

# OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA



Prevod sufinansirala  
Evropska unija



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU  
NACIONALNIH MANJINA  
SA OBRAZLOŽENJEM**

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Ima 47 država članica od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve zemlje članice Vijeća Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sačinjenu u cilju zaštite ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava vrši nadzor nad primjenom Konvencije u državama članicama.

**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena dijeljenju svojih dostignuća i vrijednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

**<http://europa.eu>**

Štampanje dokumenta finansiraju Evropska unija i Vijeće Evrope putem Projekta "Jačanje zaštite nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", a u okviru zajedničkog programa "Horizontal Facility" za Zapadni Balkan i Tursku. Stavovi izraženi u ovom dokumentu ni na koji način ne odražavaju zvanične stavove Evropske unije.

© 2019 Vijeće Evrope. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima. Nijedan dio ove publikacije ne može se prevoditi, reproducirati niti prenositi, u bilo kojem obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim (CD -rom, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje ili putem bilo kojeg sistema za pohranjivanje ili preuzimanje informacija, bez prethodnog pismenog odobrenja Direkcije za komunikacije (F-67075 Strasbourg ©Cedex ili publishing@coe.int).

# OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

*Usvojena u Strasbourgu, 10. novembra 1995; stupila na snagu 1. februara 1998. godine*

*(Serija evropskih međunarodnih ugovora br. 157)*

Države članice Vijeća Evrope i druge države potpisnice ove Okvirne konvencije;

Smatrajući da je cilj Vijeća Evrope da ostvari veće jedinstvo među članicama radi očuvanja i osvarivanja ideala i načela koji predstavljaju zajedničko naslijeđe;

Smatrajući da je jedna od metoda ostvarivanja tog cilja očuvanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda,

U želji da provedu Deklaraciju šefova država i vlada država članica Vijeća Evrope usvojenu u Beču 9. oktobra 1993. godine,

Odlučne da u okviru svojih teritorija zaštite opstanak nacionalnih manjina;

Smatrajući da su burni prevrati u evropskoj historiji pokazali da je zaštita nacionalnih manjina od ključnog značaja za stabilnost, demokratsku sigurnost i mir na ovom kontinentu;

Smatrajući da pluralističko i istinsko demokratsko društvo treba ne samo da poštuje etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, već i da stvara odgovarajuće uvjete koji mu omogućuju da izraze, očuvaju i razviju tad identitet;

Smatrajući da je stvaranje klime tolerancije i dijaloga neophodno da bi se omogućilo da kulturna raznolikost bude izvor i činilac, ne podjele, već obogaćenja za svako društvo;

Smatrajući da ostvarenje tolerantne i prosperitetne Evrope ne zavisi samo od saradnje među državama već zahtjeva i prekograničnu saradnju među lokalnim i regionalnim organima bez štete po ustav i teritorijalni integritet svake države;

Imajući u vidu Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i pratećih protokola;

Imajući u vidu opredjeljenja u pogledu zaštite nacionalnih manjina u koncencijama i deklaracijama Ujedinjenih naroda i dokumentima Konferencije o evropskoj bezbjednosti i saradnji, posebno u Dokumentu iz Kopenhagena od 29. Juna 1990.;

Odlučne da utvrde načela koja treba poštovati i obaveze koje iz njih proističu u cilju osiguranja u državama članicama i drugim državama koje mogu postati članice ovog instrumenta efikasne zaštite nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina, u okviru vladavine prava, poštujući teritorijalni integritet i nacionalni suverenitet država;

Riješene da načela navedena u ovoj konvenciji provedu putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajućih politika vlada;

Sporazumjele su se o sljedećem:

## **DIO I.**

### **Član 1.**

Zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni je dio međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u oblast međunarodne saradnje.

### **Član 2.**

Odredbe ove Okvirne konvencije primjenjuju se u dobroj vjeri, u duhu razumijevanja i tolerancije i u skladu sa načelima dobrosusjedstva, prijateljskih odnosa i saradnje među državama.

### **Član 3.**

1. Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja ili vršenja prava vezanih za to opredjeljenje.

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 sa drugima.

## **DIO II.**

### **Član 4.**

1. Članice 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. Članice se obavezuju da usvoje, gdje je to potrebno, odgovarajuće mjere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini. U tom pogledu će se voditi računa o posebnim uvjetima pripadnika nacionalnih manjina.

3. Mjere usvojene shodno stavu 2. ne smatraju se aktom diskriminacije.

### **Član 5.**

1. Članice se obavezuju da unapređuju uvjete potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanje neophodnih elemenata njihovog identiteta; naime, vjere, jezika, tradicije i kulturnog naslijeđa.

2. Bez štete po mjere preduzete u okviru svoje opće politike integracije, članice će se uzdržati od politika ili praksi asimilacije pripadnika nacionalnih manjina protiv njihove volje, te će takve osobe zaštititi od svake akcije kojoj je cilj takva asimilacija.

### **Član 6.**

1. Članice će podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimat će efikasne mjere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumijevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na etničku, kulturnu, jezičku ili vjersku pripadnost tih ljudi, posebno u oblasti obrazovanja, kulture i medija.

2. Članice se obavezuju da preduzmu odgovarajuće mjere zaštite lica izloženih prijetnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog, jezičkog ili vjerskog identiteta.

## Član 7.

Članice će obezbijediti poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine za slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, savjesti i vjerskoispovijesti.

## Član 8.

Članice se obavezuju da priznaju svakom pripadniku nacionalne manjine pravo da slobodno izražava svoju vjeru ili vjerska uvjerenja i da osniva vjerske institucije, organizacije i udruženja.

## Član 9.

1. Članice se obavezuju priznati da pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu izražavanja obuhvata slobodu uvjerenja i primanja i davanja informacija i ideja, na jeziku manjine, bez ometanja od strane vlasti i bez obzira na granice. Članice će osigurati, u okviru svojih pravnih sistema, da pripadnici nacionalnih manjina imaju pristup sredstvima javnog informisanja bez diskriminacije.

2. Stav 1. Ne sprječava članice da zatraže odobrenje, bez diskriminacije i na osnovu objektivnih kriterija za emitovanje radio i TV emisija ili otvaranje kinematografskih preduzeća.

3. Članice neće ometati uspostavljanje i korištenje štampanih sredstava javnog informisanja od strane pripadnika nacionalnih manjina. U zakonskim okvirima za radio i televizijske emisije, obezbijedit će koliko god je to moguće, a uzimajući u obzir odredbe stava 1, da pripadnici nacionalnih manjina imaju mogućnost uspostavljanja i korištenja sopstvenih sredstava javnog informisanja.

4. U okviru svojih pravnih sistema, članice će usvojiti adekvatne mjere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju podsticanja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.

## **Član 10.**

1. Ugovornice se obavezuju priznati pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na korištenje, slobodno i bez ometanja, svog jezika, privatno i javno, usmeno i pismeno.
2. U oblastima nastanjenim osobama koje tradicionalno ili u znatnom broju pripadaju nacionalnim manjinama, ukoliko te osobe to zatraže, i kada taj zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, članice će nastojati, koliko je to moguće, osigurati uvjete koji će omogućiti korištenje manjinskog jezika u odnosima tih osoba s organima uprave.
3. Članice se obavezuju zajamčiti pravo svakom pripadniku nacionalne manjina da bude odmah obaviješten, na jeziku koji razumije, o razlozima hapšenja i o prirodi i razlozima optužbe protiv njega i da se brani na tom jeziku, ako je potrebno, uz besplatnu pomoć tumača.

## **Član 11.**

1. Članice se obavezuju priznati da svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo koristiti svoje prezime i ime na manjinskom jeziku te da joj ono bude službeno priznato, u skladu s modalitetima koje predviđa njihov pravni sistem.
2. Članice se obavezuju priznati da svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo da na mjestima vidljivim za javnost izloži oznake, natpise i druge informacije privatnog karaktera pisane na njegovom maternjem jeziku.
3. U oblastima tradicionalno naseljenim znatnim brojem osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini, članice će u okviru svojih pravnih sistema, uključujući - gdje je to pogodno - ugovore s drugim državama te uzimajući u obzir njihove posebne uvjete, nastojati istaknuti tradicionalne lokalne nazive, nazive ulica i druge topografske oznake namijenjene javnosti također na manjinskom jeziku kad za takve oznake postoji dovoljan zahtjev.

## **Član 12.**

1. Članice će, gdje je pogodno, preduzeti mjere u oblasti obrazovanja i istraživanja u cilju saznanja o kulturi, historiji, jeziku i vjeri svojih nacionalnih manjina i većine.



2. U tom kontekstu članice će, između ostalog, osigurati odgovarajuće mogućnosti za osposobljavanje nastavnika i pristup udžbenicima i dodir između učenika i nastavnika različitih zajednica.

3. Članice se obavezuju da unapređuju jednake mogućnosti pristupa obrazovanju na svim stupnjevima za pripadnike nacionalnih manjina.

### **Član 13.**

1. Unutar svojih sistema obrazovanja članice će priznati pravo pripadnika nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje sopstvenih privatnih institucija za obrazovanje i obučavanje.

2. Vršenje tog prava ne povlači nikakvu finansijsku obavezu za članice.

### **Član 14.**

1. Članice se obavezuju priznati da svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo učiti na svom manjinskom jeziku.

2. Na područjima tradicionalno ili u znatnom broju naseljenim osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, ako za to ima dovoljno zahtjeva, članice će nastojati osigurati, koliko je to moguće i u okvirima svojih obrazovnih sistema, da osobe koje pripadaju tim manjinama imaju odgovarajuće mogućnosti da imaju nastavu na maternjem jeziku ili dodatnu nastavu na tom jeziku.

3. Stav 2. ovoga člana primjenit će se bez štete po izučavanje zvaničnog jezika ili nastave na tom jeziku.

### **Član 15.**

Članice će stvoriti uslove neophodne za efikasno učešće osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito koji se tiču njih samih.

## **Član 16.**

Članice se uzdržavaju od mjera koje mijenjaju odnos stanovništva u oblastima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina, a imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji.

## **Član 17.**

1. Članice se obavezuju da se neće miješati u prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da uspostavljaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte preko granica s osobama koje zakonito borave u drugim državama, posebno onima s kojima dijele etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet ili zajedničko kulturno nasljeđe.

2. Članice se obavezuju da se neće miješati u prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da učestvuju u radu nevladinih organizacija, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu.

## **Član 18.**

1. Članice ugovornice će nastojati da zaključe, gdje je to potrebno, bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama, posebno sa susjednim, radi osiguranja zaštite pripadnika nacionalnih manjina koje su u pitanju..

2. Tamo gdje je to potrebno članice poduzimaju mjere za podsticaj prekogranične saradnje.

## **Član 19.**

Članice se obavezuju da će poštivati i primjenjivati načela sadržana u ovoj Okvirnoj konvenciji, uz samo ona ograničenja, restrikcije ili ukidanja - tamo gdje je to nužno - koja su utvrđena međunarodnim pravnim instrumentima, posebno Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, u mjeri u kojoj su od značaja za prava i slobode koji proizilaze iz pomenutih načela.

## **DIO III.**

### **Član 20.**

U vršenju prava i sloboda koja proizilaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini poštovat će nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno prava osoba koje pripadaju većini ili drugim nacionalnim manjinama.

### **Član 21.**

Ništa u ovoj Okvirnoj konvenciji neće se tumačiti tako da može značiti pravo na preduzimanje djelatnosti ili vršenja djela suprotnih osnovnim načelima međunarodnog prava, a posebno suverenoj jednakosti, teritorijalnom integritetu i političkoj nezavisnosti država.

### **Član 22.**

Ništa se u ovoj Okvirnoj konvenciji neće tumačiti kao ograničavanje ili ukidanje bilo kojeg ljudskog prava ili osnovnih sloboda koje mogu biti osigurane zakonima bilo koje strane članice ili nekim drugim sporazumom koji je potpisala.

### **Član 23.**

Za prava i slobode koji proizlaze iz načela sadržanih u ovoj Okvirnoj konvenciji u onoj mjeri u kojoj su oni predmet odgovarajuće odredbe Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili Protokola uz nju, smatra se da su u skladu s njihovim odredbama.

## **DIO IV.**

### **Član 24.**

1. Komitet ministara Vijeća Evrope pratit će provedbu ove Okvirne konvencije od strane članica.
2. Članice koje nisu članice Vijeća Evrope učestvovat će u mehanizmima njenog provođenja pod uvjetima koji će se utvrditi.

## **Član 25.**

1. U roku od godinu dana od stupanja na snagu ove Okvirne konvencije u odnosu na članice, ona će podnijeti Generalnom sekretaru Vijeća Evrope punu informaciju o zakonodavnim i drugim mjerama preduzetim u cilju provođenja načela utvrđenih u ovoj Okvirnoj konvenciji.
2. Nakon toga, svaka članica dostavljat će Generalnom sekretaru periodično i kasd god Komitet ministara to zatraži, dalje informacije od značaja za provođenje ove Okvirne konvencije.
3. Generalni sekretar proslijedit će Komitetu ministara informacije koje su podnesene pod odredbama ovog člana.

## **Član 26.**

1. U ocjenjivanju mjera koje su članice poduzele za ostvarenje načela utvrđenih u ovoj Okvirnoj konvenciji, Komitetu ministara pomagat će Savjetodavni komitet, čiji članovi moraju imati priznato stručno znanje na području zaštite nacionalnih manjina.
2. Sastav Savjetodavnog komiteta i njegov poslovnik odredit će Komitet ministara u roku od godine dana od stupanja na snagu ove Okvirne konvencije.

## **DIO V.**

## **Član 27.**

Ova će Okvirna konvencija biti otvorena za potpisivanje od strane država članica Vijeća Evrope. Do datuma stupanja na snagu Konvencije, bit će otvorena i za potpisivanje od strane bilo koje države koju pozove Komitet ministara. Podložna je ratifikaciji, prihvatanju ili potvrđivanju. Instrumenti o ratifikaciji, prihvatanju ili potvrđivanju deponuju se kod Generalnog sekretara Vijeća Evrope.

## **Član 28.**

1. Ova Okvirna konvencija stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka perioda od tri mjeseca nakon datuma kojeg dvanaest članica Vijeća Evrope izraze saglasnost da se obavezuju na Konvenciju u skladu s odredbama člana 27.

2. U pogledu bilo koje zemlje članice koja naknadno izrazi pristanak da se njome obaveže, Okvirna konvencija stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka perioda od tri mjeseca od dana deponovanja instrumenata o ratifikaciji, prihvatanju ili potvrđivanju.

## **Član 29.**

1. Nakon stupanja na snagu ove Okvirne konvencije i nakon savjetovanja s državama članicama, Komitet ministara Vijeća Evrope, može, odlukom većine koju predviđa član 20.d. Statuta Vijeća Evrope, pozvati da pristupi Konvenciji svaku državu nečlanicu Vijeća Evrope, koja je pozvana da je potpiše u skladu s odredbama člana 27. ali to još nije učinila, kao i bilo koju drugu državu nečlanicu.

2. Za svaku državu koja pristupa Konvenciji, Okvirna konvencija stupit će na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka perioda od tri mjeseca od dana deponovanja instrumenata o pristupanju kod Generalnog sekretara Vijeća Evrope.

## **Član 30.**

I. Svaka država može, u vrijeme potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenata o ratifikaciji, prihvatanju, potvrđivanju ili pristupanju, da odredi teritoriju ili teritorije za čije je međunarodne odnose zadužena na koje se primjenjuje ova Okvirna konvencija.

2. Svaka država može kasnije, izjavom Generalnom sekretaru Vijeća Evrope, proširiti primjenu ove Okvirne konvencije na bilo koje drugo područje navedeno u izjavi. U pogledu tog područja, Okvirna konvencija stupa na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka perioda od tri mjeseca od dana kada je Generalni sekretar primio takvu izjavu.

3. Svaka izjava data po prethodnom stavu može se, u odnosu na teritoriju utvrđenu u izjavi, povući notifikacijom Generalnom sekretaru. Povlačenje stupa na snagu prvog dana u mjesecu poslije isteka perioda od tri mjeseca od dana prijema te notifikacije od strane Generalnog sekretara.

## **Član 31.**

1. Svaka članica može u bilo koje vrijeme otkazati ovu Okvirnu konvenciju, i to putem notifikacije upućene Generalnom sekretaru Vijeća Evrope.

2. To otkazivanje stupa na snagu prvog dana u mjesecu koji nastupi po isteku perioda od šest mjeseci od dana prijema notifikacije od strane Generalnog sekretara.

## Član 32.

Generalni sekretar Vijeća Evrope obavijestit će države članice Vijeća, druge države potpisnice i bilo koju državu koja je pristupila ovoj Okvirnoj konvenciji, o:

- a) svakom potpisu,
- b) deponovanju sudskog instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju, potvrđivanju ili pristupanju,
- c) svakom danu stupanja na snagu ove Okvirne konvencije u skladu s članovima 28., 29. i 30.,
- d) svakom drugom aktu, obavještenju ili podnesku vezi s Okvirnom konvencijom.

Potvrđujući prednje, dole potpisani, valjano za to oponumoćeni, potpisali su ovu Okvirnu konvenciju.

Sastavljeno u Strasbourgu, dana 1. februara 1995. na engleskom i francuskom, pri čemu su obje verzije jednako autentične, u samo jednom primjerku koji se deponuje u arhivama Vijeća Evrope. Generalni sekretar Vijeća Evrope dostavit će ovjerene kopije svakoj državi članici Vijeća Evrope i svakoj državi pozvanoj da potpiše ovu Okvirnu konvenciju ili da joj pristupi.

## OBRAZLOŽENJE OSNOVA

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

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

2. Komitet eksperata, koji je bio zadužen razmotriti je li moguće i preporučljivo sastaviti takav protokol, odgodio je aktivnosti do konačne odluke u belgijskom lingvističkom slučaju, u vezi sa jezikom na kojem se održava nastava (Evropski sud za ljudska prava, Presuda od 27. jula 1968., serija A, br. 6). Komitet je 1973. zaključio kako, s pravnog aspekta, nema posebne potrebe da prava manjina budu predmetom posebnog protokola uz EKLJP. Međutim, eksperti su zaključili da ne postoje veće pravne prepreke za prihvatanje donošenja takvog protokola ako se on, zbog drugih razloga, smatra preporučljivim.
3. Nedavno je Parlamentarna skupština preporučila Odboru ministara nekoliko političkih i pravnih mjera, posebno sastavljanje protokola ili konvencije o pravima nacionalnih manjina. Preporuka 1134. (1990.) sadrži listu načela koje Skupština smatra potrebnim za zaštitu nacionalnih manjina. U oktobru 1991. Upravni odbor za ljudska prava (CDDH) zadužen je da, i s pravnog i s političkog aspekta, razmotri uvjete pod kojima bi Vijeće Evrope moglo poduzeti aktivnost za zaštitu nacionalnih manjina, uzimajući u obzir rad koji su obavili Konferencija o evropskoj sigurnosti i suradnji (KESS) i Ujedinjeni narodi, te promišljanja unutar Vijeća Evrope.
4. U maju 1992. Komitet ministara zatražio je od CDDH-a da ispita mogućnost formuliranja posebnih pravnih standarda u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina. U tu svrhu, CDDH je osnovao Komitet ministara (DH-MIN) od kojeg se, prema novom obimu zadataka izdatom u martu 1993., tražilo da predloži posebne pravne standarde za ovo područje, imajući na umu načelo komplementarnosti rada Vijeća Evrope i KESS-a. CDDH i DH-MIN uzeli su u obzir različite dokumente, posebno prijedlog Evropske konvencije o zaštiti nacionalnih manjina koje je sastavila Evropska komisija za demokratiju putem prava (tzv. Venecijanska konvencija), austrijski prijedlog za dodatni protokol uz EKLJP, nacrt dodatnog protokola uz EKLJP koji je uključen u Preporuku Skupštine 1201. (1993.), te druge prijedloge. Ispitivanje je rezultiralo izvješćem CDDH-a Komitetu ministara, 8. septembra 1993., koje je uključilo različite pravne standarde koji bi se mogli usvojiti u ovom području i pravne instrumente kojima bi mogli biti utvrđeni. S tim u vezi, CDDH je napomenuo da nema konsenzusa o tumačenju pojma “nacionalnih manjina”.

5. Odlučan je korak poduzet kad su se šefovi država i vlada država članica Vijeća Evrope sastali u Beču, na sastanku na vrhu od 8. do 9. oktobra 1993. Tamo je dogovoreno da se nacionalne manjine, koje su nastale u Evropi zbog historijskih preokreta, trebaju štiti i poštovati kao doprinos miru i stabilnosti. Šefovi država i vlada posebno su odlučili preuzeti pravne obaveze u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina. Dodatkom II Bečkoj deklaraciji, Komitet ministara zadužen je da:

U najkraćem mogućem roku sastavi nacrt Okvirne konvencije, u kojem bi se navela načela koja se države ugovornice obavezuju poštovati, kako bi se osigurala zaštita nacionalnih manjina. Taj bi instrument bio otvoren potpisivanju i državama nečlanicama;

Započne s radom na sastavljanju nacrtu protokola koji bi na području kulture nadopunio Evropsku konvenciju o ljudskim pravima odredbama koje garantuju pojedinačna prava, posebno za pripadnike nacionalnih manjina.

6. 4. novembra 1993. Komitet ministara osnovao je ad hoc Komitet za zaštitu nacionalnih manjina (CAMHIN). Obim njegovih zadataka odrazio je odluke donesene u Beču. Komitet, sastavljen od eksperata iz država članica Vijeća Evrope, započeo je s radom krajem januara 1994., uz sudjelovanje predstavnika CDDH-a, Vijeća za kulturnu suradnju (CDCC), Upravnog odbora za masovne medije (CDMM) i Evropske komisije za demokratiju putem prava. Kao promatrači sudjelovali su i visoki povjerenik za nacionalne manjine KESS-a i Komisija evropskih zajednica.
7. 15. aprila 1994. CAMHIN je Komitetu ministara podnio privremeni izvještaj, koji je proslijeđen Parlamentarnoj skupštini (Doc. 7109). Na 94. sjednici, u maju 1994., Komitet ministara izrazio je zadovoljstvo napretkom postignutim prema obimu zadataka na temelju Bečke deklaracije.
8. Komitet ministara (517 bis sastanak ministarskih zamjenika, 7. oktobra 1994.) sastavio je Nacrt određenog broja odredaba Okvirne konvencije za koje je bila potrebna politička arbitraža, kao i onih u vezi sa praćenjem provedbe.
9. Na sastanku od 10. do 14. oktobra 1994. CAMHIN je odlučio podnijeti Nacrt okvirne konvencije Komitetu ministara, koji ga je prihvatio na 95. ministarskoj sjednici 10. novembra 1994. Okvirna konvencija otvorena je za potpisivanje državama članicama Vijeća Evrope 1. februara 1995.



## OPĆA RAZMATRANJA

### Ciljevi okvirne Konvencije

10. Okvirna je konvencija prvi pravno obavezujući multilateralni dokument posvećen zaštiti nacionalnih manjina općenito. Njen je cilj odrediti pravna načela, koja se ugovornice obavezuju poštovati kako bi osigurale zaštitu nacionalnih manjina. Vijeće Evrope time je ostvarilo poziv Bečke deklaracije (Dodatak II) da se političke obaveze, koje je usvojila Konferencija o evropskoj sigurnosti i saradnji (KESS), u najvećoj mogućoj mjeri pretvore u pravne obaveze.

### Pristup i temeljne zamisli

11. S obzirom na niz različitih situacija i problema koje treba riješiti, odabrana je Okvirna konvencija programatskog tipa, koja utvrđuje ciljeve kojih se ugovornice obavezuju pridržavati. Te odredbe, koje nisu primjenjive izravno ostavljaju državama mjeru prosudbe za provođenje ciljeva koje su se obavezale postići, omogućujući im da uzmu u obzir posebne okolnosti.
12. Treba istaći da Okvirna konvencija ne sadrži definiciju pojma “nacionalne manjine”. Odlučeno je prihvatiti pragmatički pristup, na temelju priznanja da se u ovom trenutku ne može postići definicija koja bi mogla dobiti opštu potporu svih članica Vijeća Evrope.
13. Načela utvrđena ovom Okvirnom konvencijom ostvaruju se putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajuće vladine politike. Provedba ne podrazumijeva priznavanje kolektivnih prava. Naglasak je na zaštiti osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini, koje mogu ostvarivati svoja prava pojedinačno ili u zajednici sa drugima (vidi član 3., stav 2.). U tom pogledu, Okvirna konvencija slijedi pristup tekstova koje su prihvatile druge međunarodne organizacije.

### Struktura Okvirne konvencije

14. Pored Preambule, Okvirna konvencija sadrži operativni dio koji je podjeljen u pet dijelova.

15. Dio I sadrži odredbe koje, općenito, utvrđuju određena temeljna načela koja mogu osvijetliti druge značajne odredbe Okvirne konvencije.
16. Dio II sadrži popis pojedinih načela.
17. Dio III sadrži razne odredbe u vezi sa tumačenjem i primjenom Okvirne konvencije.
18. Dio IV sadrži odredbe o praćenju provedbe Okvirne konvencije.
19. Dio V sadrži zaključne odredbe, koje se temelje na modelu zaključnih odredbi za konvencije i ugovore zaključene u okviru Vijeća Evrope.

## **KOMENTARI NA ODREDBE OKVIRNE KONVENCIJE**

### **PREAMBULA**

20. Preambula utvrđuje razloge za sastavljanje ove Okvirne konvencije i objašnjava neka osnovna pitanja koja su sastavljači imali na umu. Već početne riječi naznačavaju da ovaj instrument mogu potpisati i ratificirati države koje nisu članice Vijeća Evrope (vidi članove 27. i 29.).
21. Preambula se poziva na temeljni cilj Vijeća Evrope i na jednu od metoda kojima ga treba ostvariti: očuvanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda.
22. Poziva se i na Bečku deklaraciju šefova i vlada država članica Vijeća Evrope, dokument kojim su postavljeni temelji ove Okvirne konvencije (vidi i stav 5. gore). Ustvari, tekst Preambule većim je dijelom inspiriran tom deklaracijom, posebno njenim Dodatkom II. Isto vrijedi i za izbor obaveza uključenih u dijelove I i II Okvirne konvencije.
23. Preambula, dalje, spominje tri dalja izvora inspiracije za sadržaj Okvirne konvencije: Evropsku Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), te instrumente Ujedinjenih naroda i KESS-a usmjerene zaštitu nacionalnih manjina.

24. Preambula odražava zabrinutost Vijeća Evrope i država članica, u vezi s problemom očuvanja nacionalnih manjina, a inspirisana je člana 1. stavom 1. Deklaracije Ujedinjenih naroda o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina (Rezolucija 47/135, koju je Opšta skupština donijela 18. decembra 1992.).
25. S obzirom na to da je Okvirna konvencija otvorena za potpisivanje i državama nečlanicama Vijeća Evrope, kako bi se osigurao sveobuhvatniji pristup, odlučeno je da se uključe neka načela iz kojih proizilaze prava i slobode koji su već zajamčeni EKLJP-om ili protokolima uz njega (u vezi s tim vidi i član 23. Okvirne konvencije).
26. Pozivanje na konvencije i deklaracije Ujedinjenih naroda ocrtava rad objavljen na opštoj razini, na primjer u okviru Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (član 27.) i Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina. Međutim, to se pozivanje ne proširuje ni na koju definiciju nacionalne manjine iz tih tekstova.
27. Spominjanje relevantnih obaveza KESS-a odražava želju izraženu u Dodatku II Bečke deklaracije kako se Vijeće Evrope treba angažovati da, u najvećoj mogućoj mjeri, pretvori te političke obaveze u pravne. Kopenhagenski dokument dao je konkretne smjernice za izradu prijedloga Okvirne konvencije.
28. Predzadnji stav preambule iznosi glavni cilj Okvirne konvencije: osiguranje učinkovite zaštite nacionalnih manjina i prava osoba koje pripadaju tim manjinama. Također se naglašava da se ta zaštita treba osigurati u sklopu vladavine prava, poštujući teritorijalnu cjelovitost i nacionalni suverenitet država.
29. Svrha je zadnjeg navoda da upozori kako se odredbe Okvirne konvencije ne mogu izravno primjenjivati. Ona se ne bavi zakonima i praksom država stranaka u pogledu uključivanja međunarodnih ugovora u unutrašnji pravni poredak.

## DIO I

### Član 1.

30. Temeljna svrha člana 1. jeste određenje da zaštita nacionalnih manjina, koja je sastavni dio zaštite ljudskih prava, ne spada u isključive domene država. Tvrdnja kako je ta zaštita "sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava" ne daje nikakve nadležnosti tijelima osnovanim prema odredbama EKLJP-a za tumačenje ove Okvirne Konvencije.
31. Ovaj članak odnosi se na zaštitu nacionalnih manjina kao takvih i prava i sloboda osoba koje pripadaju tim manjinama. To razlikovanje i razlika u formulaciji jasno daju na znanje da se ne osiguravaju nikakva kolektivna prava nacionalnih manjina (vidi, također, komentar uz član 3.). Međutim, ugovornice priznaju da se zaštita nacionalne manjine može postići kroz zaštitu prava pojedinaca koji pripadaju toj manjini.

### Član 2.

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

### Član 3.

33. Ovaj član sadrži dva različita ali povezana načela iznesena u dva različita stava.

#### *Stav 1.*

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

35. Ovaj stav ne implicira pravo pojedinca da proizvoljno odabire pripadnost bilo kojoj nacionalnoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca neodvojivo je vezan uz objektivne kriterije bitne za identitet osobe.
36. Stav 1. dalje osigurava nemogućnost negativnih posljedica slobodnog izbora pripadnosti ili ostvarivanja prava u vezi s tim izborom za pojedinu osobu. Taj dio odredbe cilja na osiguranje da se uživanje slobode izbora ne okrnji niti posredno.

*Stav 2.*

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

## **DIO II**

### **Član 4.**

38. Svrha ovog člana je osiguranje primjenjivosti načela jednakosti i nediskriminacije na osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama. Odredbu ovog člana treba razumijevati u kontekstu Okvirne konvencije.

*Stavovi 1. i 2.*

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

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

*Stav 3.*

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

## **Član 5.**

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

*Stav 1.*

43. Stav 1. sadrži obavezu promicanja nužnih uvjeta u tom pogledu. U njemu se navode četiri bitna elementa identiteta nacionalne manjine. Ta odredba ne implicira da sve etničke, kulturne, jezičke ili vjerske razlike nužno dovode do stvaranja nacionalnih manjina (u tom pogledu vidi izvješće KESS-ova sastanka eksperata održanog u Ženevi 1991., dio II, stav 4.).
44. Spominjanje „tradicija“ nije odobravanje ili prihvaćanje prakse suprotne nacionalnom zakonodavstvu ili međunarodnom pravu. Tradicionalna praksa ostaje podložna ograničenjima koja proizilaze iz zahtjeva javnog reda.

*Stav 2.*

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

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

## **Član 6.**

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

### *Stav 1.*

48. Stav 1. naglašava duh tolerancije i intelektualnog dijaloga, te ističe važnost promicanja uzajamnog poštovanja, razumijevanja i suradnje među svima koji žive na području država stranaka. Konkretno se spominju područja obrazovanja, kulture i medija, jer se smatraju osobito važnima za postizanje tih ciljeva.
49. U svrhu jačanja društvene kohezije, cilj je ovog stava, između ostalog, promicanje tolerancije i međukulturnog dijaloga putem uklanjanja prepreka između osoba koje pripadaju etničkim, kulturnim, jezičkim i vjerskim skupinama, kroz poticanje interkulturalnih organizacija i pokreta koji nastoje promicati uzajamno poštovanje i razumijevanje, te uključiti te osobe u društvo uz očuvanje njihova identiteta.

### *Stav 2.*

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

## **Član 7.**

51. Svrha ovog člana je da se zagaranjuje poštovanje prava svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini na temeljne slobode koje se u njemu spominju. Te su slobode, naravno, univerzalne prirode, to jest primjenjuju se na sve osobe, pripadale one nacionalnoj manjini ili ne (vidi, na primjer, odgovarajuće odredbe u članovima 9., 10.

i 11. EKLJP-a), ali su od naročite važnosti za zaštitu nacionalnih manjina. Iz razloga navedenih u komentaru Preambule, odlučeno je da se uključe određene obaveze koje su već bile navedene u EKLJP-u.

52. Ova odredba može za države ugovornice implicirati određene pozitivne obaveze zaštite navedenih sloboda od povreda koje ne dolaze od strane države. Po EKLJP-u, mogućnost takvih pozitivnih obaveza priznao je Evropski sud za ljudska prava.
53. Neke od sloboda navedenih u članu 7. razrađuje se u članovima 8. i 9.

### **Član 8.**

54. Ovaj član donosi detaljnija pravila za zaštitu slobode vjeroispovijesti od člana 7. On nekoliko elemenata, iz stava 32.2., 32.3. i 32.6. KESS-ovog Kopenhagenskog dokumenta, spaja u jednoj odredbi. Sloboda vjeroispovijesti se odnosi, naravno, na sve osobe, te je u skladu sa članom 4. trebaju uživati i osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini. S obzirom na važnost te slobode, u ovom kontekstu, smatralo se naročito prikladnim posvetiti joj posebnu pažnju.

### **Član 9.**

55. Ovaj članak sadrži detaljnija pravila o zaštiti slobode izražavanja od člana 7.

#### *Stav 1.*

56. Prva rečenica ovog stava koncipirana je prema drugoj rečenici člana 10., st. 1., Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Iako se rečenica konkretno odnosi na slobodu primanja i davanja informacija i ideja na manjinskom jeziku, ona također podrazumijeva slobodu primanja i davanja informacija i ideja na većinskom ili drugim jezicima.
57. Druga rečenica ovog stava sadrži obavezu osiguranja nediskriminacije u pristupu medijima. Riječi „u okviru njihovih pravnih sistema“ umetnute su radi poštivanja ustavnih odredbi, koje mogu ograničiti stepen u kojem neka stranka može regulirati pristup medijima.



### *Stav 2.*

58. Ovaj stav koncipiran je prema trećoj rečenici člana 10. st. 1. EKLJP-a.
59. Davanje koncesija za radijsko i televizijsko emitiranje, i za sinematografska preduzeća, trebalo bi biti nediskriminatorno i temeljeno na objektivnim kriterijima. Uvrštenje tih zahtjeva, koji nisu izričito spomenuti u trećoj rečenici člana 10. st. 1. EKLJP-a, smatralo se važnim kao instrument zaštite pripadnika nacionalne manjine.
60. Riječi „zvučni radio“, koje se takođe nalaze u st. 3. ovoga člana, ne nalaze se u odgovarajućoj rečenici člana 10. EKLJP-a. Te se riječi koriste u sklopu savremene terminologije i ne podrazumijevaju bilo kakvu bitnu razliku u značenju u odnosu spram člana 10. EKLJP-a.

### *Stav 3.*

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

### *Stav 4.*

62. Ovaj stav ističe potrebu za posebnim mjerama, s dvojakim ciljem olakšanja pristupa medijima za osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini i poticanja tolerancije i kulturnog pluralizma. Izraz „odgovarajuće mjere“ koristio se iz razloga navedenih u obrazloženju u članu 4. st. 2. (Vidi stav 39.), u kojem se koriste iste riječi. Stav nadopunjuje obavezu utvrđenu u zadnjoj rečenici člana 9. st. 1. Mjere predviđene u ovom stavu mogle bi se, na primjer, sastojati od finansiranja manjinskog emitiranja, ili za produkcije programa koji obrađuju manjinska pitanja, i/ili nude dijalog između raznih skupina ili bi, ipak, mogle poticati urednike i radio televizijske predstavnike – uz pretpostavku uredničke samostalnosti – da manjinama omoguće pristup medijima.

## Član 10.

### Stav 1.

63. Priznanje prava svakoj osobi koja pripada nacionalnoj manjini da se koristi svojim jezikom, slobodno i bez miješanja, posebno je značajno. Upotreba manjinskog jezika jedno je od najvažnijih sredstava kojima takve osobe mogu potvrditi i očuvati svoju posebnost. To im, također, omogućava korištenje slobode izražavanja. „Javno“ znači, na primjer, na javnim mjestima, izvan kuće ili u prisustvu drugih osoba, ali ni u kojim okolnostima nije u vezi sa odnosima s državnim vlastima, što je predmet stava 2. ovog člana.

### Stav 2.

64. Ova odredba ne pokriva sve odnose između osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i državnih vlasti, već se proteže samo na izvršna tijela. Pa ipak, ovu posljednju treba tumačiti u širokom smislu, time da obuhvataju, na primjer, narodne pravobranitelje. Uviđajući moguće finansijske, upravne, posebno tehničke teškoće povezane sa upotrebom manjinskih jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i izvršne vlasti, ova je odredba formulirana vrlo fleksibilno, što strankama ostavlja široku mjeru diskrecije.
65. Kad se ispune dva uslova stava 2., ugovornice će nastojati osigurati što širu upotrebu manjinskog jezika u odnosu s vlastima. Država treba ocijeniti postojanje „stvarne potrebe“ na osnovu objektivnih kriterija. Iako bi države ugovornice trebale uložiti sve napore u cilju primjene ovog načela, formulacija „što šira upotreba“ naznačava da u obzir valja uzeti razne faktore, posebno finansijska sredstva dotične države ugovornice.
66. Obaveze stranaka u pogledu upotrebe manjinskog jezika ni na koji način ne utječu na status službenog jezika ili službenih jezika dotične zemlje. Štoviše, Okvirna konvencija namjerno se suzdržava od utvrđivanja „područja nastanjenih osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini, tradicionalno ili u znatnom broju“. Smatralo se boljim usvojiti fleksibilnu formulaciju koja će omogućiti da svaka strana vodi računa o svojim konkretnim prilikama. Termin „nastanjenih... tradicionalno“ ne odnosi se na povijesne manjine, već samo na one koje još uvijek žive u istom geografskom području (vidi također član 11. st. 3. i član 13. st. 2.).

*Stav 3.*

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

## **Član 11.**

*Stav 1.*

68. S obzirom na praktičke implikacije ove obveze, odredba je formulirana tako da strankama omogući da se primijene u kontekstu vlastitih posebnih uvjeta. Na primjer, ugovornice se mogu koristiti pismom vlastitog službenog jezika u pisanju imena osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u fonetskom obliku. Osobe koje su bile prisiljene odreći se svog izvornog imena ili čija su imena nasilno promijenjena trebale bi imati pravo na vraćanje izvornih imena, od čega su, naravno, izuzeti slučajevi zloupotrebe takvog prava i promjene imena u prevarantske svrhe. Podrazumijeva se da će pravni sistemi stranaka, s tim u vezi, zadovoljiti međunarodna načela u pogledu zaštite nacionalnih manjina.

*Stav 2.*

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

*Stav 3.*

70. Ovaj član ima cilj potaknuti mogućnost da imena mjesta, ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu istaknuta i na manjinskom jeziku. U sprovođenju ovog načela države imaju pravo da vode računa o posebnim okolnostima i okvirima svojih pravnih sistema uključujući, gdje je prikladno, sporazume s drugim državama. U oblasti obuhvaćenoj ovom odredbom, podrazumijeva se da ugovornice nemaju obavezu da zaključuju sporazume s drugim državama. I obrnuto, mogućnost zaključivanja

takvih sporazuma se ne isključuje. Takođe se podrazumijeva da se ne dira u pravno obavezujuću prirodu postojećih sporazuma. Ova odredba ne znači nikakvo zvanično priznavanje lokalnih imena na manjinskim jezicima.

## **Član 12.**

71. Ovaj član nastoji da unaprijedi poznavanje kulture, historije, jezika i vjere kako nacionalnih manjina, tako i većinskog stanovništva u međukulturnoj perspektivi (vidi član 6. stav 1.). Cilj je da se stvori klima tolerancije i dijaloga, kao što se kaže u preambuli Okvirne Konvencije i u prilogu II Bečke deklaracije šefova država i vlada. Spisak u drugom stavu nije iscrpan dok riječi „pristup udžbenicima“ podrazumijeva i objavljivanje udžbenika i njihovo dobavljanje iz drugih zemalja. Obaveza stvaranja jednakih mogućnosti za pristup obrazovanju na svim nivoima pripadnicima nacionalnih manjina odražava nastojanje izraženo u Bečkoj deklaraciji.

## **Član 13.**

### *Stav 1.*

72. Obaveza ugovornica da priznaju pravo pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju sopstvene škole i institucije za osposobljavanje i upravljaju njima podliježe uslovima njihovih obrazovnih sistema, posebno propisima o obaveznom školovanju. Ustanove na koje se odnosi ovaj stav mogu da podliježu istim oblicima nadzora kao druge ustanove, posebno u pogledu nastavnih standarda. Važno je da se stečene kvalifikacije zvanično priznaju ako se zadovolje posebni standardi. Odgovarajuće nacionalno zakonodavstvo mora da se zasniva na objektivnim kriterijima i da bude usklađeno sa načelom ne-diskriminacije.

### *Stav 2.*

73. Uživanje prava pomenutih u stavu 1. ne povlači nikakvu finansijsku obavezu za dotičnu ugovornicu, ali isto tako ne isključuje mogućnost njenog doprinosa.

## Član 14.

### Stav 1.

74. Obaveza priznanja prava svakog pripadnika nacionalne manjine da uči sopstveni manjinski jezik tiče se jednog od glavnih sredstava pomoću kojeg pojedinci mogu da afirmišu i očuvaju svoj identitet. Tu ne može biti izuzetaka. Bez štete po načela pomenuta u stavu 2, ovaj stav ne podrazumijeva pozitivnu akciju države, naročitu onu finansijske prirode.

### Stav 2.

75. Ova odredba se odnosi na nastavu na manjinskom jeziku. Odredba je formulisana vrlo fleksibilno priznajući moguće finansijske, administrativne i tehničke teškoće vezane za nastavu manjinskih jezika, ili na manjinskim jezicima, ostavljajući ugovornicama široka diskreciona prava. Obaveza nastojanja da se obezbijedi nastava manjinskog jezika ili na manjinskom jeziku podliježe nekim uslovima: posebno mora da postoji „dovoljna tražnja“ pripadnika nacionalnih manjina. Riječi „koliko je to moguće“ ukazuju da takva nastava zavisi od raspoloživih sredstava dotične ugovornice.
76. Konvencija se namjerno suzdržava od definisanja „dovoljne tražnje“, što je gipka formulacija koja omogućava ugovornicama da vode računa o specifičnim okolnostima svojih zemalja. Ugovornice mogu da biraju način i rješenja za obezbjeđenje takve nastave uzimajući u obzir njihove posebne sisteme obrazovanja.
77. Alternative pomenute u ovom stavu – „...mogućnosti da dobiju nastavu manjinskog jezika ili nastavu na manjinskom jeziku“ – uzajamno se ne isključuju. Iako član 14. stav 2. ne nameće obavezuju državama da učine i jedno i drugo, njegova formulacija ne sprečava države ugovornice da obezbijede nastavu manjinskog jezika kao i nastavu na manjinskom jeziku. Dvojezična nastava može da bude jedan od načina za postizanje cilja ove odredbe. Obaveza koja proizilazi iz ovog stava može se proširiti i na predškolsko obrazovanje.

### Stav 3.

78. Mogućnošću nastave manjinskog jezika ili na manjinskom jeziku se ne dira u nastavu zvaničnog jezika ili na zvaničnom jeziku. Štaviše, poznavanje zvaničnog jezika jeste činilac socijalne kohezije i integracije.
79. Države koje imaju više od jednog zvaničnog jezika same će razriješiti pitanja koja nastaju primjenom ove odredbe.

### Član 15.

80. Ovaj član zahtijeva od ugovornica da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onima koji ih se tiču. Prije svega ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu. Da bi se stvorili neophodni uslovi za takvo učešće pripadnika nacionalnih manjina, ugovornice bi mogle – u okviru svojih ustavnih sistema – između ostalog da preduzmu sljedeće mjere:
- Konsultacije sa tim pripadnicima putem odgovarajućih postupaka a posebno u institucijama koje ih predstavljaju, kada ugovornice razmatraju zakonodavne ili administrativne mjere koje će vjerovatno direktno utjecati na njih;
  - Uključivanje tih lica u pripremu, sprovođenje i ocjenu nacionalnih i regionalnih planova razvoja i programa koji će vjerovatno direktno utjecati na njih;
  - Izrada studija u vezi s tim licima, radi procjenjivanja mogućeg utjecaja predviđenih razvojnih aktivnosti na ta lica;
  - Efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim tijelima kako na nacionalnom tako i na lokalnim nivoima;
  - Decentralizovani ili lokalni oblici vlasti.

## Član 16.

81. Cilj ovog člana je da zaštiti od mjera koje mijenjaju odnos stanovništva na teritorijama naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i da ograniči prava i slobode koje proizilaze iz ove Okvirne konvencije. Primjeri takvih mjera mogu biti eksproprijacija, protjerivanje i istjerivanje ili promjena administrativnih granica radi ograničavanja uživanja takvih prava i sloboda („neprirodne izborne jedinice“)<sup>1</sup>.
82. Ovaj član zabranjuje samo one mjere koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proizilaze iz Okvirne konvencije. Smatralo se nemogućim proširenje zabrane na mjere koje imaju za posljedicu ograničavanje takvih prava i sloboda, pošto takve mjere ponekad mogu da budu u potpunosti opravdane i legitimne. Jedan primjer mogao bi da bude raseljavanje stanovništva nekog sela da bi se izgradila brana.

## Član 17.

83. Ovaj član sadrži dvije obaveze značajne za održavanje i razvoj kulture pripadnika nacionalne manjine i očuvanje njihovog identiteta (vidi takođe član 5. stav 1). Prvi stav se bavi pravom uspostavljanja i održavanja slobodnih i miroljubivih odnosa preko granica, dok drugi stav štiti pravo učesća u aktivnostima nevladinih organizacija (vidi takođe s tim u vezi odredbe o slobodama okupljanja i udruživanja u članu 7.).
84. Odredbe ovog člana u velikoj mjeri zasnivaju se na stavovima 32.4 i 32.6. dokumenta KEBS iz Kopenhagena. Smatralo se nepotrebnim obuhvatiti eksplicitne odredbe o pravu uspostavljanja i održavanja odnosa na teritoriji jedne države jer se smatralo da je zadovoljavajuće obuhvaćeno drugim odredbama Okvirne konvencije posebno član 7. u pogledu slobode okupljanja i udruživanja.

## Član 18.

85. Ovaj član podstiče ugovornice da zaključe, pored postojećih međunarodnih instrumenata, i gdje posebne okolnosti to opravdavaju, dvostrane i višestrane sporazume za zaštitu nacionalnih manjina. On takođe podstiče prekograničnu saradnju. Kao što je istaknuto u Bečkoj deklaraciji i u njenom prilogu II, takvi sporazumi i saradnja značajni su za unapređenje tolerancije, napretka, stabilnosti i mira.

---

<sup>1</sup> Na engleskom: „gerrymandering“.

### *Stav 1.*

86. Dvostrani i višestrani sporazumi, kako su predviđeni ovim stavom, mogli bi, na primjer, da se zaključe u oblasti kulture, obrazovanja i informisanja.

### *Stav 2.*

87. Ovaj stav ističe značaj prekogranične saradnje. Razmjena informacija i iskustava među državama je značajno sredstvo za unapređenje uzajamnog razumijevanja i povjerenja. Posebno, prekogranična saradnja ima prednost zbog toga što omogućava dogovore koji su posebno prilagođeni željama i potrebama dotičnih lica.

## **Član 19.**

88. Ovaj član određuje mogućnost ograničavanja, umanjenja ili ukidanja. Kada obaveze obuhvaćene ovom Okvirnom konvencijom imaju ekvivalent u nekom drugom međunarodnom pravnom instrumentu, posebno u EKPS, dozvoljena su samo ograničenje, umanjenje ili ukidanje prava koja su predviđena u tim instrumentima. Kada obaveze utvrđene u Okvirnoj konvenciji nemaju ekvivalent u drugim međunarodnim pravnim instrumentima, ograničenje, umanjenje ili ukidanje dozvoljena su samo ako bi imala smisla kada bi bila uključena u druge pravne instrumente (kao npr. EKPS) u odnosu na druge obaveze.

## **DIO III**

## **Član 20.**

89. Od pripadnika nacionalnih manjina se traži da poštuju nacionalni ustav i drugo nacionalno zakonodavstvo. Međutim, ovo pozivanje na nacionalno zakonodavstvo jasno ne daje pravo ugovornicama da ignorišu odredbe Okvirne konvencije. Pripadnici nacionalnih manjina takođe moraju da poštuju prava drugih. U tom pogledu, mogu se pomenuti situacije kada su pripadnici nacionalnih manjina u manjini na cjelokupnoj teritoriji države, ali čine većinu na dijelu teritorije te države.



## **Član 21.**

90. Ova odredba podvlači značaj osnovnih principa međunarodnog prava i precizira da zaštita pripadnika nacionalnih manjina mora da bude u skladu s tim načelima.

## **Član 22.**

91. Ova odredba koja je zasnovana na članu 60. EKPS utvrđuje dobro poznato načelo. Cilj je da se pripadnicima nacionalnih manjina obezbijedi korist od svih relevantnih nacionalnih ili međunarodnih zakonskih propisa o ljudskim pravima koji su najpovoljniji za njih.

## **Član 23.**

92. Ova odredba se bavi odnosom između Okvirne konvencije i Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, na koju se poziva u preambuli. Ni pod kojim okolnostima Okvirna konvencija ne može da mijenja prava i slobode garantovane u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Naprotiv, prava i slobode ugrađene u Okvirnu konvenciju koja su predmet odgovarajućih odredaba u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama moraju se tumačiti u skladu s njom.

## **DIO IV**

### **Članovi 24.-26.**

93. Da bi se obezbijedio nadzor nad primjenom Okvirne konvencije Komitetu ministara je povjeren zadatak praćenja njenog sprovođenja od strane ugovornica. Komitet ministara će utvrditi načine učesća u primjeni mehanizama za ugovornice koje nisu članice Vijeća Evrope.
94. Svaka ugovornica će dostavljati Generalnom sekretaru periodično i kad god Komitet ministara to zatraži obavještenja od značaja za sprovođenje ove Okvirne konvencije. Generalni sekretar će dostaviti ta obavještenja Komitetu ministara. Međutim, prvi izvještaj, čiji je cilj da pruži potpunu informaciju o zakonodavnim i drugim mjerama koje ugovornica preduzima da bi realizovala obaveze utvrđene u ovoj Konvenciji, mora se

podnijeti u roku od godinu dana od stupanja na snagu u odnosu na dotičnu ugovornicu. Cilj naknadnih izvještaja je dopuna informacija obuhvaćenih prvim izvještajem.

95. Da bi se obezbijedila efikasnost praćenja sprovođenja Konvencije, određuje se osnivanje savjetodavnog komiteta. Zadatak tog savjetodavnog komiteta je da pomogne Komitetu ministara u ocjeni adekvatnosti mjera preduzetih od strane ugovornica za sprovođenje načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji.
96. Komitet ministara će utvrditi, u roku od godinu dana od stupanja na snagu Okvirne konvencije, sastav i postupak rada savjetodavnog komiteta, čiji će članovi biti priznati stručnjaci u oblasti zaštite nacionalnih manjina.
97. Praćenje sprovođenja ove Okvirne konvencije biće koliko god je to moguće transparentno. U tom pogledu bilo bi poželjno da se predvidi objavljivanje izvještaja i drugih tekstova koji nastaju iz takvog praćenja.

## DIO V

98. Završne odredbe sadržane u članovima 27.-32. zasnivaju se na modelu završnih odredaba za konvencije i sporazume zaključene u okviru Vijeća Evrope. Nije uključen nijedan član o rezervama; rezerve su dozvoljene ukoliko su moguće po međunarodnom pravu. Osim člana 27. i 29. članovi u ovom dijelu ne traže poseban komentar.

### Članovi 27. i 29.

99. Okvirna konvencija je otvorena za potpisivanje od strane država članica Vijeća Evrope i na poziv Komiteta ministara od strane drugih država. Podrazumijeva se da su „druge države“ one države koje učestvuju u Konferenciji o evropskoj bezbjednosti i saradnji. Te odredbe vode računa o Bečkoj deklaraciji, po kojoj Okvirna konvencija takođe treba da bude otvorena za potpisivanje državama nečlanicama (vidi prilog II Bečke deklaracije sastanka na vrhu Vijeća Evrope).