



Стразбур, 5. јул 2012. године

ACFC/44DOC(2012)001 rev

**САВЕТОДАВНИ КОМИТЕТ ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА  
ОКВИРНЕ КОНВЕНЦИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА**

**ТЕМАТСКИ КОМЕНТАР бр. 3**

**ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА ПРИПАДНИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА  
НА ОСНОВУ ОКВИРНЕ КОНВЕНЦИЈЕ**

*Усвојено 24. маја 2012. године*

**САДРЖАЈ**

<b>ПРВИ ДЕО: УВОД.....</b>	<b>3</b>
<b>ДРУГИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И ИДЕНТИТЕТ.....</b>	<b>6</b>
1. Језик и лични идентитет .....	6
1.1. Инклузиван приступ.....	6
1.2. Слобода избора, припадност на основу вишеструког идентитета и ситуациона припадност .....	6
1.3. Прикупљање података.....	7
2. Промовисање суштинских елемената мањинског идентитета, укључујући језик.....	8
<b>ТРЕЋИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И РАВНОПРАВНОСТ.....</b>	<b>10</b>
1. Равноправност пред законом и једнака законска заштита, ефективна равноправност у свим областима живота .....	10
2. Толеранција, међукултурални дијалог и недискриминација .....	11
2.1. Изражавање културне и језичке различитости .....	11
2.2. Међусобни односи међу говорницима већинског и мањинског језика.....	12
<b>ЧЕТВРТИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И МЕДИЈИ .....</b>	<b>14</b>
1. Јавни медији.....	14
2. Приватни медији .....	15
3. Штампани медији .....	15
4. Технолошки напредак у медијима и утицај на мањине .....	16
5. Филмска/музичка индустрија и мањински језици .....	16
<b>ПЕТИ ДЕО: УПОТРЕБА ЈЕЗИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ СВРХЕ .....</b>	<b>17</b>
1. Употреба језика националних мањина у јавне сврхе, управном и судском систему .....	17
1.1. Закони о службеној употреби језика или закони о 'државним језицима' .....	17
1.2. Употреба мањинских језика у односима са органима управе у областима традиционално или у знатном броју насељеним припадницима националних мањина.....	18
1.3. Право на информисаност у кривичном поступку .....	19
1.4. Писмо језика националних мањина .....	19
2. Коришћење мањинских језика: лична имена, називи места и топографска обележја .....	19
2.1. Лична имена и патроними .....	19
2.2. Информације приватног карактера видљиве за јавност .....	20
2.3. Јавне ознаке .....	20
<b>ШЕСТИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И ОБРАЗОВАЊЕ.....</b>	<b>22</b>
1. Приступ образовању .....	22
2. Адекватне могућности за наставу на мањинским језицима и учење мањинских језика .....	22
2.1. Отворен и инклузиван приступ језицима националних мањина у образовању.....	22
2.2. Средства за омогућавање пуног уживања права на образовање.....	24
2.3. Успостављање равнотеже у погледу употребе већинског и мањинског језика у образовању.....	25
2.4. Промовисање језичке различитости и интеркултурално образовање .....	26
<b>СЕДМИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И УЧЕШЋЕ.....</b>	<b>27</b>
1. Право на употребу језика и делотворно учешће у културном, социјалном и економском животу.....	27
2. Право на употребу језика и делотворно учешће у јавним пословима.....	28
<b>ОСМИ ДЕО: ЗАКЉУЧЦИ .....</b>	<b>30</b>

## ПРВИ ДЕО: УВОД

1. Имајући у виду да је право на употребу језика од суштинске важности за делотворну заштиту свих права припадника националних мањина, као и значај језика као израза индивидуалног и колективног идентитета, Саветодавни комитет за праћење примене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина посвећује свој Коментар бр. 3 праву на употребу језика припадника националних мањина.

2. У Оквирној конвенцији, од држава се захтева да промовишу пуну и ефективну равноправност припадника националних мањина у свим областима економског, друштвеног, политичког и културног живота. То подразумева право на једнаку законску заштиту и равноправност пред законом и право на заштиту од свих облика дискриминације на основу етничког порекла и по другим основама, укључујући језик. Пуну и ефективну равноправност такође подразумева потребу да државни органи предузимају посебне мере за превазилажење ранијих или структуралних неједнакости, као и да обезбеђују да сви, укључујући припаднике националних мањина, имају једнаке могућности. Поред тога, Оквирна конвенција обухвата обавезу држава уговорница "да унапређују потребне услове како би припадници националних мањина очували и развијали своју културу и сачували неопходне елементе свог идентитета, религију, језик, традиције и културно наслеђе".<sup>1</sup>

3. Мада се Оквирном конвенцијом штите индивидуална права појединаца који припадају националним мањинама, уживање одређених права има колективну димензију.<sup>2</sup> У ствари, нека права, укључујући право на употребу мањинског језика у јавности, могу се ефективно уживати само у заједници са другима. Иако су скоро сва мањинска права међусобно повезана, то се посебно односи на право на употребу језика. Будући да је језик главни облик изражавања и комуникације, заштита права на употребу језика мора се гарантовати у вези са другим правима, укључујући, између осталог, право на образовање, приступ медијима и учешће у културном, социјалном и економском животу и у јавним пословима.

4. Фокус Коментара је пре свега на кључном значају права на употребу језика за очување идентитета сваког припадника националне мањине (Други део - чланови 3. и 5. Оквирне Конвенције). У Трећем делу Коментара се истражује право на употребу језика у погледу подједнако важних принципа недискриминације и промовисања пуне и ефективне равноправности (чланови 4. и 6. Оквирне конвенције). Четврти, пети и шести део Коментара покривају релевантне сегменте права на употребу језика када су у питању медији, употреба језика у јавној и приватној сфери, образовање и делотворно учешће (чланови 9 - 17 Оквирне конвенције).

5. Пратећи уско компаративна и аналитичка мишљења која је Саветодавни комитет до сада усвојио, у Коментару се представљају најзначајнији закључци о правима на употребу језика садржани у мишљењима за поједине земље из првог, другог и трећег циклуса извештавања.<sup>3</sup> Овај Коментар се, дакле, базира на свеобухватном праћењу спровођења Оквирне конвенције у државама уговорницама од 1998. године, а надовезује се на претходна два коментара Саветодавног комитета: Коментар бр. 1 о образовању на основу Оквирне конвенције од 2. марта 2006,<sup>4</sup> као и на Коментар бр. 2 о делотворном учешћу припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и у

<sup>1</sup> Види члан 5. став 1. Оквирне конвенције.

<sup>2</sup> Види такође члан 3. став 2. Оквирне конвенције: "Припадници националних мањина могу да врше она права и уживају слободе које произлазе из принципа уграђених у садашњу Оквирну конвенцију, појединачно или у заједници са другима." Ово заједничко остваривање права и слобода разликује се, на основу члана 37. Објашњења, Н(1995)010, фебруар 1995, од појма колективних права.

<sup>3</sup> У Коментару се често позива на Мишљења Саветодавног комитета у вези са појединим земљама из првог, другог или трећег циклуса извештавања, у којима су сачињени одређени закључци. Позивање на мишљења дато је искључиво ради илустрације. Учињени су напори да се на свеобухватан начин размотре закључци који се односе на различите државе уговорнице. Међутим, будући да права на употребу језика нису свуда предмет разматрања, на њих се указује у само 34 од 39 држава уговорница.

<sup>4</sup> Види Коментар бр. 1 о образовању Саветодавног комитета на основу Оквирне конвенција за заштиту националних мањина, ACFC/25DOC(2006)002, усвојен 27. фебруара 2008, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

јавним пословима од 27. фебруара 2008.<sup>5</sup> Драгоцени подаци прикупљени су и од представника националних мањина и цивилног друштва,<sup>6</sup> академских и научних радника и других саговорника, укључених у шире консултације које су одржане у завршном процесу израде Коментара.

6. Терминологија коришћена у Коментару је у складу са флексибилним приступом који је Саветодавни комитет до сада примењивао у свом раду. 'Мањински језик' у овом Коментару тако означава било који од различитих термина које користе државе уговорнице, као што је 'језик националних мањина', 'језик који користе националне мањине', 'језик припадника националних мањина', 'изворни језик' или 'матерњи језик'.<sup>7</sup> То не подразумева званично признавање 'мањинског језика' од стране државних органа.

7. Све већа мобилност и миграције актуелне су друштвене појаве које су такође промениле начин комуникације. Као резултат тога, социолингвистички приступи појму језика, за које се дуго сматрало да су уско повезани са појмовима статичне природе, попут територије и припадности групи, такође се мењају. Оквирна конвенција се базира на приступу индивидуалних права. Дакле, не фокусира се на сам језик, нити на језичку заједницу, већ на говорнике тих језика. Њихов репертоар комуникације, који може обухватати лепезу језичких ресурса (стандардне и нестандардне облике језика, дијалекте итд.) често се развија током живота као резултат интеракције и мобилности.

8. Иако државе и даље имају главну улогу у дефинисању законских уређења којима се регулише употреба језика, све већи значај добијају и други субјекти, као што су локална, регионална или транснационална тела у којима различити актери утичу на функционалност и углед језика. Неједнаки односи моћи између група говорника различитих језика могу довести до друштвене хијерархије која се такође може одразити на језичку праксу и на политички дискурс о језицима. То утиче на то како други гледају на појединце који говоре неким језиком и, до одређене мере, како они сами себе доживљавају. Политике у области језика, које су усмерене ка вредновању језичких ресурса на нивоу појединца и друштва, такође би због тога морале да одговоре на питање хијерархије у језику и друштву, као и на проблем неједнаког приступа пуном учешћу у друштву.

9. Заштита националних мањина и права и слобода припадника националних мањина, како је то одређено у Оквирној конвенцији, саставни је део међународне заштите људских права.<sup>8</sup> Стога, право сваког припадника националне мањине да слободно и без ометања користи свој мањински језик, у приватном животу и у јавности, усмено и у писаном облику, као што је то одређено чланом 10.1 Оквирне конвенције, такође спада у међународне стандарде који важе у области људских права.

10. Поред Оквирне конвенције, и други међународни инструменти су релевантни за заштиту права на употребу језика припадника националних мањина и Саветодавни комитет их је узео у обзир приликом израде овог Коментара. Они обухватају законски обавезујуће стандарде, препоруке и смернице. Законски обавезујући стандарди су стандарди садржани у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, на њима заснована судска пракса Европског суда за људска права и стандарди ревидиране Европске социјалне повеље. Поред тога, Саветодавни комитет је пажљиво размотрио и Препоруке из Осла у вези са

<sup>5</sup> Види Коментар бр. 2 Саветодавног комитета о делотворном учешћу припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и у јавним пословима, ACFC/31DOC(2008)001, 5. мај 2008, [www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities).

<sup>6</sup> Израз "представник мањине" у читавом тексту нема правно значење, већ се више односи на оне који заступају и говоре у име мањина да би представили своје погледе.

<sup>7</sup> Израз "матерњи језик" нема нужно етничку конотацију, већ више значи језик који је слободно одабран да се њиме говори код куће, било да је то језик националне мањине или језик у службеној употреби.

<sup>8</sup> Види члан 1. Оквирне конвенције.

правом на употребу језика националних мањина, које је објавио Високи комесар ОЕБС-а за националне мањине, као и језичку димензију других његових препорука, попут Препорука из Хага у погледу права на образовање националних мањина. Различити инструменти Уједињених нација такође су допринели изради норми у области права на употребу језика, посебно Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина и Коментар Радне групе за мањине уз Декларацију, Декларација о правима аутохтоних народа, релевантне препоруке УН Форума за мањине, посебно у вези са образовањем и учешћем. На општијем нивоу, такође су узете у обзир Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације, Међународна конвенција о грађанским и политичким правима, Међународна конвенција о економским, социјалним и културним правима, као и Конвенција о правима детета. Саветодавни комитет је разматрао и праксу Европске комисије против расизма и нетолеранције (ECRI), као и – где је то релевантно и примењиво - *правне тековине* Европске уније у области права на употребу језика.

11. Европска повеља о регионалним или мањинским језицима има посебан значај у области језика. Повеља ставља већи акценат на обавезу државе да штити и унапређује регионалне или мањинске језике као део културног наслеђа, него што гарантује право на употребу језика њиховим говорницима. Представља јединствен међународни инструмент од великог значаја у овој области и има комплементарну улогу са Оквирном конвенцијом. Значајне сличности између одредби Оквирне конвенције и Повеље могу се видети посебно у детаљним одредбама Трећег дела Повеље. Међутим, Трећи део се односи само на оне мањинске језике које је држава уговорница навела приликом ратификације Повеље. Поред тога, државе уговорнице уживају степен дискреције у одређивању обавеза из Трећег дела које преузимају за сваки језик, а које су често свеобухватније од права на употребу језика садржаних у Оквирној конвенцији. Мада се начин и обим примене ова два инструмента могу разликовати, приступ Оквирне конвенције индивидуалним правима и шири приступ културној заштити и унапређењу језика у Повељи, имају за резултат јачање свеукупног законског оквира релевантног за заштиту права на употребу језика припадника националних мањина.

12. Овај Коментар би требало да, уз Оквирну конвенцију, послужи као свеобухватни алат за државе уговорнице, али и за припаднике националних мањина, цивилно друштво и научне установе. Поред тога што даје приказ различитих улога језика као пресудног атрибута мањина који им даје идентитет, с једне стране, и што је важан алат за промовисање пуне и ефективне равноправности и интеграције мултикултурних и језички различитих друштава, с друге стране, циљ Коментара је препознавање кључних изазова са којима се данас суочавају припадници националних мањина у погледу својих права на употребу језика. Као такав, Коментар би требало схватити као живи документ, чије ће се тумачење развијати заједно са процесом мониторинга Оквирне конвенције.

## **ДРУГИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И ИДЕНТИТЕТ**

13. Језик је суштинска компонента за индивидуални и колективни идентитет. За многе припаднике националних мањина, језик је један од кључних фактора њиховог мањинског идентитета и идентификације. Међутим, језик, баш као и идентитет, није статичан, већ се развија током читавог живота појединца. Пуна и ефективна гаранција права на употребу нечијег (мањинског/их) језика подразумева да државни органи дозволе слободну идентификацију лица преко језика, као и да се уздрже од ограничавања личног идентитета његовим стављањем у ригидне језичке категорије. Избор сваког припадника националне мањине да слободно бира да се према њему поступа или не поступа као таквом, мора се поштовати у складу са чланом 3.1 Оквирне конвенције. У овом одељку се разматра димензија права на употребу језика која је у вези са личним/индивидуалним идентитетом и идентитетима, као и сродним правима.

### **1. ЈЕЗИК И ЛИЧНИ ИДЕНТИТЕТ**

#### **1.1. Инклузиван приступ**

14. Државе уговорнице Оквирне конвенције уживају степен дискреције у одређивању обима њене примене. Међутим, одређивање националне или језичке мањине не сме водити произвољном или неоправданом разликовању у поступању са таквим групама.<sup>9</sup>

15. У неколико држава уговорница те групе су поставиле захтеве да желе да буду признате као национална мањина и да уживају заштиту на основу Оквирне конвенције. Саветодавни комитет подстиче надлежне државне органе да следе отворен и инклузиван приступ и да размотре проширење заштите на основу Оквирне конвенције и на групе које нису њом обухваћене.<sup>10</sup> Обим примене конвенције би требало, тамо где је то прикладно, проширити и на недржављане, посебно где искључивање на основу држављанства може довести до неоправданог и произвољног разликовања, као што је то случај са искључивањем припадника националних мањина са пребивалиштем на одређеној територији без држављанства.<sup>11</sup> То је у складу са ширим настојањима на европском нивоу да се развије изнијансиранији приступ за примену критеријума држављанства у заштити националних мањина.<sup>12</sup>

#### **1.2. Слобода избора, припадност на основу вишеструког идентитета и ситуациона припадност**

16. У члану 3.1 Оквирне конвенције одређено је да "сваки припадник националне мањине има право да слободно бира да се према њему поступа или не поступа као таквом и да неће доћи у неповољан положај због таквог опредељења или остваривања права у вези са тим опредељењем". Поштовање принципа слободне самоидентификације је, дакле, од суштинске важности у тумачењу Оквирне конвенције.<sup>13</sup> Док се на језик генерално гледа као на суштински елемент идентитета, језичке способности или њихов недостатак, као и пука употреба језика не смеју се аутоматски везивати за припадност одређеној групи.<sup>14</sup> И обратно, уживање права

<sup>9</sup> Види, на пример, Друго мишљење о Пољској; Прво мишљење о Албанији.

<sup>10</sup> Прво мишљење о Босни и Херцеговини; Друго мишљење о Хрватској.

<sup>11</sup> Види, на пример, Друго мишљење о Руској Федерацији; Треће мишљење о Хрватској.

<sup>12</sup> Види такође Венецијанска комисија, Извештај о недржављанима и правима националних мањина, CDL-AD(2007)001, 18. јануар 2007, усвојен на 69. пленарном заседању Венецијанске комисије 15 - 16. децембра 2006.

<sup>13</sup> Види такође Коментар бр. 1 о образовању Саветодавног комитета.

<sup>14</sup> Мада припадници националних мањина могу често осећати припадност одређеној мањини на основу језичких критеријума, у овом Коментару се не разматрају права лица која припадају језичким мањинама, већ пре свега право на употребу језика припадника националних мањина.

на употребу језика или културних права, не сме зависити од његовог или њеног познавања мањинског језика, нити знања које неко поседује када су у питању други језици.<sup>15</sup>

17. Припадност мањинској групи је ствар личног избора, који се, међутим, мора базирати на неким објективним критеријумима релевантним за идентитет те особе.<sup>16</sup> Избор да се припада некој групи не сме никога довести у неповољан положај. Дужна пажња мора се поклонити слободи избора, посебно када изјашњавање о припадности некој групи није анонимно, када остаје непромењено дуг временски период и када одбијање појединца да се изјасни о својој, на пример, језичкој припадности као једној од претходно утврђених језичких категорија, води до искључивања из одређених политичких или грађанских права.<sup>17</sup> Повезивање лица са одређеном групом на основу видљивих или језичких карактеристика или на основу претпоставке, а без њихове сагласности није у складу са Оквирном конвенцијом.<sup>18</sup>

18. Штавише, особа може имати жељу да се идентификује са неколико група. Феномен припадања већем броју група у ствари је веома чест, на пример, због мешовитих бракова или у случајевима државне сукесије. Појединац се такође може идентификовати на различите начине у различите сврхе, у зависности од значаја идентификације за њега/њу у датој ситуацији. Саветодавни комитет сматра да принцип самоидентификације, на основу члана 3. Оквирне конвенције, такође гарантује могућност припадности већем броју група. То подразумева да, у принципу, неко може тражити права на употребу неколико мањинских језика, докле год су за то испуњени релевантни услови, као што су стварне потребе и/или традиционално пребивалиште, садржани у одговарајућим члановима Оквирне конвенције.<sup>19</sup>

### 1.3. Прикупљање података

19. Саветодавни комитет наглашава важност прикупљања поузданих класификованих података ради ефикасног утврђивања, спровођења и оцене политика које поштују и унапређују права у вези са употребом језика и права лица која припадају различитим групама. Прикупљање, чување и коришћење таквих података мора у потпуности поштовати постојеће стандарде о заштити личних података.<sup>20</sup> Што је важније, државе уговорнице се подстичу да прикупљају податке из најразличитијих извора, поред пописа становништва, као што су званичне и незваничне анкете по домаћинствима или школама и независна истраживања. Приликом тумачења прикупљених података, државни органи морају бити свесни да искуства из прошлости и страх од дискриминације могу навести неко лице да сакрије своју језичку припадност и идентитет.<sup>21</sup> Квантитативни подаци се, дакле, не смеју сматрати јединим средством за добијање поузданих информација приликом утврђивања језичких политика, већ се морају допунити квалитативним социолошким, етнографским и другим научним истраживањима, посебно када трендови указују на смањивање броја лица која говоре одређеним језиком или када се статистички подаци разликују од процена представника националних мањина.

20. Језик као показатељ етничке припадности уведен је у пописе становништва у 19. веку. Под претпоставком да свако лице има доминантан језик, сва лица која су навела више од једног језика, обично су била, за сврхе пописа третирана као једнојезична. Међутим, да би језичке политике одговориле актуелним изазовима, морају признати вишејезичност појединаца, као и друштвену и језичку различитост савремених друштава. Говорници мањинских језика могу често користити и службени(е) језик(е), и обично поседују виши ниво писмености на том

<sup>15</sup> Друго мишљење о Шведској; Друго мишљење о Украјини.

<sup>16</sup> Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и образложење, Н(1995)010, фебруар 1995, члан 35.

<sup>17</sup> Прво мишљење о Италији; Треће мишљење о Кипру.

<sup>18</sup> Прво мишљење о Немачкој; Прво мишљење о Републици Словачкој.

<sup>19</sup> Друго мишљење о Јерменији.

<sup>20</sup> Види, на пример, Конвенцију за заштиту појединаца у погледу аутоматске обраде личних података (ETS бр. 108) и Препоруку Комитета министара Res(97)18 у погледу заштите личних података који се прикупљају и обрађују у статистичке сврхе.

<sup>21</sup> Друго мишљење о Хрватској.

језику. Међутим, то не би требало да их спречава да се идентификују као изворни говорници мањинског језика. Да се говорници мањинских језика не би сводили на једну једину категорију језика, укључујући ону у статистичке сврхе, анкетиранима се у упитницима мора омогућити да наведу више од једног језика. Више понуђених питања и отворене листе алтернативних одговора, без обавезе навођења припадности једној од наведених категорија, од суштинске су важности за обезбеђивање резултата који одражавају избор појединца.<sup>22</sup>

21. Саветодавни комитет охрабрује државне органе да податке прикупљају строго у складу са принципом самоидентификације и препорукама Конференције европских статистичара.<sup>23</sup> Саветодавни комитет охрабрује државне органе да предузимају специфичне иницијативе како би се међу пописивачима на попису нашли припадници мањина, као и лица која говоре релевантним мањинским језицима. Поред тога, упитници и други алати за прикупљање података требало би да се преведу на језике мањина, а представнике мањина би требало консултовати у припремној фази у вези са методама које ће се користити приликом прикупљања података, укључујући питања која се тичу нечије етничке или језичке припадности. Ови принципи се односе на све облике прикупљања података, попут оних који се тичу јавних услуга, социјалних анкета, и других релевантних истраживања у вези са националним мањинама, укључујући сферу приватног живота.

## **2. ПРОМОВИСАЊЕ СУШТИНСКИХ ЕЛЕМЕНАТА МАЊИНСКОГ ИДЕНТИТЕТА, УКЉУЧУЈУЋИ ЈЕЗИК**

22. Саветодавни комитет сматра да би државни органи требало да, у чврстој сарадњи са представницима националних мањина, израде балансиране и кохерентне стратегије за унапређење услова који су за припаднике националних мањина неопходни да би одржали и развили своје културе и очували суштинске елементе свог идентитета, укључујући језик. У мишљењима која се односе на појединачне земље, Саветодавни комитет је на различите начине наглашавао посебну везу између језика и очувања културе, посебно када су у питању бројчано мале националне мањине и аутохтони народи чији су традиција и култура сачувани, између осталог, и захваљујући континуираној употреби њихових језика.<sup>24</sup> Права припадника националних мањина на употребу језика требало би да су јасно дефинисана и адекватно заштићена законима, а њихово спровођење се мора редовно пратити.<sup>25</sup>

23. Државни органи би требало да, у консултацијама са представницима националних мањина, наставе да подржавају пројекте за очување и развој мањинских култура и језика, као и да додељују своју помоћ сходно потребама различитих група, у складу са праведним и транспарентним процедурама доделе.<sup>26</sup> Поред тога, брига припадника националних мањина по питању њиховог права на очување и развој специфичног идентитета и културе мора се ефективно узети у обзир приликом доношења одлука о расподели средстава.<sup>27</sup> Програмима и пројектима у вези са културним активностима националних мањина требало би, кад год је то могуће, руководити уз ангажовање представника мањина и давати објашњења кад год препоруке удружења националних мањина или консултативних тела нису узете у обзир.

<sup>22</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Финској, где припадност (једном) језику, назначена у регистру становништва, такође одређује језик који се користи у дневном боравку за децу у школама.

<sup>23</sup> Економска комисија УН за Европу, Препоруке Конференција европских статистичара за Попис становништва 2010. Припремљено у сарадњи са Статистичким заводом Европске Уније (ЕУРОСТАТ). Економска комисија УН за Европу, Женева (2006): §430-436 о језику.

<sup>24</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Руској Федерацији (интерно).

<sup>25</sup> Треће мишљење о Великој Британији. Друго мишљење о Швајцарској.

<sup>26</sup> Треће мишљење о Јерменији; Треће мишљење о Кипру.

<sup>27</sup> Види такође Коментар бр. 2 Саветодавног комитета о делотворном учешћу.



24. Саветодавни комитет напомиње да спречавање асимилације не захтева само уздржавање од политика јасно уперених ка асимилацији припадника националних мањина у већинско друштво.<sup>28</sup> Оно такође подразумева, као што је то наведено у члану 5.1 Оквирне конвенције, позитивну акцију "да би се створили потребни услови како би припадници националних мањина очували и развијали своју културу и сачували неопходне елементе свог идентитета", укључујући језик. Посебно имајући у виду бројчано мање националне мањине, ова обавеза захтева активно унапређивање и подстицање употребе мањинских језика и стварање свеопштег окружења које је погодно за употребу ових језика, да би се спречило њихово нестајање из јавног живота. Мада асимилација може бити добровољан индивидуални процес, њој обично претходи период културне, друштвене или политичке неравноправности између већинског и мањинског становништва, што затим води пристанку припадника националних мањина да се асимилију.

25. Интеграција, насупрот асимилацији, сматра се легитимним циљем, којем доприносе и већинска и мањинска култура. У овом контексту, она се посматра, као процес друштвене кохезије који с поштовањем прихвата различитост и при томе промовише позитиван осећај припадности свих чланова друштва. Стварање одговарајућих услова за припаднике мањинских група за очување и развој њихових култура и потврђивање њиховог идентитета, сматра се зато суштинским за једно интегрисано друштво.<sup>29</sup> Као двосмеран процес, интеграција захтева признавање и поштовање са обе стране и често може довести до промена у оквиру и већинских и мањинских култура. То подразумева отворен став и спремност на промене већинског становништва да би изразило добродошлицу мањинским културама као фактору обогаћења друштва.

<sup>28</sup> Прво мишљење о Норвешкој.

<sup>29</sup> Прво мишљење о Бугарској; Прво мишљење о Данској; Треће мишљење о Финској.

## **ТРЕЋИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И РАВНОПРАВНОСТ**

26. У складу са чланом 3.2 Оквирне конвенције, права садржана у Конвенцији могу да се остварују појединачно или у заједници са другима. Иако се права мањина по Оквирној конвенцији не сматрају колективним правима, нека од њих, укључујући пре свега право на употребу језика, имају колективну димензију. Такође, будући да израз “у заједници са другима” може обухватати и чланове других мањина или већинско становништво, остваривање ових права има интеркултуралну димензију која подразумева општу климу равноправности и толеранције у друштву (чланови 4. и 6). У овом одељку се разматра та наглашено друштвена димензија права на употребу језика, која се заснива на примени принципа недискриминације и унапређењу ефективне равноправности.

### **1. РАВНОПРАВНОСТ ПРЕД ЗАКОНОМ И ЈЕДНАКА ЗАКОНСКА ЗАШТИТА, ЕФЕКТИВНА РАВНОПРАВНОСТ У СВИМ ОБЛАСТИМА ЖИВОТА**

27. Многи принципи о којима се говори у другим одељцима овог Коментара односе се на ефективно спровођење принципа равноправности пред законом, једнаку законску заштиту и ефективну равноправност у свим областима живота, што је садржано у члану 4. Оквирне конвенције. Саветодавни комитет охрабрује све државе уговорнице да усвоје јасан законодавни оквир у вези са заштитом националних мањина, који би требало, поред подизања свести у погледу посвећености државних органа заштити и унапређивању права припадника националних мањина, да обухвата и посебне одредбе усмерене ка унапређењу ефективне равноправности. У члану 4.2 се објашњава да принцип равноправности не претпоставља једнако поступање и приступ свим језицима и ситуацијама. Напротив, мере за унапређење равноправности морају бити усмерене ка задовољавању специфичних потреба говорника различитих мањинских језика. Говорницима мањинских језика који припадају бројчано мањим мањинама су ради обезбеђивања ревитализације језика у јавном животу можда потребне посебне одредбе, док други мањински језици, у далеко широј употреби, могу захтевати другачије методе унапређивања.

28. Државе уговорнице могу примењивати различите методе за унапређење равноправности и вршење надзора над применом законодавства у погледу равноправности, укључујући оснивање посебних антидискриминационих тела, омбудсмана или других специјализованих институција. Припадници националних мањина морају имати приступ информацијама, где год је то могуће на свом језику, о својим правима, раду антидискриминационих институција и правним лековима који су им на располагању против било ког облика дискриминације, укључујући индиректне облике дискриминације, као и случајеве вишеструке дискриминације.

29. Поред тога, Саветодавни комитет сматра, да би у циљу постизања једнаке заштите пред законом, дискриминаторно поступање такође требало кажњавати законом и санкционисати у свим државама уговорницама. Кривично законодавство би требало да обухвата одредбе које се изричито односе на дискриминацију мотивисану језиком, културом, етничком припадношћу или вером, а судови би требало да их узму у обзир као отежавајућу околност код свих кривичних дела.<sup>30</sup> Говор мржње и подстицање на било какав облик непријатељства на основу етничког, културног, језичког или верског идентитета такође морају бити обухваћени одредбама кривичног закона да би се обезбедило адекватно кажњавање таквих кривичних дела.

30. Саветодавни комитет је често разматрао одређене облике предрасуда и дискриминације са којима се суочавају припадници рањивих група, као што су заједнице Рома. Ради пружања помоћи у борби против такве дискриминације, требало би развити посебне мере за промовисање пуне и ефективне равноправности за лица која припадају рањивим групама, спроводити их и надгледати у тесној сарадњи са представницима група на које се односе. Будући да препреке за уживање пуне и ефективне равноправности обично сежу много даље од језика, Саветодавни

<sup>30</sup> Види, између осталог, Прво мишљење о Албанији.

комитет позива државне органе да свеобухватно реагују на пропагирање стереотипа, дискриминаторно поступање и истинску неправедност припадника рањивих група, као што су Роми, у свим областима живота, да би покушали да промене друштвене ставове према таквим групама. Такви напори могу обухватати, на пример, где је то прикладно, унапређивање коришћења ромског језика.

31. Захтеви у погледу језика које поједине државе уговорнице прописују за добијање приступа запошљавању у јавном сектору или у неким другим случајевима, чак и за добијање држављанства, могу представљати несразмерну препреку да припадници националних мањина уживају једнаке могућности и због тога могу имати индиректан дискриминаторни ефекат. Требало би уложити напоре да се такви захтеви утврде и спроводе на недискриминаторан и транспарентан начин и да обухвате механизме за периодично ревидирање и евалуацију, укључујући њихов утицај на једнаке могућности за припаднике националних мањина. У том контексту, Саветодавни комитет сматра да једноставан приступ квалитетном учењу језика када је(су) у питању службени језик(ци) за припаднике националних мањина може послужити као користан инструмент за смањивање диспаратета и промовисање ефективне равноправности.<sup>31</sup>

## **2. ТОЛЕРАНЦИЈА, МЕЃУКУЛТУРАЛНИ ДИЈАЛОГ И НЕДИСКРИМИНАЦИЈА**

32. Члан 6. Оквирне конвенције примењује се на сва лица која живе на територији државе уговорнице. Ова одредба тиче се друштва као целине и захтева политике које одражавају и промовишу различитост, уклањање препрека и подстицање контаката и сарадње међу људима који припадају различитим групама, посебно у области образовања, културе и медија. Обавеза промовисања толеранције и узајамног разумевања, као и борба против било ког облика дискриминације, на тај начин подржава сва права на употребу језика. Као последица тога и у складу са општим духом двојезичности и вишејезичности садржаним у Оквирној конвенцији,<sup>3</sup> рад Саветодавног комитета базира се на признавању и уважавању значаја вишејезичност у промовисању толеранције и поштовања различитости у друштву.

33. Да би сви били свесни вишејезичног карактера друштва и препознали себе као његов саставни део, језичке политике би требало да обезбеде да сви језици који постоје у друштву буду звучно и визуелно присутни у јавности. У циљу поштовања језика који се мање користе, језичке политике би требало да подстичу употребу различитих језика у јавној сфери, као што су локални административни центри и у медијима. Поред тога, није важно само да они који говоре мањинским језиком науче већински језик, већ и обратно. У складу са принципима садржаним у члану 6. Оквирне конвенције, инклузивне политике у области језика требало би да воде рачуна о потребама свих, укључујући припаднике националних мањина који живе ван својих традиционално насељених подручја, имигранте и недржављане.<sup>33</sup>

### **2.1. Изражавање културне и језичке различитости**

34. Саветодавни комитет је више пута критиковао ситуације у којима нису били промовисани мањинске културе и језици као саставни део већинског друштва, већ више као његов "маргинализован" део. То може довести до изолације мањинских култура и језика и резултирати асимилацијом припадника мањина у већинску културу, која се може посматрати као 'напреднија'. Саветодавни комитет због тога препоручује укључивање мањинских култура као саставног дела општег културног развоја, уз дужно поштовање њихових посебности и позитивног доприноса друштву. Саветодавни комитет посебно позива државне органе да предузму мере за подизање свести јавности у погледу језика и култура припадника националних

<sup>31</sup> Прво мишљење о Летонији.

<sup>32</sup> Види Коментар бр. 1 о образовању, Део 2.1.2.

<sup>33</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Аустрији.

мањина преко наставних планова и програма. То би требало учинити на читавој територији државе уговорнице, а не само у областима традиционално насељеним мањинама. Саветодавни комитет апелује на државне органе да наставе са својим напорима у подизању свести путем медија и у школама ради промовисања и истицања културних и језичких различитости друштава.<sup>34</sup> То би требало да обухвати обуку наставника и државних службеника, укључујући полицију, кроз интеркултуралне и мултикултурне тренинге, укључујући оне које се тичу људских права.<sup>35</sup>

## 2.2. Међусобни односи међу говорницима већинског и мањинског језика

35. Саветодавни комитет је забринут због растућих тензија и подела по питању проблема у вези са језиком, до којих може доћи чак и у друштвима која генерално карактеришу мирни односи међу људима који припадају различитим групама. Саветодавни комитет сматра да је посебно забрињавајуће што се језичке поделе користе у политичке сврхе и представљају као главни узрок подела у друштву, а нетолеранција на основу језичке припадности подстиче у политичком дискурсу. Такав развој догађаја може нанети штету добрим односима у заједници и потрајати деценијама.<sup>36</sup>

36. Дискриминаторне политике и мере, посебно у области образовања, често се правдавају недовољним познавањем службеног(их) језика. У том контексту, Саветодавни комитет осуђује расно мотивисану дискриминацију и сегрегацију Рома и позива на мере којима се промовише једнак приступ учењу ромског језика, као и већинских језика за лица која припадају ромској мањини. Саветодавни комитет такође позива државне органе да усвоје флексибилнији приступ када су у питању припадници ромске мањине који немају држављанство у држави у којој имају пребивалиште. Они би требало да размотре као могућност, да се и њима обезбеде погодности које имају припадници ромске мањине са држављанством, посебно у области образовања.<sup>37</sup>

37. Посебну пажњу требало би посветити језичким препрекама које имају припадници неких мањина, а које се тичу приступа службама, што у неким случајевима може довести до индиректне дискриминације. То може бити случај бројчано малих група чији се говорници служе језиком који је у службеној употреби, националних мањина које су према Оквирној конвенцији ван традиционално насељених подручја, као и говорника језика без правне заштите.

38. Саветодавни комитет поздравља мере које предузимају државни органи у корист интеграције деце миграната и избеглица у школама, а посебно промовисање учења матерњег језика и интеркултуралну наставу; такође их охрабрује да повећају број таквих мера.<sup>38</sup> Саветодавни комитет примећује да деца миграната, између осталог, због језичких баријера, могу да се сусретну са потешкоћама у приступу образовању; то често води до презаступљености у нижим разредима средње школе и мале заступљености у вишим разредима средње школе и високом образовању. Ради унапређења приступа и ефикасне интеграције ове деце у школу, потребне су додатне мере подршке, као што су интензивни часови језика, допунска настава и релевантне информације, као и мере за подизање свести породица. Саветодавни комитет такође поздравља подршку породицама миграната, посебно женама мигранткињама, путем обезбеђивања курсева учења службеног језика, саветодавних услуга и информација.

<sup>34</sup> Треће мишљење о Мађарској.

<sup>35</sup> Прво мишљење о Лихтенштајну.

<sup>36</sup> Треће мишљење о Молдавији; Треће мишљење о Великој Британији; Треће мишљење о БЈР Македонији."

<sup>37</sup> Треће мишљење о Немачкој; Треће мишљење о Италији. Такву праксу, Саветодавни комитет је поздравео у свом трећем мишљењу о Норвешкој и Аустрији.

<sup>38</sup> Треће мишљење о Финској.

39. Саветодавни комитет такође примећује да су неке државе увеле интеграционе уговоре са мигрантима који говоре страни језик. Иако признаје важност језика као алата за интеграцију, он наглашава да интеграција обухвата и већинску и мањинске заједнице и да не би требало несразмерно да се ослања на уложене напоре миграната.<sup>39</sup> У том погледу, Саветодавни комитет је посебно критиковао употребу санкција у контексту интеграционих уговора, као што су ускраћивање социјалне помоћи или необнављање боравишних дозвола и претња протеривањем, будући да сматра да је принуда неадекватна мера за унапређење интеграције.<sup>40</sup> Поред тога, сви предузети кораци морају да омогуће појединцу да очува и развија свој укупан језички репертоар, укључујући матерњи језик. Очување и развој идентитета и културе једне особе - укључујући припадност већем броју група и вишејезичност - морају се поштовати и подржавати не само због њихове значајне когнитивне користи коју имају за појединца, већ и као значајан предуслов за успешну интеграцију у друштво.

<sup>39</sup> Треће мишљење о Лихтенштајну.

<sup>40</sup> Треће мишљење о Аустрији.

## ЧЕТВРТИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И МЕДИЈИ

40. Медији имају важну улогу у погледу права на употребу језика националних мањина. Право на примање и давање информација и идеја на мањинском језику, као што је то утврђено чланом 9. Оквирне конвенције, зависи од ефективних могућности за приступ медијима. Такође, могућност примања и давања информација на језику који неко може у потпуности да разуме и на коме може да комуницира, предуслов је за равноправно и делотворно учешће у јавном, економском, друштвеном и културном животу. Штавише, да би се језик развијао у свим областима и да би служио својим говорницима као свеобухватно средство комуникације, потребно је да буде присутан у јавној сфери, укључујући јавне медије. Присуство мањинских језика у јавним медијима даље јача друштвену кохезију, будући да одражава целокупну инклузивну политику према мањинама, базирану на признавању и подстицању самопризнавања.

### 1. ЈАВНИ МЕДИЈИ

41. Да би јавни радиодифузни сервис рефлектовао културну и језичку различитост која постоји у друштву, мора гарантовати адекватно присуство припадника националних мањина и њихових језика, укључујући бројчано мале националне мањине. То захтева пружање подршке медијима и програмима за националне мањине, програмима националних мањина и о националним мањинама, на мањинском и већинском језику, као и у двојезичном или вишејезичном формату. Интересовања и питања од важности за мањине такође би требало емитовати на јавном радиодифузном сервису, а не издвајати у пригодним програмима, а већинске медије би требало ангажовати у широј политичкој расправи од интереса за припаднике мањина.<sup>41</sup> У том правцу, требало би уложити напоре да се у програмима јавног сервиса ангажују и задрже новинари који припадају мањинама и да се мањинама обезбедити заступљеност у одборима за емитовање. Поред тога, припадници националних мањина требало би да учествују у припреми емисија на мањинском језику да би се обезбедило да овакви програми адекватно одражавају интересовања и питања од важности за мањинске заједнице. Трбало би водити рачуна да се производе квалитетни програми на мањинским језицима, привлачни за ширу публику и обезбедити њихово емитовање у прикладним терминима.<sup>42</sup>

42. Будући да емитовање на мањинским језицима често захтева додатне напоре у погледу превођења и развоја адекватне терминологије, у буџету се морају обезбедити средства за такве програме.<sup>43</sup> Приступ организација националних мањина и медија државном финансирању мора се олакшати предвиђањем изузетака од општих критеријума, као што су минимално поље покривености или емитовања или специфични услови за учешће на тендерима.<sup>44</sup> Посебну пажњу би требало поклонити потребама бројчано малих мањина или посебно рањивих група, као што су ромске заједнице, које обично имају веома ограничен приступ медијима на свом језику и које немају довољно квалификованих новинара обучених да раде на мањинском језику. Када медији имају централну улогу у актуелном процесу језичке ревитализације, потребна је одлучна јавна подршка. Државни органи би требало да обезбеде већа финансијска средства за организације или медијске куће које представљају националне мањине, да би се пажња већинског становништва усмерила ка њиховом идентитету, језику, историји и култури.

43. Саветодавни комитет напомиње да је неколико земаља усвојило велике квоте за емитовање на службеном(им) језику(цима). Мада признаје легитимитет циља промовисања службеног(их) језика, Саветодавни комитет у својим налазима стално наглашава да би требало установити посебне одредбе којима се обезбеђује гарантовање права на употребу језика припадника националних мањина, на пример, флексибилнијом применом таквих квота или изузимањем

<sup>41</sup> Треће мишљење о Хрватској.

<sup>42</sup> Друго мишљење о Румунији.

<sup>43</sup> Треће мишљење о Мађарској.

<sup>44</sup> Треће мишљење о Руској Федерацији (интерно); Треће мишљење о Аустрији.

подручја у којима мањинске заједнице живе у знатном броју.<sup>45</sup> Наметање језичких квота никада не сме подразумевати одређивање садржаја и у потпуности мора поштовати слободу медија. Ради уважавања таквих квота, приликом додељивања државних финансијских средстава за медије на мањинским језицима, требало би узети у обзир трошкове превођења или титловања.

44. Штавише, важно је напоменути да се у члану 6. Оквирне конвенције експлицитно позива на акцију у области медија за промовисање толеранције и међукултурног дијалога у друштву, као и за унапређење друштвене кохезије. Саветодавни комитет стално наглашава важну улогу медија у промовисању толеранције и поштовања различитости и критикује медије када је реч о пристрасном извештавању које подстиче међуетничке сукобе.<sup>46</sup> У овом контексту је важно обезбедити успостављање регулаторних тела за промовисање етичког новинарства, укључујући циљане обуке и активности за подизање свести; у овим телима морају бити и представници мањина и она се морају редовно консултовати са мањинским заједницама.

## 2. ПРИВАТНИ МЕДИЈИ

45. Саветодавни комитет оцењује да приватни и јавни медији у заједницама имају веома важну улогу у остваривању права на употребу језика припадника националних мањина и поздравља допринос приватних медија у областима интеграције и општег уважавања културне различитости у друштву.<sup>47</sup> С обзиром на конкурентност приватних медија, државни органи би требало да размотре давање субвенција медијима у приватном власништву и медијима заједница, на пример путем финансирања и додељивања фреквенција, да би се повећао приступ и присуство медија посебно бројчано малих мањина и њихових језика. Посебну пажњу у том смислу требало би поклонити специфичним потребама руралних и удаљених подручја у којима припадници националних мањина традиционално живе или их има у знатнијем броју.

46. Што се тиче примене квота службеног језика у медијима у приватном сектору, Саветодавни комитет сматра да би посебну пажњу требало поклонити обезбеђивању тога да се приватне иницијативе не ограничавају без потребе и да језичке квоте не ометају стварање или наставак рада медија на мањинском језику.<sup>48</sup> Саветодавни комитет је мишљења да је примена квоте за службени језик од 75% у медијима у приватном сектору у супротности са чланом 9.3 Оквирне конвенције.<sup>49</sup> Негативне последице са којима се суочавају медији на мањинским језицима могу обухватати ограничење времена емитовања, повећане трошкове због превођења или титловања на службеном језику, па чак понегде, и казне за кршење законских одредби у овој области.

## 3. ШТАМПАНИ МЕДИЈИ

47. Док члан 9.3 садржи углавном негативну обавезу да *се не омета* оснивање и коришћење штампаних медија, Саветодавни комитет у многим мишљењима у вези са појединим земљама наглашава посебну важност коју они имају за припаднике националних мањина.<sup>50</sup> У служби важних и традиционалних средстава за примање информација и вести, посебно за старије чланове мањинских заједница на које се то односи, издања штампана на мањинском језику такође имају велику симболичку вредност и вредност 'знамења' за заједницу као целину, будући да потврђују постојање језика у јавној сфери. Поред тога, Саветодавни комитет стално напомиње да мањинске

<sup>45</sup> Друго мишљење о Украјини.

<sup>46</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Украјини (интерно); Треће мишљење о Руској Федерацији (интерно).

<sup>47</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Аустрији.

<sup>48</sup> Треће мишљење о Молдавији.

<sup>49</sup> Друго мишљење о Украјини.

<sup>50</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Финској.

заједнице сматрају своја штампана гласила на мањинском језику важним средством за очување и развој сопствене специфичне културе и језика у већинском друштву. Саветодавни комитет због тога наглашава потребу да се таква издања, која су често због малих тиража комерцијално неисплатива, подрже будући да се њихов посебан значај за мањинску заједницу не може заменити савременим и електронским медијима. Државе уговорнице се охрабрују да обезбеде да се општа правила у вези са субвенционисањем штампе, која обично обухватају услове попут најмањег тиража или дистрибуцију широм земље, не примењују на штампана гласила на мањинском језику која највероватније никада не би испунила те услове.<sup>51</sup> Када се субвенције и подршка за штампане медије на мањинским језицима обезбеде, требало би их додељивати у складу са јасним и транспарентним процедурама и уз пуно уважавање слободе изражавања.

#### **4. ТЕХНОЛОШКИ НАПРЕДАК У МЕДИЈИМА И УТИЦАЈ НА МАЊИНЕ**

48. Као и понуда програма на мањинским језицима у медијима приватног сектора, понуда публикација на мањинским језицима на интернету стално расте. Електронски медији често имају важну улогу у ширењу информација на мањинским језицима. Иако не замењују традиционалне штампане медије, они се ипак морају узети у обзир када се даје подршка медијској продукцији на мањинским језицима. Још важније, постоји потреба за професионалном и финансијском подршком за одржавање интернет страница и појачаном обуком новинара који раде за електронске медије на мањинским језицима.<sup>52</sup>

49. Технички и технолошки развој у области медија, укључујући друштвене мреже, пружају многе могућности, али такође могу постати препрека у приступу медијима на мањинским језицима, у зависности од тога како се ове промене уводе и колико их подржавају одређене интересне групе. Морају се узети у обзир посебне потребе и интересовања мањинских заједница, на пример, приликом промене фреквенција.<sup>53</sup> Будући да је расположивост земаљских фреквенција ограничена, број канала за емитовање може се мултиплицирати дигитализацијом. Међутим, од суштинске је важности да напредак у дигитализацији медија не ограничи могућност припадника националних мањина да добију медије на свом језику. Увођење нових технологија такође може олакшати пријем програма на језицима мањина који се производе у другим, често суседним земљама, као што се подстиче чланом 17. Оквирне конвенције. Међутим, то не би смело да буде замена за програме произведене на локалном нивоу, који природно, боље испуњавају потребе и интересе мањинских заједница.<sup>54</sup>

#### **5. ФИЛМСКА/МУЗИЧКА ИНДУСТРИЈА И МАЊИНСКИ ЈЕЗИЦИ**

50. Домаћи филмови или музика на мањинским језицима такође могу имати важну улогу у повећању угледа и присуства мањинских језика у јавној сфери и подједнако се штите одредбама члана 9. Оквирне конвенције. Саветодавни комитет, на пример, сматра да државни органи не смеју постављати претеране захтеве у смислу синхронизације, пост-синхронизације или титловања на службени језик, пошто би то могло несразмерно ометати продукцију и пројекцију филмова на мањинским језицима.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Аустрији; Треће мишљење о Финској.

<sup>52</sup> Треће мишљење о Кипру.

<sup>53</sup> Треће мишљење о Републици Словачкој.

<sup>54</sup> Треће мишљење о Немачкој; Треће мишљење о Молдавији.

<sup>55</sup> Друго мишљење о Украјини.



## **ПЕТИ ДЕО: УПОТРЕБА ЈЕЗИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ЈАВНЕ И ПРИВАТНЕ СВРХЕ**

### **1. УПОТРЕБА ЈЕЗИКА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ЈАВНЕ СВРХЕ, У УПРАВНОМ И СУДСКОМ СИСТЕМУ**

51. Права на употребу језика могу бити делотворна само ако се уживају у јавној сфери. У члану 10. Оквирне конвенције садржани су главни принципи који се тичу права на употребу мањинских језика, усмено и у писаном облику, у приватне и јавне сврхе, укључујући - под одређеним условима - и односе са органима државне управе. С обзиром на значај овог права, од суштинске је важности да се све одлуке у вези са језичким политикама и уживањем права на употребу језика доносе у консултацијама са представницима мањина, да би се обезбедило да се питања од значаја за припаднике националних мањина ефективно и прописно узимају у обзир.

#### **1.1. Закони о службеној употреби језика или закони о 'државним језицима'**

52. Право на употребу језика, приватно и јавно, усмено и у писаном облику, слободно и без ометања, сматра се једним од главних средстава за афирмисање и очување језичког идентитета. Поред тога што се право на употребу мањинског језика никада не сме довести у питање, чланом 10.1 такође се ограничава мешање државе приликом коришћења мањинског језика у јавној сфери, као што су јавна места и у присуству других. Законодавство о службеној употреби језика може ограничити коришћење мањинских језика само у случајевима када активности приватних предузећа, организација или институција угрожавају легитимни јавни интерес, попут јавне безбедности, јавног здравља, заштите права потрошача и запослених или безбедност на радном месту. Нужност и пропорционалност било које такве мере морају се утврдити, а права и интереси појединаца на које се то односи морају се узети у обзир у сваком појединачном случају. Концепт легитимног јавног интереса мора се, дакле, уско тумачити. Што се тиче права потрошача, на пример, импликације у погледу безбедности и здравља (као када су у питању лекови) превладаће над питањем предности коју већина потрошача даје службеном језику.

53. Државе уговорнице могу усвајати законе који су усмерени ка јачању и заштити службеног(их) језика.<sup>56</sup> Међутим, овај легитимни циљ мора се остваривати на начин који је у складу са правима садржаним у члановима 10. и 11. и другим релевантним одредбама Оквирне конвенције и њеним општим духом подстицања толеранције и узајамног разумевања у оквиру једног друштва. С обзиром на експлицитно право садржано у члану 10.1 да припадници националних мањина имају право да свој језик користе слободно и без ометања, државни закони о службеној употреби језика нарочито не смеју кршити права лица у сфери приватности. Мере усмерене ка промовисању службених језика морају се спроводити уз поштовање идентитета и језичких потреба припадника националних мањина. Државни органи зато морају тежити успостављању одговарајуће равнотеже између заштите службеног(их) језика и права на употребу језика припадника националних мањина. У том смислу, мере усмерене ка промовисању и стимулисању много су ефикаснији приступ проширивању знања и употребе службеног(их) језика од стране целокупног становништва него било који облик принуде.

54. Неке државе уговорнице су установиле и спровode казнене мере, као што су новчане казне или повлачење професионалних лиценци да би наметнуле употребу службеног(их) језика.<sup>57</sup> Саветодавни комитет сматра да санкције било које врсте за непоступање у складу са одредбама закона о државним језицима, морају строго поштовати границе пропорционалности и постојања јасно представљеног, легитимног и превасходног јавног интереса. У том погледу, Саветодавни комитет сматра да пука законска могућност одређивања новчаних казни, било да су у питању правна лица или samozапослена физичка лица, за коришћење њиховог мањинског језика у

<sup>56</sup> У великом броју земаља, службени језик (како је то одређено чланом 14.3 Оквирне конвенције и Објашњењу) назива се 'државни језик' и подразумева важну функцију коју језик има за идентификацију државе.

<sup>57</sup> Треће мишљење о Републици Словачкој; Прво и Друго мишљење о Естонији..

приватној сфери, није у складу са одредбама Оквирне конвенције. У супротности са Оквирном конвенцијом је и наметање система контроле употребе језика у приватном сектору, јер несразмерно може задрти у сферу приватности појединца.<sup>58</sup>

## **1.2. Употреба мањинских језика у односима са органима управе у областима традиционално или у знатном броју насељеним припадницима националних мањина**

55. У члану 10.2 одређени су услови под којима се мањински језици такође могу користити у односима са органима државне управе. Ова употреба је без штете по службени(е) језик(е). Мада државе имају ограничено право да по сопственом нахођењу одређују области у којима припадници националних мањина живе "у знатном броју", имају и дужност да утврде јасне критеријуме шта се подразумева под "довољним бројем" или "довољно великим бројем."<sup>59</sup> Могућност употребе мањинских језика у пословима са органима управе у свим областима у којима су испуњени критеријуми из члана 10.2 Оквирне конвенције, не смеју се оставити искључиво на одлучивање локалним надлежним органима. Да би се обезбедило равноправно уживање овог права, важно је утврдити јасне и транспарентне процедуре о томе како и када увести употребу мањинских језика, укључујући њихов писани облик.

56. Будући да су за остваривање права из члана 10.2 пресудна два главна критеријума (довољан број *или* традиционално насељене области), они се такође примењују на области у којима живи релативно мали проценат припадника националних мањина, под условом да припадници националних мањина *традиционално* насељавају та подручја, уколико то захтевају, и када такав захтев одговара реалним потребама. Државе уговорнице би требало пажљиво да размотре захтев и процене постојеће потребе у географским областима у којима су припадници националних мањина насељени у знатном броју или која традиционално насељавају, узимајући у обзир специфичну локалну ситуацију.<sup>60</sup> 'Потреба' у овом контексту не значи немогућност припадника националних мањина да говоре службеним језиком и последично томе, зависност од услуга на мањинском језику. Претња по функционалност мањинског језика као алата за комуникацију у датом региону, довољна је да представља 'потребу' у смислу члана 10.2 Оквирне конвенције.<sup>61</sup> Да би се службе на језику мањине одржале, морају постојати мере заштите и када језик није у широкој употреби, будући да у супротном може нестати из јавне сфере. Поред тога, државе уговорнице не би требало да доносе одлуке о постојању довољне тражње на основу расправа одржаних у телима у којима припадници националних мањина нису заступљени у довољном броју.<sup>62</sup>

57. Нумерички прагови не смеју бити непотребна препрека за службену употребу одређених мањинских језика у областима која насељавају припадници националних мањина, било традиционално или у знатном броју. Посебно, захтев да мањинска група представља бар половину становништва једног округа да би се дозволила употреба мањинског језика у контактима са локалним органима управе, није у складу са Оквирном конвенцијом.<sup>63</sup> Тамо где постоје прагови, не смеју се ригидно примењивати, већ треба поступати флексибилно и опрезно.<sup>64</sup> Саветодавни комитет је поздравео флексибилност коју су показали неки руководиоци локалних самоуправа у примени крутих законских одредби које се тичу употребе мањинских језика и примере где се у пракси прихвата комуникација и кореспонденција на мањинским језицима, чак и када се одговори у писаном облику достављају на службеном језику.<sup>65</sup> Све у свему, Саветодавни комитет подстиче државе уговорнице да пажљиво размотре утврђивање прагова за одређивање области које припадници

<sup>58</sup> Прво мишљење о Летонији.

<sup>59</sup> Прво мишљење о Јерменији.

<sup>60</sup> Прво мишљење о Бугарској.

<sup>61</sup> Прво мишљење о Холандији.

<sup>62</sup> Прво мишљење о Италији.

<sup>63</sup> Друго мишљење о Босни и Херцеговини.

<sup>64</sup> Види Треће мишљење о Републици Словачкој с обзиром на праг од 20% .

<sup>65</sup> Треће мишљење о Естонији.

националних мањина насељавају у знатном броју, и поздравља мере које државни органи предузимају да та ограничења по потреби смање.

58. Саветодавни комитет подстиче максималну примену могућности предвиђених законом да се дозволи употреба мањинских језика у контактима са органима државне управе на локалном нивоу и у образовању. Државни органи би требало да подржавају и активно подстичу такве мере, стварањем окружења које је погодно за употребу мањинских језика, укључујући додељивање неопходних финансијских и људских ресурса.<sup>66</sup> У том контексту, државни органи се такође позивају да пажљиво размотре положај оних националних мањина и језичких заједница, чији чланови живе у знатном броју ван својих традиционалних територија (често у главним градовима). Саветодавни комитет је у том погледу нагласио да су услови из члана 10.2 испуњени докле год постоје захтеви за њима, а припадници националних мањина тамо живе у знатном броју.<sup>67</sup>

### **1.3. Право на информисаност у кривичном поступку**

59. У складу са чланом 10.3 Оквирне конвенције, сваки припадник националне мањине има право да у току кривичног поступка буде обавештен/а о разлозима хапшења и о карактеру и узроцима оптужбе против њега/ње на језику који он/она разуме. Ова права такође гарантују чланови 5. и 6. Европске конвенције о људским правима. Међутим, Саветодавни комитет стално напомиње да се, упркос постојања адекватних законских одредби, ово право често систематски не остварује због неадекватних финансијских ресурса и/или због недостатка квалификованих преводиоца. То је посебно случај када су у питању језици бројчано малих мањина. Саветодавни комитет стално подстиче државне органе да предузимају све неопходне мере да обезбеде да се права националних мањина на употребу језика у судском систему у потпуности заштите, укључујући ту истражне радње и радње које претходе поступку.<sup>68</sup> Поред тога, Саветодавни комитет поздравља гарантовано право на превођење на мањински језик, не само у контексту кривичног поступка, већ и у парничним и управним поступцима.<sup>69</sup>

### **1.4. Писмо језика националних мањина**

60. Члан 10. не разматра питање избора писма одвојено од права на употребу мањинског језика. Саветодавни комитет посматра писмо као саставни део језика и позива државе уговорнице да не праве разлику између та два појма нити да одређују посебна правила. Штавише, Саветодавни комитет сматра да би, у случајевима у којима употреба језика не подразумева опхођење са државним органима, избор писма, по правилу, требало оставити појединцима на које се оно односи по њиховом нахођењу и не подвргнути га ниједном нормативном ограничењу.<sup>70</sup>

## **2. КОРИШЋЕЊЕ МАЊИНСКИХ ЈЕЗИКА: ЛИЧНА ИМЕНА, НАЗИВИ МЕСТА И ТОПОГРАФСКА ОБЕЛЕЖЈА**

### **2.1. Лична имена и патроними**

61. Право на употребу личног имена на мањинском језику и његово службено признавање је основно језичко право, уско повезано са личним идентитетом и достојанством, а Саветодавни комитет га је наглашавао у бројним мишљењима у вези са појединим земљама.<sup>71</sup> Државе уговорнице морају обезбедити појединцима да не наилазе на препреке или притисак у

<sup>66</sup> Треће мишљење о Словенији; Друго мишљење о Швајцарској.

<sup>67</sup> Треће мишљење о Финској; Прво мишљење о Норвешкој.

<sup>68</sup> Прво мишљење о Републици Чешкој.

<sup>69</sup> Прво мишљење о Грузији; Друго мишљење о Румунији.

<sup>70</sup> Друго мишљење о Руској Федерацији; Треће мишљење о Руској Федерацији (интерно).

<sup>71</sup> Види, на пример, Друго мишљење о Литванији; Треће мишљење о Финској.

погледу коришћења и признавања својих имена на сопственом језику. То значи да надлежни државни службеници, попут оних који издају изводе из матичних књиге рођених, морају бити свесни својих обавеза. Иако текст одредбе омогућава државама уговорницама да га примењују у оквиру властитих околности и правног система, требало би да постоји јасан законодавни оквир у складу са међународним стандардима и да се на исти начин примењује.

62. У случајевима у којима су припадници националних мањина морали да промене или да одустану од својих имена, чланом 11. Оквирне конвенције се захтева да би требало омогућити да се у пасошима, личним документима и изводима из матичних књига рођених дода и њихов оригиналан облик. До уписа би требало да дође на захтев лица које је у питању или његових/њених родитеља.<sup>72</sup> Захтев за подношење документованог доказа у том смислу, у пракси не би требало претерано да ограничава право да се оригинални облици имена налазе у личним документима, нити би трошкови за то требало да буду превисоки.<sup>73</sup> Државни органи могу, у складу са чланом 11, захтевати да лични документи садрже фонетску транскрипцију личног имена и презимена на званичном писму, уколико они садрже страна слова. Међутим, транскрипција би требало да буде што тачнија и да не одступа од суштинских елемената мањинског језика, као што су писмо и граматика. Поред тога, Саветодавни комитет очекује да се право на службено признавање имена и презимена на мањинским језицима увек у потпуности поштује.<sup>74</sup> Нове технологије олакшавају коришћење дијакритичких знакова и писама. Државе уговорнице се, дакле, охрабрују да искористе све техничке могућности како би у потпуности и ефективно гарантовале права из члана 11. Оквирне конвенције.<sup>75</sup>

63. До проблема може доћи због сукоба језичких традиција, на пример, приликом утврђивања суфикса женских имена после удаје, што се може пренети на имена деце. Саветодавни комитет поздравља законодавство које дозвољава могућност уписа презимена у регистре без женског суфикса, која захтевају језичка граматичка правила неких словенских језика, и насупротив томе, законодавство које дозвољава словенски суфикс, у земљама које обично немају такву праксу, следећи правило деklinације мушких и женских имена и презимена.<sup>76</sup>

## 2.2. Информације приватног карактера видљиве за јавност

64. Одредбе које неоправдано ограничавају употребу мањинског језика (саме по себи или као додаток службеном језику) у рекламама и приликом оглашавања, ознакама и другим информацијама приватног карактера видљивим за јавност, нису у складу са чланом 11.2 Оквирне конвенције. У вези са тим, Саветодавни комитет подсећа да се израз "приватног карактера" у члану 11. Оквирне конвенције односи на свако коришћење мањинског језика које није службено, укључујући, на пример, ознаке, постере или рекламе. Саветодавни комитет такође поздравља мере за подизање видљивости мањинских језика и историје на мапама.<sup>77</sup>

## 2.3. Јавне ознаке

65. У члану 11.3 Оквирне конвенције је одређено да ће топографски знаци намењени јавности бити исписани на мањинским језицима у областима традиционално насељеним "знатним бројем припадника националне мањине". Услови су, дакле, строжији од оних садржаних у члану 10.2, јер насељеност мора бити и традиционална и у знатном броју. Као у члану 10.2, минималан проценат за то није одређен. Транспарентне процедуре за утврђивање јасних критеријумима шта је то "знатан број" морају одредити државе уговорнице, на пример, у виду прагова. Иако

<sup>72</sup> Прво мишљење о Литванији; Прво мишљење о Украјини.

<sup>73</sup> Прво мишљење о Летонији.

<sup>74</sup> Прво мишљење о Азербејџану; види у том контексту такође одлуку УНХРЦ *Рајман против Летоније*, где је Комитет разматрао промену личног имена у складу са летонијским граматичким правилима као повреду Међународне конвенције о грађанским и политичким правима.

<sup>75</sup> Треће мишљење о Финској; Друго мишљење о Пољској.

<sup>76</sup> Прво мишљење о Републици Чешкој; Треће мишљење о Немачкој.

<sup>77</sup> Треће мишљење о Немачкој.

државе могу слободно одређивати прагове, то се не сме спроводити на начин који представља несразмерну препреку када су у питању одређени мањински језици. На пример, Саветодавни комитет је утврдио да захтев за апсолутном или релативном већином у градским, општинским или локалним заједницама забрињава у смислу усклађености са чланом 11. Оквирне конвенције.<sup>78</sup> Релативно флексибилан текст ове одредбе потиче од жеље да се, с дужном пажњом, узму у обзир специфичне околности које преовладавају у различитим државама уговорницама. Поред тога, члан 11.3 такође, по потреби, узима у обзир постојеће споразуме са другим државама, иако, без успостављања обавезе за државе да закључују такве споразуме.<sup>79</sup>

66. Саветодавни комитет увек поздравља смањивање прагова. Пошто се члан 11.3 Оквирне конвенције односи на области која су "традиционално насељене" знатним бројем припадника националних мањина, демографску структуру тих подручја би требало пратити одређено време како би се осигурало да скорије тенденције у погледу асимилације не иду против очувања мањинског језика.<sup>80</sup> Дакле, државни органи би требало да тумаче и примењују законодавство на флексибилан начин, без исувише строгог ослањања на захтеве за одређивање прагова.

67. У члану 11.3 Оквирне конвенције се захтева да се у погледу постављања ознака на језицима мањина обезбеди јасна и недвосмислена законодавна основа. Није довољно одобрити такву пракса саму по себи, а законски је не подржати.<sup>81</sup> Безбедност у саобраћају на путевима или коришћење различитих писама не могу се користити као аргументи против двојезичних ознака.<sup>82</sup> Напротив, двојезичне ознаке би требало промовисати, јер шаљу поруку да на датој територији различите групе становништва живе у хармонији.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Прво мишљење о Босни и Херцеговини; Друго мишљење о Пољској.

<sup>79</sup> Види Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и образложење, Н(1995)010, фебруар 1995, став 70.

<sup>80</sup> Треће мишљење о Аустрији.

<sup>81</sup> Прво мишљење о Грузији.

<sup>82</sup> Прво мишљење о Данској.

<sup>83</sup> Треће мишљење о Италији.

## ШЕСТИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И ОБРАЗОВАЊЕ

### 1. ПРИСТУП ОБРАЗОВАЊУ

68. Чланом 12. Оквирне конвенције, од држава уговорница се захтева посвећеност промовисању једнаког приступа образовању на свим нивоима за припаднике националних мањина.<sup>84</sup> Међутим, језик може бити значајан 'контролни фактор' и због тога се сматра пресудним елементом у приступу свим нивоима образовања. Неповољан положај и дискриминација могу бити резултат искључивања мањинских језика из образовања, недостатка одговарајућих могућности да се учи на мањинском језику(цима) или да се учи језик(ици) и сегрегације због језика или сегрегације која се правда језиком у 'специјалним школама' или 'специјалним одељењима'.<sup>85</sup> У поређењу са званично прописаним наставним програмима, наставни план и програм у таквим одељењима може се често знатно редуковати у погледу обима, тежине и квалитета. Недостаци су видљиви у високим стопама неписмености, малом проценту уписа, високим стопама напуштања школе, искључивању из школа, као и у приметној подзаступљености припадника националних мањина у средњем и високом образовању. Иако је Саветодавни комитет посебно забринут због положаја Рома, развој политика у области инклузивног образовања захтева општу пажњу.

69. Државни органи такође морају узети у обзир демографски развој, будући да припадници националних мањина могу мигрирати ван подручја која традиционално насељавају (види коментаре у вези члана 10.2). Очување локалних мрежа школа на мањинском језику би требало гарантовати, а припадницима националних мањина који живе ван традиционално насељених области, тамо где је то изводљиво и где живе у знатном броју, требало би омогућити да уче свој језик или да имају наставу на свом језику.<sup>86</sup> Будући да се испуњавање услова одређених чланом 14 у погледу захтева за образовањем на мањинском језику и знатног броја припадника националних мањина на одређеним подручјима може разликовати, мере које предузимају државе чланице за понуду образовања на мањинском језику требало би флексибилно утврдити како би се добро прилагодило датој ситуацији.<sup>87</sup> За мањинске језике које говори само мали број лица, можда постоји посебна потреба за ревитализацијом језика, на пример путем отварања одвојених одељења или путем језичке имерзије. Функције и потребе различитих језика и говорника тих језика морају се, дакле, проценити да би се утврдила 'тражња' у складу са чланом 14.2. Поред тога, захтеви за учењем мањинског језика морају се третирати на равноправан начин, а одбијање захтева требало би да прати могућност законског преиспитивања.<sup>88</sup> Језичке вештине у оквиру заједнице говорника мањинских језика, могу се разликовати. Међутим, неприхватљиво је да се ученицима забрањује приступ образовању на мањинском језику због недовољног познавања језика.

### АДЕКВАТНЕ МОГУЋНОСТИ ЗА НАСТАВУ НА МАЊИНСКИМ ЈЕЗИЦИМА И УЧЕЊЕ МАЊИНСКИХ ЈЕЗИКА

#### 2.1. ОТВОРЕН И ИНКЛУЗИВАН ПРИСТУП МАЊИНСКИМ ЈЕЗИЦИМА У ОБРАЗОВАЊУ

70. Државни органи се подстичу да усвоје детаљне законске гаранције за заштиту и промовисање мањинских језика у формалном и неформалном образовању и да редовно прате спровођење законских одредаба у пракси. Саветодавни комитет поздравља мере које проширују гаранције садржане у члану 14. на друге групе, као и образовање које обухвата додатне мањинске језике. Посебна пажња се мора посветити језицима бројчано малих мањина, као што су аутохтоне мањине,

<sup>84</sup> Саветодавни комитет је посветио свој Коментар бр. 1 образовању на основу Оквирне конвенције, види фусноту 3.

<sup>85</sup> Треће мишљење о Хрватској. Види такође *Д.Х. и остали против Републике Чешке*, захтев бр. 57325/00, пресуда од 13. новембра 2007, <http://www.echr.coe.int/echr>.

<sup>86</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Немачкој; Треће мишљење о Аустрији.

<sup>87</sup> Види такође Коментар бр. 1 Саветодавног комитета о образовању.

<sup>88</sup> Друго мишљење о Украјини.

будући да су њихови језици често посебно угрожени.<sup>89</sup> Државе уговорнице би такође требало да размотре проширивање гаранција на географски дисперзивне мањине и њихове језике, као што је ромски језик.<sup>90</sup>

71. Саветодавни комитет цени чињеницу да се настава на мањинском језику често нуди као одговор на захтев са локалног нивоа и због тога подстиче редован мониторинг таквих захтева. Искључиво пасиван приступ државних органа није, дакле, адекватан одговор; захтеве за образовањем на мањинском језику би, у ствари, требало подстицати подизањем свести код родитеља и младих, као и промовисањем постојећих могућности за учење мањинског језика. Родитељима припадницима националних мањина, мора се омогућити да на основу информација праве изборе о језичком образовању своје деце.

72. Право на учење и развој мањинског језика, како је одређено чланом 14.1 Оквирне конвенције, није повезано само са очувањем идентитета појединаца, већ такође чини значајну базу за развој индивидуалног језичког репертоара и изучавање додатних језика.<sup>91</sup> Могућност образовања на мањинском језику такође може бити значајан фактор у обезбеђивању једнаке доступности образовања и давању доприноса пуном и делотворном учешћу у друштву. Па ипак, као што је наглашено у члану 14.3, подједнако је важно одговарајуће учење службеног(их) језика, будући да тај недостатак озбиљно ограничава могућности припадника националних мањина да делотворно учествују у јавном животу и може спречити приступ универзитетском образовању.<sup>92</sup> Могућности избора између учења службеног(их) језика и језика националне мањине не би требало да се узајамно искључују, а државни органи би требало да охрабрују вишејезичне и двојезичне моделе образовања, који су привлачни и за децу која припадају већинском становништву и за децу припадника мањина и који задовољавају потребе деце која одрастају као билингвална или су из 'мешовитих' породица.<sup>93</sup> Двојезично или вишејезично образовање отворено за ученике свих језичких група, укључујући мањине и већину, може сем значајних когнитивних користи за појединце, допринети интеркултуралном разумевању и сарадњи.

73. Могућности наставе и учења мањинских језика се разликују с обзиром на специфичне параметре локалних ситуација: двојезичне и вишејезичне школе могу понудити наставу на мањинском језику паралелно са наставом на службеном језику; одељења на мањинском језику могу бити обухваћена државним образовним системом; или могу постојати приватне школе на мањинском језику или 'часови недељом' које организују заједнице, са или без помоћи суседних држава или државе уговорнице.<sup>94</sup> Саветодавни комитет подстиче инклузију мањинских језика у државни школски систем и у обавезни наставни план и програм, укључујући језике бројчано малих мањина. Школе би такође требало да понуде наставу на ромском језику и учење ромског језика, где је то прикладно.<sup>95</sup> Посебна пажња у овом контексту, посвећена је Оквирном наставном плану и програму за ромски језик, који је израдио Савет Европе.<sup>96</sup> Поред тога, Саветодавни комитет такође поздравља приватне иницијативе или иницијативе заједнице, које подржавају државни органи.

74. По питању могућности учења мањинског језика могу се појавити бројни специфични проблеми који укључују недовољан број наставних сати за учење мањинског језика или на мањинском језику или организовање часова ван редовних школских часова, високе бројчане прагове за увођење часова на мањинском језику, недостатак наставника, наставе или наставних материјала, или пак недовољну расположивост учioniца због затварања или спајања сеоских школа. То покреће питања

<sup>89</sup> Треће мишљење о Руској Федерацији (интерно).

<sup>90</sup> Друго мишљење о Шпанији.

<sup>91</sup> Високи комесар ОЕБС за националне мањине, Препоруке из Хага, 1996.

<sup>92</sup> Види, на пример, Прво мишљење о Грузији.

<sup>93</sup> Прво мишљење о Србији и Црној Гори; Прво мишљење о Норвешкој.

<sup>94</sup> Види такође Коментар бр. 1 Саветодавног комитета о образовању.

<sup>95</sup> Треће мишљење о Мађарској; Треће мишљење о Кипру; Треће мишљење о Хрватској; Друго мишљење о Пољској.

<sup>96</sup> *A Curriculum Framework for Romani (Оквирни наставни план и програм за ромски језик)*. Одсек за политику употребе језика, Савет Европе, Стразбур, 2008, припремљено у сарадњи са Европским форумом за Роме и номадске народе.

усклађености са чланом 14.2, чак и у случајевима у којима државни органи организују и финансирају превоз до алтернативних школа.<sup>97</sup> Представници националних мањина морају бити посебно ефективно консултовани у погледу свих промена у вези са реформама образовања или децентрализацијом, будући да оне често директно и негативно утичу на могућности образовања на мањинском језику. У случајевима спајања школа, могу се, на пример, уложити напори да се часови на различитим језицима држе у једној школи или да се развију двојезичне или вишејезичне наставне методологије како би се смањили негативни утицаји на мањинске заједнице.

75. У циљу развијања језичких вештина када је реч о мањинском језику, као додатна вредност за говорнике тих језика, било да припадају мањини или не, мора постојати континуитет у приступу образовању и учењу мањинских језика и на мањинским језицима, на свим нивоима образовног система, од предшколског до високог образовања и образовања одраслих. Одређене слабости у понуди образовања на мањинском језику често су приметне у предшколском образовању, као и на нивоу средње школе. Недостатак подстицања или недовољне могућности на предшколском, средњошколском и вишем нивоу образовања могу озбиљно умањити привлачност учења мањинског језика на нивоу основне школе. Посебну препреку такође представљају матура у средњој школи или пријемни испити на факултетима који се организују само на службеном језику. Они могу умањити шансе припадника националних мањина да стекну приступ високом образовању, што опет може негативно утицати на њихове даље професионалне могућности. Будући да се пријемни испити на факултетима обично не организују на више језика, нити су прилагођени потребама и вештинама говорника мањинских језика, могу бити обесхрабрујући за академско изучавање мањинских језика на највишем нивоу стручности. То даље смањује ниво прихватања и функционалност мањинског језика у јавном животу. Супротно томе, Саветодавни комитет увек поздравља законску одредбу о доступности универзитетског образовања на мањинским језицима, као важан допринос развоју и угледу мањинских језика у једној земљи.<sup>98</sup>

## 2.2. Средства за омогућавање пуног уживања права на образовање

76. Ради обезбеђивања квалитета наставе на мањинским језицима и учења мањинских језика, морају се прилагодити наставни планови и програми и стандарди, као и наставне методологије и наставни материјали. Посебно значајан аспект у обезбеђивању квалитета наставе на мањинским језицима и учења мањинских језика јесте обука наставника. Од суштинске важности је да постоји довољан број обучених наставника који раде на мањинским језицима, да је њихова обука адекватног квалитета и да припрема наставнике за све нивое образовања, укључујући ниво предшколског образовања или јаслица. У многим ситуацијама, од ових наставника се захтева да раде на два или три језика. Имајући у виду тешкоће при запошљавању и обуци наставника мањинских језика који су у могућности да раде у таквом окружењу, Саветодавни комитет поздравља и подстиче развој савремених и интерактивних методологија које одговарају вишејезичним наставним окружењима.

77. Саветодавни комитет сматра да је расположивост уџбеника на мањинским језицима предуслов за повећање интересовања међу ученицима и родитељима за учење на мањинском језику и неизоставан елемент за обезбеђивање квалитетног образовања. Иако је свестан високих трошкова израде материјала са ниским нивоом дистрибуције, Саветодавни комитет сматра да би такви материјали требало да буду бесплатни или бар не скупљи од материјала на већинским језицима. Посебно на нивоу средњег образовања, генерално често долази до недостатка наставних материјала. Будући да је важно да су садржај и коришћење језика прилагођени специфичним потребама мањинских група на које се односе, укључујући специфичну терминологију на мањинском језику из техничких предмета, приоритет би требало да буду материјали произведени у земљи. Где је то прикладно, материјали произведени у суседним земљама такође се могу одобрити и бити доступни.<sup>99</sup> У том погледу, сарадња се посебно подстиче чланом 17. Оквирне конвенције.

<sup>97</sup> Треће мишљење о Немачкој.

<sup>98</sup> Види, на пример, Треће мишљење о Румунији (интерно).

<sup>99</sup> Треће мишљење о Кипру; Треће мишљење о Хрватској.



Ипак, пажња се мора посветити и ризику до којег може доћи по питању настанка паралелних образовних система, што може угрозити друштвену кохезију.<sup>100</sup>

78. Поред тога, охрабрују се мере за привлачење ученика да уче мањинске језике или на мањинским језицима, као што су, на пример, резервисана места на универзитима или укидање рестриктивних квота.<sup>101</sup> Истраживања о мањинским језицима и лингвистичка пракса имају специфичну улогу у развоју квалитетне наставе, као и наставних метода и материјала. За развој терминологије, од подједнаког значаја су усмено и превођење у писаном облику. У тој области, државни органи се подстичу да поклоне посебну пажњу језицима бројчано малих или дисперзивно насељених мањина, који су у поступку кодификације.<sup>102</sup> У том контексту, пажња се мора посветити чињеници да процес кодификације не 'замрзава' језик и да су мишљења говорника тог језика кључна за његово разумевање.

### 2.3. Успостављање равнотеже између већинског и мањинског језика у образовању

79. У члану 12. Оквирне конвенције позива се на конкретне мере за промовисање знања о мањинским и већинским језицима. Језици имају важну улогу у промовисању интеграције, узajамног поштовања између група и друштвене солидарност. То не подразумева само обезбеђивање језичке наставе за припаднике заједница националних мањина, већ и наставу о мањинским језицима и наставу мањинских језика за говорнике већинског језика и друштво као целину. Могућност да становништво које говори већинским језиком учи мањинске језике, а посебно могућност похађања двојезичне и вишејезичне наставе за све, може повећати интеркултурално разумевање и сарадњу.<sup>103</sup> У контексту учења током читавог живота, то обухвата и образовање одраслих. Тамо где су државе уговорнице увеле мере за промовисање службеног(их) језика, од посебне је важности да то буде у складу са мерама заштите и развоја језика националних мањина, будући да у супротном, таква пракса може довести пре до асимилације него до интеграције.

80. С друге стране, непознавање службеног(их) језика може ограничити могућности равноправног учешћа у друштву, доступност високог образовања и приступ запошљавању. Као резултат тога, родитељи могу одабрати да упишу децу у школе са наставом на већинском језику будући да им се чини да оне пружају боље могућности за интегрисање у друштво и добијање уносног запослења. Због тога, школе на мањинском језику морају обезбедити адекватан развој способности коришћења службеног(их) језика. Међутим, у том погледу би требало водити рачуна о спречавању смањивања нивоа општих стандарда у образовању, као резултата политика које нагло уводе више часова учења службеног језика. Ризик може бити и позивање наставника мањинског језика да држе наставу на службеном језику, без одговарајуће подршке и припреме.<sup>104</sup> Реформе у образовању, усмерене ка промовисању повећања наставе на службеном језику у школама на мањинском језику, морају се уводити постепено и флексибилно, да би се омогућило прилагођавање потребама наставника и ученика о којима је реч. У том контексту, важно је редовно надгледати квалитет образовања које се обезбеђује у процесу реформе. Њега би требало спроводити у тесној сарадњи са представницима школских одбора, наставницима и организацијама родитеља.

81. Саветодавни комитет подстиче развој двојезичних и вишејезичних наставних модела, као дела обавезног школског наставног плана и програма<sup>105</sup> Идеално би било, уколико ситуација то допушта, да се усвоји двоструки приступ, по коме би били подједнако заступљени и већински и мањински језици. Међутим, у специфичним ситуацијама такође може бити корисно промовисање

<sup>100</sup> Друго мишљење о Босни и Херцеговини.

<sup>101</sup> Треће мишљење о Немачкој.

<sup>102</sup> Треће мишљење о Норвешкој.

<sup>103</sup> Види такође Коментар бр. 1 Саветодавног комитета о образовању.

<sup>104</sup> Треће мишљење о Естонији.

<sup>105</sup> Треће мишљење о Мађарској; Прво мишљење о Шведској; Друго мишљење о Швајцарској.

једног или другог језика, како би се успоставила равнотежа у погледу њиховог угледа, гарантовала права говорника мањинских језика бројчано малих мањина и изашло у сусрет потребама родитеља и деце чија се права штите Оквирном конвенцијом. Овај се циљ може постићи двоструким приступом, мењањем језика по данима у недељи или по предметима или применом модела “један наставник, један језик”. Када се језици одређују по предметима, наставу на мањинским језицима не би требало ограничавати на предмете из области културе или историје. Саветодавни комитет препоручује да државни органи, у тесној сарадњи са припадницима националних мањина, утврде свеобухватну дугорочну стратегију у циљу промовисања развоја вишејезичности у образовним политикама.<sup>106</sup>

#### **2.4. Промовисање језичке различитости и интеркултурално образовање**

82. Школско образовање би требало правично да одражава језичку и културну различитост друштва кроз промовисање вредности толеранције, међукултуралног дијалога и узајамног поштовања. Поред наставе на мањинским језицима и учења мањинских језика, обавезан наставни план и програм би, дакле, требало да садржи информације о историји и доприносу мањина културном наслеђу и друштву државе уговорнице. Таква настава не би требало да се ограничава на подручја која традиционално насељавају националне мањине, да би се свест о томе и поштовање језичке различитости друштва промовисали у читавој земљи, од најраније младости па надаље. У том контексту, Саветодавни комитет поздравља коришћење мапа у настави историје и географије на којима се приказују подручја од историјског значаја за националне мањине и обележавају локални називи на мањинским језицима. Поред тога, наглашен је значај увођења наставе историје са погледом из више перспектива.<sup>107</sup>

83. У смислу друштвене кохезије, Саветодавни комитет поздравља иницијативе за привлачење деце из других заједница да се уписују у школе са наставом на мањинском језику и учење мањинског језика, као мере којима се подстичу интеркултурални и прекогранични контакти и промовише учење језика преко програма делимичне или потпуне имерзије. У развоју таквих међукултуралних приступа, од велике је важности да и структура образовног система (преко различитих одељења, школа и школских управа) и образовни садржај промовишу вредности узајамног уважавања и међуетничког разумевања, узимајући у обзир друге елементе идентитета, као што су вера, географски положај или пол.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Види такође Коментар бр. 1 Саветодавног комитета о образовању.

<sup>107</sup> Треће мишљење о Естонији.

<sup>108</sup> Види такође Коментар бр. 1 Саветодавног комитета о образовању.

## СЕДМИ ДЕО: ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И УЧЕШЋЕ

84. Чланом 15 су одређена права припадника националних мањина на делотворно учешће у јавним пословима и он се сматра кључном одредбом Оквирне конвенције, којој је Саветодавни комитет посветио свој Коментар бр. 2.<sup>109</sup> Делотворно учешће је кључно за потпуно уживање других права која се штите Оквирном конвенцијом, олакшава међукултурални дијалог и промовише друштвену кохезију. Међутим, сви ови аспекти учешћа могу бити проблематични за припаднике националних мањина због језичких баријера. Због тога овај одељак о правима на употребу језика и учешћу дотиче и разматрања која су такође релевантна у другим одељцима тематског коментара, попут питања равноправности и недискриминације, употребе мањинских језика у јавној сфери и наставе на мањинским језицима и учења мањинског и службених језика.

85. Питања језика и законодавства у области језика често су кључна за мањинске заједнице и могу проузроковати тензије у друштву. Дакле, мора се преговарати о два подједнако важна циља: гарантовању и поштовању употребе мањинских језика, с једне стране, и друштвеној кохезији, с друге. Овај други концепт често упућује на један главни службени језик. У великом броју својих мишљења у вези са појединим земљама, Саветодавни комитет је нагласио легитимност циља промовисања службеног језика, будући да има веома важну улогу у изградњи кохезивних друштава и подстицању делотворног учешћа припадника националних мањина у јавној сфери. Познавање службеног језика олакшава идентификовање појединца као становника и активног грађанина једне државе, те је због тога за припаднике националних мањина неопходно да ефективно узму учешће у јавној сфери. С друге стране, као што је то горе наведено, познавање службеног језика и уживање специфичних права на употребу језика припадника националних мањина, међусобно се не искључују. Сви планови и мере за јачање службеног језика морају се размотрити благовремено и у процесима јавних консултација. Да би се обезбедила делотворна заштита права на употребу мањинског језика, они морају обухватати активно учешће представника националних мањина.

### 1. ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И ДЕЛОТВОРНО УЧЕШЋЕ У КУЛТУРНОМ, СОЦИЈАЛНОМ И ЕКОНОМСКОМ ЖИВОТУ

86. Припадници националних мањина се често суочавају са много већим тешкоћама од осталих у приступу тржишту рада, образовању и оспособљавању, становању, здравственој заштити и другим социјалним услугама. До ових тешкоћа долази, између осталог, због језичких баријера и недовољног владања службеним језиком.<sup>110</sup> Оваква ситуација може бити још гора за припаднике националних мањина који, због могућности учења мањинских језика слабог квалитета, завршавају школу са ограниченим познавањем мањинског језика и без знања службеног језика. У већини случајева, високо квалитетна настава и знање службеног језика јесу предуслов за делотворно учешће у културном, друштвеном и економском животу. Због тога би учење службеног језика требало олакшати припадницима националних мањина свих старосних група, укључујући и особе које су већ ангазоване у јавној сфери или запослене у приватном сектору. Посебно у земљама у којима су уведени нови службени језици, државни органи би требало да привуку припаднике националних мањина да уче нов службени језик, на пример, пружањем могућности напредовања онима који говоре и службени и мањинске језике.

<sup>109</sup> Коментар бр. 2 Саветодавног комитета о делотворном учешћу припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним пословима, види фусноту 4.

<sup>110</sup> Види, на пример, Прво мишљење о Грузији.

87. Претерани захтеви у погледу знања службеног(их) језика ради могућности добијања одређених радних места или прибављања одређених роба и услуга може, међутим, непромерно ограничити приступ запошљавању и социјалној заштити припадника националних мањина.<sup>111</sup> Државе уговорнице би, дакле, требало да предузму ефикасне мере за отклањање било каквих несразмерних ограничења у приступу тржишту рада. Што се тиче радних места где је знање службеног језика легитиман услов, захтеви у погледу знања језика морају у сваком појединачном случају бити сразмерни јавном интересу, а не изнад онога што је потребно за постизање тог циља. Штавише, курсеви учења језика и, тамо где је то потребно циљана подршка, требало би да буду на располагању пре него што почну да се спроводе захтеви у погледу језика, да би се олакшало учење службеног језика и спречила дискриминација или недовољно учешће особља или подносилаца захтева који припадају националним мањинама.<sup>112</sup>

88. Приступ социјалној помоћи, одређеним јавним службама и комуналним услугама не сме бити отежан непромерним захтевима у погледу језика или пребивалишта.<sup>113</sup> Информације и савети о јавним услугама и социјалним институцијама требало би да су лако доступни и на располагању, а по потреби и на језицима националних мањина.<sup>114</sup> Медицинско и административно особље запослено у здравственим службама и заштити старијих лица, у областима које су у знатном броју насељене припадницима националних мањина, требало би да је оспособљено за пружање услуга на мањинским језицима, али и да прође кроз обуку о културном и језичком наслеђу националних мањина, да би могло ефикасно да одговори на њихове специфичне потребе. Саветодавни комитет је у овом контексту приметио да би локални органи требало активно да траже адекватно квалификовано особље са неопходним знањем језика.<sup>115</sup> Поред тога, запошљавање посредника у здравству или асистената припадника националних мањина (или бар преводилаца који говоре мањински језик) може допринети бољој комуникацији.<sup>116</sup>

89. Штавише, државе уговорнице би требало да промовишу запошљавање, напредовање и остатак на послу припадника националних мањина и/или оних који говоре језиком(ицима) националних мањина у управи и јавним службама, и на националном и на локалном нивоу. Ради ефективног остваривања права на употребу мањинских језика у пословима са државним органима, од суштинске важности је да делотворно учешће припадника националних мањина и/или оних који говоре мањински(е) језик(е) буде обезбеђено у оквиру администрације, укључујући полицију, као и судски систем. Такође, адекватна присутност мањинских језика у јавној сфери и на послу помаже развоју мањинских језика или очувању њиховог угледа како би представљали привлачан циљ учења код младих који припадају националним мањинама, као и за већинско становништво. У том смислу, познавање мањинског језика би увек требало посматрати као богатство, а у подручјима традиционално насељеним националним мањинама, требало би га поставити, чак и као захтев приликом запошљавања у државној служби.

## 2. ПРАВО НА УПОТРЕБУ ЈЕЗИКА И ДЕЛОТВОРНО УЧЕШЋЕ У ЈАВНИМ ПОСЛОВИМА

90. Саветодавни комитет признаје да федерална структура, децентрализација и различити системи аутономије могу бити од користи припадницима националних мањина. Културна аутономија, на пример, може бити усмерена ка давању значајних надлежности организацијама националних мањина у области културе, језика или образовања мањина. Тамо где постоје таква решења, уставне и законодавне одредбе морају јасно одређивати карактер и сврху система аутономије. Односи између релевантних државних институција, као и њихов систем финансирања, морају се одредити законом.<sup>118</sup> Не може се позивати на поделу одговорности

<sup>111</sup> Види, на пример, Прво мишљење о Азербејдану.

<sup>112</sup> Види Коментар бр. 2 Саветодавног комитета о делотворном учешћу.

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> Ibid. Треће мишљење о Данској.

<sup>115</sup> Треће мишљење о Естонији; Треће мишљење о Шведској (интерно).

<sup>116</sup> Види Коментар бр. 2 Саветодавног комитета о делотворном учешћу.

<sup>117</sup> Види такође Лунд препоруке Високог комесара ОЕБС за националне мањине, 1999.

<sup>118</sup> Види Коментар бр. 2 Саветодавног комитета о делотворном учешћу.

између различитих нивоа власти, као на оправдање за неспровођење политика усмерених ка унапређивању услова за припаднике националних мањина да развијају своју културу и језик, будући да је централна власт у потпуности одговорна за поштовање својих међународних обавеза у овој области, укључујући оне садржане у Оквирној конвенцији.<sup>119</sup>

91. При разматрању реформи које су усмерене ка промени административних граница, државни органи би требало да се консултују са припадницима националних мањина, да би могли да размотре могући утицај таквих реформи на уживање њихових права на употребу језика. У сваком случају, не би требало усвајати никакве мере усмерене ка смањивању пропорционалног односа становништва на подручјима која насељавају припадници националних мањина нити ограничавати права која се штите Оквирном конвенцијом. У малом броју земаља, Саветодавни комитет је разматрао положај припадника већинског становништва који живе на подручјима где чине мањину. Права на употребу језика у ситуацијама такозване 'већине у мањини' захтевају, по мишљењу Саветодавног комитета, сличну заштиту која важи за припаднике националних мањина.<sup>120</sup> Саветодавни комитет је, на пример, утврдио да би смањене прагове, као кад је у питању најмањи број ученика у разреду, требало примењивати и у тим ситуацијама, као и у школама са наставом на мањинском језику, тако да се настава на 'фактички' мањинском језику може ефективно обезбедити.<sup>121</sup>

92. Државе уговорнице би требало да обезбеде политичким странкама које представљају националне мањине или чији су чланови припадници националних мањина једнаке могућности у изборним кампањама. То може подразумевати изборно оглашавање на мањинским језицима. Државни органи би такође требало да размотре обезбеђивање могућности коришћење мањинских језика на ТВ и радио програмима јавног сервиса који су посвећени изборним кампањама, као и на изборним листићима и другом изборном материјалу на подручјима која припадници националних мањина насељавају традиционално или у знатном броју. Захтеви у погледу знања језика који се постављају кандидатима за парламентарне и локалне изборе могу покренути питање усклађености са чланом 15. Оквирне конвенције, будући да негативно утичу на учешће припадника националних мањина у јавним пословима.<sup>122</sup> Посебно у оквиру изабраних тела у локалној самоуправи, могућност употребе мањинских језика може омогућити припадницима националних мањина да делотворније учествују у доношењу одлука. Саветодавни комитет је поздравио напоре да се допусти интерно коришћење мањинских језика у државној управи на подручјима која припадници националних мањина насељавају у знатном броју.<sup>123</sup>

93. Право на слободну употребу мањинских језика, усмено и у писаном облику, у приватној и јавној сфери, као и у односима са органима државне управе, такође је значајан фактор који промовише учешће припадника националних мањина у јавним пословима, посебно у подручјима традиционално или у знатном броју насељеним припадницима националних мањина. Могућност употребе мањинских језика у односима са државним органима управе често може допринети ефикаснијој комуникацији о питањима која се непосредну тичу националних мањина, док искључива употреба службеног(их) језика може озбиљно ометати њихове ефикасне консултације и учешће. Мањинским заједницама је, дакле, важно обезбедити неопходне услуге усменог или писаног превођења, када је, на пример, реч о разматрању релевантних нацрта закона, да би се омогућиле једнаке могућности представљања питања од значаја за националне мањине. Поред тога, морају постојати гаранције да консултативни механизми за припаднике националних мањина, као што су саветодавна тела, на адекватан начин спроводе предлоге представника националних мањина и да их делотворно узимају у обзир у процесу доношења одлука.

<sup>119</sup> Треће мишљење о Италији.

<sup>120</sup> Сличан приступ треба користити и у погледу тзв. ситуација 'мањине у мањини'.

<sup>121</sup> Треће мишљење о Финској; Треће мишљење о Естонији; Треће мишљење о Румунији (интерно).

<sup>122</sup> Прво мишљење о Грузији.

<sup>123</sup> Треће мишљење о Естонији; Друго мишљење о Украјини.

**ОСМИ ДЕО: ЗАКЉУЧЦИ**

94. Ратификацијом Оквирне конвенције, државе уговорнице су се сагласиле "да унапређују услове потребне за одржавање и развијање културе припадника националних мањина и очување неопходних елемената њиховог идентитета", укључујући језик. Овај Коментар обухвата тумачење Саветодавног комитета када су у питању одредбе Оквирне конвенције које се тичу језика, у циљу обезбеђивања дугорочних смерница за унапређивање спровођења принципа Оквирне конвенције. Намењен је државним органима, доносиоцима одлука, представницима мањина, државним службеницима, невладиним организацијама, научним радницима и релевантним заинтересованим странама. Пружа савете и практичне препоруке у циљу помагања развоја кохезивног друштва приликом израде законодавства и утврђивања политика које се тичу права на употребу језика припадника националних мањина.

95. Права мањина, како су дата Оквирном конвенцијом и даље развијана у процесу мониторинга, захтевају инклузивне језичке политике. То значи да свако има право на изражавање различитости и да се оне морају уважавати. Међутим, такво признавање не сме резултирати стварањем фиксног идентитета. Будући да је језик у тесној вези са идеологијом и хијерархијским односима, категоризација припадника националних мањина може одвести до негирања њиховог равноправног положаја у друштвеним интеракцијама. Признавање разлика требало би да се заснива на пуној и ефективној равноправности свих чланова друштва, без обзира на њихов идентитет и језичку припадност. Унапређивање такве равноправности захтева усвајање мера које омогућавају једнак приступ ресурсима и правима упркос разликама, као и друштвене интеракције кроз разлике.

96. Оквирна конвенција, као инструмент индивидуалних права, фокусирана је на говорника појединаца и на његова или њена права и слободе приликом интеракције у друштвеним контекстима. Политике којима се спроводи Оквирна конвенција морају због тога узети у обзир да се језичка припадност заснива на слободној самоидентификацији и да није ни статична ни искључива. Поред тога, док су одређене одредбе намењене групама појединаца, попут оних за промоцију њихове ефективне равноправности, свеобухватне политике унапређивања за пун развој права на употребу језика, такође морају бити утврђене за друштво као целину.

97. Поред општих принципа који се тичу пуне и ефективне равноправности и унапређења толеранције и узајамног поштовања у међуетничким односима, Оквирна конвенција садржи и посебне одредбе о областима које су од кључног значаја за уравнотежен развој права на употребу језика припадника националних мањина, с једне стране, и напредак друштва које поштује различитости, с друге. То се односи на медије (и јавне и приватне, традиционалне и електронске), употребу језика у приватној и јавној сфери, образовање и делотворно учешће. Због тога се у Коментару ове области посебно разматрају.

98. Да би се допринело свеукупном циљу унапређења друштвене кохезије, гарантовањем права и слобода припадницима националних мањина, решења се морају прилагодити положају сваке националне мањине у специфичном контексту у држави уговорници. Имајући у виду да је реч о непрестаној еволуцији, мере које државе уговорнице у будућности утврде као одговор на одређене околности не значе нужно усклађеност са стандардима Оквирне конвенције. Дакле, политике, законодавни оквир и механизми за примену, који се посредно или непосредно тичу права на употребу језика припадника националних мањина, морају се континуирано надгледати, процењивати и мењати, у тесној сарадњи са групама на које се односе. У складу са тим, Саветодавни комитет ће у наредним циклусима мониторинга, такође поново оцењивати мере које се тичу права на употребу језика, и даље развијати своје закључке. Као што је већ речено у Уводу, овај Коментар би требало посматрати као жив инструмент, чије би се тумачење требало развијати са развојем мониторинга на основу Оквирне конвенције. \*\*\*