

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ
XLIII/2003

Проф. др Борис Кривокапић

ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И
САРАДЊУ У ЕВРОПИ И ЗАШТИТА
МАЊИНА

UDK 341.1:341.234

Рецензент: Проф. др Зоран Радивојевић

Апстракт

Рад се бави питањем улоге и значаја Организације за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) у заштити етничких мањина. С тим у вези, прво је у најкраћим цртама изложен развојни пут ОЕБС и дат преглед његових најважнијих органа и институција и њихових специфичних задужења, да би затим посебна пажња била посвећена нарочито важним институтима, конкретно, Канцеларији за демократске институције и људска права (ОДИHR) и Високом комесару за националне мањине. У посебном одељку дат је преглед најважнијих докумената КЕБС/ОЕБС од значаја за заштиту етничких мањина, при чему је указано на њихова конкретна решења.

У оквиру закључних разматрања писац прво издваја неколико равни у којима је очигледан допринос КЕБС/ОЕБС заштити мањина. Одмах за-

тим, он истиче и постојање одређених слабости, у првом реду чињеницу да досадашња пракса показује да се ОЕБС, а посебно његов Високи комесар за националне мањине преваходно бави положајем мањина у источноевропским односно бившим социјалистичким државама. Ово и поред чињенице да озбиљне међуетничке тензије и сукоби, испади и насиља на расној и етничкој основи, као и друге негативне појаве ове врсте постоје и у многим државама тзв. западне Европе. И поред тога, без обзира на изнете и друге могуће примедбе, аутор закључује да нема сумње да су ОЕБС и његови документи и институције, а међу њима посебно Високи комесар за националне мањине, одиграли и даље играју значајну улогу у унапређењу заштите мањина у Европи.

Кључне речи: ОЕБС, заштита националних мањина, Високи комесар, Оквирна конвенција, Европска повеља.

Проф. др Борис Кривокапић¹

ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ И САРАДЊУ У ЕВРОПИ И ЗАШТИТА МАЊИНА

I. ОД КЕБС ДО ОЕБС

Данашња Организација за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС) настала је 1995. године, прерастањем у ту регионалну међународну организацију дотадашње Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (КЕБС).²

КЕБС је био по много чему јединствен процес вишестраног преговарања и договарања о безбедности и сарадњи у Европи, започет у доба "хладног рата" у циљу смањивања напетости и оживљавања међусобног поверења и сарадње. Рођен је тако што је након мултилатералних консултација и обимних припрема, у Хелсинкију од 30. јула до 1. августа 1975. одржан међународни скуп о безбедности и сарадњи у Европи, на којем су поред свих европских држава (сем Албаније) учествовале још и САД и Канада. На крају

¹ Научни саветник у Институту за упоредно право (Београд) и ~~hhhhh~~ професор Правног факултета Универзитета Српско Сарајево.

² Скраћеница КЕБС није најподеснија, јер сугерише да је изведена из назива "Конференција о европској безбедности и сарадњи", што, с једне стране, не одговара преводу са енглеског и других званичних језика (нпр. енгл. *Conference on Security and Co-operation in Europe*), док с друге, погрешно сугерише да се ради о затвореном процесу између европских држава (а реч је, напротив, о односима у вези са безбедношћу у Европи, али уз учешће САД и Канаде, а касније и других ваневропских земаља). Ипак, та скраћеница је у употреби у нашем језику из сасвим практичних разлога - "КЕБС" је далеко лакше за изговор него "КБСЕ", како би иначе требало да гласи скраћени назив Конференције.

Конференције шефови држава или влада земаља учесница потписали су Завршни акт којим су утврђени основни принципи КЕБС и постављени темељи за његов даљи развој.

У годинама које су уследиле, одржана су четири састанка континуитета КЕБС (у Београду 1978, Мадриду 1983, Бечу 1986, Хелсинкију 1992. г.), неколико састанака "прегледа", као и више тематских конференција, састанака експерата, форума, семинара и сл. Тиме се КЕБС, који је првобитно био замишљен као једнократни преговарачки скуп, претворио у процес односно у непрекидан низ разноврсних састанака и других контаката.

Прекретницу за даљи развој КЕБС представљало је усвајање Париске повеље за нову Европу (1990), којом су, поред осталог, дефинисане сталне институције и механизми КЕБС. Даље јачање институција и структура КЕБС извршено је на самиту у Хелсинкију (1992), да би убрзо у Стокхолму (1992) била уведена и функција генералног секретара КЕБС, а затим су успостављена и нека друга нова тела (Стални комитет КЕБС, секретаријат и др.).

У складу са таквим јачањем институција и структура КЕБС, на самиту шефова држава или влада у Будимпешти 5-6. децембра 1994. године донета је одлука о претварању КЕБС у Организацију за безбедност и сарадњу у Европи (ОЕБС).³ Промена имена важи од 1.1.1995. и од тог датума, све што се односило на КЕБС сматра се да важи за ОЕБС.

Док је КЕБС био организован као једнократни преговарачки скуп 33 европске и 2 америчке државе (САД и Канаде), Организација за безбедност и сарадњу у Европи има у чланству чак 55 држава и представља највећу регионалну организацију за безбедност, која се, како се то често и радо истиче, простире се од Ванкувера до Владивостока и обухвата државе Европе, Централне Азије (некадашње републике бившег СССР) и Северне Америке (САД и Канада).⁴

³ Енгл.: *Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*. За све врсте информација о ОЕБС види веб сајт Организације: <http://www.osce.org/> одакле су преузети и многи овде изложени подаци.

⁴ Чланице ОЕБС су: Албанија, Андора, Аустрија, Азербајџан, Беларус, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Грчка, Грузија, Холандија, Хрватска, Ирска, Исланд, Италија, Јерменија, Канада, Казахстан, Кипар, Киргистан, Латвија, Лихтенштајн, Литванија, Луксембург, Мађарска, БЈР

Основни циљ тако створене Организације је да буде главни инструмент за рано упозоравање и спречавање сукоба и управљање кризама у региону, као и за поправљање стања после конфликта.

Као што се често с правом примећује, ОЕБС је организација за тзв. “меку безбедност”. Тиме се жели рећи да она није одбрамбени савез (какав је нпр. НАТО), нити систем колективне безбедности (какав су Уједињене нације). Ово постаје јасно само по себи када се има у виду да ОЕБС не поседује војна средства нити овлашћења за предузимање принудних мера према државама. Другим речима, Организација, сама по себи, нема моћ да војно прискочи у помоћ нападној чланици, нити да силом наметне мир. У таквој ситуацији ОЕБС настоји да очување и унапређење безбедности и сарадње у Европи оствари другим методама. Њен основни циљ је постизање безбедности и стабилности за све чланице, путем њиховог сталног дијалога, са ослонцем на основне вредности демократских друштава са тржишном привредом и на владавину права и поштовање људских права.

С тим у вези, одмах треба приметити да је одавно уочено да се стварна безбедност може постићи само свеобухватним приступом и напорима не само на војном и безбедносном, већ и на разним другим пољима, међу којима и на пољу заштите људских права. У том смислу још је Завршни акт из Хелсинкија (1975), којим је и отпочет читав процес који је довео до настанка ОЕБС, а који је формулисао десет основних принципа (тзв. “декалог”),⁵ којима се уређује понашање између држава учесница, али и однос влада према онима који се налазе под њиховом јурисдикцијом, поделио те принципе у три

Македонија, Малта, Молдавија, Монако, Немачка, Норвешка, Пољска, Португалија, Румунија, Русија, Сан Марино, Сједињене Америчке Државе, Словачка, Словенија, Србија и Црна Гора, Света Столица, Шпанија, Швајцарска, Шведска, Таџикистан, Турска, Туркменистан, Уједињено Краљевство, Украјина, Узбекистан.

⁵ Ти принципи садржани су у у првом делу Завршног акта који носи назив “Декларација о принципима којима се државе учеснице руководе у својим међусобним односима”, а формулисани су као (тј. то су називи одговарајућих одељака у којима су ова начела разрађена): 1) суверена једнакост, поштовање права својствених суверенитету, 2) уздржавање од претње силом или употребе силе, 3) неповредивост граница, 4) територијални интегритет држава, 5) мирно решавање спорова, 6) немешање у унутрашње послове, 7) поштовање људских права и основних слобода, укључујући слободу мисли, савести, вероисповести и уверења, 8) равноправност и право народа на самоопредељење, 9) сарадња међу државама, 10) савесно испуњавање обавеза по међународном праву.

основне тематске целине (тзв. “корпе”) међу којима су упоредо са питањима војне природе (прва корпа) и питањима која се тичу економије и животне средине (друга корпа), посебно утврђени и принципи који се односе на људска права и хуманитарне послове (трећа корпа, односно тзв. “људска димензија”).⁶

Тиме је учињен први корак ка развијању концепта “свеобухватне безбедности” који наглашава да је стварна безбедност могућа само као спој и веза између решавања класичних (војно-политичких) питања безбедности, али и људских права, економије и екологије. Не треба трошити снагу на доказивање да нерешени озбиљни проблеми у материји људских права (нпр. грубо кршење права мањина) и те како могу оптеретити међународне односе и угрозити безбедност у региону. Исто важи и за друге релевантне групе питања.

Ова идеја о “свеобухватној безбедности” тј. о недељивости безбедности у ужем смислу од других са њом повезаних проблема, присутна је свих ових година у раду КЕБС/ОЕБС. Тиме је, поред осталог, јасно истакнута и свест о томе да је поштовање људских права, а међу њима посебно права припадника националних мањина, од суштинског значаја за постизање и очување мира и безбедности у Европи.

Осим што је на описани начин “свеобухватан” (тако што води рачуна о три димензије безбедности: војно-политичкој, економско-еколошкој и људској), приступ ОЕБС је, како се често подвлачи, “кооперативан”, у смислу да све државе учеснице имају равноправан статус, те да се одлуке доносе консензусом.⁷

⁶ Најпростије речено, ова решења била су резултат компромиса између интереса источноевропских држава, предвођених Совјетским Савезом, и земаља Запада на челу са Сједињеним Америчким Државама. Док је Исток настојао да постигне дефинитивно признање граница у Европи, какве су скројене после Другог светског рата, Запад је инсистирао на формалном признању људских права и основних слобода као законитог предмета интересовања у међусобним односима.

⁷ У овде коришћеном значењу, консензус (лат. *consensus* – слагање, пристанак) је начин одлучивања у међународним организацијама који се састоји у усаглашавању ставова путем консултација, дискусије и преговарања, све док се не постигне општа сагласност о одређеном питању. У том случају одлучује се без гласања, обично тако што председавајући, након одржане дебате сачињава закључке који се, уколико се ниједан учесник не изјасни против њих, сматрају одлуком.

Одлуке ОЕБС нису правно обавезне, али имају велику морално-политичку снагу.

Седиште ОЕБС је у Бечу. Организација, међутим, има и одређене институције у Копенхагену, Женеви, Хагу, Прагу и Варшави.

II. НАЈВАЖНИЈИ ОРГАНИ ОЕБС

1. Преглед најважнијих органа и институција ОЕБС

Организација има веома сложену структуру коју чини низ различитих органа и тела. Главне институције и структуре ОЕБС данас представљају:

- *Састанци шефова држава или влада* (самити), који се одржавају по правилу сваке две године. На њима се на највишем политичком нивоу утврђују приоритети и оријентација ОЕБС;

- *Министарски савет* (раније: Савет КЕБС). То је централно тело ОЕБС за доношење одлука и управљање. Чине га министри иностраних послова земаља учесника. Састаје се по правилу једном годишње, при крају истека мандата председавајућег, осим у години када се одржава самит шефова држава или влада;

- *Високи савет* (заменио Комитет високих функционера КЕБС) састаје се, по правилу, најмање два пута годишње у Прагу, с тим да се додатни састанак одржава пре састанка Министарског савета. Расправља и утврђује политику и опште буџетске смернице. Државе учеснице представљене су на нивоу политичких директора или на одговарајућем нивоу;

- *Економски форум*. Високи савет се једном годишње састаје као *Економски форум* да би дао политички подстицај дијалогу о преласку на и развоју слободних тржишних привреда као битног доприноса демократији, да би предложио практичне кораке за развој система слободног тржишта и за економску сарадњу, и др. Ови састанци по правилу трају кратко и концентришу се на две до три теме;

- *Стални савет* (раније: Стални комитет КЕБС) је редовно тело за политичке консултације и доношење одлука. Може бити сазван и за хитне потребе. Састављен је од сталних представника држава учесница. Састаје се сваке седмице у Бечу;

- *Форум за сарадњу у области безбедности* је стално тело за преговоре о контроли наоружања, разоружање и изграђивање поверења и безбедности. Састаје се сваке седмице у Бечу;

- *Актуелни председавајући* је министар иностраних послова државе којој у датом периоду припада место председавајућег. Он сноси укупну одговорност за координацију и извршне акције у оквиру текућих послова ОЕБС. Његов мандат нормално траје једну годину, тако да се сваке нове године смењују (ротирају) председавајући из разних држава;

- *Тројка*. Актуелном председавајућем у испуњавању његових задатака помажу његов претходник и наследник на функцији. Они раде заједно као Тројка, с тим да актуелни председавајући задржава одговорност за те задатке и извештаје о активностима Тројке Министарском савету, Високом савету и Сталном савету;

- *Лични представници*. Приликом решавања кризе или сукоба, актуелни председавајући може, у циљу обезбеђивања подршке, по свом нахођењу, одредити личног представника са јасним и прецизним мандатом. У таквој ситуацији, актуелни председавајући обавештава Стални савет о намери да именује личног представника и о мандату. У извештаје Министарском савету или Сталном савету, актуелни председавајући укључује информације о активностима личних представника као и евентуалним њиховим запажањима или примедбама;

- *Парламентарна скупштина*. Чини је више од 300 посланика из земаља учесница. Основна улога Скупштине је да обезбеди парламентарно учешће у активностима Организације, посебно путем разматрања питања и усвајања резолуција и препорука од значаја за рад ОЕБС. Тиме се остварује веза између оне стране ОЕБС коју чине представници влада и, с друге стране, представника изабраних вољом гласача држава учесница. Сагласно Пословнику Скупштине, главни задаци тог органа су: 1) оцена остваривања циљева ОЕБС од стране држава учесница, 2) расправљање питања покренутих током састанака Министарског савета и самита шефова држава или влада, 3) развој и

унапређење механизма за спречавање и решавање сукоба, 4) подршка јачању и учвршћењу демократских институција у државама учесницама ОЕБС, и 5) допринос развоју институционалних структура ОЕБС и односима и сарадњи између постојећих институција ОЕБС. Ради остваривања ових задатака Скупштина користи низ средстава, међу којима се истичу завршне декларације и низ резолуција које се усвајају на крају сваког годишњег заседања, рад разних комитета, остваривање разних програма, и др. Декларације и резолуције Скупштине достављају се Министарском савету и актуелном председавајућем ОЕБС, као и националним парламентима држава учесница, чиме се скреће њихова пажња на важна питања, посебно она која се тичу обавеза презетих у оквиру ОЕБС. Секретаријат Скупштине налази се у Копенхагену;

- *Генерални секретар.* Генерални секретар ради под руководством актуелног председавајућег, делује као његов представник и подржава га у свим активностима усмереним ка остваривању циљева ОЕБС. Задаци генералног секретара обухватају управљање структурама и операцијама ОЕБС, тесну сарадњу са актуелним председавајућим у припреми и руковођењу састанцима ОЕБС, обезбеђење спровођења одлука ОЕБС, учешће на састанцима Тројке, надгледање рада Секретаријата ОЕБС, припрему годишњих извештаја Министарском савету, и др. Именује га Министарски савет консензусом на основу препоруке Сталног савета и актуелног председавајућег. Именује се на период од 3 године, с тим да се тај период може продужити за још један мандат од 2 године;

- *Секретаријат.* Налази се у Бечу, али има и канцеларију у Прагу. Под управом је генералног секретара и има четири одељења: (1) за опслуживање конференција (стара се о опслуживању конференција, превођењу, документацији, протоколу и сл.); (2) за администрацију и буџет (кадровска служба, финансијска питања и сл.); (3) за опште послове (бави се односима са јавношћу, публикацијама, односима са невладиним организацијама, припремом састанака тела ОЕБС, организацијом семинара, правним питањима, чувањем архиве, и др.) и (4) Центар за спречавање сукоба (одговоран за пружање подршке ОЕБС на пољу раног упозоравања, спречавања сукоба и управљања кризама; за оперативну подршку мисијама на терену, за банку података и др.). Канцеларија у Прагу служи састанцима Високог савета, чува архиву и бави се дистрибуцијом докумената;

- *Остала тела и институције.* Осим наведених, постоји и низ других тела и институција, као што су *Суд за мирење и арбитражу* (са седиштем у Жене-

ви), *Заједничка консултативна група* (стара се о имплементацији Споразума о ограничавању конвенционалних средстава у Европи, састаје се сваке седмице у Бечу), *Представник за слободу медија* (најмлађа установа ОЕБС, основана 1997) и др.

У пракси ОЕБС све више се користе разне мисије, које могу бити мисије за утврђивање чињеничног стања и тзв. мисије дугог трајања (ради прикупљања података о стању људских права, о војним збивањима, ради покушаја посредовања између сукобљених страна и сл.). Прва мисија дугог трајања установљена је 1992. г. Средином 2003. године било је активно 18 мисија у 16 држава.⁸

Мада у пракси многи од наведених органа и механизма могу на разне начине играти одређену, па и важну улогу у питањима заштите мањина, посебно место у том погледу припада *Канцеларији за демократске институције и људска права* и *Високом комесару за националне мањине*. Стога они заслужују да буду нешто детаљније приказани.

2. Канцеларија за демократске институције и људска права (ODIHR)

Канцеларија за демократске институције и људска права (енгл. скр.: ODIHR)⁹ представља главну институцију тзв. људске димензије ОЕБС.

Канцеларија је основана на основу Париске повеље за нову Европу (1990) као Канцеларија за слободне изборе, са задатком да ради на олакшавању контаката и размене обавештења о изборима у државама учесницама.¹⁰

На Другом састанку Савета КЕБС у Прагу (1992) одлучено је да се Канцеларији дају додатне функције и да се, у складу с тим, она убудуће зове Канцеларијом за демократске институције и људска права. Нови назив требало је да одрази проширење њеног мандата питањима људских права и демократизације.

⁸ У Албанији, Азербајџану, Беларуси, Босни и Херцеговини, Грузији, Хрватској, Јерменији, Казахстану, Киргистану, БЈР Македонији, Молдови, Србији и Црној Гори, Таџикистану, Туркменистану, Украјини и Узбекистану.

⁹ Енглески назив је *Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)*. Понекад се на наш језик преводи и као Биро за демократске институције и људска права.

¹⁰ Париска повеља за нову Европу, *Нове структуре и институције у процесу КЕБС*, став 13.

Том приликом је прецизирано да Канцеларија, између осталог, треба да: организује сваке године у свом седишту један краћи састанак у циљу разматрања остваривања обавеза из области људске димензије КЕБС; служи као институционални оквир за размену информација о расположивој техничкој помоћи, експертизи и националним и међународним програмима у циљу пружања помоћи новим демократијама у грађењу својих институција; олакша контакте између оних који нуде такве ресурсе и оних који желе да их користе; развија сарадњу са Саветом Европе како би се искористила база података тих ресурса и услуга; успостави контакте са невладиним организацијама активним у области изградње демократских институција, у циљу омогућавања заинтересованим државама учесницама да користе њихове велике ресурсе и експертизу; олакша сарадњу у области обуке и образовања у дисциплинама релевантним за демократске институције; организује састанке и семинаре међу свим државама учесницама о темама које се односе на изградњу и оживљавање демократских институција, као што су краћи семинар о слободи средстава информисања, о миграцији и др.¹¹

Уз то, у циљу избегавања дуплирања рада, посебно у горенаведеним областима, министри су инструкисали Канцеларију да ради у тесној сарадњи са другим установама активним у области изградње демократских институција и људских права, посебно са Саветом Европе и Европском комисијом за демократизацију путем права.

На самиту у Хелсинкију (1992) утврђено је да ће Канцеларија, као главна институција људске димензије помагати у праћењу спровођења обавеза о људској димензији, као и у другим активностима у области људске димензије. Истовремено су прецизирани нови конкретни облици активности Канцеларије, при чему је, уз друго, предвиђено да ће она по потреби, обезбеђивати услове за рад Високом комесару за националне мањине. Посебно је истакнуто да активности у вези са питањима људске димензије које је преузела Канцеларија, могу, између осталог, да допринесу раном упозоравању при спречавању сукоба.¹²

¹¹ Други састанак Савета КЕБС, Прашки документ о даљем развоју институција и структура КЕБС, *Људска димензија*, пар. 10.

¹² Самит КЕБС у Хелсинкију (1992), Одлуке из Хелсинкија, VI Људска димензија, *Оквир за праћење поштовања обавеза КЕБС за унапређивање сарадње у људској димензији*, пар. 5-6.

Даље прецизирање улоге Канцеларије извршено је на самиту КЕБС у Будимпешти (1994),¹³ а затим у наредним годинама.

Проширење функција Канцеларије довело је до тога да је данас она ангажована на пружању помоћи државама учесницама у обезбеђивању пуног поштовања људских права и основних слобода, потчињавању владавини права, промовисању принципа демократије и изградњи, јачању и заштити демократских институција, као и промовисању толеранције у друштву.

Ближе гледајући, рад Канцеларије обухвата четири основне врсте активности:

1) Надгледање избора

Олакшавање контаката и размена информација о изборима у државама учесницама била је прва и једно време једина функција ове институције, због које је она својевремено и основана. Ова улога Канцеларије је очувана и данас.

У складу с тим, Канцеларија се, поред осталог, бави надгледањем избора у државама учесницама, у коју сврху ангажује дугорочне и краткорочне посматрачке мисије које у земљама учесницама надгледају примену принципа ОЕБС који се односе на изборе.¹⁴ У својим активностима у вези са изборима Канцеларија тесно сарађује са Парламентарном скупштином ОЕБС, као и са Парламентарном скупштином Савета Европе.

2) Помоћ процесима демократизације

Канцеларија пружа практичну подршку јачању демократских институција и поштовању људских права, као и јачању цивилног друштва и владавине права. Ово се врши, поред осталог, путем наменских пројеката и програма помоћи, који су усмерени на разне аспекте остварења владавине права, изградње цивилног друштва, помоћи при изборима, промовисања слободе кретања, обезбеђења равноправности полова, спречавања трговине људским бићима и

¹³ Самит КЕБС у Будимпешти (1994), Одлуке из Будимпеште, VII Људска димензија, *Јачање поштовања обавеза из КЕБС и унапређивање сарадње и дијалога у оквиру људске димензије КЕБС*, пар. 5-16.

¹⁴ Само у 1998. години Канцеларија је послала више од 1.500 посматрача да надгледају изборе у 12 земаља ОЕБС.

др.¹⁵ Тако нпр. када је реч о јачању владавине права, Канцеларија покушава да помогне у спровођењу правне реформе, како би се национално право држава учесница усагласило са захтевима ОЕБС и другим међународним стандардима; пружа подршку унапређењу правосуђа, између осталог, путем обучавања судија, тужилаца, адвоката, као и полиције и затворског особља; даје савете у вези са националним омбудсменима и другим институцијама држава које се баве људским правима; и др.

3) Тачка за контакт по питању Рома и Синти

Канцеларија, поред осталог, служи и као референтна тачка ОЕБС по питањима везаним за Роме и Синти. Наиме, на самиту у Будимпешти (1994) шефови држава или влада земаља учесница одлучили су да унутар Канцеларије установе једну тачку (пункт) за питања Рома. Том приликом прецизирано је да је задатак Канцеларије да:

- делује као место за размену информација о проблемима Рома, укључујући ту и информације о примени обавеза везаних за Роме;
- олакша контакте о питањима Рома и Синти (Цигана) између држава учесница, међународних организација и установа и невладиних организација;
- одржава и развија контакте поводом ових питања између институција КЕБС и других међународних организација и институција.¹⁶

Радећи у тесној вези са канцеларијама ОЕБС на терену и државама учесницама, али и релевантним невладиним организацијама, Тачка за контакт документује и анализира положај Рома и Синти у кризним ситуацијама. Посебно треба истаћи да је 1998. године именован саветник са задатком да ради на развоју програма усмерених на промовисање права Рома и Синти у земљама ОЕБС. Тиме је истовремено Тачка за контакт почела да се активније ангажује у смислу давања савета државама учесницама у вези са одређивањем њихове политике према Ромима и Синти, што, поред осталог, укључује и

¹⁵ 1999. године Канцеларија је реализовала више од 50 пројеката у 20 земаља

¹⁶ Самит КЕБС у Будимпешти (1994), Одлуке из Будимпеште, VII Људска димензија, Јачање поштовања обавеза из КЕБС и унапређивање сарадње и дијалога у оквиру људске димензије КЕБС, пар. 23-24.

пружање подршке учешћу представника Рома и Синти у процесу одлучивања на локалном, националном и међународном нивоу.

4) Надзор (мониторинг)

Једна од улога Канцеларије је и да доприноси раном упозоравању и спречавању сукоба посредством контроле извршавања обавеза преузетих од стране држава чланица у вези са имплементацијом људске димензије ОЕБС.

У складу с тим, посебна јединица Канцеларије за мониторинг прати и анализира стање у области људских права и начин на који се државе чланице придржавају обавеза које налаже људска димензија ОЕБС. На основу својих запажања ова јединица припрема извештаје и пружа савете директору Канцеларије и председавајућем ОЕБС, а посебно је овлашћена да онда када сматра да постоји озбиљно погоршање стања у области људских права, скрене на то пажњу председавајућем ОЕБС.

5) *Остало*

Поред наведеног, Канцеларија за демократске институције и људска права, делујући у саветодавном својству, учествује у дискусијама Високог и Сталног савета извештавајући у редовним интервалима о својим активностима и пружајући информације о питањима везаним за примену преузетих обавеза. Она служи и као место одржавања билатералних састанака, а такође и као канал за проток информација у оквиру механизма људске димензије, а посебно је ангажована на припреми и организовању разноврсних скупова у вези са имплементацијом обавеза држава учесница које се тичу људске димензије ОЕБС. У ред ових скупова спадају нпр. састанци о имплементацији људске димензије, годишњи семинар о људској димензији и допунски састанци о људској димензији. Канцеларија одржава контакте и сарађује са релевантним међународним и невладиним организацијама, одговарајућим телима Савета Европе; и др.

Данас Канцеларија има преко 50 запослених и активна је на простору Источне и Југоисточне Европе, Кавказа и Централне Азије. На њеном челу налази се директор, коме помажу заменици, лични саветник и друго особље. Седиште канцеларије је у Варшави.

3. Високи комесар за националне мањине

1) Опште информације о Високом комесару

Високи комесар за националне мањине је институција ОЕБС од непосредног, мада прилично специфичног значаја за положај и заштиту мањина.

Ова функција установљена је на самиту у Хелсинкију 1992. године. То је учињено уз уважавање чињенице да етнички конфликти све више представљају главни извор сукоба и угрожавања безбедности у савременој Европи. Ближе говорећи, непосредан повод били су крвави сукоби на тлу бивше СФР Југославије, који су изазвали оправдану бојазан да би се нешто слично могло поновити и у другим деловима Старог континента.

Високог комесара именује Министарски савет консензусом, на основу препоруке Сталног савета. Ово именовање врши се на период од 3 године, који се касније може продужити само за још један период од 3 године.

Мада би сам његов назив могао да наведе на другачији закључак, основни циљ Високог комесара није заштита мањина у складу са постојећим међународним стандардима. Он, дакле, не надзире начин на који државе учеснице извршавају своје међународне обавезе у вези са заштитом мањина.¹⁷ У складу са основним циљевима саме ОЕБС, његова улога се заправо састоји у спречавању сукоба реаговањем, у најранијој могућој фази, на конкретне мањинске ситуације које би могле да прерасту у сукоб на подручју ОЕБС и тако утичу на мир, стабилност или односе између држава учесница. На тај начин, Високи комесар је, пре свега, политички инструмент који, у случајевима када процени да проблеми који су везани за мањине могу да се отму контроли и запрете миру, безбедности и стабилности између држава, треба да се, у границама свог мандата, ангажује ради попуштања напетости и спречавања сукоба. Основна сврха овог института је, према томе, допринос очувању и јачању међународног мира и безбедности у региону, а не брига за мањинска права као таква.

¹⁷ С тим у вези, често се истиче да је овај институт Високи комесар о националним мањинама (енгл. *“High Commissioner on National Minorities”*), а не за националне мањине (*“for National Minorities”*). Ова термилошка разлика се у преводу на наш језик губи.

Уз наведено, мандат Високог комесара ограничен је и на друге начине. Најкраће речено, активности Високог комесара лимитиране су следећим основним правилима:

- 1) он је овлашћен да се бави само оним мањинским питањима која су везана за безбедност у региону,
- 2) из његовог мандата је изричито искључено разматрање кршења обавеза ОЕБС у вези са појединачним припадницима националних мањина,¹⁸
- 3) он не разматра питања националних мањина у ситуацијама које укључују организоване терористичке акте,¹⁹ и
- 4) он се не бави мањинским питањима у земљи чији је држављанин или у којој има место сталног боравка, или ако се ради о мањини којој он сам припада, осим ако се са тим сложе све непосредно заинтересоване стране.²⁰

Да би могао да испуни своје задатке, Високи комесар је овлашћен да прикупља и прима информације о питањима националних мањина; да посећује државе учеснице и лично комуницира са инволвираним странама у циљу добијања обавештења из прве руке; да оцењује природу затегнутости и њене последице по мир и стабилност, а такође и друга релевантна питања као што су недавни развој догађаја у региону, улога директно инволвираних страна и др.; да у непосредним контактима комуницира са заинтересованим странама и посредује, настојећи да унапреди дијалог, поверење и сарадњу међу њима. Ради у дискрецији и независно од свих страна директно умешаних у тензије.

Уколико утврди да постоји ризик сукоба може обезбедити “рано упозоравање” и, по потреби, “рану акцију”.

¹⁸ Тачка 5ц дела II Одлука из Хелсинкија (1992) гласи: “Високи комесар неће разматрати ни кршења обавеза КЕБС у вези са појединачним припадницима националних мањина.”

¹⁹ Тачка 5б Одлука из Хелсинкија.

²⁰ Тачка 5а Одлука из Хелсинкија гласи: “Високи комесар ће разматрати питања националних мањина која се јављају у држави чији је држављанин Високи комесар или у којој је стално настањен или где се ради о националној мањини којој Високи комесар припада, само у случају када се све директно умешане стране сагласе, укључујући и односну државу.”

Наиме, када, вршећи своје функције, на основу прикупљених података и контаката са односним заинтересованим странама, закључи да постоји *prima facie*²¹ ризик потенцијалног сукоба, Високи комесар може, уз потребно образложење, дати рано упозорење које актуелни председавајући одмах уврштава у дневни ред за следећи састанак Високог савета (некадашњи Комитет високих функционера КЕБС). Уколико, међутим, нека држава сматра да такво рано упозорење заслужује хитне консултације, она може иницирати процедуру познату као «Механизам за кризне ситуације».

С друге стране, Високи комесар може предузети "рану акцију" у најранијој могућој фази, поводом тензија у вези са питањима националних мањина, које се још увек нису развиле даље од фазе раног упозоравања, али по оцени Високог комесара имају могућност да прерасту у сукоб на подручју ОЕБС, утичући на мир, стабилност или односе између држава учесница, којима треба пажња и акција Савета и Високог савета.²² С тим у вези, Високи комесар може препоручити да буде овлашћен да ступи у даље контакте и тесне консултације са односним странама у циљу постизања могућих решења, на основу мандата о коме ће одлучити Високи савет.

У досадашњој пракси Високи комесар је избегавао да дâ прецизну квалификацију својих акција, тако да и прелазак са фазе "раног упозорења" на фазу "ране акције" није био довољно издиференциран. С друге стране, пошто је велики број његових активности у суштини представљао "рану акцију" (нпр. вишеструке посете односним државама), у таквим случајевима је изостала потреба за званичним "раним упозоравањем".

На тај начин, Високи комесар врши двоструку функцију: 1) утврђује и предузима кораке за попуштање напетости и 2) алармира ОЕБС у случају да такве затегнутости прете да ескалирају до нивоа када неће моћи да се

²¹ Латински: на први поглед. Израз којим се жели истаћи да садржина неког документа или поднети докази на први поглед делују уверљиво. Таква оцена, међутим, није коначна и у свако доба може бити напуштена ако на то наводе нове чињенице или поднети докази.

²² Одлуке из Хелсинкија (1992), II "Високи комесар за националне мањине", пар. 3. Приликом обраћања наведеној одредби, као уосталом, и свим другим одредбама донетим пре трансформације КЕБС у ОЕБС односно пре промене назива појединих органа, треба водити рачуна о томе да се конкретна решења читају и разумеју у светлу постојеће стварности (нове институције и структуре односно нови називи старих).

зауставе средствима која му стоје на располагању. Обе ове његове функције су од непосредног интереса и значаја за контролисање и уклањање насталих тензија односно за спречавање њиховог прерастања у сукобе и тиме угрожавање односно повреду мира и безбедности у Европи.

Свему реченоме треба додати и то да је предвиђена и тзв. “стратегија изласка” за оне ситуације у погледу којих Високи комесар оцени да прерастају у сукоб односно сматра да није у стању да се сам избори са њима (закључује да су могућности његове акције исцрпљене). Ако утврди постојање такве ситуације, Високи комесар је дужан да преко актуелног председавајућег обавести о томе Високи савет, како би се могле размотрити и по потреби предузети друге мере за спречавање сукоба. До сада, међутим, није било потребе да се прибегава овој стратегији.

Уколико се Високи савет ангажује на решавању неког конкретног питања, Високи комесар је дужан да, на захтев, информише и саветује Високи савет или неку другу институцију или организацију коју Високи савет може позвати, о акцијама које се могу предузети у вези са тензијама или сукобом.

2) Улога Високог комесара у заштити мањина

Иако се, према изложеном, не бави самом материјом положаја и права мањина, већ другим пословима (он је у суштини један од инструмената за постизање и очување безбедности), Високи комесар је, с обзиром на чињеницу да етничке напетости могу да доведу до ширих сукоба, развио праксу која на разне начине представља важан допринос заштити мањина у региону.

У сваком случају, битне карактеристике рада Високог комесара су: независност, непристрасност, сарадња и поверљивост (тзв. тиха дипломатија).

Пре свега, све аспекте рада Високог комесара карактерише изражена независност, без чега, уосталом, он не би ни био у стању да оствари улогу која му је намењена. Поред осталог, Високи комесар сам одлучује о томе у коју ситуацију да се укључи, када и на који начин то да учини. Ове одлуке су искључиво резултат процене Високог комесара и за њих није потребна никаква посебна сагласност ни институција и структура ОЕБС (па ни Високог или Сталног савета), ни државе (држава) о којој (којима) је реч. Томе треба додати да Стални савет и друге институције и структуре ОЕБС не

могу давати упутства Високом комесару или укидати његове одлуке. Не само да се овим Високи комесар штити од разних могућих облика притисака и условљавања, већ се тиме истовремено постиже још једна корисна последица - омогућава се да он делује брзо и, колико је могуће, ефикасно.

Чињеница да је Високи комесар независан у свом раду не значи и да је он независан било каквим правним и другим оквирима. Пре свега, он је дужан да се држи свог мандата, а посебно релевантних међународних стандарда. Позив на њих представља један од доказа да је Високи комесар односне кораке предузео на прави начин, а посебно да је поступио непристрасно.

Уз то, као само једна од институција и структура ОЕБС, Високи комесар није изнад Организације. Он је у крајњој линији одговоран ОЕБС-у и то преко његовог актуелног председавајућег. Њему подноси поверљиве извештаје о својим налазима и са њим може да се консултује пре сваке посете некој од држава учесница. Најзад, треба истаћи и то да Високи комесар може бити ефикасан (а тиме и његова улога оправдана) само у оној мери у којој ужива подршку држава учесница. Самовоља, непринципијелност, нестручност и други слични пропусти врло лако би могли да му ускрате ту подршку, а тиме и да доведу у питање целисходност постојања овог института.

Непристрасност би требало да се подразумева у раду сваког међународног органа и тела, па тако и Високог комесара. Имајући у виду сложеност и осетљивост питања о којима је реч, она је у овом случају истински неопходна. Било какво фаворизовање једне или друге заинтересоване стране не само да би осудило на пропаст све напоре Високог комесара, већ би истовремено компромитовало читав његов рад. Међутим, инсистирање на непристрасном приступу не значи да Високи комесар обавезно мора да подржава неко неутрално (средње) решење. Према томе, водећи рачуна о томе да се држи објективних критеријума, Високи комесар може да пружи подршку ставовима неке од заинтересованих страна, ако сматра да су они основани односно веродостојни.

Одмах треба истаћи да и поред тога што има прилично одрешене руке не ради произвољно. Он нема овлашћење да креира нека сопствена правила која би затим покушавао да наметне државама.²³ Напротив, у свом раду он се

²³ Више о томе, али и другим релевантним питањима: *United Nations Guide for Minorities, Pamphlet 9*, High Commissioner on National Minorities of the Organization

ослања на релевантна решења међународног права, посебно она која су садржана у разним уговорима закљученим под окриљем Уједињених нација и Савета Европе, као и све бројнијим билатералним споразумима.²⁴ Овоме свакако треба додати и политичке обавезе преузете у оквиру саме ОЕБС. Чињеница да се Високи комесар у свом раду, а посебно својим оценама и ставовима позива на конкретне међународне норме отклања могућност да он буде оптужен за произвољност и прављење сопствених аршина за праћење напретка на овом пољу, односно за пристрасност и прибегавање двоструким стандардима.

Високи комесар ради на дискретан, поверљив начин. Такав приступ дефинисан је његовим мандатом, а мотивисан је чињеницом да се у таквим условима рада лакше може задобити поверење супротстављених страна и, посебно, охрабрити сарадња међу њима у циљу превазилажења постојеће ситуације. Далеко је лакше трагати за правим, често компромисним решењем када се то врши без притиска јавности.

Једну од особености рада Високог комесара представља и то да се он у свом ангажману не ослања на некаква средства принуде односно наметања решења. Напротив, тежећи трајном превазилажењу сукоба он настоји да обезбеди сарадњу и разумевање свих учесника ради изналажења за све прихватљивог исхода.

Овоме треба додати да је Високи комесар окупиран не неким општим и апстрактним питањима, већ тражењем најповољнијих путева за превладавање конкретних проблема. Он се, дакле, не труди да изнађе некаква

for Security and Cooperation in Europe, 11 pp., на Интернету: <http://www.unhchr.ch/html/racism/01-minoritiesguide.html>; Packer J.: The OSCE High Commissioner on National Minorities, in: G. Alfredsson, J. Grimheden, B. Ramcharan and A. de Zayas (eds.): *International Human Rights Monitoring Mechanisms: A Textbook on How to Petition and Lobby International Organizations; Essays in honour of Jakob Th. Möller*, Kluwer Law International, The Hague 2001, pp. 641-656; Packer J.: The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the Protection of Human Rights, in: M. Vassiliou and H. Psomiades (eds.): *Human Rights in the 21st Century*, Human Rights Defence Centre, Ant. N. Sakkoulas Publ., Athens 2001, pp. 197-214, Kemp W. A. (ed.): *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Kluwer 2001; и тамо наведену литературу.

²⁴ Све државе учеснице ОЕБС су уједно чланице Уједињених нација, а велика већина их је истовремено и у Савету Европе.

универзална, за све случајеве погодна решења, већ настоји да пронађе и понуди солуције које најбоље одговарају датом случају.

У раду му помаже међународно особље које чини 10 саветника са седиштем у његовој канцеларији у Хагу.

3) Досадашњи рад Високог комесара

Посебно треба истаћи да мандат Високог комесара није прецизирао конкретна средства и методе помоћу којих он треба да оствари своје задатке. Стога је први Високи комесар²⁵ био у прилици да, ослањајући се на своје богато дипломатско искуство, сам развија начине и путеве за доследно остваривање своје улоге. На тај начин, за кратко време развијена је релативно богата пракса која подразумева како конкретне акције, тако и израду одређених докумената.

Поред осталог, Високи комесар је у више наврата давао препоруке државама чланицама ОЕБС у погледу њихове политике према националним мањинама и релевантних закона, посебно оних у домену језика, образовања, политичког учешћа или држављанства. У досадашњој пракси препоруке у вези са конкретним проблемима од значаја за положај националних мањина упућене су на адресе 14 држава.²⁶

Овај механизам састоји се у томе да на основу упознавања са чињеничним стањем, а посебно након посете односној земљи и разговора са представницима власти, опозиције и националних мањина, Високи комесар шаље влади те земље поверљиво писмо са својим закључцима и препорукама. Од владе у питању се очекује да одговори на ово писмо и да наведе мере које је предузела у циљу реализације добијених препорука. Када томе има места, Високи комесар упућује нову препоруку, која може да води новом одговору владе

²⁵ Први Високи комесар (од 1993. до 2001) био је Холанђанин Макс ван дер Штул (*Max van der Stoep*). Од 1.6.2001. године њега је наследио Ролф Екеус (*Rolf Ekéus*) из Шведске.

²⁶ Реч је о Албанији, Естонији, Хрватској, Казахстану, Киргистану, Латвији, Литванији, Мађарској, БЈР Македонији, Молдови, Румунији, Русији, Словачкој и Украјини. Текстови ових препорука могу се наћи на веб сајту Високог комесара: <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/>.

итд., што значи да, зависно од случаја, ова преписка може и да потраје.²⁷ Она је, међутим, поверљиве природе и постаје јавна тек на основу одлуке Сталног савета ОЕБС.

Осим препорука упућених појединим државама, Високи комесар може да издаје и опште препоруке и извештаје, посвећене конкретним питањима од ширег значаја. Тако је он још 1993. објавио посебан извештај о положају Рома у државама чланицама ОЕБС, да би 1999. године припремио Извештај о језичким правима припадника националних мањина на подручју ОЕБС (1999), а 2000. године Извештај о ситуацији у погледу Рома и Синти у подручју ОЕБС.

Уз наведено, Високи комесар је предузимао и предузима и низ других конкретних корака, као што су: охрабривање дијалога између заинтересованих страна у циљу проналажења за све задовољавајућег решења; организовање разних састанака; пружање саветодавних услуга; проучавање релевантног законодавства и праксе држава учесница, посебно у циљу изналажења оних елемената који могу да доведу до сукоба између односних власти и мањина; упознавање са пројектима релевантних прописа и политике и давање тим поводом својих запажања; и др. Имајући у виду да је често недовољно добро стање у пракси последица лоших економских и других прилика односно друштва, Високи комесар је настојао и повремено успевао да обезбеди одговарајућу финансијску и другу помоћ и подршку држава донатора и компетентних међународних институција ради обезбеђења остваривања конкретних пројеката.

Посебно треба истаћи да и поред чињенице да функција Високог комесара није установљена ради праћења поштовања од стране држава међународних стандарда у области заштите мањина, у пракси је овај орган у извесном смислу почео да се бави оцењивањем да ли су државе које желе да уђу у евроатлантске интеграције испуниле своје обавезе у овој материји.

У свом досадашњем раду Високи комесар се концентрисао на неколико група питања за која је уочио да се јављају у пракси великог броја држава и да спадају у најчешће изворе могућих сукоба. Ту спадају питања која се

²⁷ Види нпр. преписку Високог комесара са владом Румуније на Интернет адреси: <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/romania/index.php3>. Ова преписка је трајала неколико година и обухватила је више докумената са обе стране.

тичу: идентитета, држављанства, учешћа у политичком животу, образовања, културе и др. При томе је деловање Високог комесара било махом усредсређено на оне ситуације које се тичу припадника етничких група који чине већину у једној и националну мањину у другој држави. Ово зато што такве ситуације укључују посебне интересе најмање две државе и, с обзиром на осетљивости ових односа, представљају могући извор напетости, а тиме и евентуалног сукоба.

С тим у вези, имајући у виду да међународни стандарди заштите мањина често нису довољно јасни, што отвара простор за различита тумачења и могуће недоследности у пракси, Високи комесар је у три наврата затражио и добио помоћ међународно признатих експерата како би се путем генерално примењивих препорука објаснио садржај права мањина у посебним областима. Ове препоруке нису правно обавезне за државе, али зато имају велики морални и други значај и играју улогу смерница за државе код формулисања мера политике за мањине под њиховом надлежношћу у одговарајућим областима. То су: (1) Хашке препоруке у погледу права националних мањина на образовање (1996); (2) Препоруке из Осла у погледу језичких права националних мањина (1998) и (3) Препоруке из Лунда о ефикасном учешћу националних мањина у јавном животу (1999).

Наиме, већ током прве три године свог функционисања, Високи комесар је, на основу сакупљених искустава, запазио да је образовање мањина, посебно образовање на њиховом матерњем језику, од изузетног значаја за положај, па и сам опстанак мањина (да је «важан чинилац очувања и продубљивања идентитета припадника националних мањина»), али самим тим и за складне односе у државама и између држава.

С тим у вези, он је 1995. године замолио Фондацију за међуетничке односе²⁸ да затражи мишљење мање групе међународно признатих стручњака ради добијања њихових препорука о одговарајућој и доследној примени права на образовање на подручју земаља ОЕБС. Након што је таква експертска група оформљена (у њој су поред правних стручњака, у првом реду оних који се баве међународним јавним правом, били заступљени и лингвисти и педагози који се баве питањима мањина), одржано је неколико састанака, да би као резултат свега биле формулисане тзв. Хашке препоруке о праву националних

²⁸ Невладина организација установљена 1993. г. са циљем да пружа посебну помоћ Високом комесару.

мањина на образовање. Препоруке, које су, мора се признати, прилично концизне (укупно 21 став односно параграф), покушале су да једноставним језиком објасне шта све садрже права националних мањина у домену образовања и како се она могу применити у ситуацијама у којима делује Високи комесар за мањине. Уз препоруке дато је и знатно исцрпније Објашњење, које садржи позивање на одговарајуће међународне документе односно стандарде.

Пошто је ова иницијатива веома повољно оцењена, а саме Препоруке показале се као корисно средство које је послужило, поред осталог, као оквир приликом уобличавања политике и релевантног законодавства у многим земљама, Високи комесар је прибегла овом решењу још два пута. Тако су настале Препоруке из Осла о праву националних мањина на употребу сопственог језика и Препоруке из Лунда о ефикасном учешћу националних мањина у јавном животу. Важно је приметити да је у сва три случаја почетно полазиште на консултацијама експерата била претпоставка да државе поштују све остале обавезе из области људских права, посебно забрану дискриминације. Без тога би концентрисање на конкретне одабране проблеме било сасвим јалово.

III. ДОКУМЕНТИ КЕБС ОДНОСНО ОЕБС

Премда нису биле правно обавезне, одлуке КЕБС/ОЕБС су због своје велике морално-политичке снаге одиграле врло значајну улогу у међународним односима, а такође у одређеној мери утицале и на праксу појединих држава. Под окриљем КЕБС/ОЕБС донет је читав низ докумената од значаја за међународно право и међународне односе, као што су Завршни акт из Хелсинкија (1975), Париска повеља за нову Европу (1990), Уговор о конвенционалним снагама у Европи (1990), Конвенција о мирењу и арбитражи (1992), Документ о преговорима о мерама за јачање безбедности и поверења (1992), и разни други.

Први пут мањине су поменуте већ у *Завршном акту конференције у Хелсинкију (1975)*,²⁹ мада те одредбе, унете на предлог Југославије, суштински нису

²⁹ Conference on Security and Co-operation in Europe, *Final Act*, Helsinki 1975, (издање на 6 језика, енглески текст на пп. 73-135). За текст на српском језику види:

много значиле (остале су на нивоу решења члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима). Конкретно, осим забране дискриминације, поред осталог и према раси, полу, језику и вери; јамчења верских права и убеђења, у оквиру ВИИ начела (ст. 4) само је утврђено да ће државе учеснице на чијој територији постоје националне мањине поштовати право лица која припадају тим мањинама на једнакост пред законом, да ће им пружити пуну могућност за стварно уживање људских права и основних слобода и да ће штитити, на тај начин, њихове легитимне интересе у овој области.³⁰

Мада се мањине помињу и у неким другим одредбама (онима у којима је признат значај доприноса националних мањина и регионалних култура сарадњи држава учесница у области културе и образовања)³¹ и ту је стављена ограда у виду формулације «када такве мањине или културе постоје на њиховој територији», чиме је државама омогућена одступница и прилика да изиграју ове обавезе једноставом тврдњом да на њиховој територији односних мањина и култура нема.

Међутим, у годинама које су уследиле, КЕБС односно (након трансформације извршене 1994. године) ОЕБС, посвећује овом проблему далеко већу пажњу. Ово како због промењених политичких прилика у односима држава у Европи, тако и због тога што се све више увиђа да нерешени односи на подручју заштите мањина могу бити један од главних фактора ризика за избијање сукоба.

При томе, међу збиља бројним документима КЕБС односно ОЕБС и даље посебан значај припада оном који је усвојен у Копенхагену 1990. године, на Другом састанку Конференције о људској димензији КЕБС. Он се и данас сматра основним инструментом ОЕБС којим су утврђени стандарди у погледу заштите мањина.

Конференција о безбедности и сарадњи у Европи, *Завршни документ*, изд. Савезни комитет за информације, Београд 1975, 77 стр. или Документи КЕБС 1975-1995, ур. Б. Милинковић, Београд 1995, стр. 9-71.

³⁰ Види: Начело VII: "Поштовање људских права и основних слобода, укључујући и слободу мисли, савести, вероисповести и убеђења".

³¹ Види последње одредбе одељака 3 ("Сарадња и размена у области културе") и 4 ("Сарадња и размена у области образовања") у оквиру дела "Сарадња у хуманитарним и другим областима".

Њиме је на прилично свеобухватан начин уређена садржина мањинских права, при чему је изричито потврђено да поштовање права припадника националних мањина као дела општепризнатих људских права представља битан фактор мира, правде, стабилности и демократије у државама учесницама.

Ближе гледајући, Копенхашким документом (пар. 32) утврђено је да је припадност националној мањини ствар опредељења појединца и да такво опредељење не може довести ни до каквих неприлика.

Уз то прецизирано је да припадници националних мањина имају право да у потпуности и ефикасно остварују своја људска права и основне слободе без икакве дискриминације и уз потпуну једнакост пред законом, те да ће државе учеснице усвојити, где је потребно, посебне мере за обезбеђење пуне једнакости припадницима националних мањина са другим грађанима у остваривању и уживању људских права и основних слобода.

Поред тога, посебно су утврђена одређена сасвим конкретна права припадника националних мањина, као што су (пар. 32-35):

- право на слободно изражавање, чување и развој свог етничког, културног, језичког или верског идентитета и на неговање и развој своје културе у свим њеним аспектима, без бојазни од покушаја асимилације против њихове воље;
- право на слободну употребу свог матерњег језика приватно и у јавности, укључујући и право да на том језику шире, примају и размењују информације;
- право на оснивање и чување, у складу са националним законодавством, својих просветних, културних и верских институција, организација или удружења, са правом да траже добровољне финансијске и друге доприносе као и помоћ јавности у складу са националним законодавством;
- право на исповедање своје вере и вршење верских обреда, укључујући стицање, поседовање и употребу верског материјала и обављање верске образовне активности на матерњем језику;
- право на успостављање и одржавање несметаних међусобних контаката у својој земљи, као и контаката ван границе са грађанима других држава, с којима имају заједничко етничко или национално порекло, културно наслеђе или верска убеђења;
- право на оснивање и одржавање организација или удружења у својој земљи и учествовање у међународним невладиним организацијама;

- право на стварно учешће у јавном животу, укључујући учешће у пословима који се тичу заштите и унапређења идентитета националних мањина.

Изричито је утврђено да лице које припада националној мањини не може имати никакве неприлике због остваривања или неостваривања било којег од тих права.

Поред тога, прецизирано је да припадници националних мањина могу остваривати и уживати своја права појединачно као и у заједници са осталим припадницима своје групе. Тиме, међутим, нису призната и колективна права мањина као таква, посебно не право на сецесију, што се види већ из одредбе из пар. 37. којом је прецизирано да се ниједна од одредби овог документа не може тумачити тако да подразумева право на бављење било каквом активносту или на било какав поступак који би био у супротности с циљевима и начелима Повеље УН као и са другим обавезама на основу међународног права или одредбама Завршног акта, укључујући принцип територијалног интегритета држава.

Државе учеснице су се обавезале (пар. 33) да ће штитити етнички, културни, језички и верски идентитет националних мањина на својој територији и створити услове за унапређење тог идентитета, те да ће предузимати мере у том смислу након одговарајућих консултација, укључујући контакте са организацијама или удружењима тих мањина, све то у складу с принципима равноправности и недискриминације. Оне су преузеле и низ других обавеза, као што је нпр. то да настоје да обезбеде да припадници националних мањина имају адекватне могућности за наставу матерњег језика или на матерњем језику, као и, где је то могуће и неопходно, за употребу тог језика пред јавним органима у складу са одговарајућим националним законодавством (пар. 34).

Ова опредељења су потврђена и даље разрађена у другим релевантним документима КЕБС односно ОЕБС, као што су Париска повеља за нову Европу (1990) и каснији документи.

О документима Високог комесара за националне мањине већ је било речи.

IV. ОЕБС И МАЊИНЕ

Као што је већ поменуто, још од самог свог настанка КЕБС, а затим ОЕБС посвећивао је дужну пажњу заштити људских права. Један врло важан део тога је свакако питање заштите мањина.

Истицање тзв. људске димензије КЕБС било је условљено како политичким разлозима (у доба хладног рата, када је Запад користио људска права као стратешко оружје против свог ривала), тако и објективном чињеницом да поштовање људских права има изузетан значај за постизање и очување међународног мира и безбедности.

С тим у вези, јасно је да је међу бројним и разноврсним људским правима чије би поштовање односно непоштовање могло да се позитивно или негативно одрази на међународне односе, а тиме и безбедност у региону, из више разлога посебно место припада поштовању и унапређењу права припадника националних мањина. Ово посебно у светлу чињенице да скоро све државе чланице ОЕБС имају на својој територији разне етничке мањине, које су не само врло бројне и разноврсне, већ су најчешће у суштини део већинског народа неке друге (обично, суседне) државе. Самим тим, несређени односи у вези са положајем мањина увек су стални потенцијални извор супротности, па и сукоба не само унутар појединих држава, већ и међу државама.

Када је реч о мањинама, допринос КЕБС/ОЕБС се огледа у више равни, од којих би бар неколико требало да буде ван спора:

1) обезбеђење и очување безбедности у Европи истовремено (само по себи) значи и стварање одређених претпоставки за нормалан живот мањина. Што је мање тензија и конфликта међу државама, то су реално мањи изгледи и за нарушавање права мањина. Као што, с једне стране, етнички сукоби угрожавају безбедност у региону, тако исто када дође до међународних трвења, то већ по логици ствари изазива негативне последице по међуетничке односе, тако да су у сваком конфликту међу првим жртвама најчешће управо припадници етничких и других мањина. И обрнуто, стабилност, мир и просперитет су плодно тло не само за развој сваког конкретног друштва, већ и за односе толеранције између различитих заједница и њихових припадника;

2) све активности које се предузимају у оквиру ОЕБС на пољу унапређења људских права уопште, истовремено на одговарајући начин служе и заштити мањина. Другим речима, напори на јачању тзв. људске димензије ОЕБС чак и када нису непосредно усмерени на заштиту мањина, остварују позитиван утицај и то на више начина. Поред осталог, не само због чињенице да се као корисници општих људских права појављују и припадници мањина, већ и због тога што изградња истински демократских друштава, заснованих на владавини права и поштовању људских права и основних слобода, представља важно јемство да ће се у пуној мери поштовати и посебна права мањина;

3) ОЕБС је развио и одређене посебне механизме који чак и када имају шире постављене задатке, у бити пружају значајан допринос заштити националних мањина. Посебно место у томе припада Високом комесару за националне мањине.

4) у оквиру КЕБС/ОЕБС донет је велики број докумената односно одлука надлежних тела, које су биле од значаја за обезбеђење одговарајуће заштите мањина. Мада одлуке КЕБС/ОЕБС нису правно обавезне, њихова политичка тежина је велика и оне у пракси, а пракса је у тим стварима једино битна, играју веома важну и опште узев позитивну улогу.

И поред тога, могле би се ставити и одређене примедбе, од којих ће овде бити поменута само једна. Лако је увидети да се Високи комесар за националне мањине превасходно бави положајем мањина у бившим социјалистичким земљама. У потврду томе само треба погледати листу држава којима је Високи комесар упућивао своје препоруке. Мада се ова околност лако може објаснити тиме да је реч о друштвима у транзицији, суоченим са озбиљним међуетничким тензијама, које су као такве потенцијална претња безбедности у региону, ова објашњења су само делимично прихватљива. Ово посебно у светлу реалности да се међуетничке тензије и сукоби, испади и насиља на етничкој, верској и сличној основи јављају и у многим државама тзв. западне Европе, с тим да су у неким од њих изражени не мање него у већини тзв. «држава у транзицији».

Ипак, без обзира на ове и друге могуће примедбе, нема сумње да су ОЕБС и њене институције, а међу њима посебно Високи комесар за националне мањине, као и релевантни документи, одиграли значајну улогу у унапређењу заштите мањина у Европи.

Prof. Dr. Boris Krivokapić, LL.D.*

Associate Professor

OSCE and Protection of Minorities

Summary

The article deals with the role and importance of the OSCE in protection of national minorities. In that respect a brief development of the OSCE is given as well as review of the OSCE most important organs and institutions. Particular attention is dedicated to the Office for Democratic institutions and human rights (ODIHR) and High Commissioner on national minorities (HCNM). In a separate part of the article the most important documents of the KSCE/OSCE on the minority rights protection, are analyzed.

In his concluding remarks the author firstly points out several dimension in which it is obvious that the contribution of the OSCE to minority protection in Europe is trully significant. After that he also notes some weaknesses of the existing practice, in particular the fact that so far OSCE and its High Commissioner were primarily engaged in monitoring status of national minorities in Easturopean states. This regardless of the fact that serious interethnic tensions and even clashes exist in many counrties of so-called Western Europe. Yet, author concludes that there is no doubt that OSCE, its documents and institutions (among them particularly the High Commissioner on minorities) have played extraordinary role in the process of developing and implementing protection of national minorities in Europe.

Key words: OSCE, protection of national minorities, High Commissioner, Convention Framework, European Charter.

* Scientific Counselor in the Institute of Comparative Law (Belgrade) and Professor at the Faculty of Law of the University in Serbian Sarajevo.