

UDK: 342.724(497.11)

USKLAĐIVANJE ZAKONODAVSTVA SRBIJE SA ZAKONODAVSTVIMA ZEMALJA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI MANJINSKIH PRAVA

MR REJHAN R. KURTOVIĆ
ELDINA KALAČ

Apstrakt: Manjinska prava predstavljaju skup posebnih mjera koje služe zaštiti, očuvanju i unapređenju nacionalnog ili etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta i posebnosti manjinskih grupa, te ostvarivanju njihove pune integracije u društveni, ekonomski i javni život, zasnovan na načelima jednakosti i nediskriminacije. Jedan od glavnih uslova za prijem Srbije u članstvo u Evropsku uniju (EU) jeste zaštita ljudskih i manjinskih prava. Obzirom, da je Republika Srbija multietnička država u kojoj žive 22 nacionalne manjine, poseban akcenat stavlja se na poštovanje i zaštitu manjinskih prava. U ovom radu analiziraju se standardi manjinske zaštite u Republici Srbiji. Upoređivanjem zakonodavnih rešenja u oblasti manjinske zaštite u Republici Srbiji, i najvažnih dokumenata koja regulišu prava manjina donetih u Evropi, utvrđuje se koliko je nacionalno zakonodavstvo usklađeno sa zakonodavstvom zemalja EU. Okosnicu analize čine Ustav RS, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina, kao i dokumenti Savjeta Evrope, OEBS-a i drugih relevantnih evropskih organizacija koje se neposredno bave zaštitom manjinskih prava.

Ključne riječi: nacionalne manjine, manjinska prava, dokumenti OEBS-a i Savjeta Evrope, nacionalno zakonodavstvo.

UVOD

Nauka je utvrdila da su nacionalne manjine istorijska kategorija nastala sa pojavom nacija kao posljedica složene etničke izmiješanosti stanovništva, ratova ali i zbog demografsko - migracionih procesa tokom istorije. Smatra se da danas u svijetu postoji svega desetak jednonacionalnih država, u kojim živi 0,5% svetskog stanovništva, s druge strane postoji 5.000 različitih nacija i etničkih grupa.

Manjinska prava su deo ljudskih prava i sloboda, jedna njihova podgrupa, priznata u svim demokratskim zemljama svijeta. Pored opštih jemstava ljudskih prava, države su u obavezi da garantuju pripadnicima nacionalnih manjina i posebna, dodatna prava koja su karakteristična samo za određenu nacionalnu manjinu. U tom smislu na tlu Evrope doneti su mnogobroji dokumenti koje države

članice EU i one koje pretenduju to da postanu moraju poštovati i učiniti sastvnim delom svog nacionalnog zakonodavstva. Srbija kao jedna od država koja teži pristupanju Evropskoj uniji, prihvatila je skoro sve te dokumente i na taj način izvršila određeni vid harmonizacije svog nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom zemljama Evropske unije.

Određivanje pojma nacionalnih manjina

Pojam nacionalnih manjina danas je često u upotrebi, ali ni u teoriji ni u zakonodavnoj praksi ne postoji univerzalno prihvaćena definicija ovog pojma. Sama jezička konstrukcija ovog pojma nagovještava da pored nacionalnih manjina postoje i druge vrste manjina, ali i „nacionalna većina”¹⁸².

Dva su kriterijuma za određenje pojma nacionalne manjine i to: 1.) subjektivni i 2.) objektivni kriterijum. Subjektivni kriterijum se odnosi na samu svijest manjina i njihovu želju za očuvanje svojih posebnosti. Dok prema objektivnom kriterijumu jedna brojčano manja grupa mora imati svoja specifična obeležja u odnosu na većinu, koja se najčešće ogledaju u različitoj nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, različitoj vjerskoj pripadnosti, jezičkim i kulturnim različitostima i dr.

Kada govorimo o samom definisanju nacionalnih manjina, treba istaći da na međunarodnom planu još uvijek nema važećeg dokumenta u kome bi jasno bilo rečeno šta se podrazumeva pod nacionalnom manjinom.¹⁸³ Do sada je bilo više ozbiljnih pokušaja da se dođe do jedne opšte i sveobuhvatne definicije manjina, pa je u međunarodnoj naučnoj i stručnoj literaturi dat veliki broj definicija nacionalnih manjina.

Do sada verovatno najpoznatiju i najprihvaćeniju definiciju manjina dao je specijalni izvestilac Potkomisije UN za suzbijanje diskriminacije i zaštitu manjina Frančesko Kapotorti. Prema njemu, manjina je „ grupa brojčano manja od ostatka stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi – koji su državljani te države – imaju etničke, vjerske ili jezičke odlike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar samo implicitno, osjećaj solidarnosti usmjeren na

¹⁸² S jedne strane, manjina nastoji da se integriše unutar većine kako bi se s njom izjednačila u ostvarivanju svojih građanskih prava, a s druge strane nastoji očuvati svoje posebnosti korišćenjem svojih manjinskih prava.

¹⁸³ To ilustruje i činjenica da je čitav niz zemalja koje su postale članice Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina stavio rezerve i dao svoje viđenje šta se podrazumijeva pod pojmom nacionalne manjine. Obzirom da Konvencija ne sadrži definiciju nacionalne manjine, ove države su ponudile sopstvena tumačenja i definicije manjina (Austrija, Estonija, Poljska, Švajcarska) odnosno, precizirale da u njima nema manjina (Lihtenštajn, Luksemburg, Malta), da postoje samo određene manjine, ili da će se Konvencija primjenjivati samo na određene manjine (Danska, Makedonija, Nemačka, Slovenija, Švedska).

očuvanje svoje kulture, tradicije, vjere i jezika".¹⁸⁴ Navedena definicija je jedna od najcitiranijih definicija nacionalnih manjina.

Međunarodni osnovi zaštite manjinskih prava

Zaštita manjina u međunarodnom pravu ima dvostruki cilj. Njena svrha sastoji se u obezbjeđenju potpune ravnopravnosti pripadnika manjina u odnosu na ostatak stanovništva, odnosno u njihovoj nediskriminaciji, a drugi cilj je da se manjinama daju posebna prava, institucije i druge pogodnosti neophodne za očuvanje njihovih etničkih posebnosti, vjere, jezika i nacionalne fizionomije.¹⁸⁵ Danas, postoji veliki broj međunarodnih dokumenata i mehanizama, kako onih univerzalnih tako i regionalnih, kojim se pruža zaštita manjina. Najvažniji sistem zaštite manjinskih prava na univerzalnom nivou, jeste sistem zaštite koji je nastao u UN-u. Dok je najdjelotvoreniji sistem zaštite manjina na regionalnom nivou, sistem nastao u radu Savjeta Evrope i OEBS-a.

Prihvatanjem međunarodnih pravno obavezujućih dokumenata u oblasti zaštite manjina, države se obavezuju da ih primjenjuju i koriste mehanizme koje oni predviđaju. Postoji veliki broj mehanizama opšteg karaktera koji stoje na raspolaganju svima ljudima, što znači da ih mogu koristiti i pripadnici nacionalnih manjina, ali ipak oni nisu specifični za manjinski sistem zaštite.

Pored ovih opštih mehanizama zaštite ljudskih prava, postoje i posebni mehanizmi zaštite koji su namijenjeni samo manjinama.

Međunarodni mehanizmi manjinske zaštite razlikuje se od ostalih međunarodnih mehanizama zaštite po svom polju primjene, odnosno po tome što se primjenjuju samo u slučaju kršenja manjinskih prava. Međunarodnim dokumentima su predviđena i garantovana posebna ili dodatna manjinska prava, predviđeni su konkretni mehanizmi njihove zaštite, ali su predviđena i posebna sredstva radi ostvarivanja nadzora nad ostvarivanjem položaja manjina (poseban manjinski ombudsman, nacionalni savjeti manjina i sl.). Od mnogobrojnih međunarodnih mehanizama zaštite manjinskih prava koji se koriste na univerzalnom i regionalnom nivou treba izdvojiti sljedeće: izvještaje država ugovornica, saopštenja država, predstavke pojedinaca i grupa, rešavanje sporova nastalih zbog kršenja manjinskih prava pred relevantnim međunarodnim sudovima, kao i pravno-političke oblike manjinske zaštite na međunarodnom nivou.

Evropski sistem zaštite nacionalnih manjina

Evropski sistem zaštite nacionalnih manjina, kao regionalni sistem zaštite, ima najdužu tradiciju i najveći dostignuti stepen u zaštite manjinskih prava.

¹⁸⁴ Capotorti F., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York 1991, p.96, par. 568.

¹⁸⁵ Žunić D., *Prava manjina*, Niš, 2005. godine, str. 47.

Organizacije koje su neposredno zaslužne za visok stepen razvijenosti manjinskih prava u Evropi su: Savjet Evrope (SE) i Organizacija za Evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE), a mehanizmi zaštite nacionalnih manjina postoje i okviru Evropske unije.

U okviru Savjeta Evrope (SE) donet je veliki broj ugovora koji se bave zaštitom ljudskih prava, ali, samo neki od njih su, u potpunosti ili makar djelimično, posvećeni pitanjima manjinske zaštite. Tri takva ugovora su najznačajnija za zaštitu manjina: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava usvojena je 1950. godine i ona štiti, uglavnom, građanska i politička prava, a više puta je dopunjavana ili mijenjana protokolima. Međutim, Konvencija utvrđuje samo prava koja pripadaju svim licima, a ne sadrži neke odredbe koje bi se odnosile na posebnu zaštitu manjina. Ipak, neke odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima na indirektan način pružaju zaštitu i manjinama. Radi se o članu 14. Konvencije, koji sadrži zabranu diskriminacije i to na sljedeći način: *“Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovest, političko ili drugo ubjeđenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadanost nekoj nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje ili drugi status.”*

Izuzetno važan dokument Savjeta Evrope u zaštiti manjinskih prava je i Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, koju je Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio 25. juna 1992. godine, i koja je stupila na snagu 1. marta 1998. godine. Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima predstavlja doprinos u održavanju i razvoju evropskog kulturnog bogatstva i tradicije, kroz zaštitu istorijskih regionalnih i manjinskih jezika. Iako u nazivu ovog dokumenta stoji “povelja”, termin koji se obično koristi za neke političke i pravno neobavjezujuće akte, treba naglasiti da je ona međunarodni ugovor obavezujući za strane ugovornice.

Ona kao primarni cilj nema zaštitu manjina, te stoga ne utvrđuje nikakva lična ili kolektivna prava pripadnika manjina. Ipak, imajući u vidu da se jezici etničkih manjina najčešće mogu okvalifikovati kao regionalni i manjinski jezici, oni uživaju zaštitu iz Povelje. U prvom dijelu Povelje data je definicija pojma “manjinski jezici”. Taj termin se odnosi na one situacije u kojima jezik govore ili lica koja nisu koncentrisana na nekom konkretnom dijelu državne teritorije ili neka grupa ljudi koja je, mada koncentrisana na dijelu teritorije odnosne države, broјčano manja od stanovništva u tom regionu koje govori većinski jezik države.

Povelja je vrlo fleksibilan dokument koji je koncipiran tako da obuhvati različite situacije koje postoje u pojedinim evropskim državama. Uprkos tome, mali broj država je ratifikovao ovaj međunarodni ugovor.

Najznačajniji dokument u oblasti manjinskih prava koji je doneo Savjet Evrope je Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. To je prvi

sveobuhvatni regionalni međunarodni ugovor i prvi pravno obavezujući međunarodni instrument koji je u cjelini posvećen zaštiti nacionalnih manjina. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je 1994. godine Okvirnu konvenciju, koja je stupila na snagu 1. februara 1998. godine. U nazivu Konvencije upotrebljen je atribut "okvirna" jer se prilikom regulisanja pojedinih prava u njoj koriste odredbe programskog karaktera. Uvažavajući različito stanje u državama, njeni tvorcii su smatrali da nije izvodljivo da se u Okvirnu konvenciju unesu odredbe koje na detaljan i iscrpan način regulišu prava manjina. Okvirna konvencija, uglavnom, ustanovljava samo generalne ciljeve i načela koje države moraju poštovati prilikom ostvarivanja pobrojanih prava manjina. Međutim, kao međunarodni ugovor, ona stvara pravne obaveze za države ugovornice i obavezuje ih da ostvare ustanovljene principe preduzimanjem konkretnih mjera, uzdržavajući se od određene prakse i garantujući specifična prava. Ovim instrumentom su dati pravni okviri za akciju država, a države odlučuju koje će modalitete primijeniti radi sprovođenja odredbi Konvencije u okviru svojih pravnih sistema. Na taj način dopunjava se zaštita manjinskih prava na evropskom i lokalnom nivou.

Okvirna konvencija u čl. 1 ističe da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika manjina sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava. Time se ističe da je zaštita manjina pitanje od međunarodnog značaja i ne može se smatrati materijom koja je jedino u nadležnosti država. Okvirnom konvencijom utvrđena su načela i principi, odnosno minimum granica zaštite prava nacionalnih manjina koji bi države, koje budućnost grade u okviru evropskih integracionih tokova, trebalo da obezbijede pripadnicima nacionalnih manjina. Konvencija stavlja akcenat na zaštitu pripadnika nacionalnih manjina, koji mogu uživati svoja prava individualno ili u zajednici sa drugima.

Države prihvataju obaveze iz konvencije smatrajući da "zaštita manjina predstavlja sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava", kao i da se zaštita manjina ostvaruje u okvirima "vladavine prava, poštovanja teritorijalne cjelovitosti i nacionalne suverenosti država".

U okviru Savjeta Evrope postoji i razgranat sistem organa koji su vrlo različiti po načinu svog osnivanja i značaju odluka koje donose. Najpre, postoje glavni organi SE i to su: Komitet ministara, Parlamentarna skupština, Sekretarijat i od 1994. godine Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Ovi glavni organi mogu osnivati i druge organe, pa je tako Komitet ministara rezolucijama osnovao Evropsku komisiju protiv rasizma i netolerancije i Komesara za ljudska prava. Na kraju, postoje i tijela koja su ustanovljena ugovorima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava zaključenim pod okriljem Savjeta Evrope. Od značaja za zaštitu manjinskih prava treba pomenuti Evropski sud za ljudska prava, Komitet eksperata i Savjetodavni komitet.

Sledeća organizacija koja je dala izuzetno veliki doprinos u zaštiti manjinskih prava na evropskom tlu je Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju¹⁸⁶ (OEBS), koja proistekla iz Konferencije za evropsku bezbjednost i

¹⁸⁶ www.osce.org/

saradnju (KEBS). KEBS je 1994. godine preimenovan u OEBS, koja danas ima 56 država članica. Specifičnost ove organizacije jeste u tome što nije osnovana međunarodnim ugovorom, nego se zasniva na političkoj saglasnosti država članica koja je izražena u praksi i kroz političke dokumente. Isto tako, obaveze koje države imaju na osnovu dokumenata OEBS-a predstavljaju političke obaveze, a ne međunarodnopravne obaveze.¹⁸⁷

Važnu ulogu u definisanju, zaštiti i implementaciji prava pripadnika nacionalnih manjina imaju dokumenta OEBS-a, koji često postaju smjernice daljeg razvoja zaštite manjinskih prava. Njihov značaj je veliki, naročito u zemljama u tranziciji. Od dokumenata koji su posebno značajni za zaštitu manjinskih prava u okviru nekadašnjeg KEBS i današnjeg OEBS-a posebno se izdvajaju sledeći: Završni akt iz Helsinkija i Kopenhaški dokument.

Završnik akt iz Helsinkija usvojen na konferenciji KEBS-a koja je održana 1975. godine. Pored ostalih pitanja zaštite ljudskih prava, u ovaj dokument su unijete i neke odredbe koje se tiču manjina, a najznačajnija od njih glasi: *“države na čijoj teritoriji postoje nacionalne manjine poštovaće pravo pripadnika tih manjina na jednakost pred zakonom i omogućiće im stvarno uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda”*. Ovde se, dakle govori samo o individualnim pravima pripadnika nacionalnih manjina i ovakva formulacija ponavlja ono što je već rečeno u čl. 27 Pakta o građanskim i političkim pravima. Ako se uz to ima u vidu da Helsinški akt govori samo o nacionalnim manjinama, da ne daje definiciju manjina i da pitanje postojanja manjina prepušta državama, njegov je domašaj u oblasti zaštite manjina ograničen.

Sastanak o „ljudskoj dimenziji” održan u Kopenhagenu 1990. godine smatra se najznačajnijim događajem za zaštitu manjina u okviru OEBS-a. Na njemu je usvojen akt poznat pod nazivom Kopenhaški dokument i on danas predstavlja osnovni instrument OEBS-a kojim su utvrđeni standardi u pogledu zaštite nacionalnih manjina. U tom dokumentu su sadržana načela na kojima se zasniva zaštita nacionalnih manjina.

Predviđeno je da poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina predstavlja bitan faktor mira, stabilnosti i demokratije u državama članicama, kao i da se to može ostvariti samo u demokratskim političkim okvirima zasnovanim na vladavini prava. Dalje je istaknuto da je pravo svakog pojedinca da se oprijedijeli i izjasni kao pripadnik manjine i da zbog toga ne može trpjeti štetne posljedice. Naglašeno je da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da bez diskriminacije ostvaruju sva ljudska prava. Takođe, ističe se da će države, kada je to potrebno, usvojiti određene mjere koje će pripadnicima nacionalnih manjina obezbijediti punu jednakost sa ostalim građanima (“mjere pozitivne diskriminacije”).

Kopenhaški dokument sadrži i brojna konkretna prava pripadnika nacionalnih manjina i obaveze država, i to: pravo na privatnu i javnu upotrebu maternjeg jezika, pravo na osnivanje i korišćenje svojih prosvjetnih, kulturnih i

¹⁸⁷ Dimitrijević V., i grupa autora, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005, str. 138.

vjerskih institucija, pravo na poštovanje svoje vjere i vjerskih običaja, pravo na uspostavljanje i održavanje kontakata sa licima zajedničkog etničkog i vjerskog porijekla, kako u zemlji tako i u inostranstvu, pravo na osnivanje NVO, pravo na stvarno učešće u javnom životu, obavezu država da štite identitet manjina i da stvaraju uslove za njegovo očuvanje i razvoj, obavezu država da nastoje da obezbijede pripadnicima nacionalnih manjina da uče maternji jezik tokom školovanja ili da se na tom jeziku školuju.

Dokument ističe da navedena prava treba ostvarivati u skladu sa zakonodavstvom države. Pored toga, nigdje se ne pominje pravo pripadnika nacionalnih manjina na secesiju. Time se željelo istaći da uživanje prava nacionalnih manjina ne može biti na štetu teritorijalnog integriteta država.

U vršenju svojih poslova OEBS ima vrlo razgranatu mrežu tijela i organa. Većina od njih se ne bavi pitanjem manjina, ili to čini samo uzgredno, a jedini organ u čiji isključivi zadatak spada zaštita manjina je Visoki komesar za nacionalne manjine.

Funkcija Visokog komesara za nacionalne manjine ustanovljena je 1992. godine, i imenuje ga Ministarski savjet na period od tri godine. Mada bi njegov naziv mogao da navede na drugačiji zaključak, osnovni cilj Visokog komesara nije zaštita manjina u skladu sa međunarodnim standardima. On ne kontroliše na koji način države izvršavaju svoje međunarodne obaveze u pogledu zaštite manjina. Njegov zadatak je da sprječava sukobe reagovanjem u najranijoj fazi na konkretne situacije manjinske ugroženosti koje mogu da prerastu u sukob i tako utiču na mir i stabilnost na području OEBS-a.

U vršenju te svoje "preventivne funkcije" Visoki komesar može prikupljati informacije o problemima nacionalnih manjina, procjenjivati ozbiljnost tenzija na terenu, posjećivati države, posredovati u cilju unaprjeđenja dijaloga između suprotstavljenih strana. Pri tome, on je ovlašten da prikuplja podatke iz svih izvora, uključujući medije i NVO, kao i da direktno prima izvještaje od strana u sporu. Ukoliko utvrdi da postoji rizik sukoba, Visoki komesar obezbjeđuje "rano upozoravanje" i, po potrebi, "ranu akciju".

Počev od sporazuma u Mastrohtu 1993. godine, EU je preko svojih organa donela određene dokumente u vezi sa položajem manjina. Međutim, njena uloga u tom pogledu nije naglašena, posebno u poređenju sa dostignućima Saveta Evrope i OEBS-a i svodi se na utvrđivanje standarda kojima se onemogućavaju razni vidovi diskriminacije.¹⁸⁸

Osim u evropskim okvirima, Evropska unija pokazala se kao aktivna po pitanju manjina i kada je riječ o subjektima izvan EU. Već dugo godina u trgovinske i druge sporazume sa zemljama u razvoju EU ugrađuje klauzule o poštovanju ljudskih prava, pa i prava manjina. Poštovanje prava etničkih manjina, u skladu sa

¹⁸⁸ Posebno se izdvajaju dvije direktive Savjeta donijete 2009. godine, i to: Direktiva 2000/43/EC kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko porijeklo i Direktiva 2000/78 EC kojom se uspostavljaju opšti okviri za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama.

obavezama predviđenim u okviru OEBS-a, predstavlja suštinski uslov koji Unija zahtjeva kao jedan od političkih uslova za prijem novih članica u Evropsku uniju.

Briga za manjine (u drugim zemljama) iskazana je na određen način i kroz druge međunarodne inicijative koje su poticale ili bile pod uticajem Evropske unije, kao što su Pakt za stabilnost u Evropi (1995), Pakt za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (1999) i dr. Takođe, zaštita manjina postaje i dio nekih drugih evropskih oblika saradnje, kao što je npr. Centralnoevropska inicijativa (CEI).

I pored velike razvijenosti manjinskih prava na tlu Evrope, zakonodavstvo EU još uvijek nema efikasnu pravnu zaštitu manjinskih prava. Naime, jedini pravno obavezujući dokument za zaštitu ljudskih prava u Evropi jeste Evropska konvencija za zaštitu osnovnih prava i sloboda. Prema članu 14. ove konvencije (opšta klauzula), korišćenje prava i sloboda priznatih u Konvenciji mora se osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi-prema polu, rasi, boji, jeziku, vjeri, političkom ili drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom osnovu, pripadnosti nacionalnoj manjini, bogastvu, rodu ili kojoj drugoj osnovi. Taj član nije primjenjiv bez pozivanja na povredu nekog drugog prava. U tom smislu od značaja je i praksa Evropskog suda za ljudska prava, čije odluke mogu biti osnova i za postupanje nacionalnih sudova u slučajevima u kojima dolazi do kršenja manjinskih prava. U području manjinskih prava EU promovise norme koje nemaju uporište u zakonodavstvu EU i koje nisu deo pravne tekovine EU.

Unutrašnji mehanizmi zaštite manjinskih prava u Republici Srbiji

Sistemi zaštite manjinskih prava koji su nastali kroz rad Savjeta Evrope i OEBS-a, predstavljaju ključne smjernice i okvire zaštite manjinskih prava u Republici Srbiji. U tom smislu, Republika Srbija je, prije svega, svojim Ustavom, pa onda setom različitih zakona koji se direktno i indirektno odnose na manjinska prava, uskladila svoje zakonodavstvo i standarde zaštite manjinskih prava, sa Evropskim standardima zaštite.

Najvažnija zaštita manjinskih prava na unutrašnjem nivo je zaštita propisana ustavom. Naime, ovaj oblik zaštite manjina pokazuje spemnost jedne države da dugoročno štiti manjinska prava, jer je procedura za promjenu ustava teža i složenija od procedure promjene ostalih pravnih akata. Takođe, ustavne norme koje garantuju manjinska prava, stoje na vrhu hijerarhije pravnih normi, pa svi dugi akti kojima se detaljnije uređuje zaštita manjina moraju biti u skladu se ovim normama.

Ustavno garantovanje prava i sloboda građana podrazumjeva jednako jemstvo svih sloboda i prava, kako pripadnicima većinskog naroda, tako i pripadnicima nacionalnih manjina. Opšte ustavno jemstvo sloboda i prava odnosi se, na sve građane nezavisno od njihovog nacionalnog porijekla ili nacionalne pripadnosti i dugo vremena ustavi su poznavali samo ta opšta jemstva. Međutim, pokazalo se da opšta jemstva sloboda i prava građana vremenom postaju preuzak okvir u koji bi se sadržinski mogla uklopiti prava pripadnika nacionalnih manjina.

Zbog toga polovinom XX vijeka, u ustavima mnogih zemalja počinju se javljati i prve norme kojim se garantuju posebna manjinska prava. Najpre, to je bilo u obliku opšte norme o ravnopravnosti građana, bez obzira na njihovu rasu, boju kože, nacionalno porijeklo ili pripadnost, njihovu kulturu jezik i dr. Kasnije, propisuju se i posebni uslovi pod kojim se nacionalne manjine ili etničke grupe mogu koristiti izvjesnim posebnim manjinskim pravima, pa sve do pozitivne diskriminacije u odnosu na nacionalne manjine i predviđanja posebnih institucija za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava.

Srbijanskim Ustavom iz 2006. godine koji je i trenutno na snazi, neposredno su proklamovana posebna prava pripadnicima nacionalnih manjina, u odjeljku koji reguliše prava pripadnika nacionalnih manjina, što je svakako prilagođeno standardima zaštite manjinskih prava u Evropskoj uniji. U članu 75. pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obavještanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obavještanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savjete, u skladu sa zakonom.

Pored ovih prava Ustavom su zagantovana i druga prava kao što su: pravo osnivanja političkih partija nacionalnih manjina, zabrana diskriminacije nacionalnih manjina, ravnopravnost u vođenju javnih poslova, zabrana nasilne asimilacije, pravo na očuvanje posebnosti, pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima, kao i razvijanje duha tolerancije. Posebno treba izdvojiti da Ustav Republike Srbije garantuje da se dostignuti nivo prava ne može smanjivati. Ustav nije uvijek i jedini jemac sloboda i prava nacionalnih manjina. Često je, opšte jemstvo neke slobode ili prava nacionalnih manjina, praćeno izričitim upućivanjem na zakon kojim se bliže uređuju uslovi i načini ostvarivanja određenog prava koje je zagantovano pripadnicima nacionalnih manjina. Obzirom da sadržaj konkretnog manjinskog prava nije uvijek do kraja uređen u samom ustavu, zakonodavcu je delegirano pravo da uredi uslove pod kojim će se moći koristiti ustavom garantovano pravo, ili pak da uredi način ostvarivanja izvjesnog prava. Zakonska zaštita nacionalnih manjina polazi od ustavne zaštite i ona se mora ostvarivati u granicama ustavom zagantovanih manjinskih prava. Posebnim zakonima, detaljno se razrađuju manjinska prava, navode se uslovi i načini njihove primjene, granice u njihovom ostvarivanju manjinskih prava, kao i izbor posebnih organa i institucija koje neposredno utiču na razvoj i zaštitu manjinskih prava.

Prava pripadnika nacionalnih manjina, na osnovu samog ustava, uređena su u više zakona, zavisno od sadržaja prava (npr. službena upotreba jezika i pisma

u zakonu koji uređuje službenu upotrebu jezika i pisma; pravo na obrazovanje na maternjem jeziku u zakonima koji uređuju sistem obrazovanja i sl.). Ova prava se uređuju ređe u jednom zakonu, a prevashodno se to čini u nekoliko različitih zakona. Međutim, mogu postojati prava koja se uređuju i samo jednim zakonom, kao što je pravo na upotrebu nacionalnih simbola, ili praznikovanje vjerskih praznika. Takođe, set kolektivnih prava kao što su pravo na službenu upotrebu jezika i pisma, pravo na informisanje, na obrazovanje i kulturu mogu se uređivati i posebnim zakonom o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina.

Pored navedenog, polazeći od sadržine, možemo imati i drugačije osnovne klasifikacije ovih zakona pa ih možemo podijeliti u dvije grupe. Prvu grupu čine zakoni koji su detaljno posvećeni (samo) pravima pripadnika nacionalnih manjina, kao što su Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina i sl. Drugu grupu zakona čine zakoni koji uređuju druge oblasti, a u jednom ili nekoliko svojih članova uređuju i posebna prava pripadnika nacionalnih manjina u tim oblastima koje uređuju. Svi ti zakonski propisi moraju biti u skladu sa ustavom i ne mogu biti kontradiktorni u odnosu jedni prema drugim. Naime, neki zakon može samo garantovati izvjesno manjinsko pravo, dok drugi zakon uređuje detaljno uslove i način njegove primjene.

U Srbiji postoji više zakona koji uređuju zaštitu manjinskih prava. U tom setu zakona, prije svega treba izdvojiti Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina¹⁸⁹ (2002) osnovni je zakon koji uređuje status i zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Donijet je na saveznom nivou za vrijeme SR Jugoslavije ali je nastavio da važi u Srbiji. Zakon je preuzeo standarde koji su u ovoj oblasti ustanovljeni kroz dokumenta Savjeta Evrope – Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima.

Ovim zakonom se reguliše ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina. Dalje, Zakon uređuje i zaštitu nacionalnih manjina od svakog oblika diskriminacije u ostvarivanju prava i sloboda i uspostavlja instrumente kojima se štite posebna prava nacionalnih manjina na samoupravu u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture. Zakon je predvideo i osnivanje nacionalnih savjeta koji predstavljaju nacionalnu manjinu u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja i kulture, a koje bira skupština elektora.

I Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina¹⁹⁰ (2009) neposredno uređuje zaštitu prava nacionalnih manjina. Naime, radi se o zakonu koji pruža zaštitu kolektivnim manjinskim pravima, i to: prava na službenu upotrebu jezika i pisma, prava na informisanje na maternjem jeziku, prava na obrazovanje i kulturu. U tom smislu, ovim zakonom, uređene su sljedeće oblasti: statusna pitanja, nadležnosti nacionalnih savjeta, odnos sa republičkim organima i organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave, međunarodna i regionalna

¹⁸⁹“Sl. list SRJ“, br. 11/2002.

¹⁹⁰“Sl. glasnik RS”, br.72/2009.

saradnja, izbor nacionalnih savjeta, finansiranje djelatnosti nacionalnog savjeta, nadzor i kaznene odredbe.

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma¹⁹¹ (2010) predviđa da u jedinicama lokalne samouprave u kojima se tradicionalno nastanjeni pripadnici nacionalne manjine njihov jezik i pismo budu obavezno u službenoj upotrebi ukoliko u ukupnom stanovništvu opštine imaju više od 15%. Ovo pravo podrazumijeva da se jezik nacionalne manjine koristi: a) u upravnom i sudskom postupku, b) u komunikaciji s organima koji imaju javna ovlašćenja, c) prilikom upisa ličnih imena u javne knjige i službene evidencije, d) u radu predstavničkih tijela, e) prilikom isticanja naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mjesta, trgova i ulica.

Jedan od zakona koji garantuje zaštitu manjinaskim pravima u Republici Srbiji je i Zakonu o ličnoj karti (2006) kojim je predviđeno da se obrazac lične karte štampa na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2004) je sljedeći zakon koji u Republici Srbiji garantuje pravo nacionalnim manjinama na obrazovanje. Ovaj zakon predviđa da je cilj obrazovanja sem razvijanja svijesti o državnoj i nacionalnoj pripadnosti i njegovanje srpske tradicije i kulture, i njegovanje tradicije i kulture nacionalnih manjina. Dakle, pripadnici nacionalnih manjina mogu se obrazovati na svom jeziku ili dvojezično. U slučaju da se nastavni plan izvodi na srpskom jeziku, omogućena je nastava maternjeg jezika sa elementima nacionalne kulture.

Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji¹⁹² (2001) garantuje pravo na neradne dane pripadnicima nacionalnih manjina koji slave određene vjerske praznike.

Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) izuzetno je važan za pitanja manjina, jer uvodi u praksu potpuno nove ideje u vezi sa participacijom građana. Ovim zakonom se predviđa da je u nadležnosti opština da implementiraju prava nacionalnih manjina. Mehanizmi zaštite na lokalnom nivou bi trebalo da dovedu do stabilnih društvenih odnosa i prevazilaženja različitih međuetničkih problema i nesuglasica. Prema ovom zakonu lokalne samouprave treba da osiguraju uslove za očuvanje i unaprjeđenje identiteta nacionalnih manjina koje žive na datoj teritoriji. To praktično znači da se na lokalnom nivou vodi računa o pravima nacionalnih manjina koja se odnose na osnivanje i rad obrazovnih institucija, zaštitu kulturnih dobara, obezbjeđivanje javnog informisanja, uvođenje jezika i pisma u javnu komunikaciju, kao i na rad biblioteka, muzeja i drugih ustanova kulture.

Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije¹⁹³ (2009) vrši zaštitu manjinskih prava zabranom diskriminacije po osnovu nacionalnog ili etničkog porijekla, jezika i vjere.

¹⁹¹ "Sl. glasnik RS", br. 30/2010.

¹⁹² "Sl. glasnik RS", br. 43/01, 101/07, 92/11.

¹⁹³ "Sl. glasnik RS", br.22/09.

Zakon o političkim strankama (2009) takođe vrši zaštitu političkih prava pripadnika nacionalnih manjina. Njim se daje mogućnost nacionalnim manjinama da aktivno, osnivanjem svoje manjinske partije učestvuju u političkom i javnom životu Republike Srbije. Ovim zakonom se predviđaju i posebni, blaži uslovi za osnivanje političke partije nacionalne manjine.

Zaključak

Manjinska prava i slobode predstavljaju stvarnost današnjice, i kao posebna grupa ljudskih prava dobijaju i posebnu zaštitu. Iz izloženog se moglo zaključiti, da su međunarodne organizacije regionalnog tipa, kao što su Savjet Evrope i OEBS, donele međunarodne dokumente koji su postali standardi i smjernice u zaštiti manjinskih prava na tlu Evrope. Zahvaljujući, ovim dokumenti, zemlje Evropske unije donele su posebne zakone, ili osavremenila svoje zakonodavstvo na polju zaštite manjinskih prava i sloboda. Republika Srbije, i ako još nema članstvo u Evropskoj uniji, prihvatila je standarde u zaštiti manjinskih prava, i barem u zakonodavnom smislu dostigla visok nivo u zaštiti manjinskih prava. To znači da je zakonodavstvo Srbije u oblasti manjinskih prava, dobro usklađeno, odnosno harmonizovano sa zakonodavstvima zemalja u Evropskoj uniji, obzirom da su i te zemlje, kao i Srbija prihvatile standarde navedenih međunarodnih organizacija. Pored toga što je uskladila svoje propise sa propisima Evropske unije, Srbija mora preuzeti i posebne mjere, da dodje do imlementacije tih normi, i njihove svakodnevne primjene u praksi.

LITERATURA

1. Alfredson G. – Ferer E., *Prava manjina: Vodič kroz procedure i institucije Ujedinjenih nacija*, Centar za ljudska prava, Niš, 2004.
2. Jovanović M., *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
3. Kovačević D., *Međunarodni sistem zaštite prava manjina*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006.
4. Krivokapić B., *Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004.
5. Little D., *Religious Minorities and Religious Freedom: An Overview*, in: *Protecting the Human Rights Religious Minorities in Eastern Europe*, Columbia University Press, New York, 2002.
6. *Ljudska prava u Srbiji 2010*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2010.
7. *Međunarodni standardi ljudskih prava*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008.

HARMONIZATION OF LEGISLATION OF SERBIA WITH EU COUNTRIES LEGISLATION IN THE FIELD OF MINORITY RIGHTS

**Mr Rejhan Kurtovic
Eldina Kalac**

Abstrakt: Minority rights are a set of specific measures that serve the protection, preservation and promotion of national or ethnic, cultural, linguistic and religious identity and characteristics of minority groups, and the realization of their full integration into the social, economic and public life, based on the principles of equality and non-discrimination. One of the main conditions for Serbia's admission to membership in the European Union (EU) is the protection of human and minority rights. Considering that the Republic of Serbia multietnička state in which there are 22 ethnic minorities, special emphasis is placed on respect for and protection of minority rights. This paper analyzes the standards of minority protection in Serbia. Comparing legislative solutions in the field of minority protection in the Republic of Serbia, and najvažnih documents relating to the rights of minorities adopted in Europe, it is determined how the national legislation in line with EU legislation. The backbone of the analysis consists of the Constitution of the RS Law on Rights and Freedoms of National Minorities and the Law on National Councils of National Minorities, as well as the documents of the Council of Europe, OSCE and other relevant European organizations that directly deal with the protection of minority rights. Keywords: national minorities, minority rights, the documents of OSCE and Council of Europe, national legislatio

Keywords: national minorities, minority rights, the documents of OSCE and Council of Europe, national legislation.