

Мр Небојша Раичевић

**ОКВИРНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ
НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА -
КАРАКТЕРИСТИКЕ И КАТАЛОГ ПРАВА**

UDK 341.234:341.24

Рецензент: Проф. др Зоран Радивојевић

Сажетак

Пошто се показало да се ефикасна заштита мањина не може остварити у оквиру опште заштите људских права, у Европи је 1994. године усвојена Оквирна конвенција за заштиту националних мањина. Тај уговор садржи, углавном, норме програмског карактера и државама је остављено да га спроводе путем националног законодавства и одговарајућих владиних политика. Конвенција има знатне недостатке који су резултат бројних

компромиса склопљених током њене израде. Услед одсуства дефиниције националних мањина, као значајан проблем јавља се одређивање домена њене персоналне примене. У погледу каталога права које садржи, може се рећи да се ради о једном свеобухватном уговору који регулише бројна индивидуална права припадника националних мањина, али не и колективна права мањина.

Кључне речи: Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, националне мањине, Савет Европе, дефиниција националних мањина, права националних мањина, надзорни механизам.

Мр Небојша Раичевић¹

ОКВИРНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА - КАРАКТЕРИСТИКЕ И КАТАЛОГ ПРАВА

І УВОД

Након Другог светског рата међународноправној заштити мањина није посвећена довољна пажња. Преовладало је схватање да је заштиту мањина могуће остварити у оквиру опште заштите људских права, и складу са тим изостало је доношење посебних међународних уговора којима би се штитиле мањине. Међутим, таква заштита мањина показала се недовољном и неадекватном² што је утицало на промену приступа у заштити мањина у међународном праву. Увидело се да је неопходно закључити посебне међународне уговоре чији ће предмет заштите бити мањине. С обзиром на бројност, њихов значај за међудржавне односе и распрострањеност мањина, Европа је показала највећу заинтересованост за доношење посебног уговора којим би се уредио положај мањина. Европа је била свесна да је заштита мањина суштински елеменат њене стабилности и безбедности. Таква залагања у Европи су нарочито ојачала деведесетих година XX века након распада социјализма, стварања нових држава и губитка могућности да се по идеолошкој и партијској линији решава пробелем мањина.

У оквиру Савета Европе (СЕ) 1992. године усвојена је Европска повеља о регионалним и мањинским језицима³ и она представља први посебан уговор који се бави питањем мањина. Имајући у виду да се ова Повеља бави само једним сегментом мањинске заштите и да су у њој обавезе стипулисане на врло флуидан начин који државама оставља прилично простора за дискре-

¹ Асистент Правног факултета у Нишу.

² Б. Јанковић-З. Радивојевић: Међународно јавно право, Ниш, 1998, стр. 279.

³ European Charter on Regional or Minority Languages, 5 November 1992, ETS, No. 148. Да сада је Повељу ратификовало 17 држава, док је Србија и Црна Гора није ратификовала нити потписала.

циону оцену, наметала се потреба даље и потпуније заштите мањина. При том су постојала два предлога: да се уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода донесе посебан протокол који би регулисао заштиту мањина⁴ или да се у оквиру Савета Европе донесе посебна конвенција која би регулисала ту проблематику. Преломни корак учињен је на састанку шефова држава и влада чланица Савета Европе који је одржан у Бечу 8-9. октобра 1993. године. Са тог састанка затражено је од Савета министара СЕ да се без одлагања сачини нацрт оквирне конвенције којом би се обезбедила заштита националних мањина, као и да се почне рад на изради нацрта протокола уз Европску конвенцију о људским правима са циљем заштите индивидуалних права на културном плану, нарочито лица која припадају националним мањинама. У складу са тим, 4. новембра 1993. године Комитет министара СЕ установио је *ad hoc* Комитет за заштиту националних мањина (САНМИН) кога су чинили по један стручњак из сваке државе чланице СЕ. Комитет је почео са радом јануара 1994. године и у његовом раду учешће су узела и нека друга тела из СЕ и Организације за европску безбедност и сарадњу. На састанку одржаном 10-14. октобра 1994. године Комитет експерата је одлучио да поднесе нацрт конвенције Комитету министара СЕ и овај орган је на заседању 10. новембра 1994. године усвојио текст Оквирне конвенције за заштиту националних мањина⁵ (у даљем тексту "Оквирна конвенција"). Оквирна конвенција је 1. фебруара 1995. године отворена за потпис чланицама СЕ, као и свим другим државама које Савет министара СЕ позове да то учине.⁶ Конвенција је ступила на снагу 1. фебруара 1998. године⁷ и до децембра 2004. године њу је ратификовала или јој је приступило 35 држава, од укупно 46 државе чланице Савета Европе. Интересантно је истаћи да чак и неке чланице Европске уније нису стране уговорнице Оквирне конвенције, и то: Француска, Белгија, Грчка, Луксембург и Холандија, као и неке државе у којима постоји значајано присуство мањина -Турска. Државна Заједница Србија и Црна Гора (односно СР Југославија) приступила је Оквирној конвенцији 1998. године⁸ и то као држава која није чланица Савета Европе.

⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1201 (1993) on an Additional Protocol on the Rights of Minorities to the European Convention on Human Rights.

⁵ Framework Convention for the Protection of National Minorities, ETS, No.157.

⁶ Члан 27 Конвенције.

⁷ Према члану 28. "Конвенција ће ступити на снагу првог дана у месецу након истека периода од три месеца од датума када 12 држава чланица Савета Европе изразе сагласност да се обавезу Конвенцијом".

⁸ Службени лист СРЈ - Међународни уговори, бр. 6 од 12.04.1998.

II КАРАКТЕРИСТИКЕ, ДОМЕН ПРИМЕНЕ И СТРУКТУРА

За Оквирну конвенцију могло би се рећи да је по много чему особена у односу на друге уговоре о људским правима. За разлику од територијалне примене која је јасно утврђена, домен персоналне примене Оквирне конвенције је остао нејасан, што може стварати проблеме у пракси. О тим питањима, као и о структури овог уговора биће речи у овом делу рада.

2.1. Карактеристике

Оквирна конвенција представља први вишестрани уговор који је посвећен општој заштити мањина. Она је уговор регионалног карактера јер стране уговорнице Оквирне конвенције могу постати државе чланице Савета Европе, а остале државе само ако их Комитет министара СЕ позове. Под изразом "остале државе"⁹ треба разумети државе које су чланице Организације за европску безбедност и сарадњу, а у складу са захтевима из Декларације усвојене 1993. године у Бечу на састанку шефова држава и влада чланица Савета Европе.¹⁰

У називу Конвенције употребљен је атрибут "оквирна" јер се приликом регулисања појединих права у њој користе одредбе програмског карактера. Респектујући различито стање у државама, творци су сматрали да није изводљиво да се у Оквирну конвенцију унесу одредбе које на детаљан и исцрпан начин регулишу права мањина. Знатне разлике које у погледу мањина постоје у државама чине тешким, можда и немогућим, проналажење дефинитивно готових решења.¹¹ Оквирна конвенција, углавном, установљава само генералне циљеве и начела које државе морају поштовати приликом остваривања побројаних права мањина. Она садржи велики број неодређених израза као што су: „насељене у знатном броју“ (чл. 10 ст. 2, чл. 11. ст. 3, и чл. 14 ст. 2), „ако постоји довољно захтева“ (чл. 11 ст. 3 и чл. 14 ст. 2), „реална потреба“ (чл. 10 ст 2), „уколико је потребно“ (чл. 4, ст 2, чл. 18 ст. 1 и чл. 19), „где је потребно“ (чл. 11 ст. 3 и чл. 12 ст. 1), „колико је могуће“ (чл. 9 ст. 3, чл. 10 ст. 2 и чл. 14. ст. 2). Имајући у виду такав карактер правних норми, у

⁹ Explanatory Report of the Framework Convention for the Protection of National Minorities - Commentary on the Article 27 and 29.

¹⁰ Vienna Declaration of the Council of Europe Summit of the Heads of State and Government - Appendix II, 9 October 1993.

¹¹ M. Alexanderson: Why the Framework Convention Should be Ratified?, *Mare Balticum*, Vol. 3, August 1997, pp. 22.

преамбули се каже да су стране уговорнице "решене да начела наведена у Конвенцији спроводе путем националног законодавства и одговарајућих владиних политика".¹² Иако је тачно да од државе до државе има велике разликости у погледу мањина, постоји опасност да ће генерално формулисани циљеви и начела бити тумачени рестриктивно од стране неких држава уговорница и послужити им као средство за избегавање обавеза.¹³ У незнатном броју, поједине одредбе иду и даље од пуког навођења принципа, те стога Оквирну конвенцију неки називају и "хибридном конвенцијом".¹⁴ Одредбе које се неће непосредно примењивати остављају државама одређену меру дискреције у спровођењу циљева које су се обавезале да остваре, што им омогућује да узму у обзир сопствене специфичности и особености.¹⁵ Постојање бројних одредаба такве природе покреће питање да ли, уствари, Оквирна конвенција не представља мешавину права и политике.¹⁶

Међутим, Оквирна конвенција је међународни уговор и она ствара правне обавезе за државе уговорнице и обавезује их да остваре установљене принципе предузимањем конкретних мера, уздржавајући се од одређене праксе и гарантујући специфична права. Овим инструментом су дати правни оквири за акцију држава, а државе одлучују које ће модалитете применити ради спровођења одредби Конвенције у оквиру својих правних система.¹⁷

Иста квалификација која се односи на Европску конвенцију о људским правима да се ради о "живом" инструменту примењива је и на Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина. У одређивању стварног значења текста Оквирне конвенције треба се придржавати правила Бечке конвенције о уговорном праву, а између осталог, нарочито: а) касније праксе у примени Конвенције, и б) припремних радова током израде Конвенције. При томе се нарочито морају узети у обзир документи ОЕБС-а и препоруке Парламентарне скупштине СЕ.¹⁸

¹² Став 12 преамбуле Конвенције.

¹³ Minority Rights Group International: *The Framework Convention for the Protection of National Minorities – A Guide for Non-Governmental Organizations*, 1999, p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ Explanatory Report of the Framework Convention for the Protection of National Minorities - General Considerations.

¹⁶ M. A. Estabanez-K. Gal: *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, European Centre for Minority Issues Report, 1998, p. 12.

¹⁷ Ивана Јелић: *Права мањина - савремена међународноправна заштита мањина*, с посебним освртом на југоисточну Европу, Подгорица, 2004, стр. 83.

¹⁸ M. A. Estabanez-K. Gal: *op. cit.* pp. 15-16.

Права у Оквирној конвенцији су формулисана као обавезе држава да нешто предузму или да се од нечега уздрже, а нису формулисане као права припадника мањина.¹⁹ Такав приступ је супротан приступу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Оквирна конвенција у чл. 1 истиче да је заштита националних мањина и права и слобода припадника мањина саставни део међународне заштите људских права. Тиме се истиче да је заштита мањина питање од међународног значаја и не може се сматрати као материја која је једино у надлежности држава.²⁰

Важна карактеристика Оквирне конвенције је да она у чл. 22 успоставља везу између ње и осталих споразума о људским правима у којима је држава страна уговорница. Посебно се истиче веза ове Конвенције и Европске конвенције о људским правима.²¹ Међутим, права из Оквирне конвенције нису подложна правној заштити пред Европским судом за људска права у Стразбуру, јер је тај Суд једино надлежан да штити права установљена Европском конвенцијом о људским правима и њеним протоколима.

2.2. Домен примене

На овом месту покушаћемо да дамо одговор на кога се Оквирна конвенција примењује тј. ко је објекат заштите. Одмах на почетку треба истаћи да Оквирна конвенција не садржи дефиницију мањина. То није особеност само ове Конвенције, јер ни други документи који се баве заштитом мањина не садрже дефиницију мањина, па неки аутори са правом истичу "да се дефинисање појма "мањина" избегава увек када је то могуће".²²

Имајући у виду одсуство дефиниције мањина у Оквирној конвенцији, као и уопште у вишестраним међународним документима, даћемо на најкраћи начин нека схватања о појму мањина у теорији међународног права.

¹⁹ Minority Rights Group International: op. cit. p. 5.

²⁰ G. Gilbert: The Council of Europe and Minority Rights, Human Rights Quarterly, Vol. 18, 1996. No. 1, p. 175.

²¹ Члан 19 и 23 Оквирне конвенције.

²² John Packer: On the Definiton of Minorities, in The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe, наведено према: G. Gilbert: op. cit., p. 161.

Одредити правни појам мањине није ни мало лак задатак. При томе главну тешкоћу представља чињеница да у свету постоји велика разноликост мањина као и различито поимање мањине у појединим деловима света. Најчешће цитирана дефиниција је она коју је дао Капоторти, и према њему мањина је: "група бројчано мања од остатка становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији чланови - држављани те државе - имају етничке, верске или језичке карактеристике другачије од остатка становништва и показују, макар имплицитно, осећај солидарности усмерен на очување своје културе, традиције вере и језика."²³

Може се приметити да ова дефиниција садржи и објективне елементе ("ентитет у држави који има етничке, верске или језичке карактеристике другачије од остатка становништва") и субјективне елементе ("осећај солидарности усмерен на очување своје културе, традиције вере и језика"). Капотортијева дефиниција има нумерички приступ код одређивања појма мањине јер тражи да се ради о групи која је бројчано мања од осталог становништва. Додуше, тражи се да та група буде у недоминантном положају тј. да нам власт у тој држави. Ипак, тај додатни захтев не пружа заштиту оним групама које су нумерички већина али не врше власт или немају довољан утицај на власт, па су изложени различитим угрожавањима својих права (на пример, до недавно Црнци у Јужноафричкој Републици, Тутси у Руанди). Поред тога, наведена дефиниција садржи и захтев да припадници мањина имају држављанство државе у којој живе чиме су из појма мањина искључене неке категорије лица као што су радници мигранти, избеглице и лица без држављанства.²⁴

Он што је очигледно је да Оквирна конвенција у свом називу и у тексту користи термин "национална мањина". У праву мањина постоје два значења појма "национална мањина".²⁵ У првом случају под њиме се подразумевају само мањине чији чланови имају држављанство државе у којој живе. Израз

²³ F. Capotorti: Special Rapporteur, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, United Nations, 1991, наведено према: J. Rehman: International Human Rights Law - a Practical Approach, London, 2003, p. 298.

²⁴ У Генералном коментару који се тиче члана 27 Пакта о грађанским и политичким правима који једини садржи одредбе о мањинама, Комитет за људска права је истакао супротан став истичући да: "Стране уговорнице не могу ограничати права из члана 27 само на своје држављане"; Human Rights Committee, General Comment No. 23 (Fiftieth session, 1994).

²⁵ G. Gilbert: op. cit., p. 165 и 169.

"национална мањина" такође може значити и специфичну врсту мањине чији су основи разликовања национални корени њених чланова.²⁶ Међутим постоје и схватања²⁷ која под термином "национална мањина" подразумевају само оне мањине које имају матичну државу, тј. државу у којој живи највећи део њихове нације као већина и по томе се оне разликују од етничких мањина.²⁸

Творци Оквирне конвенције, свесни да је немогуће наћи дефиницију националних мањина која би задовољила све чланице Савета Европе, имали су прагматичан приступ и изоставили су било какву дефиницију.

С обзиром на непостојање дефиниције, поставља се питање на које се мањине Оквирна конвенција примењује у пракси. Конвенција не само да не садржи дефиницију националних мањина, већ не садржи ни посебно истакнуте критеријуме разликовања које би помогли код одређивања домена примене Оквирне конвенције. Тек узредно приликом регулисања обавеза држава у чл. 5 ст. 1, чл. 6 ст. 1 и ст. 2 и чл. 17 ст. 1 наводе се релевантни критеријуми разликовања мањина од осталог становништва. На имплицитан начин се може закључити да су основи разликовања националних мањина од осталог дела становништва њихов "етнички, културни, језички или верски идентитет". С обзиром да је код навођења критеријума употребљен везник "или" не тражи се њихово кумулативно испуњење, већ да би нека мањина уживала заштиту Конвенције довољно је да задовољи један од наведених критеријума.

²⁶ На пример, Декларација УН о правима лица која припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама користи израз "национална мањина" за означавање само једне врсте мањина.

²⁷ Више о томе видети: Б. Кривокапић: Заштита мањина у међународном и упоредном праву – историјски развој, основна питања изаштита у оквиру Уједињених нација, (књига I), Београд, 2004, стр. 203-236.

²⁸ Постоје дилеме код значења и односа појмова етничка мањина и национална мањина. "Неки аутори сматрају да постоји идентитет између њих. Многи користе оба термина, као дава лица исте ствари, подразумејевући да национално обиљежје без специфичног етничког не постоји, односно да нема етничке мањине која није национална мањина, и обрнуто. Међутим, постоје етничке мањине које не чине и националне, јер нијесу дио ниједне нације. То је случај са мањинама које немају матичну државу. Наиме, историја је показала да многе етничке групе, из разних друштвених разлога, нијесу успеле да се конституишу у нације тј. да образују националне државе (нпр. Роми, Власи, Курди)." - И. Јелић: *op. cit.*, стр. 34.

Оквирна конвенција ништа не каже о држављанству као критеријуму који ће се узети или неће узети у обзир приликом одеђивања појма националних мањина.²⁹ У недостатку изричитих одредби Конвенције морамо анализирати праксу држава и схватања у теорији како би смо дошли до одговора да ли је држављанство неопходан услов заштите националних мањина. Што се тиче праксе држава израженој у декларацијама и резервама које су стављане приликом потписивања или ратификације Конвенције³⁰ могло би се закључити да оне инсистирају на томе да припадници националних мањина морају имати њихово држављанство како би уживали права из Оквирне конвенције. Такође и у теорији постоје експлицитни ставови да је израз „национални“ у Оквирној конвенцији ограничен на мањине које живе на територији дате државе и који су њени држављани.³¹ Имајући у виду праксу држава и схватања у теорији може се закључити да је провлађујуће став да је неопходно да припадници националних мањина имају држављанство државе на чијој територији живе како би остварили заштиту из Оквирне конвенције. С обзиром да је стицање држављанства питање које је у надлежности националних држава, индиректним путем може се онемогућити остваривање гарантованих права. То се може постићи прописивањем рестриктивних услова за стицања држављанства (дуготрајно пребивалиште) или компликованом процедуром (било нормативном или фактичком).

²⁹ Нацрт Оквирне конвенције о заштити националних мањина, који је припремила Европска комисија за демократију путем права (тзв. Венецијанска комисија) садржао је дефиницију националне мањине, али је она у коначном тексту конвенције изостала. Ова дефиниција је унета у текст Препоруке парламентарне скупштине СЕ бр. 1201, усвојене 1993. године и гласи: „За сврху ове Конвенције, израз национална мањина означава групу лица у једној држави која: а) пребивају на територији те државе и њени су држављани; б) одржавају са том државом дуготрајне и чврсте везе; в) показују посебне етничке, културне, верске или језичке карактеристике; г) заступљени су у довољном броју, мада мањи по броју од осталог становништва те државе или једне области те државе; и д) мотивисани су жељом да чувају оно што конституише њихов заједнички идентитет, њихову религију и њихов језик“; наведено према: М. Митић: Националне мањине и држављанство, Међународни проблеми, 1999, бр. 1-2, стр. 45.

³⁰ На пример, декларација Аустрије, Швајцарске и Естоније; Интегрални текст декларација видети у: Б. Кривокапић: Заштита мањина у међународном и упоредном праву - заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума, (књига II), Београд, 2004, стр. 232 и 235.

³¹ Н. Klebes: The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, Human Rights Law Journal, Vol. 16, 1992, p. 93; наведено према: G. Gilbert: op. cit., p. 176.

Мањинска група мора имати довољан број припадника да би била призната као специфичан део друштва и да би опоравдала напоре државе да је заштити и промовише њене интересе.³² Дакле мора постојати група, а не само неколицина појединаца.

Намеће се питање да ли је за добијање статуса мањине неопходна сагласност државе у том правцу или је за добијање таквог статуса довољан захтев мањинске групе. Да би се дошло до одговора на то питање у обзир се мора узети комбинација субјективних захтева и објективне процене. Одређене групе не могу просто захтевати да буду националне мањине, док државе не могу једноставно одбити да признају статус националне мањине оној мањинској групи коју одбијају да званично признају.³³

Преовлађујуће је становиште у правној доктрини, које датира још од периода Друштва народа, да је постојање мањина фактичко а не правно питање.³⁴ Такав став је заузео и Комитет за људска права истичући да „постојање етничке, верске или језичке мањине у датој држави уговорници не зависи од одлуке те државе уговорнице, већ захтева да буде установљено на основу објективних критеријума.“³⁵ Поједини аутори на основу члана 2³⁶, заједно са параметрима припадности истакнутим у Оквирној конвенцији, сматрају да и она установљава тај принцип.³⁷

У недостатку дефиниције у Оквирној конвенцији одређени број држава је приликом њеног потписивања или ратификације ставио декларације у циљу одређивања домена персоналне примене. Неке од тих декларација садрже дефиницију националних мањина³⁸, неке идентификацију групе (група) које

³² G. Gilbert: op. cit., p. 167.

³³ Ibid., p. 177.

³⁴ M.A.M. Estebanez-K. Gal: op. cit., p. 19.

³⁵ Human Rights Committee, General Comment (No. 23) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights (Fiftieth session, 1994).

³⁶ Члан 2 гласи: „Одредбе ове Оквирне конвенције примењиваће се у доброј вери, у духу разумевања и толеранције и у складу са принципима добросуседства, пријатељских односа и сарадње међу државама.“

³⁷ M.A.M. Estebanez-K. Gal: op. cit., p. 19.

³⁸ Примера ради навешћемо неке декларација такве садржине. У Декларацији Естоније назначено је да „Естонија под „националном мањином“ сматра оне држављане Естоније који: имају пребивалиште на територији Естоније; одржавају дуге, чврсте и трајне везе са Естонијом; разликују се од Естонаца по својим етничким, културним,

подележу заштити из Конвенције³⁹, а неке напросто констатацију да на територији те државе националне мањине не постоје.⁴⁰ С обзиром на рестриктиван приступ појединих држава приликом одређивања појма мањина, а самим тим и примене Оквирне конвенције *ratione personae*, Саветодавни комитет је изнео своје схватање о томе. У једном од својих мишљења овај орган је истакао „да у одсуству дефиниције стране уговорнице морају да

верским или језичким карактеристикама; мотивисани су бригом да заједно очувају своје културне традиције, своју веру или свој језик, који представљају основу њиховог заједничког идентитета“. У Декларацији Швајцарске истакнуто је „да су у Швајцарској националне мањине, у смислу Оквирне конвенције, групе појединаца које су бројно инфериорне у односу на остатак становништва у земљи или у кантону, чији су припадници швајцарски држављани, имају дуге, чврсте и трајне везе са Швајцарском и руковођени су вољом да заједно заштите оно што представља њихов заједнички идентитет, нарочито њихову културу, њихове традиције, њихову веру или њихов језик.“ Интегрални текст декларација видети у: Б. Кривокапић: Заштита мањина у међународном и упоредном праву, Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума, (књига II), Београд, 2004, стр. 232 и 235.

³⁹ Тако је Данска у својој Декларацији изјавила да се „Оквирна конвенција за заштиту националних мањина примењује на немачку мањину у Јужном Јутланду Краљевине Данске“. Шведска је у својој Декларацији навела да су „националне мањине у Шведској Сами, шведски Финци, Торнедалери, Роми и Јевреји. Словенија је у Декларацији истакла да пошто Оквирна конвенција за заштиту националних мањина не садржи дефиницију појма национална мањина, те је стога на индивидуалној страни уговорници да одреди групе које ће сматрати националним мањинама. Влада Републике Словеније, у скалду са Уставом и домаћим законодавством „изјављује да су то аутохтоне италијанска и мађарска национална мањина“ као и да ће се „одредбе Оквирне конвенције такође односити на припаднике ромске заједнице, који живе у Републици Словенији“. Интегрални текст декларација видети у: Б. Кривокапић: Заштита мањина у међународном и упоредном праву, Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума, (књига II), Београд, 2004, стр. 232. и 235.

⁴⁰ Лихтенштајн је у својој Декларацији истакао да „на територији Кнежевине Лихтенштајн не постоје националне мањине у смислу Оквирне конвенције“, као и да ова држава ратификацију Конвенције сматра „чином солидарности са циљевима Конвенције“. Луксембург је чак у својој Декларацији дао дефиницију националне мањине под којом сматра „групу људи која је у току бројних генерација била настала на његовој територији, са луксембуршким држављанством, која је задржала јасне карактеристике у етничком и језичком смислу“, да би у наредном ставу истакао да на територији ове државе нема националних мањина. Интегрални текст декларација видети у: Б. Кривокапић: Заштита мањина у међународном и упоредном праву, Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума, (књига II), Београд, 2004, стр. 233.

утврде домен персоналне примене Конвенције. Међутим, Саветодавни комитет је истакао да „примена Конвенције не може бити извор арбитрерне и неправичне дистинкције“ и да приликом одређивања домена персоналне примене Оквирне конвенције државе се „морају понашати у складу са општим правилима међународног права и основним принципима установљеним у чл. 3 Конвенције“.⁴¹

2.3. Структура

Оквирна конвенција је састоји од преамбуле, и 32 члана који су груписани у пет одељака.

Преамбула је део у којем су изнети мотиви закључења ове Конвенције и она је врло значајна ради схватања и разумевања духа овог уговора. С обзиром да је већина одредаба програмског карактера, значај преамбуле је велики јер она може послужити као водич за тумачење апстрактних правила Оквирне конвенције. Тако се у преамбули истиче да су државе уговорнице „одлучне да у оквиру својих територија заштите националне мањине“ као и да „плуралистичко и истински демократско друштво треба да поштује не само етнички, културни, језички и верски идентитет сваког припадника националне мањине, већ и да ствара одговарајуће услове који им омогућавају да изразе, очувају и развију тај идентитет.“

Неколико одељака чине диспозитивни део Конвенције. Чланови 1-3 садрже неке опште принципе и то: а) заштита националних мањина је део међународног система заштите људских права; б) Конвенција треба да буде спроведена у доброј вери и путем сарадње између држава; и в) припадници националних мањина могу права из Конвенције остварити индивидуално или у заједници са другима.

Чланови од 4-20 Конвенције садрже каталог права и слобода и могло би се рећи да је то најважнији део. Он ће детаљније бити размотрен у трећем делу рада.

У члановима 21-23 дати су принципи тумачења Конвенције. Међу њима су најзначајнији следећи принципи: а) ниједна одредба Конвенције се не може тумачити на начин који би правдао учешће у некој активности која је супротна сувереној једнакости, територијалном интегритету и политичкој независности држава; б) одредбе Конвенције се не могу тумачити тако да

⁴¹ Advisory Committee Opinion on Denmark, 2001, paras. 13-15.

представљају ограничење или одступање од људских права и слобода које су осигуране законима државе или уговорима које је она закључила; в) уколико је неко право из ове Конвенције већ регулисано Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, онда ће се оно сматрати сагласним са одредбама ове последње наведене конвенције.

Механизам контроле спровођења конвенције регулисан је члановима 24, 25 и 26. Општа карактеристика тог механизма је да је он прилично слаб, нарочито ако се упореди са механизмом из Европске конвенције о људским правима. Наиме, предвиђено је само обавеза држава уговорница да подносе извештаје о предузетим мерама и они се подносе Комитету министара СЕ. Постоје три врсте извештаја и то: инцијални, периодични и ванредни. Ради лакшег праћења тих извештаја Комитет министара је формирао Саветодавни комитет кога чине стручњаци из области заштите националних мањина. Може се уочити да није предвиђена никаква могућност подношења представки у случају кршења права из Оквирне конвенције – нити међудржавних нити појединачних. Дакле, припадници националних мањина немају никакву могућност заштите својих права из Конвенције пред међународним форумом.

У завршном делу Конвенције (чл. 27-32) регулисана су следећа питања: које државе могу бити стране уговорнице, ступање на снагу, могућност приступања, територијална примена, начин и услови отказа, депозитар и његове обавезе, аутентичан текст и друге уобичајене одредбе. Значајно је истаћи да Оквирна конвенција не садржи никакву одредбу у погледу стављања резерви те се стога у погледу резерви имају применити правила из Бечке конвенције о уговорном праву.

III КАТАЛОГ ПРАВА

Пре објашњења појединих права треба рећи нешто о њиховом карактеру, тј. да ли Оквирна Конвенција садржи индивидуална права или колективна права мањина. Конвенција ставља акценат на заштиту припадника националних мањина, који могу уживати своја права индивидуално или у заједници са другима. Конвенцијом се не предвиђају колективна права националних мањина, већ се та заштита жели постићи путем признавања одговарајуће заштите и посебних права појединаца који припадају националним мањинама.⁴²

⁴² Б. Кривокапић: Заштита мањина у међународном и упоредном праву - заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума, (књига II), Београд, 2004, стр. 57-58.

У складу с тим, Оквирна конвенција, као ни други међународни инструменти, не садрже право на територијалну аутономију, већ оставља државама да одреде средства и начине којима ће омогућити ефективну политичку партиципацију.⁴³ Међутим, у неким члановима Оквирне конвенције (чл. 10, 11 и 14) постоји колективна димензија и то о погледу права на употребу језика у областима које су традиционално настањене знатним бројем припадника националних мањина.⁴⁴

Једно од најважнијих права, иако није наведено у одељку који говори о појединим правима већ у одељку који садржи основне принципе Конвенције, јесте оно из чл. 3 према коме сваки припадник националне мањине има право да слободно бира да буде третиран као такав или не и да због свог опредељења не може трпети никакве штетне последице. Међутим, у Конвенцији није ништа ближе речено када и на који начин се припадници националних мањина о томе могу изјаснити. Поставља се питање да ли се они морају званично регистровати као такви или се се пак на ту своју своју припадност могу позвати када желе да остваре неко право из Конвенције.

Чл. 4 Оквирне конвенције намеће обавезу државама да националним мањинама обезбеде равноправност пред законом и једнаку правну заштиту. Оваква обавеза је установљена и Европском конвенцијом о људским правима у чл. 6 и чл. 14. Понављање те обавезе у Оквирној конвенцији је било потребно јер не постоји подударност држава уговорница обе конвенције. Поред тога, у Оквирној конвенцији постоји обавеза страна уговорница да, уколико је то потребно, предузму одговарајуће мере у области економског, друштвеног, политичког и културног живота како би обезбедиле пуну и стварну једнакост припадника националних мањина. Овде се ради о тзв. „мерама позитивне дискриминације“ које припадницима мањина дају нека већа права у односу на остало становништво (нпр. нижи изборни цензус за политичке партије националних мањина).

Чл. 5 намеће странама уговорницама обавезу да се уздрже од политике и праксе које имају за циљ асимилацију припадника националних мањина. У

⁴³ D. Wippman: The Evolution and Implementation of Minority Rights, Fordham Law Review. Vol. 66, 1997/98, p.609.

⁴⁴ Више о карактеру права садржаних у Оквирној конвенцији, као и уопште о карактеру права припадника мањина видети: М. Митић: Права припадника мањина – колективна или индивидуална?, Југословенска ревија за међународно право, 1998, бр. 3, стр. 25-37.

чл. 16 уговорнице су се обавезале да ће се уздржавати од мера усмерених на промену сразмере становништва у областима насељеним припадницима националних мањина. Пред наведених уздржавања, уговорнице имају и обавезу да предузму одређене мере како би створиле услове који ће припадницима националних мањина омогућити да очувају и развију своју културу, религију, језик и традицију. Циљ оваквих правила је да се очува идентитет мањина и културна разноликост у Европи, што је и истакнуто у преамбули Оквирне конвенције.

У чл. 6 Оквирне конвенције постоји обавеза држава да подстичу међусобно поштовање, толеранцију, међукултурни дијалог и сарадњу међу свим људима на њиховој територији. Такође је јасно истакнута обавеза држава да предузму потребне мере како би спречиле дискриминацију, претње или насиље засновано на етничкој, културној, језичкој или верској основи.

Гарантовање припадницима националних мањина слободe мирног окупљања, удруживања, изражавања мисли и вероисповести је садржина члана 7 Оквирне конвенције. Иста таква права гарантована су свакој особи и Европском конвенцијом о људским правима (чл. 11), али су она поновљена и у Оквирној конвенцији из већ напред наведених разлога.

И чл. 8 Оквирне конвенције садржи право које је већ загарантовано Европском конвенцијом о људским правима (чл. 9). У Оквирној конвенцији је оно нешто детаљније регулисано јер поред саме слободe изражавања вере, зајемчено је и право установљавања верских институција, организација и удружења.

Члан 9 прецизира да слобода изражавања укључује слободу примања и преношења информација на језику мањина. Овај члан штити припаднике националних мањина и од дискриминације у приступу средствима јавног информисања. Државе, колико је то могуће, треба да обезбеде могућности да припадници мањина оснивају своје сопствене медије.

Језичке слободe су уређене чланом 10 Оквирне конвенције. У њему је речено да се стране уговорнице обавезују да признају да сваки припадник националне мањине има право да користи свој мањински језик приватно и јавно. То право припадника националних мањина је апсолутно. У областима која су традиционално и знатно насељене припадницима националних мањина, државе требају, у мери у којој је то могуће, да обезбеде употребу мањинског

језика у односима са управним органима. Међутим, када се ради о кривичном поступку постоји експлицитна обавеза држава да припадници националних мањина користе свој језик и ако је потребно да им се у ту сврху обезбеди бесплатна помоћ тумача.

Члан 11 омогућује припадницима националних мањина употребу имена и презимена на језику мањине. У областима која су традиционално и знатно насељене припадницима националних мањина, државе требају да настоје да имена градова, насеља и улица означе и на језику националне мањине.

Чланови 12-14 регулишу одређена права у области образовања. Државе треба да омогуће припадницима националних мањина приступ образовању на свим нивоима и да у области образовања предузму мере како би се неговала култура, језик, и вра националних мањина. Поред обавезе да омогући приступ јавним образовним институцијама, државе треба и да омогуће припадницима националних мањина оснивање приватних образовних институција. При томе, вршење тог права не повлачи никакве финансијске обавезе за државе. Припадници националних мањина имају право да уче свој матерњи језик на било који начин – било у оквиру образовних институција или изван њих. У областима која су традиционално и знатно насељене припадницима националних мањина, државе требају да настоје, у мери у којој је то могуће, да у оквиру својих образовних система омогуће припадницима националних мањина да изучавају свој језик или да уче на том језику.

Члан 15 обавезује стране уговорнице да омогуће стварно учешће припадницима националних мањина у културном, економском и друштвеном животу и јавним пословима.

Чланом 17 странама уговорницама је забрањено да ометају припаднике националних мањина да са другим лицима одржавају мирољубиве прекограничне контакте. Овим лицима се не сме ограничити право да учествују у раду домаћих и међународних невладиних организација. Стране уговорнице, према чл. 18 Оквирне конвенције, ће настојати да путем билатералних уговора подстичу прекограничну сарадњу.

Ограничења права установљених Оквирном конвенцијом стране уговорнице ће вршити само кад је то потребно и то ускладу са међународним инструментима, посебно Европском конвенцијом о људским правима.

IV ЗАКЉУЧАК

Након вишедеценијске тежње (и заблуде) да се права мањина заштите у оквиру опште заштите људских права, у Европи је уочена нужност закључења посебног уговора који би регулисао права мањина. При томе је било дилема да ли усвојити протокол уз Европску конвенцију о људским правима који би регулисао ту проблематику или закључити посебан уговор о томе. Пеовладао је друго схватање и 1994. године у оквиру Савета Европе усвојена је Оквирна конвенција за заштиту националних мањина. Стране уговорнице Оквирне конвенције могу постати чланице СЕ и државе које Комитет министара позове да то учине.

Да би данас нека држава постала чланица Савета Европе, између осталог, од ње се тражи да ратификује или приступи Оквирној конвенцији. На тај начин се прави дискриминација између држава, јер неке државе дугогодишње чланице СЕ нису још увек ратификовале ову Конвенцију. Осим ове, Оквирној конвенцији се могу упутити и друге замерке.

Најпре, она говори само о националним мањинама а оставља по страни друге врсте мањина (етничке, језичке, верске). Иако регулише само положај националних мањина Оквирна конвенција не дају њихову дефиницију чиме је њена персонална примена врло неодређена. Неке државе су ту празнину искористиле да у својим декларацијама датим приликом потписивања или ратификације Оквирне конвенције знатно сузе њену примену *ratione personae*. Формулација самих права је извршена на врло уопштен начин, на нивоу начела, тако да је државама остављено да одреде конкретну садржину појединих права. Сам каталог права је задовољавајући, али се често у њиховој формулацији користе изрази који остављају велики маневарски простор државама за дискрециону оцену. Треба истаћи да је и надзорни механизам слаб јер познаје само извештаје државе а не и међудржавне и индивидуалне представке.

Међутим, Оквирна конвенција је предсављала максимум могућег у том моменту. Да се покушало остварити више можда би читав покушај регулисања мањинских права пропао. Оквирну конвенцију треба схватити као један живи инструменат који ће своју потпуну садржину добити кроз праксу, чему ће знатно допринети и Саветодавни комитет као експертско тело надлежно за надзор над њеном применом.

И поред свих изнетих замерки, посматрано из перспективе мањинске заштите, Оквирна конвенција представља значајан први корак у том правцу. У будућности треба очекивати појашњење садржине појединих права које ће се искристалисати кроз праксу, а можда и увођење неких нових мера надзора над применом Конвенције.

Nebojša Raičević, LL.M

Teaching Assistant

THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES - Characteristics and the Corpus of Rights

Summary

After the Second World War, the predominant standpoint was that the protection of minorities can be effected within the framework of the general human rights protection. As this view proved to be incorrect, Europe (the continent where the status of national minorities is perceived as a very delicate matter) paid more attention to the international regulation of the status of national minorities. The initial dilemmas how to attend to this issue eventually resulted in a standpoint that separate agreement on this issue be adopted. In 1994, the Council of Europe adopted the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Beside the members of the Council of Europe, state parties to the Convention can be even those states which the Committee of Ministers of the Council of Europe invites to be members.

The agreement primarily entails program-type provisions, leaving its implementation to the states' national legislations and appropriate government policies. A significant problem in the Framework Convention is a lack of a definition of a national minority, which makes the domain of personal jurisdiction more difficult to determine. Some states took advantage of this providing their own definitions of a national minority, which sometimes considerably restricts the scope of application of the Convention.

As for the catalogue of rights comprised in the Convention, the agreement is rather comprehensive. The Convention, among other things, entails the following obligations of the state party in respect of the protection of national minority rights: the prohibition of discrimination and assimilation, the guarantee of legal and actual equality, providing conditions for maintaining identity, encouraging mutual cooperation and tolerance, securing the freedom of association and freedom of expression, recognizing religious freedoms, enabling free access to media, promoting the use of the national minority language, the right to education, including (where possible) the education in the national minority language, maintaining the over-border co-operation, and promoting participation in the activities of non-governmental organizations.

Key words: *the Framework Convention for the Protection of National Minorities, national minorities, the Council of Europe, the definition of national minorities, the rights of national minorities, the mechanism of supervision.*