kao što se jasno vidi u tumačenju člana 4. Okvirne konvencije Savetodavnog komiteta. Ako se uzme u obzir poprečan presek članova 12. i 14. koji su najrelevantniji za obrazovanje, u tom kontekstu se primećuje da se jasni kriterijumi za primenu posebnih mera ne primenjuju nužno transparentno.

U smislu primetnih neslaganja između dugoročnih i kratkoročnih ciljeva obrazovanja i Okvirne konvencije, ono što je najjasnije proizašlo iz diskusije, po mom mišljenju, je nešto što bi se moglo označiti kao sporni zahtevi koji su postavljeni obrazovnom sistemu, u kontekstu raznolikih i multikulturalnih društava, naročito u pogledu ostvarivanja manjinskih prava u oblasti obrazovanja. S jedne strane, Okvirna konvencija se usredsređuje na potrebu

višeg stepena integracije, da bi uključila svu decu u iste učionice i iste škole i da bi se mogla baviti obrascima diskriminacije, rasizma i uskraćivanja ekonomskih i socijalnih prava kroz obrazovanje. S druge strane, postoje kriterijumi, zasnovani na identitetu, posebno jezička prava manjina. U tom kontekstu, Savetodavni komitet je različito tumačio član 14. Kako što sam pomenio na početku, to je posebno kompleksan član i mislim da odražava protivrečnost koja okružuje jezička prava u obrazovanju. Da li je moguće ostvariti jezička prava za sve pomoću inkluzivnog obrazovnog sistema? To je juče predstavljeno kao situacija potencijalno suprotstavljenih ciljeva. U Okvirnoj konvenciji se oslikavaju tenzije i bilo bi korisno da im Savetodavni komitet pokloni više pažnje, uz pomoć dokazanih istraživanja i različitih mišljenja, koja predstavljaju različite sektore društva i naravno, zajednicu naučnika.

Prelazeći na *prihvatljivost*, pod tri različita naslova se pominjao izazov, koji predstavlja ono što bi se moglo smatrati povlačenjem države iz oblasti obrazovnih propisa. Pomenio sam uobičajenu pojavu u Evropi da matične zemlje pomažu „svojim manjinama” u susjednim zemljama, obično u kontekstu bilateralnih sporazuma. Juče se pominjalo da manjine u susjednim zemljama ponekad mogu da odbace takvu podršku, smatrajući je vrstom nametanja stranog modela u kontekstu multikulturalnih i multietničkih društava, u kojima određene manjine žive među mnogim drugim reprezentativnim grupama. Drugi izazov koji je proistekao iz mog preispitivanja Mišljenja Savetodavnog komiteta, bio je sve veća liberalizacija u obrazovanju. To je naročito izbijalo na površinu u diskusijama o udžbenicima i nesposobnosti određenih država da garantuju za sadržaje udžbenika koji se koriste na njihovim suverenim teritorijama, uz obrazloženje da su se, u manjoj ili većoj meri, povukle iz procesa proizvodnje materijala koji se koristio u njihovim obrazovnim sistemima. Treći aspekt ovog povlačenja države sadržan je u kontekstu decentralizacije, sve uobičajenije pojave u Evropi i širom sveta, sa izazovima koje nosi u osiguravanju prihvatljivosti prava na obrazovanje pripadnika manjina. Jasno je da decentralizacija zaista može imati pozitivno dejstvo na ostvarivanje manjinskih prava u pružanju izvesne zaštite, ali i da takođe može, u kontekstu koji smo juče eksplicitno pominjali i u radnici i van nje, postavljati izazove federalnim sistemima koji teže promovisanju Okvirnu konvenciju, a u kojima neke od njihovih baza sa prenesenim ovlašćenjima imaju, u izvesnoj meri, ograničeniji pristup multietničkom životu od same federalne vlade.

U nastavku fokusirane prezentacije o neprihvatljivom, stvarnom i tekućem uskraćivanju prava Romima na obrazovanje, radionica se vratila na diskusiju o sadržaju obrazovanja, koji je Savetodani komitet skoro isključivo razmatrao po članu 12, a ne članu 6. Član 6. izlaže ono što bi se moglo smatrati sveobuhvatnim ciljevima podsticanja tolerancije, međukulturnog razumevanja i tako dalje, koji bi trebalo da budu oni koji daju podatke za svako promišljeno tumačenje odredaba člana 12. da bi se osigurala zastupljenost manjinskih i većinskih kultura u nastavnim planovima. Zaista, moglo bi se ići dalje i reći da sama Okvirna konvencija ukazuje na potrebu da se osigura konzistentnost sa međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, shodno članovima 19, 22. i 23. ili da se bar ne primenjuju niži standardi u monitoringu Okvirne konvencije. Tada se može razmotri da li pristup Komiteta za prava deteta u njegovom Opštem komentaru člana 29, koji je prilično eksplicitan u isticanju potrebe *uravnoteženog pristupa* u svim spornim ciljevima obrazovanja, može biti jasniji i konzistentniji kriterijum koji bi trebalo da koristi Savetodavni komitet. To bi odredilo smernicu za odredbe koje su u vezi sa procesom i sadržajem izrade

nastavnog plana, razmatrajući zajedno odredbe članova 6, 12. i 15. Sadašnji pristup monitoringu po pristupu član-po-član se u ovom smislu može smatrati prilično restriktivnim, jer dozvoljava da neki problemi padaju u praznine između članova.

Diskusija o prihvatljivosti se takođe neizbežno okrenula jeziku nastave. Kao što sam pomenuo, član 14. je kompleksan, ima mnogo različitih kriterijuma, a ograničenja za koja su države smatrale da ih treba uključiti u ovaj član su bez sumnje otežala proces tumačenja koherentnog standarda. Ipak, ako pogledamo Mišljenja Savetodavnog komiteta, čini se da u njima već postoje začeci neke vrste jasnijih standarda. Pozivam se na Mišljenje Savetodavnog komiteta o Nemačkoj, koje se nalazi na strani 197 u štampanoj verziji mog referata, a koje se čini najdetaljnijim istraživanjem ravnoteže koju treba uspostaviti između ovih konkurentnih kriterijuma potrebnih za aktiviranje prava iz člana 14. Oni jasno uključuju opipljive i neopipljive elemente, jer same cifre nisu dovoljne. U smislu oživljavanja koncepta dovoljnog zahteva, juče je popodne bilo prezentacija koje su rasvetlile i razmotrile potrebu da države aktivno stvaraju uslove koji dozvoljavaju izražavanje potreba. To, s jedne strane, znači pružanje informacija o pravima, a u isto vreme i povezanost sa učešćem.

Kao što sam i na početku rekao, diskusije su juče popodne imale izvestan pozitivan ton, ali je bilo i mnogih jasnih kritičkih ili konstruktivno kritičkih komentara koji su, nadajmo se, mogli da rasvetle razmatranje pristupa Savetodavnog komiteta o pravima na obrazovanje. Neki primeri početaka pozitivnog pristupa Savetodavnog komiteta u ostvarivanju prava na obrazovanje po šemi 4-A, u Mišljenjima po članu 12, su da je Savetodavni komitet radio „na unapređivanju ravnopravnosti pred zakonom i jednakim standardima u obrazovanju, pristupu i uključenju, obuci nastavnika, visokoškolskom obrazovanju na manjinskom jeziku, obezbeđivanju ponovnog štampanja i revizije udžbenika, revidiranju nastavnih planova i izdvajanju sredstava za manjinsko obrazovanje“, sve u kontekstu člana 12. Međutim, to je rađeno nedosledno.

Na kraju, iz jučerašnje diskusije je proizašla preporuka, da Savetodavni komitet razmotri usvajanje tematske preporuke ili Opšteg komentara o jezičkim pravima u obrazovanju, da se zauzme jasan stav prilikom davanja smernica državama, koje teže sprovođenju standarda na koje su se obavezale po članu 14. Proces izrade ovog Opšteg komentara treba da bude inkluzivan, multidisciplinaran i da uzima u obzir i istraživanja, odnosno da ne bude samo legalistički, već i socio-jezički i da direktno uključi i interese pripadnika manjina. Komentar treba da se bavi i detektovanom tenzijom između integracije i identiteta. Ciljevi bavljenja i ispravljanja društvene isključivosti, separacije, diskriminacije, rasizma, unapređivanja i zaštite jezičkih prava kao aspekata kulturnih prava manjina, treba da budu komplementarni, a ne sukobljeni.

Zaključivanje konferencije od strane Glavnog izvestioca



Patrik Tornberi

Profesor međunarodnog prava, Kili Univerzitet

Počeu opaskom da živimo u interesantnom vremenu s obzirom na promene oko nas. Stalno izgrađivanje Evrope i procesi koji ubrzavaju političke promene, predstavljaju izazove za čitav niz međunarodnih institucija i vrše pritisak i napetost na političku i normativnu strukturu država. Globalizacija pridodaje svoje dimenzije, pogađa kulture, podstiče migraciju i tera nas da postavljamo nova pitanja o nacionalnim i regionalnim identitetima, o ličnom identitetu, nameće osećaj jedinstvenosti u ovom svetu, kosmopolitizam koji gleda ka spolja, što je pozitivna strana i koji preči različitosti i ljudskoj bezbednosti, što je negativna strana. Ove pozitivne i negativne strane globalizacije, njena „Janus lica“ (bog koji gleda na dve strane) se naravno ne ograničavaju na Evropu, ali na Evropu imaju uticaja.

Mi težimo da promene u koje smo upleteni smestimo u okvir ljudskih prava. Nasuprot ranijim periodima brzih promena, ovlašćeni smo da obratimo pažnju i na ljudsku dimenziju promene i njene implikacije u smislu ljudskih prava. Upravo u ovom kontekstu ispitujemo potencijal Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, da bismo, kako je to Generalni sekretar u svom izlaganju rekao na ovoj konferenciji, „promenu razvili ili uskladili.“ Istina je, međutim, i to da promena ima sopstvenu pokretačku silu i da Okvirna konvencija kao bilo koji drugi instrument ljudskih prava može zauzvrat zadobiti udarac vetrova promena. Profesor Hofman je koristio izraz „katalizator za diskusiju“ kao sažetak onoga što Okvirna konvencija može da učini, što je skroman, ali važan i ostvariv cilj.

Okvirna konvencija je mlad instrument. Govorimo o rođendanima, ali, naravno, u smislu međunarodnih instrumenata za ljudska prava, ona je pridošlica. Profesor Hofman nam je juče opisao sposobnosti deteta koje je tek prohodalo. Nekolicina je primetila da Okvirnu konvenciju nakon rođenja, verovatno nisu voleli ni roditelji, dok su mnogi na nju gledali kao na prilično ružno novorođenče. Smatrali su je velikim razočarenjem iz više razloga, uključujući nedostatak kolektivnih prava i prava na autonomiju, zbog nemilosrdne individualizacije njenih pravnih odredaba, zbog toga što ne daje definiciju manjina ni definicije ili razrade ključnih termina i zbog veoma uslovljavajućih formulacija u ključnim oblastima, poput obrazovanja i prava na jezik. Komentatori i institucije su jedva mogli da sakriju svoje razočarenje kada je Okvirna konvencija obelodanjena. Da bismo donekle izmenili metaforu, na ovoj konferenciji smo se fokusirali na „popunjavanje okvira“, ali su neki, bar na početku, okvir smatrali prilično nedovršenim. Sada je okvir malo popunjeniji, dete se više voli i možda bismo umesto stava divljenja sa negodovanjem, trebalo možda samo da se divimo. Dakle, ovde smo da razmislimo o tome kako je i do koje je mere ispunjen okvir.

Manjinska prava u Evropi imaju veoma šaroliku istoriju. Svesni smo da se istorijski briga za manjine pomerila sa slučaja verskih manjina ka nacionalnim manjinama i da još uvek koristimo prethodnu terminologiju. Manjinska prava su bila druga strana medalje u ideologiji nacionalne države. Ukoliko su bila priznata, manjinska prava su se smatrala izuzecima u odnosu na princip država

da mogu tretirati svoj narod kako im se sviđa. Džon Paker je juče govorio o potrebi definitivnog napuštanja ovog načina razmišljanja i napuštanja ideologije da su države homogene i da su manjinska prava neka vrsta ustupka. Mislim da integracija manjinskih i ljudskih prava to još više omogućava. Manjinska prava nisu oblik izuzimanja, već priznanje unutar okvira ljudskih prava, da je određivanje nečijeg sopstvenog identiteta, sopstvene autentičnosti, vrednost koju treba zaštititi. Potiskivanje ovog prava smanjuje bezbednost ljudi, izaziva sukob i smanjuje našu „banku gena“ kulturne različitosti. Identitet Evrope je impliciran u pojmu različitosti. Što se tiče naše istorije, teško je moglo biti drugačija, ali ono što je nedostajalo iz ovog kaleidoskopa identiteta jeste razmišljanje o identitetu Druge Osobe. Poštovanje identiteta Druge Osobe je ono čemu, na kraju krajeva, manjinska prava nastoje da nas nauče.

Nastavljajući sa istorijskim aspektom i približavajući ga današnjici, juče je ukazano na neadekvatnost prethodnih režima manjinskih prava, sa napomenom Lige naroda.

Naravno, na negativnoj strani, jedna od lekcija koju smo iz toga naučili je da budemo pažljivi sa dvostrukim standardim, prilikom primene normi na grupu država i ignorisanje istih u slučaju druge grupe država. Kada je reč o Evropi, u pogledu pitanja manjinskih prava, mislim, da ne može biti linija podele. S druge strane, ne tražimo isti tretman svih država, jer su države različite, već isti tretman država, kao pojedinaca, uz puno obzira prema njihovim okolnostima u pravom smislu jednakosti.

Na pozitivnoj strani, možemo se prisetiti načelnog principa Lige naroda, koji se ponavlja u sadašnjem okviru ljudskih prava, da je postojanje manjina pitanje činjenice, a ne pitanje zakona. Ova prilično neobična izjava ne opravdava mnogo kompleksnost činjenica, ali ono na šta zaista sugerise je da pojam *manjine* u međunarodnom pravu može imati autonomno značenje, koje možda nije istovetno sa njenim obeležjima, koja joj pripisuje domaće pravo bilo koje pojedinačne zemlje, i da na kraju krajeva, iz postojanja manjina proističu pojmovi samoopredeljenja suočeni sa elementima interesa države i društva u tome kako dati izraz samoopredeljenju, sa punum poštovanjem prava za sve. Ali, ako mogu da kažem, kada se radi o usvajanju problematike definicije u kontekstu Okvirne konvencije i od strane Savetodavnog komiteta, nemojte očekivati od tela za konvenciju da u kratkom roku reše pitanje definicije. Grupe ljudi se opiru jednostavnoj kategorizaciji, a mi nismo postigli konsenzus o konceptu manjina ni nakon skoro jednog veka instrumenata za manjinska prava i pola veka instrumenata za ljudska prava. Druga stvar na koji sam želeo da ukažem u vezi sa pitanjem definicije „manjine“, kako su to profesor Hofman i ostali istakli, je to da za grupu nije neophodno da sebe naziva manjinom ili nacionalnom manjinom, da bi mogla da koristi zaštitu Okvirne konvencija. To je posebno jasno u slučaju grupa koje sebe nazivaju urođeničkim narodima i koje takođe mogu tražiti takvu zaštitu.

Prilikom čitanja Okvirne konvencije, nakoliko radova i intervencija priziva u sećanje čitav okvir ljudskih prava i takvo je čitanje konvencije potpuno primereno, jer je deo društva ljudskih prava. Nijedan tekst o ljudskim pravima nije hermetički izolovan od svog društva. Postoje porodična sklonost i porodična sličnost, da upotrebimo Vitgenštajnov termin. Tumačenja počinju tekstom, ali su granice između njih i šireg sveta fluidne – Dankan Vilson je to snažno istakao prilikom rasprave o obrazovnim odredbama Okvirne konvencije. Naravno, sam tekst sugerise da ga treba tumačiti kao dodatak bogatstvu ljudskim prava, a ne kao oduzimanje od ljudskih prava.

Ovde treba ukazati i na princip nediskriminacije. Pokrenuto je nekoliko pitanja u vezi sa posebnim merama. Princip nediskriminacije se menja, otvara se, tako da linije između njega i manjinskih prava u izvesnoj meri postaju nejasne, budući da u ispravnim okolnostima, a podrazumevajući princip čiste nediskriminacije, posebne mere po međunarodnom zakonu ljudskih prava mogu biti obavezne, a ne ustupak. Drugo je pitanje da u principu nediskriminacije nema ničega što zabranjuje posebnu brigu o manjinama. Nasuprot tome, princip nediskriminacije ne zabranjuje sve razlike, već samo one koje se ne mogu braniti, razlike koje su proizvoljne. Jasno je, da su unapređenje manjinskih identiteta i obezbeđivanje bezbednosti zajednica opravdani ciljevi i ne vidim nedoslednost između ovih potreba i nediskriminacije. Naprotiv, princip nediskriminacije je neophodan element za razvoj manjinskih prava.

Ovo su neka od prvobitnih zapažanja u vezi sa pristupom tumačenju Okvirne konvencije i njenog odnosa prema drugim principima. U samom tekstu Okvirne konvencije postoje brojne slabosti, posebno neodlučan i uslovljen jezik nekih članova. Džon Paker je, na prilično pozitivan način juče ukazao na to, pokušavajući da nam pokaže način kako da čitamo ove uslovljene termine, posebno u ključnim članovima 10.11. i 14. Sve što možemo uz to dodati je da uslovljen jezik postoji, ali da su prava iz članova 10, 11. i 14. istinska. Ova se prava ne smeju ugušiti i mislim da to nije bila praksa, a zasigurno nije sadašnja praksa Savetodavnog komiteta. Važno je posvetiti velikuj pažnju jeziku pojedinih odrednica; nisu sve iste i neke su možda manje restriktivne od drugih.

Ima tu i drugih oblasti u kojima bi Savetodavni komitet mogao izraditi posebna normativna proširenja ili tematske ili opšte preporuke. Juče smo imali interesantne diskusije o pojmu zahteva: šta je zahtev, da li je to samo pasivno pitanje, nešto na šta država treba da čeka ili je to nešto što treba aktivno stimulirati? Ako ispravno postavimo pitanje, da li će biti potrebe za manjinskim obrazovanjem ili ako ga postavimo na neki drugi način, zar 'potreba' neće biti isto tako očigledna? Pristup je bio drugo pitanje, baš kao i u vezi sa medijima, sa razlikom koju je Izvestilac napravio između pasivnog i aktivnog pristupa. Odgovarajuće zastupanje bi bilo sledeće pitanje. Mislim da ovo, može sugerisati, da je pristup na osnovu član-po-član možda donekle funkcionisao, ali da je tekst potrebno čitati kao celinu u svetlu ostalih normi i u svetlu kratkoročnih i dugoročnih ciljeva poduhvata zvanog Okvirna konvencija.

Ako mogu da načinim generalnu opasku rekao bih, da je veoma važno, da što više moguće termina u Okvirnoj konvenciji dobije aktivno značenje. Neaktivnost državnih vlasti nije adekvatna reakcija na manjinska prava u širem smislu, kao ni pasivnost manjinskih grupa.

Kompleksnost tumačenja ozbiljno nagoveštavaju da ideja koja se stalno pojavljuje, uz svu potrebnu opreznost, može biti tematski pristup ka možda opštem komentaru ili opšta preporuka o posebnim aspektima Okvirne konvencije, budući da isti zabrinjavaju one koji ih tumače i one koji treba da reaguju na pozive Savetodavnog komiteta i ostalih tela, da dostavljaju svoje izveštaje i daju objašnjenje svoje legislative. Obratio sam pažnju na jučerašnje upozorenje profesora Hofmana, ali i na njegovu otvorenu podršku ideji o tematskom pristupu, a budući da Okvirna konvencija prelazi u novi ciklus primene, bilo bi svrshodno iskristalisati neka pitanja koja su se više puta ponavljala u diskusijama. Izuzev bilo koje funkcije koja razjašnjava

opšte komentare, krajnje je relevantna funkcija usmeravanja, kao i funkcija sumiranja, da bi smo dobili jasniju ideju o tome šta Savetodavni komitet traži. Danas je sve više dokumentacije, stalno se uvećava broj izveštaja, koji bi se mogli objediniti po pojedinim tačkama u koncizne komentare, koji bi bili od pomoći Savetodavnom komitetu, vladama, NVO-ima i članovima zajednice i u isto vreme pružili podršku poziciji Savetodavnog komiteta i Konvencije kao ključne napomene.

Ove su tačke suština rasprave i ja bih dao kratak komentar o mehanizmima. Mnoge NVO i drugi sagovornici izražavaju svoje zadovoljstvo zbog poseta državama i zaista, one su veoma karakterističan i zavidan deo metodologije Savetodavnog komiteta, posebno kada se radi o posetama van glavnih gradova i odlascima u regije u kojima ima manjinskih zajednica; procedura vredna izuzetne hvale. Neki su pozitivno impresionirani utiscima sa dodatnih seminara; to je nešto čime se tela Ujedinjenih nacija već duže hvataju u koštac, na različitim nivoima i sa različitim stepenom uspeha. Možemo se nadati, da će više država iskoristiti prednosti mogućnosti dodatnih seminara. Angažovanje NVO-a je drugi veoma pozitivan aspekt, posebno u vezi sa posetama zemlje, ali i u odnosu na alternativne izveštaje. Za nekoga ko radi u drugačijem sistemu, to jest u sistemu Ujedinjenih nacija, odnos između Savetodavnog komiteta i Komiteta ministara se potencijalno čini veoma osetljivim. Nisam u položaju da u potpunosti shvatim šta sve ovaj odnos obuhvata, ali primećujem da može funkcionisati ako su oba tela uključena u dijalog i ako obostrano uživaju poštovanje, sa odmerenim, ako smem tako da kažem, naginjanjem u korist dimenzije ljudskih prava, budući da se radi o instrumentu ljudskih prava, a ne o političkoj kontroli. Koliko možemo prosuditi, izgleda da odnos funkcioniše i za to moramo biti zahvalni.

Mehanizmi se uvek mogu poboljšati, a za to su evidentno potrebni intenzivnija razmena iskustava i intenzivniji dijalog. Mnogo smo čuli i o komplementarnosti, integraciji, saradnji, sinergiji sa ostalim telima i instrumentima. Ovo su pozitivne stvari i treba ih podsticati. Odgovornost prema nečijem sopstvenom instrumentu ili tekstu ne mora isključivati obraćanje drugima, niti bi to trebalo činiti zbog odgovornosti prema sopstvenoj instituciji. Budući da na polju ljudskih prava postoji mnogo relevantnih normi, postoje i relevantne institucije i mehanizmi. Jasno je, da je saradnja sa Savetom Evrope opravdana, naročito sa ustanovama Povelje o jezicima i ECRI-jem, ako se zaista može postići, saradnja sa institucijama van Saveta Evrope, posebno sa OEBS-om i drugim organizacije. Ostali akteri na polju manjinskih prava uključuju Centralno evropsku inicijativu i, naravno, Ujedinjene nacije. Lakše je idealizovati saradnju nego naći stvarne radne modalitete saradnje. Slično onima koji rade za Komitete Ujedinjenih nacija, a koji se stalno podstiču da sarađuju sa drugima, radi se zaista o pitanju iznalaženja načina i sredstava kako to u stvarnosti sprovesti. Ali važno je stvoriti doslednost u primeni i doslednost diskursa.

Nemam puno vremena da komentarišem oblasti koji su obuhvaćene radionicama, na kojima sam veoma uživao, sem da primetim da je na radionici o učešću istaknuta problematika privrednog isključivanja. I u slučaju medija je primećeno da je sloboda izražavanja ljudsko pravo, ali da nije neograničeno i da treba da budemo veoma oprezni kada procenjujemo njegova ograničenja i mogućnosti na polju rasnih i etničkih odnosa. Obrazovanje je, kao i uvek, zatečeno između integracije i asimilacije, a ne smemo zaboraviti da je obrazovanje velika mašinerija asimilacije.

Izgleda da su tokom radionica dva problema u velikoj meri izbila na videlo: Romi i ekonomsko isključivanje uopšte. Imamo slično iskustvo sa Komitetom Ujedinjenih nacija za rasnu diskriminaciju, gde smo ustanovili da nedostatak punog uživanja u ekonomskim i socijalnim pravima, zdravlju, obrazovanju, stanovanju, problemi getoizacije i kratak očekivani životni vek, teško pogađaju manjine, a posebno neke ranjive grupe, kao što su Romi. Možda je to zbog toga što se u životu jednog ugovora ili deklaracije pojavljuje posebno važno pitanje koje se ne može na adekvatan način pokriti opštim normama, a može zahtevati donošenje specifičnog instrumenta. Ne dajem sada predlog za to, ali se sličan proces može dogoditi i u životu Okvirne konvencije.

Problemi sa kojima se nismo detaljnije bavili, obuhvataju važno pitanje verskih manjina, koje smo na kratko jutros dotakli. Jezik, kao problem nije bio jedna od centralnih tačaka interesovanja. Takođe je možda trebalo nešto više reći o nediskriminaciji.

I da rezimiram sa nekoliko opaski: videli smo da je u ključnim oblastima rada došlo do značajnih pomeranja, te nemamo razloga za veliki pesimizam, mada još mnogo toga treba uraditi. Tim pre, što još uvek ima država koje nisu potpisale niti ratifikovale Okvirnu konvenciju, što je situacija kojoj treba posvetiti pažnju. Čini se da instrument, kako su mnogi od vas naveli, raspolaze nedovoljnim sredstvima, posebno u pogledu mnogih funkcija koje su mu predložene, te mu je stvarno potrebno adekvatno, čvrsto i dosledno finansiranje. Druga stvar koja je iskrsla je da nijedno telo, uključujući vladu, ne može da obavi ovaj posao valjano bez odgovarajućih nesegregiranih podataka, bez obzira što se do njih teško dolazi. Tome bi možda trebalo posvetiti poseban seminar, s obzirom na argumente o stvarima kao što je privatnost. Treba primetiti da postoje indirektni načini prikupljanja podataka, ukoliko se pitanje etniciteta ne smatra odgovarajućim pitanjem koje se može direktno postaviti stanovništvu.

Treba reći i to da, mada je Okvirna konvencija fokusirana na manjinska prava, ona ne sme biti isključiva i okrenuta samoj sebi. Treba da budemo svesni senzibilnosti većinske populacije, da se i ona može osećati ugroženom i ranjivom. Manjinska prava nisu recept za isključivost, ali su idealna za podelu briga, baziranih na zajedničkoj sudbini ljudskog roda i sveopštoj ranjivosti.

Želeo bih da završim kratkom opaskom o zakonu i strpljenju. Teraju nas da promenimo svet, a treba da zadržimo osećaj revolucije kada gledamo nepravdu i nepravdičnost. Ali iskorenjivanje ovih osećaja ili iskorenjivanje ove kulture ljudskih prava može dugo potrajati. Ne bi trebalo, a ja mislim da i ne možemo, nadrediti standarde nevoljnom i neobaveštenom stanovništvu i odmah očekivati izvanredne rezultate, kao kada sipamo vodu na instant kafu. Ono što je potrebno je rast od dole, dijalog civilnog društva sa međunarodnim i nacionalnim telima, tako da ljudska i manjinska prava budu u vlasništvu ljudi, svih ljudi. Ne postoje instant rešenja, ali možemo biti strpljivi, profesionalni i neumorni i možemo se baviti problemima čim se pojave, i pre nego što se pojave, pre nego što duh pobegne iz boce. Okvirna konvencija, kao što i sam njen naziv kaže, daje okvir. Njen uspeh nije samo odgovornost vlada, Savetodavnog komiteta, Komiteta ministara ili NVO-a, već svih nas.

Jutros se neko pozivao na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravim. U procesu izrade njeno je ime promenjeno sa Međunarodne deklaracije na Univerzalnu deklaraciju, tako da smo pomerili pažnju sa autora ovog instrumenta na njene čitaoce, u pravcu, ako vam se više sviđa, kulture ljudskih prava. Mislim

da možemo priželjkivati slično pomeranje i u odnosu na Okvirnu konvenciju. Dok je ovaj instrument u svojim ranim godinama, može nam pružiti zajednički leksikon prava, vlasništvo svih naroda u Evropi i biti inspiracija za sve koji nisu u njoj.

Završne reči



Hano Hartig

Načelnik odeljenja za medije, Odeljenje za jednakost i manjine, Generalni direktorat za ljudska prava, Savet Evrope

Profesore Tornberi, hvala vam za ovaj potpun, iskren i sadržajan rezime konferencije. Vaša zaključna razmatranja su sadržala veliki broj mudrih zapažanja koja će, ubeđen sam, usmeriti naš budući rad.

Sada smo došli do kraja naše konferencije i voleo bih da ukratko dotaknem dve stvari.

Pre svega, pitanje dodatnih aktivnosti naših diskusija. Izveštaje i prezentovane referate ćete naći na veb stranici za manjine. Uz to, voleo bih da najavim da ćemo objaviti materijal konferencije. Publikacija će biti objavljena na engleskom i na francuskom, dva zvanična jezika Saveta Evrope, ali ćemo pokušati da ove materijale prevedemo i na druge jezike.

Rezultati ove konferencije će, naravno, biti pokretači za razmišljanje za Savetodavni komitet i njegov budući rad. Zabeležili smo i molbu jednog broja učesnika da se Okvirna konvencija i dalje promovise i mogu vam reći da se Savet Evrope u potpunosti slaže sa tim molbama i da ih podržava. Zaštita nacionalnih manjina je prioritetna oblast za Savet Evrope. Ona se u isto vreme takmiči sa ostalim prioritetnim oblastima. Zato moramo pronaći pravu ravnotežu između ovih konkurentnih prioriteta, što možda objašnjava neke poteškoće koje imamo kada se radi o sredstvima.

Voleo bih da zaključim i izrazim zahvalnost svima koji su dali svoj doprinos ovoj konferenciji. Posebnu zahvalnost zaslužuju mađarski zvaničnici za dobrovoljan rad u organizaciji ove konferencije. Voleo bih da se zahvalim i vama, učesnicima, što ste došli u Strazbur i za aktivno i kontinuirano učešće u radu konferencije. Posebno bih se zahvalio našim izvestiocima, Generalnom izvestiocu, uvodničarima i komentatorima za značajan intelektualni doprinos.

Na kraju bih se zahvalio bebi, koja više nije beba – posebno zahvaljujući vama, gospodine Predsedavajući, vašim naporima i naporima članova Savetodavnog komiteta – jer to što smo ovde danas i što možemo da kažemo da je Okvirna konvencija uspeh, zasluga je vašeg rada i visokog kvaliteta vaših Mišljenja.

Ovim bih i zvanično zaključio konferenciju, ali ne bez reči zahvalnosti timu iz Odeljenja za manjine pod rukovodstvom Marka Nevila i posebno Stefani Marsal, za organizovanje ove konferencije. Hvala i tumačima bez kojih ne bismo mogli da komuniciramo.

Sada bih vas sve ohrabrio da nastavite sa praćenjem monitoringa Okvirne konvencije i doprinesete njenom poboljšanju u svojim zemljama.

Ovim rečima, zvanično zaključujem konferenciju.

Dodaci

„Popunjavanje okvira: peta godišnjica Okvirne konvencije
za zaštitu nacionalnih manjina”

Strazbur, 30. – 31. oktobar 2003.



Dodatak 1: Program konferencije

Četvrtak, 30. oktobar 2003.

8:15 - 9:00	<i>Registracija učesnika</i> <i>Uvodna plenarna sednica (soba 1)</i>
9:00 - 9:30	Otvaranje konferencije <i>Predsedavajući: Pjer-Anri Imber, generalni direktor, Direkcija za ljudska prava, Savet Evrope</i>
9:00 – 9:15	<i>Valter Švimer, generalni sekretar Saveta Evrope</i>
9:15 – 9:30	<i>Ambasador Pjetto Erkole Ago, stalni predstavnik Italije u Savetu Evrope, kopredsedavajući grupe ministara za izveštavanje o ljudskim pravima (GR-H)</i>
9:30 – 9:50	Okvirna konvencija na kraju prvog ciklusa monitoringa <i>Prezentacija, Rainer Hofman, predsednik Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina</i>
9:50 – 12:00	Okvirna konvencija kao zajedničko oruđe za zaštitu nacionalnih manjina <i>Predsedavajuća: Hele Degn, Savet zemalja Baltičkog mora, komesar za demokratski razvoj</i>
9:50 – 10:10	Uloga Okvirne konvencije u promovisanju stabilnosti i demokratske bezbednosti u Evropi <i>Rolf Ekeus, visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine</i>
10:10 – 10:30	<i>Pauza</i>
10:30 – 10:50	Okvirna konvencija u kontekstu Saveta Evrope <i>Boris Cilevičs, član Komiteta za pravna pitanja i ljudska prava, Savet Evrope, Parlamentarna skupština</i>

Četvrtak, 30. oktobar 2003.

- 10:50 – 11:00 *Komentari, Robert Dankan, viši predavač, Univerzitet u Glasgovu (poseban naglasak na odnose između Okvirne konvencije i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima)*
- 11:00 – 11:15 *Diskusija*
- 11:15 – 11:35 **Postavljanje Okvirne konvencije u širi kontekst: dostignuća i izazovi**
Džon Paker, gostujući profesor na Flečer fakultetu za pravo i diplomatiju, Tufts univerzitet; član Kar centra za politiku ljudskih prava, Fakultet za upravu Kenedi, Harvard univerzitet
- 11:35 – 12:00 **Komentari**
Asbjorn Eide, predsedavajući Radne grupe za manjine Ujedinjenih nacija, član savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju
- 12:15 – 13:00 **Okvirna konvencija kao katalizator za akciju na domaćem nivou: perspektiva NVO-a**
Predsedavajuća: Hele Degn, Savet zemalja Baltičkog mora, komesar za demokratski razvoj
- 12:00 – 12:15 *Prezentacija, Mark Latimer, direktor Međunarodne grupe za prava manjina*
- 12:15 – 12:30 *Prezentacija, Dimitrina Petrova, direktor Evropskog centra za prava Roma*
- 12:30 – 13:00 *Diskusija*
- 13:00 – 14:30 *Ručak*

Radionica 1		Radionica 2		Radionica 3	
Stvaranje uslova neophodnih za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina		Pripadnici nacionalnih manjina i mediji		Prava pripadnika nacionalnih manjina na obrazovanje	
Predsedavajući	Jene Kaltenbach, Parlamentarni komesar za nacionalna i etničko-manjinska prava, Mađarska	Predsedavajući	Mariju Lauristin, profesor, Univerzitet u Tartu	Predsedavajući	Sia Spiliotopulu Akemark, prvi potpredsednik Savetodavnog komiteta za okvirnu konvenciju
Izvestilac	Mark Veler, direktor Evropskog centra za manjinska pitanja, Flensburg	Izvestilac	Karol Jakubović, ekspert, Nacionalni savet Poljske za elektronske medije; potpredsednik Upravnog odbora za medije, Savet Evrope	Izvestilac	Dankan Vilson, spoljni ekspert, Međunarodni biro za obrazovanje, UNESCO
14:30–15:00	Prezentacija izveštaja od strane izveštioца, o temi radionice	14:30–15:00	Prezentacija izveštaja O temi radionice, iz vestilac	14:30–15:00	Prezentacija izveštaja O temi radionice, izvestilac
15:00–15:15	Podtema 1 – Obezbeđivanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj upravi Komentar: Aleksandar Slafovski, član Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, Savet Evrope	15:00–15:15	Podtema 1 – Medijsko prikazivanje nacionalnih manjina i unapređivanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga Komentar: Milica Pešić, direktor Instituta za medijsku raznolikost, London	15:00–15:15	Podtema 1 – Izazovi za adaptaciju, od segregacije do inkluzivnog obrazovanja Komentar: Andrizej Mliga, predsedavajući Savetodavnog saveta Roma, Projekat etničkih odnosa; predsedavajući Grupe stručnjaka za Rome, Cigane i putujuće manjine (MG-S-ROM), Savet Evrope
16:00–16:20	Diskusija	Diskusija		Diskusija	
Pauza		Pauza		Pauza	
16:20–16:35	Podtema 2 – Društvena i ekonomska participacija pripadnika nacionalnih manjina Komentar: Alan Filips, savetnik za ljudska prava	16:20–16:35	Podtema 2 – Pristup pripadnika nacionalnih manjina medijima Komentar: Torlek MekGonegl, istraživač, Institut za informaciono pravo, Univerzitet u Amsterdamu	16:20–16:35	Podtema 2 – Status manjinskih jezika u procesu obrazovanja Komentar: Tove Skutnab-Kangas, Roskilde Univerzitet
17:20–17:45	Diskusija	Diskusija		Diskusija	
18:00	Opšta diskusija Prijem	17:20–17:45 18:00	Opšta diskusija Prijem	17:20–17:45 18:00	Opšta diskusija Prijem

Petak, 31. oktobar 2003.

Završna plenarna sednica (soba 1)

Predsedavajući: Rajner Hofman, predsednik Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju

9:00 - 12:00 Izveštaji sa radionica

9:00 – 9:50

Radionica 1 - Stvaranje uslova neophodnih za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina

Diskusija

9:50 – 10:50

Radionica 2 - Pripadnici nacionalnih manjina i mediji

Diskusija

10:40 – 11:10

Radionica 3 - Prava pripadnika nacionalnih manjina na obrazovanje

Diskusija

12:00 – 12:30 Završetak konferencije

Predsedavajući: Hano Hartig, šef Odeljenja za medije, jednakost i manjine, Generalni direktorat za ljudska prava, Savet Evrope

Prezentacija zaključaka konferencije

od strane generalnog izvestioca, Patrika Tornberija, profesora međunarodnog prava na Univerzitetu u Kiliju.

Dodatak 2: Učesnici konferencije

I Opšti izvestilac

G-din Patrik Tornberi

(Mr Patrick Thornberry)

Profesor međunarodnog prava,
Katedra za međunarodne odnose,
Keele University, Staffordshire ST5
5BG,
United Kingdom

II Glavni govornici

G-din Boris Cilevičs

(Mr Boriss Cilevičs)

Član Komiteta za pravna pitanja
i ljudska prava, Parlamentarna
skupština Saveta Evrope
Brīvības str. 111-39
Rīga 1001, Latvija

G-din Rajner Hofman

(Mr Rainer Hofmann)

Predsednik Savetodavnog
komiteta za Okvirnu konven-
ciju za zaštitu manjina; Profesor
međunarodnog prava,
Walter-Schücking Institute of Inter-
national Law; University of Kiel
Olshausenstrasse 40
D-24098 Kiel, Germany

G-din Džon Paker

(Mr John Packer)

gostujući profesor na Flečer
fakultetu za pravo i diplomatiju,
Tufts University
160 Packard Avenue Medford
Massachusetts, 02155-7082,
United States of America

G-din Mark Latimer

(Mr Mark Lattimer)

Director, Minority Rights Group
International
379 Brixton Road
London SW9 7DE, United Kingdom

G-đica Dimitrina Petrova

(Ms Dimitrina Petrova)

Izvršni director, Evropski Cenatr
za prava Roma (European Roma
Rights Center)
PO Box 906/93
H-1386 Budapest 62, Hungary

III Izvestioci

G-din Karol Jakubović

(Mr Karol Jakubowicz)

Ekspert saveta Poljske za ele-
ktronske medije; potpredsednik
Upravnog odbora za medije,
Saveta Evrope
Ptasia 4, Apt. 29

G-din Mark Veler

(Mr Marc Weller)

Direktor Evropskog centra za
pitanja manjina (ECMI)
Schiffbruecke 12
Kompagnietor Building
D-24939 Flensburg, Germany

G-din Dankan Vilson

(Mr Duncan Wilson)

Spoljni ekspert; koordinator
istraživanja, Međunarodni biro za
obrazovanje UNESCO; Projekat
prava na obrazovanje za specijal-
nog izvestioca UN
IBE-UNESCO
CP 199
CH-1211 Geneva 20, Switzerland

IV Komentatori

G-din Robert Danbar

(Mr Robert Dunbar)

Viši predavač, Pravni fakultet,
University of Glasgow
The Stair Building
Glasgow G 12 8QQ, United King-
dom

G-din Torlek MekGonegl,

(Mr Tarlach McGonagle)

istraživač/lektor, Institut za infor-
maciono pravo (IviR), University of
Amsterdam
Rokin 84
NL-1012 KX Amsterdam, Nether-
lands

G-din Andrzej Mirga

(Mr Andrzej Mirga)

Predsedavajući grupe eksperata za
Rome, Cigane i putujuće manjine
(MG-S-ROM); Predsedavajući Rom-
skog savetodavnog veća, Project
on Ethnic Relations
Razvikowskiego 134 Apr 2
PL -31342 Cracow, Poland

G-din Asbjørn Eide

(Mr Asbjørn Eide)

viši član Norveškog instituta za
ljudska prava
Norwegian Institute of Human
Rights
Universitetsgaten 22 N'0162 Oslo,
Norway

G-đica Milica Pešić

Direktor Instituta za medijsku
raznolikost
100 Park Village East
London NW1 3SR, United Kingdom

G-din Alan Filips

(Mr Alan Phillips)
Savetnik za ljudska prava; bivši
prvi potpredsednik Savetodavnog
komiteta za Okvirnu konvenciju za
zaštitu nacionalnih manjina
67 Carsile Road
Hove
Sussex BN3 4 FQ,
United Kingdom

G-đica Tove Skutnab-Kangas

(Ms Tove Skutnabb-Kangas)
Odeljenje za jezike i kulturu
Roskilde University 3.2.4.
PO Box 260
DK-400 Roskilde, Denmark

G-din Aleksander Slafkovski

(Mr Alexander Slafkovsky)
Član Kongresa lokalnih i region-
alnih vlasti Evrope Saveta Evrope;
gradonačelnik Liptovski Mikulasa
Mestskz urad Sturova 1989
031-42 Liptovsky Mikulas,
Slovakia

V Predsedavajući radionica

G-din Jene Kaltenbah

(Mr Jenő Kaltenbach)
Parlamentarni komesar za nacion-
alne i etničke manjinske grupe;
potpredsednik Evropske komisije
protiv rasizma i netolerancije.
Parliamentary Commissioner's
Office
Tüköry u. 3
H-1054 Budapest, Hungary

G-đica Marju Lauristin

(Ms Marju Lauristin)
Profesor, Tartu University
Ropka 19-12
2400 Tartu, Estonia

G-đa Sia Spiliopulu Åkermark

(Mrs Sia Spiliopoulou Åkermark)
Prvi potpredsednik Savetodavnog
Komiteta za Okvirnu konvenciju
za zaštitu nacionalnih manjina;
docent, Center for Advanced Study
in the Behavioral Sciences
75 Alta Road
Stanford, CA 94305-8090, United
States of America

VI Zemlje članice Saveta Evrope

Albanija

Austrija

Hrvatska

Mr Arlinda Gjata

Ekspert pri kancelariji za manjine
Ministry of Foreign Affairs
Boulevard Zhan d'Arch 6
Tirana, Albania

Mrs Christa Achleitner

Federal Chancellery, Department
for National Minority Affairs
Ballhausplatz 5
A-1110 Vienna, Austria

G-đa Milena Klajner

Šef ureda, Ured vlade republike
Hrvatske za nacionalne manjine

Jermenija

Mr Wilhelm Wolf

Director, Federal Ministry of Educa-
tion, Science and Culture
Minoritenplatz 5
A-1110 Vienna, Austria

Mesnička 23

10000 Zagreb, Hrvatska

Ms Liana Avetisyan

Drugi sekretar pravnog odeljenja
Ministry of Foreign Affairs of
Armenia
Government Building
2 Republic Square
675010 Yerevan, Republic of
Armenia

Azerbejdžan

Mr Agshin Mehdiyev

Stalni predstavnik pri Savetu
Evrope
2 rue Westercamp
F-67000 Strasbourg, France

Češka Republika

Mr Martin Boucek

Zamenik stalnog predstavnika
Česke Republike pri Savetu Evrope
53 allée de la Robertsau
F-67000 Strasbourg, France

Mr Vaner Harutyunyan

Ataše,
Ministry of Foreign Affairs, Legal
Department
Government Building
2 Republic Square 675010 Yer-
evan, Republic of Armenia

Bugarska

Mr Metin Kazak

Šef ministarske kancelarije,
National Council for Ethnic and
Demographic Questions, Com-
mittee of Ministers
1 Doudounov blvd.
1000 Sofia, Bulgaria

Danska

Ms Mette Kryger Gram

Head of Section, Ministry of the
Interior and Health
Slotsholmgade 10-12
DK-1216 Copenhagen K, Denmark

Estonija

Mr Aarne Veedla

Counsellor to the Minister, Office of the Minister for Population and Ethnic Affairs
Rahukohtu 3
15161 Tallinn, Estonia

Mr Mai Hion

Director of Human Rights Division, Ministry of Foreign Affairs
Islandi Väljak 1
Tallinn, Estonia

Finska

Mr Eero Aarnio

Councillor of Legislation, Ministry of Justice
PO Box 176
FIN-00161 Helsinki Finland

Ms Krista Oinonen

Legal Officer, Ministry for Foreign Affairs
PO BOX 176
FIN-00161 Helsinki, Finland

Francuska

M. Philippe Merlin

Deputy to the Permanent Representative of France to the Council of Europe
40 rue de Verdun
F-67000 Strasbourg, France

Gruzija

Ms Natia Jgneti

Legal Counsellor, Conventional Service, Ministry of Foreign Affairs of Georgia
4 Chitadze Street
0118 Tbilisi, Republic of Georgia

Mr Zurab Katchkatchishvili

Deputy to the Permanent Representative of Georgia to the Council of Europe
3 rue Salzmann
F-670 Strasbourg, France

Nemačka

Mr Detlev Rein

Head of Section, federal Ministry of the Interior
PO Box 170290
D-53108 Bonn, Germany

Grčka

Mr Elias Kastanas

Rapporteur to the Law Department, Ministry of Foreign Affairs
3 Zalakosta Road
GR-11523 Athens, Greece

Mađarska

Mr György Popovics

Deputy President, Office for National and Ethnic Minorities
Pozsonyi utca 56
H-1133 Budapest, Hungary

Ms Sára Görömbei

Head of Section, Government Office for Hungarian Minorities Abroad
Bércs u. 13-15
H-1016 Budapest, Hungary

Mr Miklos Boros

Deputy Head of the Department of Human Rights and European Organisations, Ministry of Foreign Affairs
H-1027 Budapest, Hungary

Island

Ms Nanna Magnadóttir

Assistant Attaché, Permanent Representation of Iceland to the Council of Europe
16 allée Spach
F-67000 Strasbourg, France

Irska

Mrs Órla McBreen

Deputy to the Permanent Representative of Ireland to the Council of Europe
15 avenue de la Liberté
F-67000 Strasbourg, France

Ms Kirsten Roberts

Permanent Representation of Ireland to the Council of Europe
15 avenue de la Liberté
F-67000 Strasbourg, France

Italija

Mr Renato Fedele

Governmental Civil Servant (Head), Presidenza del Consiglio dei Ministri
Via del Tritone 142
I-00187 Rome, Italy

Ms Manuela Pace

Governmental Civil Servant, Presidenza del Consiglio dei Ministri
Via del Tritone 142
I-00187 Rome, Italy

Mr Giuseppe Bignone

Governmental Civil Servant, Presidenza del Consiglio dei Ministri
Via del Tritone 142
I-00187 Rome, Italy

Letonija

Mr Danne Sarmite

First Secretary, International Organisations Division, Ministry of Foreign Affairs of Latvia
Brīvības 136
LV-1395 Riga, Latvia

Litvanija

Mr Antanas Petrauskas

General Director, Department of National Minorities and Lithuanians Living Abroad
Koscuiskos Street 30
LT-2600 Vilnius, Lithuania

Republika Moldavija

Mrs Vera Petuhov

Deputy Director, Department of Interethnic Relations of the Republic of Moldova
Str. A. Mateevichi 109/1
Chisinau, republic of Moldova

Holandija

Mr Johannes C. Landman

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Permanent Representative of the Netherlands to the Council of Europe
3 place Sébastien Brant
F-67000 Strasbourg, France

Norveška

Mr Erik Mosli

Adviser, Department of Local Government and Regional Development, Ministry of Local Government and Regional Development
PO Box 8112 Dep
N-0032 Oslo, Norway

Poljska

Mrs Danuta Glowacka- Mazur
Deputy Director, department
of Denominations and National
Minorities, Ministry of Interior and
Administration
Ul. Batorego 5
PL-02-591 Warsaw, Poland

Mr Dobiesław Rzemieniewski
Head of the National Minorities
Division, Ministry of the Interior
and Administration
Ul. Batorego 5
PL-02-591 Warsaw, Poland

Portugal

Mr António Figueira
Deputy Permanent Representa-
tive, Permanent Representation of
Portugal to the Council of Europe
11 rue Fischart
F-6700 Strasbourg, France

Rumunija

Mr Ovidu Gant
Under-Secretary of State, Depart-
ment for interethnic relations
Str. Smardan, No. 3
Bucharest, Romania

Ruska Federacija

Mr V. Y. Zorin
Minister for Nationalities, Office
of the Government of the Russian
Federation
2 Krasnopresnenskaj nab.
Moscow, Russian Federation

Mr H.P. Abdullaev
Office of the Government of the
Russian Federation
2 Krasnopresnenskaj nab.
Moscow, Russian Federation

Mr S.K. Sadykov
President of the Federal National
and Cultural Autonomy of Azerbai-
janis in the Russian Federation
26 Khavskaya Street
117419 Moscow, Russian Federa-
tion

Srbija i Crna Gora

G-đica Jelena Marković
Zamenik ministra, Ministarstvo za
ljudska i manjinska prava
Bulevar Mihajla Pupina 2
11000 Beograd, Srbija i Crna Gora

UNMIK-Kosovo

Mr James Rodehaver
Minority Rights Adviser, Office
of Returns and Communities
– O/SRSG, United Nations Mission
in Kosovo (UNMIK)
Main HQ – Room 406B
Pristina
UNMIK-Kosovo

Mr Baki Svirca
Director, Office of the Prime
Ministers' Advisory Office on Com-
munities, Provisional Institutions
of Self-Government
Governmental Building
Mother Theresa Street
Pristina
UNMIK-Kosovo

Mr Güner Ureya
Advisory Office on Communities,
Provisional Institutions of Self-
Government
Governmental Building
Mother Theresa Street
Pristina
UNMIK-Kosovo

Slovačka Republika

Mr Peter Vrsansky
Head of Section, Department of
Human Rights, Ministry of Foreign
Affairs
Hlboka Cesta 2
833 36 Bratislava, Republic of
Slovakia

Slovenija

Mr Andrej Skerlavaj
Ambassador, Office of the Repub-
lic of Slovenia for Slovenes living
Abroad
Prešernova 25
1000 Ljubljana, Slovenia

Mr Boris Jelovšek
Minister Counsellor,
Office of the Republic of Slovenia
for Slovenes living Abroad
Prešernova 25
1000 Ljubljana, Slovenia

Švedska

Mrs Anna Odebäck
Division for Immigrant Integration
and Diversity, Ministry of Justice
Rosenbad 4
S-10333 Stockholm, Sweden

Švajcarska

Ms Camille Bergmann
Scientific collaborator, Ministry
of Foreign Affairs, Human Rights
and Humanitarian Law Section,
Directorate of International Public
Law DDIP, DFAE
Bundesgasse 18
CH-3003 Bern, Switzerland

*Bivša Jugoslovenska Republika
Makedonija*

Mrs Svetlana Geleva
Head of the political Department,
Ministry of Foreign Affairs
Dame Gruev 6
1000 Skopje,
"The former Yugoslav Republic of
Macedonia"

Turska

Mr Serhat Aksen
First Secretary, Ministry of Foreign
Affairs, Human Rights Department
3 SOK, no. 20
06520 Balgat-Ankara, Turkey

Ukrajina

Mr Serhiy Vasylenko
Head of Department, State Com-
mittee of Ukraine for Nationalities
and Migration
9 Volodymyrska Street
01025 Kyiv, Ukraine

Ujedinjeno Kraljevstvo

Mr Ian Naysmith
Senior Policy Adviser, Race Equal-
ity Unit, Home Office
19 Allington Street
London SW1E 5EB,
United Kingdom

VII Države koje nisu članice a imaju status posmatrača u Savetu Evrope

Sveta Stolica

Mr Stanislaw Opiela

Permanent Observer of Holy See
to the Council of Europe
18 rue Trévizes
B-1040 Brussels, Belgium

Japan

Ms Etsuyo Nishiyama

Special Adviser, Consul General
of Japan, Permanent Observer of
Japan to the Council of Europe
"Tour Europe"
20 place des Halles
F-67000 Strasbourg, France

VIII Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina

Predsednik

Mr Rainer Hofmann

Vidi sekciju II

Prvi potpredsednik

Mrs Athanasia Spiliopoulou Åkermark

Vidi sekciju V

Drugi potpredsednik

Mr Gáspár Bíró

Predavač

Vitorla u. 15 fsz. 2
H-1031 Budapest, Hungary

Mr Mihai Cernenco

Universitatea libera Internationala
din Moldova 2012
rue Vlaicu Pârcălab 52
Chisinau, Republic of Moldova

Mr Asbjørn Eide

Vidi sekciju V

Mr Tonio Ellul

46/2 South Street
Valetta Vltii, Malta

Mr Zdzisław W. Galicki

Zabkowska 18. appt. 35
PL-03-735 Warsaw, Poland

Mr Dimitar Gelev

Praven Fakultet
Bul. Krste Misirkov bb
91000 Skopje, "The former Yugo-
slav Republic of Macedonia"

Mr Ferenc Hajos

Ul. Sv. Stefana, 19
9220 Lendava, Slovenia

Mr Vsevolod Mitsik

Associate Professor of Interna-
tional Law, Tarasa Shevchenko
University
Institutskaja Str. 19A, Apt. 15
01 001 Kyiv, Ukraine

Mrs Eva Smith-Asmussen

Københavns Universitet,
Retsvidenskabeligt Institut A
Studiesgarden
Studiestræde6
DK – 1455 Copenhagen K,
Denmark

Dodatni članovi

Mrs Bohumila Ferenčuhova

Historicky ustav SAV
Klemensova 19
813 64 Bratislava, Slovakia

Mr Gjergj Sinani

Professor, University of Tirana,
Faculty of Social Sciences
Tirana, Albania

Mr Demetrios Stylianides

Former President, Supreme Court
3 Macedonia Street
Lycavitos
Nicosia, Cyprus

IX Savet Evrope

Evropski sud za ljudska prava

Mr Luzius Wildhaber

President of the European Court of
Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg, France

Evropski komitet za socijalna prava

Mr Nikitas Aliprantis

Vice-President of the European
Committee of Social Rights
Democritus of Thrace Law Faculty
University Campus
GR-69100 Komotini, Greece

Parlamentarna skupština

Mr Boriss Cilevič

Vidi sekciju II

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope

M. Alexander Slafkovsky

Vidi sekciju IV

Informacioni i dokumentacioni centri Saveta Evrope i kancelarije na terenu

Albanija

Mrs Olsi Dekovi

Director, Information and Docu-
mentation Centre of the Council
of Europe
Sheshi Skendebej
Palati I Kulture
Tirana, Albania

Jermenija

Ms Susan Marukhyan

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
"European Regional Academy"
Building
10 David Anhagt St.
375045 Yerevan, Armenia

Azerbejdžan

Ms Ayten Shirinova

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
6-10 Mustafa-zade Street
1st floor Sheher
370004 Baku, Azerbaijan

Bosna i Hercegovina

Ms Radmila Stojadinović

Assistant to the Deputy Special Representative of the Secretary General
Trg Fra Grge Martića 2/III
71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Bulgaria

Mrs Teodora Keleynska

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Square Centre 2 Oblast Business Hall, Hall 219
5000 Veliko Turnovo, Bulgaria

Mr Emir Tsenkov

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Alexaner Zhendov
1113 Sofia, Bulgaria

Češka Republika

Ms Dana Bekova

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Senovazné namesti 26
CZ-11000 Prague 1
Czech Republic

Gruzija

Ms Natia Japaridze

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
7 Erekle II Lane
38005 Tbilisi, Georgia

Mađarska

Ms Klara Papp-Farkas

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
POB 3
H-1357 Budapest, Hungary

Letonija

Mr Uldis Krastins

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
K. Barona iela 14
LV-1423 Riga, Latvia

Litvanija

Ms Marija Prokopcik

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Gedmino pr.51
LT-2635 Vilnius, Lithuania

Moldavija

Ms Lilia Snegureae

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
CP219
MD-2044 Chişinău, Moldova

Poljska

Ms Hanna Machinska

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Al. Niepodległości 22
PL-02_653 Warsaw
Poland

Rumunija

Ms Mariana Nitelea

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
6 Alexandre Donici Street, Sector 2
RO-70224 Bucharest, Romania

Ruska Federacija

Mr Nikolai Topornin

Director, State Institute for International Relations in Moscow (MGIMO)
Pr. Vernadskogo 76
119454 Moscow,
Russian Federation

Mr Dmitry Baryshnikov

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Smolny Street 1/3, ent 8
133060 St Petersburg,
Russian Federation

Republika Slovačka

Mr Viliam Figusch

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Klariska 5
PO Box 217
SK-810 00 Bratislava, Slovak Republic

Slovenija

Ms Liana Kalčina

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe
Rimska cesta 16
SLO-1000, Ljubljana, Slovenia

"Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija"

Mr Gjorgji Jovanovski

Director, Information and Documentation Centre of the Council of Europe, a.i.
Ul. Mito Hadzivasilev Jasmin bb.b.
MK-91000 Skopje, "The former Yugoslav Republic of Macedonia"

X Druge međunarodne i regionalne organizacije

Ujedinjene nacije

Ms Pascale Moreau

Representative, UNHCR c/o Council of Europe
Office P1018-P1020
F-67000 Strasbourg, France

Mr Asbjørn Eide

Chairperson, United Nations Working group on Minorities, United Nations High Commissioner for Human Rights
OHCHR-UNOG
8-14 avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
Vidi i IV i VIII

Evropska Unija

Evropska Komisija

Mr Louis Hersom

Administrator, Unit D/I, Horizontal Matters, DG External Relations
European Commission
200 rue de la loi
B-1040 Brussels, Belgium

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

Mr Rolf Ekéus

OSCE High Commissioner on National Minorities
Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities
PO Box 20062
NL-2500 EB The Hague, Netherlands

Dr Krzysztof Drzewicki

Senior Legal Adviser, OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
NL-222524 AP The Hague, Netherlands

Ms Dzenana Hadziomerovic

Legal Adviser, OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
NL-222524 AP The Hague, Netherlands

Ms Nina Norberg

Human Rights Adviser, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODHIR)
Aleje Ujazdowskie 19
PL-00-557 Warsaw, Poland

Savet zemalja Baltičkog mora

Ms Helle Degn

Council of the Baltic Sea States, Commissioner on Democratic Development
Amagerstorv 14, 2
PO Box 1165
DK-1010 Copenhagen K, Denmark

Ms Henriette Thuen

Adviser to the Commissioner on Democratic Development
Amagerstorv 14, 2
PO Box 1165
DK-1010 Copenhagen K, Denmark

Stalni forum Ujedinjenih nacija za urođenička pitanja

Mr Ole Henrik Magga

Chairman, Permanent Forum on Indigenous Issues
PO Box 254
9521 Guovdageaidnu, Norway

Centralno evropska inicijativa

Mr Milan Predan

Deputy Director General, Central European Initiative, Executive Secretariat
Via Genova 9
I-34121 Trieste, Italy

XI Ombudsmeni i nacionalne institucije za zaštitu i promovisanje ljudskih prava

Albanija

Mr Artur Lazebeu

Chief of Cabinet, Albanian People's Advocate Institution
Bulv. Deshmoret e Kombit No.3
Tirana, Albania

Mr Gezim Lleshi

Secretary General, Albanian People's Advocate Institution
Bulv. Deshmoret e Kombit No.3
Tirana, Albania

Mr Anila Shyti

Director of International Relations, Albanian People's Advocate Institution
Bulv. Deshmoret e Kombit No.3
Tirana, Albania

Azerbejdžan

Mr Aydin Safikhany

General Adviser of the Scientific Analysis Department, Ombudsman 40 UZ Hahibeyoz Street
AZ-1000 Baku, Republic of Azerbaijan

Belgija

M. Pierre-Yves Monette

Federal Ombudsman, College of Federal Ombudsmen
Rue Ducale 43
B-1000 Brussels, Belgium

Bosna i Hercegovina

Ms Alma Hajdarpasić

Office of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina
Maršala Tita 7
BH-71000 Sarajevo, Bosnia and

Hercegovina

Ms Biljana Kujundžić

Office of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina
Maršala Tita 7
BH-71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Danska

Mr Jon Andersen

Deputy Permanent Secretary, Danish Parliamentary Ombudsman
Gammel Torv 22
DK-1457 Copenhagen, Denmark

Finska

Mr Jari Pirjola

Legal Officer, Office of the Parliamentary Ombudsman
Eduskunta
FIN-00102 Helsinki, Finland

Nemačka

Mr Heiner Bielefeldt

Director of the German Institute
for Human Rights
Zimmerstr. 26-27
D-10969 Berlin, Germany

Grčka

Mr Andreas Takis

Deputy Ombudsman, Department
of Human Rights, Greek Ombuds-
man's Office
5 Hadjiyanni Mexi Street
GR-11528 Athens, Greece

Mr Aglaiä Tsitsoura

Legal Adviser, Marangopoulos Hu-
man Rights Foundation
10 blvd Paul Déroulède
F-67000 Strasbourg France

XII Nevladine organizacije

*Međunarodne nevladine
organizacije*

Mr Panayote Dimitras

Co-ordinator, CEDIME-SE
PO Box 60820
GR-15304 Glyka Nera, Greece

Mr Romedi Arquint

President, Federal Union of Euro-
pean Nationalities (FUEN)
Schiffbrücke 41
D-24939 Flensburg, Germany

M. Bojan Brezigar

President, European Bureau for
Lesser-Used Languages (EBLUL)
49 rue St-Josse
B-1210 Brussels, Belgium

Mrs Alie Van Der Schaaf

Co-ordinator, Mercator-Education,
Fryske Akademy
Postbus 54
NL-8900 AB Ljouwert/Leeuwarden
Netherlands

Mr Davyth A. Hicks

Director, Eurolang
49 rue ST-Josse
B-1210 Brussels, Belgium

Mrs Despina Sinou

Scientific collaborator, Ma-
rangopoulos Human Rights
Foundation
1 Lycavittou Street
GR-10672 Athens, Greece

Mađarska

Mr Jenő Kaltenbach

Vidi sekciju V

Ruska Federacija

Mr Oleg Mironov

Commissioner on Human Rights in
the Russian Federation
47 Myasnitskaya ul
107084 Moscow,
Russian Federation

Mr Simon Holmberg

Director, Baltic Media Centre
Skipperfade 8
DK-3740 Svaneke, Denmark

Mr Joseph Von Komlossy

Vice-President, ISCOMET& SENCE
Högler Strasse 53
CH-3600 Dübendorf, Switzerland

Ms Magdalena Syposz

Europe/Central Asia Programme
Co-ordinator,
Minority Rights Group Interna-
tional
379 Brixton Road
London SW9 7DE, United Kingdom

Nacionalne nevladine organizacije

Jermenija

Mr Avetik Ishkhanyan

Chairman, Armenian Helsinki
Committe
3a Pushkin Street
375010 Yerevan, Armenia

Mr Rashid Feyzukanov

Deputy Director of Department,
Office of the Commissioner on
Human Rights in the Russian
Federation
47 Myasnitskaya ul
107084 Moscow,
Russian Federation

Ukraina

Mr Nina Karpachova

Ukrainian Parliament Commis-
sioner for Human Rights, Office of
the Ombudsman of Ukraine
21/8 Instytutska Street
01008 Kyiv, Ukraine

Mr Pavlo Khodakovski

Head of the Department of Inter-
national and legal activities, Office
of the Ombudsman of Ukraine
21/8 Instytutska Street
01008 Kyiv, Ukraine

Azerbejdžan

Mr Eldar Yeznalov

Director, Human Rights Centre of
Azerbaijan
PO Box 31
Baku 370000, Azerbaijan

Bosna i Hercegovina

Mr Ibrahim Spahić

President, International Peace
Centre Sarajevo
Titova 9a (and/or Gabelina 16)
71000 Sarajevo, Bosnia and Herze-
govina

Bugarska

MS Daniela Mihaylova

Legal Programmes Director,
Romani Baht Foundation
8 Nov jivot Street
1373 Sofia, Bulgaria

Hrvatska

Mr Ljubomir Mikić

President, Centre for Peace, Legal
Advice and Psychological Assist-
ance
Antuna Tomaševića 32
32000 Vukovar, Croatia

Mr Tin Gazivoda

Co-ordinator, Human Rights Centre, Kralja Držislava 6
10000 Zagreb, Croatia

Češka Republika

Mr Jiří Kopal

Co-ordinator, Civic Legal Observers, League of Human Rights Brno
Bratislavská 31
602 00 Brno, Czech Republic

Estonija

Mr Aleksei Semjonov

Director, Legal Information Centre
Nunne Street 2
10133 Tallin, Estonia

Francuska

M. Yves Plasseraud

President, Minority Rights Group
60 rue Violet
F-75015 Paris, France

Gruzija

Mr Arnold Stepanian

Chairman, Public Movement "Multinational Georgia"
10 Kedis Commun Street
380005 Tbilisi, Georgia

Nemačka

Mr Jan Nuck

President, Union of Lusatian Sorbs,
Postplatz 2
D-02625 Bautzen-Budysin, Germany

Mr Felix-Jean Andriantscavina

Domowina – Union of Lusatian Sorbs
Postplatz 2
D-02625 Bautzen-Budysin, Germany

Mr Jacques Delfeld

Vice Chairman, Central Council of German Sinti and Roma
Bremaneckgasse 2
D-69117 Heidelberg, Germany

Mr Uwe Wenzel

Adviser on International Relations, Central Council of German Sinti and Roma
Bremaneckgasse 2
D-69117 Heidelberg, Germany

Grčka

Konstantinos Tsitselikis

Administrative Secretary of KEMO
Minority Groups Research Centre – KEMO
Venizelou 8
GR-54624 Thessaloniki, Greece

Mađarska

Ms Lilla Farkas

Attorney, Hungarian Helsinki Committee
Kertész utca 42-44
H-1073 Budapest
Hungary

Irška

Mr Joshua Castellino

Irish Centre for Human Rights
Faculty of Law
University College
Galway, Ireland

Letonija

Ms Ilze Brands-Kehris

Director, Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies
Alberta iela 13
1010 Riga, Latvia

Litvanija

Ms Tamara Birmontiene

Director, Lithuanian Centre for Human Rights
Gedimino 27/2
2600 Vilnius, Lithuania

Ms Marija Nijole Bikauskiene

President, Lithuanian Human Rights Association
Laisves Avenue 60 – 302
2056 Vilnius, Lithuania

Republika Moldavija

Mr Sergei Ostaf

Deputy Director, Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Moldova
53 "B", Bănulescu-Bodoni str.
Chisinau 62012, Republic of Moldova

Ms Atanasia Stoianova

Project Manager, Centre for Minority Issues NGO
2 St Negruzzi Str.
Office 415
2001 Chisinau, Republic of Moldova

Holandija

Mr Laex Riemersma

Director, Frisian Language Board
P/a Provinsjehus
Postbus 20120
NL-8900 HM Ljouwert/Leeward, Netherlands

Norveška

Mr Bjørnar Seppola

Chairman, Federation of Norwegian Kven People
Strandveien 144 B
N-9006 Tromsø, Norway

Poljska

Mrs Ewa Mroz

House for German-Polish Co-operation
Ul. Rybnicka 27
PL-44-100 Gliwice, Poland

Rumunija

Mr Gabriel Andreescu

APADOR-CH (Association for the Defence of Human Rights in Romania – the Helsinki Committee)
Str. Nicolae Tonitza
Sector 3
704012 Bucharest, Romania

Mr Levente Salat

Ethnocultural Diversity Resource Centre
Str. Ţebei nr. 21
3400 Cluj Napoca, Romania

Mr Ciprian Necula

Media Monitoring Agency
20A Ion Campineanu Street
BI 18a, Scara A, et. 2 Ap.8
Interfon 08
Sector 1
Bucharest, Romania

Ruska Federacija

Mr Ashot Airapetyan

Director, Centre for Interethnic Co-operation
Novoslobodskaya 33
PO Box 8
127055 Moscow, Russian Federation

Ms Dina Vedernikova

Human Rights Centre "Memorial"
45A Lesnaya Street
Room 404
127051 Moscow, Russian Federation

Srbija i Crna Gora

G-đica Oršolja Vidač

Fond za humanitarno pravo
Mite Ružica 2
21000 Novi Sad, Srbija i Crna Gora

G-din Slobodan Francović

Predsednik, Crnogorski Helsinški
komitet za ljudska prava
Kristofora Ivanovića 3
85310 Budva, Srbija i Crna Gora

Republika Slovačka

Mr Columbus Igboanus

Attorney, Executive Director,
League of Human Rights Advo-
cates (LHRA)
Zabotova 2
81104 Bratislava, Slovak Republic

Švedska

Mr Markku Peura

Chairman, Delegation of the Swe-
den Finns
Fjärildvägen 47
S-19453 Upplands Värby, Sweden

*"Bivša Jugoslovenska Republika
Makedonija"*

Mr Albert Musliu

Director, Association for Demo-
cratic Initiatives
B. Jovanoski 61
120 Gostivar, "The former Yugoslav
Republic of Yugoslavia"

Ukrajina

Mr Roman Romanov

Legal Programme Co-ordinator
International Renaissance Founda-
tion
Soros Foundation
Artema Street 46
04053 Kyiv, Ukraine

Mr Nadir Bekirov

President of the Foundation for
Support and Research of Indig-
enous Peoples of Crimea
37-18 Zhelyabova Street
Apt 88
333000 Simferopol, Ukraine

Ujedinjeno Kraljevstvo

Mr Patrick Yu

Northern Ireland Council for Ethnic
Minorities – NICEM
Ascot House, 3/F
24-31 Shaftsbury Square
Belfast BT2 7DB, United Kingdom

Ms Tansy Hutchinson

Research and Development Of-
ficer, Northern Ireland Council for
Ethnic Minorities – NICEM
Ascot House, 3/F
24-31 Shaftsbury Square
Belfast BT2 7DB, United Kingdom

XIII Akademski i drugi učesnici

Ms Nataliya Belitser

Researcher, Pylyp Orlyk Institute
for Democracy

4 Staronavodnytska Street
apt.16
252015 Kyiv, Ukraine

Mr Arie Bloed

Distelvink3
NL- 3738 SH Maartensdijk, Neth-
erlands

Mr William Bowring

Professor of Human Rights and
Social Justice Research Institute,
London Metropolitan University
Ladbroke House
62-66 Highbury Grove
London N5 2AD, United Kingdom

Mr Sergiu Constantin

Researcher, European Academy of
Bolzano, Department of Minorities
and Regional Autonomies
Vaile Druso 1
I-39100 Bolzano, Italy

G-din Vojin Dimitrijević

Direktor Beogradskog centra za
ljudska prava
Mlatišumina 26-I
11000 Beograd, Srbija i Crna Gora

Ms Päivi Gynther

Researcher, Institute for Human
Rights, Åbo Akademi University
Akadenigatan 1
3rd floor
FIN-20500 Turku, Finland

Ms Christine Helot

Maitre de conférences, IUFM
Alsace 9a rue Sellenick
F-67000 Strasbourg, France

Ms Kristin Henrar

RUG-Department of International
and Constitutional Law
Postbus 716
NL-9700 AS Groningen, Nether-
lands

Ms Mahulena Hofmann

Max Planck Institute for Compara-
tive Public Law and International
Law
Im Neuenheimer Feld 535
D-69120 Heidelberg, Germany

Ms Emma Lantschner

European Academy of Bolzano,
Department of Minorities and
Regional Autonomies
Vaile Druso 1
I-39100 Bolzano, Italy

Ms Rianne M. Letschert

Researcher/Lecturer International
and European Law
Tilburg University
Kamer Y 112
Postbus 90153
NL-5000 LE Tilburg, Netherlands

Mr André Liebh

Professor, Graduate Institute of
International Studies
PO Box 361444
CH-1211 Geneva 21, Switzerland

Mr Timo Makkonen

Researcher at the Institute for
Human Rights, Åbo Akademi Uni-
versity – Institute of International
Studies
Gezeljudgatan 2
FIN-20500 Turku/ Åbo, Finland

Ms Maria Amor Martin-Estebanez

Einwaggasse 19/5
A-1140 Vienna Austria

Ms Anna Meijknecht

Lecturer and Researcher in
International Public Law, Tilburg
University

PO Box 90153
NL-5000 LE Tilburg, Netherlands

Mr Christoph Pan

Südtiroler Volksgruppen – Institut
Lauben 9
I-39100 Bozen, Italy

Ms Beate Sibylle Pfeil

Deputy Director, Sudtiroler Volks-
gruppen-Institut

Lauben 9
I-39100 Bozen, Italy

Ms Eugenia Relaño Pastor

Universidad Complutense,
Facultad de Derecho
E-28040 Madrid, Spain

Mr Werner Stuflesser

President of the European
Academy, Bolzano
Via Druso 1
I-39100 Bolzano, Italy

Ms Annelies Verstichel

Researcher, European University
Institute, Florence (Italy)
Arteveldestraat 39/2
B-1000 Brussels, Belgium

Ms Andrea Young

Maître de conférences, IUFM
Alsace 12 rue de la Montagne
F-67220 Dieffenbach-au-Val,
France

XIV Sekretarijat Saveta Evrope

*Generalni direktorat za ljudska
prava*

Mr Pierre- Henry Imbert

Director General, Directorate
General of Human Rights, Council
of Europe F-67075 Strasbourg
Cedex, France

Mr Alexander Vladychenko

Director, Directorate General of
Human Rights, Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex, France

Mr HannoHartig

Head of the Department for
Media, Equality and Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Mr Mark Neville

Executive Secretary, Secretariat of
the Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Mr Antti Korkeakivi

Secretary of the Advisory Commit-
tee, Secretariat of the Framework
Convention for the Protection of
National Minorities, Directorate
General of Human Rights, Council
of Europe F-67075 Strasbourg
Cedex, France

Mr Alain Chablais

Administrator, Secretariat of the
Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Ms Artemiza Chisca

Administrator, Secretariat of the
Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Ms Stéphanie Marsal

Programme Adviser, Secretariat of
the Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Ms Eva Konecna

Programme Adviser, Secretariat of
the Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Ms Merja Lahtinen

Programme Adviser, Secretariat of
the Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Ms Nadia Khafaji

Assistant, Secretariat of the
Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Mrs Nicola Markes-Goerlach

Documentalist, Secretariat of the
Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Ms Lucie Missemer

Assistant, Secretariat of the
Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

XV Stažisti i gostujući studenti

Mr Erik Friberg

Trainee, Secretariat of the
Framework Convention for the
Protection of National Minorities,
Directorate General of Human
Rights, Council of Europe F-67075
Strasbourg Cedex, France

Mr Luca Carapelli

Study Visitor
Località La Ripa no 23
Quercegrossa
I-53010 Siena, Italy

Ms Monica Nechita

Department for Romanians living
Abroad. Government of Romania
Victoriei bld 1
District 1
Bucharest, Romania

Agenti prodaje publikacija Saveta Evrope

AUSTRALIJA

Hunter Publications, 58A,
Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.:(61) 3 9417 5361
Fax:(61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
<http://www.hunter-pubs.com.au>

BELGIJA

LA Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.:(32) 2 734 0281
Fax:(32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 Bruxelles
Tel.:(32) 2 538 4308
Fax:(32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euro.net.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

KANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Cheming Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J9J3
Tel.:(1) 613 745 2665
Fax:(1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

ČEŠKA REPUBLIKA

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.:(420) 2 660 35 364
Fax:(420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DANSKA

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.:(45) 33 13 72 33
Fax:(45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINSKA

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.:(358) 9 121 41
Fax:(358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockman.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANCUSKA

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.:(33) 01 40 15 70 00
Fax:(33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.:(33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

NEMAČKA

AUSTRIJA

UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.:(49) 2 28 94 90 20
Fax:(49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellunguno@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GRČKA

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.:(30) 1 32 22 160
Fax:(30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

MAĐARSKA

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.:(361) 264 8270
Fax:(361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALIJA

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.:(39) 556 4831
Fax:(39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

HOLANDIJA

De Lindeboom Internationale Publika-
ties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAKSBERGEN
Tel.:(31) 53 574 0004
Fax:(31) 53 572 92 96
E-mail: books@delindeboom.com
<http://www.home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORVEŠKA

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.:(47) 22 85 30 30
Fax:(47) 23 12 24 20

POLJSKA

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmieście
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.:(48) 29 22 66
Fax:(48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70
P-1200 LISBOA
Tel.:(351) 13 47 49 82
Fax:(351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

ŠPANIJA

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.:(34) 914 36 37 00
Fax:(34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.es>

ŠVAJCARSKA

Adeco-Van Diermen
Chemin du Lacuez 14
CH-1807 BLONAY
Tel.:(41) 21 943 26 73
Fax:(41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UJEDINJENO KRALJEVSTVO

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.:(44) 207 873 8372
Fax:(44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

SJEDINJENE DRŽAVE I KANADA

Manhattan Publishing Company
2036 Albany Post Road
CROTON-ON-HUDSON
NY 10520, USA
Tel.:(1) 914 271 5194
Fax:(1) 914 271 5856
E-mail: info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице Српске, Нови Сад

341.234(4) (094.2)

POPUNJAVANJE okvira : pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina : rad konferencije održane u Strazburu 30. i 31. oktobra 2003. godine / prevod [Erike Pap]. - Novi Sad : Vojvođanski centar za ljudska prava, 2005 (Novi Sad : Daniel Print). - 293 str. : ilustr. ; 24cm

Tiraž 1.000.

ISSN 86-84761-03-0

а) Националне мањине - Заштита - Европа - Конвенције

COBISS.SR-ID 207146503

