

Pregledni članak

UDK: 341.215.4-054.57(4)(091)
341.176(4):323.15

Primljeno u uredništvo: 23. kolovoza 2009.
Prihvaćeno za tisak: 20. rujna 2009.

Zaštita nacionalnih manjina u okviru Vijeća Europe

ENVER MURATOVIĆ*

Sažetak

Cjelokupno pozitivno međunarodno pravo koje se odnosi na zaštitu manjina ima svoje korijene i u međunarodnim ugovorima koji su sklapani u različitim povijesnim trenucima kao rezultat razrješenja vojnih i političkih sukoba. Oni su početno tretirali vjerske manjine. Takvi ugovori su: Westfalski mirovni ugovor iz 1648. godine kojim je okončan takozvani Tridesetogodišnji rat, Kučukkainardžiski ugovor iz 1774. godine koji se bavi zaštitom kršćanskom manjinom u Otomanskom carstvu, Berlinski kongres iz 1878. godine. U novijoj povijesti to je rezultat koordinacije i dogovora država koji se odnosi na nacionalne manjine. Tako se Bečki kongres iz 1815. godine bavi nacionalnim manjinama kao subjektima međunarodnog prava. Liga Naroda posvećuje pažnju nacionalnim manjinama ali bez uspjeha zbog njenog efemernog značenja. Osnivanjem Vijeća Europe prevladava svijest o nužnosti zaštite nacionalnih manjina. Parlamentarna Skupština joj posvećuje posebnu pažnju. Godine 1998. stekli su se uvjeti za usvajanje Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina koja im, u članicama Konvencije, garantira prava.

Ključne riječi: nacionalne manjine, Vijeće Europe, međunarodni ugovori, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Uvod

Inspiracija da se pozabavim pitanjem zaštite prava nacionalnih manjina je dobrim dijelom osobne naravi. Rođen sam i živio kao pripadnik nacionalne manjine u prilično nenaklonjenoj većini što nikako nije bilo lako. To zbog nis-

*

Mr. sc. Enver Muratović je magistar političkih znanosti.

ke demokratske kulture i tradicije u kojoj se onaj tko pripada manjini smatra nepodoban, nepouzdan, sklon izdaji kojeg se treba podvrgnuti posebnoj kontroli. Nerijetko se negira njihov identitet i postojanje, proganja ih se i terorizira. Srećom, manjine, pa i nacionalne, masovna su pojava u Europi i svijetu, te je otud nemoguće naći ijednu zemlju u kojoj ne postoji bar jedna manjinska zajednica. Tu prije svega mislimo na nacionalne i etničke, koje su stjecajem kompleksnih povijesnih i drugih okolnosti ostale izvan ili se "odcijepile" od svoje zemlje ili ostale izvan svog "matičnog nacionalnog korpusa". Ponekad takva manjinska zajednica nema ni svoju matičnu državu, niti je grupirana na jednom kompaktnom teritoriju. Ovdje se radi prije svega o romskim etničkim skupinama. Svijest o potrebi zaštite nacionalnih manjina, u kontekstu zaštite ljudskih prava uopće, novijeg je datuma. Ona posebice sazrijeva u zadnjem desetljeću prethodnog stoljeća. Kao i kad se radi o zaštiti ljudskih prava uopće, zaštita nacionalnih i etničkih manjina je tekovina i dio političke kulture i demokratske prakse zapadne civilizacije prije svega europske. Sa sigurnošću se može reći da je položaj nacionalnih i drugih manjina svugdje u svijetu i Europi jedno od najtežih, najopasnijih i najkompliciranijih pitanja za svaku pojedinačnu zemlju koja u svom sastavu ima neku manjinu. Nitko nije pošteđen tih problema posebno oni, koji na prisutnost neke manjine gledaju prije svega kao na problem. Osim toga, ovo ima direktan utjecaj na odnose između država kao subjekata međunarodnih političkih odnosa. Otuda se pitanje definitivno nametnulo kao prioritetno za rješavanje. Europa je na dobrom putu ka smanjenju animoziteta diskriminacije prema manjinskim skupinama prije svega nacionalnim manjinama. Vijeće Europe ima posebno značajnu ulogu u tom smislu. Ova respektabilna međunarodna organizacija, koja integrira skoro sve europske države, ima za cilj, između ostalog, harmonizaciju odnosa "među samim manjinama i među manjinama i većinama i poštivanje identiteta svake zajednice (...) (jer) zadovoljiti zahtjeve nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičnih grupa, te jamčiti poštivanje prava osobama koje pripadaju nekoj manjini, znači priznati dostojanstvo i jednakost svim osobama, podupirati participativni razvoj, te samim tim doprinijeti smanjenju tenzija među grupama i pojedincima. To su značajni i određujući faktori stabilnosti i mira."¹ Prava nacionalnih manjina koja su sastavni dio ukupnih ljudskih prava, to jest prava čovjeka, zasnovana su na humanosti i moralnosti kao njihovoj osnovnoj odrednici. Ova direktno povlači za sobom drugu dimenziju koja je jako značajna a radi se o sigurnosti i miru kako u nacionalnim granicama tako na regionalnom, europskom i globalnom planu. "Etnički sukobi u mnogim europskim zemljama prijete eskalacijom. Stoga je o pravodobnom rješavanju pitanja odnosa između većinskih naroda i etničkih manjina u velikoj mjeri ovisna nacionalna ali i europska sigurnost."² Svjedoci smo da su u svijetu sukobi svakodnevnica,

1

United Nations, 1998.: Droits des minorités, Droits de l'homme, Fiche d'information n° 18 (revue 1), Printed at United Nations, Genève, str. 1.

2

Tatalović, Siniša, 2003.: Etnički sukobi i europska sigurnost, Politička kultura, Zagreb, str. 10.

a među njima i oni između većinskih naroda i nacionalnih manjina. U slučajevima državne, tj. teritorijalne, decentralizacije moguće je da u tom dijelu pripadnici većinskog, "državotvornog" naroda budu manjina ili još cijeli niz specifičnih i rizičnih stanja i odnosa. Zbog toga "bez rješavanja etničkih sukoba, kao unutarnjeg pitanja, za veliki broj europskih zemalja nemoguće je govoriti o stabilnosti i sigurnosti, a od ugrožavanja sigurnosti jedne zemlje do ugrožavanja europske sigurnosti kratak je put."³ Na svom putu sve čvršćeg povezivanja kroz integracije, Europa je konačno shvatila da zaštita nacionalnih manjina predstavlja jedan nezaobilazan kriterij za napredovanje na tom putu, te da su problemi nacionalnih manjina opasni za njenu budućnost. U Europi toga nisu bili svjesni jedan dug period. Prethodno stoljeće su obilježila dva svjetska rata u kojima su stradali cijeli narodi, civili, a nacionalne i druge manjine posebice. Europa a ni cijeli svijet nisu bili sposobni da spriječe te užase i stradanja ljudi. Nacionalne, etničke, vjerske i druge manjine su bile posebno izložene tim stradanjima. To stradanje je bilo proporcionalno nemoći ili nezainteresiranosti "matične" države i nacije da stane u njihovu obranu. Nekada je interes i navodna želja da se pomogne nekoj manjini od strane "njihove" matice bio izgovor za miješanje u unutarnje stvari druge zemlje, povećavanje tenzija, nemira, nesigurnosti pa čak za agresiju i rat. Ova ponašanja su često bila namijenjena za unutarjopolitičku i vanjskopolitičku primjenu. Nazire se kraj takvom ponašanju u međunarodnoj i nacionalnoj političkoj praksi. Pred kraj XX stoljeća, Europa je skupila snage i mudrosti da se ozbiljno pozabavi zaštitom nacionalnih manjina. Sama veoma heterogena u nacionalnom, etničkom, jezičnom, vjerskom, te kulturološkom smislu, u političkom smislu sastavljena od više desetina suverenih država ujedinjenih u više međunarodnih organizacija od kojih poseban značaj ima Vijeće Europe. Pod njegovim okriljem stvoren je prvi instrument koji se bavi zaštitom nacionalnih manjina. To je **Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina**. Konvencija je, nakon mučne obeshrabrujuće procedure, zbog sumnjičavosti nekih demokratski manje razvijenih zemalja i njihovih političkih elita, ugledala svjetlost dana, **stupajući na snagu tek 1. veljače 1998. godine**, nakon što ju je ratificiralo 12 zemlja članica.

To je bio minimalan broj država pristupnica kako bi ovaj važan dokument stupio na snagu i počeo funkcionirati kao još jedan instrument kojim se štite ljudska prava. Iako se radi o konvenciji koja štiti zajednička tj. kolektivna prava može se slobodno reći da pripada skupini instrumenata kojima se štite individualna ljudska prava. Do stupanja na snagu Okvirne konvencije, **regionalni, europski sistem zaštite prava čovjeka** bio je sadržan u tri instrumenta:

- Europska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine,
- Europska socijalna povelja iz 1961. godine, i

- Europska konvencija o sprečavanju torture, mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg tretmana iz 1987. godine.

Ovim se kompleks međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava upotpunjava. Ljudska prava, a u njihovom sklopu prava nacionalnih manjina postali su nezaobilazan uvjet za izgradnju i postizanje ugleda neke zemlje u međunarodnim odnosima. Otuda je bitan element kada se cijeni sposobnost neke zemlje da se priključi nekoj međunarodnoj organizaciji. Sada je to jako aktualno za zemlje tzv. Zapadnog Balkana koje se utrkuju, koja će bolje ispuniti te uvjete za pristupanje Europskoj uniji.

Trenutačno, od 47 zemalja članica Vijeća Europe, njih 39 su ratificirale Konvenciju osim nekih mikro-država: Andora, Luksemburg, Monako, Island, te 3 zemlje članice Vijeća i Europske unije: Francuska, Grčka i Belgija, te Turska. Ostale zemlje, članice ulažu napore da se ublaži dramatična konstatacija da su "Problemi manjina danas među najtežim i najeksplozivnijim na europskom kontinentu."⁴

Zaštita vjerskih manjina u međunarodnim ugovorima kao preteča zaštite nacionalnih manjina

Kako bi smo najlakše povijesno odredili i locirali prve tragove zaštite manjinskih grupa u međunarodnom pravu, najdjelotvornije je da kronološki slijedimo značajne međunarodne mirovne konferencije i kongrese posvećene okončanju velikih ratnih sukoba. U povijesti međunarodnog prava moguće je naći ove tragove već na samom početku XVII stoljeća. Ovdje se radi o zaštiti vjerskih grupa i zajednica. Prije početka XIX stoljeća ne može se govoriti o odredbama međunarodnih ugovora i drugih dokumenata kojima se štite nacionalne manjine. Jednostavno, zato što je ta socijalna kategorija pojava novije povijesti koja se vezuje za razvoj europskog društva nakon Francuske buržoaske revolucije. Do tada se isključivo govori o vjerskim manjinskim grupama. Tako, posebice "Tijekom XVII i XVIII stoljeća, više ugovora koji su u sebi sadržavali klauzule koje se odnose na vjerske manjine su bili zaključeni između različitih europskih zemalja. Kao prvi primjer možemo navesti Bečki ugovor iz, čak 1606. godine, sklopljen između mađarskog kralja i transilvanijskog princa po kojemu je protestantskoj manjini u Transilvaniji zagarantirano pravo da slobodno obavlja svoje vjerske obrede i upražnjava svoju vjeru."⁵ Dakle na samom početku XVII stoljeća u jednom međunarodnom ugovoru, nalazimo odredbe koje se bavi zaštitom vjerske

4

Lalumière, Catherine, 1994.: Préface, Rousso-Lenoir, Fabienne.; Minorités et droits de l'homme: L'Europe et son double, Bruylant, Bruxelles, et L.G.D.J., Paris.

5

Capotorti, Francesco, 1991.: Etude des droits de personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses, et linguistiques, Publications des Nations Unies, New York.

manjine. Međutim, u povijesti međunarodnog pregovaranja i međunarodnog prava, **Westfalski mirovni ugovor iz 1648. godine** kojim je okončan tzv. Tridesetogodišnji rat u Europi, po prvi puta tretira jednu manjinsku grupu a radi se o manjinskoj protestantskoj zajednici. Kao što je poznato rat je izbio između protestantskih i katoličkih vladara nakon reformizma u kršćanstvu koje nije više priznavalo jurisdikciju Vatikana i pape. Ovim ugovorom, sklopljenim između Francuske i Svetog Rimskog Carstva i njihovih saveznika, daje se sloboda protestantima u Njemačkoj da prakticiraju svoju vjeru jednakopravno kao i katolici. Ovdje je važno napomenuti, da taj ugovor nikako to pravo ne daje pojedincu osobno, da izabere svoju vjeru te da je slobodno upražnjava. To pravo je izrijeckom dano vladarima i državama, a podanici su morali slijediti njihovu volju.

"Teško priznavanje vjerskih sloboda manjinskim vjerskim grupama bez sumnje, nudi jednu od prvih neophodnosti zaštite jedne skupine od strane jedne države i njenog vladara. Westfalski ugovor je prvi slučaj u tom smislu kao prvi kojim se štite manjine (...) Ugovor, zapravo posvećuje pažnju samo prinčevima – to jest državama – da budu ili protestantski ili katolički. On (ugovor op. a.) nikako ne štiti pravo podanika da prigrlje vjeru po njihovom izboru."⁶ Sljedeći međunarodni ugovor kojega ćemo navesti kao instrument kojim se štite vjerske manjine ali na jedan drugačiji način je takozvani "Olivski ugovor" (Traité d'Olive), sklopljen 1660. godine između tadašnjih država: Poljske, Prusije, i Švedske. Za ovaj ugovor karakteristično je to što osjetno evoluirao u pravcu zaštite prava individua, pojedinaca kao vjernika, kojima Ugovor daje pravo da sami izaberu svoju vjeru polazeći od toga da je "Vjerska sloboda u svojoj osnovi jedan prerogativ pojedinca. Međutim vjera se nikako ne prakticira izvan zajednice vjernika koji međusobno dijele istu vjeru. U toj mjeri ta osobna sloboda pretpostavlja neku zaštitu grupa koje se formiraju od onih koji se ujedinjuju, ne samo zbog zajedničkog prakticiranja njihove vjere, već da bi još šire prakticirali njihova zajednička uvjerenja. Preokupacija je vrlo europska."⁷ Ovo je prvi međunarodni ugovor koji se bavi pojedincem kao pripadnikom jedne manjinske grupe, vjerske skupine ili zajednice. (Od XV stoljeća Europa je bila podijeljena na dvije imperije, Habzburgšku i Otomansku) Zbog različitih okolnosti, povijest je nametala neophodnost da se ove manjine moraju zaštititi. U Otomanskom carstvu su živjele brojne autohtone vjerske skupine. Problema je posebno bilo s položajem kršćana i bilo ih je neophodno zaštititi.

Jedan takav ugovor je potpisan krajem treće četvrtine XVIII stoljeća između Katarine Velike i sultana Abdul-Hamida, koji je dobio ime po mjestu njegovog potpisivanja: **Kučuk-Kainardžijski iz 1774. godine**. Ugovorom se Turska obvezuje da će poštivati kršćanske manjine u svom carstvu.

6
Verhoeven, Joe, 1997.: Les principales étapes de la protection internationale des minorités, N° spécial: La protection des minorités, (30) 177-203, str. 180.

7
Idem, str. 180.

Ovim međunarodno-pravnim ugovorom, zaštita vjerskih manjina ostaje prisutna kao pitanje međunarodnih političkih odnosa. Ona se našla u odredbama niza međunarodno-pravnih ugovora koji su bili sklapani na raznim političkim i mirovnim kongresima i konferencijama sve do kraja XIX stoljeća. Tako potkraj XIX stoljeća, u završnom dokumentu **Berlinskog kongresa iz 1878. godine**, velike sile novostvorenim zemljama: Srbiji, Bugarskoj, Rumunjskoj i drugim, nametnule su obvezu.

Vjerske slobode manjinama na svojim državnim teritorijima. Zaštita manjinskih vjerskih skupina ima presudan značaj u formiranju identiteta etničkih i nacionalnih grupa u Europi tog vremena. Ona je logičan slijed formiranja ovih društvenih kategorija. Svijest o zaštiti i zaštita vjerskih manjina je preteča zaštite nacionalnih manjina. Poznato nam je da je u nekim slučajevima jedna od mogućih determinanti i odrednica nacije vjera. Ona kao takva prethodi nacionalnom identitetu. U povijesti se često nametala potreba za zaštitom manjinskih vjerskih grupa. " (...) čini se oportunim da se podcrta briga da se doprinese poboljšanju tretmana manjina međunarodnim angažmanima koja se manifestira već od sedamnaestog stoljeća, posebno što se tiče vjerskih manjina (...) da bi smo shvatili prioritet koji je, u povijesti posvećen zaštiti vjerskih manjina, neophodno je imati na umu razlike između ideja o toleranciji i nediskriminaciji koje su zajedničke svim vjerskim doktrinama i dramatične realnosti progona – vrhovnog izraza kojim se označava netolerancija – kojeg su vjerske manjine, redovito bile žrtve. Posebno u Europi, sudbina vjerskih manjina je postala, naročito nakon crkvene reforme, izuzetno teško pitanje koje nije više zanimalo samo države na koje se to odnosi, već je duboko zaokupljalo međunarodne odnose."⁸ To smo jasno pokazali na primjeru ovih nekoliko međunarodno-pravnih dokumenata koje smo naveli.

Nacionalne manjine kao predmet međunarodnih ugovora i međunarodnih odnosa u Europi

Tek početkom XIX stoljeća jedan međunarodno pravni dokument govori o nacionalnoj manjini. Radi se o završnom dokumentu **Bečkog kongresa** koji je zaključen 9. lipnja 1815. godine. Ovaj akt, decidirano u svom Prvom članku, Poljacima odobrava organizaciju institucija koje će osigurati očuvanje njihovog nacionalnog identiteta. Ovaj dokument otvara novu eru u zaštiti nacionalnih manjina. U tom Prvom članku stoji da: "Poljaci, podanici uvaženih strana potpisnica, će dobiti institucije koje će osigurati očuvanje njihove nacionalnosti, sukladno oblicima političkih mogućnosti koje će im svaka

8

Capotorti, Francesco, 1991.: Etude des droits de personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses, et linguistiques, Publications des Nations Unies, New York, str. 3.

vlada kojoj oni pripadaju, shodno svojoj procjeni odobravati.⁹ Odredba je kao takva novina i predstavlja novi period u zaštiti upravo nacionalnih manjina.

S Bečkim kongresom je prekinut niz rješavanja problema zaštite manjina (uglavnom vjerskih) po ad-hoc principu od slučaja do slučaja onako kako ih je povijesna zbilja donosila.

S počecima formiranja međunarodne zajednice, ako se uopće može reći da ona postoji, ali se sa sigurnošću može reći da su s pokušajima uspostavljanja međunarodnih organizacija, međunarodni odnosi i međunarodno pravo evoluirali. Pokazalo se neophodnim da se taj problem rješava na svjetskom nivou i trajno. Međutim, slobodno možemo ustvrditi da se od Bečkog kongresa pa sve do kraja XX stoljeća nije ništa značajnije dogodilo. (Ni nakon Prvog svjetskog rata koji se pokazao nesagledivo brutalnim u svim svojim aspektima). U tom periodu, ni ljudska ni prava manjina nisu postojala na međunarodno-pravnoj razini. Osoba, pojedinac pa i kao pripadnik neke manjine ili čak kao pripadnik jednog naroda i nacije, nije postojao i nije imao međunarodno-pravni legitimitet izvan nacionalnog zakonodavstva, a nerijetko ni u njemu nije bilo mjesta za njih. Čovjek je osobno bio zatočen u "kavezu nacionalnog zakonodavstva" zemlje u kojoj je živio i nije imao prava ni mogućnosti za bilo kakav pravni istup na međunarodnoj razini. Prvi svjetski rat je svojim okončanjem doveo do neminovnog raspada dvije europske imperije. Države pobjednice, svjesne težine novonastale situacije novim su državama pokušale nametnuti obvezu zaštite nacionalnih manjina. U istom smislu su izrazili potrebu za stvaranjem jedne međunarodne organizacije koja bi za cilj imala, među ostalim i očuvanje mira u svijetu. Dolazi do osnivanja Društva naroda. Međutim, poznato je da je to bila nemoćna i loše organizirana organizacija, i kao takva osuđena na propast (što se s njom par desetljeća kasnije i dogodilo). Ova organizacija nije uspjela očuvati mir i spriječiti izbijanje Drugog svjetskog rata. Ona se urušila pod vlastitim neuspjesima.

Profesor Sveučilišta u Ženevi, Nikola Levra (Nicolas Levrat), period nakon Prvog svjetskog rata, točnije od 1918. godine do suvremenog doba u području međunarodne zaštite nacionalnih manjina, dijeli na tri perioda, tj. na tri etape.

Prvi period počinje 1918. godine. **Drugi period** koji počinje nakon Drugog svjetskog rata, 1945. g. I **treći period** je onaj koji je započeo 1989. godine.

Za prvi period on kaže: "Godina 1918. obilježava kraj Prvog svjetskog rata i raspad dviju imperija na europskom tlu. One su bile multinacionalne i obje su priznavale dovoljno široku autonomiju različitim skupinama stanovništva koje su bile u njihovom sastavu. Ove skupine su posebice bile kvalificirane kao

9

Verhoeven, Joe, 1997.: Les principales étapes de la protection internationale des minorités, N° Special: La protection des minorités, (30) 177-203, str. 181.

"nacionalne" u Austro-ugarskom carstvu."¹⁰ Dakle, Prvi svjetski rat je okončan mirovnom konferencijom na kojoj su vođe država pobjednica " (...) nametnule novim državama jasne obveze po pitanju zaštite svojih nacionalnih manjina čije je poštivanje bilo garantirano jednim složenim međunarodnim sustavom u okrilju Društva naroda."¹¹ Tijekom više neformalnih i formalnih sastanaka na kojima se razvijala ideja i koncepcija nove međunarodne organizacije i o sadržaju njenog glavnog dokumenta, Pakta Društva naroda, tadašnji američki "predsjednik Wilson je predložio (...) jednu odredbu koja bi jamčila poštivanje njihovih (nacionalnih manjina op. a.) osnovnih prava. Međutim, to je bilo bez uspjeha. Silom prilika moralo se zadovoljiti sa više limitiranim ugovorima."¹² Predsjednik Wilson, dakle nije uspio uvjeriti svoje partnere da se u paktu Društva naroda uvrste odredbe o zaštiti nacionalnih manjina. To zbog tadašnje konstelacije snaga i interesa u međunarodnim odnosima. Kao solucija tome pribjegli su sklapanju bilateralnih ugovora. Tako su saveznici: SAD, Velika Britanija, Francuska, Italija i Japan, s jedne strane i novoformirane zemlje, sa druge, sklopili takve ugovore ali u glavnom dokumentu nije bilo mjesta za zaštitu nacionalnih manjina. " (...) učesnici Konferencije su (međutim) bili potpuno svjesni opasnosti (...) prvi cilj Mirovne konferencije, te 1919. godine nikako nije bila zaštita manjina. Tu se prije svega radilo o tome da se osigura pravo narodima na samoopredjeljenje."¹³ Pored toga, glavni zadatak ove međunarodne političke organizacije država je bio i izbjegavanje i onemogućavanje novog sukoba svjetskih razmjera. Za zaštitu manjinskih skupina a prije svega nacionalnih, nije bilo mjesta i razumijevanja iako je svijest o važnosti i težini tog pitanja i problema za međunarodni mir bila očita. Solucija koja je bila odabrana a radi se o bilateralnim ugovorima koje su sklopile savezničke sile u njima su postojale odredbe koje se odnose na zaštitu nacionalnih manjina, a koje bi se sintetički mogle svesti na sljedeće:

- "Slobodu da koriste svoj jezik, ne samo u privatnim kontaktima već i u prakticanju njihove vjere, u tisku i na svojim javnim skupovima. U slučaju postojanja službenog jezika predviđena je upotreba jezika manjine,
- Sloboda osnivanja privatnih škola i njihovog upravljanja na jeziku manjine. Njegova uporaba mora biti odobrena u javnim školama u mjestima gdje je manjinska populacija brojna,
- Sloboda osnivanja dobrotvornih, vjerskih i drugih organizacija te upravljanja njima,

10

Levrat, Nicolas, 1998.: Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles, Minorités et organisation de l'Etat, Bruylant, Bruxelles, str. 61.

11

Idem, str. 62.

12

Verhoeven, Joe, 1997.: Les principales étapes de la protection international des minorités, N° spécial: La protection des minorités, (30) 177-203, str. 183.

13

Idem, str. 182 i 183.

- Pravo da im se na jednakopravan način dodijeli dio sredstava iz javnog proračuna a s namjenom za izobrazbu, vjerske ili dobrotvorne aktivnosti posebice u mjestima gdje su pripadnici nacionalne manjine brojni.¹⁴ Iako Pakt Društva naroda ne sadrži odredbe koje se odnose na zaštitu nacionalnih manjina, odredbe koje su našle mjesta u bilateralnim ugovorima su bile razlogom da ova organizacija u svom okrilju ima organ za kontrolu koji se bavio zaštitom nacionalnih manjina. Misleći "da su mjere koje su bile čisto unutarnjopolitičke nedovoljne, u tom smislu, sile pobjednice, udružene saveznice su zaštitu manjina stavile pod nadležnost Društva naroda."¹⁵ Bilo je predviđeno da se ovaj organ mogao aktivirati na zahtjev jedne od članica u slučaju kršenja odredbi koje smo naveli, a odnose se na zaštitu nacionalnih manjina. Kao što je poznato, Društvo naroda, nije ostvarilo ni svoj glavni cilj zbog kojeg je bilo osnovano. Nije spriječilo kretanje svjetske zajednice ka novom svjetskom sukobu. Organizacija je bila opterećena sukobima interesa država članica čiji nacionalni interesi nisu bili u skladu sa općim međunarodnim interesima. Zbog toga, organizacija je djelovala jako loše, neefikasno na svim poljima, bez dovoljno povjerenja i odlučnosti zemalja članica. Za jedan broj njih organizacija je bila instrument za ostvarivanje vlastitih nacionalnih ciljeva. U takvom kontekstu, ni pojedinci, pripadnici nacionalnih i drugih manjina pa ni cjelokupni narodi nisu mogli očekivati nikakvu zaštitu. Neki od njih su doživjeli i genocid i skoro su istrijebljeni na taj način. Neki su bili sretni da budu "humano" raseljeni. Kako pojedinci, tako i cijele nacionalne i vjerske zajednice su bile žrtve bez ikakve zaštite.

Drugi period u razvoju međunarodne zaštite nacionalnih manjina je onaj koji, je započeo nakon Drugog svjetskog rata, nakon 1945. godine. U ovom slučaju je moguće povući paralelu između perioda nakon 1918. godine i ovog perioda. I ovog puta su svjetski lideri bili inspirirani užasima Drugog svjetskog rata kao što su bili nakon zvjerstava Prvog. Sada su pokrenuli osnivanje Organizacija Ujedinjenih naroda. Tako, nakon sloma fašizma, svjetska pobjednička politička elita hitala je da umjesto neslavno propalog Društva naroda, uspostavi novu organizaciju. Kao takva ona je morala da raspolaže organima i instrumentima kojim bi se čuvao mir u svijetu kako ne bi došlo do novog svjetskog rata. Na tom planu za sada, OUN ima uspjeha iako se svakodnevno na različitim krajevima svijeta vode ratovi različitog intenziteta i razmjera ali globalnog svjetskog sukoba za sada nema. Da bi doprinijeli tome, oni su prionuli na donošenje i aktiviranje više instrumenata kojima se štite prava čovjeka, pojedinca, osobe. Nacionalne manjine nisu bile na dnevnom redu i na njihovu zaštitu se razmišljalo tek sporadično. Ovdje

14
Verhoeven, Joe, 1997.: *Les principales étapes de la protection internationale des minorités*, N° spécial: *La protection des minorités*, (30) 177-203, str. 183.

15
Idem, str. 184.

prije svega mislimo na neophodnost sprečavanja zločina genocida. Tako, Konvencija o prevenciji i suzbijanju zločina genocida iz 1948. godine indirektno spominje nacionalne i druge manjine. U svom Članku II kaže: " (...) pod genocidom se podrazumijevaju bilo koji od sljedećih akata učinjenih s namjerom da se, u cjelini ili djelomično uništi, jedna nacionalna, etnička, rasna ili vjerska skupina kao takva."¹⁶ (16) Očito je, da se ne može sa sigurnošću tvrditi da se dio odredbe ove Konvencije odnosi na zaštitu nacionalnih manjina. Kršenja prava nacionalnih manjina i osoba koje im pripadaju ne ograničavaju se samo na slučajeve genocida.

Nekih osamnaest godina kasnije, 1966., na svjetskoj razini (OUN) usvojen je međunarodno pravni dokument: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji u svom članku XXVII kaže:

" U državama gdje postoje etničke, vjerske, ili jezične manjine, osobama koje pripadaju tim manjinama se ne može oduzeti pravo da imaju, zajedno s ostalim članovima njihove grupe, njihov vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i prakticiraju njihovu vlastitu vjeru ili da koriste njihov vlastiti jezik."¹⁷ Ova odredba je mnogo jasnija i konkretnija jer direktno spominje prava osoba koje pripadaju manjinama pa i nacionalnim. Nakon drugog svjetskog rata, u Europi se zaštitom ljudskih prava i nacionalnih manjina, posebno, na međunarodnom planu bave Vijeće Europe i Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi (O.S.C.E.). Ova druga je vrlo efikasna na političkom i diplomatskom planu. Vijeće Europe je organizacija koja trenutačno okuplja 47 zemalja od kojih neke ni zemljopisno, ni politički a ni kulturološki ne pripadaju Europi. Tek nekoliko godina nakon okončanja drugog svjetskog rata, nakon osnivanja ove organizacije, u njenom je okrilju bio prisutan interes za zaštitom nacionalnih manjina. Posebice, u Savjetodavnoj skupštini dok je Ministarsko vijeće bilo osjetno protivno posvećivanju značajnije pažnje ovom pitanju. "Od 1949. godine, Povjerenstvo za pravna i administrativna pitanja Savjetodavne skupštine, u jednom svom izvješću inzistira na neophodnosti snažnije zaštite nacionalnih manjina. Isto Povjerenstvo, godinu dana kasnije ponovno pokušava privući pozornost Ministarskog vijeća i ukazati na neophodnost preispitivanja problema i potrebu za jačom zaštitom prava nacionalnih manjina u cilju jasnijeg definiranja prava ovih manjina. Pitanje je bilo postavljano u više navrata tijekom sljedećih godina posebice u izvješćima Strija (Struysa) i Lanunga (Lannung). Godine 1961. Skupština je usvojila na osnovi izvješća "Lannung" Preporuku broj 285 (1961) kojom se poziva Ministarsko vijeće da u jednom dodatnom protokolu Europskoj konvenciji o ljudskim pravima doda jednu odredbu koja bi bila inspirirana Člankom XXVII Pakta OUN-a o građanskim i političkim pravima, kojom bi se na-

16

Organizacija Ujedinjenih Naroda, Opća skupština, 1948.: Konvencija o prevenciji i suzbijanju zločina genocida, Članak II.

17

Organizacija Ujedinjenih Naroda, Opća skupština.: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.(stupio na snagu 1976.), Članak XXVII.

cionalnim manjinama garantirala prava koja nisu obuhvaćena (europskom op. a.) Konvencijom.¹⁸ Europska konvencija ima samo jedan članak koji spominje nacionalne manjine. On je posvećen osnovnom principu svih instrumenata koji se bave pravima čovjeka pa i nacionalnim manjinama. Radi se o principu zabrane diskriminacije gdje se kaže: "Uživanje prava i sloboda priznatih ovom Konvencijom, mora osiguravati, bez ikakve razlike zasnovane na spolu, rasi, boji, jeziku, vjeri, političkom ili nekom drugom stavu, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, pripadanju nekoj nacionalnoj manjini, bogatstvu, rođenju ili bilo kojoj drugoj situaciji."¹⁹ Neophodnost usvajanja posebnog instrumenta i mehanizma o zaštiti nacionalnih manjina, kako smo već istaknuli, nametala se već nakon Prvog svjetskog rata i strahota i užasa koje je on sobom donio. To sve nije bilo dovoljno da se steknu politički uvjeti da se na planu zaštite nacionalnih manjina učini nešto više. O tome se počelo razmišljati relativno kasno te se može reći da je " pitanje prava manjinskih grupa relativno mlado (...) Poznata je šutnja u kojoj su međunarodno i ustavno pravo držali ovo pitanje od završetka Drugog svjetskog rata dobronamjerno, vjerujući da će samo poštivanje osnovnih ljudskih prava osigurati slobodan razvoj pojedinaca i naroda."²⁰ Ili "tijekom jednog prilično dugog perioda, nakon kraja Drugog svjetskog rata, moglo bi se pomisliti – i pisati – da pitanje međunarodne zaštite manjina nije više aktualno. Zapravo, sustav zaštite koji je bio sagrađen u okrilju Društva naroda se urušio skupa s njim, i Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena od strane Opće skupštine Ujedinjenih naroda 1948. godine je ostala nijema na pitanje tretmana osoba koje pripadaju etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama."²¹

Očito je, da se o ovom pitanju u svijetu teško dolazilo do konsenzusa. Za razliku od prethodna dva, **treći period**, ako prihvatimo kronološku podjelu ženevskog profesora, Levrata je mnogo bogatiji, dinamičniji, plodonosniji i efikasniji. To je vrijeme, za koje je karakteristično, urušavanje istočnog vojno-političkog i ideološkog bloka, koji je bio suprotstavljen zapadnoj liberalnoj demokraciji, posebno u dijelu koji se odnosi na individualne slobode ljudi, građana. Naime, komunistička ideologija i politički sustavi zasnovani na njoj favorizirali su pripadnost socijalnoj klasi i slabili pripadnost drugim entitetima. Neznatno malo prostora bilo je ostavljeno za osjećaj pripadanja nacionalnoj manjini a nerijetko su i cijele nacije bile negirane. Nekada se pokušavalo kreirati neki neprirodnih nacionalni identitet kao što je su "sov-

18

Benoît-Rohmer, Florence, 1999.: *Les minorités, quels droits?* Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, str. 9.

19

Vijeće Europe, Konvencija o zaštiti prava čovjeka i osnovnih sloboda (stupila na snagu 1953.god.), Članak XIV.

20

Foucher, Pierre, 1998.: *Minorités et organisation structurele: Pourquoi cette question aujourd'hui?* Minorités et organisation de l'Etat, bruyant, Bruxelles, str. 15.

21

Capotorti, Francesco, 1991.: *Etude des droits de personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses Unies*, New York, str. 3, et linguistiques, Publications des Nations.

jetskim", "socijalističkim" ili "jugoslavenskim" identitetom. Na drugoj strani, sasvim suprotno, u periodu nakon Drugog svjetskog rata, zapadne demokracije su izgrađivale jedan drugačiji koncept zasnovan na individualnim ljudskim pravima i slobodama u kojem je individualizam bio zaštićen od državnog intervencionizma. Veliki broj zemalja Centralne europe i Balkana su se, u ovom periodu pripojile zapadnoeuropskom načinu razmišljanja o ovom pitanju. "Nacije Centralne europe imaju bogatu prošlost kada se radi o problematici nacionalnih manjina (...) Posebice Mađarska, radi toga, što ona ima mnogobrojne nacionalne zajednice izvan njenih državnih granica. Zbog toga je ona postala posebice aktivna u raznim međunarodnim organizacijama, što je vodilo k usvajanju jednog broja instrumenata koji se odnose na prava manjina, (...) Na Balkanu, trenutačno nije nađeno nikakvo prihvatljivo rješenje po pitanju manjina. S jedne strane, zbog toga što jedan broj zemalja te regije nisu demokratske. One samo načelno proklamiraju prava manjina bez ikakve primjene tih prava, zato u većini tih zemalja nisu pružena nikakva prava manjinama u smislu kako se o tome razmišlja u Europi. Njima se tamo negira i njihovo postojanje."²² Nemoguće je bilo što prigovoriti ovakvoj konstataciji, jer nam je poznato da su se izborne strategije i političke platforme i koncepcije zasnivale ne samo na namjernom i svjesnom kršenju osnovnih i kolektivnih ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, već i na tome da one ne postoje ili ako postoje da ih treba raseliti ili uništiti. I pored toga, na svjetskoj, globalnoj i europskoj razini došlo je do intenziviranja međunarodno pravnih i političkih aktivnosti. Vjerojatno, da su svjetski lideri ovog puta shvatili da svijetu prijeti eksplozija zla posebno kada se radi o zaštiti nacionalnih i drugih manjina. Tako je nakon prvog osnovnog obilježja koje se ogledalo u nestanku s političke scene sukoba ideološke, političke i vojne prirode u Europi i svijetu, pokrenuta intenzivna aktivnost na političkom i pravno normativnom planu. Ovdje se prije svega misli na usvajanje niza jako važnih dokumenata koji se bave zaštitom nacionalnih manjina kao što su: Zaključci C.S.C.E (kasnije O.S.C.E.) u Kopenhagenu, Deklaracije Opće skupštine OUN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Europe br. 1201, Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, i konačno kao vrhunac Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća europe kao rezultat višedesetljetnih težnji progresivne Europe.

Pokušaj definiranja pojma nacionalna manjina

Manjina u općem smislu je jedan entitet koji je u kvantitativnom ili brojčanom izrazu manji ili malobrojniji u odnosu na drugi entitet s kojim se

22

Levrat, Nicolas, 1998.: Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles, Minorités et organisation de l'Etat, Bruylant, Bruxelles, str. 69 i 70.

uspoređuje. Tako u društvenom smislu, sociološkom smislu, manjina je skupina ili zajednica ljudi čiji je broj dobrovoljnih pripadnika ili članova manji u odnosu na jednu ili više skupina ili zajednica koje su veće ili imaju veći broj dobrovoljnih pripadnika i koja je dominantna u odnosu na prethodnu. Ova dimenzija dominantnosti je uglavnom prepoznatljiva u političkom i drugom smislu, osim rasne dominacije manjine u prakticiranju apartheida i rasne segregacije u Južnoafričkoj Republici, gdje je bijela manjina vladala nad ogromnom crnačkom većinom te na Kosovu gdje je ogromna manjina nealbanaca vladala sa oko 90% Albanske populacije, teško je naći slučaj gdje je manjina privilegirana u odnosu na većinu. Uvijek se radi o obrnutoj situaciji osim u demokratskim društvima gdje je takav odnos sveden na maksimalno moguću jednakopravnost. Ako bi smo samo mehanički primijenili prethodnu definiciju manjine onda, bi riskirali da upadnemo u zamku pojednostavljanja, zbog toga, što bilo koja manjina u socijalnom, sociološkom i svakom drugom smislu nije samo jedan puki, prost odnos "malobrojnijeg i manjeg" i "brojnijeg i većeg". Manjina u društvenom smislu je jedna jako komplicirana pojava. Čine je živi i inteligentno misleći pojedinci, pa je otuda jako dinamična u svakom smislu. Kvalitativne osnove za osjećaj pripadanja jednoj skupini pa tako i manjini, mogu biti ideološke, kulturološke, političke, rasne (vizualne manjine), vjerske, jezične, etničke, a od nastanka nacija, i nacionalne ili neke druge naravi. Kada je riječ o kvantitativnoj dimenziji, manjina ne može biti sastavljena od jedne osobe ili manje grupe ljudi koja ne posjeduje odlike koje smo pobrojali kao kvalitativne. Skoro po pravilu sve su ove odlike izmiješane i prisutne kod jedne manjinske skupine s tim da se po jednoj ta skupina razlikuje od drugih. Ove skupine moraju posjedovati, manje-više, razvijenu organizacijsku strukturu i jasne elemente koji ih karakteriziraju, ono što ih čini specifičnim, osobnim i različitim od većine ili većinskog dijela društva koje, opet, ima svoje specifičnosti. Manjinska grupa mora imati vlastiti, manje više složen identitet i ne smije biti samo obična suma individua. Njeni dobrovoljni pripadnici moraju imati svijest o pripadanju toj manjini, oni moraju dijeliti jedan zajednički sustav vrijednosti. Manjina mora posjedovati svoju povijesnu svijest, imati viziju svog povijesnog postojanja u budućnosti. Jedna nacionalna manjina nije također jedan odlomak jedne nacije koji je stjecajem povijesnih okolnosti ostao izvan svog nacionalnog korpusa, svoje matične države i nacije. Ona je, živeći u svojoj aktualnoj državi, gdje ima status manjine, poprimila neke specifičnosti koje je razlikuju od svoje matične nacije. No to je jedna zanimljiva tema kojom se treba posebno pozabaviti.

Kao dio međunarodnog prava i prava čovjeka imaju svoju ideološku pozadinu. Njegov izvor je humanizam i čovječnost. Međutim u njemu je jako izražen dnevno-politički karakter kojim države štite svoje interese u svojim međunarodnim odnosima u tzv. "međunarodnoj zajednici". Zbog toga, mnogi na očigled jasni, jednostavni i razumljivi pojmovi postaju stvar ideoloških i političko-diplomatskih prijepora u proceduri međunarodnog pregovaranja te ponekad jedan takav dokument nema definicije njenog predmeta. Takav

slučaj je sa pojmom "nacionalna manjina". Međunarodna konvencija o sprječavanju torture, mučenju ili nehumanom i ponižavajućem tretmanu, te ona o prevenciji i suzbijanju zločina genocida, na primjer, manje više jasno definiraju predmet kojeg tretiraju. S Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina te definicije nema. Zemlje potpisnice se nisu uspjele dogovoriti i postići konsenzus oko jedinstvene definicije nacionalne manjine te je u Konvenciji niti nema. Ovdje se pribjeglo jednom "solomonskom" rješenju pa se dogovorilo da u svom zakonodavstvu svaka zemlja definira i odredi nacionalne manjine koje žive u njoj sukladno svojoj političkoj volji i potrebi. "Okvirna" konvencija je instrument različit od "normalne" konvencije radi toga što njene odredbe nisu direktno primjenjive u unutarnjem, nacionalnom pravu neke zemlje. Obaveza je, međutim, svake zemlje da ih primjeni u svom zakonodavstvu. Okvirna konvencija ne nosi u sebi definiciju, ali svaka od zemalja potpisnica definira svoje nacionalne manjine. Tako na primjer Austrija u svom instrumentu o ratifikaciji o tom kaže: Republika Austrija izjavljuje da pojam "nacionalna manjina" u smislu Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina podrazumijeva određene skupine koje ulaze u područje primjene Zakona o grupama i etničkim zajednicama i koje žive i koje tradicionalno imaju svoje mjesto boravka u regijama Republike Austrije, a koje čine austrijski državljani, koji imaju različit materinji jezik od njemačkog i koji imaju svoju vlastitu etničku kulturu.²³

U istom smislu ide i definicija Savezne Republike Njemačke o nacionalnim manjinama: "Okvirna konvencija ne sadrži nikakvu definiciju pojma nacionalna manjina, te je na državama pristupnicama da odrede na koje će se grupe ona odnositi nakon ratifikacije. U Saveznoj Republici Njemačkoj, nacionalnim manjinama se smatraju: Danci njemački državljani i pripadnici naroda Sorabi koji su njemački državljani. Okvirna konvencija će se također primjenjivati na etničke skupine koje tradicionalno žive u Njemačkoj kao što su Frisoni njemačkog državljanstva i Sinti i Romi njemački državljani."²⁴ U istoj formi su svoje nacionalne manjine definirale i ostale zemlje pristupnice Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.

Koja prava garantira Okvirna konvencija osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama?

Forma i struktura Okvirne konvencije je uobičajena i posjeduje sve elemente kao i ostali međunarodno-pravni dokumenti. Sadrži preambulu i 32 raspodijeljenih u pet poglavlja. U svom prvom poglavlju se, između ostalog navodi da zaštita nacionalnih manjina i osoba koje im pripadaju čine sastav-

23

<http://www.convention.coe.int/treaty/>

24

<http://www.convention.coe.int/treaty/>

ni dio međunarodne zaštite prava čovjeka. Dalje se naglašava princip da svaka osoba koja pripada jednoj nacionalnoj zajednici ima pravo slobodno izabrati želi li da bude tako tretirana ili ne, bez ikakvih negativnih posljedica po nju.²⁵ U svom drugom poglavlju, Konvencija nabraja obveze država pristupnica gdje se izrijekom navodi obveza garantiranja jednakosti i zabrane svake diskriminacije, ako je moguće, da usvoje adekvatne mjere u cilju jednakopravne i efikasne promocije osobama koje pripadaju nacionalnoj manjini u odnosu na one koji pripadaju većini, u svim područjima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života. Države koja je pristupila Konvenciji ima obvezu da poduzme adekvatne mjere koje omogućuju ovim osobama da očuvaju i razvijaju svoju kulturu i svoj identitet, vjeru, jezik, tradiciju, i kulturno nasljeđe te da se suzdrže od asimilacije protivno njihovoj volji. Osim toga, dužne su poduzeti sve mjere zaštite svih osoba koje mogu biti žrtve prijetnji ili akata diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja radi njihove etničke, kulturne, jezične ili vjerske pripadnosti. Pristupnice su dužne osigurati poštivanje prava na slobodno mirno okupljanje, udruživanje, izražavanje i slobodu mišljenja. Konvencija, nadalje obvezuje države pristupnice da priznaju pravo na izražavanje svoje vjere i uvjerenja te kreiranja vjerskih institucija, organizacija i udruga. Također, prava na slobodu izražavanja, slobodu stava, te prava da prima i objavljuje informacije i ideje na svom materinjem jeziku, da, bez zapreka osniva i koristi vlastite pisane medije u zakonskim okvirima, te radio i televiziju (kako da ih osniva tako i da koristi već postojeće, da slobodno i bez zapreka koristi svoj jezik. Važno je podcrtati da su pristupnice dužne omogućiti da se u odnosima između osoba koje pripadaju manjini i javne vlasti, koristi jezik manjine. Konvencija se također bavi nazivima mjesta, ulica i drugih topografskih oznaka u smisli da je država, pristupnica obavezna, ako ima dovoljno zahtjeva za tim, odobriti uporabu jezika manjine. Ni izobrazba nastavnog osoblja nije zaboravljena, kao ni pravo osnivanja školskih institucija ali ovo pravo ne povlači nikakvu obvezu države u financijskom smislu. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo učešća u javnom životu i poslovima. Jedna odredba Okvirne konvencije se čini posebno zanimljivom a radi se o tome da je pristupnica Konvenciji obvezuje da ne poduzima nikakve radnje i mjere na području gdje živi neka manjina a koja bi narušila demografsku sliku i time ugrozila njena prava i slobode. Ova odredba je jako nejasna i moguće ju je različito tumačiti. Države se također obvezuju da ne sprečavaju prekogranične kontakte pripadnicima manjine sa drugim osobama, a posebno s osobama iste etničke pripadnosti te njihovo učešće u radu nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija.

Treće poglavlje, određuje restrikciju u uživanju ovih prava pripadnicima nacionalnih manjina gdje se kaže da se sva ova prava ne mogu tumačiti kao takva a u korist jedne osobe koja se bavi aktivnostima koja su uperena protiv teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti zemlje u kojoj živi.

Mehanizam koji garantira i prati primjenu Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina

Četvrto poglavlje tretira mehanizam ili mehanizme za praćenje primjene ove Konvencije. Bez obzira što Okvirna konvencija štiti kolektivna prava osoba koje pripadaju nekoj nacionalnoj manjini, ona pripada grupi regionalnih, europskih instrumenata kojima se štite osnovna ljudska prava. Svi oni imaju svoje mehanizme kojima se garantira i prati primjena njihovih odredaba. U tom smislu je najefikasniji i najdjelotvorniji onaj koji prati Europsku konvenciju o ljudskim pravima jer se tu radi o sudskom mehanizmu. Ostali su mehanizmi uglavnom međunarodno-političke, koordinacijske naravi. Njihova sudbena dimenzija je skoro nikakva. Praćenje je osigurano instrumentima kao što su redovita izvješća, diskusije, zaključci koje rade nacionalni organi i organi organizacije Vijeća Europe. Otuda nam se čini da je francuski profesor međunarodnog i europskog prava koje se odnosi na prava čovjeka, Frederik Sudr (Frédéric Sudre) kad kaže: "Nikakva međunarodna zaštita ljudskih prava (niti onih manjinskih, u ostalom, ne može biti ozbiljno primijenjena ako ih ne prati odgovarajući pravni (pravosudni op.a.) mehanizam."²⁶ Kako je Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina jedan od instrumenata međunarodnog javnog prava, koje je, u principu, rezultat političke koordinacije između suverenih država kao subjekata međunarodnog prava i međunarodnih političkih odnosa, ona kao takva ne poznaje ni zakonodavca, ni sud, niti predviđa sankcije, niti ima uobičajenih metoda prisile koji su odlika unutaršnjeg, nacionalnog prava. Jedini tome približno sličan mehanizam, kako smo već spomenuli je onaj kojeg ima Europski sud za ljudska prava koji je službeni mehanizam kontrole u primjeni Europske konvencije o pravima čovjeka. Ni jedan drugi instrument nema takav mehanizam.

Tako ni Okvirna konvencija ne posjeduje nikakav sud niti ništa slično čime bi se nadzirala primjena i poštivanje prava koja su garantirana Okvirnom konvencijom. Organ ili tijelo koje je nadležno za to je Ministarski komitet Vijeća Europe koji ima svoj specijalizirani Savjetodavni odbor koji mu u tome pomaže. Okvirna konvencija, osim toga, predviđa da svaka država pristupnica mora, najdalje u roku od godinu dana od dana njenog stupanja na snagu, dostaviti izvješće koji sadrži detaljne informacije o njenim i drugim aktivnostima u cilju primjene Konvencije. Ovo izvješće se dostavlja Generalnom tajništvu koje ga prosljeđuje Ministarskom vijeću. Izvješća su glavni mehanizam kontrole kada je riječ o ovom međunarodnom instrumentu. Nakon svog prvog izvješća, pristupnice imaju obavezu periodično u principu svakih pet godina dostavljati izvješća sastavljena na osnovu precizno sastavljenog pisanog upitnika ili obrasca. Mimo ovog roka, Ministarski komitet ima pravo i može od neke zemlje zahtijevati njezino izvješće.

Izvješća, zaključci i preporuke su jedino "oružje" u "borbi" za zaštitu nacionalnih manjina. U principu, oni se publiciraju skupa sa mišljenjima Savjetodavnog odbora. Međutim kada izvješće prate zaključci i preporuke Ministarskog vijeća, mehanizam za praćenje primjene Okvirne konvencije postaje jačim i više obvezujućim a time i djelotvornijim.

Osim spomenutih službenih izvješća o stanju prava i zaštiti nacionalnih manjina, a koje dostavljaju vlade zemalja pristupnica, Savjetodavni odbor može pribavljati i druge informacije iz drugih izvora kao što su nevladine udruge i druge. Mogućnost da osoba, građanin, pripadnik jedne nacionalne manjine, može istupiti i obratiti se ovim organima u cilju zaštite svojih prava kao pripadnika neke nacionalne manjine, ne postoji. On ovdje nema kvalitete subjekta međunarodnog prava. Samo država, pristupnica tj. potpisnica može djelovati u ovom mehanizmu.

Na prvi pogled, ovaj međunarodni pravni instrument nema mnogo mogućnosti da prisili ili da jače utječe na neku državu kada je riječ o zaštiti nacionalnih manjina u njoj. Kada se napravi usporedba ovog mehanizma s mehanizmom kontrole koji je sadržan u Europskom sudu za prava čovjeka, onda se da zaključiti da je mehanizam Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina jako slab i neefikasan, tj. neučinkovit. To je slučaj, nažalost u cijeloj međunarodnoj zajednici i međunarodnom pravu uopće.

U cijeloj proceduri primjene prava i principa Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, najjači adut je "strah neke zemlje od osramoćenja na međunarodnom planu". Osim eventualnog narušavanja međunarodnog ugleda, dotična zemlja ništa više ne riskira kao posljedicu njenog nepoštivanja. Možda u najgorem slučaju, samo određeni stupanj međunarodne izolacije. Rijetki su slučajevi vanjske ekonomske, političke pa i vojne intervencije u slučaju teških uzastopnih kršenja prava nacionalnih manjina. Takvi slučajevi izlaze iz okvira međunarodne Okvirne konvencije o zaštiti prava nacionalnih manjina i ona ih ne predviđa. Otuda se nećemo time ni baviti.

Na kraju možemo zaključiti, da je međunarodno pravo pa i Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, rezultat međunarodne politike i sveg onog što ona donosi sobom. Međutim, unatoč nedostacima, stupanje na snagu ovog međunarodnog pravnog instrumenta ima ogroman značaj za zaštitu prava nacionalnih manjina i osoba koje joj pripadaju te ljudskih prava uopće.

Literatura

Benoît-Rohmer, Florence, 1999.: Les minorités, quels droits? Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg

Foucher, Pierre, 1998.: Minorités et organisation structurelle: Pourquoi cette question aujourd'hui? Minorités et organisation de l'Etat, Bruylant, Bruxelles

- Capotorti, Francesco, 1991.: Etude des droits de personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses, et linguistiques, Publications des nations Unies, New York
- Lalumière, Catherine, 1994.: Préface, Rousso-Lenoir, Fabienne.: Minorités et droits de l'homme: L'Europe et son double, Bruylant, Bruxelles, et L.G.D.J., Paris
- Levrat, Nicolas, 1998.: Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles, Minorités et organisation de l'Etat, Bruylant, Bruxelles
- Organizacija Ujedinjenih Naroda, Opća skupština, 1948.: Konvencija o prevenciji suzbijanju zločina genocida, Članak II
- Organizacija Ujedinjenih Naroda, Opća skupština., Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, 1966.(stupio na snagu 1976.), Članak XXVII
- Sudre, Frédéric, 1999.: Droit international et européen des droits de l'homme, 4eme édition, Presses Universitaires de France, Paris
- Tatalović, Siniša, 2003.: Etnički sukobi i europska sigurnost, Politička kultura, Zagreb
- United Nations, 1998.: Droits des minorités, Droits de l'homme, Fiche d'information n° 18 (revue 1), Printed at United Nations, Genève
- Verhoeven, Joe, 1997.: Les principales étapes de la protection internationale des minorités, N° spécial: La protection des minorités, (30) 177-203
- Vijeće Europe, Konvencija o zaštiti prava čovjeka i osnovnih sloboda (stupila na snagu 1953. god.), Članak XIV

Web cite

<http://www.convention.coe.int/treaty/>

<http://www.convention.coe.int/treaty/>

<http://www.humanrights.coe.int/Minorities/>

Summary

**Protection of national minorities within
the Council of Europe**

Complete positive international law which treats the protection of national minorities has its roots also in international treaties which had been made in different historical moments as a result of releasing military and political conflicts. Initially, these treated religious minorities. Such treaties are: The Peace of Westphalia of 1648, which ended the so-called Thirty Years' War, The Treaty of Kutchuk Kainardja of 1774 which regulates the protection of Christian minority in the Ottoman Empire, Congress of Berlin of 1878. In recent history, this is the result of coordination and agreements between states which deal with national minorities. Thus, The Congress of Vienna of 1815 deals with national minorities as subjects of international law. The League of

Nations pays special attention to national minorities, but due to its ephemeral significance, it wasn't successful. The establishment of the Council of Europe has prompted the awareness on the necessity of the protection of national minorities. Parliamentary Assembly gives special attention to this issue. In 1998 favourable conditions for the establishment of the Framework Convention for the Protection of National Minorities were created, which guarantees rights in the signatory states.

Keywords: national minorities, Council of Europe, international treaties, Framework Convention for the Protection of National Minorities