

341.234

342.724

MEHANIZMI ZAŠTITE MANJINA

Prof. dr Harun Hadžić*

Apstrakt:

Jedan od najvećih problema savremenog svijeta danas jeste poštovanje, odnosno nepoštovanje, tj. zaštita ili kšenje prava manjina. Demokratičnost jedne zemlje se upravo ogleda u tome koliko ona uvazava manjine na svom prostoru i koliko im omogućava da se inkorporiraju u državu i društvo kao ravnopravni građani, a da, istovremeno, sačuvaju svoj identitet. U ovome radu razmatramo pitanje mehanizama zaštite manjina danas kroz instrumente Ujedinjenih nacija, savjeta Evrope, OEBS-a, Evropske Unije i Bilateralne sporazume država.

Ključne riječi: Manjine, mehanizmi zaštite manjina, UN, Savjet Evrope, OEBS, EU, bilateralni sporazumi.

UVOD

Društvo naroda u svojim aktima (Pakt društva) nije poklanjalo naročitu pažnju zaštiti manjina kao kolektiviteta, niti su manjinama tada priznavana neka kolektivna prava. Međutim, ugovorima o okončanju Prvog svjetskog rata, (Senžermenski ugovor iz 1919.), oslobođenim narodima iz dvije imperije – Otomanske i Austrougarske, koje su se tada raspale, priznato je pravo na samoopredjeljenje, nakon čega su ti narodi formirali svoje nacionalne države (Srbiju, Bugarsku, Grčku, i dr.). Intencija je bila rušenje kolonijalizma pa su data prava narodima da stvaraju svoje suverene i nezavisne države i tako sami obezbijede puno poštovanje svih svojih prava i sloboda. Međutim, nakon Drugog svjetskog rata, pitanje zaštite etničkih-nacionalnih manjina nije stavljano na dnevni red ove univerzalne svjetske organizacije, koja je zamijenila Društvo naroda. U svojim dokumentima UN su odsvog osnivanja usmjerile pažnju položaju čovjeka i građanina, kao individue, i razvoju onih prava i osnovnih sloboda koja su priznata i treba da budu priznata svim ljudskim bićima, a ne kolektivitetima, tj. ne nacionalnim, etničkim, vjerskim i drugim grupama. Vjerovalo se, naime, da će jačanjem opšte zaštite ljudskih prava, biti popravljen položaj i onih lica koja pripadaju nekoj od nacionalnih (etničkih) i drugih manjina, kao i prava samih tih manjina kao kolektiviteta. No, nakon raspada SFRJ, Cehoslovačke i SSSR-a 90-

* Vanredni profesor za užu naučnu oblast međunarodno javno pravo na Departmanu za pravne nauke Univerziteta u Novom Pazaru, e-mail: h.hadzic@uninp.edu.rs.

tih godina prošlog vijeka pojavio se jedan od najvećih problema savremenog svijeta a to je problem nacionalnih, etničkih, vjerskih i dr. manjina i njihovih kolektivnih prava. U ovom radu dajemo kratak osvrt na ovu problematiku kroz savremene mehanizme zaštite manjina - UN, Savjet Evrope, OEBS, EU i Bilateralne sporazume država.

1. UJEDINJENE NACIJE

Povelja UN (1945), kao najviši pravni akt Organizacije uedinjenih nacija, ne sadrži eksplicitne odredbe o zaštiti manjina, pa saglasno tome ni relevantne mehanizme ostvarivanja prava manjina.

Tačno je da je pod okriljem Ujedinjenih nacija do danas doneseno više značajnih dokumenata, ali oni nisu imali za neposredni cilj zaštitu manjina.

Tako je, već 10.12.1948. godine, Generalna skupština UN usvojila *Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima*, u čijih su 30 članova izložena osnovna-građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava i slobode čovjeka "kao zajednički standard koji treba da postignu svi narodi i sve-nacije," ali se manjine kao kolektiviteti ne spominju.

Ovdje je vazno istaci da načela ove Deklaracije, ne sadrže pravnu, već prvenstveno moralno-političku obavezu za države. Ona su kasnije konkretizovana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, donesenim 1966.godine, i nizom posebnih međunarodnih ugovora. Do danas veliki broj savremenih država je ta načela uključio u svoje ustave. Teoretičari međunarodnog javnog prava se slažu da su norme Deklaracije prerasle u međunarodno običajno pravo, koje obavezuje sve države, ne samo članice UN.

No kako smo već istakli Deklaracija ne tretira položaj onih lica koja pripadaju manjinama. Tako, odredba člana 2. kojom se reguliše da "svakom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti", je izuzetno važna, ali je u tom smislu sasvim nedovoljna. Isto važi i za odredbu iz čl. 7. kojom se utvrđuje da su svi jednaki pred zakonom i da imaju, bez ikakve razlike, pravo na podjednaku zaštitu zakona, kao i na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši Deklaracija.

Znači, da nikakve konkretne odredbe o zaštiti manjina nijesu unijete u Deklaraciju. Umjesto toga, i to istog dana kada i Deklaracija, donijeta je i posebna rezolucija „*O sudbini manjina*“, (Rezolucija 217 C III), koja je nažalost suštinski takođe značila vrlo malo. Njom je samo ukazano da Ujedinjene nacije nisu ravnodušne prema sudbini manjina, ali je istovremno istaknuto da se radi o složenom i delikatnom pitanju koje u svakoj državi ima poseban aspekt te da je stoga za njega teško usvojiti jednoobrazno rješenje. U skladu s tim jedina konkretna odredba Rezolucije je ona kojom se nadležni organi Ujedinjenih nacija (Ekonomski i

socijalni savet, Komisija za ljudska prava i Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina) zadužuju da prouče problem manjina, kako bi Ujedinjene nacije bile u stanju da preduzmu efikasne mjere za njihovu zaštitu.¹

Ipak, treba konstatovati da su Ujedinjene nacije donijele više međunarodnih dokumenata kojima su regulisana dva momenta od izuzetne važnosti za položaj manjina: pravo na opstanak (egzistenciju) i pravo na jednakost (zabranu diskriminacije).

Tada je, *Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida* (1948) koja je donesena imajući u vidu počinjene zločine, naročito nad jevrejima za vrijeme Dugog svjetskog rata, predviđeno novo međunarodno krivično djelo – djelo genocida. Za ovokrivično djelo, bitan i specifičan element njegovog bića predstavlja namjera koja ima za cilj potpuno ili djelimično uništenje jedne nacionalne, etničke, rasne ili vjerske grupe kao takve. Sasvim je očito da se, uvođenjem ovog krivičnog djela, težilo postizanju preventivnih efekata. Naime, nastojalo se da se obeshrabre svi eventualni budući napadi na nacionalne, etničke, rasne ili vjerske grupe, a time i da se sdruge strane ovim kolektivitetima pruži potrebna zaštita. Mada se ovdje manjine ne spominju kao takve jasno je da su one obuhvaćene pod nacionalnim, etničkim, rasnim ili vjerskim grupama. Time je, ovom konvencijom na posredan način, pružena i zaštita odnosnim manjinama.

Kasnije su Ujedinjene nacije, kao i njihove specijalizovane agencije² na razne načine tretirale pitanje položaja manjina, bilo tako što su same donosile akte koji su se ticali te materije, bilo tako što su organizovale međunarodne konferencije na kojima su usvajani odgovarajući međunarodni sporazumi. U ovom smislu treba spomenuti: *Konvenciju o statusu izbjeglica* (1951), *Konvenciju o pravnom položaju lica bez državljanstva* (1954), *Konvenciju MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja* (1958), *Konvenciju UNESCO protiv diskriminacije u oblasti prosvete* (1960), *Deklaraciju UN o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije* (1963), *Međunarodnu konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije* (1965), *Međunarodnu konvenciju o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda* (1973), *Deklaraciju UN o rasama i rasnim predrasudama* (1978), *Deklaraciju UN o uklanjanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanih na religiji i uverenju* (1981) i dr.³

No treba istaći da iako je njihov moralni značaj veliki, ipak, ovi akti, nisu pravno obavezni za subjekte kojima su upućeni. S druge strane, i relevantni međunarodni sporazumi patili su od ograničenja u tom smislu da su vezivali samo države koje su ih potpisale i ratifikovale. Glavna slabost svih tih dokumenata bila je da oni nisu bili usmjereni na zaštitu manjina, te nisu ni sadržali odredbe o njihovim posebnim mehanizmima zaštite. No veliki pomak je učinjen 1966. godine donošenjem Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, u koji je

¹ Boris Krivokapić, *Manjine u međunarodnom pravu*, Prometej, Beograd, 2006, str. 34.

² Specijalizovane agencije su na primjer: Međunarodna organizacija rada (MOR), Organizacija UN za nauku, prosvetu i kulturu (UNESCO), Svjetska zdravstvena organizacija (WHO).

³ Krivokapić, B., *Ibidem*, str. 35.

unesen termin - manjina. Pakt u članu 26 preuzima formulaciju iz člana 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (1948) i utvrđuje da su svi jednaki pred zakonom, bez ikakvog razlikovanja, pa osnovu, rase, boje, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnog porijekla i dr., istorijski značaj ovog Pakta je u njegovom članu 27. u kome je normirano:

"U državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik."

Slobodno možemo reći da ova odredba člana 27. Pakta, predstavlja najvažniji pravno obavezujući dokument na međunarodnom nivou, sve do danas. „No, i pored činjenice da je citirana odredba, po mnogo čemu nedovoljna (jer je upotrijebljena formulacija ostavila državama prostor da, prostom izjavom o tome da kod njih nema manjina, otklone od sebe primjenu ove norme; jer su utvrđene samo negativne obaveze država tj. da odnosna lica 'ne mogu biti lišena' pomenuih prava; jer su prava svedena i to na vrlo uopšteni način, na samo tri dimenzije: kultura, vjera, jezik, jer nijesu predviđeni efikasni mehanizmi kontrole i zaštite, itd.), ona je značila veoma mnogo. Čak i ako nije odmah i neposredno uticala na odgovarajuću praksu (mada ni to ne treba potcjenjivati), ona je jasno pokazala da su države svijeta postale svjesne značaja manjinskog problema i neophodnosti zaštite manjina.”⁴

U vremenu koje je uslijedilo, došlo je do daljeg porasta broja raznih dokumenata koja dotiču pitanje manjina: *Konvencija UN o pravima djeteta* (1989), *Međunarodna konvencija o pravu radnika migranata i članova njihovih porodica* (1990), *Deklaracija principa tolerancije* (1995), *Unverzalna deklaracija UNESCO o kulturnoj različitosti* (2001), i dr. Svakako najveći značaj među ovim dokumentima ima *Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina* (1992). Ova Deklaracija je pripadnicima manjina priznala niz važnih prava, kao na primjer:

1. Pravo na svoju kulturu, na ispovijedanje svoje vjere, na svoje obrede;
2. Pravo na privatnu i javnu upotrebu sopstvenog jezika, slobodno i bez mešanja ili nekog oblika diskriminacije;
3. Pravo na efikasno učešće u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu;
4. Pravo na efikasno učešće u donošenju odluka na nacionalnom i, gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive;
5. Pravo na osnivanje sopstvenih preduzeća;
6. Pravo na osnivanje i održavanje, bez bilo kakve diskriminacije, slobodnih i miroljubivih kontakata sa drugim pripadnicima svoje grupe, sa pripadnicima drugih manjina kao i prekograničnih kontakata sa građanima drugih država sa kojima su u vezi na osnovu nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih veza;

⁴ Krivokapić, B. Ibidem, str. 37.

6. *Pravo na to da svoja prava ostvaruju pojedinačno i u zajednici sa drugim pripadnicima svoje grupe, stim da ne mogu biti oštećeni zbog ostvarivanja ili neostvarivanja Deklaracijom zajamčenih prava; i dr.*⁵

Međutim, ova Deklaracija ne daje definiciju manjina, koristi isuviše uopštene formulacije, nije pravno obavezna, već je samo neka vrsta preporuke. Ipak, ona je praktično jedini dokument Ujedinjenih nacija, koji je u cjelini posvećen položaja manjina.

Ipak ostaje konstatacija da iako su svi spomenuti akti UN važni na svoj način, ipak su citirani čl. 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. i Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih manjina iz 1992. godine, najvažniji dokumenti u ovoj oblasti, dok član 27. Pakta, predstavlja najviši domet u ovoj materiji.

U tijela i organe, koji su od posebnog značaja za zaštitu manjina, spadaju: Komisija za ljudska prava (od 2006. godine - Savjet za ljudska prava), Potkomisija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, Radna grupa za manjine, Visoki komesar UN za ljudska prava, eksperti, radne grupe i dr. Izuzimajući Potkomisiju za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, njihova zajednička karakteristika je da njihovi članovi nisu nezavisni eksperti, već predstavnici vlada. Prema tome, osim kada je riječ o Potkomisiji, radi se o političkim tijelima, čiji članovi zauzimaju stavove u skladu sa smjernicama koje dobijaju od vlada država koje predstavljaju. Treba istaći i to da je Rezolucijom Generalne skupštine UN 60/251 od 3.4.2006, umjesto dotadašnje Komisije za ljudska prava osnovan je Savjet za ljudska prava, kao „pomoćno tijelo Generalne skupštine UN, odgovorno za promovisanje univerzalnog poštovanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve. Prva sjednica Savjeta održana je u Ženevi 30. juna 2006. Iako se od ovog tijela očekuje da značajno doprinese unapređivanju poštovanja i zaštite ljudskih prava u svijetu, s obzirom na to da je u funkciji tek nekoliko mjeseci, suviše je rano za bilo kakve ocjene.⁶

Pored navedenih organa i tijela koji svoj osnov postojanja imaju u Povelji UN, postoji i jedan broj ugovornih tijela čije je osnivanje predviđeno relevantnim višestranim međunarodnim ugovorima, zaključenim pod okriljem i uz pomoć Ujedinjenih nacija. Direktna značaj za položaj i zaštitu manjina, svakog od ovih ugovornih tijela (komiteta) zavisi od toga da li su i u kojoj mjeri manjinska prava ili makar zabrana diskriminacije, uređeni ugovorom kojim su osnovana ta tijela. S tim u vezi, može se primijetiti da poseban značaj pripada Komitetu za ljudska prava (osnovan na osnovu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima), Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije i Komitetu za prava djeteta (predviđeni odgovarajućim ugovorima).

Rekli smo da svoje mjesto u zaštiti manjina imaju i neke od specijalizovanih agencija UN, kkaona primjer: Međunarodna organizacija rada (MOR) i Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO).

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem, str. 39.

2. ZAŠTITA MANJINA NA EVROPSKOM NIVOU

Imajući u vidu praktični značaj problema, najdužu tradiciju u njegovom rješavanju, ali i najviši stepen ekonomske razvijenosti, najveći domašaji u zaštiti ljudskih prava, uključujući i prava manjina, ostvareni su u okviru evropskih institucija, a prije svega Savjeta Evrope i OEBS-a.

2.1. Savjet Evrope

Savjet Evrope, kao evropska regionalna organizacija, osnovan je u Londonu 1949. godine, i on je donio nekoliko dokumenata važnih za prava manjina. Međutim, odmah treba reći da njegov najvažniji dokument - *Kovencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950)*, uopšte ne tretira prava manjina, ali neke preporuke Parlamentarne skupštine ovog Savjeta, čine određene pomake u ovoj oblasti. Raspad SSSR-a, SFRJ i Čehoslovačke, kao i pad komunizma 90-ih godina prošlog vijeka, doprijeneli su posvećivanju veće pažnje pravima manjina. Tako je usvojena *Evropska povelja o manjinskim ili regionalnim jezicima (1992)*. Ova Povelja ima za cilj zaštitu odnosnih jezika i ona jeste od nesumnjivog značaja za pripadnike etničkih (nacionalnih) manjina, ali ona nije posvećena zaštiti etničkih, pa ni jezičkih manjina kao kolektiviteta. No, u praksi će njena primjena, neminovno, povoljno uticati na položaj i ovih lica, jer je pravo na jezik pravo koje se koristi u komunikaciji unutar manjine i manjinskog naraoda, odnosno zajednice ili grupe, što znači da ono jeste kolektivno pravo.

Treba reći da je naredni dokument Savjeta Evrope kao najvažniji regionalni sporazum o zaštiti manjina - *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995)*.

Značaj ove konvencije je istorijski jer se radi o prvom, u pravom smislu riječi, regionalnom međunarodnom ugovoru iz ove materije. Radi se najsveobuhvatnijim međunarodnopravnim dokumentom u oblasti manjinskih prava. I što je najvažnije, „Okvirna konvencija je prvi pravno obavezujući međunarodni instrument koji je u cjelini posvećen zaštiti nacionalnih manjina. Mada već sam njen naziv jasno ukazuje da je reč o dokumentu čija je svrha zaštita *nacionalnih manjina*, Konvencija se ne bavi kolektivnim pravima manjina, već pravima *lica koja pripadaju tim kolektivitetima*. To je uostalom, sasvim jasno istaknuto i u Objašnjenju i Komentaru uz Konvenciju”.⁷ Ali, nažalost, i ta, u suštini individualna prava, su definisana samo

⁷ Vidi tačku 13. Objašnjenja uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, u Krivokapić, B., Ibidem, str. 220.: u kojoj je, pored ostalog jasno istaknuto: "To ne podrazumeva priznanje kolektivnih prava. Naglašenje na zaštiti lica koja pripadaju nacionalnim manjinama koja mogu vršiti svoja prava pojedinačno ili zajedno sa drugima (vidi član 3, stav 2). Shodno tome, Konvencija prati pristup koji imaju tekstovi koje su usvojile druge međunarodne organizacije." Isti stav dosljedno je ponovljen i u tački 31 Komentara odredaba Okvirne konvencije, gde je izričito ukazano da se čl. 1. "odnosi na zaštitu nacionalnih manjina kao takvih i na prava i slobode pripadnika tih manjina" te da ta "distinkcija i razlika u formulaciji razjašnjava dilemu da se ne predviđaju kolektivna prava nacionalnih manjina." Na isti način, u tački 37. Komentara (u vezi sa čl. 3/2 Konvencije) precizirano je da se priznanje

kao obaveze država, a ne kao lista, ne kao katalog prava čak ni pripadnika manjina, a kamo li prava manjina kao kolektiviteta. Ovakav stav konvencije se pravdao nemogućnošću postizanja konsenzusa među državama članicama, pa je usvojen svojevrstan minimum u ovopj oblasti, a pošto do realizacije Konvencijom utvrđenih principa i ciljeva dolazi na nacionalnom nivou, države su u određenoj mjeri u prilici da po vlastitom nahođenju koncipiraju svoje zakonodavstvo i mjere politike koje odgovaraju njihovim konkretnim prilikama. Zbog svega toga je ovaj dokument i nazvan "Okvirna konvencija".

Savjet Evrope je usvojio i razne druge akte, koji se odnose na položaj manjina, tako što zabranjuju diskriminaciju, kao na primjer *Revidirana evropska socijalna povelja iz 1996*, *Evropska kulturna konvencija iz 1954*, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi iz 1985*. i dr.).

Zaštitom manjina u okviru Savjeta Evrope bave se i Komitet ministara, Parlamentarna skupština, samiti, Evropski sud za ljudska prava, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, i dr. a postoje i posebni organi i tijela koji daju svoj doprinos u okviru povjerenih im zadataka, kao na primjer Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, Evropska komisija za demokratizaciju putem prava (tzv. Venecijanska komisija), Komesar za ljudska prava, i dr.

2.2. KEBS/OEBS

Kada je u pitanju zaštita nmanjinskih prava, posebni rezultati su ostvareni u okviru Konferencije - KEBS, odnosno, Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi - OEBS. U *Završnom aktu konferencije u Helsinkiju (1975)*, prvi put su pomenute manjine, ali su te odredbe suštinski ostale na nivou rješenja člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Naime i tu je stavljena ograda u vidu formulacije "kada takve manjine ili kulture postoje na njihovoj teritoriji", čime je državama obezbijeđena odstupnica i mogućnost da izigraju ove obaveze jednostavnom tvrdnjom da na njihovoj teritoriji odnosnih manjina i kultura nema. Kasnije su u okviru OEBS-a doneseni novi dokumenti, među kojima poseban značaj pripada onome koji je donesen u Kopenhagenu 1990. Godine, a kojim je izričito potvrđeno „da poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina kao dijela opštepriznatih ljudskih prava, predstavlja bitan faktor mira, pravde, stabilnosti i demokratije u državama učesnicama”.⁸

Na osnovu Pariske povelje za novu Evropu (1990) osnovana je Kancelarija za slobodne izbore, sa zadatkom da radi na olakšavanju kontakata i razmjene obavještenja o izborima u državama učesnicama.

Takođe od velikog značaja za položaj i zaštitu manjina je Visoki komesar za nacionalne manjine. Ova funkcija ustanovljena je na samitu u Helsinkiju 1992.godine. To je učinjeno uz uvažavanje činjenice da etnički konflikti sve više

mogućnosti zajedničkog vršenja ("u zajednici sa drugima") prava i sloboda, koje proizilaze iz načela Konvencije, razlikuje od pojma kolektivnih prava.

⁸ Ibidem, str. 44.

predstavljaju glavni izvor sukoba i ugrožavanja bezbjednosti u Evropi. Njegova uloga se „sastoji u sprečavanju sukoba reagovanjem, u najranijoj mogućoj fazi, na konkretne manjinske situacije koje bi po njegovoj proceni, mogle da prerastu u sukob na području OEBS i tako utiču na mir, stabilnost ili odnose između država učesnica. U takvim slučajevima Visoki komesar je pozvan da se, u granicama svog mandata, angažuje radi popuštanja napetosti i sprečavanja sukoba“.⁹ Bitne karakteristike rada Visokog komesara su: nezavisnost, nepristrasnost, saradnja i povjerljivost (tzv. tiha diplomatija).

2.3. Instrumenti – EU

Počev od Sporazuma u Mاستrihtu 1993.godine, kada je osnovana, **EU** je preko svojih organa donijela određene dokumente u vezi sa položajem manjina. Medjutim njena uloga u tom pogledu još uvijek je drugorazredna, posebno u poređenju sa dostignućima Savjeta Evrope i OEBS-a, i sastoji se u utvrđivanju standarda kojima se onemogućavaju razni vidovi diskriminacije.¹⁰ No, realno je očekivati da će ubuduće, sa daljim jačanjem evropskih integracija, zaštita manjina dobijati na značaju.

Evropska unija se i dosada pokazala kao vrlo aktivna po tom pitanju. Poštovanje prava etničkih manjina, u skladu sa obavezama predviđenim u okviru OEBS, predstavlja suštinski uslov koji Unija zahtjeva za priznavanje novih država. Poštovanje zaštite manjina utvrđeno je, pored ostalog, i kao jedan od političkih uslova za prijem novih država u Evropsku uniju i dr. Takav zahtjev dat je i bivšim jugoslovenskim republikama u procesu uključivanja u EU. Naravno takav uslov deaje se i kroz razne druge međunarodne mehanizme nastale pod uticajem Evropske unije, kao što su Pakt za stabilnost u Evropi (tzv. Baladurov plan, 1995), Pakt za stabilnost u jugoistoenoj Evropi (1999), i dr. A takodje, zaštita manjina postaje i dio nekih drugih evropskih oblika saradnje, kao što je npr. Centralnoevropska inicijativa.¹¹

3. BILATERALNI SPORAZUMI

Dvostrani, tzv. bilateralni sporazumi između država, u vezi sa položajem manjina, zaključivani su od davnina. Nakon Drugog svjetskog rata, a posebno u današnje vrijeme, takva praksa je ne samo prihvaćena u širim okvirima, već je obogaćena novim sadržajima. Tu spadaju, pored ostalog, Austrijsko-italijanski sporazum od 5.09.1946. položaju nemačke manjine u oblasti Alto Adiđe (Juzni

⁹ Ibidem.

¹⁰ Kada je o ovome riječ posebno su zanimljive dvije 2000. godine donijete direktive Savjeta - 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.

¹¹ Ibidem, 46.

Tirol), Indijsko-pakistanski sporazum o zaštiti manjina (1950), Specijalni statut o manjinama uz Memorandum o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD, s jedne, i Jugoslavije, s druge strane (1954), Njemačko-danski sporazum o manjinama (1955), Kinesko-malajski sporazum (1955) i dr. Značajna etapa u zaključenju bilateralnih ugovora započela je devedesetih godina 20. vijeka i traje i danas. Ovi sporazumi se bave i širim pitanjima (dobrosusjedski odnosi i saradnja, partnerstvo i sl.) i tiču se manjinske problematike samo uzgred (mada ponekad dovoljno opširno).¹²

Neki od ovih sporazuma su u cjelosti posvećeni zaštiti manjina. Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) je u periodu 2002-2004. potpisala ugovore o zaštiti manjina sa četiri svoja susjeda - Rumunijom, Mađarskom, Makedonijom i Hrvatskom.¹³

Obzirom da se koncentrišu na konkretna pitanja, treba vjerovati da će u budućnosti u materiji položaja manjina, sve više biti korišćeni bilateralni sporazumi između konkretno zainteresovanih država učesnica.

4. ZAŠTITA MANJINA DANAS

Kada se posmatra pitanje međunarodne zaštite manjina danas, ono se, prije svega svodi na pitanje - koji su to najvažniji savremeni izvori u ovoj materiji. Odgovor na ovo pitanje zavisi od nivoa koji se posmatra, tj. da li sagledavamo univerzalni ili regionalni nivo. Na univerzalnom nivou, najvažniji pravni izvor, kako smo to gore istakli, jeste odredba člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Obzirom da je od potpisivanja Pakta proteklo punih 48 godina, a da nije donesen neki jači pravni akt ove vrste, to nam ukazuje da su države svijeta i dalje, u principu, nespremne da preuzmu na sebe neke čvršće i ozbiljnije obaveze na ovom, vrlo važnom, ali isto toliko i osjetljivom polju. Na ovakav zaključak navodi i činjenica da je „drugi najvažniji univerzalni dokument, Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina ((1992), usvojena nakon punih 15 godina rada na njoj. Toliko vremena za svega 9 vrlo elastično formulisanih članova i to dokumenta koji nije pravno obavezujući”.¹⁴

Neki pomaci su ipak učinjeni u Evropi. Naime, nestanak bipolarne podjele svijeta, raspad SSSR-a, SFR Jugoslavije i Čehoslovačke je doprinio da se posljednjih

¹² Na primjer: Ugovor između SR Njemačke i Poljske (1991), Republike Bugarske i Republike Moldove (1992), Republike Hrvatske i Republike Rumunije (1993), Slovačke i Mađarske (1995), Mađarske i Rumunije (1996), i dr.

¹³ Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (2002), Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u SR Jugoslaviji i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj (2003), Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori (2004) i Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori (2004). Svi ovi ugovori su stupili na snagu. (Citirano prema Kkrivokapić, B. Ibidem, str.48).

¹⁴ Krivokapić, B., Ibidem, str. 49.

godina, bar u Evropi, naprave veći pomaci nego tokom ranijih decenija. Međutim, kako smo to u ovom radu istakli, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao dva najvažnija regionalna, evropska dokumenta, ipak ne zaslužuju epitet adekvatnih dokumenata u ovoj oblasti.

No ohrabruje činjenica da se ova pitanja među državama sve češće uređuju putem bilateralnih sporazuma, koji su se pokazali kao pogodno sredstvo jer se mogu prilagoditi prilikama i zahtjevima svakog pojedinačnog slučaja.

Isto tako, „sve je veći spisak raznih drugih dokumenata, u prvom redu političkih sporazuma i odluka organa određenih međunarodnih organizacija, posebno onih regionalnog karaktera. Ti akti se u savremenom međunarodnom javnom pravu nazivaju "meko pravo" (soft law)". Iako u slučaju kršenja ne predviđaju pravnu sankciju, i ovi akti su važni jer predstavljaju neku vrstu odraza međunarodnog javnog mnjenja, a time i pritiska na države da se prilagode dostignutim standardima. Ako ih ne poštuju, države će biti stalno javno prozivane zbog toga, što narušavaju ukupan imidž i ugled ostalih država. Zato usvajanje standarda ove vrste, u praksi se koristi kao jedan vid uslovljavanja kod prijema novih država u članstvo pojedinih međunarodnih organizacija, kao što su npr. Savjet Evrope ili Evropska unija.¹⁵

5. ZAKLJUČAK

Zaštita manjina danas je briga ne samo šire međunarodne zajednice, i ne samo Evropskih regionalnih mehanizama zaštite, već prije svega nacionalnih zakonodavstava svake članice UN i EU. Naravno, kada se tiče normativnog dijela, kao što smo toistakli u ovome radu, savremeno društvo je uznapredovalo, naročito poslije Drugog svejetskog rata u oblasti definisanja samih standarda i sloboda i prava manjina. Ali, pokazalo se da je implementacija, odnosno praktična primjena tih pisanih akata međunarodne zajednice, koji definišu prava i slobode manjina, neujednačena od države do države, nedovoljno razvijena, nedovoljno obuhvatna i slabo sprovedena u praksi.

Izvjescni napredak je u tome što je uspostavljena obaveza svih država koje žele ući u integrativne evropske procese, da moraju ratifikovati i praktično sprovesti u svojoj praksi, prije svega Evropske regionalne dokumente, ali i one univerzalne – UN-a, koji predviđaju određene standarde u ovoj oblasti.

Takodje je za sve ljude na prostorima bivše Jugoslavije veoma važno da se kao građani, a i kao pripadnici raznih manjina, grupa, zajednica, mogu obratiti raznim tijelima Savjeta Evrope, OEBS-a i EU, te po najprije Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu radi zaštite svojih prava.

¹⁵ Ibidem, str. 50.

Ostaje mogućnost obraćanja i univerzalnim mehanizmima, kao na primjer Savjetu i Komitetu za ljudska prava UN, za zaštitu prava i sloboda pripadnika manjina, i samih tih manjina.

Očekuje se da i Srbija, i Crna Gora, potpišu i bilateralne sporazume i sa Bosnom i Hercegovinom, radi regulisanja prava manjina, posebno Bošnjaka, na svojim područjima.

Započeti pregovori Srbije i Crne Gore o uključivanju u EU, takođe će doprinijeti primjeni najviših standarda o ljudskim i manjinskim pravima i na teritoriji ovih dviju država.

MECHANISMS OF PROTECTION MINORITIES

PhD Harun Hadzic

Abstract:

One of the biggest problems of the modern world today is respect, or disrespect, ie. Protection or Ksenja minority rights. The democratic nature of a country is being reflected in how it respects minority in their area and how it allows them to be incorporated into the state and society as equal citizens, and that at the same time preserving their identity. In this paper we consider the question of mechanisms for protection of minorities today at the instruments of the United Nations, Council of Europe, the OSCE - a, the European Union and countries bilateral agreements.

Keywords: Minorities, mechanisms for the protection of minorities, the UN, the Council of Europe, OSCE, EU, bilateral agreements.