

СТРУЧНИ РАД

УДК 341.234(4)

*Дубравка Хусић*

Правни факултет Универзитета „Демал Биједић“ у Мостару

## ЗАШТИТА МАЊИНА У ОКВИРУ САВЈЕТА ЕВРОПЕ

*Заштита мањина (признавање и очување права мањина) један је од изазова с којима се сусреће савремено међународно право. Успјешно рјешавање овог питања значајно утиче на стабилност неког подручја, региона, и стабилност међународних односа у цјелини. Заштита мањина заузима значајно мјесто и у активностима европских организација, посебно Савјета Европе. Систем мањинске заштите који се остварује у оквиру ове организације, ауторица је представила кроз анализу појединих одлука Европске комисије за људска права и Европског суда за људска права, те анализу садржаја правних докумената о заштити мањина усвојених у окриљу Савјета Европе (Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина).*

**Кључне ријечи:** Мањине; Заштита мањина; Савјет Европе.

### 1. УВОД

Све државе се у мањој или већој мјери сусрећу са мањинама на свом подручју и проблемом остваривања мањинске заштите. Кад се говори о мањинама, мисли се у првом реду на такве групе људи које су у мањинском положају, а које се од већинског становништва разликују по оним обиљежјима која се свode на њихову етничку особеност, посебан језик и вјеру (етничке, вјерске и језичке мањине).<sup>1</sup> Под појмом мањине, у наставку рада подразумеваће се искључиво етничке (националне) мањине.<sup>2</sup>

---

Доц. др Дубравка Хусић, *dubravka.husic@unmo.ba*

<sup>1</sup> Наведено према: Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, том I, Институт за упоредно право, Београд 2004, 26.

<sup>2</sup> Из обимне литературе, везане за ово питање, издвајамо тек следеће: *Minority Rights, Collected Courses of the Academy of European Law, Protection of Human Rights in Europe*, Vol. 2, book 2, 1995; J. Preece Jackson, *National minorities*

Стварно поштовање људских, посебно мањинских права, предуслов је за демократски карактер и развој једног друштва. У савременом, демократском друштву се мора поштовати фактичко стање етничке и културне различитости. Ако нема тог поштовања, нема ни демократије. Људи, и као појединци и као групе, међусобно се разликују. Некада те разлике, када говоримо о људским правима и слободама, представљају карактеристичне националне, етничке, културне, вјерске, језичке особине неке групе које могу, а што се у пракси често и дешавало, бити разлог за дискриминацију. Пред савременим међународним правом, велики је изазов – омогућити што досљедније признавање и очување права мањина. Конкретније, то значи, прихватање одређених општих правила о заштити мањина и појединаца који припадају некој мањинској групи, али и успостављање чврсте равнотеже на релацији мањина–већина, како би се спријечили њихови евентуални сукоби.

Не треба заборавити, да је значај мањинског питања одувijek био велики, а посебно данас, када су мањине, ако не најважнији, онда значајан фактор стабилности у свим дијеловима свијета. Мањине су посљедица првенствено територијалних промјена. У процесу нестанка старих и формирања нових држава,<sup>3</sup> многе групе бивају подијељене и неријетко од већине постану мањина, а сама држава постаје национално хетерогена.

Анализа извршена седамдесетих година на узорку од 132 државе, показивала је како само 12 држава (9,1 %) можемо сматрати етнички хомогеним. У 25 држава (18,9 %), једна национална група представљала је више од 90 % становништва, а у сљедећих 25 држава, највећа група чинила је од 75 % до 89 % становништва. У 31 држави, највећа национална група чинила је од 50 % до 74 % становништва, а у чак 39 држава (29,5 %), највећа група није бројала више од половине становништва. Од анализираних 132 државе, рачунало се да је у њих 53 (32,2 %), становништво чинило пет или више сигнификантних етничких група.<sup>4</sup>

---

*and the European nation – states system*, Clarendon Press, Oxford 1998; Б.Тодић, *Етничке заједнице и међуетнички сукоби*, ЦИД, Подгорица 1999; М. Митић, *Националне мањине*, Службени лист СРЈ, Београд 1998; Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, том I, II и III, Институт за упоредно право, Београд 2004.

<sup>3</sup> Б. Кривокапић наводи податак да је од 1815. године до данас, број самосталних држава са 23 порастао на невјероватних 200. – *Ibid.*, 27.

<sup>4</sup> Подаци наведени према: С. Деветак, *Мањине, људска права, демократија*, Ослобођење, Сарајево 1989, 11.

Догађаји с краја XX вијека (распад великих федерација и сукоби који ће потом услиједити), поново ће актуелизирати питање мањина и њихове заштите. Наиме, ионако велики број мањина повећан је распадом совјетске, југословенске и чехословачке федерације. Више од 60 милиона држављана тих федерација претворено је у „етничке мањине“ које живе ван граница „матичних држава“. На тај начин, број припадника етничких, језичких и културних мањина, према процјенама *Federal Union of European Nationalities*, попео се на чак 100 милиона људи.<sup>5</sup>

Питање заштите права мањина има велики значај у свакодневном правном и политичком животу, јер према неким процјенама и показатељима само незнатан број, тачније 0,5 % свјетског становништва живи у једнонационалним државама.<sup>6</sup> Илустративна је, у том погледу, и анализа стања мањинске заступљености у структури становништва европских држава, која јасно говори о суштинској важности питања заштите права мањина. Свих 36 европских држава, колико их је било 1994. године, не рачунајући тзв. микродржаве, имале су одређени проценат становништва из реда мањинских група. Посебно, карактеристичан је примјер југоисточне Европе у којој су државе, посматране са становишта националног и културног идентитета, заједнице хетерогеног становништва.<sup>7</sup>

Изложени подаци и анализе нису коначни и трајни јер се број припадника мањина у некој држави, и њихов удио у проценту становништва, стално мијења. Неспорно је, једино то да је питање националних мањина свеprisутно – негдје у мањој, негдје у већој мјери.

То, нас доводи до констатације да заштита права мањина представља, несумњиво, једно од најсложенијих и најактуелнијих питања у савременом међународном праву, од чијег рјешавања зависи даљи ток међудржавних односа и мирољубива коегзистенција у свим регионима свијета. Због тога, потребно је радити на проналажењу свеобухватног и што је могуће трајнијег рјешења за заштиту права мањина.

Истина, мора се признати да су мањинска права, као и њихови проблеми, толико различити и специфични, од случаја до

---

<sup>5</sup> Наведено према: В. Петровић, „Срби у Словенији“, *Срби у Словенији* (ур. В. Петровић), Светска српска заједница, Београд 1997, 43.

<sup>6</sup> М. Митић, *Националне мањине*, Службени лист СРЈ, Београд 1998, 49.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 30

случаја, да је немогуће наћи једнообразно рјешење. Међутим, то никако не значи да треба одустати од изградње и формулисања универзалних стандарда о овом комплексном питању, који би били општеприхваћени као обавезни минимуми заштите мањина у свијету.

## 2. ЗАШТИТА ПРАВА МАЊИНА У ОКВИРУ САВЈЕТА ЕВРОПЕ

Почетком деведесетих година прошлог вијека, десиле су се у Европи велике промјене које су наметнуле нова питања у међународном праву, међу којима је и заштита мањина која је постала нарочито актуелна након распада бивших социјалистичких федерација (СССР-а, СФРЈ и Чехословачке), на чијим су територијама настале 23 нове државе (15 бивших совјетских република, 6 бивших југословенских република и двије наслједнице Чехословачке).

Појавиле су се нове мањине (често, представници већине у бившим федерацијама) и нове већине (често, представници мањине у бившим федерацијама), а мањинска заштита није била адекватно нормативно ријешена. Мањинско питање заузело је централно мјесто у активностима свих европских међународних организација, понајвише Савјета Европе<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Заштита мањина је нашла своје мјесто и у активностима ОЕБС-а и ЕУ. Као први корак Европске заједнице у заштити људских права, усвојена је, 1991. године, Декларација о критеријима за признање нових држава у источној Европи и СССР-у. За признање нових држава, уз поштовање обавеза које произлазе из Повеље УН-а, Завршног акта из Хелсинкија и Париске повеље, као кумулативни услов захтијева се и гарантовање права етничких и националних група и мањина, у складу са обавезама утврђеним у оквиру КЕБС-а. Након проглашења ЕУ (Мастрихт 1992. године), усвојени су, 1993. године, основни критерији за учлањење држава источне и централне Европе. Услов за чланство ових држава у ЕУ, постали су „стабилне институције које гарантују демократију, владавину закона, људских права, поштовање и заштиту мањина”. Уговори о придруживању ових држава ЕУ предвиђају суспензију чланства и чланских права у случају непоштовања основних људских права и слобода, посебно, права мањина.

Људска права су од самог оснивања ОЕБС-а, 1975. године, била једно од централних питања његовог рада. Тако, на свим конференцијама ове организације потенцирана је, између осталог, и важност поштовања људских права. Питање права мањина нарочито је потенцирано на конференцијама у Копенхагену и Москви, 1990. и 1991. год., гдје је одлучено да ОЕБС, чак и без позива односне државе, упућује мисије, посматраче и извјестиоце у државе у којима има проблема. На самиту у Хелсинкију, 1992. год., отишло се корак даље, успостављањем функције Високог комесара за националне мањине са сједиштем у Хагу. О улози и активностима

Савјет Европе као најстарија европска регионална организација је посветила значајну пажњу мањинама и њиховој заштити.<sup>9</sup> Ова организација формирана је с намјером стварања „већег јединства између чланица, с циљем очувања и остваривања идеала и начела, који су њихова заједничка баштина, као и подстицања њиховог економског и друштвеног напретка“. Одређујући садржај ових циљева, могло би се констатовати да су органи Савјета Европе ангажовани на: заштити људских права, подстицању развоја демократије и владавине права, развоју културног идентитета и разноликости Европе и рјешавању актуелних проблема (дискриминација мањина, заштита животне средине, борба против криминала).

У периоду од 1990. до 1999. године, Парламентарна скупштина Савјета Европе често се бавила мањинама, односно њиховом заштитом. О томе, свједоче бројне препоруке Комитету министара у вези са значајем питања заштите људских и мањинских права, као једног од главних задатака организације. Савјет је успоставио најразвијенију регионалну заштиту људских права до сада.

Усвајањем Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950. год.), те успостављањем Европског суда за људска права и његовом богатом јуриспруденцијом, остварен је најцјеловитији регионални систем за заштиту људских права. Под окриљем ове организације, усвојена су два значајна правна документа: Европска повеља о регионалним и мањинским језицима из 1992. год., те Оквирна конвенција за заштиту националних мањина из 1995. год.

## 2.1. Документи Савјета Европе о заштити мањина

Од свог настанка, Савјет Европе је имао циљ унапређења и заштите људских права и основних слобода. Општи став је, да права мањина чине дио корпуса људских права, тј. да је „заштита националних мањина, права и слобода припадника тих мањина

---

Високог комесара, више вид. у: Б. Милинковић, С. Милинковић, „Националне мањине“, *Међународна политика* 1998, 115; W. Korey, „*The Unanticipated Consequences of Helsinki*“, OSCE ODIHR, Bulletin, Vol. 3, No. 3, Fall. Warsaw 1995. – Пракса Високог комесара ОЕБС-а за националне мањине, <http://www.osce.org/henn13023.html>, 1. децембар 2010.

<sup>9</sup> Ова организација је настала 1949. године и бројала је десет држава чланица.

саставни дио међународне заштите људских права<sup>10</sup>. Парламентарна скупштина је још 1961. год. затражила од Комитета министара да у додатном протоколу уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода буду унесене и одредбе о правима мањина јер она нису третирана у самој конвенцији. Комитет министара је, међутим, нешто касније одлучио да ово није потребно. Такав је став био владајући до почетка деведесетих година прошлог вијека, кад је интензивирао рад на мањинском питању, углавном због новонасталих политичких и територијалних промјена у Европи. Тада је, Парламентарна скупштина затражила од Комитета министара да сачини Повељу о регионалним и мањинским језицима, Додатни протокол о правима мањина уз Европску конвенцију (који није усвојен), или посебну Конвенцију о заштити мањина.

Политичке околности и партикуларни интереси држава чланица основни су разлози непотписивања Додатног протокола о правима мањина уз Европску конвенцију. Његово постојање пружало би припадницима националних мањина заштиту права пред Европским судом за људска права, чиме би читава проблематика добила једну потпуно „нову димензију“.<sup>11</sup>

С друге стране, Повеља о мањинским и регионалним језицима те Оквирна конвенција за заштиту националних мањина усвојене су као резултат великих напора и евидентне потребе за јединственим правним приступом мањинском питању у Европи.

### *2.1.1. Члан 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Протокол бр. 12*

Најзначајнији европски документ за заштиту људских права, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950. год.)<sup>12</sup>, не садржи посебне одредбе о заштити мањи-

---

<sup>10</sup> Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, чл. 1.

<sup>11</sup> Овакав развој мањинске заштите није прихватљив бројним државама чланицама те је један од основних разлога опрезне регулације питања заштите националних мањина у оквиру Вијећа Европе. – V. Grotić-Crnić, „Zaštita manjina u Vijeću Evrope”, *Vladavina prava* 3-4/1999, Zagreb.

<sup>12</sup> Конвенција је потписана између чланица Вијећа Европе 4. 11. 1950. год., а ступила је на снагу 1953. год. Босна и Херцеговина је потписала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода 24. 4. 2002. год. Ратификовала ју је 12. 7. 2002. – Вид. Уредбу о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист БиХ, Међународни уговори*, бр. 5/96.

на. Слиједом тога, не постоје ни случајеви пред Европским судом за људска права, у којима се поставља искључиво питање заштите права мањина, као таквог. Права мањина заправо се штите кроз поједина права, загарантована Конвенцијом, и то као индивидуална, а не као групна права. Од одредаба о људским правима, загарантованих свим појединцима, за подручје мањинских права најважније су одредбе о заштити приватног живота, вјерских слобода, слободе мишљења и изражавања, права на учешће у јавним пословима, права на удруживање и организовање.

Једина одредба Конвенције за заштиту људских права и основних слобода која се односи на заштиту мањина, јесте чл. 14, у коме се међу недопуштеним основама за дискриминацију људи у уживању права и слобода прописаних Конвенцијом наводи и припадност националној мањини: „Уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза са националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.“

По први пут, „веза са неком националном мањином“ изричито је третирана као један од могућих основа дискриминације. Пракса органа из Стразбура (Европске комисије за људска права и Европског суда за људска права) показује да су чест предмет поднесака овим органима били језичка слобода, односно право на употребу матерњег језика, што доказују и сљедећи примјери:

У случају Х против Аустрије,<sup>13</sup> Европска комисија за људска права, с обзиром на то да Конвенција не садржи одредбе искључиво посвећене мањинским правима, заузела је став по коме „заштита припадника мањине је ограничена на право да не буду дискриминисани по основу припадности мањини приликом уживања права прописаних Конвенцијом“. Овдје, заправо се ради о потврди права заштићеног већ поменутиим чланом 14 Конвенције.

Као један од најзначајнијих и најпознатијих случајева поводом кршења чл. 14 Конвенције, у литератури се наводи Белгијски језички случај (*Belgian Linguistics case*)<sup>14</sup>, односно случај који се односи на неке аспекте Закона о употреби језика у образовању Белгије.<sup>15</sup> Ријеч је, о случају у коме су родитељи, становници ад-

---

<sup>13</sup> *EurCommHR, Decision of 10 October 1979.*

<sup>14</sup> *EurctHRJudgement, of 23 July 1968, Series A, No. 6.*

<sup>15</sup> *Publications of ECHR, Series A, Vol. 6.*

министративних области које су припадале региону холандског говорног подручја у Белгији, иначе белгијски држављани, покренули поступак поводом права да њихова дјеца буду школована на француском језику, који је иначе њихов матерњи језик. Родитељи су заступали интересе своје дјеце у погледу права на образовање на матерњем језику.

Закон о употреби језика у Белгији је у неким својим одредбама онемогућавао ово право дјеце, као и право родитеља да својој дјечи одаберу образовање у складу са својим увјерењима и поријеклом. Жалиоци су се у поднеску позвали на кршење права на образовање (чл. 2 Протокола бр. 1) у вези са чланом 14, гдје су се позвали на дискриминацију на основу језика.

Суд је истакао да није дошло до кршења права на образовање, али и да белгијско законодавство није испунило захтјеве из чл. 14 Конвенције. Наиме, према мишљењу Суда, неке мјере белгијског закона су укључивале елементе дискриминаторског третмана по основу језика и пребивалишта. Суд је закључио како забрана дискриминације гарантована чланом 14 Конвенције представља „интегрални дио сваког члана којим се штите права и слободе“, и да је ово начело прекршено уколико прављење разлика нема објективног и разумног оправдања. Укратко, чл. 14 се сматра прекршеним уколико је јасно утврђено да није било „разумног односа пропорционалности између примијењених средства и циља који се желио постићи“.<sup>16</sup> Овај случај јасно показује како се начело недискриминације третира као општи услов за уживање свих људских права и основних слобода.

Такође, Суду је поднесен и одређени број поднесака који се тичу повреде појединих индивидуалних права Рома. Поднесци су усмјерени ка очувању традиционалног начина живота, културе и приватности, који су у појединим случајевима били повријеђени. Стразбуршки случајеви потврђују да се заштита права мањина, иако је комплементарна са начелом забране дискриминације, не може подвести под независни чл. 14.

Протокол бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, донесен је у Риму 2000. године.<sup>17</sup> Он представља надопуну Конвенције кроз одредбе о забрани дискри-

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Протокол је донесен 4. 11. 2000. год., а ступио је на снагу 2001. год. Босна и Херцеговина га је ратификовала 2003. год. – Вид. *Службени гласник БиХ*, бр. 8/03.



минације. Државе чланице Савјета Европе су схватиле да морају „предузети даље кораке ради унапређивања једнакости свих људи, колективном примјеном опште забране дискриминације из Конвенције“. Иако се директно не односи на заштиту мањина, Протокол итекако обухвата ово питање. Шири је од чл. 14 Конвенције, јер прописује забрану дискриминације у односу на „свако право које закон предвиђа“, а не само на права прописана Конвенцијом.<sup>18</sup>

### *2.1.2. Европска повеља о регионалним и мањинским језицима*

Први корак Савјета Европе, кад је у питању израда правног документа посвећеног искључиво питању мањина, представља усвајање Европске повеље о регионалним и мањинским језицима из 1992. године.<sup>19</sup> У преамбули Повеље, наведени су фактори који су инспирисали државе да донесу овај документ, а то су:

1. Чињеница да заштита историјских, регионалних и мањинских језика у Европи доприноси одржању и развоју културног богатства и традиције Европе,
2. Опасност од могућег нестанка неких регионалних и мањинских језика у Европи,
3. Неотуђиво људско право на употребу регионалних и мањинских језика у приватном и јавном животу.<sup>20</sup>

Циљеви и начела овог правног документа односе се на унапређивање права на употребу матерњег-мањинског, или регионалног језика. У образложењу уз Повељу, дате су и дефиниције „мањинских“ односно „регионалних“ језика.<sup>21</sup> Тако, под „мањинским“ језицима подразумејевали су се они језици које говоре, или лица

---

<sup>18</sup> „Свако право које закон предвиђа оствариваће се без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вјероисповијести, политичком и другом увјерењу, националном или друштвеном поријеклу, повезаности са националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу“. – Протокол 12, чл. 1, ст. 1. „Јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основама као што су они поменути у ставу 1.“ – Протокол 12, чл. 1, ст. 2.

<sup>19</sup> Овај правни документ је ступио на снагу 1. марта 1998. год., а БиХ није страна потписница.

<sup>20</sup> У Повељи се наводе још и: наглашена важност интеркултурализма и мултилингвизма у Европи, дотадашњи рад и достигнућа у оквиру КЕБС-а, те посебни услови, историјске околности, традиција у различитим регионима држава Европе.

<sup>21</sup> Текст образложења вид. у: Б. Кривокапић, (2004b), 185.

која нису концентрисана на неком конкретном дијелу државне територије, или нека група људи која је иако концентрисана на дјелу територије једне државе бројчано мања од становништва у том региону, које говори већински језик државе. Статус „регионалног“ уживају они језици који се говоре на ограниченом дијелу територије неке државе, чак и када их говори већина становништва тог подручја.

Повеља не утвђује никаква лична ни колективна права лица која говоре овим језицима. Основна сврха Повеље је очување језичке разноликости као једног од најдрагоцјенијих елемената европске културне баштине.<sup>22</sup> Државама је прописана обавеза да граде своју политику, законодавство и праксу у складу са проглашеним циљевима и начелима у којима се потенцира:

1. Признање регионалних и мањинских језика представља израз културног богатства,
2. Потребно унапређење ових језика кроз поштовање географских области сваког од њих,
3. Одлучна акција неопходна за очување и унапређење ових језика,
4. Стварање услова за њихову лакшу употребу у говору и писању, приватно и јавно,
5. Развијање веза између група које се користе овим језицима,
6. Обезбјеђивање проучавања ових језика на свим нивоима, кроз доношење одговарајућих правних одредаба,
7. Олакшавање неговорницима ових језика, који живе у областима гдје се говори мањинским и регионалним језицима, да их науче по својој жељи,
8. Унапређивање проучавања и истраживања ових језика на универзитетском нивоу,
9. Унапређивање традиционалне размјене за регионалне и мањинске језике, који се користе у двије или више држава.

Државе се обавезују да предузму мјере ради унапређивања употребе регионалних или мањинских језика у јавном животу. Подручја у којима се овај циљ треба остварити су: образовање, медији, култура, економски и друштвени живот, јавне службе те

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, 47.

прекогранична размјена. У погледу образовања, државе се обавезују да на свим нивоима (од предшколског, до универзитетског и специјалистичког) омогуће школовање на одговарајућем мањинском или регионалном језику. То, такође, укључује и изучавање културе и историје које се тичу ових језика и образовање адекватног кадра за наведену дјелатност.

Повеља прописује кориштење мањинског или регионалног језика пред судским органима у кривичном поступку, грађанским парницама и управним стварима, уз обавезу држава да не доводе у питање ваљаност евентуалних докумената на овим језицима. Државе треба да обезбиједи и да текстови најзначајнијих националних закона буду доступни и на регионалним и мањинским језицима. Употребом тих језика у оквиру административних служби, државе се обавезују да обезбиједи да се управне власти и јавне службе користе овим језицима и да уважавају писмена на њима. Такође, сви прописи, управни обрасци и текстови, те нацрти докумената треба да буду доступни и на овим језицима.

Државе се обавезују да обезбиједи и у складу са својим могућностима, материјално помогну кориштење мањинских и регионалних језика у средствима јавног информисања, уз поштовање принципа независности медија (сама Повеља предвиђа, нпр., постојање барем једне радио станице или ТВ канала на овим језицима). У погледу културе, државе су обавезне да омогуће и установе одређене олакшице за формирање позоришта, библиотека, академија, музеја, архива, културних центара, на регионалним и мањинским језицима.

У погледу економског и друштвеног живота, Повеља предвиђа да државе преузимају обавезу елиминације свих законодавних одредаба које, на било који начин ограничавају, без оправданих разлога, употребу регионалних и мањинских језика. Томе, треба додати и обавезу забране сваког ограничавања употребе ових језика у интерним актима компанија или у приватним документима, те супростављање сваком облику такве праксе.

Повеља државама чланицама намеће и обавезу да примјењују аранжмане или закључују споразуме који унапређују контакте између корисника истог језика у одређеној држави на подручју културе, образовања и информисања, и да унапређују сарадњу у корист регионалних и мањинских језика и преко граница држава.

У Европи, гдје је језик готово централни елемент детерминације националне мањине или неке групе, и гдје се само на подручју Европске уније говори 45 мање употребљивих језика, уз 12 службених, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима чини значајан корак заштите.<sup>23</sup> Иако представља значајан корак у заштити мањинских и регионалних језика, мада не и општој заштити права мањина (иако је непосредно везана с њом), Повеља има низ недостатака. Обавезе држава су јако меко формулисане.

У погледу услова за кориштење права прописаних Повељом, користе се изрази попут: „зависно од ситуације“, „у оном обиму у коме су власти надлежне“, „у складу са ситуацијом“ итд. Повеља, такође, оставља могућност државама да прихвате само одређени број њених одредаба, а не све. Једини услов је прописивање најмањег броја одредаба у појединим сегментима документа које државе треба да прихвате. Поред овог приговора, недостатак засигурно представља и чињеница да нису све државе чланице Вијећа Европе прихватиле овај документ што доводи у питање и степен њеног стварног значаја и снаге.

### *2.1.3. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина*

Оквирну конвенција за заштиту националних мањина, најзначајнији вишестрани документ посвећен питању и заштити мањина, Савјет Европе је усвојио 1995. године.<sup>24</sup> Ова Конвенција представља први, и за сада, једини правнообавезујући међународни инструмент који се бави искључиво заштитом права националних мањина. Установљавање међународноправних стандарда, као „правних начела коју су државе обавезне поштовати ради обезбјеђења заштите националних мањина“, били су разлог и циљ доношења Оквирне конвенције. Као мотиви за доношење овог документа, наводе се:

1. Жеља и одлучност држава да заштите опстанак националних мањина,

---

<sup>23</sup> Подаци преузети из: М. Vinković, „Nacionalne manjine i Europske integracije – Hrvatska i njeno približavanje Europi regija“, *Pravni vijesnik* 3-4/2000, 237.

<sup>24</sup> Оквирна конвенција је ступила на снагу 1. 12. 1998. год., БиХ ју је ратификовала 24. 2. 2000. год., а ступила је на снагу 1. 6. 2000. год. – Вид. Уредбу о ратификацији Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, *Службени лист БиХ, Међународни уговори*, бр. 4/96.

2. Потреба за стварањем услова за поштовање и очување етничког, културног, језичког и вјерског идентитета сваког припадника националне мањине,
3. Релевантне конвенције и декларације УН-а, Савјета Европе и КЕБС-а, посебно Документ из Копенхагена, из 1990. године.<sup>25</sup>

Међутим, иако је ријеч о документу који је искључиво посвећен мањинама, Оквирна конвенција не даје дефиницију мањина. Ова околност је више него добродошла за све државе јер су се осјетиле позваним да појам „национална мањина“ тумаче према свом нахођењу и интересима. Тако, многе државе су уз ратификацију Оквирне конвенције приложиле и своје резерве, односно декларације у којима дају „своје“ дефиниције мањина,<sup>26</sup> а појам „националне мањине“ углавном се рестриктивно тумачи.

Посљедице су, између осталог, те да су неке земље изричите како на њиховој територији нема припадника националних мањина.<sup>27</sup> Друге су, захваљујући националним дефиницијама мањина, тај статус признале само неким мањинским групама на свом тлу.<sup>28</sup> Коначно, непостојање обавезујуће дефиниције националне мањине неке су државе искористиле како би, путем резерви, мањинску заштиту ускратиле одређеним категоријама лица на свом подручју (лица без домаћег држављанства, или радници мигранти).<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Такође, назначено је како су историјски догађаји показали да је „заштита националних мањина од кључног значаја за стабилност, демократску безбједност и мир на овом континенту“.

<sup>26</sup> Списак тих држава и текстове њихових резерви, односно декларација уз Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина вид. у: Б. Кривокапић, (2004с), 231–236.

<sup>27</sup> Такве су, рецимо, Луксембург и Малта. На примјер, у изјави Владе Малте прецизирано је да на територији ове државе не постоје националне мањине у смислу Оквирне конвенције, те да Влада Малте сматра ратификацију Оквирне конвенције чином солидарности са циљевима Конвенције.

<sup>28</sup> Тако, Данска сматра да се одредбе Оквирне конвенције примјењују на њемачку мањину у Јужном Јутланду Краљевине Данске. Шведска је статус националне мањине признала Самима, шведским Финцима, Торнедалерима, Ромима и Јеврејима. Словенија је назначила како националним мањинама сматра „аутохтоне“ италијанске и мађарске националне мањине. Такође, одредбе конвенције примјењиваће и на припаднике ромске заједнице који живе у Републици Словенији.

<sup>29</sup> То је случај са Аустријом, која статус националне мањине признаје оним групама које живе и традиционално су биле настањене на дијеловима територије

Конвенција не садржи нити одредбе о праву припадника мањина на кориштење одговарајућих локалних или аутономних управа, нити о праву на специјалан статус. Ријеч је, о јако битним питањима, чије изостављање из садржаја конвенције може бити главни разлог да државе прихвате потписивање и примјену овог инструмента. Али, колико на тај начин добијају припадници мањина кад су у питању број и обим њихових права?

У Конвенцији се, иначе, утврђују нека основна начела (садржана у одјелку I), која представљају предуслове за уживање посебних права и могу послужити за објашњење осталих одредаба Оквирне конвенције, док је у одјелку II наведен каталог посебних начела. Ова конвенција гарантује сваком припаднику националне мањине право да „слободно бира“ жели ли припадати мањини и да се третира у складу са тим, те да неће бити доведен у неповољан положај због свог опредјељења. Права из овог документа, припадници мањина могу уживати, како појединачно, тако и у заједници са другима. То значи, да су призната индивидуална права члановима мањина, док могућности њиховог уживања у заједници са другима не значи и признавање колективних права. Забрана дискриминације и једнакост пред законом, као општи услов за уживање свих људских права, утврђени су и овим документом.

Посебна права припадника националних мањина, које признаје Оквирна конвенција су:

1. Право на слободу мирног окупљања, слободу удруживања, слободу изражавања и слободу мисли, савјести и вјероисповијести,
2. Право на слободно изражавање својих вјерских увјерења и на оснивање институција, организација и удружења,
3. Право на слободу изражавања на матерњем језику, без ометања од стране власти и без обзира на границе, као и право на приступ средствима јавног информисања без дискриминације,
4. Право на кориштење, слободно и без ометања, свог матерњег језика у свим облицима,
5. Право припадника националне мањине да буде одмах обавијештен, на језику који разумије, о разлозима хап-

---

Републике Аустрије, и које су састављене од држављана Аустрије којима њемачки није матерњи језик, и који имају своје сопствене етничке културе.

шења и о природи и разлозима оптужбе, као и да се брани на том језику,

6. Право на кориштење свог имена и презимена на матерњем језику.<sup>30</sup>

Правима припадника националних мањина супротстављене су обавезе држава. Тако, државе уговорнице обавезују се (према чл. 5, ст. 2 Оквирне конвенције) да ће се „суздржати од политике и праксе асимилације припадника националних мањина, противно њиховој вољи и штитиће их од сваке акције усмјерене ка таквој асимилацији“.

Државе су се обавезале да ће „обезбиједити поштовање“ или „признати“ права припадника мањина, уз обавезу да ће „створити неопходне услове“ да припадници мањина ефикасно учествују у јавном животу и пословима, нарочито у онима који их се тичу. Уговорнице имају и неке „негативне“ обавезе. Према Оквирној конвенцији, државе ће се „суздржати од мјера“ које мијењају однос становништва у областима насељеним припадницима националних мањина, а имају циљ ограничења права и слобода које произлазе из начела ове Конвенције, уз обавезу да „не ометају“ одређена права припадника мањина.

Конвенција има програмски, тачније оквирни садржај. Наиме, прописана права не примјењују се непосредно, већ сва начела из Оквирне конвенције, државе уговорнице треба, путем националних законодавстава и владиних политика, да спроведу у дјело, а контрола извршавања преузетих обавеза остварује се путем извјештаја држава који се достављају Комитету министара Савјета Европе.

Први извјештај о мјерама реализације садржаја Оквирне конвенције, државе достављају годину дана након њеног ступања на снагу. Након тога, свака од уговорница доставља периодичне извјештаје Генералном секретару Вијећа Европе и када то Комитет министара затражи.<sup>31</sup> Анализом ових мјера, поред Комитета мини-

---

<sup>30</sup> Међу посебним правима која уживају припадници националних мањина, помињу се још и: право на излагање натписа и информација на матерњем језику на јавним мјестима, право на оснивање и вођење сопствених институција за образовање, учење матерњег језика, успостављење и одржавање слободних и мирољубивих контаката преко граница са лицима која тамо законито бораве, а истог су етничког, културног, језичког или вјерског идентитета, или заједничког културног наслеђа.

<sup>31</sup> Конвенција, чл. 25.

стара, бави се и Савјетодавни комитет који сачињавају признати стручњаци из домена заштите националних мањина.<sup>32</sup> Овим инструментом, установљени су правни оквири за акцију држава, које одлучују о модалитетима примјене одредаба Оквирне конвенције „у оквиру својих правних система“.<sup>33</sup>

Конвенција је у одјељку III установила и обавезе за кориснике права, односно припаднике националних мањина, које укључују:

1. Обавезу поштовања националног законодавства државе,
2. Обавезу поштовања права других, било да се ради о припадницима већине, или других националних мањина,
3. Конвенција се не смије тумачити тако да подразумијева нечије право на предузимање дјелатности или вршење дјела супротно основним начелима међународног права.

На основу анализе садржаја Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, могу се уочити сљедећи недостаци: Изузев дефиниције мањина и политичких права припадника мањина, која су изостављена из овог документа, и остале обавезе држава постављене су јако еластично. Уз готово сваку обавезу државе, налазе се и изрази попут „колико је могуће“, „гдје је то потребно“ и сл. Уз све недостатке (изостављена је дефиниција мањина и политичка права припадника мањина), Конвенција има релативно значајну свеобухватност садржаја.

### 3. ЗАКЉУЧАК

За документе који су донесени у оквиру Савјета Европе (Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима), карактеристично је да се у њима помињу само националне мањине. Иако би се на први поглед могло закључити како поменути документи штите само

---

<sup>32</sup> Конвенција, чл. 26.

<sup>33</sup> „То је учињено са свијешћу да се не могу на јединствен начин обухватити и регулисати све ситуације и проблеми које познаје савремена пракса, а који се знатно разликују од државе до државе. Изабрани прилаз оставља државама одређену мјеру слободе у спровођењу циљева које су се обавезале да остваре и тиме им омогућује да приликом остваривања тих циљева, а држећи се Конвенцијом утврђених принципа, узму у обзир сопствене специфичне околности.“ – Б. Кривокапић, (2004b), 57.



права припадника националних мањина, из анализе обима права и њиховог третмана којима се штити пуни идентитет припадника мањина (културни, језички, национални, вјерски и у крајњем случају етнички), произлази да израз „националне мањине“ обухвата све мањине као и групе које се од већине разликују у поменутиим критеријима. Коначну ријеч приликом примјене одредаба Конвенције, ипак имају државе, јер оне одлучују да ли ће и које мањинске групе третирати као објекте ове заштите.

Заштита мањина која се пружа у оквиру система Савјета Европе је индивидуалног карактера. Њени носиоци су појединци, припадници мањина који их могу уживати индивидуално, или у заједници са другима.

У својим активностима по питањима заштите мањина, Савјет Европе се руководио и инспирисало правним рјешењима као и опредјељењима политичке природе садржаним у документима Уједињених нација, те посебно КЕБС/ОЕБС-а.<sup>34</sup> Примјетно је, да Савјет Европе има све јачу сарадњу са ОЕБС-ом у домену мањинске заштите. Тако је, поред докумената Савјета Европе који су посвећени мањинама, изграђен и специфичан систем мањинске заштите у оквиру активности ОЕБС-а и ЕУ. Ови документи немају правнообавезујући карактер, али су итекако битни за унапређивање права мањина.

---

<sup>34</sup> Парламентара скупштина Савјета Европе је донијела низ препорука о појединим питањима из домена мањинске заштите: Препорука 1134 о правима мањина (1990. год.), Препорука 1201 која се односи на заштиту националних мањина (1993. год.), Препорука 1255 о заштити права националних мањина (1995. год.), Препорука 1285 о правима националних мањина (1996. год.), Препорука 1345 о заштити националних мањина (1997. год.), Препорука 1492 о правима националних мањина (2000. год.) и др.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Blar, Philip, *The protection of Minority Languages in Europe*, Fribourg, 1994;
2. Vinković, Mario, „Nacionalne manjine i Europske integracije – Hrvatska i njeno približavanje 'Europske regije'“, *Pravni vjesnik* 3-4/2000;
3. Grotić-Crnić, Vesna, „Zaštita manjina u Vijeću Europe“, *Vladavina prava* 3-4/1999;
4. Devetak, Silvio, *Manjine, ljudska prava, demokratija*, Oslobođenje, Sarajevo 1989;
5. Korey, William, *The Unanticipated Consequences of Helsinki*, OSCE ODHR, Bulletin, Vol. 3, No. 3, Fall, Warsaw 1995;
6. Кривокапић, Борис, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, том I, II и III, Институт за упоредно право, Београд 2004;
7. Милинковић, Бранко, Милинковић, Сања, „Националне мањине“, *Међународна политика* 1998;
8. Митић, Миодраг, *Националне мањине*, Службени лист СРЈ, Београд 1998;
9. Preece, Jackson, Jennifer, *National Minorities and the european nation-states sistem*, Clarendon Press, Oxford 1998;
10. Петровић, Владимир, „Срби у Словенији“, *Срби у Словенији* (ур. Владимир Петровић), Светска српска заједница, Београд 1997.

### Правни прописи и интернет извори

1. Уредба о ратификацији Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, *Службени лист Р. БиХ, Међународни уговори*, бр. 4/96;
2. Уредба о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист Р. БиХ*, бр. 5/96;
3. Уредба о ратификацији Протокола бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, *Службени гласник БиХ*, бр. 8/03;
4. Пракса Високог комесара ОЕБС-а за националне мањине, <http://www.osce.org/henm13023.html> <http://www.osce.org/hcnm>.

Dubravka Husić, LL.D.

Assistant Professor, Faculty of Law  
University „Džemal Bijedić“, Mostar

## PROTECTION OF MINORITIES WITHIN COUNCIL OF EUROPE

### *Summary*

Protection of minorities (the recognition and preservation of minority rights) is one of the challenges facing the modern international law. Successful resolution of this issue significantly supports the stability in some area, region and the stability of international relations in general. Protection of minorities occupies an important place in activities of European organizations, especially the Council of Europe.

The author presented the system of minority protection implemented within the organization by means of an analysis of individual decisions of the European Commission of Human Rights, and the European Court of Human Rights in Strasbourg, and an analysis of contents of documents on minority protection adopted under the auspices of the Council of Europe (European Charter of Regional and Minority Languages, the Framework Convention for the Protection of National Minorities).

**Key words:** *Minorities; Protection of minorities; The Council of Europe.*