

POLITIČKA PARTICIPACIJA NACIONALNIH MANJINA

Standardi i praksa država u implementaciji člana 15
Okvirne konvencije za zaštitu
nacionalnih manjina Vijeća Evrope

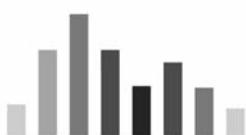


ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

POLITIČKA PARTICIPACIJA NACIONALNIH MANJINA

Standardi i praksa država u implementaciji člana 15
Okvirne konvencije za zaštitu
nacionalnih manjina Vijeća Evrope



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

Naslov: Politička participacija nacionalnih manjina: Standardi i praksa država u implementaciji člana 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Evrope

Naslov originala: Political Participation of National Minorities: Standards and State Practice in the Implementation of Article 15 of the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities

Autorica: Kiran Auerbach

Urednik: Edin Hodžić

Izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina izdavanja: 2011.

© Analitika – Centar za društvena istraživanja

Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Prijevod sa engleskog: Kanita Halilović

Lektura: Amela Šehović

Dizajn: Adla Isanović

DTP: Samira Salihbegović

Napomena: Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja niti donatora projekta.

Ova je publikacija rezultat istraživačkog projekta „Politička participacija nacionalnih manjina na lokalnom nivou u BiH”, koji je podržala Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Foundations.



Sadržaj

Sažetak	5
Uvod	8
Motivacija za istraživanje i značaj teme.....	8
Metodologija	11
1. Sloboda procjene u priznavanju nacionalnih manjina i implikacije na član 15.	12
1.1. Priznavanje nacionalnih manjina prema domaćim zakonima: Zadržavanje fleksibilnog i inkluzivnog pristupa	13
1.2. Pitanje definicije i razlikovanje među grupama.....	15
2. Institucionalni mehanizmi za efikasnu participaciju nacionalnih manjina u javnim poslovima	19
2.1. Participatorni mehanizmi i posebne mjere	19
2.1.1. Predstavljanje u izabranim tijelima	19
2.1.2. Konsultativna tijela.....	20
2.1.3. Javna uprava	21
2.1.4. Specijalizirani organi vlasti	22
2.1.5. Teritorijalna autonomija i decentralizirani oblici vlasti	23
2.2. Utvrđivanje zajedničkih pitanja među participatornim mehanizmima	24
2.2.1. Legitimitet i pluralizam: Raspon sagovornika	24
Predstavljanje u zakonodavnim i drugim izabranim tijelima: političke stranke i uslovi za registraciju	25
Izuzeća od izbornog praga	26
Kvote, rezervirana mjesta i zajednička mjesta	27
Sastav konsultativnih tijela i raspon sagovornika	28
Jezički uslovi	28
Izbor i odgovornost: Izborni sistemi i odvojene glasačke liste	29
Konsultativna tijela: Postupak imenovanja	29
2.2.2. Raspon tema	30
2.2.3. Utjecaj i glas u odlučivanju	32
2.2.4. Uključivanje manjinskih pitanja u vlasti na svim nivoima	33
3. Praznine u standardima i ocjena pristupa Savjetodavnog odbora efikasnoj participaciji	36
3.1. Zajedničke kritike	36
3.2. Nedosljednosti i popustljivost.....	37
3.3. Koordinacija i usmjeravanje	38
3.4. Odnos između različitih participatornih mehanizama	40
4. Zaključak	43
5. Bibliografija	45
5.1. Članci	45
5.2. Primarni izvori	45
5.3. Državni izvještaji, mišljenja, komentari i rezolucije	45
6. O autorici	59

Sažetak

U evropskom kontekstu, najvažniji ugovor koji se bavi pravima manjina je *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* (Framework Convention for the Protection of National Minorities) (u dalnjem tekstu: Okvirna konvencija ili FCNM) Vijeća Evrope iz 1998. godine, koju je usvojilo više od 40 država članica širom kontinenta. Okvirna konvencija se u članu 15. bavi pitanjem participacije nacionalnih manjina u javnim poslovima, ali je sam tekst neodređen i nudi pre malo pojašnjenja za praktičnu implementaciju. Kao odgovor na sve veće priznanje participacije u javnim poslovima kao važnog aspekta prava manjina, stručno tijelo koje prati implementaciju Konvencije – Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (u dalnjem tekstu: Savjetodavni odbor ili SO) – 2008. godine je objavio detaljan *Komentar o efikasnoj participaciji pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima* (Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs), koji nudi tumačenje osnovnih standarda za provedbu člana 15. i predstavlja odraz izvještaja koje podnose države.

Nema sumnje da je Savjetodavni odbor dao veliki doprinos podizanju svijesti o participaciji manjina u odlučivanju i uspostavljanju standarda u ovoj oblasti. U ovom izvještaju analizira se njegov Komentar, kao i najaktuelniji ciklusi podnošenja izvještaja svake države članice Okvirne konvencije, kako bi se pojasnilo značenje efikasne participacije u odlučivanju i kako bi se identifikovali modeli najbolje prakse. Kao okvir koji obuhvata institucionalne mehanizme participacije i zajednička pitanja koja treba uzeti u obzir prilikom njihovog oblikovanja, ovaj izvještaj posvećuje pažnju koordinaciji među mehanizmima, te koordinaciji na različitim nivoima vlasti, uključujući lokalni nivo, koji je često zanemaren u stručnim analizama. Pored ove opće svrhe, poseban je cilj izvještaja da posluži za pojašnjenje, promoviranje i pružanje smjernica u implementaciji vladavine koja uključuje nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini i drugim zemljama Balkana. Ova druga dimenzija izvještaja rezultat je često primijećenog nerazumijevanja koncepta političke participacije manjina, te često neizvjesnih i komplikiranih puteva ka istinski multietničkoj vlasti kojima ove zemlje, u različitoj mjeri, trenutno idu.

U analizi se također uvažavaju dva postojeća faktora koja utječu na rad Savjetodavnog odbora u postavljanju standarda i u ocjenjivanju prakse država. Prvi je široka sloboda procjene koja se daje državama u oblikovanju sistema političke participacije manjina, kao i individualizirani pristup Savjetodavnog odbora, koji uzima u obzir specifične kontekste različitih država (kao što su trenutni nivo uključenosti manjina, historijski i društveno-politički faktori) prilikom ocjenjivanja ovih sistema. Drugi je faktor ograničeni mandat Savjetodavnog odbora, jer o dnevnom redu u proceduri podnošenja izvještaja u najvećoj mjeri odlučuju same države potpisnice, a SO se oslanja na saradnju država i ne posjeduje mehanizam provedbe kojim bi osigurao ispunjavanje svojih preporuka. Ova studija, dakle, istražuje i utjecaj tih faktora na postavljanje standarda i na pojedinačna mišljenja SO-a o implementaciji političke participacije manjina koju provode države potpisnice. Ona nudi slikovite primjere iz postupka podnošenja

izvještaja samih država kako bi se istaknuli i dodatno pojasnili relevantni standardi. Međutim, analiza također ima za cilj da reducira dio optimizma prema radu SO-a u svjetlu primjetnih nedostataka, na koje dijelom utječu i postojeća ograničenja njegovog mandata.

Nakon uvodnog dijela, u prvom poglavlju se ispituju kriteriji koje države obično koriste za priznavanje postojanja nacionalnih manjina prema domaćim zakonima i porede se sa uputama SO-a. Sam termin „nacionalna manjina“ pravi je primjer slobode tumačenja u pojedinim zemljama, jer u Konvenciji ne postoji zajednička, općeprihvaćena definicija. Uprkos ovom slobodnom prostoru, SO predviđa osnovne principe kojih države članice treba da se pridržavaju a koji se odnose na zauzimanje inkluzivnog i fleksibilnog pristupa u dodjeljivanju statusa nacionalne manjine. SO smatra neopravdanim proizvoljno isključenje ili razlikovanje grupa na osnovu njihovog dugotrajnog prisustva u zemlji, teritorijalnih veza sa geografskim područjem i brojčane zastupljenosti. Ono što je važno jeste da Odbor insistira i na tome da državljanstvo ne treba predstavljati osnov za isključivanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama (mada su malobrojne države koje su usvojile ovaj princip), jer mnogi dijelovi Konvencije, uključujući član 15, ne zahtijevaju dimenziju državljanstva. SO je naročito odlučan u tome da državljanstvo ne treba predstavljati uslov za glasanje ili kandidiranje na izborima na lokalnom i regionalnom nivou. Nalazi ove sekcije imaju odjeka i u narednim poglavljima izvještaja, jer je zvanično priznanje nacionalnih manjina direktno povezano sa dodjeljivanjem posebnih participatornih prava rezerviranih za pripadnike nacionalnih manjina.

U narednom poglavlju analizira se trodijelna institucionalna struktura participacije nacionalnih manjina u političkim aktivnostima. Ona obuhvata predstavljanje u kontekstu izabranih funkcija, kao što su one u parlamentima i lokalnim vijećima, konsultativna ili savjetodavna tijela, te zapošljavanje u javnoj upravi. Predstavljanje u kontekstu izabranih tijela i pozicija obično je najdirektniji način na koji predstavnici manjina aktivno učestvuju u odlučivanju. Među ključnim mjerama koje se mogu koristiti za povećanje prisustva pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima jesu: dozvola djelovanja političkih stranaka manjina, oblik izbora sa odvojenim glasačkim listama, izuzeća od izbornog praga, kvote i rezervirana mjesta, te posebna prava kao što je pravo manjinskog veta. Konsultativna tijela još su jedan institucionalni mehanizam i služe kao mjesto gdje predstavnici manjina mogu učestvovati u međusobnom dijalogu kao i u dijalu sa organima vlasti. Ova tijela imaju savjetodavnu funkciju i mogu predlagati i dopunjavati zakone koji se tiču nacionalnih manjina. Zaposlenje u javnoj upravi još je jedan način uključivanja manjina u javne poslove, a angažiranje nacionalnih manjina u tom segmentu ima veliki utjecaj na podizanje opće svijesti o manjinama u državi i kod većinskog i kod manjinskog stanovništva, kao i na ulijevanje povjerenja u institucije vlasti kod pripadnika nacionalnih manjina.

Osim ova tri osnovna mehanizma, SO poziva specijalizirane organe izvršnih vlasti, kao što su ministarstva i odjeli za prava manjina, da koordiniraju, prate i uključuju manjinska pitanja na svim nivoima vlasti. Specijalizirani organi vlasti imaju zadatku da koordiniraju državnu politiku prema nacionalnim manjinama i zaduženi su za praćenje implementacije i rezultata, kao i za povezivanje sa predstavnicima manjina, manjinskim organizacijama, te odgovarajućim tijelima u kojima učestvuju manjine u cilju olakšavanja komunikacije. U ovom smislu, specijalizirani

organi vlasti uključuju manjinska pitanja u cjelokupni institucionalni okvir i državni aparat. I na kraju, decentralizirani oblici vlasti, kao što su regionalna autonomija i samouprava, mogu predstavljati korisno sredstvo da se nacionalnim manjinama omogući kontrola nad njihovim interesima, naročito na lokalnom i regionalnom nivou.

Drugi dio drugog poglavlja bavi se zajedničkim pitanjima koja se tiču efikasnosti institucionalnih mehanizama. Tu se ubrajaju legitimitet i pluralizam predstavnika nacionalnih manjina i ostalih sagovornika (kao što su relevantni predstavnici nevladinih organizacija, istraživači i drugi stručnjaci) da zastupaju pripadnike nacionalnih manjina; raspon tema pored kulture, obrazovanja i jezika u pogledu kojih predstavnici mogu učestvovati u odlučivanju, uključujući i raspodjelu budžeta; njihov utjecaj i glas u odlučivanju, pri čemu se naglašava značaj suštinske participacije, za razliku od pukog prisustva u organima vlasti; kao i uključivanje pitanja koja se tiču manjina u državnu politiku i institucije vlasti. Ova pitanja predstavljaju suštinske standarde participacije i moraju se uključiti u strukturu institucionalnog okvira kako bi se osiguralo da mehanizmi participacije omoguće pripadnicima nacionalnih manjina pravo da učestvuju u odlučivanju.

Ovi standardi se zatim ispituju u trećem poglavlju, gdje se procjenjuje dosljednost djelovanja Savjetodavnog odbora. Među značajnijim prazninama u njegovom radu je nedovoljna povezanost direktnih kritika i dosta apstraktnih preporuka koje SO nudi u svojim mišljenjima. U trećem poglavlju se povezuju dva ranije spomenuta faktora – sloboda procjene i individualizirani pristup; ograničeni mandat i reaktivni pristup – da bi se objasnio dio ovih nedosljednosti. Istražuju se i drugi primijećeni propusti, kao što su: jednake kritike prema državama koje imaju različitu praksu; nedosljednosti i blagost; predlaganje alternativnih metoda koordinacije i uključivanja politika prema manjinama u pojedinim državama, a koje se razlikuju od uputa iz Komentara samog Savjetodavnog odbora; te nedosljednosti u reagiranju Odbora na izbor mehanizama participacije kada država članica iskazuje neujednačen razvoj tri vrste participatornih kanala ili njihov neujednačen razvoj na različitim nivoima vlasti.

Uvod

Motivacija za istraživanje i značaj teme

Oblast prava manjina prožeta je nejasnoćama. Na prvi pogled primjećuje se nepostojanje općeprihvaćene definicije o tome ko predstavlja nacionalnu manjinu. U evropskom kontekstu, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Framework Convention for the Protection of National Minorities) Vijeća Evrope državama članicama ne nameće definiciju izraza „nacionalna manjina” zato što se postizanje zajedničke definicije smatra nemogućim¹, te je stoga prepušteno na volju državama. Ulazeći u specifičnije područje participacije manjina, član 15 Okvirne konvencije nastavlja u ovom maglovitom smjeru i utvrđuje: „Strane 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.”² Ovdje je još jednom prepušteno državama članicama da odrede konkretne sisteme participacije u skladu sa vlastitim specifičnostima.

Cilj je ove studije istražiti značenje „efikasnog učešća” u javnim poslovima prema članu 15. Okvirne konvencije. Naročito se istražuje političko učešće, jer ono izričito obuhvata dimenziju odlučivanja. Ispitujući pristup Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina prema državama članicama kroz postupak izvještavanja, te u njenom *Komentaru o efikasnoj participaciji pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima* (u dalnjem tekstu: *Tematski komentar*), ova studija ima za cilj da ukaže na najbolje prakse uključivanja nacionalnih manjina u procese odlučivanja. Za potrebe ovog izvještaja, „najbolja praksa” se odnosi na implementaciju člana 15 u duhu Okvirne konvencije. Mada može postojati više varijanti najbolje prakse u političkoj participaciji nacionalnih manjina, očekuje se da će se pojavit opći obrasci među institucionalnim modelima, kao i zajednička pitanja koja su im svojstvena. Analiza ovih obrazaca i pitanja – kroz poređenje dosljednosti Tematskoga komentara Savjetodavnog odbora s njegovim mišljenjima u proceduri izvještavanja, a u svjetlu izvještaja i komentara država članica – pomoći će u razumijevanju pojma „efikasnog učešća” i glavnih izazova. Kao ukupni okvir analize, u studiji se posmatra način na koji koordinacija institucionalnih mehanizama i politika na različitim nivoima domaćih vlasti utječe na političku participaciju nacionalnih manjina. Kao takav, ovaj izvještaj ima naročit značaj za Bosnu i Hercegovinu i druge države Balkana koje nailaze na poteškoće u primjeni suštinskih i efikasnih modela upravljanja koji uključuju manjine na svim nivoima vlasti. Pored ovog općeg cilja davanja doprinosa popunjavanju praznina u poznavanju i boljem razumijevanju značenja i implikacija političke participacije manjina, nadamo se da će ovaj izvještaj ponuditi i određene smjernice za primjenu različitih modela političke participacije manjina.

Nekoliko eksperata koji se bave političkom participacijom manjina izrazilo je optimizam prema radu Savjetodavnog odbora u uspostavljanju standarda. Kristin Henrard, govoreći općenito o

1 FCNM and Explanatory Report, 13–14, paragrafi 10, 12 i 26.

2 Ibid., član 15.

mnoštvu univerzalnih i regionalnih mehanizama participacije pripadnika nacionalnih manjina, ukazuje na „izraziti sinergijski obrazac sve većeg priznavanja i zaštite participatornih prava” (Henrard 2008, str. 103). Annelies Verstichel pohvaljuje SO, smatrajući da je „dokazao svoju vrijednost kao objektivno i nezavisno stručno tijelo koje uspijeva održati odgovarajuću ravnotežu između davanja državama određene slobode u tumačenju ovog osjetljivog pitanja i postavljanja granica za standarde tumačenja FCNM-a” (Verstichel 2004, str. 166). Za Josepha Marka, optimizam leži u onome što on naziva „direktnom posljedicom” (Marko 2010, str. 226) Okvirne konvencije. To znači, prvo, da se uprkos nepostojanju snažnog mehanizma provođenja kao što je žalbeni postupak ili sud, standardi koji su uspostavljeni Okvirnom konvencijom mogu primijeniti i često se primjenjuju unutar države kao dio zakonodavstva (npr. ustava ili posebnih zakona koji se bave pravima manjina) ili kao način njegovog preispitivanja (Ibid.). Drugo, oni djeluju kao „normativni principi” – običajno pravo u nastajanju – koji se mogu upotrijebiti pri tumačenju domaćih zakona (Ibid., str. 227). Marko ističe da svrha Okvirne konvencije nije samo u tome da služi kao sredstvo zaštite prava nacionalnih manjina. Podjednako je važan stalni dijalog Savjetodavnog odbora sa državama članicama kroz postupak izvještavanja i kroz uspostavljanje normativnih principa u obliku minimalnih standarda, standarda u nastajanju i najbolje prakse, a koji su obuhvaćeni Tematskim komentarom iz 2008. godine (Ibid., str. 228).

Izvještaji i komentari o mišljenjima Savjetodavnog odbora koje podnose države članice Okvirne konvencije ilustriraju mnoštvo načina na koje se nacionalne manjine uključuju u političke poslove, dok SO u svojim mišljenjima daje ocjene i preporuke o praksi svake države. Pritom, treba priznati da SO ima izuzetno važan zadatak – usklađivanje spornih koncepata, osiguravanje koherentnosti nejasno formulirane rečenice člana 15, a u mješavini najrazličitijih praksi u 40 država. Mada su stručnjaci kao što su Henrard, Marko i Verstichel pozitivno ocijenili ulogu Savjetodavnog odbora u uspostavljanju standarda i istakli njegove uspjehe, u ovom radu se kao polazna tačka postavlja sljedeće pitanje: *Da li je ovaj optimizam zaista opravдан?*

U tom smislu, u ovoj studiji se ispituju dva ključna faktora/prepostavke koji oblikuju rad Savjetodavnog odbora kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri oni utječu na njegovu efikasnost u uspostavljanju standarda političke participacije nacionalnih manjina. Prvi se tiče individualiziranog pristupa koji SO zauzima prema državama članicama, svjestan utjecaja kontekstualnih specifičnosti na uključivanje manjina. Sloboda procjene u definiranju participatornih mehanizama i nejasnoće vezane za član 15 ovaj izazov za SO čine još većim. Prema tome, razumno je postaviti pitanje koliko pristup SO-a zapravo može biti individualiziran ako je jedan od njegovih glavnih zadataka postavljanje jedinstvenih standarda. I obrnuto, kako je moguće postavljati standarde sa tako širokim shvatanjem slobode procjene – koja je vidljiva u suštinskim prazninama kao što je nepostojanje zajedničke definicije „nacionalne manjine”? Drugi faktor se tiče mandata SO-a. Prema svom Pravilniku, SO djeluje na osnovu informacija koje države iznose u svojim izvještajima.³ Iako on može dobijati i izvještaje u sjeni i informacije

3 Savjetodavni odbor, *Rules of Procedure*, pravilo 34.

od drugih zainteresiranih strana,⁴ te tražiti dodatne informacije od država, uključivati stručnjake i formirati radne grupe,⁵ države članice su te koje određuju dijalog sa SO-om, a SO se oslanja na njihovu saradnju. Pored toga, iako SO redovno komentira i kritikuje suverena pitanja koja su izuzetno važna za političku participaciju nacionalnih manjina, kao što su ustavni i izborni ustroj u državi, on se ne smije miješati u njih.⁶ Zbog ovog drugog faktora se, dakle, postavlja pitanje koliko nepostojanje proaktivnog mandata utječe na rad SO-a. U izvještaju će stoga biti prikazani slučajevi kada SO balansira između reaktivnog i proaktivnijeg pristupa.

Izvještaj započinje raspravom u prvom poglavlju o preduslovima za efikasnu participaciju manjina u političkom životu. Ova uvodna rasprava obuhvata praksu država u priznavanju nacionalnih manjina i ocjene koje je SO dao u ovoj oblasti, kao i posljedice priznavanja manjina po član 15. Analizira se sloboda procjene i mogućnost SO-a da postavi osnovne, univerzalne principe kojih se države članice trebaju pridržavati, uprkos nepostojanju zajedničke definicije „nacionalne manjine” i različitoj praksi. U drugom poglavlju se opisuju glavni mehanizmi participacije: predstavljanje u zakonodavnim i drugim izabranim tijelima, konsultativna tijela, te sudjelovanje u javnoj upravi. Bit će elaborirana i uloga specijaliziranih organa vlasti u omogućavanju koordinacije politike prema manjinama na svim nivoima vlasti i među tri glavna mehanizma za nacionalne manjine, kao i utjecaj decentraliziranih oblika vlasti na participaciju manjina. U drugom dijelu drugog poglavlja analiziraju se zajednička pitanja koja proizlaze iz ovih institucionalnih struktura i pristup Savjetodavnog odbora tim pitanjima. Ona se odnose na legitimitet i pluralizam u kontekstu predstavljanja manjina, na raspon tema kojima pripadnici manjina imaju pravo da se bave, na utjecaj koji predstavnici manjina mogu vršiti u postupku odlučivanja, te na koordinaciju politike prema manjinama među različitim mehanizmima participacije i njeno uključivanje na različitim nivoima vlasti. Treće poglavlje pruža konačnu ocjenu rada i pristupa SO-a, ističući praznine i nedosljednosti na koje ukazuju analiza postupka izvještavanja i Tematskog komentara, te objašnjava kako gore spomenute prepostavke utječu na ove nedosljednosti.

4 Vijeće Evrope, *Resolution 97(10)*, paragraf 30.

5 Savjetodavni odbor, *Rules of Procedure*, pravila 35–36, 38.

6 Naprimjer, vidjeti: Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 81.

Metodologija

Glavni izvori na kojima počiva ova analiza su Tematski komentar i posljednji ciklus izvještavanja svake države članice. Naravno, pregled razvoja standarda kroz analizu svakog ciklusa izvještavanja predstavlja bio vrijedan poduhvat. Međutim, ocjene prethodnih ciklusa već su zabilježene u naučnim radovima eksperata kao što su Henrard (2008), Marko (2010) i Verstichel (2002), kao i u „pozitivnim promjenama” i „neriješenim pitanjima” u mišljenjima SO-a.⁷ Osim toga, cilj ovog istraživanja jeste utvrđivanje *trenutnog* stanja „efikasne participacije” u javnim poslovima, o kojoj govori član 15 i, sa mnogo užim fokusom nego što je to slučaj kod spomenutih istraživača, trenutnih tokova u političkoj participaciji nacionalnih manjina – a naročito odnosa među mehanizmima participacije manjina na različitim nivoima vlasti, uključujući i često zanemareni lokalni nivo.

Mada je pregledan posljednji ciklus izvještavanja za svaku državu članicu, bilo je neizbjegno da se uzmu u obzir i prethodni ciklusi zbog nedostatka bitnih informacija (kao što su kriteriji za formalno priznanje nacionalnih manjina, opis konkretnih mehanizama participacije i struktura vlasti koje se bave zaštitom manjina itd). Pored toga, iako je studija usmjerena na član 15, i član 3 je uzet u obzir radi razmatranja slobode procjene zemalja u obimu primjene Okvirne konvencije na manjinske grupe, kao i radi razmatranja posljedica primjene člana 3 na političku participaciju. Pored toga, član 7, koji se bavi slobodom udruživanja, također je uzet u obzir u vezi sa manjinskim udruženjima i političkim strankama, jer ga SO opisuje kao „preduslov za korištenje odredbi člana 15”, naročito kada su informacije o političkim strankama manjina nedostajale u raspravi o članu 15.

Svakako treba spomenuti i jedno ograničenje ove studije, koje se odnosi na izvjesne restrikcije u iznošenju pojedinih izvještaja i mišljenja u javnost. Naime, uobičajena je praksa da se ova komunikacija stavi na uvid javnosti nakon što Komitet ministara usvoji konačnu rezoluciju.⁹ Shodno tome, tokom istraživačke faze od januara do marta 2011. godine, najnoviji ciklusi izvještavanja Bugarske, Latvije, Litvanije i Ukrajine (od 2008. do 2009. godine) nisu stavljeni na uvid javnosti zbog izostanka konačne rezolucije¹⁰, te stoga nisu ni obuhvaćeni ovom analizom.

7 Standardna struktura mišljenja SO-a se sastoji od davanja općih komentara u prvom dijelu i nalaza za svaki pojedinačni član Konvencije u glavnom dijelu. Ispod svakog člana se nalazi odjeljak „Pozitivne promjene”, u kojem SO navodi poboljšanja od posljednjeg ciklusa izvještavanja, a ona se uglavnom odnose na preporuke koje je država primijenila. U sljedećem odjeljku se obično iznose „Neriješena pitanja” u vezi sa datim članom, u kojem SO kritikuje nedjelovanje u spornim oblastima u odnosu na posljednji ciklus. Konačno, za svaki član se objavljuje i odjeljak sa preporukama. Posljednji dio mišljenja uglavnom se sastoji od „Završnih primjedaba” i konačnih preporuka o pitanjima koja SO smatra urgentnim, tj. takvim da ih data država treba najhitnije primijeniti u skladu sa Okvirnom konvencijom.

8 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 156.

9 Vijeće Evrope, *Resolution 97(10)*, parografi 25–27.

10 Vidjeti: Vijeće Evrope, *State Reports, Opinions, Comments and Resolutions*, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp. Treba istaći i da su Belgija, Grčka, Island i Luksemburg potpisnice Okvirne konvencije, ali da Konvencija u ovim zemljama još nije stupila na snagu. Prema tome, one ne učestvuju u postupku izvještavanja.

1. Sloboda procjene u priznavanju nacionalnih manjina i implikacije na član 15.

Savjetodavni odbor ne ocjenjuje implementaciju člana 15 u svakoj zemlji na identičan način. U 10. paragrafu svog Tematskoga komentara, Odbor ističe da „član 15... predviđa za države potpisnice obavezu postizanja rezultata: one su dužne da osiguraju postojanje uslova za efikasno učešće, ali su najprikladniji načini postizanja ovog cilja ostavljeni njihovoj slobodnoj procjeni.”¹¹ U ovom poglavlju govori se o takozvanoj „slobodi procjene” (engl. *margin of appreciation*) kroz analizu priznavanja nacionalnih manjina i razlika koje se prave među njima u odnosu na individualni obim primjene Okvirne konvencije¹², kao i o utjecaju kontekstualnih specifičnosti na uključivanje manjina u politički život. Ova osnovna pitanja imaju veliki utjecaj na implementaciju člana 15, jer priznavanje manjinskih grupa i njihovo razlikovanje određuje ko ima pravo da koristi posebne pozitivne mjere čiji je cilj poticanje učešća manjina u izabranim i konsultativnim tijelima, kao i prilikom zapošljavanja u javnoj upravi i sudjelovanju u izvršnoj vlasti.

Posljednje pitanje koje se tiče konteksta obuhvata sljedeće specifičnosti: trenutni nivo društvene uključenosti manjina, ustavnu organizaciju i institucionalnu strukturu države, te historijske i političke okolnosti, npr. etničke sukobe, koji mogu utjecati na prava manjina. Ovi će faktori biti obrađeni u dijelovima 1.1. i 1.2. U narednim dijelovima ove studije nastoje se otkriti obrasci u načinu na koji Savjetodavni odbor ocjenjuje kriterije koje države potpisnice koriste da bi odredile koje grupe predstavljaju nacionalne manjine, kao i obim njihove zaštite u skladu sa Okvirnom konvencijom. Time započinje istraživanje prve postavke ove studije, naime, da li je individualizirani pristup SO-a u sukobu sa postavljanjem standarda, te koliko pristup SO-a zapravo može biti individualiziran s obzirom na nastojanje da se postigne usklađenost s ovim standardima. U narednim poglavljima nastavit će se razrađivanje efekata ove postavke.

11 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 10.

12 SO je izričito uspostavio korelaciju ne samo između efikasne participacije nacionalnih manjina i obima primjene Okvirne konvencije u skladu sa članom 3, stav 1, već i između pristupa država prilikom odlučivanja o obimu primjene Konvencije i definicija i kriterija priznavanja nacionalnih manjina. Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 152.

1.1. Priznavanje nacionalnih manjina prema domaćim zakonima: Zadržavanje fleksibilnog i inkluzivnog pristupa

Sloboda procjene koju ima svaka država potpisnica u priznavanju nacionalnih manjina prilično je široka. U svom *Eksplanatornom izvještaju* iz 1995. godine, Savjetodavni odbor izričito usvaja „pragmatičan pristup, priznajući da u ovoj fazi nije moguće doći do definicije koja može dobiti opću podršku svih zemalja članica Vijeća Evrope”.¹³ Više od 15 godina kasnije, „konsenzus” i dalje ne postoji, a SO dozvoljava državama da utvrđuju vlastite kriterije, koje Odbor obično iznosi u svom prvom mišljenju o datoј državi.¹⁴ Međutim, SO u isto vrijeme ima na umu osnovne principe na osnovu kojih nadgleda poštivanje člana 3.¹⁵ Kao ogledni primjer može poslužiti 15. paragraf njegovog *Mišljenja o Armeniji*:

Mada Savjetodavni odbor napominje da, s jedne strane, članice imaju određenu slobodu procjene u ovom pogledu kako bi uzele u obzir specifične okolnosti koje preovladavaju u njihovoј zemlji, s druge strane primjećuje da se to mora raditi u skladu s općim principima međunarodnog prava i osnovnim principima koji su izloženi u članu 3. Također, Savjetodavni odbor naročito naglašava da implementacija Okvirne konvencije ne treba biti izvor proizvoljnih ili neopravdanih razlika.¹⁶

Ovi „osnovni principi” mogu se sažeti kao zadržavanje inkluzivnog i fleksibilnog pristupa, da upotrijebimo riječi Savjetodavnog odbora iz mnogim mišljenja o državama.¹⁷ To praktično znači da SO daje prednost državama čija definicija nacionalne manjine nije ograničena i koja ne isključuje mogućnost da u budućnosti još neke grupe osiguraju status nacionalne manjine. Zato Odbor „poziva države potpisnice da preispitaju i razmotre proširenje utvrđenog obima primjene Okvirne konvencije u skladu sa naknadnom promjenom okolnosti”.¹⁸ SO je zadovoljan dobrom praksom na Kosovu iako crnogorska zajednica još uvijek nije zvanično priznata u Ustavu Kosova, niti u drugim pravnim aktima (što joj ne omogućava da ima rezervirana mjesta u izabranim tijelima na centralnom i lokalnom nivou), budući da ona, i pored toga, ima predstavnika koji učestvuje u radu državnog konsultativnog tijela Kosova – Konsultativnog vijeća zajednica. Također, u okviru ovog tijela formirana je radna grupa koja razmatra pitanja

13 *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, str. 13, paragraf 12.

14 Kao primjer može poslužiti paragraf 14 iz Mišljenja o Armeniji Savjetodavnog odbora: „Savjetodavni odbor podvlači da, zbog nepostojanja definicije u samoj Okvirnoj konvenciji, strane moraju ispitati obim u kome će se Okvirna konvencija primijeniti u njihovoј zemlji. Stav vlasti Armenije se, prema tome, smatra ishodom ovog ispitivanja.” Zanimljivo je da SO također pozdravlja praksu Portugala i Španije, gdje su pripadnici romske manjine obuhvaćeni Okvirnom konvencijom, iako ove države zvanično ne priznaju postojanje nacionalnih manjina na svojoj teritoriji. Vidjeti: *Second Opinion on Portugal*, paragrafi 28, 30–31; *Second Opinion on Spain*, paragrafi 21–23.

15 *FCNM and Explanatory Report*, član 3, stav 1, kaže: „Svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno birati 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.”

16 Savjetodavni odbor, Mišljenje o Armeniji, paragraf 15.

17 Vidjeti također: Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 152.

18 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 152. Također vidjeti: Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Romania*, paragrafi 23, 28–30, 32.

koja se tiču crnogorske zajednice,¹⁹ a vlasti su 2010. godine pokrenule i postupak formalnog priznanja Crnogoraca u Ustavu i odgovarajućim zakonima kako bi poboljšale njihovu situaciju.²⁰

Ograničenja koja su u suprotnosti sa zauzimanjem inkluzivnog i fleksibilnog pristupa u priznavanju nacionalnih manjina uključuju zahtjeve vezane za državljanstvo i ograničenja za „nove“ (tj. netradicionalne, imigrantske) manjine. Zaštita osoba koje ne posjeduju državljanstvo obično predstavlja veoma sporno pitanje za države sa velikim imigrantskim populacijama, jer one nerado posmatraju nedavne imigrante kao potencijalne nacionalne manjine i okljevaju da obuhvate osobe koje ne posjeduju državljanstvo na osnovu pojedinih članova Okvirne konvencije, kao što to traži SO.²¹ Naprimjer, Njemačka osporava preporuke SO-a i tvrdi da bi uključivanje dodatnih grupa (konkretno osoba koje ne posjeduju državljanstvo i imigranata) na osnovu pojedinih članova Konvencije „oslabilo cilj zaštite nacionalnih manjina“ i stvorilo više nivoza zaštite za određene grupe manjina u odnosu na druge,²² a također bi stvorilo konfuziju u razlikovanju državljanina i stranaca, te tradicionalnih i imigrantskih grupa.²³ SO je, međutim, uporan u ovom pitanju, te i dalje poziva Njemačku da zauzme „uravnotežen pristup“ u skladu sa trenutnim evropskim trendovima proširivanjem dometa pojedinih članova Okvirne konvencije na osobe koje ne posjeduju državljanstvo.²⁴

Mada je SO svjestan stanja u državama u kojima su u prošlosti bila prisutna etnička previranja, ipak ne okljeva da kritikuje prakse koje nisu u skladu sa duhom Okvirne konvencije. Naprimjer, u svom *Mišljenju o Crnoj Gori*, on izričito navodi štetan utjecaj uslova posjedovanja državljanstva na status nacionalnih manjina. SO smatra da u kontekstu odvajanja Crne Gore od Srbije, prije čega je ona bila dio veće, etnički raznolike države, „uslov posjedovanja državljanstva samo može imati negativan utjecaj na osobe čiji je pravni status nejasan, naročito na Rome, koji nailaze na teškoće u dobijanju potvrda o svom državljanstvu, prvenstveno zbog neposjedovanja ličnih dokumenata.“²⁵ SO ovaj zahtjev naziva „neprikladnim“²⁶ i poziva Crnu Goru da „ograniči

19 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Kosovo*, paragraf 51. Još jedan primjer fleksibilnog pristupa koji se prilagođava izmijenjenim okolnostima u zemlji jeste Češka. Prema kriterijima u ovoj državi, nacionalne manjine za zvanično priznanje „moraju iskazati volju da budu smatrane nacionalnom manjinom“. U skladu s tim, srpska manjina je zvanično dodana na spisak nacionalnih manjina nakon što je izgradila organizacione strukture i „aktivno razvila vlastiti život nacionalne manjine“. *Second Report Submitted by the Czech Republic*, parografi 52–53.

20 *UNMIK Comments to the 2nd Opinion*, str. 9.

21 SO priznaje da, iako svaki član Okvirne konvencije ne mora biti primjenjiv na pripadnike nacionalne manjine u zemlji koji ne posjeduju njeni državljanstvo, mnogi članovi ne zahtijevaju dimenziju državljanstva, uključujući član 15. Naprimjer, u paragrafu 26 svog Mišljenja o Crnoj Gori, SO ističe da „korištenje uslova posjedovanja državljanstva u općoj odredbi koja se tiče obima primjene manjinskih prava nije prikladno jer su ova prava ljudska prava, a ne prava građana“. „Osnova pojedinih članova“ odnosi se na primjenu samo onih članova koji se odnose na određenu grupu (u ovom slučaju onih u odnosu na koje se ne zahtijeva državljanstvo), za razliku od punе zaštite u skladu sa Okvirnom konvencijom, gdje bi se automatski primjenjivali svi članovi.

22 *Third Report Submitted by Germany*, paragraf 008.

23 Ibid., parografi 009–010.

24 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Germany*, paragraf 34.

25 Savjetodavni odbor, *Opinion on Montenegro*, paragraf 26.

26 Ibid.

korištenje zahtjeva za državljanstvom samo na odredbe gdje je takav zahtjev bitan, kao što su odredbe koje se tiču biračkih prava na državnom nivou".²⁷

Ideja uključivanja netradicionalnih ili takozvanih „novih“ manjina, kao i osoba koje ne posjeduju državljanstvo, važna je za ciljeve ove studije zato što ulazi u domen političke participacije. Kao direktna ilustracija takvih političkih implikacija, SO nedvosmisleno kaže da državljanstvo ne treba biti nužan kriterij za glasanje i kandidovanje na izborima na lokalnom nivou.²⁸ Pozitivan primjer prakse država predstavlja Slovačka, gdje se osobe sa stalnim boravkom koje ne posjeduju državljanstvo mogu kandidirati na izborima na nivou lokalne i regionalne vlasti.²⁹ Međutim, treba naglasiti da status nacionalne manjine podrazumijeva korištenje određenih participatornih prava, kao što je predstavljanje u konsultativnim tijelima za manjine,³⁰ kao i posebnih pozitivnih mjera kojima se potiče predstavljanje u izabranim tijelima i zaposlenje u javnoj upravi. Naprimjer, iako osobe koje ne posjeduju državljanstvo nisu zvanično priznate kao nacionalne manjine u Češkoj, ova država ima fleksibilan pristup, koji omogućava grupama da budu priznate kao nacionalne manjine u budućnosti ako ispune kriterije postavljene Zakonom o manjinama (kao što je to bio slučaj sa priznanjem srpske manjine 2004. godine)³¹ i dozvoljava osobama koje ne posjeduju državljanstvo da učestvuju u aktivnostima nacionalnih manjina sa kojima se identificiraju, te da imaju pristup kulturnim programima u skladu s politikom vlasti.³² U svom *Drugom mišljenju*, SO „pozdravlja činjenicu da vlasti i dalje, u odgovarajućim slučajevima, razmatraju uključivanje osoba bez državljanstva Češke Republike u primjeni Okvirne konvencije, primjenjujući samo pojedine njene članove“.³³

1.2. Pitanje definicije i razlikovanje među grupama

Pored koncepta fleksibilnog i inkluzivnog pristupa, u izvodu iz Mišljenja o Armeniji koji je iznesen u prethodnoj sekciji ovog izvještaja spominju se i „proizvoljne ili neopravdane razlike“. Najprije treba istaći da pravljenje razlika među manjinskim grupama nije nužno negativno samo po sebi. Naprimjer, priznavanje autohtone grupe³⁴ obično donosi najveću zaštitu i doprinosi da se konkretni

27 Ibid., paragraf 27.

28 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 101.

29 *Third Report Submitted by the Slovak Republic*, paragraf 32.

30 Primjer dobre prakse je Savjetodavni odbor za etničke odnose (ETNO) Finske, koji uključuje predstavnike svih etničkih grupa, uključujući i imigrantske grupe. Udruganja koja imaju predstavnike u ETNO-u biraju se prema sposobnosti da predstavljaju imigrante (npr. prema broju članova i kontaktima sa predstavljenim grupama) i prema ugroženosti grupe koju organizacija predstavlja. Savjetodavni odbor, *Comments of the Government of Finland on the Second Opinion of the Advisory Committee*, paragraf 24; Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Finland*, paragraf 18.

31 *Second Report Submitted by the Czech Republic*, paragraf 53.

32 Ibid., paragraf 54; *Third Report Submitted by the Czech Republic*, paragraf 30.

33 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on the Czech Republic*, paragraf 28.

34 Mada većina država članica obuhvata autohtone narode u svojim izvještajima o implementaciji Okvirne konvencije, oni se ne moraju nužno smatrati nacionalnim manjinama, o čemu govori i primjer Norveške. Vidjeti *Report Submitted by Norway*, paragraf 18.

problemi, kao što su zemljišna prava i prava na prirodne resurse, stave na dnevni red na nivou države.³⁵ Neopravdane razlike koje Savjetodavni odbor spominje, s druge strane, odnose se na drugačiji tretman različitih grupa na osnovu diskriminatornih ili neutemeljenih kriterija, kao i na vještačke kategorizacije (npr. etnička kategorizacija nasuprot nacionalnoj, vjerskoj, jezičkoj itd.) koje pojedinim grupama daju veće privilegije nego ostalima, uključujući osobe koje pripadaju istoj manjini. Najčešći osnov za diskriminaciju, prema informacijama iz procedure izvještavanja država, odnosi se na zahtjeve za „tradicionalnim“ prisustvom ili dužinom boravka u državi (slično problemima imigrantskih grupa koji su objašnjeni u sekciji 1.1. ove studije), na veze sa određenim geografskim područjem u zemlji, te na praksi objedinjavanja brojčano malih grupa. Zapravo, SO je otišao tako daleko da je pozvao na zaštitu „manjina unutar manjina“, koje zapravo mogu biti dio dominantne grupe na nivou države, ali žive u oblasti u kojoj je manjinska grupa dominantna.

Dobra ilustracija diskriminacije unutar manjinske grupe je poziv Savjetodavnog odbora upućen Finskoj da ne pravi razliku između tradicionalnih, „starih Rusa“, koji su priznati kao nacionalna manjina, i novijih imigranata koji govore ruski jezik i koji nisu priznati. Iako SO prihvata da ljudi koji govore ruski jezik u Finskoj „nisu homogena grupa“, on navodi da „raznolikost predstavlja osobinu i drugih grupa koje vlasti smatraju obuhvaćenim Okvirnom konvencijom, uključujući Rome“. ³⁶ Ovakvo pravljenje razlike među osobama koje govore ruski jezik može se, dakle, smatrati neopravdanim razlikovanjem. Što se tiče teritorijalne dimenzije, Holandija isključuje romske i jidiške grupe od obuhvaćenosti Okvirnom konvencijom zato što ne žive u kompaktnom području u zemlji.³⁷ Ovo zabrinjava Savjetodavni odbor zato što teritorijalna raštrkanost ne treba biti razlog „da im se u potpunosti uskrati zaštita Okvirne konvencije“. ³⁸ Štaviše, pravo učestvovanja u javnom, društvenom i ekonomskom životu (među ostalim pravima) ne zahtijeva teritorijalnu komponentu iz holandske definicije i stoga SO smatra da ovaj pristup „nije u skladu sa Okvirnom konvencijom“.³⁹

SO zauzima kritički stav i prema praksi objedinjavanja brojčano malih manjina umjesto da one budu formalno priznate kao zasebne grupe - kao npr. u slučaju Kriza, Hinaluga i Udina u Azerbejdžanu.⁴⁰ Kao pozitivan primjer, SO pohvaljuje Kosovo zbog tretmana Roma, Aškalija i Egipćana kao odvojenih grupa, između ostalog, i u svom konsultativnom tijelu na državnom

35 Naprimjer, Finska ima poseban aranžman o teritorijalnoj autonomiji za Sami narod, kao i zasebno konsultativno tijelo, Sami parlament, koje se bavi pitanjima koja se tiču ove autohtonе grupe. Vidjeti *Second Opinion on Finland* Savjetodavnog odbora.

36 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Finland*, paragrafi 26 i 28.

37 Savjetodavni odbor, *Opinion on the Netherlands*, paragraf 22.

38 Ibid.

39 Ibid. Slično tome, u Austriji, kruto shvatanje nacionalnih manjina kao autohtonih grupa, što podrazumijeva da su vezani za određenu geografsku teritoriju, ograničava njihovo predstavljanje u državnom konsultativnom tijelu. Savjetodavni odbor kritikuje takvu praksu i „poziva [austrijske] vlasti da razmotre mogućnost proširenja sastava ovih savjetodavnih vijeća ili formiranja šireg konsultativnog tijela“ (Savjetodavni odbor, *Opinion on Austria*, paragraf 70). Kao odgovor na ovu preporuku, Austrija je omogućila članstvo i slovačkoj manjini (*Third Report Submitted by Austria*, paragraf 93).

40 Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Azerbaijan*, paragrafi 41 i 45. Ovo je zasnovano na nalazima iz prvog ciklusa izvještavanja; vidjeti: Savjetodavni odbor, *Opinion on Azerbaijan*, paragraf 22.

nivou.⁴¹ Ovdje je bitan princip dobrovoljnog samoodređenja pripadnika manjinskih grupa prema stavu 1 člana 3 Konvencije. Kao što je spomenuto u prethodnom dijelu, SO ima razumijevanja za specifične okolnosti koje utječu na predstavljanje manjina unutar određene zemlje i zbog toga to uzima u obzir kada ocjenjuje postojeće modele uključivanja manjina. Na Kipru, naprimjer, sve manjinske grupe se moraju odrediti kao dio grčke ili turske kiparske zajednice zbog etnopolitičkog sukoba i stalnih podjela koje određuju cjelokupni ustavni okvir zemlje. SO, međutim, smatra da obavezno pridruživanje jednoj od ove dvije grupe nije u skladu s principom individualnog samoodređenja.⁴² Ovo je pitanje dobilo mjesto i u konačnoj rezoluciji Odbora ministara, koji poziva Kipar da „potraži mogućnost preispitivanja obaveze pridruživanja grčkoj kiparskoj zajednici ili turskoj kiparskoj zajednici koja je nametnuta Armencima, Latinima i Maronitima, kao i pravnu obavezu glasanja na izborima za njihove predstavnike u parlamentu”.⁴³

Na kraju, SO ispituje i situaciju manjina unutar manjina. Naprimjer, zainteresiran je za zaštitu manjinske grupe Alandera koji govore finski jezik zato što Alandska Ostrva imaju poseban autonomni status zbog preovladavajućeg prisustva grupe koja govori švedski jezik.⁴⁴ Slično tome, u Bosni i Hercegovini SO razmatra mogućnost da Bošnjaci i Hrvati koji žive u Republici Srpskoj (koja je pretežno naseljena Srbima) i Srbi u Federaciji (koja je pretežno nastanjena Bošnjacima i Hrvatima) budu zaštićeni u skladu sa Okvirnom konvencijom, jer ova dva politička entiteta imaju dalekosežne nadležnosti koje favoriziraju dominantne grupe.⁴⁵

Rasprava o tome ko se smatra nacionalnom manjinom i na koji način se odlučuje o tome, prema članu 3, ima ozbiljne implikacije za političku participaciju u skladu sa članom 15 Okvirne konvencije. Priznavanje nacionalnih manjina očigledno je preduslov za odlučivanje o tome ko će uživati pogodnosti specijalnih mehanizama kojima se potiče uključivanje određene grupe u političke aktivnosti i koliko će se njihov glas čuti prilikom odlučivanja. U ovom su poglavlju izneseni široki kriteriji i faktori koje države potpisnice koriste za priznavanje i razlikovanje nacionalnih manjina od drugih manjinskih grupa u primjeni Okvirne konvencije. Iako države članice imaju značajnu slobodu procjene u definiranju pojma nacionalne manjine u okviru svojih granica, u prvom je poglavlju ukazano na insistiranje Savjetodavnog odbora na inkluzivnom i fleksibilnom pristupu, koji se odnosi na barem djelimično obuhvatanje lica koja ne posjeduju državljanstvo i nedavnih imigranata prema Okvirnoj konvenciji. Odbor također dosljedno osporava pravljenje proizvoljnih ili neopravdanih razlika na osnovu višegeneracijskog prisustva, veza sa određenom teritorijom i brojčane zastupljenosti grupe. Čini se da je pristup SO-a ovim standardima dosljedan,⁴⁶ mada se prakse država u shvatanju termina „nacionalna manjina”

41 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Kosovo*, paragraf 49.

42 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Cyprus*, vidjeti raspravu o članu 3.

43 Odbor ministara, *Resolution on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Cyprus*, paragraf 2.

44 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Finland*, paragrafi 25 i 29.

45 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Bosnia and Herzegovina*, paragrafi 39–41.

46 U pogledu država koje zahtijevaju dugo vremensko prebivanje grupe (u Mađarskoj, Norveškoj, Poljskoj, Švedskoj itd.), SO ne odbacuje ovaj kriterij, ali traži da se nedavno pristigle grupe razmotre u odnosu na pojedine članove. Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Poland*, paragraf 37; Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Norway*, paragraf 9.

uvoliko razlikuju, da ne spominjemo činjenicu da samo nekoliko država članica primjenjuje Okvirnu konvenciju na osobe koje ne posjeduju državljanstvo, dok neke države na takve grupe ne primjenjuju čak ni samo pojedine članove Konvencije. Kao što pokazuju primjeri Crne Gore i Kipra, SO ne pokazuje popustljivost ni prema državama sa specifičnim i složenim političkim okolnostima, koje utječu na uključivanje manjina u javni život.

2. Institucionalni mehanizmi za efikasnu participaciju nacionalnih manjina u javnim poslovima

U suštini, postoji trodijelna institucionalna struktura za participaciju manjina, koja se sastoji od predstavljanja u izabranim tijelima kao što su parlamenti, konsultativna ili savjetodavna tijela, te javna uprava. Pored toga, specijalizirani organi vlasti (npr. odjeli i ministarstva unutar izvršne vlasti), tamo gdje postoje, imaju važnu ulogu u koordinaciji, implementaciji i praćenju rezultata politike i inicijativa koji se odnose na manjine na svim nivoima vlasti. Specijalizirani organi vlasti, dakle, imaju važnu sponu s djelovanjem tri glavne vrste participatornih mehanizama i mogu olakšati saradnju među njima. Autonomija i decentralizirana uprava također mogu imati značajan utjecaj na participaciju nacionalnih manjina u vlasti, naročito na lokalnom nivou.

U ovom poglavlju daje se pregled spomenutih institucionalnih struktura i posebnih mehanizama kojima se potiče participacija manjina u javnim poslovima. Također se iznose zajednička pitanja vezana za efikasnost participacije u odlučivanju. Među njima su legitimitet i pluralizam predstavnika nacionalnih manjina i ostalih sagovornika, raspon tema u kojima mogu učestvovati predstavnici nacionalnih manjina, njihov utjecaj i glas u odlučivanju, te uključivanje manjinskih pitanja u politike vlasti. Istovremeno će se ponuditi ilustracije pozitivne i negativne prakse da bi se ustanovila najbolja praksa i standardi koje je postavio SO. Jedan od ciljeva ovog poglavlja, dakle, jeste da istraži na koji način SO smatra da je najbolje postići koordinaciju i komunikaciju među lokalnim, regionalnim i državnim nivoima vlasti, kao i među različitim institucionalnim mehanizmima. Očekuje se da će ova analiza dati ocjenu o doprinosu Savjetodavnog odbora unapređenju političke participacije nacionalnih manjina.

2.1. Participatorni mehanizmi i posebne mjere

2.1.1. Predstavljanje u izabranim tijelima

Predstavljanje u izabranim tijelima u najvećoj mjeri se odnosi na zakonodavne vlasti, uključujući parlamente, skupštine i općinska vijeća, a na lokalnom nivou ono obuhvata i funkcije kao što su gradonačelnici. Neke javne politike koje utječu na participaciju u ovom domenu sadrže nediskriminatorske prakse, kao što su nepostojanje zabrane formiranja manjinskih političkih stranaka i uklanjanje prepreka za kandidiranje na izborima kao što su jezički uslovi. SO, međutim, najviše pažnje posvećuje kreativnijim načinima uključivanja manjina u izabrana tijela, koji obuhvataju mnoštvo pozitivnih mjera. Među njima su: smanjivanje izbornog praga ili izuzimanje manjinskih stranaka iz izbornog praga da bi osigurale mjesta i ispunile uslove za

finansiranje stranaka,⁴⁷ rezervirana ili zajednička mjesta, kvote, odvojene glasačke liste, posebni parlamentarni odbori, te takozvano „dobronamjerno” prekrajanje granica izbornih jedinica, pri čemu se izborne jedinice formiraju tako da se nacionalne manjine stimuliraju da biraju svoje političke predstavnike.⁴⁸ Iako konsultativna tijela imaju savjetodavnu ulogu i u pojedinim slučajevima mogu predlagati i mijenjati zakone koji utječu na nacionalne manjine, očigledno je da participacija u izabranim tijelima ima najdirektniji utjecaj na odlučivanje.

2.1.2. Konsultativna tijela

Konsultativna tijela još su jedno institucionalno sredstvo participacije manjina u javnim poslovima. U idealnim uslovima, ova tijela predstavljaju mjesta gdje predstavnici manjina mogu savjetovati vlasti, učestvovati u dijalogu, izražavati svoje mišljenje, predlagati zakone i upućivati formalne komentare na zakonska pitanja koja utječu na manjine. Mada postoji značajna sloboda u organizaciji konsultativnih tijela, SO navodi nekoliko osnovnih smjernica: prvo, konsultacije između predstavnika manjina i vlasti treba da se obavljaju redovno, zbog čega ova tijela treba da imaju stalni, a ne *ad hoc* karakter. U tom pogledu, važno je da konsultativna tijela imaju pravno definiranu institucionalnu strukturu sa jasnim mandatom koji određuje njihovu ulogu i ovlaštenja u smislu savjetodavnih nadležnosti, predlaganja i preispitivanja zakona koji utječu na prava manjina, te glasanja.⁴⁹

Struktura, sastav i mandat ovih tijela uveliko se razlikuju od jedne države potpisnice do druge, čak i više od već opisanih mjera za predstavljanje u izabranim tijelima. Pojedine države potpisnice formirale su konsultativna tijela samo na državnom nivou, dok pojedine imaju i tijela na lokalnom ili regionalnom nivou. Neke države, kao što je Mađarska, uspostavile su nekoliko formalnih foruma za konsultacije između predstavnika nacionalnih manjina i centralnih vlasti. Međutim, princip koji se može generalno primjeniti na konsultativna tijela jeste da ona treba da institucionaliziraju dijalog između nacionalnih manjina, nadležnih ministarstava (ministarstva za manjine, ljudska prava, unutrašnje poslove itd.) i zakonodavnih tijela.⁵⁰ U većini slučajeva, u konsultativnim tijelima se nalaze predstavnici vlasti (tada se nazivaju „mješovitim tijelima”) i predstavnici svih grupa nacionalnih manjina (tada se nazivaju „zajedničkim tijelima”). Međutim, pojedine su zemlje formirale odvojena konsultativna tijela za svaku nacionalnu manjinu, kao što se može vidjeti na primjeru šest vijeća nacionalnih manjina u Austriji.⁵¹

47 Vidjeti, naprimjer, praksi Njemačke u *Third Opinion on Germany* Savjetodavnog odbora. Italija također ima sistem nadoknade troškova stranaka koje predlažu kandidate isključivo u regijama gdje manjine imaju specijalni status. Vidjeti *Report Submitted by Italy*, paragraf 72.

48 Vidjeti, naprimjer, praksi Italije u *Report Submitted by Italy*, paragraf 71. Važnost ovog pitanja može se vidjeti i u drugom ciklusu izještavanja Danske, gdje ova zemlja otvoreno raspravlja o rješenjima sa Savjetodavnim odborom da bi zadržala političko predstavljanje njemačke manjine za vrijeme procesa prestrukturiranja općinskih i regionalnih jedinica u državi. Vidjeti: *Second Opinion on Denmark* Savjetodavnog odbora, parografi 36–37; *Comments of Denmark on the Second Opinion*, parografi 12–14.

49 Vidjeti *Thematic Commentary* Savjetodavnog odbora, paragraf 107.

50 Ibid., paragraf 113.

51 *Third Report Submitted by Austria*, paragraf 92.

Saradnja i komunikacija među članovima konsultativnih tijela, kao i saradnja s vlastima i predstavnicima manjina u drugim političkim tijelima, predstavljaju važan zadatak koji treba usaglasiti jer on u velikoj mjeri određuje koliki utjecaj konsultativni mehanizmi mogu imati na zakonodavne odluke i donošenje politika. Naprimjer, SO kritikuje Hrvatsku zbog nesaradnje između manjinskih savjetodavnih vijeća na lokalnom nivou i lokalnih vlasti i navodi da „nedostatak uvažavanja manjinskih savjetodavnih vijeća od lokalnih vlasti pokazuje ozbiljno nepoštivanje zakona, ali i dodatno podriva legitimitet vijeća unutar pojedinačnih manjina koje predstavlja”.⁵² Pored toga, saradnja među različitim nivoima vlasti, naročito u državama gdje konsultativna tijela postoje na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou, od suštinske je važnosti, naročito kada manjine nisu u velikoj mjeri prisutne u izabranim tijelima.

2.1.3. Javna uprava

SO navodi da javna uprava treba „odražavati raznolikost društva. [...] Učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi može joj pomoći da bolje odgovori na potrebe nacionalnih manjina”.⁵³ Iako predstavljanje u javnoj upravi ima manje direktni utjecaj na odlučivanje, zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u ovom sektoru je pokazatelj uključenosti manjina u javnim poslovima, a ono također može stimulirati učešće nacionalnih manjina u drugim institucijama vlasti. SO naglašava da za ugrožene grupe, kao što su Romi, Sinti, autohtone i brojčano male nacionalne manjine, „zapošljavanje u javnoj upravi može doprinijeti boljem imidžu i većoj svijesti o ovim manjinama u širem društvu, što zauzvrat poboljšava njihovo učešće na svim nivoima.”⁵⁴ Pored toga, njihovo prisustvo u javnoj upravi može uliti povjerenje u institucije vlasti i potaknuti pripadnike nacionalnih manjina da se obraćaju institucijama i da se bolje upoznaju sa svojim pravima, te da ta prava i traže od javnih službi.

SO podržava mjere čiji je cilj zapošljavanje nacionalnih manjina u javnoj upravi, među kojima su posebna obuka i ukidanje zahtjeva poznавања zvaničnog jezika države koji nisu nužni za obavljanje određene dužnosti.⁵⁵ Međutim, u isto vrijeme on se protivi krutim kvotama „čiji je cilj postići krutu, matematičku jednakost..., koja često podrazumijeva nepotrebno umnožavanje radnih mesta” jer se time „može ugroziti efikasno funkcioniranje državne strukture i dovesti do stvaranja odvojenih struktura u društvu”.⁵⁶ Kao jasan primjer može se navesti to da SO smatra da je princip proporcionalnog predstavljanja u Crnoj Gori „koristan” u javnoj upravi,⁵⁷ ali „naglašava da pitanje ‘proporcionalnog predstavljanja’ ne treba izjednačavati sa matematičkom operacijom, već ga treba koristiti na fleksibilan način, između ostalog, posvećujući odgovarajuću

52 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Croatia*, paragraf 188.

53 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 120.

54 Ibid., paragraf 126.

55 Ibid., parografi 125–126.

56 Ibid., paragraf 124.

57 Savjetodavni odbor, *Opinion on Montenegro*, paragraf 95.

pažnju sposobnostima osoba koje se zapošljavaju”.⁵⁸ Odbor naglašava „stalna nastojanja“ potrebna da bi se osigurale jednake mogućnosti, a ona uključuju pozitivne mjere, kao što su ciljani programi obuke za pripadnike nacionalnih manjina, „koji se odnose na zapošljavanje u javnoj upravi, kao i na obuku koja se obavlja tokom zaposlenja.”⁵⁹

2.1.4. Specijalizirani organi vlasti

Specijalizirani organi vlasti obično su odjeli ili ministarstva u izvršnoj vlasti koji se bave ljudskim i manjinskim pravima. Ova tijela koordiniraju javnu politiku prema manjinama širom zemlje. Zajednički zadaci se sastoje od praćenja stanja zaštite manjina, praćenja rezultata politika, te pronalaženja načina za unapređenje postojećih mehanizama političke participacije. Mada SO potiče zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u ovim organima,⁶⁰ ovi organi vlasti ne predstavljaju klasična mesta za direktnu participaciju manjina u odlučivanju. Umjesto toga, oni se svojom ulogom u koordinaciji brinu da manjinska pitanja dospiju do lokalnih, regionalnih i centralnih struktura odlučivanja. Kao što SO zaključuje u svom Tematskom komentaru, specijalizirani organi se „stoga posmatraju kao važni kanali komunikacije između vlasti i manjina”.⁶¹

Dakle, rad specijaliziranih organa vlasti je važan u ukupnoj koordinaciji politike prema manjinama unutar različitih nivoa vlasti, koja *de facto* obuhvata tri glavna mehanizma političke participacije manjina.⁶² Specijalizirani organi vlasti mogu se uključiti i u praćenje i ocjenjivanje učešća nacionalnih manjina u izabranim i konsultativnim tijelima i javnoj upravi, funkcioniranja ovih struktura, te implementacije pozitivnih mera čiji je cilj poboljšanje participacije. Naprimjer, SO pozdravlja nedavno formiranje Ministarstva za ljudska i manjinska prava Crne Gore, „koje bi trebalo imati ključnu ulogu u formuliranju i implementaciji politika prema manjinama u konsultaciji s predstavnicima nacionalnih manjina.”⁶³ Ova tijela imaju i istaknuto ulogu u jačanju svijesti i uključivanju pitanja vezanih za manjinska prava u sve aspekte vlasti. U Armeniji, SO pohvaljuje Odjel za etničke manjine i vjerska pitanja, „koji je odigrao pozitivnu ulogu u jačanju svijesti o pravima pripadnika nacionalnih manjina, između ostalog, među samim pripadnicima nacionalnih manjina, te u uključivanju manjinskih pitanja u politike vlasti. Savjetodavni odbor je obaviješten da je Odjel, u saradnji sa drugim nadležnim ministarstvima, uspio riješiti više konkretnih problema.”⁶⁴

58 Ibid., paragraf 96.

59 Ibid.

60 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 104.

61 Ibid., paragraf 105.

62 Vidjeti naprimjer: Ibid., paragraf 8.

63 Savjetodavni odbor, *Opinion on Montenegro*, paragraf 97.

64 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Armenia*, paragraf 122.

2.1.5. Teritorijalna autonomija i decentralizirani oblici vlasti

Federalna i teritorijalna autonomija mogu se koristiti kao sredstvo omogućavanja političke participacije nacionalnih manjina na različitim nivoima vlasti.⁶⁵ Mada Okvirna konvencija uopće ne zahtijeva ovakav ustroj i mada SO nije u poziciji da se miješa u ustavni i teritorijalni ustroj zemlje, on ipak ispituje njihov utjecaj na političku participaciju manjina.

SO generalno zauzima pozitivan stav prema lokalnim i regionalnim teritorijalnim aranžmanima, kao što su regionalne autonomije i samouprave.⁶⁶ Međutim, on navodi dva faktora koja pritom treba imati u vidu. Prvo, decentralizirani sistemi vlasti daju prednost manjinama koje su koncentrirane u određenom geografskom području.⁶⁷ Prema tome, regionalna autonomija funkcioniра pričinno dobro u državama članicama koje imaju autohtone populacije, kao što su Sami u Finskoj i Švedskoj, jer su posebna pitanja koja se tiču autohtonih naroda povezana sa samom teritorijom (npr.: zemljšna prava, prava na prirodne resurse, tradicionalni zanati i zanimanja).⁶⁸ Drugi faktor koji treba imati u vidu, da bi decentralizirani oblici vlasti efikasno funkcionirali, jeste da se nadležnosti između jedinica nižeg nivoa i centralnih vlasti moraju jasno definirati.⁶⁹ SO predlaže da se to uradi u konsultaciji s manjinskim zajednicama u procesu decentralizacije,⁷⁰ te navodi:

Da bi se osiguralo da procesi decentralizacije i prijenosa ovlasti u praksi imaju pozitivan utjecaj na učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu, nužno je jasno definirati odgovarajuće nadležnosti vlasti nižeg nivoa i centralnih vlasti. Nejasnoće u ovom pogledu mogu umanjiti nivo učešća pripadnika nacionalnih manjina, a mogu i sprječiti pristup manjina javnim sredstvima potrebnim za njihove aktivnosti.⁷¹

Izazovi koji proizlaze iz decentraliziranih sistema, među kojima su koordinacija nadležnosti autonomije ili samouprave sa centralnim vlastima, kao i zadržavanje integrativnog, a ne diferenciranog pristupa političkoj participaciji manjina, bit će obrađeni kasnije u vezi sa uključivanjem tema koje se tiču manjina u sve relevantne politike.

65 Fokus participacije u decentraliziranim sistemima je, naravno, na lokalnom ili regionalnom nivou. Međutim, u federalnim sistemima, federalne su jedinice predstavljene na centralnom nivou, kroz predstavnike u parlamentu.

66 Vidjeti naprimjer: *Thematic Commentary*, paragrafi 129 i 134. Prema *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi* (European Charter of Local Self-Government), koncept samouprave se odnosi na „sposobnost lokalnih vlasti, u okviru zakona, da reguliraju i vode značajan dio javnih poslova uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva”. Vidjeti članove 3–6.

67 *Thematic Commentary*, paragraf 129.

68 *Second Report Submitted by Finland*, paragraf 83 (naročito tačke 2–4); Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Sweden*, paragrafi 164,167–168.

69 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragrafi 130 i 136.

70 Kao primjer, vidjeti *Second Opinion on Kosovo SO-a*, paragraf 234.

71 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 130.

2.2. Utvrđivanje zajedničkih pitanja među participatornim mehanizmima

2.2.1. Legitimitet i pluralizam: Raspon sagovornika

Glavno pitanje koje se odnosi na ranije opisane mehanizme tiče se legitimiteta predstavnika nacionalnih manjina u organima vlasti (naročito u izabranim i konsultativnim tijelima). Legitimitet se najprije odnosi na to koliko dobro sagovornici koji zastupaju nacionalne manjine zapravo predstavljaju interes nacionalnih manjina, te na njihovu odgovornost svojoj bazi (konkretnoj manjinskoj grupi ili grupama koje predstavljaju). Mada se predstavljanje i odgovornost ne mogu lako mjeriti u praksi i prevazilaze obim ove studije, osnovni je uslov da nacionalne manjine budu direktno uključene u izbor svojih predstavnika. Ovo se odnosi na izbor manjinskih kandidata koji se kandidiraju na izborima i na postupak imenovanja predstavnika manjina u konsultativnim tijelima. Naprimjer, kada objašnjava konsultativne mehanizme, SO navodi:

Za kredibilitet konsultativnih tijela nužno je da procedura njihovog imenovanja bude transparentna i utvrđena u uskoj konsultaciji s nacionalnim manjinama. Države članice se pozivaju da periodično preispitaju procedure imenovanja kako bi bile sigurne da su ova tijela što inkluzivnija, da su i dalje nezavisna od vlasti, te da istinski predstavljaju širok raspon mišljenja među pripadnicima nacionalnih manjina.⁷²

Dio rečenice „da predstavljaju širok raspon mišljenja“ u gornjem citatu odnosi se na drugi aspekt legitimnosti: stepen pluralizma među predstavnicima nacionalnih manjina u vlastima, što SO obično naziva „odražavanjem raznolikosti društva“.⁷³ Na osnovu komentara i mišljenja SO-a, pluralizam se može formulirati tako da obuhvati vanjsku i unutrašnju dimenziju. Vanjski pluralizam se odnosi na uključivanje svih grupa nacionalnih manjina (naročito brojčano malih grupa)⁷⁴ u javne poslove, što uključuje predstavljanje u izabranim i konsultativnim tijelima, kao i zaposlenje u javnoj upravi. Unutrašnji pluralizam označava mogućnost izražavanja različitih glasova i interesa pojedinačne grupe umjesto samo interesa najvećih i najutjecajnijih organizacija određene manjine.

Brojčano male grupe predstavljaju izazov za pluralizam u predstavljanju u političkim aktivnostima jer su one ugrožene zbog same svoje veličine. Naprimjer, mađarska manjina u Rumuniji ima značajan utjecaj u državnoj politici, u kojoj dosta učestvuje, ali je SO zabrinut da Romi i brojčano male manjinske grupe nisu dovoljno predstavljeni u izabranim i konsultativnim tijelima u Rumuniji kao ni u njenoj javnoj upravi.⁷⁵ U Slovačkoj, SO kritikuje nedovoljno

72 Ibid., paragraf 111.

73 Naprimjer, u paragrapu 194 svog *Drugog mišljenja o Poljskoj* (Second Opinion on Poland), SO poziva Poljsku da „ispita, u konsultaciji sa predstavnicima nacionalnih manjina, zakonodavne i praktične mjere kojima bi se stvorili neophodni uslovi za političko predstavljanje manjina u Sejmu [donjem domu parlamenta] i Senatu da bi se adekvatnije prikazao sastav poljskog društva“.

74 Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, parografi 109–112.

75 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Romania*, parografi 19 i 188.

predstavljanje Roma u parlamentu, ali je zadovoljan što Romi i brojčano male manjine imaju predstavnike na lokalnim i regionalnim nivoima, naročito u lokalnim vijećima, u područjima gdje žive teritorijalno koncentrirane nacionalne manjine.⁷⁶

U sljedećim dijelovima bit će objašnjeno kako nediskriminatorska politika i pozitivne mjere unutar glavnih institucionalnih struktura mogu pomoći u predstavljanju manjina u njima i prikazati raznolikost društva. Prvo će biti obrađeno šire pitanje pluralizma, a nakon toga će uslijediti dva dijela u kojima se govori o legitimitetu kroz izbor i odgovornost predstavnika nacionalnih manjina.

Predstavljanje u zakonodavnim i drugim izabranim tijelima: političke stranke i uslovi za registraciju

Pluralizam u predstavljanju u izabranim tijelima na prvom mjestu se može posmatrati kroz mogućnost nacionalnih manjina da formiraju političke stranke koje predstavljaju njihove interese. SO zauzima jasan stav da mjere koje ograničavaju slobodu udruživanja i formiranja manjinskih nacionalnih stranaka ne ispunjavaju minimalne standarde utvrđene u članu 7,⁷⁷ kao i u članu 15, jer ograničavaju mogućnost manjina da učestvuju u javnom životu.⁷⁸ To uključuje nerazumno ili neproporcionalne uslove vezane za registraciju, kao što su „brojčani i geografski uslovi”.⁷⁹ Kao ilustracija, jedna od najoštrijih kritika SO-a u ovoj oblasti navodi se u njegovom *Trećem mišljenju o Moldaviji*. Domaći zakon u Moldaviji zabranjuje etničke i nacionalne političke stranke i zahtjeva 4.000 aktivnih članova, koji žive u najmanje 50% administrativnih jedinica u državi, sa najmanje 120 članova u svakoj jedinici.⁸⁰ Uprkos činjenici da su osobe iz manjinskih grupa birane kroz kandidaturu u dominantnim strankama, SO smatra da zakon u Moldaviji predstavlja nerazumno ograničenje za pripadnike nacionalnih manjina da „formiraju političke stranke koje predstavljaju njihove legitimne interese”.⁸¹ SO navodi da bi manjinske stranke mogle poboljšati predstavljanje i utjecaj pripadnika nacionalnih manjina u izabranim tijelima na lokalnom i centralnom nivou.⁸² Konačno, SO se poziva na Tematski komentar u kome se kaže da uslovi vezani za registraciju političkih stranaka ne treba da ograničavaju mogućnost nacionalnih manjina da učestvuju u političkom životu i u procesu odlučivanja.⁸³

Pored toga, SO se zalaže za mjere kojima se potiče pluralizam stranaka unutar određene nacionalne manjine umjesto dominacije jedne stranke. SO nije zadovoljan ruskom zabranom političkih stranaka formiranih na osnovu etničke pripadnosti ili zahtjevom da stranke moraju imati

76 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on the Slovak Republic*, paragraf 185.

77 Član 7 Okvirne konvencije važan je za učestvovanje u javnim poslovima jer se tiče slobode udruživanja, što uključuje političke stranke. Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 156.

78 Vidjeti Ibid., paragrafi 78–79.

79 Ibid., paragraf 76.

80 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Moldova*, paragraf 96.

81 Ibid.

82 Ibid., paragraf 97.

83 Ibid., paragraf 98.

regionalne ogranke u najmanje polovini članica Federacije, jer će „ova odredba vjerovatno utjecati na mogućnosti pripadnika nacionalnih manjina koje su koncentrirane u određenoj regiji da formiraju stranke”⁸⁴, kao ni povećanjem potrebnog minimalnog broja članova stranke da bi se stranka uopće oformila.⁸⁵ Ovaj posljednji element vezan za izbornu registraciju također negativno utječe na pluralizam političkih stranaka, jer otežava manjim i novijim strankama da se registriraju. Ovo je tema koju SO ponovo spominje u kontekstu Rumunije, gdje manjinske organizacije koje već imaju predstavnike u parlamentu imaju povlašteni tretman⁸⁶, a nacrt zakona sa restriktivnim uslovima ne rješava problem s kojim se suočavaju manjinske organizacije na lokalnom nivou koje žele učestvovati na lokalnim izborima.⁸⁷ Ovaj sistem očigledno daje prednost političkim organizacijama koje već imaju predstavnike u vlastima nad fleksibilnijim organizacijama i kulturnim organizacijama. SO navodi da „ovaj različit tretman među manjinskim organizacijama ne pridonosi pluralizmu i unutrašnjoj demokratiji unutar manjina”.⁸⁸

Prema tome, jasno je da davanje dozvole manjinama da formiraju vlastite političke stranke i ukidanje pretjeranih uslova za registraciju, koji kolektivno ili individualno stavlju manjinske stranke u nepovoljan položaj, predstavljaju minimalne standarde za SO. Potičući slobodu udruživanja svih grupa nacionalnih manjina, naročito brojčano malih nacionalnih manjina i njihovih udruženja, SO ohrabruje najširi broj manjinskih predstavnika da učestvuju u političkim poslovima.

Izuzeća od izbornog praga

Savjetodavni odbor intenzivno komentira posebne mehanizme čiji je cilj poticanje manjinskog predstavljanja u izabranim tijelima, kao što su izuzeća od izbornog praga, te ocjenjuje njihov utjecaj. Ako nije zadovoljan ishodom, SO zauzima kritički stav i preporučuje alternativne pristupe, mada često bez konkretnih prijedloga. Primjeri Srbije i Poljske u vezi sa izbornim pragom ukazuju na ovakav pristup koji je prvenstveno usmjeren na postizanje rezultata. U svom *Drugom mišljenju o Srbiji*, SO pohvaljuje državne vlasti zbog izuzimanja stranaka nacionalnih manjina od standardnog izbornog praga od 5%, koji je potreban za ulazak u državni parlament, i naglašava da su „kao rezultat ove izmjene, brojne političke stranke nacionalnih manjina uspjele dobiti mjesta u parlamentu”.⁸⁹ Kao što se može primijetiti na ovom primjeru, SO ne posmatra samo postojanje izuzeća od praga, već posvećuje pažnju i rezultatima koji se njima postižu. U slučaju Poljske, s druge strane, SO je izuzetno kritički nastrojen zbog činjenice da izuzeća od

84 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on the Russian Federation*, paragraf 261.

85 Ibid.

86 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Romania*, paragraf 190.

87 *Second Report Submitted by Romania*, parografi 4–5. Konkretno, kriteriji za lokalni nivo propisuju da ukupan broj članova određene organizacije mora iznositi najmanje 15% od ukupnog broja građana koji pripadaju manjinskoj grupi, a ako broj članova potrebnih za ispunjenje zahtjeva prelazi 25.000, članovi moraju biti nastanjeni u najmanje 15 okruga i u Bukureštu, sa najmanje 300 osoba u svakom od ovih okruga i u općini Bukurešt. Prema SO-u, Venecijanska komisija smatra da „ovi uslovi nisu u skladu s principima jednakosti, proporcionalnog predstavljanja i pluralizma unutar manjina”. Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Romania*, paragraf 105.

88 Ibid.

89 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Serbia*, paragraf 230.

praga za stranke nacionalnih manjina na državnom nivou nisu imala pozitivan utjecaj na poboljšanje predstavljanja u parlamentu ni u jednom od njegova dva doma, naročito za manjine koje su međusobno geografski udaljene, kao što je to ukrajinsko stanovništvo.⁹⁰ SO poziva vlasti da ispitaju i donesu praktične mjere za poboljšanje ove situacije⁹¹, ali ne daje konkretnije prijedloge o tome kako to postići. Zanimljivo je istaći da se Poljska ne slaže s ovom kritikom u svojim *Komentarima na Drugo mišljenje*, kazavši da sama činjenica da su pripadnici manjina „dobili mesta na vrhu izbornih lista” središnjih političkih stranaka „može poslužiti kao pokazatelj da su teme koje se tiču nacionalnih i etničkih manjina obuhvaćene programima ovih stranaka”.⁹² Nažalost, još nije usvojena konačna rezolucija da se vidi da li SO uzima ovaj stav u obzir. Pitanje uključivanja manjinskih kandidata u središnje stranke preklapa se sa širim pitanjem uključivanja manjinskih pitanja u politike vlasti, o kojem će biti govora u dijelu 2.2.4.

Kvote, rezervirana mjesta i zajednička mjesta

Rezervirana mjesta i kvote za predstavnike manjina u zakonodavnim tijelima također predstavljaju način prikazivanja raznolikosti društva i poticanja pluralizma u participaciji manjina, naročito za brojčano male manjinske grupe. U pogledu Kosova, naprimjer, SO je izrazio zadovoljstvo zbor ustavne garancije prema kojoj se 20 od ukupno 120 mesta u Skupštini Kosova rezervira za manjine⁹³, uz dodatnu raspodjelu rezerviranih mesta među svim manjinskim zajednicama.⁹⁴ Zajednička mjesta, s druge strane, obično se koriste za brojčano male manjine i mogu uključivati sistem rotacije među predstavnicima tih manjih grupa.⁹⁵ U ovom kontekstu, SO je kritikovao raspodjelu osam rezerviranih i zajedničkih mesta u hrvatskom Saboru, jer ona „ne odražava precizno trenutnu situaciju u zemlji i potrebe njenih manjina”⁹⁶. Naime, brojčano mala italijanska manjina dobija jedno mjesto, a bošnjačka manjina, kao druga najveća manjinska zajednica, mora dijeliti jedno mjesto sa četiri druge grupe.⁹⁷

Međutim, u slučaju crnogorske prakse „autentičnog” predstavljanja, SO ponavlja svoju zabrinutost zbog krutih, matematičkih formula koje su ranije spomenute u vezi sa zapošljavanjem manjina u javnoj upravi. Rezervirana su mjesta zasnovana na populaciji manjinskih grupa u zemlji⁹⁸ radi tačnog prikaza etničkog sastava njenog društva. Ipak, SO je zabrinut da to može imati polarizirajući efekat u jačanju „politike na etničkoj osnovi”.⁹⁹ Zbog toga treba navesti upozorenje: lako SO smatra da su se sistemi rezerviranih i zajedničkih mesta „u više slučajeva dokazali kao koristan način za poboljšanje participacije pripadnika

90 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Poland*, paragraf 192.

91 Ibid., paragraf 194.

92 Savjetodavni odbor, *Comments by Poland on the Opinion*, paragraf 37.

93 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Kosovo*, paragraf 229.

94 Za tačnu raspodjelu rezerviranih mesta vidjeti: Ibid., fusnota 8.

95 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 92.

96 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Croatia*, paragraf 181.

97 Ibid., fusnota 23.

98 *Report Submitted by Montenegro*, paragraf 65.

99 Savjetodavni odbor, *Opinion on Montenegro*, paragraf 94.

nacionalnih manjina u odlučivanju”¹⁰⁰, i iako oni mogu biti korisni za prikazivanje raznolikosti unutar društva, Odbor se protivi krutim kvotama koje mogu imati negativne posljedice na razvoj grupe.

Sastav konsultativnih tijela i raspon sagovornika

Da bi se izgradio pluralizam u zajedničkim konsultativnim tijelima, jasno je da moraju biti uključene sve grupe nacionalnih manjina. Pored toga, SO se zalaže za to da najširi raspon sagovornika, uz zvanične predstavnike manjina, učestvuje u raspravama i daje svoj doprinos. To uključuje i manjinska udruženja i domaće nevladine organizacije koje rade s manjinama. Naprimjer, SO kritikuje Armeniju nakon pritužbi predstavnika nacionalnih manjina (SO ne navodi konkretno ko su ti predstavnici) da nacrt zakona isključivo predviđa da samoupravni organi koje biraju pripadnici nacionalnih manjina govore u njihovo ime i da ih oni predstavljaju¹⁰¹, opisujući to kao „uočene pokušaje da se ograniče kanali komunikacije sa manjinskim sagovornicima”¹⁰². SO poziva vlasti da održavaju dijalog s nevladinim organizacijama i da uključe dodatne sagovornike pored izabranih samoupravnih organa za manjine.¹⁰³ Pored toga, SO kritikuje konsultacije koje Slovenija vodi s romskim sagovornicima a koje su ograničene na Savez Roma Slovenije i preporučuje proširenje dijaloga na druge romske organizacije da bi se stekla „sveobuhvatnija slika potreba i očekivanja romske populacije”¹⁰⁴. Pozitivnijim primjerom pluralizma SO smatra Konsultativno vijeće zajednica Kosova jer ono obuhvata predstavnike iz javne uprave, predstavnike političkih stranaka nacionalnih manjina i nevladinih organizacija svih zajednica.¹⁰⁵

Jezički uslovi

Jezički uslovi također imaju utjecaja na pluralizam u participaciji manjina. Kao što je ranije spomenuto, SO poziva lokalna izabrana tijela u područjima nastanjenim značajnim brojem pripadnika nacionalnih manjina da budu odraz demografske realnosti, premda kruti numerički uslovi mogu negativno utjecati na ovu mogućnost. U područjima gdje su koncentrirani pripadnici nacionalnih manjina ne toleriraju se kruti zahtjevi za poznavanjem zvaničnog jezika države za kandidaturu na izborima. Naprimjer, u slučaju Estonije, SO ne samo da je kritikovao jezički uslov za lokalne izbore, već je naveo i to da jezički uslovi za parlamentarne izbore (i jedni i drugi su u međuvremenu izmijenjeni) predstavljaju kršenje člana 15.¹⁰⁶

Jezički uslovi se prenose i u domen javne uprave i SO se oglašava ako sazna da takvi uslovi utiču na nezapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina, kao što se desilo, naprimjer, u

100 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 91.

101 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Armenia*, paragraf 125.

102 Ibid., paragraf 153.

103 Ibid., paragraf 125.

104 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Slovenia*, paragraf 172.

105 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Kosovo*, paragraf 37. Vidjeti također fusnotu 30, supra, koja se odnosi na široki raspon sagovornika u Finskoj u njenom konsultativnom tijelu.

106 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Estonia*, paragraf 150.

slučaju Gruzije.¹⁰⁷ SO napominje da manjine u javnoj upravi u toj zemlji zamjenjuju pripadnici većine koji ne govore manjinske jezike, što „pogoršava nedostatak komunikacije, kao i poteškoće koje ove osobe doživljavaju u učešću u javnom, društvenom i ekonomskom životu”.¹⁰⁸ SO stoga pozdravlja uspostavljanje škola čiji je cilj obuka iz gruzijskog jezika za javne službenike iz reda nacionalnih manjina¹⁰⁹ i preporučuje da jezički testovi ne treba da „predstavljaju nepremostivu prepreku zapošljavanju i zadržavanju pripadnika nacionalnih manjina na poslovima u javnom sektoru”.¹¹⁰

Izbor i odgovornost: Izborni sistemi i odvojene glasačke liste

Izborni sistemi imaju direktnе implikacije na legitimnost predstavnika manjina u izabranim tijelima i na njihovu odgovornost pripadnicima nacionalnih manjina. Sistemi dvostrukog biračkog prava sa odvojenim manjinskim listama, kao npr. u Mađarskoj, Sloveniji itd. ili D'Hondtova metoda raspodjele parlamentarnih mesta na osnovu stranačkih lista u sistemima s proporcionalnim predstavljanjem (koji se koristi npr. u Njemačkoj), stimuliraju političku participaciju nacionalnih manjina. Mada uplitanje u izborne sisteme država ne spada u nadležnost Savjetodavnog odbora, on ipak ukazuje na manjkavosti sistema, kao što je to uradio u slučaju sistema glasanja za manjinske samouprave u Mađarskoj prije nego što je on izmijenjen. Prije toga glasanje nije bilo ograničeno na nacionalne manjine, tako da su osobe koje nisu imale nikakve veze s manjinama završavale na čelu samouprava.¹¹¹ Da bi se ovaj problem rješio, napravljen je registar manjinskih glasača, tako da jedino pripadnici određene nacionalne manjine mogu učestvovati u izboru predstavnika lokalne samouprave i gradonačelnika „koji pripadaju i koji se određuju kao pripadnici date nacionalne manjine i koji su upisani u registru glasača iz reda manjina nakon davanja pismene izjave”.¹¹² Slični problemi pojavili su se u Bosni i Hercegovini, gdje su većinske stranke „iskoristile neprecizni karakter kategorije 'ostali' [koja obuhvata ne samo sve grupe nacionalnih manjina, već i sve osobe koje ne pripadaju jednom od 'konstitutivnih naroda' ove države] da predlože kandidate koji ne predstavljaju nacionalne manjine, čime su iskoristile mesta koja su u principu rezervirana za predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina”.¹¹³

Konsultativna tijela: Postupak imenovanja

Legitimnost izbora predstavnika manjina u konsultativnim tijelima još je jedno sporno pitanje kojim se SO intenzivno bavi. U Tematskom komentaru SO-a, paragrafi 109–112 se bave pitanjem pluralizma i predstavljanja. Ovo pitanje se naročito naglašava u parafrazu 111: „Za vjerodostojnost konsultativnih tijela nužno je da postupak njihovog imenovanja bude transparentan i utvrđen u bliskoj konsultaciji s nacionalnim manjinama”, te da „zadrže svoju nezavisnost od vlasti”.¹¹⁴

107 Savjetodavni odbor, *Opinion on Georgia*, paragraf 151.

108 Ibid., paragraf 152.

109 Ibid., paragraf 153.

110 Ibid., paragraf 159.

111 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Hungary*, parografi 19 i 37.

112 Ibid., paragraf 38.

113 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Bosnia and Herzegovina*, paragraf 198 i prateća fusača 16.

114 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 111.

Rumunija je, naprimjer, bila izložena snažnoj kritici zbog nedostatka nezavisnosti u predstavljanju manjina u izabranim i konsultativnim tijelima, koje služi kao osnova da država zvanično prizna grupe nacionalnih manjina. Konkretno, priznanje nacionalnih manjina zavisi od toga koje grupe imaju predstavnike u nacionalnom konsultativnom tijelu, a to se određuje na osnovu parlamentarnih izbornih rezultata. SO ne odobrava postupak imenovanja nacionalnog konsultativnog tijela zato što su manjinske organizacije koje imaju predstavnike u Vijeću za nacionalne manjine iste one koje su izabrane u parlament, predstavljene čak i istom osobom, i navodi da dijalog može biti „snažno politiziran”.¹¹⁵

SO također kritikuje postupke koji nisu sasvim transparentni, kao u Bosni i Hercegovini, gdje se predstavnici biraju „među imenima koja predlože udruženja nacionalnih manjina bez uzimanja u obzir preovladavajućih stavova unutar datih manjina”. SO „ponavlja da je transparentnost u postupku formiranja savjetodavnih tijela nacionalnih manjina nužna za ulijevanje povjerenja i za garanciju efikasnog funkcioniranja ovih tijela”.¹¹⁶ U Albaniji, predstavnike manjina u njenom Državnom odboru (koji SO naziva „hibridnim” tijelom zbog predstavljanja manjinskih interesa i interesa vlasti) biraju vlasti, bez konsultacija s nacionalnim manjinama.¹¹⁷ SO u svom reagiranju preporučuje da nacionalne manjine predlažu kandidate za ovo tijelo kako bi ono više nalikovalo konsultativnom tijelu.¹¹⁸

Na kraju ove rasprave, može se zaključiti da se legitimnost predstavnika nacionalnih manjina u izabranim i konsultativnim tijelima može postići ako same nacionalne manjine biraju svoje zvanične predstavnike. Odvojene izborne liste rezervirane za pripadnike nacionalnih manjina, kao i predlaganje kandidata koje vrše nacionalne manjine ili manjinske organizacije, mogu poslužiti kao korisno sredstvo kojim se osigurava da ovi predstavnici istinski budu posmatrani kao zagovornici interesa nacionalnih manjina i da za svoj rad odgovaraju manjinskim grupama čije interesе zastupaju.

2.2.2. Raspon tema

Raspon tema kojima su predstavnici nacionalnih manjina ovlašteni da se bave predstavlja pokazatelj efikasnosti njihovog učešća u odlučivanju. Manjinska prava se tradicionalno vežu za oblasti kulture, jezika i obrazovanja kao faktora očuvanja grupnog identiteta. Tekst člana 15 izričit je u tome da nacionalne manjine treba da učestvuju u pitanjima koja utječu na njih, u šta spadaju zakoni koji utječu na status manjina i na njihova građanska i politička prava, društveno-ekonomski pitanja, kao što su stanovanje i zapošljavanje (naročito za ugrožene

115 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Romania*, paragraf 20.

116 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Bosnia and Herzegovina*, paragraf 209.

117 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Albania*, paragraf 195.

118 Ibid., parografi 197–198.

grupe koje nemaju predstavnike u izabranim tijelima), razvojne strategije itd.¹¹⁹ Međutim, SO navodi da nacionalne manjine „također treba da se izjašnjavaju o pitanjima koja se ne tiču isključivo njih, ali koja utječu na njih kao članove cjelokupnog društva”, jer je „participacija u javnim poslovima zaista nužna... da bi im omogućila da utječu na opći pravac razvoja društva”.¹²⁰ Raspon pitanja kojima se bave konsultativna tijela u Crnoj Gori može poslužiti kao primjer najbolje prakse. Njena manjinska vijeća (po jedno vijeće za svaku manjinu) imaju ovlasti koje sežu dalje od kulture, obrazovanja i jezika i koja također obuhvataju predstavljanje u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou, te zemljivo i budžetsko planiranje i prostorno uređenje na lokalnom nivou. Također, ona mogu iznositi prijedloge o unapređenju zaštite prava nacionalnih manjina, predlagati izmjene i pokretati postupke za opoziv zakona za koje smatraju da krše njihova prava. SO ima pozitivan stav o ovome i ova vijeća naziva „obećavajućim sredstvom za povećanje participacije... u javnom i kulturnom životu”.¹²¹

SO insistira na tome da vlasti treba da dodjeljuju dovoljno finansijskih sredstava za „konsultativne mehanizme, kulturne autonomije i organe vlasti koji rade na manjinskim pitanjima na svim nivoima”.¹²² Također, treba odvojiti sredstva za rad konkretnog tijela, jer su sredstva potrebna „da bi im se omogućilo [ovdje se misli na konsultativna tijela] da efikasno komuniciraju sa svojom bazom i da prate i ocjenjuju implementaciju zakona i politike koji utječu na njih”.¹²³ SO smatra i da je nadležnost nad dodjelom javnih sredstava važno pitanje u odlučivanju. Jedna od najboljih praksi u ovom smislu može se vidjeti u Mađarskoj, gdje manjinske samouprave upravljaju vlastitim budžetima u skladu s odlukom vlade kojom se propisuju uslovi planiranja i izdvajanja sredstava.¹²⁴ SO pohvaljuje ovo nastojanje navodeći da manjinske samouprave u Mađarskoj „sada imaju istinsku operativnu i finansijsku samoupravu”¹²⁵ kroz finansijsko upravljanje svojim budžetima. Pored toga, postoji i poticajni sistem raspodjele budžeta u zavisnosti od rezultata, pri čemu svaka manjinska samouprava dobija određeni fiksni iznos sredstava, a zatim se može prijaviti za promjenjiv iznos novca koji joj se odobrava ako pokaže „dodatne rezultate”. O konačnim iznosima odlučuje Budžetski odbor za manjine s predstvincima ministarstava, a manjine imaju savjetodavna prava tokom sjednica.¹²⁶

119 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 16.

120 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 17.

121 Savjetodavni odbor, *Opinion on Montenegro*, paragraf 99.

122 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 138.

123 Ibid., paragraf 139.

124 *Third Report submitted by Hungary*, paragraf 114.

125 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Hungary*, paragraf 142; *Third Report Submitted by Hungary*, paragraf 111.

126 *Third Report submitted by Hungary*, paragrafi 108–110. Čini se da je ovaj sistem efikasan, jer se 80% grupa koje imaju ovo pravo prijavilo, a za 97% njih su odobreni različiti iznosi sredstava za 2008. godinu; za prosječne rezultate dodijeljeno je 25%, dok su odlični rezultati mogli donijeti najviše dvostruko. Od 1.100 romskih samouprava, prijavilo se njih 828.

2.2.3. Utjecaj i glas u odlučivanju

SO je izričit u stavu da puko prisustvo predstavnika manjina u tijelima političkog odlučivanja, odnosno u konsultacijama,¹²⁷ nije dovoljno za efikasnu participaciju jer predstavnici moraju imati mogućnost da izraze svoje mišljenje i da utječu na odluke.¹²⁸ Naprimjer, SO ne samo da osuđuje zemlju kao što je Irska, gdje tamošnja manjina *Travelleri* ima nedovoljno ili uopće nema predstavnika u tijelima odlučivanja,¹²⁹ već kritikuje i države s formalnim predstavljanjem, kao što je Finska, zato što Sami parlament, zasebno konsultativno tijelo za autohtonim narod Sami, ima ograničen utjecaj na ishod odluka, čime Finska ne ispunjava svoju domaću pravnu obavezu osiguravanja „pregovaranja“ Sami naroda sa centralnim vlastima.¹³⁰ SO u ovom slučaju navodi da pregovori treba da „predstavljuju ono što se podrazumijeva pod pravim značenjem te riječi, a što seže dalje od pukih konsultacija, čime se osigurava da se stavovi Sami parlamenta u potpunosti uzmu u obzir prilikom donošenja odluka koje utječu na zaštitu Sami naroda“.¹³¹ SO također kritikuje nepostojanje utjecaja predstavnika tri zvanične manjine u kiparskom parlamentu, zato što „one nemaju pravo da govore, glasaju i predlažu zakone“¹³² a konsultiraju ih samo o pitanjima koja su vezana za obrazovanje, vjeru i bračna pitanja.

Na suprotnom kraju spektra, međutim, SO je generalno oprezan kada su u pitanju ekstremni oblici mehanizama odlučivanja, kao što je npr. pravo veta. U Tematskom komentaru SO navodi da je pravo veta obično isključivo rezervirano za zakone koji direktno utječu na manjine,¹³³ jer ono može „dovesti do paralize državnih institucija“.¹³⁴ Ipak, u pogledu Slovenije SO ima pozitivan stav prema pravu veta koje imaju predstavnici mađarske i italijanske manjine u parlamentu. On zapravo preporučuje pronalaženje dodatnih načina za participaciju, jer su predstavnici manjina ukazali na to da privilegije veta pokrivaju jedino zakone koji se isključivo tiču manjina, dok su „nove odredbe koje će vjerovatno utjecati na njihova posebna prava donekle podijeljene i raspršene među različitim tekstovima pravnih akata, te da, s obzirom na to da njihovo mišljenje u takvim slučajevima ima jedino savjetodavni karakter, njihov utjecaj na postupak odlučivanja ostaje ograničen“.¹³⁵ Zanimljiv oblik glasanja koji SO naziva „pozitivnim napretkom“ u Makedoniji je „dvostruka većina“ – što uključuje većinu svih članova parlamenta i većinu poslanika koji zastupaju nacionalne manjine – koja je potrebna za donošenje zakona vezanih za kulturu, upotrebu jezika, obrazovanje, lične dokumente i korištenje simbola.¹³⁶

127 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 106.

128 Ibid., paragraf 19.

129 Vidjeti: *Second Opinion on Ireland*, parografi 107, 109 i 111; *Second Report Submitted by Ireland*, paragraf 10.

130 *Second Opinion on Finland*, paragraf 155.

131 Ibid., paragraf 156.

132 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Cyprus*, paragraf 161.

133 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 98.

134 Ibid., paragraf 99.

135 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Slovenia*, parografi 167–168.

136 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on „the former Yugoslav Republic of Macedonia“*, paragraf 193 i prateća fuznota 14.

Dakle, formalno predstavljanje i prisustvo u političkim tijelima treba posmatrati kao sredstvo efikasne participacije, ali ono samo po sebi ne čini efikasnu participaciju. „Efikasnost” se, prema tome, nedvojbeno odnosi na utjecaj koji predstavnici manjina mogu vršiti u proceduralnim i materijalnim pitanjima. Konkretne mjere kojima se to osigurava uključuju pravo na učestvovanje u raspravama, savjetodavno pravo, komentiranje i mijenjanje nacrta zakona, pravo glasa, te pravo veta.

2.2.4. Uključivanje manjinskih pitanja u vlasti na svim nivoima

SO u svom Tematskom komentaru navodi: „Okvirna konvencija nastoji pripadnicima nacionalnih manjina pružiti više mogućnosti da učestvuju u društvu kao cjelini, te da se u isto vrijeme većinsko stanovništvo bolje upozna s kulturom, jezikom i historijom nacionalnih manjina u duhu dijaloga među kulturama.”¹³⁷ Prema viđenju SO-a, uključivanje manjinskih pitanja oslanja se na koordinaciju politike prema manjinama na svim nivoima vlasti, te među institucijama vlasti u kojima su prisutne manjine. U ovom smislu, iako različiti pristupi, kao što su odvojena konsultativna tijela ili manjinske kulturne samouprave, imaju prednost prilagođavanja učešća u političkim aktivnostima potrebama konkretne grupe, SO se zalaže za to da specijalizirani organi vlasti funkcioniraju kao „kanali komunikacije između vlasti i manjina”¹³⁸ kako bi isticali potrebe nacionalnih manjina i uključivali manjinska pitanja u lokalne, regionalne i državne nivoe vlasti. Na Kosovu, naprimjer, SO generalno upozorava na „pretjeranu fragmentaciju ovlasti”, koja može „oslabiti zaštitu manjina” zbog preklapanja u djelovanju institucija vlasti.¹³⁹ SO naglašava značaj koordinacije i konsultacija među organima, ministarstvima i Konsultativnim vijećem zajednica na državnom nivou.¹⁴⁰ U skladu s tim, formiranje Jedinice za ljudska prava u ministarstvima i odjelima izvršne vlasti na centralnom, odnosno lokalnom nivou SO smatra „pozitivnim korakom ka uključivanju ljudskih i manjinskih prava u sveukupnu politiku”.¹⁴¹ Kao primjer dobre prakse u ovom domenu može se navesti i Njemačka, u kojoj Sekretarijat za manjine održava komunikaciju između organizacija nacionalnih manjina i ministarstava na državnom nivou i onih na regionalnim nivoima.¹⁴²

Uključivanje manjinskih pitanja u odgovarajuće politike odnosi se i na mnoge druge organe, kao što su parlamentarni odbori, dominantne političke stranke i javna uprava, jer je to način da se manjinska pitanja stave na dnevni red države i da se ojača svijest o pravima manjina. Parlamentarni odbori mogu biti mjesto za iznošenje manjinskih pitanja i mogu poboljšavati

137 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 22.

138 Ibid., paragraf 105.

139 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Kosovo*, parografi 13 i 236.

140 Ibid., paragraf 236.

141 Ibid., paragraf 232.

142 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Germany*, parografi 175 i 196.

zakone koji utječu na njih. SO ima pozitivan stav prema praksama kao što je djelovanje Parlamentarnog odbora za nacionalne i etničke manjine u Poljskoj, koji aktivno „razvija svijest javnosti o nacionalnim manjinama, čime se stvara okvir za raspravu o pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina, kao i za davanje prijedloga za rješavanje neriješenih pitanja koja se odnose na njih”.¹⁴³ Štaviše, činjenica da je „sjednicama prisustvovao širok krug predstavnika nacionalnih manjina, stručnjaka i lokalnih vlasti pokazuje duh otvorenosti i njegovu aktivnu ulogu u promoviranju manjinskih prava”.¹⁴⁴ Kao još jedan zanimljiv primjer može se navesti kritika Finske od strane SO zato što, sa izuzetkom Finaca koji govore švedski jezik, numerički manje značajne manjinske grupe u toj zemlji nemaju predstavnike u parlamentu. U tom smislu, SO „primjećuje da postoje određeni načini da se problemi manjina indirektno iznesu pred parlament, između ostalog kroz članstvo jednog broja parlamentaraca u Savjetodavnom odboru za etničke odnose i kroz određene postupke izvještavanja”.¹⁴⁵ U skladu s tim, SO preporučuje Finskoj da „poboljša pristup... u postupku odlučivanja u parlamentu, eventualno kroz uspostavljanje redovnih kanala komuniciranja između predstavnika manjina i nadležnih parlamentarnih odbora”.¹⁴⁶

SO nedvosmisleno podstiče participaciju manjina i kroz manjinske stranke i kroz dominantne političke stranke¹⁴⁷, što potvrđuje, npr., i u svom *Trećem mišljenju o Slovačkoj*. Slabo predstavljanje Roma na nivou države SO djelimično pripisuje „nezainteresiranosti dominantnih političkih stranaka da ih stave na svoje izborne liste” jer se „čini da status Roma nije na dnevnom redu političkih stranaka i izgleda da se problemi romske manjine ne iznose na odgovarajući način u njihovim programima”.¹⁴⁸ Ovdje SO potvrđuje ne samo ulogu manjinskih udruženja i političkih stranaka (o čemu se govori u dijelu 2.2.1 ovog izvještaja), već i značaj dominantnih stranaka kao puta koji „olakšava participaciju pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima”.¹⁴⁹

Efekat koji decentralizacija i autonomija imaju na uključivanje političke participacije manjina zavisi od podjele nadležnosti između nižih nivoa vlasti i centralnih organa i od toga u kojoj mjeri je sprječena fragmentacija i preklapanje među različitim nivoima vlasti. U slučaju Moldavije, naprimjer, SO ukazuje na „nedosljednosti u raspodjeli nadležnosti između centralne vlade i vlasti u Gagauziji”.¹⁵⁰ Stoga SO preporučuje da se poduzmu „znatni napori” na poboljšanju

143 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Poland*, paragraf 189.

144 Ibid. SO komentira i djelovanje Odbora za prava i interesu zajednica Kosova, u kojem svaka zajednica ima jednog predstavnika koji je zadužen za saradnju s nadležnim ministarstvima. Odbor proučava nacrte zakona, može predlagati zakone koji su namijenjeni različitim zajednicama, a odluke se donose konsenzusom, što SO smatra „pohvalnim”. *Progress Report Submitted by UNMIK*, paragraf 45; Savjetodavni odbor, *Second Opinion on UNMIK*, paragraf 230.

145 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Finland*, paragraf 159.

146 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Finland*, paragraf 160.

147 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 78.

148 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on the Slovak Republic*, paragraf 184.

149 Ibid.

150 Savjetodavni odbor, *Third Opinion on Moldova*, paragraf 179.

predstavljanja na centralnom nivou i pojasni funkcioniranje autonomije,¹⁵¹ kao i „vođenje dijaloga u cilju jasnijeg određivanja ovlaštenja vlasti u Gagauziji i omogućavanje efikasnijeg funkcioniranja Autonomne pokrajine Gagauzije”.¹⁵² Međutim, generalno pozitivan stav SO-a prema decentralizaciji očit je u njegovom mišljenju o Kosovu, jer kaže da ako se procesi decentralizacije u potpunosti provedu na Kosovu, općine sa značajnim brojem pripadnika srpske zajednice imale bi „veće ovlasti u oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite i kulturnih pitanja”.¹⁵³ SO, prema tome, smatra da se decentralizacijom mogu stvoriti uslovi za efikasnu participaciju ako se obaveze između centralnih vlasti i autonomnih jedinica zakonski razjasne.

Uključivanje pitanja koja se tiču manjina u sve strukture vlasti, dakle, sastoji se od nekoliko elemenata, a najvažniji među njima, prema viđenju SO-a, jeste koordinacija između institucija i različitih nivoa vlasti, naročito u državama članicama koje imaju decentralizirane oblike vlasti. Pored toga, uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u parlamentarne odbore, dominantne političke stranke i javnu upravu može poslužiti kao prilika da se manjinskim pitanjima bave i generalni organi vlasti i politička tijela, te kao način da se poveća svijest o potrebama nacionalnih manjina.

151 Ibid., paragraf 180.

152 Ibid., 38.

153 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Kosovo*, paragraf 234.

3. Praznine u standardima i ocjena pristupa Savjetodavnog odbora efikasnoj participaciji

SO je veoma konkretni u svojoj kritici prakse u državama članicama. Kao što je navedeno u prethodnim poglavljima, Odbor ne okljeva da ukaže na nedostatke i probleme koji se tiču mehanizama participacije. Međutim, njegove su preporuke uglavnom neodređene i ne bave se time kako konkretno prevazići uočene nedostatke u implementaciji člana 15. Ovo će se poglavljje baviti vezom između glavnih prepostavki ove studije, tj. nedvosmislenih kritika i neodređenih preporuka SO-a, te standarda koji su izloženi u prvom poglavju o priznavanju nacionalnih manjina, s jedne, i institucionalnih mehanizama i zajedničkih pitanja koji su izloženi u drugom poglavju, s druge strane.

Kao što je objašnjeno u uvodu, reaktivni pristup Savjetodavnog odbora prvenstveno se ogleda u njegovom oslanjanju na saradnju država potpisnica, u tome da nema ovlaštenja da predlaže izmjene izbornog ili ustavnog sistema zemlje, te u nepostojanju žalbenih mehanizama i mehanizama provođenja. Kao rezultat toga, države jednostavno mogu odlučiti da ignoriraju preporuke SO-a ili da im se usprotive.¹⁵⁴ Drugo, zadržavanje dosljednosti uprkos širokoj slobodi procjene i individualiziranog pristupa svim državama potpisnicama, pri čemu se uzimaju u obzir trenutni nivo participacije manjina i društveno-politički faktori koji utječu na njihovu uključenost, očigledno predstavlja ogroman zadatak za SO. U sljedećim dijelovima ovog poglavlja bit će istraženo da li prvenstveno reaktivni mandat i individualiziran pristup SO-a mogu dovesti do određenih nejasnoća, popustljivosti i nedosljednosti, te upućivanja zajedničkih kritika državama koje imaju veoma različite prakse u ovoj oblasti.

3.1. Zajedničke kritike

Kao što je objašnjeno u prvom poglavju, SO upućuje prigovore zbog problema s državljanstvom u priznanju nacionalnih manjina i u njihovom uključivanju u politički život, uprkos činjenici da veoma mali broj zemalja poštuje fleksibilni i inkluzivni pristup na kome SO insistira. Što se tiče uključenosti Roma, nesumnjivo vrlo rasprostranjenog izazova, SO koristi

¹⁵⁴ Naprimjer, u vezi sa isključivanjem lica koja nisu državljeni i imigranata u Njemačkoj, kao što je to objašnjeno u dijelu 1.1. Također, Kipar u svojim Komentarima ignorira kritiku koju mu SO upućuje zbog činjenice da se nacionalne manjine moraju svrstati uz grčku ili tursku kiparsku zajednicu: „Pitanje svrstavanja u ovom času ne može biti prioritet, ali se može razmotriti u eventualnoj budućoj reviziji Ustava.” Savjetodavni odbor, *Comments on the Third Opinion by Cyprus*, paragraf 14.

gotovo identičan rječnik u svojim mišljenjima, usmjeravajući pažnju na društveno-ekonomska pitanja, naročito na zapošljavanje i stambena pitanja. Čak ni Finska, čija je praksa među najboljim po pitanju omogućavanja participacije Roma kroz odvojene savjetodavne odbore i inovativne inicijative za zapošljavanje u konsultacijama s romskim predstavnicima, nije izuzeta iz identične kritike koja se upućuje državama čiji su rezultati mnogo lošiji.¹⁵⁵ Iako je uključivanje Roma u društvo univerzalan problem za većinu, ako ne i za sve države članice, ovaj primjer zasigurno dovodi u pitanje individualizirani pristup SO-a. Konačno, još jedna uobičajena kritika SO-a odnosi se na ograničen utjecaj predstavnika nacionalnih manjina na odlučivanje kroz konsultativna tijela. Nisu izuzete ni Češka, Mađarska i Slovačka – države članice FCNM sa vjerovatno najnaprednjim i najinkluzivnjim sistemom konsultacija. Ovaj problem može se ilustrirati činjenicom da SO kritikuje nepostojanje utjecaja državnog Konsultativnog vijeća na odlučivanje u Slovačkoj. Ipak, glasačko pravo u Vijeću isključivo je rezervirano za predstavnike nacionalnih manjina, a o temama koje utječu na određenu nacionalnu manjinu ne može se raspravljati bez prisustva predstavnika te manjine.¹⁵⁶

3.2. Nedosljednosti i popustljivost

Nema sumnje da ocjenjivanje država potpisnica koje imaju različit nivo uključenosti manjina i njihove političke participacije predstavlja težak zadatak. Naprimjer, Portugal i Španija učinili su ograničen napredak u primjeni Okvirne konvencije,¹⁵⁷ pa ipak SO koristi ohrabrujući ton i suzdržava se od oštре kritike. Poredjeći dvije zemlje koje imaju slične probleme s participacijom u izabranim i konsultativnim tijelima, uočava se nesklad u odnosu prema Velikoj Britaniji i Azerbejdžanu. U prvom izvještaju Azerbejdžana, participacija u javnim poslovima posmatra se kao zapošljavanje u javnoj upravi i pravosuđu; u njegovom drugom izvještaju, participacija se spominje isključivo u odnosu na konsultativno tijelo.¹⁵⁸ SO to ne smatra dovoljnim, pogotovo zato što je predstavljanje u izabranim tijelima nejasno i ugrožava efikasnost samog konsultativnog tijela, te navodi da su „mogućnosti da nacionalne manjine efikasno iznose vlastima svoje stavove i probleme veoma rijetke”.¹⁵⁹ Štaviše, SO kritikuje „nepostojanje institucionalnih mehanizama putem kojih nacionalne manjine mogu redovno raspravljati o problemima s vlastima i učestvovati u odlučivanju, naročito o temama koje su za njih važne”.¹⁶⁰ Velika Britanija ima sličnu praksu slabog predstavljanja manjina u izabranim tijelima, nema stalno konsultativno tijelo, a najveći dio njenog izvještaja u ovom domenu se bavi zapošljavanjem u

155 Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Finland*, paragrafi 42–43 i 145–146.

156 *Third Report Submitted by the Slovak Republic*, paragraf 58; Savjetodavni odbor, *Third Opinion on the Slovak Republic*, paragraf 190.

157 Vidjeti, naprimjer, fusnotu 14.

158 Vidjeti *First Report Submitted by Azerbaijan* i *Second Report Submitted by Azerbaijan*, paragrafi 34-35.

159 Odbor ministara, *Resolution on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Azerbaijan* (2008).

160 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Azerbaijan*, paragraf 154.

javnoj upravi. Međutim, SO se suzdržava od oštrog rječnika, preporučujući da Velika Britanija „pronađe dodatne načine za poticanje pune participacije pripadnika manjinskih etničkih zajednica u izabranim tijelima, te da pojača konstruktivan dijalog s najširim mogućim spektrom predstavnika manjinskih etničkih zajednica na državnom i lokalnom nivou”.¹⁶¹

Poređenje ocjene SO-a o dvije države potpisnice koje su na sličnom nivou ukupnog ekonomskog i društvenog razvoja, Norveške i Holandije, također je ilustrativno. SO je oštriji prema Norveškoj, koja ima napredniji sistem manjinske participacije, uključujući konsultativno tijelo. Nijedna od ovih država ne spominje predstavljanje u izabranim tijelima, pa ipak je reakcija SO-a nejednaka, jer komentira ovaj nedostatak u slučaju Norveške, ali ga uopće ne spominje u slučaju Holandije. Iako Holandija u svom izvještaju ne spominje vlastito nacionalno konsultativno tijelo – *Landelijk Overleg Minderheden* (LOM), SO komentira ovo pitanje u svom mišljenju u kojem kritikuje isključenost Roma iz ovog tijela.¹⁶² Pored toga, konsultacije su u Holandiji ograničene na tradicionalne teme jezika i kulture, a SO ne insistira na većim ovlastima za predstavnike nacionalnih manjina.

Na ovim je primjerima očigledno da SO ne uspijeva uvijek zadržati dosljednost i individualizirani pristup. Pored toga, primjer Holandije pokazuje da SO ipak ponekad odstupa od svog reaktivnog pristupa i da zauzima proaktivniju ulogu u svojim mišljenjima. Ova studija nije u poziciji da prepostavlja zašto SO zauzima ili ne zauzima proaktivnu ulogu u svakom pojedinačnom slučaju, već joj je cilj da ukaže na to da njegov pristup nije uvijek dosljedan.

3.3. Koordinacija i usmjeravanje

SO redovno upozorava na fragmentaciju ovlasti među različitim nivoima vlasti i na umnožavanje institucija, smatrajući da se time otežava koordinacija (vidjeti 2.2.4). Kao što je objašnjeno u drugom poglavlju, SO se zalaže za specijalizirane organe vlasti koji će koordinirati politiku prema manjinama i uključivati manjinska pitanja kroz različite organe i nivoe vlasti. U idealnim okolnostima, koordinacija treba biti usmjerena ka različitim nivoima vlasti, kao i između tri glavne participatorne institucionalne strukture za manjine. Putem uključivanja manjinskih pitanja također treba uskladiti različite pristupe participaciji (autonomija ili samouprava, zasebna konsultativna tijela itd.) kroz jačanje svijesti o pitanjima koja se tiču manjina u ukupnom društveno-političkom životu države. S obzirom na to da SO ne nudi dodatne savjete o tome kako ova tijela treba da koordiniraju politiku prema manjinama, možemo se zapitati da li je moguće da koordinaciju vrši specijalizirani organ vlasti i da li bi se time doprinijelo umnožavanju institucija, čime se stvara rizik od daljnje fragmentacije. Konkretno, postoje li drugi načini koordinacije osim putem specijalizirane institucije vlasti?

161 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on the UK*, paragraf 49. Vidjeti također paragafe 233 i 257.

162 Vidjeti: *Report Submitted by the Netherlands; Opinion on the Netherlands*, paragraf 41.

Zapravo, analiza postupka izvještavanja država članica pokazuje najmanje dvije nove strategije koje se čine uspješnim u Mađarskoj i Češkoj. Čini se da su ove dvije države članice postigle efikasnu koordinaciju uprkos tome što imaju decentralizirane strukture vlasti, mada bi se na prvi pogled reklo da to usložnjava koordinaciju i uključivanje manjinskih pitanja u zvanične politike.

U Češkoj, koordinaciju i praćenje vrše konsultativna tijela: na nivou države to čini Vijeće za manjine, a na regionalnim i općinskim nivoima odbori za nacionalne manjine. Kao što ova država objašnjava u svom *Trećem izvještaju*:

Oni [odbori za nacionalne manjine] predstavljaju još jedno korisno mjesto za raspravu o ovim problemima [isključenosti iz društva] i imaju veoma aktivnu ulogu u nastojanjima da se ona riješe, jer preuzimaju na sebe veliki dio posla koji inače obavljaju odjeli socijalne službe u gradskim vijećima. Imajući ovo u vidu, mnoge općinske vlade na vlastitu inicijativu formiraju komisije ili savjetodavne odbore za nacionalne/etničke manjine ili imenuju koordinatora za nacionalne/etničke manjine čije se dužnosti često spajaju sa dužnostima savjetnika za Rome. Na regionalnom nivou, česta je praksa da se poslovi Odbora za nacionalne manjine povjeravaju koordinatoru za Rome zato što većina regija nema postotak manjinskog stanovništva koji bi ih obavezao da formiraju Odbor za nacionalne manjine. Kao posljedica toga, česta je praksa da se osnovnim poslovima koordinatora za Rome, koji se odnose na rad sa društveno isključenim romskim zajednicama, daju zadaci koji se tiču nacionalnih manjina (a u pojedinim slučajevima i stranaca).¹⁶³

U Mađarskoj se koordinacija i usmjeravanje vrše putem samouprava na lokalnom, regionalnom i državnom nivou. Konsultacije između centralnih vlasti i manjinskih samouprava veoma su razvijene, uz nekoliko konsultativnih foruma, koji su istovremeno i formalni i fleksibilni. Naprimjer, različiti ministri i visoki zvaničnici iz izvršnih vlasti redovno održavaju konsultacije sa predsjednicima manjinskih samouprava, na kojima razgovaraju o politici prema manjinama i budžetskim davanjima za pitanja koja se tiču manjina. Pored toga, formirane su tri radne grupe – grupa za javno pravo, za finansiranje i podršku, te za medijska pitanja, koje se sastoje od predstavnika ministarstava, poslanika nacionalnih samouprava manjina, međunarodnih stručnjaka, te saradnika parlamentarnoga komesara za prava nacionalnih i etničkih manjina.¹⁶⁴ Kao primjer participacije na lokalnom nivou, formirani su mali regionalni razvojni odbori 'višenamjenskih' udruženja iz malih regija. Predstavnici manjinskih samouprava članovi su ovih odbora i imaju glasačka prava, a najmanje jedno od ovih mjeseta rezervirano je za predstavnika romske samouprave koja djeluje u datoј regiji. Ukupan broj predstavnika u odborima koje delegiraju manjinske samouprave, organizacije civilnog društva i lokalna preduzeća mora činiti najmanje 50% članova.¹⁶⁵

163 *Third Report Submitted by the Czech Republic*, paragraf 27. Treba istaći da je treći ciklus izvještavanja trenutno nedovršen.

164 *Third Report Submitted by Hungary*, paragraf 17.

165 Ibid., parografi 17–19.

Inovativna praksa u Češkoj i Mađarskoj pokazuje da se koordinacija i usmjeravanje participacije manjina mogu vršiti i putem konsultativnih tijela umjesto putem zasebne, specijalizirane institucije vlasti. To je u skladu s naglaskom SO-a na dijalogu koji nije ograničen na formalna konsultativna tijela. Kao jedan od suštinskih stavova koji treba uzeti u obzir, on navodi:

Unapređenje efikasne participacije pripadnika nacionalnih manjina u društvu zahtjeva stalni i konstruktivan dijalog između pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva, kao i između pripadnika nacionalnih manjina i vlasti. Ove dvije dimenzije dijaloga mogu se postići jedino ako postoje efikasni kanali komunikacije.¹⁶⁶

Pored toga, objašnjava SO: „Član 15 također ima za cilj da olakša dijalog među kulturama omogućavanjem nacionalnim manjinama da budu vidljive, da se njihov glas čuje i da efikasno učestvuju u odlučivanju, što uključuje učešće u pitanjima od važnosti za cijelo društvo. Zapravo, dijalog ne treba biti ograničen na predstavnike nacionalnih manjina i vlasti, već treba obuhvatiti sve segmente društva.”¹⁶⁷ Prema tome, moglo bi biti korisno da SO navede i druge načine koordinacije i uključivanja manjinskih pitanja u politički život, pored rada specijaliziranih organa vlasti, kao što su konsultativne strukture, što se već može vidjeti u praksi Češke i Mađarske.

3.4. Odnos između različitih participatornih mehanizama

Nema sumnje da većina država članica nema uravnotežen pristup između predstavljanja u izabranim tijelima, konsultativnih tijela i predstavljanja u javnoj upravi. Iz analize je jasno da u slučajevima kada se prave kompromisi SO favorizira konsultacije nad druga dva oblika participacije, naročito za brojčano male i ranjive grupe, kao što je to romska manjina. U Crnoj Gori, naprimjer, SO navodi da njena konsultativna tijela „mogu poslužiti kao sredstvo... da se organiziraju i da se njihov glas čuje u nedostatku parlamentarnog predstavljanja”.¹⁶⁸ Međutim, i ovdje su uočene nedosljednosti, a bit će dovoljno navesti nekoliko primjera kao ilustracije.

Češka i Finska imaju napredne sisteme konsultacija u poređenju sa mehanizmima kojima se potiče parlamentarno predstavljanje nacionalnih manjina. U Češkoj, naprimjer, ne postoji sistem kvota za predstavnike manjina u parlamentu,¹⁶⁹ pa iako nekoliko članova parlamenta pripada nacionalnim manjinama, „njihovi se mandati temelje na članstvu u političkoj stranci”.¹⁷⁰

166 Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 11.

167 Ibid., paragraf 22.

168 Savjetodavni odbor, *Opinion on Montenegro*, paragraf 102.

169 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on the Czech Republic*, paragraf 172.

170 *Second Report Submitted by the Czech Republic*, paragraf 82.

Slično tome, u Finskoj je samo jedno mjesto u parlamentu rezervirano za predstavnika Alandskih Ostrva,¹⁷¹ a Finska priznaje da njen izborni sistem „ne omogućava punu participaciju malih etničkih i drugih grupa”.¹⁷² Iako SO upućuje kritiku da, izuzev Finaca koji govore švedski jezik, manje manjinske grupe nemaju predstavnike u parlamentu, SO ipak preporučuje Finskoj da omogući komunikaciju između predstavnika manjina i odgovarajućih parlamentarnih odbora¹⁷³ umjesto donošenja mjera za poboljšanje parlamentarnog predstavljanja manjina. Zapravo, SO preporučuje ubrzavanje formiranja lokalnih konsultativnih tijela u Češkoj¹⁷⁴ i poboljšanje konsultacija u Finskoj, naročito sa stanovnicima koji govore ruski jezik i sa Sami narodom, ne tražeći od ovih zemalja da poboljšaju mehanizme parlamentarnog predstavljanja nacionalnih manjina.¹⁷⁵

Nasuprot tome, SO kritikuje parlamentarno predstavljanje¹⁷⁶ u slučaju Mađarske, države članice koja ima možda i najbolju praksu kada se radi o konsultacijama i izabranim tijelima kroz decentraliziranu upravu. SO je uputio kritiku mada priznaje napredni mađarski sistem samouprave na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou vlasti i njen „veoma razvijeni sistem konsultacija s manjinama”.¹⁷⁷ Pored toga, Mađarska u svojim Komentarima ističe da je nekoliko nacionalnih manjina na izborima 2010. godine izabrano u parlament, uključujući Rome.¹⁷⁸ Italija, s druge strane, ima veoma razvijene sisteme političke participacije manjina, koji su ograničeni na tri regije gdje četiri jezičke manjine imaju poseban autonomni status.¹⁷⁹ Zanimljivo je da SO govori o konsultacijama na državnom nivou (koje bi obuhvatile i druge manjine, pored onih koje su već uključene u javne poslove u spomenute tri regije), ali se uzdržava od spominjanja predstavljanja u zakonodavnim i izabranim tijelima na državnom nivou za sve nacionalne manjine. Dva konsultativna mehanizma o kojima SO govori daju prilično loše rezultate i ograničeni su na jezička i obrazovna pitanja¹⁸⁰, a SO tek preporučuje formiranje više konsultativnih tijela.¹⁸¹

Ova studija nema za cilj da istraži u kojim konkretnim okolnostima dolazi do ovakvih očitih nedosljednosti kada se govori o odnosu među participatornim mehanizmima koji su izloženi ranije u tekstu u odnosu na Češku, Finsku, Mađarsku i Italiju. Moglo bi se nagađati da su preporuke SO-a možda zapravo na neki način povezane s različitim nivoom uspješnosti

171 Second Report Submitted by Finland, paragraf 81.

172 Ibid.

173 Ibid., paragraf 160.

174 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on the Czech Republic*, paragraf 21.

175 Odbor ministara, 2007, *Resolution on the Implementation of the FCNM by Finland*.

176 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Hungary*, paragraf 2.

177 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Hungary*, paragraf 138.

178 Savjetodavni odbor, *Comments of the Government of Hungary on the Third Opinion*, paragrafi 2–3.

179 Vidjeti *Report Submitted by Italy*. Posebna autonomija u političkim pitanjima garantira se za francusku, njemačku, ladinsku i slovenačku manjinu, koje žive u regijama Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige (njemačka i ladinska) i Friuli-Venezia Giulia.

180 *Third Report Submitted by Italy*, paragrafi 35–36.

181 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Italy*, paragraf 131.

država članica, te da stoga nisu nedosljedne. Pored toga, treba uzeti u obzir evolutivni pristup SO-a svojim standardima kada se odnose na konkretnu zemlju, jer protok vremena i promijenjene okolnosti u zemlji mogu zahtijevati drugačiji nivo standarda manjinskih prava.¹⁸² Istraživači su također pokušali riješiti neke od prisutnih problema, izrađujući tipologije standarda koje SO posredno koristi, kao što su tipologije koje se sastoje od minimalnog standarda, novog standarda i najbolje prakse.¹⁸³ Međutim, ono na što ova studija ima namjeru da ukaže jeste to da se praznine, nedostatak jasnog objašnjenja i nedosljednosti u procjenama SO-a ipak pojavljuju, a da je SO naravno u najboljoj situaciji da ih objasni i razriješi. Kako bismo završili primjerom najbolje prakse kada je debalans među mehanizmima neizbjegjan, Danska predstavlja idealan slučaj. S obzirom na to da manjine nemaju svoje predstavnike u parlamentu na državnom nivou, Odbor za veze i Sekretarijat za njemačku manjinu (jedinu priznatu nacionalnu manjinu u ovoj zemlji) osiguravaju protok informacija o različitim pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina.¹⁸⁴

Posljednja nejasnoća koja je bila naročito važna za ovaj izvještaj jest pažnja koju SO usmjerava prema uspješnosti državne prakse na različitim nivoima vlasti. SO obično organizira svoje procjene participatornih mehanizama koji se tiču člana 15 prema vrsti ili temi (npr. zaštita određene grupe), umjesto prema nivou vlasti. U okviru ovog formata, on polazi od procjene mehanizama na državnom nivou, dok se komentari o regionalnom i lokalnom nivou vlasti ne daju uvijek na dosljedan način. Naprimjer, SO posvećuje pažnju svim nivoima vlasti u Gruziji, državi koja ima prilično loše ukupne rezultate. Za razliku od toga, Odbor ne pridaje veliku pažnju lokalnom i regionalnom nivou vlasti u Austriji i Finskoj (sa izuzetkom domovine autohtonog Sami naroda i situacije s manjinom unutar manjine na Alandskim ostrvima), koje imaju solidne ukupne rezultate u participaciji nacionalnih manjina. Ove ilustracije pokazuju da pažnja koju SO posvećuje nižim nivoima vlasti možda zavisi od ukupnoga kvaliteta participacije nacionalnih manjina u zemlji. Međutim, razlozi za ovakvu nedosljednost su nejasni i čini se da su potrebni dodatni standardi i dosljednija objašnjenja mehanizama participacije za nacionalne manjine na različitim nivoima vlasti.

182 Vidjeti: Savjetodavni odbor, *Thematic Commentary*, paragraf 150.

183 Emma Lantschner, 2009, navedeno u Marko 2011, str. 229.

184 Savjetodavni odbor, *Second Opinion on Denmark*, paragraf 154.

4. Zaključak

U ovoj studiji analiziran je pojam „efikasne participacije” u javnim poslovima koji je sadržan u članu 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Konkretno je proučavan rad Savjetodavnog odbora, kao i praksa u državama, da bi se bolje shvatilo koji je najbolji način za postizanje političke participacije nacionalnih manjina i da bi se utvrdila dosljednost standarda Savjetodavnog odbora i njegove ocjene država članica. U ovom pogledu, glavni cilj proučavanja odnosio se na koordinaciju politike prema manjinama na različitim nivoima vlasti, kao i među različitim institucionalnim mehanizmima. Također su ispitana dva osnovna faktora vezana za ulogu SO-a u postavljanju standarda i u ocjenjivanju: 1. Kako individualizirani pristup SO-a i sloboda procjene iz člana 15 utječe na dosljednost i mogućnost uspostavljanja univerzalnih standarda? 2. Kako restriktivni mandat SO-a, u smislu njegove zavisnosti od saradnje država članica, utječe na njegov rad, te da li SO ponekad preuzima proaktivniju ulogu?

Kao uvod, u prvom je poglavlju istraženo polazno pitanje koje se tiče načina na koji države određuju koje će grupe biti priznate kao nacionalne manjine u odnosu na insistiranje SO-a na fleksibilnom i inkluzivnom pristupu. Sloboda procjene koja je data državama u uspostavljanju definicija i kriterija za priznavanje i razlikovanje manjinskih grupa, kao i individualizirani pristup SO-a u ocjenjivanju načina na koji države priznaju nacionalne manjine, pokazali su opću dosljednost u održavanju standarda u ovoj oblasti. To se može vidjeti u njegovom generalnom stavu o kriteriju državljanstva, vremenskim i teritorijalnim vezama sa zemljom, kao i o diskriminaciji prema brojčano malim manjinama. Priznanje nacionalnih manjina ima direktnе implikacije na uključenost koju donosi politička participacija, jer grupe koje nisu zvanično priznate kao nacionalne manjine nemaju pravo na isto predstavljanje u institucionalnim tijelima i nemaju iste privilegije, kao što su rezervirana mjesta, izuzeci od izbornog praga, pravo veta itd.

U drugom su poglavlju obrađene glavne institucionalne strukture participacije: predstavljanje u izabranim tijelima, konsultativna tijela, te javna uprava. Također su predstavljene specijalizirane institucije vlasti kao mehanizmi koordinacije i praćenja politike, te decentralizirani sistemi vlasti, jer oni funkcioniraju kao dopuna tri glavna mehanizma participacije i omogućavaju manjinskim zajednicama da učestvuju u odlučivanju. Nakon toga su izneseni problemi koji su zajednički ovim mehanizmima. Oni se odnose na legitimnost i pluralizam participacije manjina, na širinu tema i utjecaj manjina na odlučivanje, te na uključivanje tema koje se tiču manjina na svim nivoima vlasti. Konačno, razmotreni su i izazovi u pogledu uključivanja tema koje se tiču manjina na sve nivoe vlasti, kao što su fragmentacija i preklapanje ovlasti među organima vlasti. Ono što je važno jeste da je objašnjeno da SO u najvećoj mjeri posmatra uključivanje manjinskih pitanja kao pitanje koordinacije politike koje vrše specijalizirani organi vlasti, ali da se ono može postići i prisustvom nacionalnih manjina u dominantnim političkim strankama, u javnoj upravi i u parlamentarnim odborima.

U trećem je poglavlju ispitana dosljednost standarda koji su do sada predstavljeni u svjetlu dvije glavne pretpostavke da bi se dala konačna ocjena rada SO-a u odnosu na član 15. Pokazalo se da je prisutan određeni stepen nedosljednosti iako SO prati praksu država u odnosu na ove standarde. Na ovaj smo način pokušali ukazati na praznine u pristupu SO-a prilikom postavljanja standarda i ocjenjivanja prakse država članica. Pokazalo se da faktori koji karakteriziraju Okvirnu konvenciju i mandat SO-a – uključujući slobodu procjene, individualizirani pristup i „reaktivni” stav SO-a – ograničavaju njegove mogućnosti. Očito je da SO ne uspijeva uvijek da održi individualizirani pristup, niti tek reaktivni pristup prema svih 40 država članica. Ovi pokazatelji ispoljavaju se u nejasnoćama u preporukama SO-a o načinu poboljšanja primjene člana 15. Njihov su rezultat i zajedničke kritike, nefleksibilnost u predviđanju drugih oblika koordinacije i usmjeravanja, kao i popustljivost i nedosljednosti kod postojanja neusklađenosti između predstavljanja u izabranim tijelima i konsultacija, te nedosljednost u pažnji koja se pridaje lokalnom i regionalnom nivou vlasti.

Ova studija i izneseni primjeri ne pretendiraju da budu sveobuhvatni. Zapravo, studija otvara mnoge oblasti za buduća istraživanja. Neke od tih oblasti se odnose na detaljnije proučavanje individualiziranog pristupa SO-a, uslove pod kojima SO zauzima proaktivniji pristup u pojedinim slučajevima nego u drugim, odvojeno proučavanje institucionalnih mehanizama i problema koji su predstavljeni u prvom i drugom poglavlju, kao i pronalaženje obrazaca i razloga za nejasnoće koje su opisane u trećem poglavlju, naročito za nejednaku pažnju koju SO pridaje državnom nivou nasuprot lokalnom i regionalnom nivou vlasti u kontekstu participacije nacionalnih manjina. Pored toga, ova studija potiče otkrivanje drugih efikasnih mehanizama za koordinaciju politika koje se tiču manjina.

5. Bibliografija

5.1. Članci

Henrard, K. 2008, „Minority Mechanisms as a Means to Prevent and Settle Sovereignty Disputes: The Growing Recognition, Protection and Promotion of Participatory Rights of Minorities”, u: Jovanović, M. i Henrard, K. (ur.), *Sovereignty and Diversity*, Eleven International Publishing, Utrecht, str. 103–129.

Marko, J. 2010, „The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee’s Thematic Commentary on Effective Participation”, u: Weller, M. (ur.), *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, OUP, Oxford, str. 222–255.

Verstichel, A. 2004, „Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, u: *European Yearbook of Minority Issues* 2, (2002/3), str. 165–195.

5.2. Primarni izvori

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, usvojen 27. februara 2008, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/31DOC(2008)001.

_____, *Rules of Procedure of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, od 29. oktobra 1998, ACFC/INF(1998)002.

Council of Europe, 1988, *European Charter of Local Self-Government*, stupila na snagu 1. septembra 1988, Council of Europe, Strasbourg, CETS br. 122.

_____, 1998, *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, stupila na snagu 1. februara 1998, Council of Europe, Strasbourg, H(1995)010.

_____, *Resolution (97) 10: Rules Adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, usvojena 17. septembra 1997, ACFC/RES(1997)10.

5.3. Državni izvještaji, mišljenja, komentari i rezolucije

Sljedeći izvori, koji su konsultirani u ovom istraživanju, navedeni su hronološkim redoslijedom za svaku državu pojedinačno. Oni su preuzeti iz:

Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, „State Reports, Opinions, Comments and Resolutions”, dostupno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp.

Albanija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Albania*, usvojena 8. jula 2009, na 1063-em sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2009)5.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Albania on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Albania*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2008)005

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Second Opinion on Albania*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2008)003.

Second Report Submitted by Albania Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)004.

Armenija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Armenia*, usvojena 7. februara 2007, na 986-om sastanku zamjenika ministara, CMN(2007)5.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Comments of the Government of Armenia on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Armenia*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2006)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Second Opinion on Armenia*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2006)005

Second Report Submitted by Armenia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004)010.

Austrija:

Committee of Ministers, *Resolution on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Austria*, usvojena 11. juna 2008, na 1029-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)3.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Austria on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Austria*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2007)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Second Opinion on Austria*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2007)005.

Second Report Submitted by Austria pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2006)008.

Azerbejdžan:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Azerbaijan*, usvojena 10. decembra 2008, na 1044-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)11.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Azerbaijan on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Azerbaijan*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2008)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Second Opinion on Azerbaijan*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2007)007.

Second Report Submitted by Azerbaijan pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)001.

Bosna i Hercegovina:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina*, usvojena 9. decembra 2009, na 1073-em sastanku zamjenika ministara, ResCMN(2009)06.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Comments of the Government of Bosnia and Herzegovina on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Bosnia and Herzegovina*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2009)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Second Opinion on Bosnia and Herzegovina*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2008)005.

Second Report Submitted by Bosnia and Herzegovina Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)005.

Crna Gora:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Montenegro*, usvojena 14. januara 2009, na 1045-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2009)2.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Montenegro on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Montenegro*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/I(2008)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Opinion on Montenegro*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/I(2008)001.

Report Submitted by Montenegro Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(2007)002.

Češka Republika:

Third Report Submitted by the Czech Republic pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2010)008.

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Czech Republic*, usvojena 15. marta 2006, na 958-om sastanku zamjenika ministara, ResCMN(2006)2.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Comments of the Government of the Czech Republic on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/INF/OP/II(2005)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Second Opinion on the Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/INF/OP/II(2005)002.

Second Report Submitted by the Czech Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004)007.

Danska:

Third Report Submitted by Denmark pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2010)004.

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Denmark*, usvojena 14. decembra 2005, na 951-om sastanku zamjenika ministara, ResCMN(2005)9.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Comments of the Government of Denmark on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Denmark*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/INF/OP/II(2004)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Second Opinion on Denmark*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/INF/OP/II(2004)005.

Second Report Submitted by Denmark Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2010)004.

Estonija:

Third Report Submitted by Estonia pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2010)006.

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Estonia*, usvojena 15. februara 2006, na 956-om sastanku zamjenika ministara, ResCMN(2006)1.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Comments of the Government of Estonia on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Estonia*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/INF/OP/II(2005)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Second Opinion on Estonia*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/INF/OP/II(2005)001.

Second Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004)009.

Report Submitted by Estonia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1999, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(1999)016.

Finska:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Finland*, usvojena 31. januara 2007, na 985-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2007)1.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Comments of the Government of Finland on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Finland*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2006)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Second Opinion on Finland*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2006)003.

Second Report Submitted by Finland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004) 012 E.

Gruzija:

(U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije.)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Comments of the Government of Georgia on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/I(2009)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Opinion on Georgia*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/I(2009)001.

Report Submitted by Georgia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(2007)001.

Holandija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Netherlands*, usvojena 14. januara 2009, na 1045-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2010)3.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of the Netherlands on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Netherlands*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/I(2010)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Opinion on The Netherlands*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/I(2009)002.

Report Submitted by the Netherlands Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(2008)001.

Hrvatska:

(U vrijeme objavljuvanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of Croatia on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Croatia*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/III(2010)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Third Opinion on Croatia*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2010)005.

Third Report Submitted by Croatia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)009.

Irska:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ireland*, usvojena 20. juna 2007, na 999-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2007)10.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, *Comments of the Government of Ireland on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Ireland*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2007)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Second Opinion on Ireland*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2006)007.

Second Report Submitted by Ireland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, Council of Europe, Strasbourg, CFC/SR/II(2006)001.

Italija:

Third Report Submitted by Italy Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)011.

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Italy*, usvojena 14. juna 2006, na 967-om sastanku zamjenika ministara, ResCMN(2006)5.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Comments of the Government of Italy on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Italy*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/INF/OP/II(2005)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Second Opinion on Italy*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/INF/OP/II(2005)003.

Second Report Submitted by Italy Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004)006.

First Report Submitted by Italy Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1999, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(1999)007.

Kipar:

(U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of Cyprus on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Cyprus*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/III(2010)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Third Opinion on Cyprus*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2010)002.

Third Report Submitted by Cyprus pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)005.

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Cyprus*, usvojena 9. jula 2008, na 1032-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)5.

Report Submitted by Cyprus Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1999, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(1999)002 rev.

Kosovo:

(U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

UNMIK Comments to the 2nd Opinion on Kosovo of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, Council of Europe, Strasbourg. Broj nije naveden.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Second Opinion on Kosovo*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2009)004.

Progress Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Kosovo Submitted by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 2008, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2006)005.

Lichtenštajn:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Liechtenstein*, usvojena 30. juna 2010, na 1089-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2010)9.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of Liechtenstein on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Liechtenstein*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/III(2010)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Third Opinion on Liechtenstein*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2009)001.

Third Report Submitted by Liechtenstein Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)002.

Mađarska:

(U vrijeme objavljuvanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of Hungary on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Hungary*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/III(2010)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Third Opinion on Hungary*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2010)001.

Third Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)007.

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary*, usvojena 7. februara 2007, na 986-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2007)4.

Malta:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Malta*, usvojena 31. januara 2007, na 985-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2007)2.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of Malta on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Malta*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/III(2010)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Second Opinion on Malta*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2005)006

Second Report Submitted by Malta Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004)011.

Moldavija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Moldova*, usvojena 5. maja 2010, na 1084-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2010)6.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Comments of the Government of Moldova on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Moldova*, Council of Europe, GVT/COM/III(2009)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Third Opinion on Moldova*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2009)003.

Third Report Submitted by Moldova Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)001.

Norveška:

Committee of Ministers, 2007, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Norway*, usvojena 20. juna 2007, na 999-om sastanku zamjenika ministara, Council of Europe, Strasbourg, CM/ResCMN(2007)11.

(Nema komentara norveške vlade)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Second Opinion on Norway*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2006)006.

Second Report Submitted by Norway Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2005)005.

Report Submitted by Norway Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2001, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR(2001)001.

Njemačka:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Germany*, usvojena 7. februara 2007, na 986-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2007)4.

Beratender ausschuss für das rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler minderheiten, 2010, *Stellungnahme Deutschlands zum Dritten Bericht des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* [Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of Finland on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Germany*] , Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2010)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Third Opinion on Germany*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2010)003.

Third Report Submitted by Germany Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)003.

Poljska:

(U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Comments of the Government of Poland on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Poland*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2009)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Second Opinion on Poland*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2009)002.

Second Report Submitted by Poland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)006.

Portugal:

(U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Comments of the Government of Portugal on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Portugal*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2009)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Second Opinion on Portugal*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2009)002.

Second Report Submitted by Portugal Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)006.

Rumunija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Romania*, usvojena 23. maja 2007, na 996-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2007)8.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Comments of the Government of Romania on the Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Romania*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2006)007.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Second Opinion on Romania*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2005)007.

Second Report Submitted by Romania Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2005)004.

Ruska Federacija:

Committee of Ministers, 2007, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, usvojena 2. maja 2007, na 994-om sastanku zamjenika ministara, Council of Europe, Strasbourg, CM/ResCMN(2007)7.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, *Comments of the Government of the Russian Federation on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the Russian Federation*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2006)006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, *Second Opinion on the Russian Federation*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2006)004.

Second Report Submitted by the Russian Federation Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2005)003.

San Marino:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by San Marino*, usvojena 14. aprila 2010, na 1082-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2010)2.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Second Opinion on San Marino*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2009)002.

Second Report Submitted by San Marino Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)004.

Slovačka Republika:

(U vrijeme objavljivanja ovog izvještaja nema konačne rezolucije)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Comments of the Government of The Slovak Republic on the Third Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in The Slovak Republic*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/III(2011)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2010, *Third Opinion on The Slovak Republic*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/III(2010)004.

Third Report Submitted by The Slovak Republic Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/III(2009)008.

Slovenija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Slovenia*, usvojena 14. juna 2006, na 967-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2006)06.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Comments of the Government of Slovenia on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Slovenia*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/INF/II(2005)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2005, *Second Opinion on Slovenia*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/INF/OP/II(2005)005.

Second Report Submitted by Slovenia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2004, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2004)008.

Srbija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia*, usvojena 30. marta 2011, na 1110-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2011)7.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Comments of the Government of Serbia on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Serbia*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2009)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2009, *Second Opinion on Serbia*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2009)001.

Second Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2008)001.

Španija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain*, usvojena 2. aprila 2008, na 1023-em sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)1.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Spain on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Spain*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/INF/II(2007)006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Second Opinion on Spain*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/INF/OP/II(2007)001.

Second Report Submitted by Spain Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2006)002.

Švedska:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Sweden*, usvojena 11. juna 2008, na 1029-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)4.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Sweden on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Sweden*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2008)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Second Opinion on Sweden*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2007)006.

Second Report Submitted by Sweden Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2006)005.

Švicarska:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Switzerland*, usvojena 19. novembra 2008, na 1041-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)10.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Comments of the Government of Switzerland on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Switzerland*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2008)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008, *Second Opinion on Switzerland*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2008)002

Second Report Submitted by Switzerland Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)002.

Velika Britanija:

Committee of Ministers, *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the United Kingdom*, usvojena 9. jula 2008, na 1032-om sastanku zamjenika ministara, CM/ResCMN(2008)7.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, *Comments of the Government of the United Kingdom on the Second Opinion of the Advisory Committee on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in the United Kingdom*, Council of Europe, Strasbourg, GVT/COM/II(2007)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, *Second Opinion on the United Kingdom*, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/OP/II(2007)003.

Second Report Submitted by The United Kingdom Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2007, Council of Europe, Strasbourg, ACFC/SR/II(2007)003 rev.

6. O autorici

Kiran trenutno radi kao mlađa istraživačica u „Analitici” na istraživačkom projektu o pravima manjina.

Kiran Auerbach je magistrirala (*cum laude*) na programu Demokratija i ljudska prava u jugoistočnoj Evropi, Centar za interdisciplinarne postdiplomske studije, Univerzitet u Sarajevu, u saradnji sa Univerzitetom u Bolonji. Njena magistarska teza „Institucije ljudskih prava i izgradnja mira: Lekcije iz Bosne i Hercegovine Iraku” odabrana je za objavljivanje kao jedna od najboljih teza akademске godine. Kiran je diplomirala međunarodne odnose na Univerzitetu Stanford, SAD. Završila je praksu u Misiji OSCE-a u Bosni i Hercegovini i na Institutu za ljudska prava „Ludwig Boltzmann” u Beču, gdje je radila za specijalnog izvjestitelja UN-a o slučajevima mučenja. Od 2008. do 2010. godine radila je kao akademska tutorica u Centru za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. Tokom akademске godine 2009–2010. bila je suosnivačica inicijative „Ljetni univerzitet Srebrenica-Potočari”, koju je podržao Memorijalni centar Srebrenica-Potočari s ciljem da pruži podršku studentima postdiplomcima i istraživačima koji rade na istraživačkim projektima o postkonfliktnim pitanjima i pitanjima tranzicijske pravde.

Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unaprijeđenje procesa njihovog donošenja.