

Dr. sc. Vesna KAZAZIĆ, docent, Pravni fakultet, Mostar

PRAVA MANJINA

*"Niti jedna demokracija ne može opstati
dugo, ako kao osnovu vlastitoga postojanja
ne prihvća priznavanje prava manjina."*

Franklin D. Roosevelt, 1938.

Sažetak

U ovom radu razmatra se problem koji je star koliko i ljudska povijest, a to su prava manjina.

Autorica daje historijski pregled toga razvitka prije i poslije formiranja Organizacije ujedinjenih naroda, te ukazuje na buduće pravce aktivnosti.

I.

Povijest čovječanstva je povijest borbe za ideju ljudskih prava koja potječu od shvaćanja o urođenom dostojanstvu iz kojeg ta prava proistječu. Ta ideja počiva na načelu nediskriminacije za uživanje svih prava.

Jedan je od temeljnih ciljeva Organizacije ujedinjenih naroda, proklamiran u Povelji te organizacije, promocija i poticanje poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, spol, jezik i vjeru.

Države, članice UN, obvezale su se da će poduzeti zajedničke i odvojene akcije kako bi unaprijedile i ohrabrine opće poštovanje i pažnju za ljudska prava i temeljne slobode za sve, bez diskriminacije.

S obzirom na broj članica svjetske organizacije, sadržinu odluka u pogledu ljudskih prava, koje je ta organizacija usvojila, kao i akcije koje je u skladu s Poveljom i drugim brojnim aktima poduzimala, pa i s obzirom na činjenicu da jačanje međunarodnopravne zaštite prava čovjeka očigledno predstavlja zakonomjernu tendenciju u suvremenim međunarodnim odnosima, ima osnova za tvrdnju da su obveze iz Povelje zasnovane na pravilima općeg međunarodnog prava.

Stalna promocija i ostvarivanje prava osoba koje su pripadnici nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, uvelike pridonosi političkoj i ekonomskoj stabilnosti zemalja u kojima borave i žive.

Stoga unapređivanje i realizacija prava koja pripadaju nacionalnim i drugim manjinama, kao cjelokupan dio razvoja društva uopće i osobito unutar demokratskog okvira koji se bazira na vladavini prava, pridonosi jačanju i suradnji dobrih odnosa između ljudi i društva.

Pri određivanju pojma manjina uvijek su se javljale teškoće, pa do danas nije usvojena službena definicija manjina.

Pitanje zaštite manjina povezivalo se s općom zaštitom prava čovjeka, pa se manjine ne spominju ni u Povelji ni u Općoj deklaraciji o pravima čovjeka.

Najpotpuniju definiciju manjine dao je talijanski profesor prava Francesco Caporoti u svojstvu posebnog izjavitelja Potkomisije za diskriminaciju manjina. Po njegovoj definiciji manjina je "grupa koja je malobrojnija u odnosu na ostatak stanovništva države i nije u dominantnom položaju i čiji pripadnici - koji su državljani te države - imaju etnička, vjerska i jezična obilježja koja se razlikuju od obilježja ostatka stanovništva, i makar samo implicitno, održavaju osjećaj solidarnosti, upravljen na očuvanje svoje kulture, tradicije, vjere i jezika".¹

II.

Nečovječno i diskriminatorsko postupanje prema pripadnicima država, koji su se po nekim obilježjima razlikovali od većine, počela je mučiti savjest čovječanstva još od 16. stoljeća.

Međunarodna zaštita manjina počela je Vestfalskim ugovorom iz 1948. godine, kojim je zajamčeno pravo protestanata u njemačkim državicama.

Od Bečkog kongresa, 1815. godine, pripadnicima vjerskih manjina bila je osigurana i šira ravnopravnost. Berlinskim ugovorom iz 1878. godine priznat je status nekim vjerskim grupama, te je nametnuta zaštita manjina Srbiji, Crnoj Gori, Bugarskoj i Rumunjskoj.

Protiv država, koje su tlačile manjine, povremeno su, u ime prava na humanitarnu intervenciju, intervenirale velike sile.

Primjena načela o samoopredjeljenju naroda dovela je do stvaranja niza naglašanih nacionalnih država, a na svim teritorijima živjele su mnogobrojne nacionalne i druge manjine koje je trebalo zaštititi.

Sustav zaštite manjina uspostavljen je nizom akata koji su sadržavali obveze država u tom pogledu.

Odredbe o zaštiti manjina ušle su u ugovore o miru s Austrijom, Bugarskom, Turskom i Mađarskom. Slične obveze preuzele su i Poljska, Jugoslavija, Čehoslovačka, Rumunjska i Grčka ugovorima s glavnim savezničkim silama. Tim ugovorima države su se obvezale da neće provoditi diskriminaciju pripadnika zaštićenih manjina i da će im osigurati prava koja su neophodna za očuvanje njihovog etničkog, vjerskog ili jezičnog integriteta, uključujući upotrebu njihova jezika, te pravo na vjerske obrede.

Jamac za izvršenje preuzetih obveza bila je Liga naroda, kojoj su pojedinci ili udruženja mogli podnositi peticije. U sustavu Lige naroda manjine su bile zaštićene kao grupe. Nestankom te organizacije napušten je i taj mehanizam zaštite manjina.

¹ Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religions and Lingvistic Minorities, dok. UN E/91/XIV/2, 1991., para 568.

III.

Težak položaj i progon manjina u pojedinim državama uvjetovao je da Ujedinjeni narodi stave to pitanje na dnevni red i razmotre specifičnosti koje su prelazile okvir općenite zaštite ljudskih prava.

Godine 1947. osnovana je Potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina, koja je zajedno s Komisijom za prava čovjeka trebala konačno definirati pojam manjine. Međutim, takvu definiciju bilo je teško prihvatiti jer su okolnosti u pojedinim dijelovima svijeta bile posve različite.

Tako je u Europi potreba za zaštitom manjina nastala zbog vjerskih ratova i primjene nacionalnog načela, dok useljeničke države (npr. Australija i SAD) nisu bile nacionalno obilježene, jer su se sastojale iz grupa koje su bile različitoga podrijetla, a da ni jedna od njih nije bila niti najbrojnija niti pak najdominantnija.

U arapskim zemljama prednost se daje više vjerskim nego etničkim kriterijima, dok u većini afričkih država nije razvijena nacionalna svijest, već se stanovništvo identificira s plemenima.

U Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 27.) unesena je odredba koja se izravno odnosi na položaj manjina:

“U državama u kojima postoje etničke, vjerske ili jezične manjine ne smije se osobama koje pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da, zajedno s članovima svoje grupe, imaju svoj vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i upražnjavaju svoju vlastitu vjeru ili da se služe svojim vlastitim jezikom.”

Ta odredba je vrlo korisna kako zbog broja država koje su vezane Paktom² tako i zbog sustava nadzora nad njegovim provođenjem.

Znatno jača obveza može se izvesti iz čl. 2. st. 2. Konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije.³ U toj odredbi se kaže da će “države ugovornice, kada to nalažu okolnosti, poduzeti, na socijalnom, ekonomskom, kulturnom i drugim područjima, specijalne i konkretne mjere da bi osigurale adekvatan razvoj i zaštitu izvjesnih rasnih grupa ili pojedinaca koji im pripadaju, s ciljem da im se jamči puno i jednako uživanje ljudskih prava i osnovnih sloboda”.

Oblici manjinske zaštite predviđeni su i u Konvenciji protiv diskriminacije u obrazovanju (1960.) koja je zaključena pod okriljem UNESCO-a. Prema odredbi iz čl. 5. st. 1.(c) Konvencije, smatra se “bitnim da se članovima nacionalnih manjina prizna pravo na ostvarenje vlastite obrazovne aktivnosti, uključujući tu i postojanje vlastitih škola, kao i, u zavisnosti od obrazovne politike u svakoj državi, upotrebu vlastitog jezika i nastave na tom jeziku”.

Događanja na prostoru bivše Jugoslavije i u drugim krajevima uvjetovali su da je porastao interes za zaštitu manjina.

Godine 1992. u Općoj skupštini UN usvojena je Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, u kojoj se

² Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima vezuje 129 država.

³ Konvencija je otvorena za potpisivanje 1966. godine, a stupila je na snagu 1969. godine. Obvezuje 143 države, među kojima i Bosnu i Hercegovinu.

sustavno i cjelovito reguliraju sva pitanja u svezi s položajem manjina. U Deklaraciji su precizirana prava manjina te je istaknuto da uživaju prava na:

- kulturu, ispovijedanje i prakticiranje svoje vjere i upotrebu svoga jezika, privatno i javno;

- aktivno sudjelovanje u kulturnom, vjerskom, ekonomskom i javnom životu, te donošenje odluka koje se tiču manjina na način koji nije protivan zakonodavstvu države gdje manjine žive;

- osnivanje udruženja;

- slobodne i miroljubive kontakte s ostalim članovima svoje grupe i pripadnicima drugih manjina, te s građanima drugih država s kojima su povezani etničkim, nacionalnim, vjerskim ili jezičnim vezama.

Sva ta prava pripadnici manjina mogu izvršavati pojedinačno ili zajedno s članovima svoje grupe.

Uz prava, koja pripadaju manjinama, u Deklaraciji su naznačene i dužnosti država da poduzmu zakonodavne i druge mjere da bi se promovirala i zaštitila prava manjina na jezični, etnički, kulturni i vjerski identitet.

Države bi morale, gdje god je to moguće, osigurati da pripadnici manjina uče svoj materinski jezik ili da imaju nastavu na materinskom jeziku.

Države su se, nadalje, obvezale da će u nacionalnim i međunarodnim programima uzeti u obzir i legitimne interese osoba koje su pripadnici manjina.

I pored suglasnosti da nacionalne manjine, nastale u historijskim pokretima u Europi, imaju pravo na respekt i zaštitu, što bi bio očigledan doprinos miru i sigurnosti, članice Vijeća Europe dugo se nisu mogle usuglasiti oko posebnog dokumenta o zaštiti manjina. Tek 1995. godine zaključena je Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

Ta konvencija predstavlja prvi pravno obvezujući višestrani instrument koji se odnosi na nacionalne manjine i u kojemu su utvrđena načela koja države moraju poštovati i obveze koje za njih proizlaze u cilju djelotvorne zaštite nacionalnih manjina, te prava i sloboda pripadnika tih manjina.

Konvencija sadrži odredbe koje se tiču proklamiranih načela, a pokrivaju područja:

- zabrane svih vrsta diskriminacije;

- izgradnje stvarne jednakosti;

- jačanja uvjeta za očuvanje i daljnji razvitak kulture, očuvanje vjere, jezika i tradicije;

- slobode okupljanja, udruživanja, izražavanja mišljenja, vjerovanja i vjere;

- pristupa medijima;

- slobode jezika;

- obrazovanja;

- sudjelovanja u ekonomskom, kulturnom i javnom životu;

- prekograničnih kontakata i suradnje;

- zabrane nasilne asimilacije.

Načela iz te konvencije države će morati unijeti u svoja zakonodavstva i provoditi ih. U tu svrhu one će, po potrebi, zaključiti i bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama, posebice susjednim.

Provođenje odredaba te konvencije pratit će Komitet ministara Vijeća Europe.

Cijeneći da zaštita regionalnih ili jezika manjina u Europi pridonosi "održavanju i razvoju kulturnog bogatstva i tradicija Europe" te da to predstavlja važan doprinos u izgradnji Europe na načelima demokracije i kulturne raznovrsnosti, u Vijeću Europe je 1992. godine usvojena Europska konvencija o regionalnim jezicima i jezicima manjina.

U njoj se priznaje neotuđivo pravo na potrebu regionalnih ili manjinskih jezika u privatnom i javnom životu.

U završnom aktu Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi, iz Helsinkija 1975. godine, manjinama se jamče njihova prava i interesi.

U zaključnom dokumentu Bečkog sastanka KESS-a iz 1989. godine države su se obvezale na poduzimanje zakonodavnih i sudskih mjera da bi osigurale prava i slobode pripadnika manjina na njihovu području.

Na sastanku KESS-a o ljudskoj dimenziji, u Kopenhagenu 1990. godine, usvojene su brojne odredbe o zaštiti manjina, a kontrola njihove primjene podložna je mehanizmu ljudske dimenzije KESS-a.

Godine 1992. osnovan je Ured visokog komesara za nacionalne manjine. Zadatak je visokog komesara da djelujući ublaži napetosti, istraži probleme vezane za nacionalne manjine, te upozori na napetosti koje bi se mogle razviti u ozbiljan sukob.⁴

IV.

Pitanje prava manjina svakako se odnosi i na Bosnu i Hercegovinu. Premda preambula Ustava BiH izričito spominje da su sva tri naroda koja konstituiraju državu, bošnjački, hrvatski i srpski, jednaki, često se spominju manjinske i većinske grupe, posebice kada je riječ o povratku manjinskih grupa na teritorij većine. Stoga se kao bitan pojavljuje problem odnosa te većinske grupe u zajednici s nevećinskom, u pogledu prava, zahtjeva, te obostranih očekivanja.

Ustav BiH osigurava uživanje svih prava i sloboda individualno i kolektivno, bez diskriminacije.⁵

Dokumentima koji se izravno odnose na pitanja manjina dodata je i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja će "imati prioritet nad svim drugim zakonima".

Građani BiH, bez obzira pripadaju li većini ili pak manjini u svojoj sredini, moraju biti svjesni tih međunarodnih standarda i težiti planiranju i građenju bosanskohercegovačkog društva utemeljenog na povjerenju i dijalogu njegovih sudionika.

Takvo snaženje povjerenja među svim sudionicima bosanskohercegovačkog jedinstva u razlikama preduvjet je mirne budućnosti u kojoj će biti razumijevana, šticeana i razvijana ljudska prava, vladavina zakona i demokracija.

⁴ Prvi visoki komesar izabran je 1992. godine. Prvi zadatak odnosio mu se na proučavanje položaja manjina (ruskih) u baltičkim državama te Mađara u Slovačkoj.

⁵ Nažalost u BiH je ispoljeno kršenje ljudskih prava i sloboda u velikom obujmu. Samo u 1998. godini ombudsmeni Federacije BiH zaprimili su više od 80.000 obraćanja građana.

V.

Dosadnji rezultati rada na usvajanju međunarodnih pravila kojima se načelo nediskriminacije razrađuje u pravcu potpunije zaštite manjina vrlo su značajni. Mogli bismo reći da postoji cjelovito međunarodno pravno reguliranje kojim su obuhvaćene sve kategorije grupa koje bi trebale uživati manjinsku zaštitu.

Danas je imperativ osigurati poštovanje i provođenje tih prava. Kako nastavljaju jačati procesi demokratizacije i poštivanja temeljnih ljudskih prava, to se pojačavaju i zahtjevi manjina da se njihova specifična prava, težnje i očekivanja ispune.

Pluralističko i istinski demokratsko društvo mora poštovati etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet sudskog pripadnika manjina. Osim toga moraju se stvarati i odgovarajući uvjeti koji će osigurati da svaki taj pripadnik može izraziti, očuvati i razvijati taj identitet.

Opsežne političke, gospodarske i društvene promjene u Srednjoj i Istočnoj Europi, posljednjih sedam godina, nametnule su pitanje manjina kao top-teme međunarodnih razmatranja.

Sadašnje stanje etničkih manjina u Srednjoj i Istočnoj Europi odražava različita iskustva postkomunističke tranzicije. U tim područjima izabrana je demokratska vlast, ali nisu učinjeni i bitni iskoraci u pitanjima vladavine prava, pravne sigurnosti i, osobito, zaštite prava manjina. U tim su zemljama prihvaćeni brojni internacionalni i regionalni dokumenti o ljudskim pravima. Izazov s kojim se suočavaju je njihovo stvarno provođenje i poštovanje od svih. U tom pravcu države bi trebale poticati klimu uzajamnog poštovanja, razumijevanja, suradnje i solidarnosti među svim njezinim građanima, bez diskriminacije, te ohrabriti rješavanje pitanja dijalogom.

Potrebno je stvoriti takvo okruženje u kojemu će svi slobodno moći izraziti svoje legitimne interese i težnje i u kojemu će postojati tolerancija i pluralizam.

U takvom okruženju moći će se osigurati djelotvorna istraživanja kroz otvoreni i demokratski dijalog i o položaju manjina, njihovih prava i zaštite.

Osnovna i neotuđiva prava i slobode nikakva vlast ne daruje, ali ih ne može ni oduzeti.

Minority Rights

Summary

The paper deals with a problem as old as the human history - the problem of minority rights. The author gives a historical review of this development before and after the establishment of the Organization of the United Nations, and points to future development trends.