

3. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Strazbur 1. februar 1995.

Države članice Saveta Evrope i druge države potpisnice ove okvirne Konvencije;

Smatrajući da je cilj Saveta Evrope da ostvari veće jedinstvo među članicama radi očuvanja i ostvarivanja ideala i načela koji predstavljaju njihovo zajedničko nasleđe;

Smatrajući da je jedan od načina kojim se ovom cilju može stremiti očuvanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda;

U želji da sprovedu Deklaraciju šefova država i vlada država članica Saveta Evrope usvojenu u Beču 9. oktobra 1993;

Odlučne da u okviru svojih teritorija zaštite opstanak nacionalnih manjina;

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

Smatrajući da pluralističko i istinsko demokratsko društvo treba ne samo da poštuje etnički, kulturni, jezički i verski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, već i da stvara odgovarajuće uslove koji im omogućavaju da izraze, očuvaju i razvijaju taj identitet;

Smatrajući da je stvaranje klime tolerancije i dijaloga neophodno da bi se omogućilo da kulturna raznolikost bude izvor i činilac, ne podele, već obogaćenja svakog društva ;

Smatrajući da ostvarenje tolerantne i prosperitetne Evrope ne zavisi samo od saradnje među državama već zahteva prekograničnu saradnju među lokalnim i regionalnim organima bez ugrožavanja ustava i teritorijalnog integriteta svake države;

Imajući u vidu Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokole uz nju;

Imajući u vidu obaveze u pogledu zaštite nacionalnih manjina u konvencijama i deklaracijama Ujedinjenih nacija i dokumentima konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji, posebno u Dokumentu iz Kopenhagena od 29. juna 1990;

Odlučne da odrede načela koja treba poštovati i obaveze koje iz njih proističu u cilju osiguranja efikasne zaštite nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina, u okviru

vladavine prava, poštujući teritorijalni integritet i nacionalni suverenitet država u državama članicama i drugim državama koje mogu pristupiti ovom instrumentu,;

Rešene da načela navedena u ovoj okvirnoj Konvenciji sprovedu putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajuće vladine politike,

Sporazumele su se o sledećem:

ODELJAK I

Član 1.

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

Član 2.

Odredbe ove okvirne Konvencije primenjuju se u dobroj veri, u duhu razumevanja i tolerancije i u skladu s načelima dobrosusedstva, prijateljskih odnosa i saradnje među državama.

Član 3.

1. Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu postupa ili ne postupa kao takvom i neće doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredeljenja ili ostvarivanja prava vezanih za to opredeljenje.

2. Pripadnici nacionalnih manjina mogu da ostvaruju ona prava i uživaju slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj okvirnoj Konvenciji, pojedinačno ili u zajednici s drugima.

ODELJAK II

Član 4.

1. Ugovornice se obavezuju da zajamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabraniće se svaka 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 posebnom uslovima pripadnika nacionalnih manjina.

3. Mere usvojene u skladu sa stavom 2. ne smatraju se aktom diskriminacije.

Član 5.

1. Ugovornice se obavezuju da unapređuju uslove potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanje neophodnih elemenata njihovog identiteta, naime, 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 štitiće ih od svake akcije usmerene ka takvoj asimilaciji.

Član 6.

1. Ugovornice će podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimaće efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja i razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, 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, jezičkog ili verskog identiteta.

Član 7.

Ugovornice će obezbediti poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, savesti i veroispovesti.

Član 8.

Ugovornice se obavezuju da priznaju svakom pripadniku nacionalne manjine pravo da slobodno izražava svoja verska uverenja i da osniva verske ustanove, organizacije i udruženja.

Član 9.

1. Ugovornice se obavezuju da priznaju a pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu izražavanja obuhvata slobodu uverenja i primanja i davanja informacija i ideja, na manjinskom jeziku, bez ometanja od strane vlasti i bez obzira na granice. U okviru svojih pravnih sistema, ugovornice će obezbediti da pripadnici nacionalnih manjina imaju pristup sredstvima javnog informisanja bez diskriminacije.

2. Stav 1. ne sprečava ugovornice da uslove rad radio i televizijskih stanica ili bioskopskih preduzeća dobijanjem odobrenja na osnovu objektivnih merila i bez diskriminacije.

3. Ugovornice neće ometati pripadnike nacionalnih manjina da stvaraju i koriste štampana sredstva javnog informisanja. U pravnom režimu za zvučne radio i televizijske emisije, one će obezbediti koliko god je 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 odgovarajuće mere da se pripadnicima nacionalnih manjina olakša pristup sredstvima javnog informisanja i u cilju unapređenja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.

Član 10.

1. Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine na korišćenje, slobodno i bez ometanja, svog manjinskog jezika privatno i javno, usmeno ili pismeno.

2. U oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, ukoliko ti pripadnici to zatraže, i kada taj zahtev odgovara stvarnoj potrebi, ugovornice će nastojati da obezbede koliko je to moguće, uslove koji bi omogućili da se manjinski jezik koristi u odnosima između tih pripadnika i organa uprave.

3. Ugovornice se obavezuju da zajamče pravo svakom pripadniku nacionalne manjine da bude odmah obavešten, na jeziku koji razume, o razlozima hapšenja i o prirodi i razlozima optužbe protiv njega/nje, kao i da se brani na tom jeziku, ako je potrebno, uz besplatnu pomoć tumača.

Član 11.

1. Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da koristi svoje prezime i ime na manjinskom jeziku i pravo na njihovo zvanično priznavanje na način utvrđen pravnim sistemom svake ugovornice.

2. Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog/svake pripadnika/ce nacionalne manjine da na mestima

vidljivim za javnost izloži oznake, natpise i druge informacije privatnog karaktera pisane na njegovom maternjem jeziku.

3. U oblastima tradicionalno naseljenim znatnim brojem pripadnika nacionalnih manjina, ugovornice će nastojati, u okviru svojih pravnih sistema, uključujući, gde je to pogodno, ugovore s drugim državama, a uzimajući u obzir svoje posebne uslove, da tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i druge topografske oznake namenjene javnosti budu takođe ispisane na lokalnom jeziku kada postoji dovoljna tražnja za takvim oznakama.

Član 12.

1. Gde god je to pogodno, ugovornice će preduzeti mere u oblasti obrazovanja i istraživanja radi negovanja kulture, istorije, jezika i veroispovesti svojih nacionalnih manjina i većinskog stanovništva na svojoj teritoriji.

2. S tim u vezi ugovornice će, između ostalog, obezbediti odgovarajuće mogućnosti za osposobljavanje nastavnika i pristup udžbenicima i olakšaće komunikaciju između učenika i nastavnika raznih zajednica.

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

Član 13.

1. U okviru svojih sistema obrazovanja, ugovornice će priznati pravo pripadnika nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje sopstvenih privatnih ustanova za obrazovanje i osposobljavanje.

2. Ostvarivanje tog prava ne podrazumeva nikakvu finansijsku obavezu za ugovornice.

Član 14.

1. Ugovornice se obavezuju da priznaju pravo svakog pripadnika/ce nacionalne manjine da uči svoj manjinski 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 da uče maternji jezik ili da imaju nastavu na tom jeziku.

3. Stav 2. ovog člana primeniće se bez štete po izučavanje zvaničnog jezika ili nastave na tom jeziku.

Član 15.

Ugovornice će stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču.

Član 16.

Ugovornice će se uzdržati od mera koje menjaju odnos stanovništva u oblastima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina a imaju cilj da ograniče prava i slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj okvirnoj Konvenciji.

Član 17.

1. Ugovornice se obavezuju da ne ometaju pravo pripadnika nacionalnih manjina da zasnivaju i održavaju slobodne i miroljubive odnose preko granice s licima koja zakonito borave u drugim državama, posebno onim s kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički ili verski identitet ili zajedničko kulturno nasleđe.

2. Ugovornice se obavezuju da ne ometaju pravo pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u radu nevladinih organizacija, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu.

Član 18.

1. Ugovornice će nastojati da zaključe, gde je potrebno, dvostrane i višestране sporazume s drugim državama, posebno susednim, radi obezbeđivanja zaštite pripadnika odnosnih nacionalnih manjina.

2. Gde je to potrebno ugovornice će preduzeti mere za podsticanje prekogranične saradnje.

Član 19.

Ugovornice se obavezuju da poštuju i da spovode načela sadržana u ovoj okvirnoj Konvenciji i da, gde je potrebno, unesu samo ona ograničenja, restrikcije ili ukidanja koji su određeni međunarodnim pravnim instrumentima posebno Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, u meri u kojoj su od značaja za prava i slobode koji proizilaze iz pomenutih načela.

ODELJAK III

Član 20.

Pri ostvarivanju prava i sloboda koja proizilaze iz načela sadržanih u ovoj okvirnoj Konvenciji, svaki pripadnik nacionalne manjine poštovaće nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno pripadnika većine ili drugih nacionalnih manjina.

Član 21.

Ništa se u ovoj okvirnoj Konvenciji neće tumačiti kao da podrazumeva nećije pravo na preduzimanje delatnosti ili vršenje dela suprotnih osnovnim načelima međunarodnog prava, a posebno suverenoj jednakosti, teritorijalnom integritetu i političkoj ravnopravnosti država.

Član 22.

Ništa u ovoj okvirnoj Konvenciji neće se tumačiti kao da ograničava ili ukida bilo koje ljudsko pravo ili osnovnu slobodu koji mogu biti zajamčeni pravom neke ugovornice ili nekim drugim sporazumom čija je ona ugovorna strana.

Član 23.

U onoj meri u kojoj su predmet odgovarajuće odredbe u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili u protokolima uz nju, prava i slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj okvirnoj Konvenciji smatraće se saglasnim s njima.

ODELJAK IV

Član 24.

1. Komitet ministara Saveta Evrope nadziraće kako ugovornice spovode ovu okvirnu Konvenciju.

2. Ugovornice koje nisu članice Saveta Evrope učestvovaće u mehanizmima njenog spovođenja pod uslovima koji će se utvrditi.

Član 25.

1. U roku od godinu dana od stupanja na snagu ove okvirne Konvencije za odgovarajuću ugovornicu, ova će podneti Generalnom sekretaru Saveta Evrope puna obaveštenja o zakonodavnim i drugim merama preduzetim da se sprovedu u delo načela utvrđena u ovoj okvirnoj Konvenciji.

2. Posle toga, svaka ugovornica dostavljaće Generalnom sekretaru periodično i kad god Komitet ministara to zatraži, dalja obaveštenja od značaja za sprovođenje ove okvirne Konvencije.

3. Generalni sekretar će dostaviti Komitetu ministara obaveštenja prosleđena na osnovu ovog člana.

Član 26.

1. Prilikom ocene dovoljnosti mera preduzetih od strane ugovornice radi ostvarenja načela utvrđenih u ovoj okvirnoj Konvenciji, Komitetu ministara pomagaće Savetodavni komitet, čiji će članovi biti priznati stručnjaci u oblasti zaštite nacionalnih manjina.

2. Sastav savetodavnog komiteta i njegov poslovnik utvrdiće Komitet ministara u roku od godinu dana od stupanja na snagu ove okvirne Konvencije.

ODELJAK V

Član 27.

Ova okvirna Konvencija otvorena je za potpisivanje za sve države članice Saveta Evrope. Do dana kada Konvencija stupi na snagu, otvorena je za potpisivanje i svim drugim državama koje pozove Komitet ministara. Ona podleže ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju. Instrumenti o ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju deponuju se kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.

Član 28.

1. Ova okvirna Konvencija stupa na snagu prvog dana u mesecu po isteku roka od tri meseca od dana kada dvanaest država članica Saveta Evrope izraze saglasnost da se obavezuju Konvencijom shodno odredbama člana 27.

2. U pogledu države članice koja naknadno izrazi spremnost da se njome obaveže, okvirna Konvencija stupa na snagu prvog dana u mesecu posle isteka roka od tri meseca od dana deponovanja instrumenata o ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju.

Član 29.

1. Posle stupanja na snagu ove okvirne Konvencije i posle savetovanja s državama ugovornicama, Komitet ministara Saveta Evrope može da pozove na pristupanje Konvenciji, većinskom odlukom shodno članu 20d. Statuta Saveta Evrope državu

nečlanicu Saveta Evrope, koja iako pozvana da potpiše, shodno odredbama člana 27, još to nije učinila i drugu državu nečlanicu.

2. U odnosu na svaku državu koja pristupi, okvirna Konvencija stupa na snagu prvog dana u mesecu koji nastupi po isteku roka od tri meseca od dana deponovanja instrumenata o pristupanju kod Generalnog sekretara Saveta Evrope.

Član 30.

1. Svaka država može u trenutku potpisivanja ili prilikom deponovanja instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju, odobrenju ili pristupanju, da odredi teritoriju ili teritorije za čije je međunarodne odnose odgovorna na koje se primenjuje ova okvirna Konvencija.

2. Svaka država može kasnije, izjavom upućenom Generalnom sekretaru Saveta Evrope proširiti primenu ove okvirne Konvencije na neku drugu teritoriju navedenu u izjavi. U odnosu na tu teritoriju okvirna Konvencija stupiće na snagu prvog dana u mesecu posle isteka roka od tri meseca od dana prijema te izjave od strane Generalnog sekretara.

3. Izjava data po prethodnom stavu može se, u odnosu na teritoriju utvrđenu u izjavi, povući obaveštenjem Generalnom sekretaru. Povlačenje ima pravno dejstvo prvog dana u mesecu posle isteka roka od tri meseca od dana prijema tog obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

Član 31.

1. Svaka ugovornica može da otkáže ovu okvirnu Konvenciju u svako doba obaveštenjem Generalnom sekretaru Saveta Evrope.

2. Otkazivanje stupa na snagu prvog dana u mesecu koji nastupi po isteku roka od šest meseci od dana prijema obaveštenja od strane Generalnog sekretara.

Član 32.

Generalni sekretar Saveta Evrope obavestiće države članice Saveta, druge potpisnice, i svaku državu koja je pristupila ovoj okvirnoj Konvenciji, o:

a) svakom potpisu;

b) deponovanju svakog instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju, odobravanju, pristupanju;

- c) danu stupanja ove okvirne Konvencije na snagu shodno članovima 28, 29. i 30;
- d) svakom drugom aktu, obaveštenju ili podnesku u vezi s ovom okvirnom Konvencijom.

U potvrdu toga, dole potpisani, valjano opunomoćeni, potpisali su ovu okvirnu Konvenciju.

Sačinjeno u Strazburu, dana 1. februara 1995. godine, na engleskom i francuskom jeziku, s tim što su oba teksta autentična u jednom primerku koji se deponuje u arhivi Saveta Evrope; Generalni sekretar Saveta Evrope dostaviće overene kopije svakoj državi članici Saveta Evrope i svakoj državi koja bude pozvana da potpiše ovu okvirnu Konvenciju ili da joj pristupi.

Objašnjenja uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina
Polazne osnove

1. Savet Evrope razmatrao je položaj nacionalnih manjina u više navrata preko četrdeset godina. Još prve godine postojanja (1949) Parlamentarna skupština priznala je, u izveštaju svog Komiteta za pravno-administrativna pitanja, značaj "problema šire zaštite prava nacionalnih manjina". Godine 1961, Skupština je preporučila uključivanje jednog člana u drugi dodatni protokol radi garantovanja određenih prava nacionalnih manjina koja nisu obuhvaćena Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (EKPS). Ova Konvencija jednostavno pominje "vezu s nekom nacionalnom manjinom" u klauzuli o nediskriminaciji sadržanoj u članu 14. Preporuka 285 (1961) predložila je sledeću formulaciju člana o zaštiti nacionalnih manjina:

"Pripadnici nacione manjine ne mogu se lišiti prava da, zajedno s drugim pripadnicima svoje grupe, i ukoliko je to u skladu s javnim poretkom, imaju svoju kulturu, služe se svojim jezikom, osnivaju svoje škole i imaju nastavu na jeziku po svom izboru, i da ispovedaju i upražnjavaju svoju veru".

2. Komitet eksperata, kome je naloženo da razmotri da li je moguće i poželjno da se izradi takav protokol, odložio je rad do donošenja konačne odluke u Belgijskim jezičkim slučajevima u vezi s jezikom koji se koristi za obrazovanje (Evropski sud za ljudska prava, presuda od 27. jula 1968, serija A broj 6). On je 1973. zaključio da, s pravne tačke gledišta, nema posebne potrebe da prava manjina budu predmet dodatnog protokola uz

EKPS. Međutim, stručnjaci su smatrali da nema veće pravne prepreke za usvajanje takvog protokola ako se to smatra uputnim iz drugih razloga.

3. U novije vreme Parlamentarna skupština preporučila je niz političkih i pravnih mera Komitetu ministara, posebno izradu protokola ili konvencije o pravima nacionalnih manjina. Preporuka 1134 (1990) sadrži spisak načela koje je Skupština smatrala potrebnim radi zaštite nacionalnih manjina. Oktobra 1991, Organizacioni odbor za ljudska prava (OOP) dobio je zadatak da razmotri kako s političkog, tako i s pravnog gledišta, uslove u kojima bi Savet Evrope mogao da pokrene rad na zaštiti nacionalnih manjina, uzimajući u obzir rad obavljen u okviru Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS) i Ujedinjenim nacijama i razmišljanja u Savetu Evrope.

4. Maja 1992, Komitet ministara naložio je OOP da ispita mogućnost formulisanja specifičnih pravnih normi za zaštitu nacionalnih manjina. U tom cilju OOP je osnovao komitet eksperata (LJP-MANJ), od kojeg se po novim uputstvima izdatim marta 1993, tražilo da predloži posebne pravne standarde u toj oblasti, imajući u vidu načelo komplementarnosti rada između Saveta Evrope i KEBS. OOP i KE-MANJ su uzeli u obzir razne tekstove, posebno predlog za Evropsku konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina koji je izradila Evropska komisija za demokratiju putem prava (takozvana Venecijanska komisija), austrijski predlog za dodatni protokol uz EKPS, nacrt Dodatnog protokola uz EKPS obuhvaćen preporukom Skupštine 1201 (1993.) i druge predloge. Rad odbora je krunisan njegovim izveštajem Komitetu ministara 8. septembra 1993., koji je obuhvatio pravne standarde koji bi se mogli prihvatiti u ovoj oblasti i pravne instrumente u koje bi mogli biti uključeni. U vezi s tim, OOP je primetio da nema saglasnosti u tumačenju izraza "nacionalne manjine".

5. Šefovi država i vlada su učinili odlučujući korak na sastanku na vrhu u Beču 8. i 9. oktobra 1993. Tamo su se složili da se nacionalne manjine nastale usled istorijskih poremećaja u Evropi moraju štititi i poštovati radi doprinošenja miru i stabilnosti. Šefovi država i vlada zemalja članica Saveta Evrope učinili su odlučujući korak na sastanku na vrhu u Beču 8. i 9.

oktobra 1993. Tamo su se složili da se nacionalne manjine nastale usled istorijskih poremećaja u Evropi moraju štiti i poštovati radi doprinošenja miru i stabilnosti. Šefovi država i vlada posebno su odlučili da preuzmu pravne obaveze u pogledu zaštite nacionalnih manjina. Prilog II Bečke deklaracije naložio je Komitetu ministara:

- da, u najkraćem roku izradi nacrt okvirne konvencije kojim se utvrđuju načela koja se države ugovornice obavezuju da poštuju radi obezbeđenja zaštite nacionalnih manjina. Taj instrument takođe bi bio otvoren za potpisivanje državama nečlanicama;
- da započne rad na nacrtu protokola uz Evropku konvenciju o ljudskim pravima u oblasti kulture, putem odredbi koje garantuju individualna prava, posebno pripadnika nacionalnih manjina.

6. Komitet ministara je uspostavio 4. novembra 1993, Komitet *ad hoc* za zaštitu nacionalnih manjina (KZMANJ). Uputstva za njegov rad odražavale su odluke usvojene u Beču. Komitet sastavljen od stručnjaka iz država članica Saveta Evrope, počeo je da radi krajem januara 1994, uz učešće predstavnika OOP, Saveta za kulturnu saradnju (SKS), Organizacionog odbora za sredstva informisanja (OMED) i Evropske komisije za demokratiju putem prava. Visoki komesar KEBS za nacionalne manjine i Komisija Evropske zajednice takođe su učestvovali kao posmatrači.

7. KZMANJ je 15. aprila 1994, Komitetu ministara podneo svoj međuizveštaj koji je onda prosleđen Parlamentarnoj skupštini (Doc. 7109). Na svom 94. zasedanju, maja 1994, Komitet ministara je izrazio zadovoljstvo postignutim napretkom na osnovu uputstava proisteklih iz Bečke deklaracije.

8. Izvestan broj odredaba okvirne Konvencije kojima se traži politička arbitraža kao i onih odredbi koje se odnose na nadgledanje njene primene sačinio je Komitet Ministara (sastanak 517bis zamenika ministara, 7. oktobar 1994.).

9. Na svom zasedanju od 10. do 14. oktobra 1994., KZMANJ je odlučio da podnese nacrt okvirne Konvencije Komitetu ministara, koji je usvojio tekst na 95. ministarskom sastanku 10. novembra 1994. Okvirna Konvencija je otvorena za potpisivanje od strane država članica Saveta Evrope dana 1. februara 1995.

OPŠTE NAPOMENE

Ciljevi okvirne Konvencije

10. Okvirna konvencija je prvi pravno obavezujući višestrani instrument posvećen opštoj zaštiti nacionalnih manjina. Njen cilj je da odredi pravna načela koje se države obavezuju da poštuju radi obezbeđivanja zaštite nacionalnih manjina. Savet Evrope se time odazvao pozivu u Bečkoj Deklaraciji (prilog II) da se političke obaveze prihvaćene u Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS) pretoče, u najvećoj mogućoj meri, u pravne obaveze.

Pristupi i osnovni pojmovi

11. S obzirom na raspon raznih situacija i problema za rešavanje, izabrana je forma okvirne Konvencije koja uglavnom sadrži, programske obaveze, postavljajući ciljeve koje se potpisnice obavezuju da slede. Te odredbe, koje se neće neposredno primenjivati, ostavljaju državama određenu meru diskrecionog prava u sprovođenju ciljeva koje su se obavezale da ostvare omogućujući im da uzmu u obzir specifične okolnosti.

12. Treba istaći da okvirna Konvencija ne sadrži definiciju pojma "nacionalne manjine". Odlučeno je da se usvoji pragmatični pristup na bazi priznanja da u ovoj fazi nije moguće doći do definicije koja može da dobije opštu podršku svih država članica Saveta Evrope.

13. Načela navedena u ovoj okvirnoj Konvenciji spovodiće se putem nacionalnog zakonodavstva i odgovarajućih politika vlada. To ne podrazumeva priznanje kolektivnih prava. Naglasak je na zaštiti pripadnika nacionalnih manjina koji mogu ostvarivati svoja prava pojedinačno ili u zajednici s drugima (vidi član 3, stav 2) u ovom pogledu, okvirna Konvencija prati pristup u tekstovima koji su usvojile druge međunarodne organizacije.

Struktura okvirne Konvencije

14. Pored preambule, okvirna Konvencija sadrži operativni deo od 5 odeljaka.

15. Odeljak I sadrži odredbe koje uopšteno utvrđuju neka osnovna načela koja mogu da objasne druge suštinske odredbe okvirne Konvencije.

16. Odeljak II sadrži katalog određenih načela.

17. Odeljak III sadrži odredbe vezane za tumačenje i primenu okvirne Konvencije.

18. Odeljak IV sadrži odredbe o nadzoru nad sprovođenjem okvirne Konvencije.

19. Odeljak V sadrži završne odredbe zasnovane na modelu završnih odredaba za konvencije i sporazume zaključene u okviru Saveta Evrope.

Komentar odredaba Okvirne konvencije

Preambula

20. Preambula izlaže razloge za izradu ove okvirne Konvencije i objašnjava neke osnovne interese predlagača. Uvodne reči već ukazuju da ovaj instrument mogu da potpišu i ratifikuju države nečlanice Saveta Evrope (vidi član 27.).

21. Preambula se poziva na statutarni cilj Saveta Evrope i na jedan od metoda za ostvarenje tog cilja: održavanje i dalje ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

22. Okvirna konvencija se takođe poziva na Bečku deklaraciju šefova država i vlada članica Saveta Evrope, dokument koji je postavio temelje za okvirnu Konvenciju (vidi gore, stav 5). U stvari, tekst preambule je u mnogome nadahnut tom Deklaracijom, naročito dodatkom II. Isto važi za izbor obaveza sadržanih u odeljku I i II Okvirne konvencije.

23. Preambula pominje, bez isključivosti, još tri izvora inspiracije za sadržinu Okvirne konvencije: Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKPS) i instrumente UN i KEBS koji sadrže obaveze o zaštiti nacionalnih manjina.

24. Preambula odražava brigu Saveta Evrope i njenih država članica zbog pretnje opstanku nacionalnih manjina, a inspirisana je članom 1. stav 1. Deklaracije UN o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih, verskih i jezičkih manjina (Rezolucija 47/135 usvojena u Generalnoj skupštini 18. decembra 1992).

25. S obzirom da je Okvirna konvencija otvorena i za države koje nisu članice Saveta Evrope a da bi se obezbedio

sveobuhvatni pristup odlučeno je da se uključe neka načela iz kojih proizilaze prava i slobode koje se već garantuju u EKPS ili u protokolima uz nju (u vezi s tim vidi član 23 Okvirne konvencije).

26. Pozivanje na Konvencije i deklaracije UN podseća na rad obavljen na univerzalnom planu, na primer, Pakt o građanskim i političkim pravima (član 27) i Deklaraciju o pravima pripadnika, etničkih, verskih i jezičkih manjina. Međutim, to pozivanje se ne odnosi na bilo koju definiciju nacionalne manjine – koja bi se mogla naći u tim tekstovima.

27. Pozivanje na odgovarajuće obaveze u okviru KEBS odražava želju izraženu u dodatku II Bečke deklaracije da Savet Evrope treba da se postara da ta politička opredelenja pretoči, u najvećoj mogućoj meri, u pravne obaveze. Dokument iz Kopenhagena je posebno dao usmerenje za izradu Okvirne konvencije.

28. Pretposlednji stav preambule ukazuje na glavni cilj Okvirne konvencije: obezbeđivanje efikasne zaštite nacionalnih manjina i prava pripadnika tih manjina. Takođe ističe da bi efikasnu zaštitu trebalo obezbediti u okviru vladavine prava, poštujući teritorijalni integritet i suverenitet država.

29. Cilj poslednjeg stava je da ukaže da odredbe ove Okvirne konvencije nisu neposredno primenjive. Konvencija se ne bavi pravom i praksom ugovornica u vezi s prihvatanjem međunarodnih ugovora u unutrašnji pravni poredak.

ODELJAK I

Član 1.

30. Osnovni cilj člana 1. je da naglasi da zaštita nacionalnih manjina koja predstavlja sastavni deo zaštite ljudskih prava, ne spada u domen zadržanih prava država. Konstatacija da ova zaštita "predstavlja sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava" ne ovlašćuje organe uspostavljene EKPS da tumače Okvirnu konvenciju.

31. Ovaj član se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina kao takvih i na prava i slobode pripadnika tih manjina. Ta distinkcija i razlika u formulaciji razjašnjava da se ne predviđaju kolektivna prava nacionalnih manjina (vidi komentar člana 3). Međutim, potpisnice priznaju da zaštita nacionalne manjine može da se postigne putem zaštite prava pojedinaca – pripadnika manjina.

Član 2.

32. Ovaj član određuje niz načela za primenu Okvirne konvencije. Između ostalog, nadahnut je Deklaracijom UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji među državama u skladu s Poveljom UN (Rezolucija Generalne skupštine 2625 od 24. oktobra 1970). Načela koja se pominju u ovoj odredbi opšte su prirode ali imaju poseban značaj za oblast obuhvaćenu Okvirnom konvencijom.

Član 3.

33. Ovaj član sadrži dva odvojena ali povezana načela utvđena u dva odvojena stava.

Stav 1.

34. Stav 1. prvo garantuje svakom pripadniku nacionalne manjine slobodu da se s njim postupa ili ne postupa kao pripadnikom manjine. Ova odredba prepušta svakom takvom licu da odluči da li želi ili ne da bude obuhvaćeno zaštitom koja proističe iz načela Okvirne konvencije.

35. Ovaj stav ne podrazumeva pravo pojedinca da samovoljno odluči da pripada nekoj nacionalnoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca neodvojivo je povezan sa objektivnim merilima koja se odnose na njegov identitet.

36. Stav 1. dalje određuje da ne mogu nastati nepovoljne posledice zbog slobodnog izbora koji ovaj stav zajemčuje ili zbog uživanja prava povezanih s tim izborom. Ovaj deo odredbe ima za cilj da obezbedi da se uživanje prava na izbor ne ugrozi na posredan način.

Stav 2.

37. Stav 2. određuje da se prava i slobode koje proizilaze iz načela Okvirne konvencije mogu uživati pojedinačno ili u zajedništvu s drugima. Tako se priznaje mogućnost zajedničkog

uživanja onih prava i sloboda, što se razlikuje od pojma kolektivnih prava. Izraz "drugi" treba da se tumači u najširem mogućem smislu i obuhvata pripadnike iste nacionalne manjine, druge nacionalne manjine ili većine.

Odeljak II

Član 4.

38. Svrha ovog člana je da obezbedi primenjivost principa ravnopravnosti i nediskriminacije pripadnika nacionalnih manjina. Odredbe ovog člana treba shvatiti u kontekstu ove Okvirne konvencije.

Stavovi 1. i 2.

39. Stav 1. ima klasični pristup tim načelima. Stav 2. podvlači da razvoj pune i efikasne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većine može da zahteva da ugovornice usvoje posebne mere koje uzimaju u obzir specifične uslove dotičnih lica. Te mere treba da budu "odgovarajuće" tj. u skladu s načelom proporcionalnosti, da bi se izbeglo kršenje prava drugih kao i diskriminacija protiv drugih. To načelo zahteva, između ostalog, da te mere ne prkorače po svom tarjanju ili domašaju meru potrebnu da bi se postgao cilj pune i efikasne ravnopravnosti.

40. U Okvirnoj konvenciji nema posebne odredbe o jednakim mogućnostima. Smatralo se nepotrebnim da se ovakva odredba uključi pošto je to načelo već sadržano u stavu 2. ovog člana. S obzirom na načelo nediskriminacije, sadržano u stavu 1, smatralo se da se to isto odnosi i na slobodu kretanja.

Stav 3.

41. Svrha stava 3. je da razjasni da mere koje se pominju u stavu 2. ne treba smatrati suprotnim načelima ravnopravnosti i nediskriminacije. Njegov cilj je da obezbedi pripadnicima nacionalnih manjina efikasnu ravnopravnost s pripadnicima većine.

Član 5.

42. Ovaj član u suštini ima za cilj da obezbedi da pripadnici nacionalnih manjina mogu da održavaju i razvijaju svoju kulturu i da čuvaju svoj identitet.

Stav 1.

43. Stav 1. sadrži odredbu o stvaranju potrebnih uslova u tom pogledu. On nabraja četiri osnovna elementa identiteta nacionalnih manjina. Ovom se odredbom ne podrazumeva da sve etničke, kulturne, jezičke ili verske razlike nužno vode stvaranju nacionalnih manjina (vidi s tim u vezi izveštaj sa sastanka eksperata KEBS održanog u Ženevi 1991. odeljak II stav 4).

44. Pozivanje na "tradiciju" nije potvrda ili prihvatanje prakse suprotne nacionalnom pravu ili međunarodnim normama tradicionalnog ponašanja i dalje podležu ograničenjima koja postavlja održavanje javnog poretka.

Stav 2.

45. Svrha stava 2. je da zaštiti pripadnike nacionalnih manjina od prinudne asimilacije. On ne zabranjuje dobrovoljnu asimilaciju.

46. Stav 2. ne sprečava ugovornice da preduzmu mere u sprovođenju opšte integracione politike. On tako potvrđuje značaj socijalne kohezije i odražava želju izraženu u preambuli da kulturna raznolikost bude izvor i činilac ne podele već obogaćenja svakog društva.

Član 6.

47. Ovaj član je izraz brige izložen u Prilogu III uz Bečku deklaraciju (Deklaracija i plan akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije).

Stav 1.

48. Stav 1. naglašava koliko je važno da ugovornice unapređuju duh tolerancije i međukulturnog dijaloga, uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svima koji žive na njihovoj teritoriji. Posebno se pominju oblasti obrazovanja, kulture i medija jer se smatraju naročito važnim za postizanje ovih ciljeva.

49. Radi jačanja društvene kohezije, cilj ovog stava je, između ostalog, unapređenje tolerancije i međukulturnog dijaloga, uklanjanjem barijera među pripadnicima etničkih, kulturnih, jezičkih i verskih grupa putem podsticaja me-

dukulturnih organizacija i pokreta koji nastoje da unaprede uzajamno poštovanje i razumevanje i integrisanje ovih osoba u društvo, čuvajući pri tom njihov identitet.

Stav 2.

50. Ova je odredba nadahnuta stavom 40. 2. Dokumenta KEBS iz Kopenhagena. Ova obaveza ima za cilj zaštitu svih lica koja mogu biti podvrgnuta pretnjama ili aktima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja, bez obzira na izvor takvih pretnji ili akata.

Član 7.

51. Svrha ovog člana je da garantuje poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine na osnovne slobode pomenute u njemu. Te slobode su naravno univerzalnog karaktera, tj. važe za sve ljude bilo da pripadaju nacionalnoj manjini ili ne (vidi, na primer, odgovarajuće odredbe članova 9, 10 i 11 EKPS), ali su od posebnog značaja za zaštitu nacionalnih manjina. Iz razloga navedenih napred u komentaru preambule, odlučeno je da se uključuje određene odredbe koje se već javljaju u EKPS.

52. Ova odredba može da podrazumeva da ugovornice imaju određene pozitivne obaveze da štite pomenute slobode od kršenja koje ne potiče od države. Shodno EKPS, mogućnost takvih pozitivnih obaveza priznao je Evropski sud za ljudska prava.

53. Neke od sloboda utvrđene u članu 7. razrađene su u članovima 8. i 9.

Član 8.

54. Ovaj član određuje detaljnija pravila za zaštitu slobode veroispovesti nego član 7. On kombinuje nekoliko elemenata iz stavova 32.2, 32.3 i 32.6 Dokumenta KEBS iz Kopenhagena u jednoj odredbi. Ta sloboda naravno važi za sve ljude, a pripadnici nacionalne manjine trebalo bi, u skladu s članom 4., takođe da uživaju. S obzirom na značaj ove slobode u sadašnjem kontekstu smatralo se naročito podesnim da joj se posveti posebna pažnja.

Član 9.

55. Ovaj član sadrži detaljnija pravila za zaštitu slobode izražavanja nego član 7.

Stav 1.

56. Prva rečenica ovog stava sačinjena je po ugledu na drugu rečenicu člana 10. stav 1. EKPS. Iako se ova rečenica posebno odnosi na slobodu primanja i davanja informacija i ideja na manjinskom jeziku, ova rečenica podrazumeva slobodu primanja i davanja informacija i ideja na većinskom ili drugim jezicima.

57. Druga rečenica ovog stava sadrži obavezu da se obezbedi da nema diskriminacije u pristupu medijima. Reči "u okviru svojih pravnih sistema" unete su da bi se poštovale ustavne odredbe koje mogu da ograniče stepen do kojeg ugovornice mogu da regulišu pristup medijima.

Stav 2.

58. Ovaj stav je sastavljen po uzoru na treću rečenicu člana 10. stav 1. Evropske konvencije.

59. Odobrenje za radio i televizijskih emitovanje i za rad bioskopskih preduzeća treba da bude nediskriminatorno i zasnovano na objektivnim merilima. Uključivanje ovih zahteva, koji nisu izričito pomenuti u trećoj rečenici člana 10. stav 1. EKPS, smatralo se važnim za instrument koji treba da štiti pripadnike nacionalne manjine.

60. Reči "zvučni radio" koji se pominje u stavu 3. ovog člana ne pojavljuje se u odgovarajućoj rečenici u članu 10. EKPS. Upotrebljene su da bi odslikale savremenu terminologiju a ne da označe neku materijalnu razliku u značenju u odnosu na član 10. EKPS.

Stav 3.

61. Prva rečenica ovog stava, koja se bavi osnivanjem i radom štampanih medija, sadrži jednu suštinski negativnu obavezu, dok fleksibilnije formulisana druga rečenica naglašava pozitivnu obavezu u oblasti radio i televizijskih emisija (tj. dodeljivanje frekvencija). Ova razlika odslikava srazmerno mali

broj postojećih frekvencija i potrebu da se ta oblast reguliše. Pravo pripadnika nacionalnih manjina da traže sredstva za osnivanje medija izričito se ne pominje, jer se to pravo smatra očiglednim.

Stav 4.

62. Ovaj stav naglašava potrebu za posebnim merama s dvostrukim ciljem da pomognu pristup medijima pripadnicima nacionalnih manjina i unaprede toleranciju i kulturni pluralizam. Izraz "odgovarajuće mere" koristi se iz razloga datih u komentaru na član 4. stav 2. (vidi stav 39.) koji koristi iste reči. Taj stav dopunjuje obavezu utvrđenu u poslednjoj rečenici člana 9. stav 1. Mere predviđene ovim stavom, mogle bi, na primer, da se sastoje od finansiranja manjinskih emisija ili za proizvodnju programa koji se bave manjinskim pitanjima, i/ili nude dijalog među grupama ili ohrabruju urednike i novinare da omoguće nacionalnim manjinama pristup njihovim medijima, u skladu s nezavisnom uređivačkom politikom.

Član 10.

Stav 1.

63. Priznavanje prava svakom pripadniku nacionalne manjine da koristi svoj manjinski jezik slobodno i bez ometanja, posebno je važno. Upotreba manjinskog jezika predstavlja jedno od glavnih sredstava kojim ta lica mogu da afirmišu i očuvaju svoj identitet. Takođe im omogućuje da ostvare slobodu izražavanja. Reč "javno" znači, na primer, na javnom mestu, napolju ili u prisustvu drugih ljudi ali se ni u kom slučaju ne bavi odnosom s javnom vlašću, što je predmet stava 2. ovog člana.

Stav 2.

64. Ova odredba ne obuhvata sve odnose među pojedincima koji pripadaju nacionalnim manjinama i javnih vlasti. Ona se odnosi samo na upravne organe. Ovo ipak mora da se široko tumači: da obuhvati, na primer, ombudsmane. Priznajući moguće finansijske, administrativne i naročito vojne oblasti i tehničke teškoće povezane s upotrebom manjinskog jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i organa uprave, ova odredba je formulisana veoma gipko ostavljajući potpisnicima veliko diskreciono pravo.

65. Kada se ispune dva uslova iz stava 2. ugovornice će nastojati da koliko je to moguće obezbede upotrebu manjinskog jezika u odnosima s organima uprave. Postojanje "stvarne potrebe" treba da oceni država na osnovu objektivnih merila. Iako države ugovornice treba da ulože sve napore da primene ovo načelo, izraz "koliko je to moguće" ukazuje da razni činioци, posebno finansijska sredstva dotičnih ugovornica mogu da se uzmu u obzir.

66. Obaveze ugovornica u vezi s upotrebom manjinskog jezika ni na koji način ne utiču na status zvaničnog ili zvaničnih jezika dotične zemlje. Štaviše, Okvirna konvencija se namerno uzdržava od definisanja "oblasti nastanjenih pripadnicima nacionalnih manjina tradicionalno ili u znatnom broju". Smatra se poželjnim da se usvoji gipkija formulacija koja će omogućiti da se uzmu u obzir posebne okolnosti svake ugovornice. Izraz "nastanjene ... tradicionalno" ne odnose se na istorijske manjine, već samo na one koji još uvek žive u istom geografskom području (vidi takođe član 11. stav 3. i član 14. stav 2.).

Stav 3.

67. Ovaj stav se zasniva na nekim odredbama članova 5. i 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. On ne ide dalje od garancija sadržanih u tim članovima.

Član 11.

Stav 1.

68. S obzirom na praktične posledice ove obaveze odredba je tako formulisana da omogući ugovornicama da je primene u svetlu sopstvenih posebnih okolnosti. Na primer, ugovornice mogu da koriste azbuku svog zvaničnog jezika za pisanje imena pripadnika nacionalnih manjina u fonetskom obliku. Lica koja su primorana da odustanu od svojih originalnih imena ili čija su imena promenjena silom, trebalo bi da imaju pravo da se na ta imena vrate, naravno uz izuzetke u slučaju zloupotrebe prava i promene imena radi prevare. Podrazumeva se da će pravni sistemi ugovornica u tom pogledu poštovati međunarodna načela o zaštiti nacionalnih manjina.

Stav 2.

69. Obaveza u ovom stavu tiče se prava pojedinca da javno ističe "na svom manjinskom jeziku oznake, natpise i druga obaveštenja privatne prirode". To, naravno, ne isključuje da se od pripadnika nacionalnih manjina traži da pored toga upotrebljavaju zvanični jezik, i/ili drugi manjinski jezik. Izraz "privatne prirode" odnosi se na sve što nije zvanično.

Stav 3.

70. Ovaj član ima za cilj da unapredi mogućnost da se lokalni nazivi, imena ulica i druge topografske oznake namenjene javnosti takođe daju na manjinskom jeziku. U sporovođenju ovog načela države imaju pravo da vode računa o posebnim okolnostima i okvirima svojih pravnih sistema uključujući, gde je pogodno, sporazume s drugim državama. U oblasti obuhvaćenoj ovom odredbom, podrazumeva se da ugovornice nemaju obavezu da zaključuju sporazume s drugim državama. I obrnuto, mogućnost zaključivanja takvih sporazuma se ne isključuje. Takođe se podrazumeva 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 unapredi poznavanje kulture, istorije, jezika i vere 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 reči "pristup udžbenicima" podrazumeva 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 podleže uslovima njihovih obrazovnih sistema, posebno propisima o obaveznom školovanju.

Ustanove na koje se odnosi ovaj stav mogu da podležu istim oblicima nadzora kao druge ustanove, posebno u pogledu nastavnih standarda. Važno je da se stečene kvalifikacije zvanično priznaju ako se zadovolje potrebni standardi. Odgovarjuće nacionalno zakonodavstvo mora da se zasniva na objektivnim kriterijima i da bude usklađeno s načelom nediskriminacije.

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 podrazumeva pozitivnu akciju države, naročito 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 obezbedi nastava manjinskog jezika ili na manjinskom jeziku podleže nekim uslovima: posebno mora da postoji "dovoljna tražnja" pripadnika nacionalnih manjina. Reči "koliko je to moguće" ukazuju da takva nastava zavisi od raspoloživih sredstava dotične ugovornice.

76. Tekst se namerno uzdržava od definisanja "dovoljne tražnje", što je gipka formulacija koja omogućuje ugovornicama da vode računa o specifičnim okolnostima svojih zemalja. Ugovornice mogu da biraju način i rešenja za obezbeđenje 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 obavezu državama da učine i jedno i drugo, negova formulacija ne sprečava države ugovornice da obezbede 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 razrešiti pitanja koja nastaju primenom ove odredbe.

Član 15.

80. Ovaj član zahteva 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. Pre 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 sledeće mere:

- konsultacije sa tim pripadnicima putem odgovarajućih postupaka a posebno u institucijama koje ih predstavljaju, kada ugovornice razmatraju zakonodavne ili administrativne mere koje će verovatno direktno uticati na njih;
- uključivanje tih lica u pripremu, sprovođenje i ocenu nacionalnih i regionalnih planova razvoja i programa koji će verovatno direktno uticati na njih;
- izrada studija u vezi s tim licima, radi procenjivanja mogućeg dejstva predviđenih razvojnih aktivnosti na ta lica;
- efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja i izbornim telima kako na nacionalnom tako i na

lokalnim nivoima;

- decentralizovani ili lokalni oblici vlasti.

Član 16.

81. Cilj ovog člana je da zaštiti od mera koje menjaju odnos stanovništva na teritorijama naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i da ograniči prava i slobode koje proizilaze iz ove Okvirne konvencije. Primeri takvih mera mogu biti eks-propriacija, proterivanje i isterivanje ili promena administrativnih granica radi ograničavanja uživanja takvih prava i sloboda ("neprirodne izborne jedinice")¹.

82. Ovaj član zabranjuje samo one mere koje imaju za cilj ograničavanje prava i sloboda koje proizilaze iz Okvirne konvencije. Smatralo se nemogućim proširenje zabrane na mere koje imaju za posledicu ograničavanje takvih prava i sloboda, pošto takve mere ponekad mogu da budu u potpunosti opravdane i legitimne. Jedan primer mogao bi da bude raseljavanje stanovništva nekog sela da bi se izgradila brana.

Član 17.

83. Ovaj član sadrži dve 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 učešća 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 meri zasnivaju se na stavovima 32.4 i 32.6. Dokumenta KEBS iz Kopenhaga. Smatralo se nepotrebnim obuhvatanje 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.

¹ Na engleskom : *Gerry Manderling*

Član 18.

85. Ovaj član podstiče ugovornice da zaključe, pored postojećih međunarodnih instrumenata, i gde 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, napredka, stabilnosti i mira.

Stav 1.

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

Stav 2.

87. Ovaj stav ističe značaj prekogranične saradnje. Razmena informacija i iskustava među državama je značajno sredstvo za unapređenje uzajamnog razumevanja i poverenja. 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.

Odeljak 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 celokupnoj teritoriji države, ali čine većinu na delu 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 obezbedi 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 menja 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.

Odeljak IV

Članovi 24. - 26.

93. Da bi se obezbedio nadzor nad primenom okvirne Konvencije Komitetu ministara je poveren zadatak praćenja njenog sprovođenja od strane ugovornica. Komitet ministara će utvrditi načine učešća u primeni mehanizama za ugovornice koje nisu članice Saveta Evrope.

94. Svaka ugovornica će dostavljati Generalnom sekretaru periodično i kad god Komitet ministara to zatraži obaveštenja od značaja za sprovođenje ove Okvirne konvencije. Generalni sekretar će dostaviti ta obaveštenja Komitetu ministara. Međutim, prvi izveštaj, čiji je cilj da pruži potpunu informaciju o zakonodavnim i drugim merama koje ugovornica preduzima da bi realizovala obaveze utvrđene u ovoj Konvenciji, mora se podneti

u roku od godinu dana od stupanja Okvirne konvencije na snagu u odnosu na dotičnu ugovornicu. Cilj naknadnih izveštaja je dopuna informacija obuhvaćenih prvim izveštajem.

95. Da bi se obezbedila efikasnost praćenja sprovođenja Konvencije, određuje se osnivanje savetodavnog komiteta. Zadatak tog savetodavnog komiteta je da pomogne Komitetu ministara u oceni adekvatnost mera 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 savetodavnog 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 izveštaja i drugih tekstova koji nastaju iz takvog praćenja.

Odeljak V

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

Članovi 27. i 29.

99. Okvirna konvencija je otvorena za potpisivanje od strane država članica Saveta Evrope i na poziv Komiteta ministara od strane drugih država. Podrazumeva se da su "druge države" one države koje učestvuju u Konferenciji o evropskoj bezbednosti 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 Saveta Evrope).