

Мр Сања Ђајић, асистент  
Правног факултета у Новом Саду

## ЗАШТИТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У ОКВИРУ САВЕТА ЕВРОПЕ: ОКВИРНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЗАШТИТУ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

*Сажетак:* Предмет овог рада је заштита националних мањина у оквиру Савета Европе. Пре него што је 1995. године усвојена Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, као први међународни уговор посебно посвећен овом питању, постојали су многи нацрти, резолуције и предлози како обезбедити заштиту мањина. Први предлог је био усвајање посебног протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, док је други био усвајање посебне конвенције. Поступајући по другом предлогу, донета је и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина. До децембра 2002. године 35 држава је постало обавезано овом Конвенцијом, укључујући и Југославију.

Творци Конвенције су се определили за концепт индивидуалних права, тако да су права и слободe предвиђене овим уговором поверене појединцима, а не мањини као групи. Ипак, појединци могу уживати права и слободe индивидуално и у заједници са осталима. Већина одредби је програмског карактера, што оставља широку дискрециону оцену државама чланицама у погледу тумачења и примене Конвенције. Сам текст Конвенције предвиђа да ће државе извршити њену имплементацију путем унутрашњих правних аката. У Конвенцији су посебно наведена она права и слободe која су од посебног значаја за очување, изражавање и развитак посебног идентитета мањина, попут права на одговарајуће образовање, права удруживања, верских права и слободe, и сл.

Један од главних недостатака Конвенције је што не садржи одређење појма националне мањине. Зато је велики број држава депоновао посебне декларације којима су дефинисале мањине или набројале групе које ће смат-

*рати мањинама ради примене Конвенције. Према томе, поље примене ће у великој мери зависити од једностраних тумачења. Ипак, упркос недостацима, Конвенција представља значајан допринос заштити мањина и развоју људских права.*

**Кључне речи:** националне мањине, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, људска права у Европи.

## Увод

Заштита људских права је један од основних циљева Савета Европе. Питање националних мањина је тако било предмет рада ове организације и пре него што је 1995. године усвојена Оквирна конвенција за заштиту националних мањина.<sup>1</sup> Парламентарна скупштина Савета Европе је већ у својој првој години постојања признала значај шире заштите мањинских група. Скупштина Савета Европе је 1961. године усвојила извештај Комитета за правна и административна питања према којем је требало увести посебну одредбу о заштити националних мањина у Протокол II уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода из 1950. године. Наиме, основни текст Конвенције, као ни Протокол I, нису садржале такву одредбу. Једини облик заштите је био обезбеђен посредно, путем чл. 14. Европске конвенције о заштити људских права. Члан 14. основног текста Конвенције представља тзв. “недискриминациону клаузулу”, која забрањује дискриминацију по више основа, укључујући и дискриминацију по основу етничке припадности и порекла. Препорука Скупштине бр. 285/1961 је садржала и предлог текста одредбе о заштити националних мањина у новом Протоколу уз Конвенцију.

Међутим, Комитет експерата није усвојио овај предлог. У време расправљања о нацрту новог члана, пред Европским судом правде је текао поступак у предмету *Belgium Linguistics Case*.<sup>2</sup> Комитет експерата је одложио расправу о новој одредби до коначне одлуке Суда. Неколико година касније, Комитет експерата је закључио да заштита националних мањина не захтева нове правнотехничке потезе, јер је

<sup>1</sup> *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS no. 157, отворена за потписивање у Стразбуру 1. фебруара 1995. године. Ступила је на снагу 1. фебруара 1998. године, по протеклу рока од месец дана од депоновања 12. ратификационог инструмента. До краја 2002. године коначну сагласност на обавезивање Конвенцијом је дало 35 држава, укључујући и Југославију. Савет Европе као датум југословенске ратификације наводи 11. мај 2001. године са обавезујућим дејством од 1. септембра 2001. године, од када се, на међународном плану, Југославија може сматрати пуноправном чланицом Оквирне конвенције. Закон о потврђивању Оквирне конвенције о заштити националних мањина је објављен у Сл. листу СРЈ – Међународни уговори, бр. 6/1998, од 4. децембра 1998. године.

<sup>2</sup> *Case “Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium” Commission v. Belgium* (Случај поводом одређених аспеката прописа о употреби језика у образовању у Белгији, Комисија против Белгије), Пресуда Европског суда за људска права од 23. јула 1968. године. О овом случају ће бити више речи касније.

довољно покривена постојећим нормативним оквирима Савета Европе. Тиме је одбијен предлог о увођењу посебне одредбе о заштити националних мањина.

Почетком 90-тих се поново актуелизује заштита националних мањина у оквиру Савета Европе. Парламентарна скупштина је усвојила низ резолуција истичући потребу доношења посебног протокола, који би био саставни део Европске конвенције о људским правима. Алтернативно решење виђено је у усвајању посебне конвенције.<sup>3</sup> Новембра 1992. године је усвојена Европска повеља о регионалним и мањинским језицима. Иако је њено доношење свакако представљало напредак, њено поље примене је ограничено јер се односи само на један аспект правне заштите националних мањина. Комитет за људска права у оквиру Савета Европе је добио задатак да са правног и политичког становишта изнесе предлоге могуће заштите националних мањина у систему Савета Европе, имајући у виду постојеће успехе и рад Конференције за европску безбедност и сарадњу (КЕБС, данашњи ОЕБС) и Уједињених нација. Већ 1993. године је основан Комитет за заштиту националних мањина под окриљем Комитета за људска права, који је предложио листу основних правних стандарда за заштиту националних мањина. Предлози су укључивали и различите форме у којима се ови правни стандарди могу изложити, а били су резултат анализе неколико различитих предлога и текстова, било међународних, попут предлога Венецијанске комисије, било националних, попут предлога владе Аустрије. Један од проблема са којим су се суочили у свом раду је била несасгласност око значења термина “национална мањина”.

Након састанка шефова држава и влада у Бечу 1993. године,<sup>4</sup> на којем је донет конкретан предлог о доношењу посебне конвенције за заштиту националних мањина, формиран је нови Комитет за заштиту националних мањина (САНМИН). Овим опредељењем се одустало од доношења посебног Протокола уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода.<sup>5</sup> Иако је Комитет министара Савета Европе задужио Комитет за заштиту националних мањина, састављен од националних експерата у овој области, да изради нацрт текста будуће конвенције, у његовом раду су учествовали и представници Комитета за људска права, Савета за културну сарадњу, Комитета за мас медије и Комисије за демократију и право. Такође су учествовали и представници ОЕБС-а и Европске комисије као посматрачи. Октобра 1994. године Комитет за заштиту националних мањина је

<sup>3</sup> Издвојићемо значајније резолуције: Препорука бр. 1134 (1990), која садржи листу основних начела заштите националних мањина, као и Препорука бр. 1201 (1993) којом се иницира доношење међународних инструмената о мањинским језицима и посебног протокола за заштиту националних мањина уз Европску конвенцију, којим би се обезбедила ефикасна судска заштита пред Европским судом за људска права. Ова Препорука је усвојена непосредно пре Бечког самита шефова држава и влада о питању националних мањина.

<sup>4</sup> Састанак је одржан 9. новембра 1993. године. Његов значај је не само у чињеници да је иницирано доношење Конвенције за заштиту мањина, већ и због тога што је на овом састанку донета *Декларација и план акције о сузбијању расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције*. – Текст Декларације је преузет из: М. Митић, *Националне мањине*, Сл. лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 328.

<sup>5</sup> Када је Парламентарна скупштина у својој Препоруци бр. 1201 (1993) предложила доношење Протокола за заштиту националних мањина, истовремено је поднела и предлог текста будућег Протокола, који се разликује од текста Оквирне конвенције.

поднео коначну верзију нарцта Конвенције о заштити националних мањина Комитету министара Савета Европе. Већ новембра 1994. године је Комитет министара усвојио текст ове Конвенције и проследио је Парламентарној скупштини Савета Европе, која је овај међународни уговор усвојила и отворила за потписивање 1. фебруара 1995. године.

### **Значај доношења Оквирне конвенције за заштиту националних мањина**

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина из 1995. године је први међународни уговор који је посебно посвећен заштити националних мањина. Иако постоје многобројни уговори о заштити људских права, одредбе о заштити мањина које се тамо налазе су или на нивоу недискриминационих клаузула,<sup>6</sup> или у оквиру појединих права и слобода. Међутим, начин њиховог остваривања је увек подвргнут основном режиму остваривања и заштите, без обзира на специфичности које она има у односу на друге врсте права и слобода. Оквирна конвенција садржи правне стандарде, што је разликује од низа других докумената донетих у европским оквирима, који су искључиво политичког карактера.

Са друге стране, сличност коју Конвенција има са политичким документима сличних циљева, је да је основни тон Конвенције програмски, односно да се њоме постављају циљеви које ће државе остварити. Подела на обавезе средства и обавезе циља је призната међународним правом. Недостатак који прати обавезе циља, и то управо како је то прихваћено у Конвенцији, је да се државама оставља широка дискрециона оцена око начина њиховог остварења. Стандарди који су постављени Конвенцијом само одређују границе у којима се државе могу кретати приликом остваривања ових циљева. Други недостатак обавеза циља и програмски формулисаних одредби је што се оне не могу непосредно применити у унутрашњем правном поретку, већ је за њихову примену нужно донети акт имплементације, односно закон или подзаконски акт, без обзира каквом правном систему припада држава уговорница. Реч је о значајном уступку који је учињен у корист дискреционих овлашћења државе, а на штету унификоване примене Конвенције.

Проблем који је пратио рад Комитета за националне мањине од почетка његовог рада није био решен ни до усвајања коначног текста. Наиме, до краја се није постигао консензус око појма “национална мањина”, тако да је ова дефиниција потпуно изостала. Чини се да по овом питању није било сагласности међу европским државама, без обзира на сличности у политичким циљевима и правним традицијама.

---

<sup>6</sup> Заштита на нивоу недискриминационих клаузула значи да је забрањена дискриминација по основу етничке припадности, језика, вероисповести и сл., али не омогућава, на пример, позитивну дискриминацију, нити остварење права националних мањина као колективних права.

## Структура Конвенције и преглед основних решења

Основни циљ ове Конвенције је истоветан циљевима свих осталих међународних уговора који се доносе у оквиру Савета Европе: унапређење и заштита људских права. Она је отворена како за државе чланице Савета Европе, тако и за државе нечланице. Захваљујући оваквом решењу Југославија је била у могућности да ратификује овај уговор.<sup>7</sup>

Творци Конвенције су се определили за концепт индивидуалних права припадника националних мањина, искључујући колективна права. Према овом концепту носиоци права су припадници мањина, а не мањине као такве. Већ у основном приступу се види разлика између Оквирне конвенције и предлога додатног Протокола уз Европску конвенцију, који предвиђа и колективна права националних мањина.<sup>8</sup> Друга основна разлика између ова два текста је што Оквирна конвенција не садржи дефиницију националних мањина,<sup>9</sup> док предлог додатног Протокола нормира овај појам.<sup>10</sup> Последица изостављања одређења појма националних мањина из Оквирне конвенције је велики број декларација држава уговорница којима су оне једнострано одредиле овај појам или само набројале оне мањине којима ће пружити заштиту предвиђену Конвенцијом.

Преамбула Конвенције упућује на друге међународне организације и инструменте о заштити права националних мањина покушавајући тиме да се постави у систем целокупне међународне заштите. Посебно место су у овом делу текста нашле Уједињене нације и Организација за европску безбедност и сарадњу због постојећих механизма мањинске заштите које ови системи познају. Као и у случају свих осталих међународних уговора, и овде преамбула наводи циљеве који се желе постићи: ефикасна заштита националних мањина и права и слобода припадника националних мањина у светлу поштовања начела плуралистичког демократског друштва и поштовања етничког, културног, језичког и верског идентитета припадника националних мањина. Посебно је вредна пажње одредба

<sup>7</sup> Сл. лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 6/1998, од 4. децембра 1998. године.

<sup>8</sup> Предлог додатног Протокола уз Конвенцију предвиђа:

У областима у којима су у већини, лица која припадају националној мањини имају право да располажу одговарајућим локалним или аутономним управама или имају право на специјалан статус, што одговара специфичном историјском и територијалном положају, а у складу са националним законодавством државе.

<sup>9</sup> Дефинисање овог појма је врло често било препрека многим напорима да се питање мањина регулише. – М. Shaw, "The Definition of Minorities in International Law", 20 *Isreal Yearbook of Human Rights* 13 (1991).

<sup>10</sup> Предлог додатног Протокола уз Конвенцију предвиђа:

У сврху ове Конвенције, израз "национална мањина" означава групу лица у једној држави која:

- a) пребивају на територији те државе и њени су држављани;
- b) одржавају са том државом солидне и дуготрајне везе;
- c) показују специфичне етничке, културне, верске или језичке карактеристике;
- d) заступљена су у довољном броју, при чему су још увек малобројнија од осталог становништва те државе или једне области те државе;
- e) подстакнута су жељом да заједно очувају оно што чини њихов заједнички идентитет, посебно њихову културу, традиције, веру или језик.

преамбуле која се односи на националну имплементацију Конвенције, која ће се нужно извршити путем законодавних мера и званичне државне политике искључивши тиме непосредну примењивост ове Конвенције чак у оним правним системима у којима би, да не постоји ова одредба, таква примена била не само могућа, већ и обавезна.

Већ на самом почетку је поновљено опредељење изнето у преамбули: заштита мањина у овој Конвенцији је део ширег међународноправног система заштите. Сваки припадник мањине има право да одлучи да ли ће се изјашњавати као њен припадник, односно да ли жели да искористи заштиту коју му може гарантовати Конвенција. Као што је већ напоменуто, права припадају припадницима мањине, а не самој мањини као посебном ентитету. Иако чл. 3. говори о могућности да се ова права користе како индивидуално тако и у заједници са другима,<sup>11</sup> то још увек ова права не чини колективним правима.

Највећи број одредби оперативног дела Конвенције је, као што је напоменуто, програмског карактера који за државе установљава обавезе циља које ће оне остварити путем аката владе и парламента. Тако државе уговорнице имају обавезу да донесу мере којима ће промовисати и обезбедити право на различитост и заштиту идентитета, забранити дискриминацију по основу етничког порекла, као и што ће донети мере којима се спречава принудна асимилација. Иако Конвенција посебно наводи језик, културу, вероисповест и традицију као елементе идентитета националних мањина, то не значи да ако неку мањинску групу одликују разлике у овим елементима у односу на већину, да то нужно доводи до стварања нове националне мањине.<sup>12</sup> Посебним мерама ће државе обезбедити толеранцију и стимулирати мултикултуралност друштва, нарочито у сфери културе, образовања и средстава јавног информисања, као и што су државе дужне да заштите припаднике мањина од могућих напада и провокација због њиховог етничког порекла, вероисповести и језика. Државе су дужне да обезбеде неометано учешће припадника националних мањина у економском, културном, друштвеном и јавном животу државе, нарочито у погледу оних питања за која су непосредно заинтересовани.<sup>13</sup> У

<sup>11</sup> Став 2, члана 3 Оквирне конвенције гласи: “Припадници националних мањина могу уживати права и слободе која проистичу из начела обухваћених Конвенцијом, појединачно или у заједници са другим. “ Начин коришћења права индивидуално одређених је сличан и у чл. 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године. И у овом случају аутори говоре о индивидуалним, а не колективним правима. Члан 3. Оквирне конвенције је ипак напредак у односу на формулацију предвидјену чл. 27, који на негативан начин формулише права припадника мањина (“неће им бити ускраћена права”), и који се односи само на културу, вероисповест и језик. – в. D. McGoldrick, “Canadian Indians, Cultural Rights and the Human Rights Committee”, 40 *International and Comparative Law Review* 658 (1991), str. 658.

<sup>12</sup> Што је у складу са извештајем Конференције за безбедност и сарадњу у Европи из 1991. године. - *Report of the CSCE meeting of experts*, Ženeva 1991, одељак II, параграф 4.

<sup>13</sup> Творци Оквирне конвенције нису прихватили решење предвидјено чланом 11. предлога Додатног протокола, које говори о праву националне мањине на одговарајућу локалну или аутономну власт или специјални статус, већ су се определили за индивидуално право припадника националних мањина на активно учешће у јавним пословима који се њих тичу. Ова формулација не укључује облике локалне власти (што је посебно нагласила Европска комисија за демократију и право у Мишљењу уз чл. 11. предлога Додатног Протокола) – в. М. Митић, нав. дело, стр. 354.

ову сврху су предложене и одговарајуће мере које државе нису дужне да прихвате, али које служе као модели за остваривање права на учешће у јавном животу: консултације са представницима мањина приликом доношења законских и административних мера које су од значаја за њихов положај, учешће мањина у локалним и регионалним развојним плановима, различити облици саодлучивања по питањима од значаја за мањине, као и њихово учешће у органима локалне власти. Ова обавеза укључује и забрану мешања у успостављање односа припадника националних мањина са државом матицом, као и њихову активност у оквиру невладиних организација. Ова одредба, заједно са гарантованим правом окупљања и удруживања, покрива све аспекте повезивања припадника мањина како у земљи тако и иностранству. Посебно је установљена забрана државама да уведе мере које би могле довести до промене регионалне структуре становништва која утиче на сразмеру националних мањина у том региону, ако су те мере усмерене на осујећење уживања права предвиђених овом Конвенцијом.

Једна група одредби се односи на права и слободе националних мањина чије уживање су државе уговорнице дужне да обезбеде. Творци овог међународног инструмента су се определили за конкретна права и слободе која су сматрали посебно значајним за остварење ефикасне заштите идентитета мањина. У овој групи права се налазе: право на једнакост и забрана дискриминације, слобода вероисповести, слобода изражавања и мишљења, слобода окупљања и удруживања, право на употребу личног имена на свом језику, право на употребу свог језика, једнакост пред законом и право на једнаку правну заштиту и право на образовање. Реч је о избору круга права и слобода из корпуса грађанских, политичких, културних и социјалних права и слобода, која су гарантована и другим међународним инструментима и чије је уживање, бар у домену мањинске заштите, обезбеђено недискриминационим клаузулама. Чињеница да су аутори текста Конвенције изабрали одређени круг права и слобода је значајно јер се тиме идентификује онај део корпуса људских права који је од посебне важности за мањинску заштиту.

Право на једнакост је овде нормирано првенствено као негативна обавеза државе да не дискриминише по основу припадности националној мањини и да у ту сврху обезбеди једнакост пред законом и једнаку правну заштиту. Занимљиво је да ова одредба не прописује нити разрађује концепт позитивне дискриминације, што је, на пример, случај са Конвенцијом УН о елиминацији свих облика расне дискриминације из 1966. године.<sup>14</sup> Међутим, позитивна дискриминација, иако није наложена, није искључена нити забрањена, што се може закључити на основу две формулације чл. 4.: користи се термин “стварна једнакост”, што оставља државама слободу да се одреде између различитих начина остварења једнакости (једнак третман, једнакост у резултатима, једнаке могућности) и тако одаберу и позитивну дискриминацију као начин остварења стварне једнакости. Такође, посебно се на-

<sup>14</sup> *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 1966, 660 UNTS 195, ступила на снагу 4. јануара 1969. Југославија је ратификовала ову Конвенцију 1967. године (Сл. Лист СФРЈ-Међународни уговори, бр. 6/1967).

води да мере које служе за остварење стварне једнакости неће се сматрати супротним овој Конвенцији.

Слобода вероисповести укључује и слободу оснивања верских установа, организација и удружења. Како слобода вероисповести постоји за све грађане, па у том контексту и за припаднике националних мањина без разлике, посебно је наглашен значај могућности оснивања посебних верских институција.

Слобода мишљења и изражавања је гарантована у општем контексту заштите људских права и припадницима националних мањина, што уз недискриминациону клаузулу значи да им се не може ограничити или ускратити ова слобода због мањинске припадности. Међутим, на овом месту се посебно наглашава слобода пријема и размене информација на језику националне мањине, што је специфична гаранција која се не налази у основним текстовима о заштити људских права. Гарантује се и адекватна заступљеност у коришћењу средстава јавног информисања, као и право мањина да оснивају сопствене медијске куће, уз могућност општих недискриминаторних мера које може поставити јавни поредак.

Право на употребу језика и писма, као и право на коришћење личног имена израженог на језику националне мањине, означава право на њихово коришћење у приватној и јавној сфери. Конвенција идентификује неколико посебних околности у којима је посебно значајно обезбедити адекватно коришћење ових права: приликом хапшења, у обраћању административним органима,<sup>15</sup> приликом исписивања имена улица, места и других топографских индикација. Осим права на коришћење личног имена израженог на језику националне мањине, уз могућност додатних модалитета (транскрипција) предвиђених националним прописима, и приликом хапшења, када је нужно обезбедити бесплатног преводиоца ако је то потребно, коришћење осталих права из ове групе је условљено постојањем значајног броја припадника одређене националне мањине на једном подручју.

Право на образовање припадника националних мањина је у корелацији са обавезом држава која, у делу који је програмског карактера, налаже јачање културе и идентитета како мањине, тако и већине, у циљу узајамног прихватања и разумевања. Државе имају обавезу да обезбеде неометан приступ уџбеницима ради образовања на језику националне мањине, као и одговарајућу обуку наставника. Циљ ове одредбе је да се створе једнаке могућности у приступу образовању припадницима националне мањине и већине. Поред ове позитивне обавезе, државе су дужне да омогуће, односно да не ометају оснивање приватних образовних институција намењених образовању припадника националних мањина на њиховом језику и по програму који је њима прилагођен, док је право на учење матерњег језика посебно наглашено. Конвенција ипак полази од целовитости образовног

<sup>15</sup> Конвенција не предвиђа ово право за обраћање, на пример, законодавним и судским органима. Међутим, гаранције које су предвиђене општим оквирима заштите људских права, попут заштите телесног и психичког интегритета у казненом поступку, односно права на правично суђење, обухватају право на преводиоца и тумача током целог поступка. Ово право се не односи само на припаднике мањина, већ и на странце, тако да је обраћање судским органима, односно обавеза државе да приликом лишења слободе лицу јасно саопшти разлоге хапшења, покривена општим стандардима заштите људских права.



система и допушта државама да захтевају од таквих институција испуњење минималних стандарда које конкретан систем тражи, као, на пример, у области основног образовања, у погледу квалификације наставника, итд. Када се ови услови испуне, држава не сме додатно условљавати или онемогућавати оснивање и рад ових образовних установа. Обавеза је негативног карактера, јер не установљава никакве финансијске обавезе за државу, пошто се ова одредба односи искључиво на приватне установе. Наравно, држава је слободна да посебне образовне установе и програме укључи у систем јавног образовања те их на тај начин и финансира.

У последњој групи одредби диспозитивног дела се налазе ограничења за остваривање ових права, попут обавезе припадника националних мањина да поштују унутрашњи правни систем и јавни поредак државе уговорнице. Ова одредба не значи да држава може унутрашњим правом искључити или ограничити примену Конвенције супротно њеним циљевима, што је јасно и према правилима међународног уговорног права која се овде могу применити, тачније члану 27. Бечке конвенције о уговорном праву из 1969. године. Такође, Конвенција се неће извршавати противно начелима међународног права, нарочито оних која се односе на заштиту територијалног интегритета и независности држава чланица. Посебном клаузулом, која представља типичну модел-одредбу уговора о заштити људских права, одређује се хијерархијски однос са другим уговорима према преференцијалном принципу: ако се могу применити у исто време Конвенција и неки други међународни уговор, предност ће се дати оном уговору који установљава бољи положај припадницима мањине. Једини изузетак представља Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода из 1950. године којој ће увек бити гарантован приоритет.

### **Резерве, декларације и ограничења**

Правила уговорног права допуштају низ мера којима држава може једнострано изменити уговорни режим који се на њу примењује. Члан 19. Оквирне конвенције једном општом формулацијом допушта она ограничења која су у складу са међународним стандардима заштите људских права. Такође, члан 30. допушта декларације којима се може ограничити територијална примена Конвенције. Не постоји посебна одредба о допуштености резерви, што значи да се примењују општа правила међународног права о начину улагања и дејства резерви на међународне уговоре.

Велики број држава чланица Конвенције је депоновао декларације и резерве на ову Конвенцију. Имајући у виду да Конвенција не дефинише националне мањине, разумљиво је зашто се овај појам често појављује као предмет унилатералних декларација. На основу садржаја декларација државе се могу поделити у неколико група. У првој се налазе оне које су набројале групације којима ће као националним мањинама обезбедити заштиту предвиђену Конвенцијом. У овој

групи се налазе Данска,<sup>16</sup> Немачка,<sup>17</sup> Словенија<sup>18</sup> и Шведска.<sup>19</sup> У другој групи су државе које су понудиле критеријуме за дефинисање националних мањина. Естонија тако дефинише мањине као оне групе које се од већине разликују по својим етничким, културним, верским или језичким особеностима, који имају пребивалиште на територији Естоније и који са њом имају дуготрајне и чврсте везе, са жељом да очувају своју културну традицију, религију или језик као основ свога идентитета.<sup>20</sup> Швајцарска садржи слично одређење мањина, уз разлику да захтева везу држављанства уместо пребивалишта, бројчану инфериорну у односу на целокупно становништво државе или кантона. Аустрија одређује мањине већ по чињеници да је реч о домаћим држављанима посебне етно културе, чији матерњи језик није немачки, и који традиционално живе на територији Аустрије. Друге државе, попут Белгије, задржавају право на накнадно одређење појма националне мањине од стране надлежних домаћих органа, или упућују на значење овог појма како је уређено унутрашњим правом: Македонија националне мањине, у смислу ове Конвенције, изједначава са термином “националности” како су одређене у уставном тексту, те наводи албанску, турску, влашку, ромску и српску мањину. Лихтенштајн, Луксембург и Малта у својим декларацијама констатују да у овим државама не постоје националне мањине у смислу ове Конвенције, али да је ратификују из солидарности и ради подршке Конвенцији.

Постоји уочљива разлика између два основна опредељења држава чланица о карактеру везе између припадника националних мањина и државе. Једна група држава, попут Аустрије, Естоније, Немачке, Швајцарске и Пољске, инсистира на вези држављанства. Русија је у својој декларацији, која више личи на протест, оспорила могућност државама да само својим држављанима, који су припадници националних мањина, обезбеде овакву заштиту, због опасности да би неким лицима могла бити ускраћена заштита ако би она била арбитрерно лишена држављанства. Остале државе не постављају овај услов или се, попут Словеније и Естоније, задовољавају пребивалиштем као довољним условом за пружање мањинске заштите.

Низ осталих декларација и резерви се односи на додатна ограничења у погледу заштите националне безбедности и територијалног интегритета (Азербејџан и Бугарска), односно посебне примене домаћих прописа (Белгија). Белгија предност даје домаћем законодавству о употреби језика у регионима. Југославија је

<sup>16</sup> Данска наводи само немачку мањину у Јужном Јутланду – Декларација депонована 22. септембра 1998. године.

<sup>17</sup> Немачка у својој Декларацији посебно подвлачи обавезу држава уговорница да одреде групе које ће имати статус националних мањина у смислу ове Конвенције, што није у потпуности у складу са текстом Конвенције. Немачка тако у националне мањине укључује домаће држављане који су данског, лужичког, фризијског, синтског и ромског етничког порекла.

<sup>18</sup> Словенија припаднике аутохтоне италијанске и мађарске мањине, као и Роме који живе у Словенији, сматра националним мањинама у смислу ове Конвенције.

<sup>19</sup> Шведска наводи следеће мањине: Сами, Финци, *Tornedalers*, Роми и Јевреји.

<sup>20</sup> Формулација декларације Естоније је иста као и дефиниција националних мањина у предлогу Додатног протокола за заштиту националних мањина уз Европску конвенцију.

чланица ове Конвенције која није уложила резерву, нити је депоновала било какву декларацију.

### Надзорни механизми и пракса

Контрола имплементације Конвенције је поверена Комитету министара Савета Европе коме су државе дужне да након годину дана од давања сагласности поднесу извештај о предузетим мерама. Имајући у виду карактер обавеза, које се у највећој мери испуњавају управо доношењем унутрашњих прописа, јасан је значај система извештаја као мере контроле. Након првобитног извештаја државе су и даље дужне да подносе периодичне извештаје о којима ће одлучивати Комитет уз помоћ саветодавног одбора. За разлику од једног броја међународних уговора о заштити људских права, ова Конвенција не предвиђа могућност индивидуалних представки против државе због неиспуњавања обавеза предвиђених уговорима.

Недостатак одређења да се ово питање регулише посебном конвенцијом, а не додатним протоколом уз Европску конвенцију, видљив је управо у области надзора. Да је донет посебан протокол надзор над његовим извршењем био би поверен Европском суду за људска права уз могућност оштећених појединаца да непосредно покрену међународни поступак против одговорне државе. Садашње решење изоставља појединца као учесника у контроли извршења Конвенције.

Како је то већ напоменуто, пракса Европског суда за људска права познаје случајеве у којима је предмет била заштита националних мањина. Иако у целокупној пракси таквих случајева није било много, то не умањује њихов значај. Заштита индивидуалних права припадника мањина се у постојећем систему обезбеђује преко недискриминационе клаузуле из чл. 14. који може бити прекршен тек уколико се установи и кршење неког од “самосталних” права и слобода. Овде ћемо навести два таква примера из судске праксе. *Belgium Linguistic Case* је један од првих случајева који се јавио пред овим Судом. Тужиоци су живели у областима означеним као холандско говорно подручје. Систем образовања и језик који се користи у школама се одређује према означеном говорном подручју, уз изузетак области Брисела, где постоји могућност избора између француског и холандског језика. Тако, на пример, област Гента је холандско говорно подручје у којем се настава одржава на холандском језику и на истом језику се издају дипломе. Тужиоци, чији је језик био француски, сматрали су да им је због овога ускраћено одговарајуће образовање и да су због тога дискриминисани у поређењу са становницима који користе холандски језик у областима холандског говорног подручја. Иако имају могућност да се школују на француском језику у приватним школама или у другим областима у Белгији, пре свега у Бриселу (образовна емиграција), таква одлука неминовно доводи до већих финансијских оптерећења, нарочито имајући у виду да је основно образовање обавезно. Одлука државе да одреди језик за одређено подручје се начелно заснива на претпоставци да тај језик представља језик већине, али је без утицаја на одлуку колика је мањина заступљена у тој области, односно без утицаја је и нумеричка промена заступљености мањине. Суд

је установио да Белгија није одговорна за кршење права на образовање нити дискриминацију на основу језика. Према мишљењу Суда, држава има право да рационално организује свој образовни систем, тако да није дужна увек обезбедити образовање на матерњем језику. Она га не сме спречавати нити забрањивати, али ако се јаве потешкоће, финансијске или друге природе, мера коју је држава предузела, у виду одређивања области за образовање на одређеном језику, и даље је пропорционална циљу који се жели постићи. Рационална организација система јавног образовања неће представљати повреду права на образовање, чак и ако је последица стварна неравноправност у потешкоћама припадника мањина да остваре образовање на матерњем језику. Јавни интерес државе, изражен у рационалној алокацији јавних прихода, представља допуштен основ за изузеће државе од обавезе да сваком обезбеди образовање на матерњем језику. Суд је нашао да је Белгија одговорна само по једном основу тужбеног захтева. Радило се о условима за пријем деце у школе других области, пошто се дискриминација по основу боравишта није могла образложити јавним интересом, нарочито зато што је за последицу имала неоправдану неједнакост у приступу образовним институцијама.

У једном случају из новије праксе пред Европским судом се поново поставило питање заштите мањинских група путем забране о дискриминацији. У случају *Hoffmann v. Austria*,<sup>21</sup> Европски суд је нашао да је национални суд, приликом доношења одлуке о старању над децом након развода родитеља, у обзир узео и вероисповест родитеља. Сама чињеница да је мајка била Јеховин сведок, за аустријски суд је била отежавајућа околност: суд је нашао да би због тога деца била ближа мањинској верској групи, што би им отежало развој и друштвени живот. Европски суд допушта држави да одлучује о низу фактора који одређују шта је у најбољем интересу детета, укључујући и начин живота родитеља. Међутим, ни тада не може поступати на основу недоказаних претпоставки. Европски суд је закључио да је припадништво верској мањини било дискриминишући фактор приликом одлучивања о родитељским правима.

Пракса Европског суда за људска права показује да је дискриминација у погледу уживања неког од права недопуштена. Недискриминациона клаузула је са једне стране шири од уобичајеног концепта мањинске заштите, али са друге не обезбеђује остале могуће облике заштите, попут позитивне дискриминације. Предности овог система су више у постојању ефикасног судског механизма, него у материјалноправним решењима.

### Закључак

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина је правни инструмент којим се на системски начин покушало прићи овом значајном и врло осетљивом питању. Њене предности су у томе што су идентификована и заштићена индивидуална права значајна за припаднике мањина, попут права на образовање, удружи-

<sup>21</sup> Пресуда Европског суда за људска права од 23. јуна 1993. године.

вање и једнакост. Са друге стране, недостаци су што су државама остављена широка дискрециона овлашћења у погледу начина њене имплементације и тумачења. Такође, опредељење да се контрола мањинске заштите не повери Европском суду за заштиту људских права је недостатак делимично надокнађен праксом самог суда у оној мери у којој правни оквири то овом Суду дозвољавају. Ипак, не треба заборавити да је реч о првом међународном уговору који је искључиво посвећен овом питању и који је донет након великог броја политичких али правно необавезујућих докумената. То је и највећи успех ове Конвенције.

*Sanja Djajić, LL. M.*  
*Assistant at the School of Law in Novi Sad*

## **NATIONAL MINORITIES PROTECTION WITHIN THE COUNCIL OF EUROPE: THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES**

### **Abstract**

This article focuses on the national minority protection within the system of the Council of Europe. Before the Framework Convention for the Protection of National Minorities, as the first international convention in this field, was adopted in 1995, there had been many drafts, resolutions and legal concepts as attempts to provide and ensure minority protection. The first option was to adopt a new protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the second was to draft a new and independent international agreement. In the end it was the latter option which was followed. As of December 2002 there have been 35 member states to this Convention including Yugoslavia.

The Convention adopted individual rights approach, so that rights and freedoms are vested in individuals and not in the minority as a group. However, persons belonging to national minorities may exercise the rights and enjoy the freedoms individually as well as in community with others. Most of the provisions are program-oriented, which leaves a wide margin of appreciation to states when applying this Convention. The Convention itself provides that member states need to implement this instrument through a set of legislative measures and appropriate governmental policies. The Convention also specifically deals with the rights and freedoms important for the members of a national

minority to express, preserve and develop their identity, such as the right to adequate education, right to form associations, religious freedoms, etc.

One of the main disadvantages of this Conventions is that it failed to provide a definition of national minorities. This is why a number of states deposited declarations in which they either defined minorities themselves or enumerated those they intend to protect. Therefore, the scope of this Convention highly depends on unilateral interpretations. However, despite few shortcomings of this Convention, it still represents an important contribution to the protection of national minorities and international human rights law.