

**TAUTINIŲ MAŽUMŲ
APSAUGOS PAGRINDŲ KONVENCIJOS
PATARIAMASIS KOMITETAS**

/Europos Tarybos logotipas/

Strasbūras, 2016 m. gegužės 27 d.

ACFC/56DOC(2016)001

**Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija: pagrindinė
mažumų teisių įvairovės valdymo priemonė**

TEMINIS KOMENTARAS Nr. 4

**TAUTINIŲ MAŽUMŲ
APSAUGOS PAGRINDŲ KONVENCIJOS
TAIKYMO SRITIS**

Priimta 2016 m. gegužės 27 d.

TURINYS

SANTRAUKA	2
I DALIS ĮVADAS	3
II DALIS TEISĖ LAISVAI PASIRINKTI SAVO TAPATYBĘ	5
1. Bendrosios nuostatos.....	5
2. Laisvas savo tapatybės pasirinkimas surašymo ir kito bendrųjų duomenų surinkimo procesų kontekste	7
III DALIS. SUSITARIANČIŲ ŠALIŲ POŽIŪRIS Į PAGRINDŲ KONVENCIJOS TAIKYMO SRITĮ	8
1. Deklaracijos ir išlygos ratifikavimo metu	8
2. Susitariančioms šalims taikomi kriterijai	10
IV DALIS. APLINKYBES ATITINKANTIS STRAIPSNIS-PO-STRAIPSNIO TAIKYMO POŽIŪRIS, KURĮ TAIKO PATARIAMASIS KOMITETAS	15
1. Esminiai principai	15
2. Praktika	16
V DALIS. PAGRINDŲ KONVENCIJOS TEISĖS, TAIKOMOS VISIEMS ASMENIMS	17
1. Apsauga nuo diskriminacijos – 6 straipsnis	17
2. Švietimas ir žiniasklaida kaip integracijos priemonė – 6 straipsnio 1 dalis ir 12 straipsnis	19
VI DALIS PLAČIAI TAIKOMOS MAŽUMŲ TEISĖS	20
1. Lygybė – 4 straipsnis	21
2. Kultūra – 5 straipsnis	21
3. Ryšiai ir religija – 7 ir 8 straipsniai	22
4. Žiniasklaida – 9 straipsnis	22
5. Kalba – 10 straipsnio 1 dalis, 10 straipsnio 3 dalis, 11 straipsnio 1 dalis ir 11 straipsnio 2 dalis	23
6. Švietimas – 12 straipsnio 3 dalis, 14 straipsnio 1 dalis ir 14 straipsnio 3 dalis	24
7. Dalyvavimas – 15 straipsnis	24

VII DALIS	KONKRETUS MAŽUMŲ TEISIŲ TAIKYMAS	25
VIII DALIS	IŠVADOS	27

Santrauka

Per šimtmečius įvairovė buvo ir yra Europos visuomenės sudedamoji dalis bei pagrindinė vertybė. Tai išskirtinis šiuolaikinės visuomenės bruožas. Šio komentaro tikslas – aiškiai suformuoti būdą, kuriuo Patariamasis komitetas, atsižvelgdamas į konkrečius visuomeninius, ekonominius ir demografinius pokyčius, metų metais vertina Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencijos (ETS Nr. 157) (čia ir toliau Pagrindų konvencija) taikymą.

Komentare nurodoma, kad nuo 1995 m. valstybės vadovaujasi Pagrindų konvencija kaip pagrindine priemone, leidžiančia panaudoti didėjančią pliuralizmą tautinių mažumų apsaugos srityje ir tokiu būdu išlaikyti pusiausvyrą tarp platesnių visuomenės interesų ir asmens teisių. Ji padeda valstybėms narėms valdyti įvairovę, kurdama atitinkamas visuomenines kitoniškumo išraiškos ir pripažinimo, lygių galimybių ir vienodų sąlygų naudotis ištekliais nepaisant skirtumo, socialinio bendravimo ir įtraukties sąlygas.

Pagrindų konvencija grindžiama šiuo principu – tautinių mažumų apsauga yra esminė stabilumo, demokratinio saugumo ir taikos prielaida. Pagrindinis principo tikslas yra tarpetninės įtampos išvengimas, dialogo atviroje ir aprėptimi grindžiamoje integruotoje visuomenėje skatinimas. Todėl komentare yra pabrėžiama, kad Pagrindų konvencija yra skirta ne individualiems asmenims ar konkrečioms grupėms, o visai visuomenei. Vietoj klausimo „kas“ turėtų būti apsaugotas, konvencijoje klausama „ko“ reikia, kad būtų efektyviau valdoma įvairovė mažumų teisių apsaugos srityje.

Toks klausimas formuluojamas dėl to, kad Pagrindų konvencijoje nėra formuluotės, apibrėžiančios „tautinei mažumai priklausantį asmenį“. Pagrindų konvencija buvo sąmoningai sukurta kaip „gyvas“ teisės dokumentas, kurio formuluotės turi būti nuolat tikslinamos, kad būtų užtikrintos galimybės veiksmingai naudotis mažumų teisėmis kintančiose visuomenėse, įskaitant ir asmenų judumą bei migraciją. Mažumų apsaugos srityje galimybė laisvai identifikuoti save, o taip pat šiai sričiai priskiriamas įvairias grupes, yra pamatinė teisė, kurios negalima vertinti pagal iš anksto numatytų požymių nustatytas kategorijas. Asmenys save identifikuoja ir formuoja bendruomenes atsižvelgdami į besikeičiančias praktikas ir bendrą naudojimąsi teisėmis. Pasikeitimai visuomenėje daro įtaką tiek asmens ir bendruomenės identiteto suvokimui, tiek ir mažumų teisių taikymui.

Kai kurios iš daugelio Pagrindų konvencijoje numatytų teisių yra aiškiai taikomos visiems asmenims šalies teritorijoje, tačiau tam tikros teisės yra susijusios su konkrečiomis sąlygomis. Patariamasis komitetas, nagrinėdamas, kaip valstybės narės įgyvendina Pagrindų konvencijos nuostatas, nuosekliai ragina valdžios institucijas būti integraliomis, laikytis konkrečių nuostatų ir vadovaujantis kiekvienu straipsniu bei remiantis labiau faktais nei statusu, atsižvelgti į tai, kam ir kokios yra suteikiamos teisės siekiant veiksmingai įgyvendinti Pagrindų konvenciją.

Komentare yra padaryta išvada, kad naudojimąsi mažumų teisėmis galima užtikrinti tik tokioje visuomenėje, kuriuose dialogas, supratimas ir kultūrų įvairovė yra traktuojami kaip turinimas, o ne atskirtis.

I dalis Įvadas

1. Šios pastabos yra skirtos suteikti patarimus Pagrindų konvencijos susitariančioms šalims, asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, tarptautinėms organizacijoms ir plačiajai visuomenei ir akademinėi bendruomenei dėl besitęsiančių diskusijų, kokioje srityje Pagrindų konvencija turėtų būti pritaikoma. Pastabos remiasi nuodugniu palyginamuoju ir analitiniu nuomonių, pateiktų Patariamojo komiteto, įvykdžiusio keturis stebėjimo ciklus valstybėse – šalyse nuo 1998 m.¹, nagrinėjimu, ir yra pagrįstas trimis ankstesniais tematiniais komentarais, kurie buvo pateikti Patariamojo komiteto: švietimo srityje – 2006 m.², efektyvaus dalyvavimo viešajame gyvenime srityje – 2008 m.³ ir kalbos teisių srityje – 2012 m.⁴. Vertinga informacija taip pat buvo surinkta iš tautinių mažumų ir pilietinės visuomenės atstovų⁵, akademinės bendruomenės ir kitų dalyvių, įskaitant duomenis, gautus išsamių konsultacijų, vykusių projekto rengimo baigiamaisiais etapais, metu.

2. Mažumų teisės asmeniniu lygmeniu yra suteikiamos kiekvienam žmogui, priklausančiam tautinėms mažumoms. Toliau Pagrindų konvencijos 3 straipsnio 2 dalyje patikslinama, kad tautinių mažumų teisės yra „taikomos atskirai arba kartu su kitais“. Iš tiesų, daugelis teisių turi prasmę tik tada, kai yra taikomos kartu su kitais asmenimis, o tam tikrų teisių panaudojimas reiškia, kad atsižvelgiama į kitus asmenis ar net formalų ryšį su kitais. Todėl mažumų teisės turi individualią, socialinę ir kolektyvinę (bendruomenės) dimensiją. Nepaisant to, kad daugelis tarptautinių teisės aktų pateikia nuorodas į mažumų kultūras, kalbas ar tradicijas, ir nors egzistuoja tam tikras bendras suvokimas, ką reiškia terminas „mažuma“, nėra vieno universaliai naudojamo apibrėžimo⁶. Remiantis šiuo aiškinimu, Pagrindų konvencijoje nepateikiamas sąvokos „tautinė mažuma“ ar frazės „asmens priklausymas nacionalinei mažumai“ apibrėžimas. Dėl to klausimas, kas turėtų būti pripažįstamas kaip teisės turėtojas remiantis Pagrindų konvencija nuo jos įsigaliojimo tapo nesibaigiančių diskusijų tema tarptautiniame ir tautiniame, akademiname bei politiniame lygmenyje.

3. Pagrindų konvencijos tikslas yra užtikrinti, kad erdvė įvairovei ir buvimui „kitokiam“ visuomenėje yra apsaugota bei užtikrinta, tuo pačiu skatinant visuomenių integraciją ir sanglaudą⁷. Platesnio masto klausimai, susiję su visuomenių integracija, visada buvo stebimi Patariamojo komiteto veikloje, kuri kartais sulaukdavo atitinkamų susitariančių šalių nepritarimo⁸. Iš tikrųjų,

¹ Komentarai pateikia nuorodas į pirmąjį, antrąjį, trečiąjį ar ketvirtąjį ciklus, konkrečiai šaliai skirtas nuomones, kurios buvo pateiktos konkrečios taikymo srities išvados. Šios nuorodos yra tik paaiškinamojo pobūdžio.

² Žr. Tautinių mažumų apsaugos Pagrindų konvencijos Patariamojo komiteto (ACFC) pirmąjį komentarą dėl švietimo remiantis Tautinių mažumų apsaugos Pagrindų konvencija, ACFC/25DOC(2006)002, 2006 m. kovo 2 d., www.coe.int/minorities.

³ Žr. ACFC antrąjį komentarą dėl asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, efektyvų dalyvavimą kultūriniame, socialiniame ir ekonominiame gyvenime bei viešuosiuose reikaluose, ACFC/31DOC(2008)001, www.coe.int/minorities.

⁴ Žr. ACFC trečiąjį komentarą dėl asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, kalbos teisių remiantis Pagrindų konvencija ACFC/44DOC(2012)001, 2012 m. gegužės 24 d., www.coe.int/minorities.

⁵ Šiam tekste vartojama sąvoka „mažumos atstovas“ nėra teisinė sąvoka, ji taikoma šalininkams ar atstovams, kurie išreiškia savo požiūrį.

⁶ Žr. *travaux préparatoires* (parengiamieji dokumentai), Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos (ETPA) įvairius siūlymus, ir ypač Darbo grupės dėl mažumų komentarą dėl 1992 m. JT deklaracijos dėl asmenų, priklausančių tautinėms ar etninėms, religinėms ar lingvistinėms mažumoms, teisių.

⁷ Žr. Pagrindų konvencijos preambulę: „<...> manydamos, kad pakantumo ir tarpusavio supratimo klimato sukūrimas būtinas, jog kultūros įvairovė taptų kiekvienos visuomenės turtinimo, o ne jos susiskaldymo šaltiniu ir veiksniu <...>“.

⁸ Žr., *inter alia*, Pirmąją nuomonę dėl Danijos ir Vyriausybės komentarus dėl Pirmosios nuomonės dėl Danijos, ir Pirmąją nuomonę dėl Vokietijos ir Vyriausybės komentarus dėl Pirmosios nuomonės dėl Vokietijos.

pastaraisiais metais padidėjus Europos visuomenių įvairovei, buvo atkreiptas didesnis dėmesys į būtinybę suformuoti viską apimančias ir integruotas visuomenes, kuriose įvairovė yra gerbiama ir saugoma⁹. Atsižvelgiant į tai ir siekiant užtikrinti asmeninį ir reikšmingą savo darbo pasiekiamumą, Patariamasis komitetas mano, kad tinkamiausia būtų paskirti ketvirtąjį teminį komentarą Pagrindų konvencijos pritaikymo srityje.

4. Pagrindų konvencija buvo priimta 1995 metais, kaip nuožmių konfliktų Europoje pasekmė. Ji tapo vieninteliu teisiškai įpareigojančiu tarptautiniu dokumentu, reglamentuojančiu tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teises, griežtai įtvirtinančiu mažumų teisių apsaugą universaliame daugelyje šalyje pripažintų žmonių teisių dokumentų rinkinyje. Remiantis Pagrindų konvencijos 1 straipsniu, mažumų teisės yra tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemos dalis, kuri yra paremta prielaida, kad visi žmonės yra gimę laisvi ir lygūs savo orumu ir teisėmis¹⁰. Tikslas vertinti mažumų teises kaip sudėtinę žmogaus teisių dalį nebuvo nukreiptas į bandymą abejoti dėl lygybės tarp visų žmonių sampratos, bet pasiūlyti platesnį požiūrį sukuriant specialių teisių, skirtų tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims, rinkinį siekiant užtikrinti, kad jie galėtų pilnai ir lygiaverčiai dalyvauti visuomenėje, tuo pačiu išlikdami apsaugotais nuo asimiliacijos. Svarbu paminėti, kad žmonėms, priklausantiems tautinėms mažumoms, reikalingos garantijos, suteikiančios galimybę jiems: (i) išreikšti skirtumus ir pasiekti, kad šie skirtumai būtų pripažinti; (ii) gauti lygiateisę prieigą prie išteklių ir teisių nepaisant skirtingumo; (iii) ir dalyvauti socialiniame gyvenime remiantis pagarba įvairovei ir jos supratimu.

5. Kartais padaromos paviršutiniškos išvados, kad Pagrindų konvencijos pritaikymas, atsižvelgiant į tai, kad nėra tautinės mažumos apibrėžimo, yra praktiškai paliekamas susitariančių šalių diskrecijai. Vis dėl to, ši interpretacija yra neteisinga. Tai prieštarauja Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės 26 straipsniui bei pagrindiniam *pacta sunt servanda* principui. Šio komentaro tikslas yra paaiškinti, kad apibrėžimo nebuvimas Pagrindų konvencijoje yra ne tik iš anksto apgalvotas, bet netgi būtinas siekiant užtikrinti, kad kuriant mažumų teises būtų atsižvelgiama į susitariančių šalių specifinę visuomenės padėtį, įskaitant ekonominę ir demografinę padėtį. Pagrindų konvencija buvo sąmoningai suprantama kaip gyva priemonė, kurios interpretavimas privalo vystytis ir būti reguliariai pritaikomas naujiems visuomenės iššūkiams. Keleto tapatybių turėjimas ir, pavyzdžiui, vis didėjantis mobilumas tapo įprastomis Europos visuomenių savybėmis. Vis dėl to, šios savybės neturi apriboti mažumų teisių užtikrinimo. Šis požiūris yra visiškai suderinamas su dinaminės interpretacijos principu, kurį pasiūlė Europos Žmogaus Teisių Teismas dėl Europos Žmogaus teisių konvencijos.

6. Kadangi Pagrindų konvencija įpareigoja susitariančias šalis jos laikytis nuo jos įsigaliojimo dienos vidaus jurisdikcijoje, dėl jos kaip pagrindų priemonės pobūdžio būtini papildomi teisiniai instrumentai nacionaliniu lygmeniu tam, kad ji pilnai galiotų. Daugelyje susitariančių šalių nacionaliniuose teisės aktuose buvo sukurti teisių turėtojo apibrėžimai siekiant įgyvendinti Pagrindų konvencijos nuostatas. Patariamasis komitetas nuolat pripažįsta, kad susitariančios šalys turi diskreciją šiame kontekste, bet taip pat pažymi, kad ši diskrecija turi būti nustatyta remiantis bendrosiomis tarptautinės teisės normomis, apibrėžtomis Vienos konvencijos dėl sutarčių teisės 31–33 straipsniuose. Būtent diskrecija turi būti įgyvendinama įsipareigojant

⁹ Padidėjęs dėmesys su integracija susijusiems klausimams atspindi, pvz., ESBO Vyriausiojo komisaro tautinių mažumų klausimais darbe (HCNM) (žr. Liubianos gaires dėl įvairių visuomenių Integravimo, 2012 lapkričio mėn.), taip pat ir tuo, kad Europos Komisija prieš rasizmą ir netoleranciją (ECRI) įtraukė integracijos politiką į keturias temas, bendras visoms valstybėms narėms penktame šalių ataskaitų etape.

¹⁰ Žr. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 1 straipsnį.

interpretuoti sutartį vadovaujantis gera valia ir atsižvelgti į jos objektą ir tikslą. Pagrindų konvencijos atveju, preambulėje nurodyti jos esminiai principai nurodo susitariančioms šalims visomis priemonėmis siekti draugiškų santykių ir bendradarbiavimo visuose jų veiksmuose, susijusiuose su mažumų apsauga. Be to, 2 straipsnyje pabrėžiamas geros valios, gerų kaimyniškų santykių bei nesikišimo į kitos valstybes vidaus reikalus principų pobūdis, siekiant užtikrinti, kad daug skirtingų interesų, kurie yra įtakojami įgyvendinant Pagrindų konvenciją, galėtų būti suderinti susitariančių šalių¹¹.

7. Vertinant su Pagrindų konvencijos taikymo sritimi susijusį požiūrį, kurio laikosi susitariančios šalys, Patariamasis komitetas nuolat skatina valdžios institucijas įsitraukti bei atsižvelgti į specifinį kontekstą ir dėl kiekvieno straipsnio atskirai spręsti, kurios teisės ir kam turi būti suteiktos. Toks požiūris ne tik užtikrina patį veiksmingiausią Pagrindų konvencijos įgyvendinimą remiantis faktais, o ne statusu, bet tai taip pat skatina dialogo ir supratimo atmosferą visuomenėje, kurioje kultūriniai skirtumai yra matomi kaip praturtinantys, o ne skatinantys susiskaldymą.

8. Šis komentaras yra pradamas analizuojant teisę laisvai pasirinkti tapatybę asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, vertinant tai kaip mažumų teisių esminį momentą (II dalis). Vėliau aptariama įvairi valstybių narių praktika, kaip apibrėžiami mažumų teisių turėtojai, remiantis asmeniniais ir kitais kriterijais (III dalis). IV dalyje pateikiamas atviras ir kontekstinis požiūris, kurio laikėsi Patariamasis komitetas vykdydamas stebėjimo veikslus remiantis pagrindiniais principais, apibrėžtais Pagrindų konvencijos 3–6 straipsniuose. Remiantis kiekvieno straipsnio atskirai nagrinėjimo principu, kurį suformavo Patariamasis komitetas nuo jo įsteigimo pradžios, V-VII dalyse pateikiama įvairių teisių, apibrėžtų Pagrindų konvencijoje, taikymo srities analizė. Nors tam tikri straipsniai aiškiai atkreipia dėmesį į visus asmenis susitariančios šalies teritorijoje (V dalis), kai kurioms mažumų teisėms yra suteikiamos platesnės taikymo sritys, kurios, atsižvelgiant į jų pobūdį, turi būti pritaikytos visoms tautinėms mažumoms (VI dalis), tuo tarpu taip pat nurodomos kitos mažumų teisės, kurių užtikrinimui susitariančioms šalims gali būti būtina sukurti specialias prielaidas (VII dalis).

II dalis Teisė laisvai pasirinkti savo tapatybę

1. Bendrosios nuostatos

9. Teisė laisvai pasirinkti savo tapatybę, apibrėžta Pagrindų konvencijos 3 straipsnyje, yra mažumų teisių pagrindas¹². Patariamasis komitetas nuolat pabrėžia šios nuostatos svarbą. „Laisvas“ šiuo atveju reiškia individualiai įtvirtintą ir kompetentingą sprendimą pasinaudoti Pagrindų konvencijos teikiama apsauga. Dėl to 3 straipsnis yra neišvengiamai pritaikomas visiems, kadangi kiekvienas asmuo turi teisę laisvai pasirinkti būti tam tikros grupės dalimi bei tapti jos nariu, arba pasirinkti to nedaryti. Vis dėl to, Pagrindų konvencijos aiškinamojoje dalyje pabrėžiama,

¹¹ Taip pat žr. Pagrindų konvencijos Aiškinamosios ataskaitos 32 punktą: „[š]iame straipsnyje pateikiamas principų, reglamentuojančių Pagrindų konvencijos taikymą, rinkinys. <...> Principai, paminėti šioje nuostatose, yra bendro pobūdžio, tačiau ypatingai siejasi su Pagrindų konvencijos taikymo sritimi”.

¹² Kaip nurodyta 3 straipsnio 1 dalyje, „[k]iekvienas tautinei mažumai priklausantis asmuo turi teisę laisvai pasirinkti, ar su juo turi būti elgiama kaip su tautinei mažumai priklausančiu asmeniu, ar ne, ir dėl tokio savo pasirinkimo arba dėl naudojimosi su tokiu pasirinkimu susijusiomis teisėmis jis neturi atsидurti nepalankioje padėtyje“.

kad asmenų pasirinkimas neturėtų būti laisvas, bet privalo būti susietas su tam tikrais objektyviais kriterijais¹³.

10. Patariamasis Komitetas sąmoningai susilaikė nuo aiškinimo, kokie šie objektyvūs kriterijai turėtų būti. Kaip nurodoma aiškinamosios ataskaitos formuluotėje, šie kriterijai turėti būti peržiūrėti lyginant asmenų individualius pasirinkimus. Dėl šios priežasties objektyvūs kriterijai nenumatomi apibrėžime. Savęs tapatinimas prasideda nuo laisvo žmogaus sprendimo, kuris, jei nėra prieštaraujančių argumentų, turi būti bet kurio asmeninio tapatybės pasirinkimo pagrindas¹⁴. Patariamojo komiteto nuomone, asmens laisvą tapatybės pasirinkimą galima ginčyti tik retais atvejais, pavyzdžiui, kai tai nėra grįsta gera valia. Savęs tapatinimas su tautine mažuma motyvuojant noru gauti konkrečią naudą ar teises, pavyzdžiui, gali prieštarauti Pagrindų konvencijos principams ir tikslams, ypač jei tokie veiksmai sumenkina numatomas naudas ir teises, priklausančias tautinėms mažumoms.

11. Nors oficialus savo tapatybės deklaravimas kai kuriais atvejais reikalauja objektyvių kriterijų¹⁵, mažumos tapatybė neprivalo būti išoriškai atskleista. Patariamasis komitetas kritikavo privalomą priklausymo tam tikrai etninei grupei įrašymą į tapatybės dokumentus ar kitus vidinius administracinių organizacijų, įskaitant policijos ir sveikatos priežiūros įstaigas, įrašus, kaip prieštaraujantį teisei laisvai pasirinkti savo tapatybę¹⁶. Be to, buvo nuspręsta, kad laisvas tapatybės pasirinkimas apima teisę pasirinkti tapatybę atsižvelgiant į aplinkybes, kada galima būtų save tapatinti su asmeniu, priklausančiu tautinei mažumai, o kada to nedaryti¹⁷.

12. Iš esmės tai reiškia, kad kiekvienas asmuo, priklausantis tautinei mažumai, gali laisvai nuspręsti, ar jis nori reikalauti specifinių teisių, apibrėžtų Pagrindų konvencijoje, ar esant tam tikroms sąlygoms arba atsižvelgiant į tam tikras teisių sritis jis ar ji gali pasirinkti nepasinaudoti šiomis teisėmis¹⁸. Vis dėl to, tokie asmenų sprendimai neturi sukelti nepatogumų kitiems asmenims, save tapatinantiems su ta pačia mažuma, užkertant jiems kelią reikalauti jų mažumų teisių. Šiame kontekste Patariamasis komitetas pakartotinai išsakė savo požiūrį, kad bet kokios nustatytos skaitmeninės ribos, nustatytos kaip tam tikrų mažumų teisių taikymo prielaida, turi būti aiškinamos lanksčiai (taip pat žr. 82 punktą). Kitu atveju, netiesioginis įsipareigojimas nustatyti savo tapatybę būtų suteikiamas asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, siekiant užtikrinti, kad teisė pasinaudoti tam tikra teise išliktų. Tuo pat metu, asmens sprendimas tapatinti save su tam tikra mažuma ar to nedaryti turi būti gerbiamas kitų žmonių, kurie priskiria save tai pačiai grupei ir kurie nedaro spaudimo daryti vienaip ar kitaip.

¹³ Kaip nurodyta 35 dalyje, 3 straipsnio 1 dalyje „nenumatyta teisė asmeniui pasirinkti savavališkai priklausyti bet kokiai tautinei mažumai. Asmens subjektyvus pasirinkimas yra neatskiriama susiję su objektyviais kriterijais, sietiniais su asmens tapatybe“.

¹⁴ Taip pat žr. Rasinės diskriminacijos panaikinimo komiteto bendrąsias rekomendacijas VIII (1990 m.)

¹⁵ Taip pat žr. 2010 m. balandžio 27 d. Sprendimą *Ciubotaru prieš Moldovą* (paraiškos Nr. 27138/04), kuriame Europos Žmogaus Teisių Teismas pripažino valdžios teisę reikalauti objektyvių tapatybės įrodymų

¹⁶ Žr. ketvirtąją nuomonę dėl Čekijos Respublikos, pirmąją nuomonę dėl Vokietijos, trečiąją nuomonę dėl Airijos, pirmąją ir trečiąją nuomones dėl Rusijos federacijos bei pirmąją ir antrąją nuomones dėl Ukrainos.

¹⁷ Asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, gali, pvz., pasirinkti, kad jų vardai būtų oficialiai atpažįstami mažumos kalboje, bet tuo pačiu nenaudoti savo mažumos kalbos bendraujant su vietine administracine valdžia. Žr. taip pat trečiąjį teminį komentarą (4 išnaša), ypač 16-18 punktus.

¹⁸ Asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, gali, pvz., priimti pagrįstą sprendimą užrašyti savo vaikus į įprastą mokyklą nepatiriant jokių nepatogumų dėl galimybių pasinaudoti dėl to atsiradusiomis kitomis mažumų teisėmis, o tokio sprendimo nepriėmus būtų įtakojamas mažumų kalbos lavinimo bendras pasiekiamumas kitiems tos pačios grupės nariams.

13. Teisė laisvai pasirinkti savo tapatybę taip pat išsiplečia į kitas sritis (šalis, religija, etninė grupė). Iš tiesų, Pagrindų konvencija besąlygiškai pripažįsta priklausymą kitose srityse skatindama mažumų tapatumo apsaugojimą lygiagrečiai jas sėkmingai ir efektyviai integruodama į platesnį viešąjį gyvenimą. Asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, niekada neturėtų būti priversti rinktis, išsaugoti jų mažumų tapatybę ar priklausyti daugumos kultūrai, nes abu šie pasirinkimai jiems turi būti prieinami¹⁹. Tai reiškia, kad veiksmai, kuriais asmenys priskiria save tam tikrai mažumai, neturėtų būti suvokiami kaip išimtiniai, nes ji ar jis gali tuo pačiu tapatinti save su kitomis mažumomis ar su dauguma²⁰. Kai kuriais atvejais toks pasirinkimas gali būti ankstesnių asimiliacijos į daugumą ar į kitą dominuojančią mažumą procesų pasekmė. Vis dėl to, tai neturi būti naudojama kaip argumentas prieš žmonių, priklausančių tautinėms mažumoms, laisvo savo tapatybės pasirinkimo ir reikalavimo apsaugoti mažumas teises.

14. Patariamasis komitetas dar kartą paragino susitariančias šalis užtikrinti, kad visi asmenys bei grupės, kurios gali pasinaudoti Pagrindų konvencija, būtų informuoti ir įgalinti pasinaudoti teise laisvai pasirinkti savo tapatybę, tam, kad galėtų pasinaudoti teisėmis, apibrėžtomis Pagrindų konvencijoje. Tai toks atvejis, kai pasirinkimas priklausyti mažumai nėra sudėtingai įgyvendinamas praktiškai, kai yra užtikrinama, kad pasirinkimas yra padarytas nebijant, kad tai sudarys nepatogumų arba nepakenks reputacijai.

2. Laisvas savo tapatybės pasirinkimas surašymo ir kito bendrųjų duomenų surinkimo procesų kontekste

15. Šalyse, kuriose duomenys, pažymintys priklausymą valstybei, etninei grupei ar religijai, yra renkami platesnio populiacijos surašymo veiksmų pagalba, tokie veiksmai turėtų būti organizuojami ir vykdomi remiantis tarptautiniu mastu pripažintais principais, įskaitant asmenų duomenų apsaugos standartus²¹. Iš to galima daryti išvadą, kad turint teisę laisvai pasirinkti savo tapatybę, bet koks dalyvavimas duomenų rinkimo veiksmuose, susijęs su etnine kilme, privalo būti savanoriškas. Konkrečiai kalbant, pagal vieną požymį (pavyzdžiui, kalbos naudojimas), neturi būti daroma išvada dėl kito požymio (pavyzdžiui, religija, etninė grupė), taip pat neturėtų daroma prielaidų apie tam tikrą lingvistinę, religinę ar etninę priklausomybę remiantis asmens pavarde ar kitomis savybėmis²².

16. Teisė laisvai pasirinkti savo tapatybę yra taikoma kiekvienu duomenų rinkimo atveju. Tai reiškia, kad iš žmonių, priklausančių tautinėms mažumoms, neturi būti reikalaujama nurodyti savo tapatybę. Galimų atsakymų į su tapatybe susijusius klausimus sąrašai turėtų būti atviri, ne uždari, o galimybė išreikšti priklausymą ne vienai grupei turėtų būti pateikiama aiškiai. Atsižvelgiant į tai, kad tam tikrose susitariančiose šalyse pabrėžiamas mažumų populiacijos, kuri turi turėti galimybę pasinaudoti mažumų teisėmis, dydis, galimybė priklausyti ne vienai grupei turėtų ne tik būtų įregistruota, bet taip pat atitinkamai apdorojama, analizuojama ir parodoma. Šie

¹⁹ Žr. taip pat pirmąjį ir trečiąjį tematinį komentarą (2 ir 4 išnašos).

²⁰ Tai gali įvykdyti, pvz., mišrioje šeimoje, kuriose yra kalbama keliomis kalbomis lygiavertiškai.

²¹ Vykdamas gyventojų surašymą Patariamasis komitetas paskatino susitariančias šalis laikytis EUROSTAT/UN rekomendacijų dėl gyventojų ir būsto surašymų organizavimo. Žr. Europos statistikos ekspertų konferencijos rekomendacijų dėl 2010 m. gyventojų ir būsto surašymo, paruoštas bendradarbiaujant su Europos Bendrijų statistikos tarnyba (EUROSTAT) ir Jungtinių Tautų Europos ekonomine komisija, 426 punkta: „respondentai turėtų būti laisvi nurodydami priklausymą vienai etninei grupei ar etninių grupių deriniui, jei jie taip nori”, 431 punkta: „klausimai paprastai yra susiję tik su viena kalba. Gali būti reikalaujama kelių kalbų mažumų grupių gimtosios kalbos ir pagrindinių kalbų atveju“. Žr., pvz., ketvirtąją nuomonę dėl Kipro, trečiąją nuomonę dėl Estijos ir Rumunijos.

²² Žr., pvz., iš eilės pateiktas nuomones dėl Italijos ir Jungtinės Karalystės.

svarstymai dėl duomenų rinkimo, apdorojimo ir ataskaitų rengimo taip pat turėtų būti taikomi ir kitais atvejais (pavyzdžiui, užsirašant į mokyklą), kai gali tekti pasirinkti savo tapatybę.

17. Tokiais atvejais, kai naudojimas tam tikromis mažumų teisėmis yra susijęs su skaičiais išreikštais apribojimais²³, teisė laisvai pasirinkti savo tapatybę reiškia, kad žmonės, priklausantys tautinėms mažumoms, turi būti informuoti apie valdžios vykdomus surašymo ir kitų duomenų rinkimo veiksmus. Dėl to Patariamasis komitetas nuolat skatina susitariančias šalis užtikrinti, kad visa informacija apie metodologiją ir duomenų rinkimo tikslą būtų pasiekiamą tautinių mažumų kalbomis, o taip pat kad būtų įtraukti asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, į šių procesų organizavimą ir valdymą, ypač ten, kur gyvena didelis skaičius tautinių mažumų atstovų²⁴.

18. Tuo pačiu Patariamasis komitetas perspėjo susitariančias šalis nesiremti vien tik oficialia statistika bei skaičiais, kadangi jie, dėl daugelio priežasčių, negali pilnai atskleisti situacijos²⁵. Rezultatai turėtų būti iš naujo periodiškai įvertinami glaudžiai konsultuojantis su mažumų atstovais. Be to, valdžia taip pat turėtų naudotis kitais informacijos šaltiniais, įskaitant bendros darbo jėgos ir kitas apklausas, taip pat nepriklausomus kokybinius ir kiekybinius tyrimus, analizuojančius problemas, susijusias su asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, galimybe naudoti teisėmis.

III dalis. Susitariančių šalių požiūris į Pagrindų konvencijos taikymo sritį

1. Deklaracijos ir išlygos ratifikavimo metu

19. Pagrindų konvenciją turi galimybę pasirašyti Europos Tarybos valstybės narės ir iš principo taip pat kitos valstybės²⁶. Šiuo metu prie Pagrindų konvencijos yra prisijungę 39 šalys, visos iš jų taip pat yra Europos Tarybos valstybės narės. Paskutinis ratifikavimas įvyko 2006 metais, kai Juodkalnija tapo Konvencijos šalimi²⁷. Be šių 39 susitariančių šalių, kuriose Pagrindų konvencijos yra įgyvendinama ir stebima Patariamojo komiteto, Kosovui* yra taikomos specifinės stebėjimo priemonės, remiantis 2004 m. pasirašyta sutartimi tarp Jungtinių Tautų laikinosios administracijos Kosove (UNMIK) ir Europos Tarybos.

20. Aštuonios Europos Tarybos valstybės narės yra Pagrindų konvencijos susitariančios šalys. Belgija, Graikija, Islandija ir Liuksemburgas pasirašė Pagrindų konvenciją ir taip įsipareigojo vykdyti politiką, atsižvelgdamos į Pagrindų konvencijos tikslus ir siekius²⁸, tuo tarpu Andora, Prancūzija, Monakas ir Turkija sutarties nepasirašė ir jos neratifikavo.

21. Patariamasis komitetas laikosi nuomonės, kad teisių, apibrėžtų Pagrindų konvencijoje, įgyvendinimas, atsižvelgiant į jos tikslus valdyti įvairovę efektyviai apsaugant mažumų teises²⁹ ir skatinant subalansuotą požiūrį į kartais konfliktuojančius asmenų teisių apsaugos ir platesnių

²³ Mažumų kalbos mokyklų atidarymas ir oficialus mažumų kalbų naudojimas vietiniu lygmeniu, pvz., gali būti susietas su faktiniu asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, skaičiumi (taip pat žr. VII dalį).

²⁴ Žr., pvz., trečiąją nuomonę dėl Vengrijos ir antrąją nuomonę dėl Slovėnijos.

²⁵ Dėl buvusių istorinių kliūčių, diskriminacijos ar net persekiojimo remiantis etnine kilme kai kurie asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, vis dar yra nelinkę nurodyti savo etninės kilmės bet kokioms oficialioms įstaigoms. Klaidingas suvokimas apie surašymo duomenų naudojimą arba tariamus pavojus būdingus surašymams kartais yra skleidžiamas tarp mažumų bendruomenių politikos tikslais siekiant, kad nebūtų suskaičiuotas jų didelis skaičius.

²⁶ Žr. Pagrindų konvencijos 27 straipsnio formuluotę.

²⁷ Po nepriklausomybės paskelbimo 2006 m. birželio 3 d. Pagrindų konvencija buvo ratifikuota 2006 m. birželio 6 d.

²⁸ Žr. Vienos Konvencijos dėl sutarčių teisės 18 straipsnį.

²⁹ Žr. Aiškinamosios ataskaitos 28 punktą.

valstybių interesų apsaugos tikslus, yra naudingas visoms visuomenėms. Komitetas pažymi, kad bet kokios priežastys, nurodytos 9 dešimtmetyje neratifikuojuant Pagrindų konvencijos, turi būti reguliariai iš naujo įvertinamos, kadangi visuomenės nuo to laiko iš esmės pasikeitė. Taip pat argumentas, kad šalyje nebegyvena tautinės mažumos, gali daugiau nebeatspindėti šiuolaikinės realybės. Dėl tos pačios priežasties Patariamasis komitetas taip pat reguliariai pakviečia šalis, kurios to dar nepadarė, ratifikuoti Europos regioninių ar mažumų kalbų chartiją (ERMKC, ETS Nr. 148). Tuo tarpu, kai didžiausias dėmesys yra skiriamas valstybės įsipareigojimui apsaugoti ir remti regionines ar mažumų kalbas kaip kultūrinio paveldo dalį o ne suteikti individualias teises šiomis kalbomis kalbantiems, Chartija reiškia unikalią tarptautinę priemonę šioje srityje ir atlieka šiuolaikinį Pagrindų konvencijos vaidmenį³⁰.

22. Remiantis Pagrindų konvencijos 27 straipsniu, valstybės, kurios nėra Europos Tarybos narės, gali ratifikuoti Pagrindų konvenciją gavusios Ministrų komiteto pakvietimą. Aiškinamojoje ataskaitoje yra paaiškinta, kad 27 straipsnis yra skirtas Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijoje (ESBO) dalyvaujančioms narėms. Patariamasis komitetas sutinka, kad Pagrindų konvencija iš tiesų turėtų būti ypač svarbi tam tikroms ESBO dalyvaujančioms valstybėms, tokioms kaip Centrinės Azijos valstybės, nes jose vyrauja didelė visuomenių įvairovė. Taip pat yra pažymima, kad susidomėjimas šiuo klausimu jau buvo išreikštas. Remiantis bendraisiais dinaminės interpretacijos principais, manoma, kad aiškinamoji ataskaita vis dėl to neturėtų būti suprantama kaip trukdymas kitoms valstybėms, kurios įvairiais būdais bendradarbiauja su Europos Taryba, įskaitant valstybes stebėtojas, tapti Pagrindų konvencijos šalimis.

* Visos nuorodos į Kosovą, nesvarbu, ar sietinos su teritorija, institucijomis ar gyventojais, šiame kontekste suprantamos visapusiškai vadovaujantis Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos Rezoliucijos Nr. 1244 ir neturint išankstinių nuostatų dėl Kosovo padėties.

23. Pagrindų konvencijos susitariančios šalys pasiūlė įvairius būdus, kaip reiktų nustatyti teisių, apibrėžtų Pagrindų konvencijoje, turėtojus. 18 atvejais deklaracijos ir išlygos buvo pateiktos ratifikuojuant ar pasirašant sutartį, paaiškinant, kam Pagrindų konvencijoje apibrėžtos teisės yra taikomos ar kaip tam tikros nuostatos turėtų būti interpretuojamos³¹. Deklaracijos įprastai apima bendrą kriterijų, kurių turėtų būti laikomasi, apibrėžimą³², detaliai nurodant, kokioms grupėms bus suteikiamos teisės³³, ar nurodoma, teritorijoje nėra tautinių mažumų³⁴. Išlygos sutarties ratifikavimo ar pasirašymo metu buvo deklaruotos dviem atvejais³⁵.

24. Patariamasis komitetas nuolat peržiūri šių deklaracijų ir išlygų poveikį asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, bei jų galimybę pasinaudoti teisėmis. Atsižvelgiant į tai, kad

³⁰ Žr. taip pat trečiąjį tematinį komentarą (4 išnaša), 11 punktą.

³¹ Žr. Tautinių mažumų apsaugos Pagrindų konvencijos išsamų išlygų ir deklaracijų sąrašą (ETS Nr. 157) www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office.

³² Žr. Austrijos, Estijos, Latvijos, Liuksemburgo, Lenkijos ir Šveicarijos deklaracijas

³³ Žr. Albanijos, Danijos, Vokietijos, Nyderlandų, Norvegijos, Švedijos, Slovakijos Respublikos, Slovėnijos ir „buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos“ deklaracijas

³⁴ Žr. Lichtenšteino, Liuksemburgo ir San Marino deklaracijas. Kai kurios valstybės nurodė, kad Pagrindų konvencijos ratifikavimą laikė solidarumo su Konvencijos tikslais aktu. Žr. pirmąsias valstybių ataskaitas, pateiktas Lichtenšteino ir Maltos.

³⁵ Belgija pareiškė nuomonę, kad Pagrindų konvencija turėtų būti taikoma be išankstinio nusistatymo dėl konstitucinių nuostatų bei principų ir teisės aktų normų, reglamentuojančių kalbos naudojimą, ir kad tautinių mažumų sąvoka turėtų būti apibrėžta nacionaliniu lygmeniu. Malta pasiliko teisę kai kuriais atžvilgiais neprisiimti įsipareigojimų, pateiktų 15 straipsnyje.

daugeliu atvejų deklaracijos buvo pasirašytos 9 deš. pabaigoje, ir atsižvelgiant į iš esmės pasikeitusias sąlygas susitariančiose šalyse nuo to laiko, jų tinkamumas turėtų būti nuolat peržiūrėtas susitariančių šalių, siekiančių užtikrinti, kad požiūris į taikymo sritį tiksliai atspindėtų dabartinį visuomenės kontekstą.

25. Kitos susitariančios šalys įtraukė pareiškimus į pirmą valstybės ataskaitą arba pritaikė nacionalinius teisės aktus, pateikiančius nuorodas į žmonių grupes, laikomomis tautinėms mažumoms. Šie apibrėžimai ir vėl yra paprastai suformuluoti kaip taikymo srities apribojimai aiškiai išvardinant specifines teisių turėtojų grupes arba sudarant prielaidų, kurių privaloma laikytis norint asmenims pasinaudoti Pagrindų konvencija, sąrašą³⁶.

26. Remiantis Pagrindų konvencijos 26 straipsniu, Patariamasis komitetas padeda Ministrų komitetui įvertinti priemonių, skirtų įgyvendinti principus, nurodytus Pagrindų konvencijoje, tinkamumą. Siekdamas tą padaryti, Patariamasis komitetas peržiūrėjo priemones, vykdytas susitariančių šalių, susijusias su taikymo sritimi, tuo pačiu ir kitas priemones, skirtas įgyvendinti Pagrindų konvenciją. Konkrečiai Patariamasis komitetas nutarė, kad tai jo pareiga įvertinti, ar požiūris, kurio yra laikomasi dėl taikymo srities, yra sąžiningas ir nesukelia nepagrįsto ir nepateisinto susiskaldymo tarp bendruomenių, sietino su galimybe pasinaudoti teisėmis³⁷. Dėl to savo darbe jis įvertino įvairius požiūrius ir apribojimus, nustatytus susitariančių šalių siekiant Pagrindų konvenciją padaryti pritaikoma, kurie dažnai remiasi toliau išvardytais kriterijais.

Susitariančioms šalims taikomi kriterijai

a) Oficialus pripažinimas

27. Oficialus tautinės mažumos pripažinimas kaip toks reikalingas keliose susitariančiose narėse, kad šioms grupėms priklausantys asmenys galėtų naudotis mažumų teisėmis. Patariamasis komitetas nuosekliai kritikuoja šį požiūrį kaip savaimę ribojantį ir visiškai nesuderinamą su Pagrindų konvencijos principais. Tuo tarpu, kai vienos susitariančios šalys aiškiai pripažino akivaizdų mažumų teisių pareiškimo dėl oficialaus pripažinimo nereikalingumą³⁸, kitos šalys *de facto* nepaisė oficialaus pripažinimo reikalavimo, tuo pačiu išplėsdamos Pagrindų konvencijos pritaikymo praktikoje galimybes³⁹. Patariamasis komitetas nuolat teigiamai vertina tokius veiksmus ir pripažįsta kaip pastangas ištaisyti trūkumus, kurie kyla dėl oficialių kriterijų, kurie tampa per griežti arba neatspindintys tikros padėties, taikymo. Tai tik dar kartą įrodo, kad Pagrindų konvencija yra netinkama statinėms sąvokoms ar kriterijams.

28. Patariamasis komitetas taip pat pažymėjo, jog naudos gavėjų *de facto* įtraukimas į Pagrindų konvencijos apsaugą arba tam tikrų konvencijos straipsnių taikymas dažnai turi įtakos tam, kas galiausiai nulemia oficialų pripažinimą. Pradedant nuo laisvo asmenų, kuriuos visuomenė pripažįsta kaip aiškiai apibrėžtą – nors ir vienodai vertinamą – mažumą, savęs identifikavimo, jiems suteikiama galimybė pasinaudoti teisėmis, kurių tikslas yra skatinti ir išlaikyti veiksmus, kuriais ši grupė save apibrėžia, o tai tam tikrais atvejais lemia mažumos įtraukimą į oficialius nacionalinės

³⁶ Žr. pirmąsias valstybių ataskaitas, pateiktas Armėnijos, Bulgarijos ir Vengrijos.

³⁷ Su šiuo klausimu susijusios nuorodos yra pateiktos Patarimo komiteto pirmojoje nuomonėje.

³⁸ Žr. pirmąją valstybės ataskaitą, kurią pateikė Suomija, kurioje teigiama, kad „mažumų egzistavimas priklauso ne nuo oficialaus pripažinimo, o nuo realios padėties šalyje“.

³⁹ Pvz., romai yra įtraukti į Pagrindų konvencijos apsaugą Kipre, nors jie nėra oficialiai nėra pripažinti tautine mažuma. Žr. antrąją valstybės ataskaitą, kurią pateikė Kipras. Suomija užtikrino teises tiek „seniesiems rusams“, tiek ir naujai atvykusiems rusiškai kalbantiems asmenims. Žr. trečiąją nuomonę dėl Suomijos.

mažumos apsaugos mechanizmus⁴⁰. Taigi oficialus pripažinimas nacionaline mažuma arba specialaus statuso suteikimas nėra mažumų teisių apsaugos proceso pradžia, ir tai nėra būtina taikant Pagrindų konvenciją ar jos konkrečius straipsnius. Dėl šios priežasties mažumų teisių prieinamumas neturi priklausyti nuo oficialaus pripažinimo.

b) Pilietybė

29. Susitariančių šalių naudojama būtina išankstinė sąlyga yra ta, kad tautinei mažumai priklausantis asmuo privalo turėti pilietybę, kad galėtų būti saugomas Pagrindų konvencijos. Patariamasis komitetas šiuo klausimu pažymėjo, jog būtinybė turėti pilietybę gali sukelti apribojimus ir diskriminacinį efektą, kadangi dažniausiai tai yra nepalankioje situacijoje esančios grupės ir mažumos nariai, įskaitant ir nukentėjusius asmenis ir tuos, kuriems dėl konflikto teko pakeisti gyvenamąją vietą, kurie susiduria su sunkumais gaudami pilietybę ir yra įtakojami šio apribojimo.

30. Keliuose Europos regionuose asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, neteko pilietybės arba tapo be gyvenamosios vietos dėl naujos valstybės sukūrimo, nepaisant to, jog turėjo ilgalaikes sąsajas su savo gyvenamąja vieta. Patariamasis komitetas nuolat pažymi specifinius iššūkius, su kuriais susiduria mažumoms priklausantys asmenys, kurie *de jure* ar *de facto* neturi pilietybės, ir atkreipia dėmesį į kiekvieno asmens teisę į pilietybę remiantis Europos konvencija dėl pilietybės (ETS Nr. 166)⁴¹. Iš tiesų kiekvienos teisės atžvilgiu turėtų būti vertinama atskirai, ar yra pagrįstų priežasčių diferencijuoti prašymą remiantis pilietybe⁴². Patariamasis komitetas visada palankiai vertina atvejus, kai susitariančios šalys suteikdavo daugiau teisių mažumų atstovams, neturintiems pilietybės, tokiu būdu praktiškai neatsižvelgiant į oficialiai dar tebetaikomą pilietybės būtiną sąlygą⁴³. Kai kuriais atvejais komitetas aiškiai rekomendavo nuosekliau taikyti mažumų teises „ne piliečiams“⁴⁴.

c) Gyvenimo trukmė

31. Daugelis susitariančių šalių tautinių mažumų apibrėžimuose nurodo konkrečios grupės gyvenimo trukmę valstybės teritorijoje⁴⁵. Šiame kontekste buvo bandoma nustatyti laiko apribojimus apibrėžimuose, pavyzdžiui „iki 20 a.“⁴⁶ arba „maždaug 100 metų“⁴⁷. Be to, buvo sukurtos mažiau apibendrinančios sąvokos, kurias būtų galima interpretuoti, įskaitant „tradicinė gyvenamoji vieta“, „tradicinės mažumos“ arba „autochtoninės tautinės mažumos“ sąvokas⁴⁸. Kai

⁴⁰ Pavyzdžiui, Čekijos Respublikoje ir Suomijoje imigrantų grupės, pvz. iš Somalio ir Vietnamo, yra įtrauktos į kultūrinį konsultacinį mechanizmą ir gauna valstybės paramą jų veiklai.

⁴¹ Žr. Europos konvencijos dėl pilietybės (ETS Nr. 166) 4 straipsnį.

⁴² Taip pat žr. 69-oje plenarinėje sesijoje (Venecija, 2006 m. gruodžio 15-16 d.) priimtą Venecijos komisijos pranešimą dėl nerezidentų ir mažumų teisių (CDL-AD (2007) 001), kuriame išsamiai nagrinėjami tarptautiniai ir Europos standartai bei praktika, susiję su pilietybės ir kitų kriterijų, skirtų mažumų teisių gavėjams apibrėžti, aktualumu, ir ragina taikyti išsamų požiūrį į pilietybės kriterijus dėl mažumų teisių taikymo, atsižvelgiant į konkrečią teisę konkrečiu atveju.

⁴³ Žr., pvz., trečiąją nuomonę dėl Čekijos Respublikos.

⁴⁴ Žr. antrąją nuomonę dėl Latvijos.

⁴⁵ Žr., *inter alia*, Austrija, Danija, Vokietija ir Vengrija. Pvz., Austrijoje Lenkijos mažumos prašymas dėl prieigos prie mažumų teisių buvo atmestas argumentuojant tuo, kad nebuvo pastovios ir „tradicinės“ gyvenamosios vietos. Žr. Austrijos ketvirtąją valstybės pranešimą.

⁴⁶ Žr., pvz., Švedijos pirmąjį valstybinį pranešimą.

⁴⁷ Žr., pvz., Austrijos pirmąjį valstybinį pranešimą.

⁴⁸ Pvz., Slovėnija, pateikdama ratifikavimo dokumentą, paskelbė, kad tautinės mažumos yra „autochtoninės italų ir vengrų tautinės mažumos“ ir kad „Tautinių mažumų apsaugos Pagrindų konvencija taip pat taikoma ir romų bendruomenės nariams, kurie gyvena Slovėnijos Respublikoje“.

kuriais atvejais taikoma sąvoka „ilgalaikiai ryšiai su tam tikru regionu“, įskaitant nerezidentus, kurie pareiškia norą grįžti į šį regioną ir pasinaudoti Pagrindų konvencijos apsauga⁴⁹. Patariamasis komitetas mano, kad to priežastis yra tai, kad tik Pagrindų konvencijos 10 straipsnio 2 dalis, 11 straipsnio 3 dalis ir 14 straipsnio 2 dalis nustato konkrečias garantijas tradiciškai apgyvendintose vietovėse, kuriose gyvena tautinėms mažumoms priklausantys asmenys, tad gyvenimo šalyje trukmės negalima laikyti lemiamu Pagrindų konvencijos taikymo principu (taip pat žr. VII dalį)⁵⁰. Be to komitetas nuolat tvirtina, kad taip pat buvo nuspręsta, jog bet kokie laiko apribojimai turėtų būti lankstūs, ir kad vertinimas skirtingų panašių grupių, grindžiamas vien tik jų gyvenamosios vietos teritorijoje trukme, gali būti neteisingas⁵¹.

d) Teritoriškumas

32. Kai kurios susitariančios šalys taip pat taikė teritorinius kriterijus teisių gavėjų nustatymui pagal Pagrindų konvenciją, nustatydamos, jog mažumų teisės gali būti taikomos tik tam tikrose srityse. Patariamasis komitetas teigia, jog į konkrečias situacijas reikia žvelgti lanksčiau, ir kad asmenys, priklausantys tautinei mažumai, gyvenantys ne tautinėms mažumoms priskirtose teritorijose, neturėtų būti neproporcingai stumiami į nepalankią padėtį⁵². Visų pirma tai, kad tik keleto teisių (t.y. 10 straipsnio 2 dalis, 11 straipsnio 3 dalis ir 14 straipsnio 2 dalis) atžvilgiu leidžiama taikyti teritorinius apribojimus, dar kartą įrodo, kad kitų teisių taikymas iš esmės neturėtų būti vykdomas tik tam tikriems regionams. Patariamasis komitetas daugeliu atvejų nurodė, jog šis požiūris atitinka Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 29 straipsnio nuostatas, kuriame nustatyta, kad sutartis yra privaloma valstybės teritorijos visoje šalyje, išskyrus jeigu nustatyta kitaip. Be to, teritoriniai apribojimai gali lemti *a priori* asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, pašalinimą iš taikymo srities, kas yra nesuderinama su Pagrindų konvencijoje numatytais principais⁵³.

33. Patariamasis komitetas taip pat kritikavo atvejus, kai grupių, grindžiamų teritorinėmis funkcijomis, nariai yra vertinami skirtingai, kas lemia grupės susilpnėjimą ir dėl ko sumažėja galimybės suteikti teises tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims⁵⁴. Taip pat buvo diskutuojama, jog laikui bėgant būtina atsižvelgti ir į demografinius pokyčius⁵⁵. Dėl didesnio mobilumo daugelyje šalių daug žmonių, priklausančių tautinėms mažumoms, persikelia iš tradicinių vietovių į kitus regionus, į pramonines zonas ar miesto centrus, kur yra palankesnės ekonominės sąlygos arba galimybės mokytis⁵⁶. Nors gyvenimas konkrečioje vietoje gali būti naudingas tam, kad būtų veiksmingiau naudojamos kai kurios mažumų teisės, tačiau tai neturėtų lemti savavališko atsisakymo pasinaudoti visomis mažumų teisėmis⁵⁷.

e) Reikšmingi skaičiai

⁴⁹ Žr., pvz., antrąją nuomonę dėl Gruzijos, kurioje palankiai vertinama vyriausybės atvira pozicija dėl meschetinų ir osetinų, kurie buvo ištremti arba perkelti dėl konfliktų“.

⁵⁰ Gyvenimo trukmė valstybėje neturi reikšmės mažumų teisių, numatytų Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto (TBPPR) 27 straipsnyje, taikymui. Žr. JT Žmogaus teisių komiteto bendrąją nuomonę Nr. 23 (50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5 / 1994 m. balandžio 26 d.

⁵¹ Žr. trečiąją nuomonę dėl Austrijos. Taip pat žr. ketvirtąją nuomonę dėl Danijos, kurioje romai nėra pripažįstami kaip tautinės mažumos, argumentuojant, kad jie „neturi istorinių ar ilgalaikių ir nenutrūkstamų ryšių su Danija“.

⁵² Žr., pvz., trečiąją nuomonę dėl Slovakijos Respublikos.

⁵³ Žr., pvz., pirmąją nuomonę dėl Danijos ir pirmąją nuomonę dėl Italijos.

⁵⁴ Žr. antrąją dėl Austrijos dėl Burgenlando kroatų ir kroatų diferencijavimo.

⁵⁵ Žr., pvz., ketvirtąją nuomonę dėl Slovakijos Respublikos.

⁵⁶ Žr. trečiąsias nuomones dėl Suomijos ir Vokietijos.

⁵⁷ Žr., pvz., tolimesnes nuomones dėl Danijos, Italijos ir Portugalijos.

34. Su teritoriniais kriterijais taip pat yra susijusi „reikšmingų skaičių“ sąvoka, kaip nurodyta 10 straipsnio 2 dalyje, 14 straipsnio 3 dalyje ir 11 straipsnio 3 dalyje (taip pat žr. VII dalį). Kartu su kitais šiuose straipsniuose išdėstytais kriterijais buvo išreikštos ir įvairios susitariančių šalių interpretacijos. Tam tikrais atvejais sąvoka „kompaktiška gyvenvietė“ buvo naudojama specifiniams teisių turėtojams apibrėžti⁵⁸. Nors pripažįstama, jog gali būti sudėtinga užtikrinti, kad visoje šalyje gyvenantys asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, turėtų galimybę naudotis tam tikromis mažumų teisėmis, Patariamasis komitetas pakartotinai nurodė, kad asmenų pripažinimas tautinėmis mažumomis ir prieiga prie mažumų teisių negali būti trikdoma naudojant skaitmeninius kriterijus. Komitetas išreiškė didelį susirūpinimą kai romai⁵⁹ visiškai nebuvo įtraukti į Pagrindų konvencijos taikymo sritį, kas reiškia visišką atsisakymą suteikti apsaugą šiai tautinei mažumai vien dėl to, kad jie gyvena teritoriškai išsibarstę, o ne koncentruotai bet kurioje šalies vietoje⁶⁰.

f) „Giminingų šalių“ parama

35. Kai kurios susitariančios šalys „tautinės mažumos“ sąvoką apibrėžia kaip tam tikras grupes, kurios turi sąsają su „giminingomis šalimis“, ir klasifikuojamos ne kaip „etninės mažumos“ ar „etnokalbinių“ grupės. Patariamasis komitetas mano, jog klausimas, ar teikiama parama kitai valstybei yra galima, ar ne, ar negali būti panaudota kaip svarbus diferencijavimo aspektas, susijęs su pripažinimu ar galimybe naudotis teisėmis. Neteikiant pirmenybės jokiems terminams, buvo sukritikuoti tam tikri atvejai, kai skirtingos kategorijos sukuria hierarchijas ir skirtingas „mažumų kategorijas“, dėl ko gali atsirasti nepateisinamas skirtumas taikytinų teisių atžvilgiu⁶¹.

36. Patariamasis komitetas pritarė dvišaliams susitarimams, kuriais siekiama palengvinti tarpvalstybinius santykius ir bendradarbiavimą, pavyzdžiui, dėl vadovėlių ir mokytojų mainų, skirtų aukštos kokybės švietimui mažumų kalbų mokyklose. Vis dėlto komitetas nepritarė susitarimams, kuriais vienos valstybės perduoda tokius pagrindinius mažumų apsaugos aspektus kitoms šalims⁶². Pagal tarptautinės teisės principą dėl valstybės suverenumo, valstybėje taikoma bendra jurisdikcija šalies teritorijos gyventojams, jurisdikcija, kurią gali apriboti tik tarptautinė teisė. Apskritai atsakomybė saugoti mažumų teises kaip bendrųjų žmogaus teisių dalį pirmiausia tenka pačiai valstybei, kurioje mažuma gyvena⁶³. Nors Patariamasis komitetas aiškina 17 straipsnį taip, kad susitariančios šalys negali trukdyti pasinaudoti kitų šalių teikiama parama, vis dėl to jos negali jomis remtis su tikslu įgyvendinti mažumų teises.

g) Konkretūs tapatybės ženklai ir priskirtos kategorijos

37. Įvairiose susitariančiose šalyse sąvokos „tautinė mažuma“ suvokimas siejamas su specifinėmis savybėmis, kurios įprastai laikomos simbolinėmis tapatybei ir išskiriančios mažumą nuo daugumos, įskaitant kalbą, religiją, kultūrą, etninę kilmę, specifines tradicijas arba matomas funkcijas. Šie ženklai dažniausiai yra pagrįsti bendru suvokimu, kuriuo dalijasi visuomenė, o taip

⁵⁸ Žr., *inter alia*, Austrijos, Azerbaidžano ir Vokietijos pateiktus pirmuosius pranešimus.

⁵⁹ Terminas „romai ir klajokliai“ naudojamas Europos Taryboje, kad apimtų Europos Tarybos didelio darbo pareikalavusią surinktų grupių įvairovę šioje srityje: a) romai, Sinti / Manušao, Kalė, romanišalai, bojašai/ Rudari; b) Balkanų egiptiečiai (egiptiečiai ir aškali); c) Rytų grupės (domai, lomai ir multaniai); ir, kita vertus, tokios grupės kaip „klajūnai“, „jeniškūs“ ir gyventojai, išskiriami pagal administracinį terminą „Gens du voyage“, taip pat asmenys, kurie save laiko čigonais.

⁶⁰ Žr. pirmąją nuomonę dėl Nyderlandų.

⁶¹ Žr., pvz., antrąją ir trečiąją nuomones dėl Albanijos ir pirmąją nuomonę dėl Lenkijos.

⁶² Žr. antrąją nuomonę dėl Albanijos ir pirmąją nuomonę dėl Vokietijos.

⁶³ Taip pat žr. 2008 m. birželio mėn. ESPA HCNM Bolzano / Bozeno rekomendacijas dėl tautinių mažumų tarpvalstybinių santykių.

pat tiek daugumos, taip ir mažumų atstovai. Nepaisant to, naudojantis tokiais išoriškai apibrėžtais ženklais kyla pavojus, jog asmenys bus priimami arba atstumiami prieš jų valią⁶⁴. Patariamasis komitetas pakartoja savo poziciją, kad asmens identitetas turi būti paremtas laisvu savo tapatybės suvokimu, išskyrus jeigu yra pateisinama priežastis taip nesielgti (žr. 10 punktą).

38. Be to reikia atsargiai naudoti išoriškai apibrėžtus ženklus, kadangi jie dažnai remiasi prielaidomis. Mažumos kategorizavimas kaip statinės ir homogeninės grupės gali sustiprinti stereotipus, taip neatkreipiant reikiamo dėmesio į mažumoms būdingą didelę įvairovę ir daugialypę diskriminaciją, kaip ir visų grupių atveju (taip pat žr. 40 punktą). Kai kuriose susitariančiose šalyse įstatymais daromos nuorodos į kitus išoriškai apibrėžiamus kriterijus, tokius kaip „etninė mažuma, kuriai gresia socialinė atskirtis“ arba „piliečiai, esantys pažeidžiamoje socialinėje – ekonominėje padėtyje“⁶⁵, o kitose susitariančiose šalyse priskyrimas konkrečiai nacionalinei mažumai gali būti daromas remiantis pavardėmis⁶⁶. Patariamasis komitetas mano, kad asmenų priskyrimas konkrečiai grupei remiantis, be jų sutikimo, tokiomis prielaidomis, kaip pavardė, kalba ar nematomi bruožai, yra nesuderinamas su 3 straipsnio 1 dalimi ir su teise į laisvu savo tapatybės nustatymu (taip pat žr. 15 punktą)⁶⁷.

⁶⁴ Pvz., Patariamasis komitetas nusprendė, kad, nepaisant plataus taikymo, per didelę priklausomybę nuo "rasinės grupės" kriterijų, kurie gali būti taikomi Jungtinėje Karalystėje, gali būti *a priori* išbraukiamos grupės, turinčios teisėtų reikalavimų. Žr. trečiąją nuomonę dėl Jungtinės Karalystės.

⁶⁵ Žr., *inter alia*, trečiąją nuomonę dėl Bulgarijos.

⁶⁶ Žr., *inter alia*, pirmąją nuomonę dėl Italijos.

⁶⁷ Žr. trečiąjį tematinį komentarą (4 išnaša).

IV dalis. Aplinkybes atitinkantis straipsnis-po-straipsnio taikymo požiūris, kurį taiko Patariamasis komitetas

1. Esminiai principai

39. Pagrindų konvencijoje išvadintos teisės įvairiose viešojo gyvenimo srityse, pradedant nuo asmeninių laisvių, iki žiniasklaidos, kalbos ir teisių į švietimą ir teisės į efektyvų dalyvavimą. Atsižvelgiant į jų skirtingą pobūdį šių teisių taikymo sritis turi būti atitinkamai koreguojama: pavyzdžiui teisė išpažinti savo religiją, kaip numatyta Europos žmogaus teisių konvencijos 9 straipsnyje, privalo būti išplėsta visiems asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, o teisė rodyti tautinių mažumų kalbą topografiniuose ženkluose, dėl teisinių priežasčių, gali būti prieinama tik esant tam tikrom sąlygoms. Todėl priklausomai nuo tautinių mažumų teisių pobūdžio Pagrindų konvencijos taikymo sritis turi būti nustatyta kiekvieno straipsnio atžvilgiu, ir todėl nuo pat pirmojo monitoringo ciklo Patariamasis komitetas ėmė taikyti straipsnis-po-straipsnio požiūrį⁶⁸. Bendrai kalbant, Pagrindų konvencijos įgyvendinimas visuomet turi būti grįstas esminiais principais, kaip numatyta 3-6 straipsniuose, kurie yra tarpusavyje susiję ir kurie įtakoja viso dokumento aiškinimą.

40. Kiekvienos šalies tautinės mažumos paprastai yra įvairios pagal savo skaičių ir dydį, jos gali gyventi kompaktiškai arba gali būti pasiskirstę po visą teritoriją. Taip pat svarbu pažymėti įvairovę, kuri egzistuoja pačiose tautinėse mažumose, kaip ir bet kurioje gyventojų grupėje, įskaitant remiantis lytimi, seksualine orientacija, amžiumi, neįgalumu, religija, politinėmis pažiūromis ar priesaga prie ekonominių resursų. Todėl mažumų bendruomenių prioritetai ir atskirų asmenų, priklausančių šioms mažumoms, asmeniniai prioritetai dažnai skiriasi. Kai kuriems tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims pagrindiniai prioritetai yra lygybė ir integracija, kitiems tai gali būti siekis turėti apsaugotą erdvę, kur galima išlaikyti ir skatinti savo kaip mažumos tapatybę. Šie prioritetai su laiku gali keistis, priklausomai nuo konteksto, politinio klimato ir socialinių – ekonominių sąlygų. Patariamojo komiteto nuomone įvairovė tautinių mažumų viduje ir tarp jų turi būti pripažįstama ir gerbiama įgyvendinant visas mažumų teises, nepriklausomai nuo jų konkrečių bruožų.

41. Atsižvelgiant į susitariančių šalių įsipareigojimą skatinti tautinių mažumų kultūrų išsaugojimo ir plėtros sąlygas, tai taip pat reiškia, kad sąvoka „tautinių mažumų kultūra“ neturi būti suprantama kaip nekintama, unitarinė ar ribota. Kiekvienas asmuo, priklausantis tautinei mažumai, kartu su teise į laisvą savo tapatybės suvokimą nusprendžia, kaip jis ar ji praktiškai įgyvendins savo tautinės mažumos kultūrą ar identitetą. Todėl apsaugota ne tik teisė į tradicijų išsaugojimą, bet ir teisė vystyti tautinės mažumos kultūrą kartu su platesniu visuomenės vystymusi ir suformuoti tautinės mažumos tapatybės šiuolaikinius išraiškos būdus.

42. Lygybės klausimas yra esminis skatinant tautinių mažumų teises ne tik vertinant santykius tarp tautinių mažumų ir daugumos, bet taip pat ir vertinant santykius tarp įvairių tautinių mažumų. Patariamojo komiteto nuomone bendrojo lygybės principo klausimas iškyla tuomet, kai įvairioms tautinėms mažumoms imami taikyti skirtingi principai ar neproporcingi skirtingi apsaugos mechanizmai, arba kai atskiros vyriausybės organizacijos yra atsakingos už atitinkamų jų teisių apsaugą ir skatinimą⁶⁹. Nors norint pasiekti efektyvumą pastangos skatinti lygias visų

⁶⁸ Žr. visas pirmąsias patariamojo komiteto nuomones.

⁶⁹ Daugelyje šalių romų teisių apsauga yra socialinis – ekonominis, o kartais ir saugumo klausimas. Dėl to apsaugos ir skatinimo priemonės yra dažnai koordinuojamos atskirai nuo susijusių su kitomis mažumų grupėmis, ir dėl to gali būti taikomi skirtingi standartai. Nors patariamasis komitetas vertina ypatingą dėmesį, skiriamą ypatingiems socialiniams ekonominiams neįgiamiems aspektams, su kuriais susiduria dauguma romų, jo nuomone šios priemonės turi būti

asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, galimybes turi būti nukreiptos į konkrečius įvairių grupių poreikius ir situacijas, pagrindiniai taikomi principai ir teisių standartai turi būti lygūs.

43. Pilnos lygybės negalima pasiekti, jei įvairovė suprantama neigiamai ar jei priimamos ir toleruojamos tik kai kurios įvairovės formos. Patariamasis komitetas nuolat kritikuoja tokius atvejus, kai įvairių tautinių mažumų viduje sukuriama hierarchijos ir esamos nelygybės skatinamos netolygiai paskirstant dėmesį ir paramą⁷⁰. Be to, tokia aplinka, kurioje įvairovė yra suprantama kaip „svetima“ arba „importuota“ ir gerokai atitrūkusi nuo pagrindinės visuomenės, nesukuria tinkamų sąlygų tautinių mažumų kultūrų išraiškai, išsaugojimui ir plėtrai. Todėl 6 straipsnyje numatytos pastangos skatinti abipusės pagarbos, supratimo ir bendradarbiavimo klimata, tautinių mažumų asmenis pripažįstant kaip neatsiejamą viešuomenės dalį, kurie iš tiesų turi vienodas galimybes naudotis teisėmis ir ištekliais, tuo pačiu turėdami galimybes socialinei sąveikai ir įtraukčiai įvairiose srityse. Atsižvelgiant į šį tikslą, kaip numatyta preambulėje, skatinti visuomenės taiką ir stabilumą didinant mažumų teises, Pagrindų konvencija yra tiesiogiai svarbi visią visuomenei.

44. Patariamojo komiteto nusistovėjusi pozicija yra ta, kad integracija yra davimo ir gavimo procesas, kuris įtakoja visą visuomenę. Todėl negalima tikėtis pastangų tik iš asmenų, priklausančių mažumų bendruomenėms, pastangas turi dėti ir dauguma visuomenės nariai⁷¹. Tai ypač aktualu atskiriant sėkmingą integraciją nuo priverstinės asimiliacijos, kuri aiškiai draudžiama pagal Pagrindų konvencijos 5 straipsnio 2 dalį. Asimiliacijos atveju mažumai priklausantys asmenys yra verčiami atsakyti savo konkrečių bruožų, kad galėtų įsilieti į visuomenę, kurioje dominuoja dauguma, integracijos metu tiek dauguma, tiek mažuma kartu prisitaiko ir keičiasi besitęsiančių derybų ir prisitaikymo proceso metu.

45. Patariamojo komiteto nuomone, aukščiau pažymėti Pagrindų konvencijos pagrindiniai principai, kaip numatyta 3-6 straipsniuose, turi būti vertinami aiškinant visus kitus straipsnius siekiant užtikrinti, kad asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, teisės yra efektyviai užtikrinamos.

2. Praktika

46. Taikydamas straipsnis-po-straipsnio požiūrį Patariamasis komitetas nuolat svarsto Pagrindų konvencijos taikymą asmenims, kurie nepriklauso nacionalinėms mažumoms, tačiau kurie gyvena panašioje situacijoje. Pavyzdžiui asmenys, priklausantys daugumos gyventojams, kurie gyvena vietovėse, kurios daugiausia apgyvendintos mažumų bendruomenėmis, buvo vertinami dėl teisių į švietimą, kaip numatyta Pagrindų konvencijoje.

47. Patariamasis komitetas šiame kontekste pabrėžė, kad tos pačios apsauginės priemonės, kurios taikomos mažumų kalbų mokyklose, tokios kaip reikalavimas turėti mažiau mokinių klasėse, turi būti taikomos ir valstybinėms mokykloms, kuriose mokoma oficialia kalba tose vietovėse, kur dominuoja mažumų kalba⁷². Be to, Patariamasis komitetas nusprendė, kad kitos grupės, kurioms taikoma speciali apsauga, bet kurios nepripažįstamos kaip tautinės mažumos, gali, be kita ko, pasinaudoti apsauga pagal Pagrindų konvenciją⁷³. Kai kuriais atvejais taip pat pabrėžiama, kad

papildančios kitas mažumų teisių apsaugos priemonės, pavyzdžiui susijusias su romų kultūros, kalbų ir tradicijų saugojimo priemonės.

⁷⁰ Žr., pvz., antrąją nuomonę dėl Rumunijos ir antrąją nuomonę dėl Gruzijos.

⁷¹ Žr., pvz., trečiąją nuomonę dėl Estijos. Taip pat žr. Trečiąjį teminį komentarą (4 išnaša).

⁷² Žr. trečiąsias nuomones dėl Estijos ir Lietuvos.

⁷³ Žr., pvz., ketvirtąją nuomonę dėl Ispanijos, dėl Katalonijos, Baskų ir Galicijos kalbų, būtent kalbų, turinčių oficialų ir apsaugotą statusą.

apsaugos pagal Pagrindų konvenciją praplėtimas atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį asmenims, priklausantiems sudedamosioms tautybėms, kurie gyvena panašiomis ir mažumos sąlygomis, gali būti papildoma priemonė skatinant jų galimybes pasinaudoti teisėmis ir sprendžiant problemas, su kuriomis jie susiduria, nesilpninat jų padėties. Iš tiesų, mažumų teisių pritaikymas jiems Patariamąo komiteto nuomone kaip atitinkantis Pagrindų konvencijos tikslus⁷⁴.

48. Be to, Patariamasis komitetas pabrėžia, kad Pagrindų konvencijos siūloma apsauga taip pat taikoma asmenims, priklausantiems vietinėms tautoms, o be tokios apsaugos jų padėtis kaip vietinių tautų narių būtų įtakota. Konkrečios teisės gali būti jiems taikomos, nepriklausomai nuo to, ar jie formaliai pripažįstami kaip tautinė mažuma, ar ne, ir nepripažįstant jų kaip tautinės mažumos⁷⁵. Tai reiškia, kad asmenys yra laisvi pasirinkti, šalia teisių, kurios jiems užtikrinamos kaip vietinei tautai, apsaugą pagal Pagrindų konvenciją, arba atsisakyti tai padaryti. Tai ypač aktualu kalbant apie teises, nurodytas Pagrindų konvencijos 5 straipsnyje, kur Patariamasis komitetas nusprendė, kad apsauga nuo asimiliacijos taip pat reiškia, kad įtakojami asmenys turi būti remiami jiems bandant pritaikyti savo tradicijas prie šiuolaikinių iššūkių arba vykdant ekonominę veiklą siekiant išlaikyti savo kultūrą⁷⁶.

49. Kalbant apie Pagrindų konvencijos susitariančių šalių ginčijamas teritorijas ar regionus, kurie *de facto* yra institucijų nekontroliuojami, Patariamasis komitetas pastebi, kad Pagrindų konvencijoje numatytų teisių taikymas nesikeičia dėl *de facto* valdžios pasikeitimo. Priešingai, asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, teisės toliau galioja, o konfliktų metu tampa ypatingos skubos⁷⁷.

V dalis Pagrindų konvencijos teisės, taikomos visiems asmenims

50. Daugelis Pagrindų konvencijos straipsnių taikomi visiems asmenims susitariančių šalių teritorijose, įskaitant tos, kurios nepriklauso tautinėms mažumoms, aiškiai ar numanomai per specialią sąsają su visiems taikomomis nuostatomis⁷⁸.

1. Apsauga nuo diskriminacijos – 6 straipsnis

Pagrindų konvencijos 6 straipsnis aiškiai taikomas visiems asmenims, gyvenantiems susitariančių šalių teritorijose. Jo apsauga taikoma dvejose srityse: pirmiausia efektyvios priemonės turi būti taikomos siekiant skatinti abipusę pagarbą, supratimą ir bendradarbiavimą tarp visų asmenų, nepriklausomai nuo jų etninės, kultūrinės, kalbinės ar religinės tapatybės. Antra, visi asmenys turi būti saugomi nuo diskriminacijos pagal minėtus jų identiteto aspektus.

52. Patariamasis komitetas nuolat pabrėžia šį platų 6 straipsnio taikymą kaip pagarbos stoką ar neteisingą vertinimą imigrantų, prieglobsčio prašytojų, pabėgėlių ir (arba) kitų asmenų, kurie dėl bet kokių priežasčių, yra vertinami kaip besiskiriantys nuo daugumos gyventojų, o tai gali paskatinti bendrą baimės aplinką. Tai gali paskatinti mažumoms priklausančius asmenis siekti patogumo, o ne aktyviai džiaugtis savo teisėmis. Remiantis 6 straipsniu Patariamasis komitetas taip

⁷⁴ Žr. trečiąją nuomonę dėl Bosnijos ir Hercegovinos.

⁷⁵ Norvegijos samių parlamentas pareiškė, pavyzdžiui, kad samiai nenori būti vertinami kaip tautinė mažuma, nes jie nori išlaikyti vietinės tautos statusą. Tačiau patariamasis komitetas manė, kad abi apsaugos schemos nėra išskirtinės ir gali teikti lygiagrečią naudą šios grupės asmenims. Žr. pirmąją ir tolimesnes nuomones dėl Norvegijos. Žr. taip pat nuoseklias nuomones dėl Danijos, Suomijos, Rusijos Federacijos ir Švedijos.

⁷⁶ Žr., pvz., trečiąją nuomonę dėl Rusijos Federacijos.

⁷⁷ Žr. taip pat patariamąo komiteto *ad hoc* ataskaitą dėl tautinių mažumų situacijos Ukrainoje, 2014 m. balandžio mėn.

⁷⁸ Žr. patariamąo komiteto atvirą pareiškimą dėl tautinių mažumų situacijos Kryme, 2014 m. gegužės mėn., <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>.

pat vertina Pagrindų konvencijos įgyvendinimą susitariančiose šalyse kur, pasak valdžios institucijų, negyvena tautinėms mažumoms priskiriamų žmonių⁷⁹. Tai leidžia Patariamajam komitetui dalyvauti išsamioje diskusijoje su valdžios institucijomis dėl „priemonių, taikomų pagal bendrą integracijos politiką“⁸⁰.

a) Abipusio supratimo ir tarpkultūrinio dialogo skatinimas

53. Kai kurios susitariančios šalys abejoja dėl visuomenės vientisumo ir platesnių tolerancijos koncepcijų ir pagarbos įvairovei saugant tautines mažumas tinkamumo. Tačiau Patariamasis komitetas nuolat kartoja, kad išskirtinis požiūris, atskiriantis tradicines mažumų apsaugos pažiūras nuo platesnių visuomenės integravimo klausimų nepateisina Pagrindų konvencijos tikslo, o atvirksčiai trukdo asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, džiaugtis savo teisėmis⁸¹. Iš tiesų tolerancijos ir atvirumo visuomenės įvairovei skatinimas yra būtinas ne tik siekiant sėkmingų integracijos strategijų plėtros ir įgyvendinimo, bet tai yra taip pat esminė prielaida asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, patirti jų tapatybę nedvejojant ir aktyviai neginant savo teisių, numatytų Pagrindų konvencijoje.

54. Atvirumas ir tolerancija viešuomenėje gali būti tikra tik tuomet, jei ji neapsiriboja konkrečiomis nustatytomis grupėmis, o apima visus. Todėl Patariamasis komitetas svarsto efektyvios integravimo strategijos formulavimo ir įgyvendinimo klausimus kaip vienus svarbiausių. Integravimo strategijos šiandiena yra sukurtos daugelyje Europos šalių, daugiausia siekiant spręsti dažnai didelių imigrantų bendruomenių klausimus, kai kuriais atvejais antros ar trečios kartos, kurie turi bendrą kalbą ir kultūrą ir kilmę ir kurie dažnai gyvena šalyje kaip piliečiai, pilietybę įgiję ar gimę šalyje⁸². Būtina, atsižvelgti į visus visuomenės segmentus, daugumą ir mažumas, siekiant, kad integracijos strategijos efektyviai palengvintų visuomenės struktūras, kur įvairovė ir pagarba skirtingumui yra pripažįstami ir skatinami kaip įprasta praktika, per pripažinimą, apkibusį prisitaikymą ir aktyvų visų šalių dalyvavimą⁸³.

b) Apsauga nuo priešiško ir neapykantos nusikaltimų

6 straipsnio 2 dalyje numatytos susitariančių šalių pareigos apsaugoti visus asmenis nuo smurto ir diskriminacijos dėl etninių priežasčių, kitais žodžiais tariant ne tik tai asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, atžvilgiu. Mažumos negali gyvuoti visuomenėje, kurioje įvairovė nėra toleruojama ar netgi yra pretekstas neapykantos nusikaltimams ir diskriminacijai. Todėl yra būtina, kad visos susitariančios šalys siektų taikyti ir įgyvendinti Pagrindų konvencijos 6 straipsnio tikslus pilnai, netgi tos susitariančios šalys, kurios aiškiai pareiškė, kad jos ratifikavo Pagrindų konvenciją tik dėl solidarumo.

56. Patariamasis komitetas mano, kad smurtas etniniu pagrindu turi būti pripažintas kaip ypatingai nusikalstama smurto forma, skūri liečia ir grasina visai visuomenei, ir todėl su juo turi

⁷⁹ Žr., pvz., ketvirtąją nuomonę dėl Lichtenšteino ar trečiąją nuomonę dėl Maltos.

⁸⁰ Žr. Pagrindų konvencijos 5 straipsnio 2 dalį.

⁸¹ Platesnis susirūpinimas, susijęs su visuomenės integravimu ir efektyviais mechanizmais dėl apsaugos nuo diskriminacijos, buvo keliamas Europos Tarybos Ministrų Komiteto rezoliucijose dėl Pagrindų konvencijos įgyvendinimo, pavyzdžiui, *inter alia*, ketvirtoji rezoliucija dėl Danijos, trečioji rezoliucija dėl Estijos, ketvirtoji rezoliucija dėl Vokietijos ir trečioji rezoliucija dėl Maltos.

⁸² Žr., pvz., nuoseklias nuomones dėl Lichtenšteino.

⁸³ ESBO HCNM taip pat taikė panašų požiūrį. Liublianos gairės dėl įvairovės visuomenių integravimo, priimtose 2012 m., apibrėžia integraciją kaip procesą, reikalaujantį visų visuomenės narių priimti ir sukurti bendrą priklausymo jausmą konkrečiai šaliai ir bendroms visuomenės institucijoms. Žr. Liublianos gaires dėl įvairovės visuomenių integravimo, ESBO HCNM, 2012 m. lapkričio mėn.

būti ryžtingai kovojama ir siekiama išvengti. Norint kovoti su neapykantos nusikaltimais visapusiškai, baudžiamuosiuose kodeksuose turi numatyti atitinkamos nuostatos, kuriomis būtų baudžiama už neapykantos kalbą, grasinimus ir smurtą dėl etninių priešasčių bei smurto ir neapykantos visuomenėje kurstymą. Be to, rasiinė motyvacija turi būti vertinama kaip sunkinanti bet kokių įžeidinėjimų aplinkybes, ir teisėsaugos atstovai turi būti atitinkamai apmokyti siekiant užtikrinti, kad išpuoliai ir diskriminacija rasiniu ar etniniu pagrindu yra nustatyti ir fiksuojami bei tinkamai tiriami ir už juos baudžiama taikant tikslingus, specializuotus ir neatidėliotinus veiksmus.

57. Diskriminacijos ar smurto išpuolių baimė gali užkirsti kelią tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims džiaugtis savo teise į laisvą savo tapatybės turėjimą. Dėl etninio smurto vertinimo tik kaip „chuliganizmo“ ar įprasto jaunystės piktnaudžiavimo teisėsaugos pareigūnai tyliai patvirtinti tokius veiksmus ir taip smarkiai susilpninti pastangas skatinti pagarbą ir dialogą tarp skirtingų grupių. Todėl siekiant apsaugoti asmenis nuo tokių išpuolių lygiai taip pat svarbu, kad tokie atvejai būtų nedelsiant ir nedviprasmiškai pasmerkti aukštesnių visuomenės asmenų ir bendruomenės lyderių visais lygiais, ir kad atitinkamos žinutės būtų perduodamos visuomenei per žiniasklaidą ir vyriausybės informacijos kanalus.

58. Patariamasis komitetas šiuo atžvilgiu atkreipia dėmesį į kitas institucijas, turinčias ypatingą mandatą ir kompetenciją spręsti su rasine diskriminacija susijusius klausimus ir užtikrinti apsaugą nuo neapykantos nusikaltimų⁸⁴. Jis ypač pabrėžia Europos Komisijos vaidmenį kovojant prieš rasizmą ir netoleranciją (ECRI) vertinant kovos prieš diskriminaciją priemonių ir mechanizmų taikomumą ir efektyvumą, kurios priežiūros darbas ir ataskaitos yra esminės sisteminiam Pagrindų konvencijos aiškinimui besikuriančioje visuomenėje⁸⁵. Pagrindų konvencijos tikslas yra įtvirtinti skirtumus sanglaudos ir integracijos visuomenėse. *De facto* lygybės siekis Pagrindų konvencijos kontekste reikalauja adekvačių ir efektyvių strategijų siekiant palaikyti įvairias tapatybes, įskaitant efektyvią apsaugą nuo diskriminacijos, paremtą šiais skirtumais. Be to teisė į efektyvią apsaugą nuo diskriminacijos grėsmių ar smurto, kaip numatyta 6 straipsnio 2 dalyje, atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant daugelį teisių, numatytų Pagrindų konvencijoje, ypač teisių, susijusių su politikos laisvėmis, tokiomis, kaip teisė į saviraišką, įpareigojant susitariančias šalis efektyviai taikyti sankcijas bet kokių nepagrįstų trukdžių ar siekių apriboti atveju.

2. Švietimas ir žiniasklaida kaip integracijos priemonė – 6 straipsnio 1 dalis ir 12 straipsnis

59. 6 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta, kad švietimas, kultūra ir žiniasklaida yra ypatingos svarbos sritys siekiant skatinti toleranciją ir tarpkultūrinį dialogą. Be to, ypatinga švietimo svarba visuomenės integracijai ir pagarbos įvairovei skatinimui atsispindi Pagrindų konvencijos 12 straipsnyje. 12 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad švietimas ir moksliniai tyrimai turi didinti mažumų ir daugumo istorijos, kultūros, kalbų ir religijų žinias, tai pritaikant visią visuomenę⁸⁶. Be to, 12 straipsnio 2 dalyje atkreipiamas dėmesys į tarpkultūrinių mainų ir kompetencijų vystymą palengvinant „įvairių bendruomenių mokinių ir mokytojų bendravimą“. Tinkama informacija apie visuomenės sudėtį, įskaitant nacionalines ir kitas mažumas, turi būti

⁸⁴ Žr., ypač, JT komiteto dėl rasinės diskriminacijos eliminavimo ir ESCE/ODIHR neapykantos nusikaltimų ataskaitų iniciatyvą.

⁸⁵ Šiame kontekste žr. Ypač ECRI bendrosios politikos rekomendacijas (GPR) Nr. 15 dėl kovos su neapykantos kalba, priimtas 2015 m. gruodžio 8 d. Ši GPR pažymi nuomones ir rekomendacijas, paskelbtas ECRI per penktąjį monitoringo ciklą, suteikiant papildomos paramos susitariančioms šalims.

⁸⁶ Panaši nuostata numatyta ECRML 7 straipsnio 3 dalyje, kurios šalys skatinamos taikant atitinkamas priemones siekiant abipusio supratimo tarp visų šalies kalbinių grupių.

numatyta mokymo turinyje, vadovėliuose ir mokymo medžiagoje, naudojamoje susitariančių šalių teritorijų mokyklose, ne tik siekiant skatinti tarpkultūrinį supratimą ir pagarbą visų mokinių tarpe, bet ir siekiant didinti asmenų, priklausančių žymiai mažesnėms ir nepalankiose sąlygose esančioms grupėms, prestižą.

60. Švietimo medžiaga su informacija apie mažumas turi būti rengiama glaudžiai bendradarbiaujant su atitinkamų grupių atstovais ir neturi apsiriboti stereotipiniais įvaizdžiais. Be to, tinkamos profesinio tobulėjimo galimybės ir mokymas turi būti prieinamas visiems mokytojams, siekiant parengti juos dirbti kalbiniu ir kultūriniu požiūriu įvairiapusėje aplinkoje⁸⁷. Kalbant apie istorijos mokymą susitariančiose šalyse, turi būti skatinamas kritinis mąstymas ir daugybės perspektyvų taikymas dedant visas pastangas.

61. Patariamąjį komiteto darbas yra paremtas tarpkultūrinio dialogo ir daugiakalbystės teikiamos naudos pripažinimu ir skatinimu, skatinant toleranciją ir pagarbą visuomenės įvairovei. Todėl kalbos ir kultūros politika turi užtikrinti, kad visos visuomenėje egzistuojančios kalbos ir kultūros būtų matomos ir girdimos visuomenėje, kad kiekvienas žinotų visuomenės įvairovę ir atpažintų save kaip neatsiejamą jos dalį.

62. Todėl Patariamasis komitetas nuolat skatina kalbų politiką, kuri skatina įvairių kalbų vartojimą viešose vietose ir žiniasklaidoje, siekiant sukurti pagarbą mažiau vartojamoms kalboms ir didinti jų matomumą ir prestižą. Apskritai įtraukiamųjų kalbų politika turėtų atitikti kiekvieno poreikius, atsižvelgiant į jų ypatybes ir poreikius, įskaitant tautinėms mažumoms priklausančius asmenis, gyvenančius už jų tradicinių gyvenviečių, imigrantus ir „ne piliečius“⁸⁸. Atsižvelgiant į visuotinį tikslą sukurti integruotas visuomenes, gerbiančias savo įvairovę, Patariamasis komitetas taip pat remia priemones, skatinančias mažumų kalbų žinojimą ir vartojimą asmenų, kurie priklauso daugumai.

63. Pagrindų konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje taip pat pabrėžiamas žiniasklaidos vaidmuo kaip priemonės, skatinančios tarpkultūrinį supratimą ir solidarumo jausmą visuomenėje. Atsižvelgiant į žinių ir vertybių didinimą Patariamasis komitetas nuolat skatina susitariančias šalis užtikrinti, kad visuomenės transliuotojai rimtai prisiima savo pareigas ir skatina pagarbą įvairovei ir etinei žiniasklaidai visose programose. Pastangos susitariančiose šalyse skatinti etinius standartus tarp žurnalistų ir žiniasklaidos profesionalų ir bendrai skatinti žiniasklaidos raštingumą visuomenėje turi apimti mažumų atstovus. Be to, svarbu formuoti atvirą ir pluralistinę žiniasklaidos aplinką, kurioje mažumų bendruomenės dominantys klausimai plačiau aptariami žiniasklaidoje ir kad asmenys, priklausantys tokioms mažumoms, būtų vaizduojami kaip neatsiejami visuomenės nariai, ar jie būtų žurnalistai, autoriai ir (arba) apklausiamieji.

VI dalis. Plačiai taikomos mažumų teisės

64. Pagrindų konvencijos paaiškinamoje ataskaitoje nurodomos mažumų teisės, kuriomis naudojamosi „bendrai su visais“, pabrėžiant tai, kad bendruomenės yra suformuotos daugelio bendrų veiklų ir bendrų teisių aplinkoje. Praktika, kuria asmenys siekia identifikuoti save, yra dinaminė ir įtraukianti, paremta tuo, ką žmonės turi bendra, o ne tuo, kuo skiriasi. Ši praktika apima žinių perdavimą ar bendrus prisiminimus, kuriuos ne visada galima atvirai parodyti. Jie gali būti įvairūs savo intensyvumu ir apimtimi, priklausomai nuo aplinkybių. Su laiku jos gali plėtotis ir jas

⁸⁷ Žr., *inter alia*, trečiąją nuomonę dėl Estijos, antrąją nuomonę dėl Gruzijos, trečiąją nuomonę dėl Kosovo ir ketvirtąją nuomonę dėl Slovakijos Respublikos.

⁸⁸ Žr. trečiąjį teminį komentarą (4 išnaša), 53 punktą.

taip pat galima praktikuoti distanciniu būdu. Vykdydamas savo užduotį stebėti efektyvų Pagrindų konvencijoje numatytų teisių įgyvendinimą, Patariamasis komitetas pirmiausiai kreipia dėmesį į galimybę pasinaudoti teisėmis ir tik paskui aptariant klausimus dėl statuso. Jis svarsto formalų tautinių mažumų pripažinimą kaip deklaruojamos, o ne konstitucinės kilmės (žr. 28 punktą). Siekiant užtikrinti, kad mažumų teisės nebūtų pasirenkamai suteikiamos asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, kurie turi būti saugomi pagal Pagrindų konvenciją, Patariamasis komitetas nuolat taiko platų požiūrį į Pagrindų konvencijoje numatytas teises ir gerai įvertina susitariančias šalis, kurios taiko tą patį požiūrį. Ypač jis atsižvelgia į tai, ar šie Pagrindų konvencijos straipsniai, atsižvelgiant į jų pobūdį, būtų taikomi plačiai, taip pat įskaitant jais saugomus asmenis, priklausančius tautinėms mažumoms, kurių tokiais nepripažįsta atitinkama susitarianti šalis.

1. Lygybė – 4 straipsnis

65. Visiems asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, nepriklausomai nuo jų statuso ar pripažinimo, turi būti garantuojama teisė į lygybę prieš įstatymus ir lygią apsaugą pagal įstatymus. Šis bendrasis žmogaus teisių principas, numatytas 4 straipsnio 1 dalyje, nebuvo ginčijamas susitariančių šalių. Patariamasis komitetas pakartotinai pabrėžė lyties dimensiją šiame kontekste, atkreipdamas susitariančių šalių dėmesį į daugialypės diskriminacijos fenomeną, dažnai patiriamą moterų, priklausančių tautinėms mažumoms⁸⁹. 4 straipsnio 2 dalyje numatytos specialios priemonės, skirtos išspręsti struktūrines kliūtis tarp mažumų ir daugumos įvairiose srityse. Jos turi būti plėtojamoms ir įgyvendinamos glaudžiai bendradarbiaujant su jų įtakojamais asmenimis ir turi būti atkreipiamas dėmesys į specialias susijusių asmenų sąlygas jas rengiant.

66. Patariamasis komitetas nuolat skatina susitariančias šalis grįžti lygybės skatinimo politikos instrumentus ar specialias priemones išsamiais duomenimis, susijusias su situacija ir prieiga prie tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių, taip pat atsižvelgiant į galimus įvairius daugialypės diskriminacijos pasireiškimus, įskaitant kylančius dėl tokių faktorių, kurie nėra susiję su tautinių mažumų pagrindu, pavyzdžiui amžius, lytis, seksualinė orientacija ir gyvenimo būdo ypatumai. Be to, ypatingą dėmesį reiktų atkreipti į nepalankiausių visuomenės segmentų narius, kurie neturi galių ekonominiu, socialiniu ar geografiniu požiūriu dėl savo dydžio ar dėl patirtų konfliktų. Šiame specialių ir konkrečių priemonių, skirtų skatinti efektyvią lygybę, kontekste Patariamasis komitetas nuolat pabrėžia reguliaraus patikimų ir neapibendrintų duomenų lygybės klausimu rinkimo svarbą, susijusias su įvairiu tautinėms mažumoms priklausančių asmenų skaičiumi ir situacijomis. Tačiau jis įspėjo, kad susitariančios šalys pernelyg nepasikliauti statistika ir paskatino institucijas naudotis nepriklausomais tyrimais, ypač kai tyrimus atlieka patys tautinėms mažumoms priklausančios asmenys, siekiant įvertinti ir išsamiai spręsti trūkumus, su kuriais susiduria tautinėms mažumoms priklausančios asmenys (taip pat žr. 18 punktą).

2. Kultūra – 5 straipsnis

67. Pagrindų konvencijos 5 straipsnis ir susitariančių šalių įsipareigojimas skatinti sąlygas, užtikrinančias tautinių mažumų kultūros ir tapatybės išsaugojimą ir plėtojimą, geriausiai pasitarnauja, jeigu taikymo apimtis vertinama plačiai. Straipsnio tikslas yra užtikrinti, kad asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, nebūtų asimiliuojami, bet užtikrinti, kad jie išlaikytų ir plėtotų savo tapatybę ir aktyviai naudotųsi mažumų teisėmis. Patariamasis komitetas sveikina pagalbos schemų galimybes ne tikrai pripažintoms mažumoms, bet ir kitoms grupėms, kurios kitu atveju

⁸⁹ Žr., *inter alia*, trečiąsias nuomonės dėl Azerbaidžano ir Suomijos.

neturėtų galimybės išsaugoti savo išskirtinių bruožų⁹⁰. Visos paramos priemonės turi būti pritaikytos įvairių grupių poreikiams ir situacijoms, siekiant užtikrinti, kad kultūrinė įvairovė, kuri suprantama kaip būdinga kiekvienai grupei, būtų patvirtinta ir apsaugota. Tam dažnai gali prireikti tikslingų valdžios institucijų pastangų, kurios paskatintų esminius mažumos kultūros aspektus, be kurių kai kurie šios tapatybės pasireiškimo aspektai būtų neįmanomi⁹¹. Skaičiumi didesnės mažumos, kurių kultūros yra gerai atstovaujamos, paprastai turi ne tokį pat poreikį gauti vyriausybės paramą, kaip skaičiumi mažesnės grupės ar išsisklaidžiusios tautinės mažumos, kurios gali dėti pastangas siekdamas išlaikyti išskirtines savybes ir atsispirti asimiliacijai⁹². Dažnai tokios paramos gavėjai yra kultūriniai fondai, tačiau Patariamasis komitetas mano, kad visi tautinių mažumų atstovai, įskaitant formaliai nesusijusius su tokiomis asociacijomis ar atstovaujančius skirtingus požiūrius, gali būti konsultuojami ir jiems suteikiamos efektyvios galimybės gauti finansavimą jų tapatybės ir kultūrų išsaugojimui.

3. Ryšiai ir religija – 7 ir 8 straipsniai

68. Teisės į laisvę susirinkti, ryšių laisvę, išraiškos, minties ir sąžinės laisvę, bei teisę turėti ir išpažinti religiją ar įsitikinimus, kaip numatyta Pagrindų konvencijos 7 ir 8 straipsniuose, yra paremta Europos Žmogaus Teisių Konvencijos atitinkamais straipsniais. Paaškinamoje ataskaitoje pabrėžiama, kad jos taikomos kiekvienam asmeniui, priklausančiam tautinei mažumai, ar ne, ir kad jos vertinamos kaip ypatingos svarbos asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, kad jos kreipiamas ypatingas dėmesys⁹³. Todėl Patariamasis komitetas jų taikymo sritį platesne prasme, kartu su Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija. Jis ypač išreiškė susirūpinimą dėl to, kad nevyriausybinų organizacijų, susijusių su mažumų teisių apsauga, bendros darbo sąlygos yra sunkios, kadangi jų vaidmuo skatinant žmogaus ir mažumų teisių standartų supratimą visuomenėje yra būtinas ir turi būti palaikomas, o ne apsunkinamas. ⁹⁴Toliau Patariamasis komitetas pabrėžė, kad bet kokios priemonės, taikomomis institucijų siekiant apriboti susirinkimų laisvę ar išraiškos laisvę, kas būtinai apima laisvę išreikšti kritiką vyriausybei ar išsiskiriančioms nuomonėms, gali turėti tiesioginę, neigiamą įtaką naudojimuisi teisėmis, numatytomis Pagrindų konvencijoje, kadangi tai gali atgrasyti asmenis, priklausančius tautinėms mažumoms, kaip ir kitus visuomenės narius, nuo pasinaudojimo teisėmis ir sukurti bauginančią aplinką, kuri nėra palanki mažumos ir bendrai žmogaus teisių įgyvendinimui. Šiame kontekste Patariamasis komitetas taip pat pažymėjo, kad asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, neturi būti trukdoma formuoti politines partijas siekiant formuluoti ir siekti savo tikslų ir teisių⁹⁵, arba registruoti religines organizacijas su tikslu teigti savo įsitikinimus bendrystėje su kitais⁹⁶.

4. Žiniasklaida – 9 straipsnis

69. 9 straipsnis ir su žiniasklaida susijusios teisės, numatytos Pagrindų konvencijoje, turi ypatingą svarbą mažumų teisių apsaugoje ir skatinime. Spausdintos, transliuojamos ir elektroninės

⁹⁰ Žr. trečiasias nuomones dėl Čekijos Respublikos ir Suomijos.

⁹¹ Žr. trečiąją nuomonę dėl Suomijos kurioje sveikinamos konkrečios institucijų pastangos atgaivinti samių kultūrą per „kalbų lizdus“ ir kitas panašias veiklas.

⁹² Žr. Rasinės diskriminacijos panaikinimo komiteto (CERD) bendrąsias rekomendacijas Nr. 32, pabrėžiančias skirtumą tarp nuolatinių teisių (pavyzdžiui, numatytų Pagrindų konvencijos 5 straipsnyje) ir specialių priemonių, numatytų 4 straipsnio 2 dalyje, papildomos ir laikinos naudos.

⁹³ Žr. Aiškinamosios ataskaitos 51 ir 54 punktus.

⁹⁴ Žr. trečiasias nuomones dėl Azerbaidžano ir Rusijos Federacijos.

⁹⁵ Žr. trečiąją nuomonę dėl Bulgarijos, antrąją nuomonę dėl Gruzijos ir trečiąją nuomonę dėl Rusijos Federacijos.

⁹⁶ Žr. trečiasias nuomones dėl Azerbaidžano ir Rusijos Federacijos.

terpės prieinamumas mažumos kalbomis turi labai ypatingą reikšmę nacionalinėms mažumoms ne tiktai užtikrinant prieigą prie informacijos, bet ir mažumos žiniasklaida padidina mažumos kalbos kaip aktyvaus bendravimo įrankio matomumą ir prestižą. Ypač ši žiniasklaidos rūšis gali vaidinti svarbų vaidmenį asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, kurie be kitų priežasčių yra išsisklaidę dėl padidėjusio mobilumo, kadangi kaip galima bendrauti ir kontaktuoti per atstumą. Tai gali paskatinti asmenis, priklausančius tautinėms mažumoms, dar aktyviau naudotis savo teisėmis Tautinių mažumų bendruomenių narių aktyvus dalyvavimas pliuralistinėje žiniasklaidoje gali pareikalauti tikslingo mokymo ir informuotumo didinimo veiklos, įskaitant elektroninės ir socialinės žiniasklaidos panaudojimą⁹⁷. Šiuo atžvilgiu Patariamasis komitetas pabrėžė, kad galimybė aktyviai dalyvauti žiniasklaidoje ir gauti ir duoti suinteresuotų tautinėms mažumoms priklausančių asmenų informaciją reiškia prieigą prie atitinkamos infrastruktūros, pavyzdžiui greitaveikos internetas visoje šalyje, įskaitant nutolusiose vietovėse, kurios dažnai yra apgyvendintos tautinių mažumų bendruomenėmis.

70. Mažumų tapatybės marginalizavimas vietinėje žiniasklaidoje, tame tarpe išskirtinai vartojant mažumų kalbas tik tam tikrose programose, dažnai apie folklorą, tradicijas, maistą ir papročius, gali paskatinti mažumų kaip atskirų subjektų stereotipus, o tai neskatina pagarbos ar prestižo visuomenėje⁹⁸. Be to, žiniasklaidos publikos skirstymas pagal kalbinę kilmę gali paskatinti atskirų ir visiškai nesusijusių publikos sričių susiformavimą. Todėl pagalba žiniasklaidai tautinėms mažumų kalbomis turi būti užtikrinama kartu su tikslinga veikla apmokant žurnalistus ir kitus žiniasklaidos profesionalus skatinti žinojimą ir jautrumą įvairių visuomenės grupių poreikiams ir problemoms. Be to, svarbu užtikrinti, kad mažumų atstovai efektyviai dalyvautų atitinkamuose sprendimų priėmimo procesuose bei žiniasklaidos priežiūros organuose. Kuo daugiau mažumų atstovai dalyvaus formuojant jų įvaizdį žiniasklaidoje, tuo daugiau galima bus sumažinti neteisingo supratimo ir stereotipų neigiamą poveikį⁹⁹.

5. Kalba – 10 straipsnio 1 dalis, 10 straipsnio 3 dalis, 11 straipsnio 1 dalis ir 11 straipsnio 2 dalis

71. Teisė vartoti savo kalbą viešojoje ir privačiojoje aplinkoje, kaip numatyta Pagrindų konvencijos 10 straipsnio 1 punkte, teisė naudoti savo vardą mažumos kalba ir kad tai būtų oficialiai pripažinta (11 straipsnio 2 dalis) turi ypatingą reikšmę asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, tapatybei, orumui ir savęs supratimui¹⁰⁰. Patariamasis komitetas mano, kad tai turi būti taikoma visiems ir bet kokius apribojimus reikėtų atidžiai išnagrinėti siekiant užtikrinti, kad jie neužkirstų kelio asmens orumui ir asmens privatumui¹⁰¹. Šalys gali priimti įstatymus, kurių tikslas yra stiprinti ir apsaugoti valstybinę kalbą. Tačiau šio teisėto tikslo turi būti siekiama taip, kad jis atitiktų teises, numatytas 10 ir 11 straipsniuose ir kitose atitinkamuose Pagrindų konvencijos nuostatose ir bendrą jos tolerancijos skatinimo ir tarpusavio supratimo visuomenėje dvasią. Įstatymai ir kitos priemonės, nukreiptos į valstybines ar kitų kalbų skatinimą, neturi įtakoti asmens privatumo, o turi būti įgyvendinami taip, kad būtų gerbiama tapatybė ir visuomenėje esantys kalbiniai poreikiai.

⁹⁷ Žr. ketvirtąją nuomonę dėl Kipro.

⁹⁸ Taip pat žr. antrąją nuomonę dėl Gruzijos.

⁹⁹ Žr. taip pat trečiąją nuomonę dėl Kroatijos.

¹⁰⁰ Dėl išsamios Patariamojo komiteto išvadų dėl tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių į kalbą analizės ir aptarimo, žr. trečiąjį teminį komentarą (4 išnaša).

¹⁰¹ Taip pat žr. Komunikatą Nr. 1621/2007 Leonid Raihman prieš Latviją, kuris paskelbtas Žmogaus teisių komiteto sprendimu UN Doc. CCPR/C/100?D/1621/2007(2010), kuriame nustatytas ICCPR 17 straipsnio pažeidimas, kai vienašališkai susitariančioji šalis pakeitė autoriaus pavardę.

72. 10 straipsnio 3 dalis, panašiai, kaip ir 7 ir 8 straipsniai, atspindi individualią žmogaus teisę būti nedelsiant informuotu jam žinoma kalba, jeigu būtina su vertėjo pagalba, apie suėmimo priežastis ir bet kokias kaltinimo priežastis. Kaip numatyta aiškinamoje atskaitoje, nuostata, paremta garantijomis, kurios yra numatytos Europos Žmogaus Teisių Konvencijos 5 ir 6 straipsniuose, neviršija šių garantijų. Taigi, ji nereiškia teisės į teisinį procesą ir teismą asmens mažumos kalba ir taikoma visiems asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms.

6. Švietimas – 12 straipsnio 3 dalis, 14 straipsnio 1 dalis ir 14 straipsnio 3 dalis

73. Pagal 12 straipsnio 2 dalį turi būti skatinamos vienodos galimybės gauti visų pakopų švietimą asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms¹⁰². Ypač siejant su 4 straipsniu ir bendroju lygybės principu, Patariamasis komitetas nuolat skatina platų ir išsamų požiūrį, taip pat atsižvelgiant į Jungtinių Tautų vaikų teisių konvenciją. Todėl Patariamasis komitetas stipriai pasmerkė visus segreguoto švietimo atvejus ir pareikalavo, kad susitariančios šalys taikytų visas būtinas priemones siekiant užtikrinti vienodą prieigą prie integruoto švietimo visiems vaikams¹⁰³. Be to, 14 straipsnio 1 dalyje pateikiama nuostata dėl teisės mokytis savo mažumos kalbos, o 14 straipsnio 3 dalyje pabrėžiama teisė mokytis ar būti mokomu oficialia kalba ar kalbomis.

74. Patariamasis komitetas pakartotinai išreiškė nuomonę, kad abi galimybės išmokti mažumos kalbą ir adekvačios galimybės išmokti oficialias kalbas yra taikytinos visiems asmenims, priklausantiems tautinėms mažumoms, ir turi būti lygiagrečiai jiems prieinamos¹⁰⁴. Jis nurodė išsamų tyrimą, kuriame pabrėžiama pirmosios kalbos mokymosi svarba mokantis kitų kalbų, įskaitant oficialiųjų kalbų, ir išreiškė bendrą paramą dvikalbiam ar daugiakalbiam požiūriui švietime, kai integruotos klasės paruoštos mokyti daugiau nei vienos kalbos. Nuolat pabrėžiant kalbos svarbą įvairiapusės visuomenės integravimui, Patariamasis komitetas dar kartą pažymėjo savo nuomonę, kad spaudimas ir sąlygų nustatymas yra netinkami įrankiai integracijos skatinimui, ir kad atitinkamos strategijos, kurios skirtos skatinti oficialių kalbų žinias, neturi neproporcingai remtis tautinėms mažumoms priklausančių asmenų pastangomis¹⁰⁵.

15 straipsnis. Dalyvavimas

75. Neteisingos teisės į veiksmingą dalyvavimą viešajame gyvenime išimtys gali sukelti didelių kliūčių pasinaudoti įvairiomis mažumų teisėmis¹⁰⁶. Šiame kontekste viešasis gyvenimas nereiškia viešųjų reikalų ir sprendimų priėmimo, tačiau tai yra taip pat svarbu ekonominio ir socialinio gyvenimo atžvilgiu¹⁰⁷. Patariamasis komitetas nuolat pabrėžia aprėptimi grindžiamą 15 straipsnio taikymo svarbą, kadangi efektyvus dalyvavimas dažnai yra nulemtas to, kiek yra galimybių pasinaudoti Pagrindų konvencijoje numatytomis teisėmis. Konsultacijų mechanizmai ir

¹⁰² Dėl išsamios Patarimo komiteto išvadų dėl tautinėms mažumoms priklausančių asmenų teisių į švietimą analizės ir aptarimo, žr. pirmąjį teminį komentarą (2 išnaša).

¹⁰³ Žr. *inter alia*, trečiąją nuomonę dėl Bulgarijos, trečiąją ir ketvirtąją nuomones dėl Čekijos Respublikos ir trečiąją ir ketvirtąją nuomones dėl Slovakijos Respublikos.

¹⁰⁴ Gali būti taikomi įvairūs moduliai priklausomai nuo grupės, norinčios išmokti mažumos kalbą, dydžio.

¹⁰⁵ Žr., pvz., antrąją nuomonę dėl Latvijos ir ketvirtąją nuomonę dėl Lichtenšteino.

¹⁰⁶ Išsamesnė Patarimo komiteto išvadų dėl efektyvaus asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, dalyvavimo kultūriniame, socialiniame ir ekonominiame gyvenime ir viešuose reikaluose, kaip numatyta 15 straipsnyje, analizė ir aptarimas pateikiami antrajame teminiame komentare (3 išnaša).

¹⁰⁷ Sąvoka „ekonominis ir socialinis gyvenimas“ apima platų klausimų spektrą, pradedant nuo galimybės turėti tinkamą būstą, sveikatos apsaugą ir socialinę apsaugą (socialinis draudimas ir socialinės išmokos), iki socialinės gerovės paslaugų ir galimybės naudotis viešąja ir privačia darbo rinka, bei galimybe vykdyti verslo veiklą ir kitas savarankiško darbo galimybes, kurios glaudžiai siejasi su atitinkamomis teisėmis ir privatizacija. Žr. antrąjį teminį komentarą (3 išnaša), 23ff punktas.

patariamieji organai mažumų teisių apsaugos klausimais, kuriais siekiama, pavyzdžiui, pagerinti diskusijas ir dialogą tarp įvairių visuomenės grupių, turėtų būti atviras visiems, įskaitant grupes, kurios nėra pripažintos tautinėmis mažumomis, bet kurios išreiškė susidomėjimą Pagrindų konvencijos apsaugos klausimais.

76. Galimybė naudotis veiksmingomis platformomis aptariant problemas tokiose grupėse gali ne tik skatinti mažumų bendruomenių pasitikėjimą, bet taip pat gali būti palengvinti atvirus ir lanksčius sprendimus, leidžiančius spręsti problemas, trukdančias naudotis teisėmis, ir taip gali skatinti visuomeninę sanglaudą ir stabilumą. Aptardamas Pagrindų konvencijos 15 straipsnį Patariamasis komitetas taip pat taikė plačią taikymo sritį atsižvelgiant į klausimų, kuriais turėtų būti konsultuojamasi su tautinių mažumų atstovais, išsamumą. Jie neturėtų apsiriboti klausimais, susijusiais su tautinių mažumų kultūrų išsaugojimu ar finansavimo skyrimu, tačiau turėtų apimti visus platesnį visuomenėje, įskaitant tautines mažumų bendruomenes, susirūpinimą keliančius klausimus¹⁰⁸.

77. Atsižvelgiant į tautinių mažumų veiksmingo dalyvavimo visuomeniniame gyvenime svarbą, ypatingas dėmesys turi būti skiriamas tam, kad būtų tinkamai atsižvelgta į įvairių mažumų bendruomenių požiūrį bei susirūpinimą. Tautinių mažumų bendruomenės, kaip yra bet kurioje visuomenėje, yra įvairialypės, o jų narių nuomonės dažnai skiriasi. Tai reiškia, kad būtina tinkamai atstovauti mažumų įvairovę, įskaitant moteris ir jaunus žmones, bei jų skirtingus poreikius ir problemas, susijusių sprendimų priėmimo.

78. Prieštaravimai gali kilti tarp mažumų judėjimų arba pačiose mažumose, dėl to šalies valdžios institucijos yra atsakingos, kad būtų pritaikyti lankstūs sprendimai, užtikrinantys veiksmingą mažumų dalyvavimą. Yra labai svarbu, kad siekiant įdiegti tinkamas priemones, skatinančias veiksmingą asmenų, priklausančių mažumoms, dalyvavimą konsultacijose su suinteresuotomis pusėmis, valdžios institucijos būtų parengusios standartus ir tvarką. Be to, ši tvarka turi būti pakankamai lanksti, suteikianti galimybę iš naujo derėtis, kai pasikeičia sąlygos ar prioritetai. Daugelyje valstybių narių įvairios savivaldos ar autonomijos (teritorinės ar ne teritorinės) formos yra suteikiamos regioniniu lygiu, kad būtų toliau ginamos ir būtų užtikrintas geresnis asmenų, priklausančių tautinėms mažumoms, teisių skatinimas. Šios priemonės visiškai atitinka teritorinio vientisumo tarptautinės teisės principą ir gali naudingai pasitarnauti skatinant naudojimąsi mažumų teisėmis, su sąlyga, kad bus išsaugotas ir plėtojamas mažumų tapatumas bei kultūra.¹⁰⁹

VII dalis. Konkretus mažumų teisių taikymas

79. Atsižvelgiant į konkrečius finansinius ir administracinius įsipareigojimus, kad įsigaliotų kai kurios Pagrindų konvencijoje esančios kalbos teisės, valstybės narės gali sudaryti specialias sąlygas jomis naudotis.¹¹⁰ Teisė naudoti mažumų kalbą vietos administracinėse valdžios institucijose (Straipsnis 10(2)), teisė turėti topografines nuorodas ir kelrodžius mažumų kalba (Straipsnis 11(3)) ir teisė mokytis mažumų kalbų ar gauti nuorodas mažumų kalbomis (Straipsnis 14(2)) priskiriama prie konkretaus teisių taikymo, nes ši teisė gali būti apribota kai kuriuose regionuose ar srityse, kuriose asmenys, priklausantys tautinei mažumai gyvena tradiciškai (taip pat žr. 31 punktą) ir/arba ten gyvenančiųjų skaičius yra didelis (taip pat žr. 34 punktą). Atsižvelgiant į

¹⁰⁸ Žr. trečiąją nuomonę dėl Estijos ir dėl buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos.

¹⁰⁹ Taip pat žr. ESPA HCNM Lund rekomendacijos dėl tautinių mažumų veiksmingo dalyvavimo visuomeniniame gyvenime ir aiškinamąjį raštą, 1999 m. rugsėjo mėn.

¹¹⁰ Taip pat žr. Aiškinamosios ataskaitos 64 punktą.

Pagrindų konvencijos aiškų turinį, teisė naudoti mažumų kalbą vietos valdžios institucijose turi būti garantuojama arba tose srityse, kuriose gausiai gyvena tautinės mažumos arba kuriose tautinės mažumos gyvena tradiciškai; pakanka vienos iš dviejų alternatyvų. Tačiau, šių dviejų kriterijų – tradiciškai apgyvendintos teritorijos ir didelis skaičius, gali pririnkti tuo atveju, kai iškyla poreikis įgyvendinti teisę naudoti mažumų kalbą topografiniuose kelrodžiuose. Apskritai, Patariamasis komitetas pakartotinai ragina valstybes narsiai pat skatinti naudojimąsi teisėmis, numatytomis Straipsniuose 10(2), 11(3) ir 14(2) tais atvejais, kai sąlygos formaliai neatitinka, bet jų įgyvendinimas padėtų puoselėti atvirą visuomenę, kurioje skatinama daugiakalbystė kaip įvairovės atspindys.¹¹¹

80. Atsižvelgiant į ypatingą kalbos, kaip mažumos tapatumo išraiškos ir išsaugojimo svarbą, o taip pat skatinant naudojimąsi teisėmis bei socialine integracija¹¹², Patariamasis komitetas pakartotinai rekomenduoja lanksčiai ir pagal konkrečias aplinkybes vertinti esamas sąlygas, ypač atsižvelgiant į kiekybines ribas. Komitetas tiksliai atsisakė siūlyti priimtinas ribas taikant mažumų teises, nes atsižvelgia į tai, kad konkretus kontekstas, istorija ir sąlygos valstybėje narėje turi būti vertinamas kiekvienu atskiru atveju konsultuojantis su suinteresuotais mažumų atstovais.

81. Svarbu pabrėžti, kad būtina lanksčiai taikyti bet kokias ribas siekiant išvengti atvejų, kai dėl sumažėjusio mažumų gyventojų skaičiaus arba tautinei mažumai priklausančio asmens sprendimo atsisakyti galimybės pasinaudoti konkrečiomis teisėmis, keičiasi galimybė naudotis teisėmis, nes anksčiau nustatytų ribų nesilaikoma. Valstybės narės yra aiškiai įpareigtos susilaikyti nuo bet kokių priemonių, įskaitant teritorinių reformų, kurios pakeistų gyventojų skaičiaus santykį tautinių mažumų gausiai gyvenamose srityse ir suvaržytų mažumų teises¹¹³. Todėl itin svarbu apsvaistyti konkretų poveikį tautinėms mažumoms ir mažumų kalbų vartojimui glaudžiai bendradarbiaujant su tautinių mažumų atstovais, kai yra apžvelgiamos administracinės ribos, nes sukūrus stambesnes savivaldos institucijas, iš tiesų kai kurių ribų gali būti nesilaikoma.

82. Patariamasis komitetas mano, jog būtina rūpestingai ir lanksčiai vertinti suaktyvėjusių gyventojų judumą visose valstybėse narėse atsižvelgiant į kiekybines arba teritorines ribas ir galimybę naudotis mažumų teisėmis. Tai ypač liečia asmenis, priklausančius neskaitlingoms mažumų grupėms, kuriems jų kalbos vartojimas oficialioje korespondencijoje turi išskirtinę simbolinę vertę. Apskritai Patariamasis komitetas pastoviai teigia, kad kiekybinės ribos turi būti laikomos orientacinėmis ir naudojamos lanksčiai¹¹⁴, nes po reguliarių konsultacijų su tautinių mažumų suinteresuotais atstovais matyti, jog galimybė naudotis mažumų teisėmis yra svarbesnė už ribų nustatymą. Reikia kreipti dėmesį ir į tai, kad nebūtų pasinaudota įvairiomis grupėmis kaip pretekstu siekiant sumažinti tautinės mažumos skaičių. Bet koks asmens pasirinkimas priklausyti tam tikrai tautinei mažumai arba grupei turi būti užregistruotas ir apdorotas (taip pat žr. 16 punktą).

83. Teisė mokytis mažumų kalbos ar įgyti žinių mažumų kalba (straipsnis 14(2)) gali būti suteikta tam tikrose vietovėse, kuriose asmenys, priklausantys tautinėms mažumoms, gyvena tradiciškai arba jų skaičius yra didelis. Be to, ši teisė taip pat suponuoja švietimo mažumos kalba poreikį. Dėl to būtina tinkamai informuoti tėvus apie 14(2) straipsnyje išvardytas galimybes – įgyti išsilavinimą mažumos kalba, o taip pat pirmosios kalbos privalumus mokantis kitų kalbų. Valstybės įsipareigojimai užtikrinti švietimo mažumos kalba galimybes, kaip numatyta 14(2) straipsnyje, ir

¹¹¹ Žr., *inter alia*, trečioji nuomonė dėl Suomijos, antroji nuomonė dėl Latvijos ir trečioji nuomonė dėl Lietuvos.

¹¹² Taip pat žr. Trečiasis teminis komentaras (4 išnaša).

¹¹³ Žr. Pagrindų konvencijos 16 straipsnis.

¹¹⁴ Šiame kontekste lankstumas pavyzdžiui reikštų tai, kad atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, nusprendžiama, ar yra pakankamas mokinių skaičius klasei konkrečiomis aplinkybėmis suformuoti ir kokios mokymo priemonės ar būdai galėtų būti taikomi. Žr. trečioji nuomonė dėl Suomijos.

toliau yra „kiek įmanoma“ apribotos, o tai dar kartą parodo, jog būtina atsižvelgti į valstybės narės išteklius.¹¹⁵ Bet patariamasis komitetas ragina valstybes nares išplėsti švietimo mažumų kalbomis galimybes tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims, gyvenantiems sostinėse ar kituose miestuose, įskaitant šiuolaikines ir internetines mokymosi priemones, nes tokios priemonės ne visada turi brangiai atsieiti.¹¹⁶

VIII dalis. Išvados

84. Per du dešimtmečius nuo 1995 m., kai buvo priimta Pagrindų konvencija, bendras suvokimas, kas yra tautinės mažumos ir ką jos apima, pasikeitė. Tuo metu tautinių mažumų teisių sąvoka buvo daugiausiai siejama su mažumų tapatybės išsaugojimu ir apsauga nuo asimiliacijos per iš dalies smurtinius valstybės formavimosi ir tautos kūrimosi procesus. Nuo to laiko dėl suintensyvėjusio gyventojų globalaus ir regioninio judumo, pasikeitė Europos visuomenių profilis, o dėmesys ėmė krypti į iššūkį formuoti integruotas ir įtraukias visuomenes, kuriose įvairovė yra pripažįstama ir palankiai vertinama kaip tokios visuomenės sudedamoji dalis. Šių dienų Europoje ir toliau yra ryški precedento neturinti migracija, kuri kartu su pasikartojančių ekonominių krizių pasekmėmis ir didėjančiomis saugumo problemomis destabilizuoja visuomenes ir keičia mažumų teisių suvokimą visuomenėje ir tarp politikos kūrėjų.¹¹⁷

85. Pagrindų konvencija buvo sąmoningai parengta kaip gyvas dokumentas, nei suvaržytas statiniais apibrėžimais, nei klausimu, ką reikėtų ir ko nereikėtų laikyti tautine mažuma. Kad būtų užtikrintas veiksmingas jos įgyvendinimas, Pagrindų konvencijos aiškinimą reikėtų labiau plėtoti ir koreguoti pagal dominuojantį visuomenės kontekstą. Ryžtingų ir atsidasusių valstybių lyderių dėka 9 dešimtmetyje priimta konvencija, siekiant dialogo ir solidarumo dvasia užkirsti kelią tarpetniniams konfliktams ateityje ir skatinti asmens teises, yra grindžiama supratimu, kad mažumų tapatumas nėra išimtinis. Tautinėms mažumoms priklausantiems asmenims, kaip sudedamajai visuomenės daliai, turi būti leidžiama išsaugoti jų tapatybę ir veiksmingai dalyvauti visuomeniniame gyvenime. Dėl to Pagrindų konvencijoje nustatytas teisių, itin svarbių siekiant remti ir skatinti įvairovę, o taip pat integraciją ir socialinį bendravimą, katalogas.

86. Jei kai kuriais atvejais didėjanti įvairovė apima ir yra suvokiama kaip visuomenės vystymosi šaltinis, kitais – atsiranda nuorodų į pavojus nacionalinėje valstybėje dėl įvairovės ir grėsmės tvirtam kultūros homogeniškumui. Pastarosios perspektyvos nekreipia dėmesio į tą faktą, kad kalbinė, etninė ir kultūrinė įvairovė yra integrali europinės visuomenės dalis ir vertybė per šimtmečius. Be ko, šios perspektyvos deda pamatus dviem didėjančioms tendencijoms, keliančioms nerimą Patariamajam komitetui. Pirma, visoje Europoje kylantis neapykantos kalbos ir rasizmo, ksenofobijos ir ekstremizmo diskursas, kuris dažnai yra nukreiptas į bet kurią asmenį, suvokiamą kaip „kitokį“, įskaitant ir tautinėms mažumoms priklausančius asmenis. Antra, stiprėjanti poliarizacija tarp etninių ir kalbinių, o kartais ir religinių grupių, kuri kai kuriose šalyse įsitvirtino lygiagrečiai su atskirtį gilinančia švietimo sistema per išties kartas.

87. Pagrindų konvencija parengta kaip įrankis, padedantis valstybėms valdyti įvairovę taip, kad būtų tinkamai suderinti tokie platesni visuomenės interesai, kaip sanglauda ir demokratinis stabilumas, bei privačių asmenų teisių apsauga. Ji yra ypatingai svarbi šiandien, kai vėl reikalinga drąsa ir įsipareigojimas dabartinėse visuomenėse susiduriant su tokiais iššūkiiais, kaip intensyvėjanti poliarizacija, besitęsianti kai kurių mažumų atskirtis ir radikalėjimo grėsmė daugelyje Europos

¹¹⁵ Žr. Aiškinamosios ataskaitos 75 punktą.

¹¹⁶ Žr. antroji ir trečioji nuomonės dėl Austrijos, antroji ir trečioji nuomonė dėl Suomijos.

¹¹⁷ Taip pat žr. dešimtą Patariamąjį komiteto veiklos ataskaitą apimančią laikotarpį nuo 2014 m. birželio 1 d. iki 2016 m. gegužės 31 d.

šalių. Šiandien Europa privalo ir vėl įveikti skubias visuomenines problemas, kurios kenkia stabilumui, demokratiniam saugumui ir taikai. Vėl reikia drąsos ir pasišventimo, kad būtų įveiktas dabartinis susiskaldymas stiprinant tuos principus, kuriais buvo sukurta Europos Taryba, įskaitant veiksmingą mažumų teisių apsaugą. Pagrindų konvencija yra galingas įrankis, padedantis valstybėms spręsti šias problemas ir kurti stabilias bei tvarias visuomenes, kuriose skirtingumas yra išreiškiamas ir patvirtinamas, kuriose, nepaisant skirtumų, sudaromos palankios sąlygos naudotis lygiomis teisėmis bei šaltiniais, ir kuriose socialinė sąveika ir nuolatinis dialogas yra skatinamas visose srityse.