

UDK: 341.234 (094)  
pregledni članak  
primljen 2. veljače 2004.

Zlatko Brkić, dipl. iur.,  
mlađi asistent Pravnog fakulteta u Mostaru

## ZAKON O ZAŠTITI PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U BiH I MEĐUNARODNO PRAVO

Koncem XX. stoljeća zaštita manjina ponovno se pojavila u središtu interesiranja međunarodne zajednice, zbog čega je došlo do daljnjega razvoja međunarodnoga prava o zaštiti manjina. U ovome radu autor nam, uz kratki osvrt na povijesni razvoj, daje prikaz suvremenoga stanja međunarodne zaštite prava manjina, s posebnim osvrtom na stanje zaštite manjina, odnosno usklađenost rješenja usvojenih u našem Zakonu o zaštiti prava nacionalnih manjina s međunarodnim pravom.

*Ključne riječi:* nacionalne manjine, međunarodno pravo, zaštita prava, Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe, OESS.

### 1. UVOD

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je 1. travnja 2003. usvojila Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina<sup>1</sup>, čime je Bosna i Hercegovina učinila još jedan korak u osiguranju poštivanja ljudskih prava svih svojih građana. Nacionalnim manjinama u BiH, do sada očito zapostavljenoj skupini građana, ovime je pružena kvalitetnija pravna osnova za zaštitu njihovih prava. Pošto je zaštita manjina sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i sloboda, kako se ispravno ističe i u st. 1. čl. 2. našega Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, postavlja se pitanje koja su to pravila međunarodnoga prava koja reguliraju pitanje zaštite manjina? Na ovo pitanje nije lako dati odgovor, jer je dugi niz godina nakon Drugog svjetskoga rata zaštita manjina bila sustavno zanemarivana. Složenost zaštite manjina se očitovala u različitim razvoju općeg i regionalnog, posebice europskog, međunarodnoga prava zaštite manjina.

<sup>1</sup> Vidi tekst zakona – *Službeni glasnik BiH*, broj 12/03.

## 2. POJAM NACIONALNIH MANJINA I POVIJESNI PREGLED NJIHOVE ZAŠTITE

Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina od svojih početaka<sup>2</sup> susreće se s problemom definiranja samoga pojma nacionalnih manjina, odnosno manjina (e. *minorities*, f. *minorités*) uopće. Do sada se u međunarodnome pravu nije uspjela usvojiti općenito obvezujuća definicija manjina, kao ni definicija pojedinih vrsta manjina. U međunarodnim ugovorima najčešće se spominju rasne, nacionalne, etničke, jezične i vjerske manjine. Ovoj neujednačenosti i nepreciznosti u primjeni ovih pojmova umnogome pridonosi i različita upotreba pojedinih izraza, kao što su npr. narod, narodnost, nacija, u raznim jezicima.<sup>3</sup>

Nakon veoma razgrađenoga ugovornoga sustava zaštite manjina (e. *protection of minorities*, f. *protection de minorités*) koji je djelovao pod okriljem Lige naroda (e. *League of Nations*, f. *Société des Nations*) nakon Prvog svjetskoga rata, nacistička manipulacija njemačkom manjinom u drugim državama imala je negativne posljedice glede zaštite manjina nakon Drugog svjetskoga rata. Zbog toga lošega iskustva nakon okončanja rata nije obnovljen predratni sustav zaštite manjina, a nije stvoren niti neki novi.<sup>4</sup> Tako su tvorci Povelje UN (e. *the Charter of the United Nation*, f. *La charte des Nations Unies*) izbjegli unošenje posebnih odredaba o pravima manjina misleći da će isticanjem općenitoga poštivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda u svojem čl. 1(3) ujedno riješiti i pitanje zaštite manjina.<sup>5</sup> Zbog navedenoga razmišljanja i Opća deklaracija o pravima čovjeka (e. *Universal Declaration on Human Rights*, f. *Déclaration universelle des droits de l'homme*), koju je Opća skupština UN-a (e. *General Assembly of the United Nations*, f. *Assemblée générale des Nations Unies*) usvojila 10. prosinaca 1948. godine, nije sadržavala posebnih odredaba o zaštiti manjina. Na tragu ovakvoga stajališta, i svi mirovni ugovori koji su sklopljeni s pobijeđenim državama su imali samo jednu tipsku odredbu kojom su odnosne države preuzele dužnost poduzimanja svih potrebnih mjera da bi svim osobama koje su pod njihovom jurisdikcijom osiguralo, bez razlike rase, spola, jezika ili vjere, uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda uključujući slobodu izražavanja mišljenja, slobodu tiska i objavljivanja, slobodu vjeroispovijedi, slobodu političko-

<sup>2</sup> Zaštita vjerskih manjina u srednjemu vijeku u Europi je osnova na kojoj se je kasnije razvijala zaštita manjina u međunarodnome pravu. Okrutnosti Tridesetogodišnjeg vjerskoga rata (1618. – 1648.), koji se odvijao između katoličkih i protestantskih vladara, dovele su do toga da je Westhaplskim mirovnim ugovorom od 24. listopada 1648. godine uređeno pitanje vjerskih manjina. Samo su vladari imali slobodu vjeroispovijedi, dok su njegovi podanici morali primiti njegovu vjeru ili iseliti. Sve do XX. stoljeća je zaštita vjerskih manjina, a ne etničkih skupina, bila u središtu međunarodnoga zanimanja. Vladimir Đuro Degan: *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000, str. 523. – 524. Stvaranjem nacionalnih država u Europi, umjesto vjerskih manjina, pojavilo se pitanje zaštite nacionalnih manjina.

<sup>3</sup> Budislav Vukas: *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Školska knjiga, Zagreb, 1978, str. 12.

<sup>4</sup> Nakon Drugog svjetskoga rata samo je pojedinim dvostranim međunarodnim ugovorima regulirano pitanje položaja manjina, npr. sporazum Njemačke i Danske iz 1955. godine glede zaštite manjina u području Schleswig-Holstein.

<sup>5</sup> Povelja UN-a u svojem čl. 1(3) određuje da su ciljevi UN-a, između ostalih, i: "Ostvarivati međunarodnu suradnju rješavanjem međunarodnih problema ekonomske, socijalne, kulturne ili humanitarne prirode te razvijanjem i poticanjem poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijed." Također je i u čl. 55(c). Povelje UN-a proklamirano da UN unapređuje opće i stvarno poštivanje prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeroispovijed.



ga uvjerenja i javnih okupljanja.<sup>6</sup> Osim jednakosti u uživanju ljudskih prava i temeljnih sloboda s ostalim građanima, manjine ovom odredbom u odnosim državama nisu stekle neki poseban pravni položaj ili neka posebna prava.<sup>7</sup> Tek je donošenjem Međunarodnoga Pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966., njegovim čl. 27., najavljena promjena u dotadanoj politici glade zaštite prava manjina.<sup>8</sup> Fakultativnim protokolom uz ovaj Pakt osnovan je poseban Odbor za ljudska prava, sa sjedištem u Ženevi, koji razmatra pritužbe svih osoba koje su pod jurisdikcijom država koje su stranke Fakultativnog protokola na kršenje prava utvrđenih Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima.<sup>9</sup>

Definiranje pojma manjina umnogome otežavaju povijesne raznolikosti u razvoju država svijeta i s time u vezi različiti pristupi u definiranju ovoga pojma. Dok je u Europi, kao kolijevci zaštite prava manjina, ovo pitanje bilo povezano s vjerskim ratovima i stvaranjem nacionalnih država, u useljeničkim državama, kao što su SAD i Australija, nije bilo takve nacionalne obilježnosti, jer su one nastajale od skupina različitoga podrijetla, ali niti jedna od tih skupina nije bila niti najbrojnija niti najdominantnija. Za razliku od njih, u arapskim državama naglasak je izražen na vjerskim, a ne na etničkim kriterijima, a u afričkim državama izgradnja nacionalne svijesti je u početnome stadiju, tako da još uvijek prevladava plemenska identifikacija.<sup>10</sup> Posebno je pitanje kako definirati vjersku manjinu u viševjerskoj državi i je li to uopće potrebno u svjetlu odvojenosti crkve i države i ravnopravnosti svih religija.<sup>11</sup> Upravo iz ovih razloga su kod zaštite manjina tijekom povijesti izbijali kao dominantni pojedini atributi manjina, prvo vjerski, zatim nacionalni, dok je se u okviru UN-a prešlo na jedan širi zajednički nazivnik, a to je etnički atribut kao najznačajnije obilježje manjine, koje u sebi uključuje zajedničko podrijetlo, tradiciju, kulturu, jezik.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Takva odredba bila je sadržana u čl. 15. Mirovnoga ugovora s Italijom, čl. 2. ugovora s Bugarskom, čl. 2. ugovora s Mađarskom, čl. 3. ugovora s Rumunjskom i čl. 6. ugovora s Finskom. Milan Bartoš: *Međunarodno javno pravo, I knjiga*, Kultura, Beograd, 1954, str. 432. I Državni ugovor s Austrijom iz 1955. je u svojem čl. 5. sadržavao istovjetnu odredbu. Osim toga, u Mirovnim ugovorima s Mađarskom i Rumunjskom, kao i u Državnom ugovoru s Austrijom, posebnom odredbom izričito je zabranjena svaka diskriminacija, izravna ili neizravna, između njihovih državljana na temelju rase, spola, jezika ili vjere u bilo kojemu području. Vladimir Đuro Degan: *Međunarodno javno pravo*, o. c., str. 527.

<sup>7</sup> Ocjenjujući zaštitu manjina iz navedenih mirovnih ugovora kao nedovoljno sadržajnu i bez nužno potrebnih oblika, prof. Bartoš posebice ističe i nedovoljno izgrađen sustav međunarodnoga nadzora nad njihovim izvršenjem. Vidi pobliže – Milan Bartoš: *Međunarodno javno pravo, I knjiga*, o. c., str. 433.

<sup>8</sup> Čl. 27. Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima od 16. prosinca 1966. glasi: "U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezične manjine ne smije se osobama koje pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da, zajedno s ostalim članovima svoje skupine, imaju svoj vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i obdržavaju svoju vlastitu vjeru ili da se služe svojim vlastitim jezikom." Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima je usvojen u Općoj skupštini UN-a Rezolucijom br. 2200 (XXI) od 16. prosinca 1966. godine, a stupila je na snagu 23. ožujka 1976. godine. BiH je temeljem sukcesije stranka Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima (Sl. list R BiH, br. 25/93. pod 12).

<sup>9</sup> O postupku pred Odborom za ljudska prava vidi pobliže – Vladimir Đuro Degan: *Međunarodno pravo*, o. c., str. 521. - 522.

<sup>10</sup> Vesna Kazazić: *Prava manjina*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, XII., Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 1999, str. 117. "

<sup>11</sup> Čak i samo pitanje manjina može da u nacionalnom pogledu imati drugorazredno značenje u slučaju da postoji želja za zajedničkim životom i zajedničkom širom nacionalnom vezom u odnosu prema inozemstvu. Kao primjer mogu da posluže Velšani u okviru Ujedinjenoga kraljevstva, koji, iako su poseban etnička skupina, ipak su jezično i politički ista nacija s Engleskom. Milan Bartoš: *Međunarodno javno pravo, I knjiga*, o. c., str. 435.

<sup>12</sup> Smilja Avramov, Milenko Kreća: *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2001, str. 335.



Jedna od najpoznatijih definicija manjina bila je ona talijanskoga prof. F. Capotortija iz 1977. godine, koju je on dao kao posebni izvjestitelj Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina UN-a, osnovane 1947. godine.<sup>13</sup> Njegova definicija glasi da su manjine: "skupina brojčano manja od ostatka pučanstva neke države, u nedominantnom položaju, pripadnici koje – koji su građani te države – imaju etničke, vjerske ili jezične značajke različite od značajki ostatka pučanstva, i makar implicitno iskazuju osjećaj (uzajamne) solidarnosti usmjeren k očuvanju svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika."<sup>14</sup> Pri sastavljanju ove definicije prof. Capotorti je imao u vidu čl. 27. Međunarodnoga pakta o građanskim i političkim pravima, jer je jedina svrha predložene definicije da posluži pri primjeni navedene odredbe.<sup>15</sup>

Pod pojmom nacionalne manjine najčešće se podrazumijeva skupina ljudi jedne države koja ne pripada narodu s kojim zajednički živi, već etnički čini sastavni dio drugog naroda u drugoj državi, a koncentrirana je na pojedinim područjima u dovoljnom broju tako da se može koristiti svojim posebnim pravima.<sup>16</sup>

Osim čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima, u drugom ugovorima UN-a kojima se jamče temeljna prava i slobode čovjeka nema izričitoga spominjanja manjina, premda se pojedini od njih odnose na zaštitu manjina, kao što su Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. ili Međunarodne konvencije o ukidanju

<sup>13</sup> Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina osnovana je kao pomoćno tijelo Komisije za prava čovjeka UN-a, koja osnovana 1946. kao jedno od pomoćnih organa Gospodarskoga i socijalnog vijeća UN-a.

<sup>14</sup> Vladimir Đuro Degan: *Međunarodno pravo*, o. c., str. 529. Prof. Ibler definira manjine kao skup osoba, nedominantnu grupu državljana neke države koji se od ostalih državljana razlikuju po rasi, jeziku, vjeri ili etničkoj raznolikosti, čiji pripadnici se moraju vrlo određeno osjećati kao članovi posebne zajednice i željeti da ta zajednica i dalje postoji ne nazadujući ni u kojem pogledu. Vladimir Ibler: *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Informator, Zagreb, 1987, str. 150. Također je i Europska komisija za demokraciju putem prava, tzv. Venecijanska komisija, definirala manjine kao skupinu brojčano manju od ostaloga pučanstva države, čiji članovi, inače državljani te države, imaju etničke, vjerske ili jezične osobine različite od ostaloga pučanstva i prožeti su voljom da sačuvaju svoju kulturu, tradiciju, religiju i jezik. Branko Milinković, Sanja Milinković: *Nacionalne manjine – U međunarodnom i jugoslavenskom pravnom poretku*, Međunarodna politika, NIU Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1997, str. 4.

<sup>15</sup> Vežanost za čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima očituje se prije svega u zadržavanju osnovnih objektivnih elemenata, a to je postojanje etničkih, vjerskih i jezičnih karakteristika skupine. Definicija se odnosi samo na one nedominantne skupine koje su u brojčanoj manjini ili su najviše približne iste veličine s ostalim pučanstvom, pod uvjetom da su članovi grupe državljani odnosne države, što je prema prof. Vukas nedostatak ove definicije. Ističući da izražavanje osjećaja solidarnosti može da bude i samo implicitno, pokušano je da se ograniči mogućnost država za tvrdnju da manjinske skupine na njihovome području ne izražavaju takvu želju, pa im zbog toga nije potrebno osigurati međunarodnim pravom zajamčena zaštita. Budislav Vukas: *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, o. c., str. 13. - 14.

<sup>16</sup> Sevima Sali, Zlatan Terzić: *Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima – Instrumenti Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*, Pravni centar Fond Otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1996, str. 48. Definicija nacionalnih manjina postoji i u jednom međunarodnom instrumentu, a to je Preporuka 1201 iz 1993. usvojena od Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, koja u svojem čl. 1. Dodatnoga protokola nacionalne manjine u jednoj državi definira kao skupinu ljudi koji prebivaju u toj državi i njezini su državljani, održavaju s tom državom solidne i dugotrajne veze, pokazuju specifične etničke, kulturne, vjerske ili jezične karakteristike, zastupljeni su u dovoljnom broju, ali još uvijek su malobrojniji od ostaloga pučanstva te države ili jedne oblasti te države i potaknuti su željom da zajedno očuvaju ono što čini njihov zajednički identitet, posebice njihovu kulturu, tradiciju, vjeru ili jezik. Vidi tekst Preporuke 1201 s prijedlogom dodatnoga protokola u – Branko Milinković, Sanja Milinković: *Nacionalne manjine – U međunarodnom i jugoslavenskom pravnom poretku*, o. c., str. 156-163.



svih oblika rasne diskriminacije iz 1965.<sup>17</sup> U devedesetim godinama prošloga stoljeća raspad dotadanih federalnih država, kao što su SSSR, ČSSR i SFRJ, i stjecanjem neovisnosti njihovih federalnih jedinica iznova je pitanje zaštite manjina doveo u središte međunarodnih odnosa. Tome je, nažalost, umnogome pridonio krvavi oružani sukob koji se odvijao na prostoru bivše Jugoslavije.<sup>18</sup> Možda je upravo on bio nužni poticaj za konačno usvajanje u Općoj skupštini, Rezolucijom 47/135 od 18. prosinca 1992., Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama.<sup>19</sup>

Za razliku od ovakvoga razvoja općeg međunarodnoga prava glede zaštite manjina, Europa je u okviru dviju svojih regionalnih organizacije, Konferencije za europsku sigurnost i suradnju (KESS, koji je 1994. prerastao u Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju, OESS) i Vijeća Europe (1949.) uspjela izgraditi razvijeniji sustav zaštite manjina na regionalnoj osnovi.<sup>20</sup> KESS je već u Završnom aktu Konferencije u Helsinkiju, usvojenom 1. kolovoza 1975., u okviru načela koja se odnose na poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, izričito zajamčio pravo manjina na jednakost pred zakonom kao i pružanje mogućnosti za stvarno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda i zaštitu njihovih zakonitih interesa. Mnogo veću važnost ima dokument sa sastanka u Kopenhagenu o ljudskoj dimenziji KESS-a, koji je donesen je 27. lipnja 1990., koji u svojem IV. dijelu sadrži do sada naj iscrpniju listu prava manjina od svih dosadašnjih međunarodnih instrumenta. Iako odredbe ovoga akta nisu odredbe međunarodnoga ugovora, njegova važnost očituje se u činjenici da je njime prvi put u jednome međunarodnom instrumentu dat katalog prava koja pripadaju manjinama, kao i da je osigurana kontrola primjene njegovih odredaba putem općega mehanizma nadzora u ljudskoj dimenziji

<sup>17</sup> Za razliku od Opće skupštine UN-a, Specijalizirane ustanove UN-a su ipak uspjele da usvoje niz dokumenata u kojima izričito reguliraju pojedina prava manjina. Tako je, u okviru UNESCO-a, usvojena Konvencija o zabrani diskriminacije u prosvjeti iz 1960. u kojoj je izričito priznato pravo nacionalnih manjina na vlastite obrazovne aktivnosti, dok je Međunarodna organizacija rada, svojom Konvencijom (br. 111) o diskriminaciji u zaposlenju i zvanjima iz 1958., zabranila diskriminaciju u radnim odnosima temeljenu na pripadnosti nekoj rasi, boji kože, vjeri ili nacionalnome podrijetlu. Budislav VUKAS: *Opća i posebna zaštita manjina*, ZPFZ, god. 53, broj 2, Zagreb, 2003, str. 293. - 294.

<sup>18</sup> U posebnoj Deklaraciji o Jugoslaviji, usvojenoj 16. prosinca 1991. od strane Europske zajednice, između propisanih uvjeta za priznanje samostalnosti jugoslavenskih republika koje to budu zatražile, nalazi se i obveza prihvaćanja odredaba Nacrta konvencije za zaštitu manjina koju je 4. studenoga 1991. predložio predsjednik Konferencije o Jugoslaviji, a posebice njezina II. poglavlja koji se odnosio na ljudska prava i prava nacionalnih ili etničkih skupina. Vidi pobliže – *Ibid.*, str. 297. - 300.

<sup>19</sup> Na ovoj deklaraciji, koja je trebala detaljnije urediti prava proklamirana čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima, je Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina počela raditi nakon stupanja na snagu Pakta o građanskim i političkim pravima 1976. Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama zajamčena su prava pripadnicima manjina na njihov opstanak, očuvanje identiteta, ravnopravnost, sudjelovanje u javnome životu. Osim toga, državama su namećute obveze aktivnu činidbu, tj. da poduzimaju mjere za ostvarenje tih prava, kao i da pripadnicima manjina omogućuje veze s stranim državljanima s kojima ih veže zajednički jezik, vjera ili etnička pripadnost. Prof. Vukas zaključuje da su njezinim usvajanjem UN konačno potvrdili da postoje neka opća prava manjina, tj. prava manjina u svim u zemljama. *Ibid.*, str. 303. - 304. Ne poričući ovu tvrdnju, ipak se moramo složiti s stajalištem prof. Degana, koji, uspoređujući utjecaj na običajni proces Deklaracije o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama s onim koji je u vrijeme svojega usvajanja, 1948., imala Opća deklaracije o pravima čovjeka, smatra da predstoji dugačak put da se sva načela iz Deklaracije pretvorila u pozitivna pravila općega međunarodnog prava. Vladimir Đuro Degan: *Međunarodno pravo*, o. c., str. 531.

<sup>20</sup> Zastupajući stajalište o nastanku partikularnog europskog regionalnog međunarodnoga prava o manjinskoj zaštiti koje je na većem stupnju razvoja u odnosu na opće međunarodno pravo iz ove oblasti, prof. Degan, imajući u vidu dotadani razvoj općega međunarodnog prava, s pravom izražava sumnju da će sva pravila europskoga prava imati brzi utjecaj na razvoj pravila općega međunarodnog prava o zaštiti manjina. *Ibid.*



OESS-a.<sup>21</sup> Već na sastanku KESS-a 1992. godine u Helsinkiju je donijeta odluka o ustanovljavanju institucije Visokoga povjerenika za prava manjina.<sup>22</sup>

U okviru Vijeća Europe, najšire regionalne europske organizacije, donijeta su dva veoma značajna međunarodna ugovora koja se odnose na zaštitu manjina. Tako je 5. studenog 1992. usvojena Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima,<sup>23</sup> dok je 1. veljače 1995. usvojena Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina.<sup>24</sup>

Kako je istaknuto u preambuli Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, zaštita i unapređivanje regionalnih ili jezika manjina predstavlja važan doprinos izgradnji Europe na načelima demokracije ili kulturne različitosti, dok je pravo na javnu i privatnu upotrebu regionalnoga ili jezika manjina svrstano u neotuđiva prava. Prava zajamčena ovom Poveljom odnose se samo na regionalne ili manjinske jezike koje države preciziraju u svome instrumentu ratifikacije, prihvata ili odobrenja ove Povelje.<sup>25</sup> Glede primjene ove Povelje, države stranke su dužne podnositi izvješća Glavnom tajniku Vijeća Europe, i to prvo izvješće godinu dana nakon stupanja na snagu Povelje u odnosu na zainteresiranu državu, dok se ostala izvješća predaju u trogodišnjim intervalima.<sup>26</sup> Ovo izvješće pregleda Odbor stručnjaka<sup>27</sup> koji na osnovi njega i prikupljenih informa-

<sup>21</sup> Prof. Vukas kvalificira odredbe ovoga međunarodnoga instrumenta u tzv. *soft law*. Budislav Vukas: *Opća i posebna zaštita manjina*, o. c., str. 295. U *soft law*, pojam koji je nastao u najnovijem razvoju međunarodnoga prava, ubrajamo sve međunarodne instrumente čija je svrha utjecati na postupke subjekata međunarodnoga prava, ali za koje nismo u stanju tvrditi da je postojala jasna volja država da oni budu izvorom njihovih prava i obveza. U ovu skupinu mogli bismo svrstati rezolucije Opće skupštine UN-a (posebice one koje sadrže načela budućega ponašanja država, koje se nose naziv deklaracije, koje su jednoglasno usvojene itd.), završne akte međunarodnih konferencija, tzv. *gentlemen's agreements* i dr. Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas: *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb, 1998, str. 26.

<sup>22</sup> Zadatak Visokoga povjerenika za manjine OESS-a nije da intervenira u pojedinim slučajevima kršenja prava, već da svojim djelovanjem ublaži napetosti u pojedinim zemljama i da spriječi da problem manjina ugrozi mir i stabilnost država u kojima manjine žive ili naruši odnose između europskih država. Vidi pobliže - *Ibid.*, str. 331-332.

<sup>23</sup> Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima stupila je na snagu 1. ožujka 1998. godine. Do sada ju je ratificiralo 17 država, a Bosna i Hercegovina još uvijek nije u toj skupini država.

<sup>24</sup> Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina stupila je na snagu 1. veljače 1998. godine. U priprema za usvajanje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Parlamentarna skupština Vijeća Europe je 1. veljače 1993 godine usvojila Preporuku br. 1201 s Dodatnim protokolom o pravima nacionalnih manjina uz Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ovom Preporukom su, osim definiranja nacionalnih manjina, proklamirana neka opća prava manjina, kao što su: pravo na osnivanje svojih vlastitih organizacija, pa i političkih stranaka; pravo da se slobodno služe materinim jezikom, privatno i javno, kako usmeno tako i pismeno; pravo da uče i da se obrazuju na materinim jezikom itd. Vidi pobliže - Saša Šegvić: *Međunarodno pravo i nacionalne manjine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38., broj 2-3 (62. -63.), Split, 2001, str. 129. - 130. Do sada je 35 država postalo strankom Okvirne konvencije za zaštitu manjina. Bosna i Hercegovina je pristupila Okvirnoj konvenciji za zaštitu manjina 24. veljače 2000. godine, a ona je za nju stupila na snagu 1. lipnja 2000. godine.

<sup>25</sup> Čl. 3(1). Europske Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima. Prema čl. 3(2) države su ovlaštene u bilo kojem trenutku, putem obavijesti Glavnom tajniku Vijeća Europe, proširiti popis regionalnih ili jezika manjina na koje će se primjenjivati Povelja. I glede primjene odredaba iz trećeg dijela ove Povelje, koji upravo sadrži mjere za unapređenje uporabe regionalnih ili manjinskih jezika u javnom životu, države same prihvaćaju koje će stavove i podstavove primijeniti iz ovoga dijela, s tim da moraju uključiti najmanje tri izabrana od onih iz članaka 8. i 12. i jedan od onih iz članaka 9., 10., 11. i 13. (čl. 2(1)).

<sup>26</sup> Čl. 15(1). Europske Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima. Čl. 15(2) propisana je obveza javnoga objavljivanja izvješća.

<sup>27</sup> Prema čl. 17. Europske Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima Odbor stručnjaka imenuje Odbor ministara s liste koju predlažu zainteresirane stranke, s time da svaka stranka ima po jednoga člana. Njihov mandat traje šest godina i mogu biti ponovno izabrani. Predložene osobe moraju biti nesumnjivoga poštenja i priznatih sposobnosti u pitanjima kojima se bavi Povelja.



cija, sastavlja izvješće, koje sadržava prijedloge Komiteta stručnjaka u cilju pripremanja preporuka Odbora ministara, koje razmatra Odbor ministara Vijeća Europe. Osim toga, Glavni tajnik je dužan podnijeti dvogodišnje izvješće Parlamentarnoj skupštini Vijeća Europe o primjeni Povelje.<sup>28</sup>

Okvirna konvencije o zaštiti nacionalnih manjina prvi je međunarodni instrument takve vrste u svijetu. Njome se proklamiraju načela koje države moraju poštivati, kao i obveze koje iz njih proistječu u cilju efikasne zaštite nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina. Operativne odredbe ove konvencije, kojima su razrađena proklamirana navedena načela, odnose se na:

- zabranu svake vrste diskriminacije;
- izgradnju stvarne jednakosti;
- jačanje uvjeta nužnih za očuvanje i daljnji razvitak kulture, očuvanje vjere, jezika i tradicije;
- slobodu okupljanja, udruživanja, izražavanja mišljenja, vjerovanja i vjere;
- pristup medijima i njihovo korištenje;
- slobodu jezika svake vrste;
- obrazovanje;
- sudjelovanje u javnom životu;
- međunarodne i prekogranične suradnje i kontakta;
- zabrane nasilne asimilacije.<sup>29</sup>

U posljednjem stavku preambule Okvirne konvencije navedeno je da se njena načela provode nacionalnim zakonodavstvima i odgovarajućim vladinim politikama. Upravo u svjetlu takvoga određenja, koje znači da odredbe ove Konvencije nisu neposredno primjenjive, treba promatrati donošenje našega Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. Ni ova Konvencija ne sadrži definiciju pojma nacionalne manjine, jer oko toga pitanja još uvijek nije moguće postići suglasje između članica Vijeća Europe.

Mora se istaknuti da ni ovom Konvencijom nije došlo do priznanja kolektivnih prava, jer je naglasak stavljen na zaštiti osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, koja mogu svoja prava vršiti pojedinačno ili u zajednici s drugima (st. 2. čl. 3.).<sup>30</sup>

Što se tiče primjene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, njezinim čl. 24(1). predviđeno je da će taj zadatak vršiti Odbor ministara Vijeće Europe.<sup>31</sup> Države su dužne u roku od godinu dana nakon stupanja Okvirne konvencije na snagu u odnosu na nju, podnijeti Glavnome tajniku Vijeća Europe puna obavještenje o zakonodavnim i drugim mjerama koje su poduzete da bi se ostvarila proklamirana načela. Poslije toga države su dužne periodično, ali i uvijek kada to Odbor ministara zatraži, dostavljati Glavnome tajniku daljnja obavještenja koja su od značenja za provedbu ove Konvencije (čl. 25(2)).

<sup>28</sup> Čl. 16. Europske Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima.

<sup>29</sup> Sevima Sali, Zlatan Terzić: *Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima – Instrumenti Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*, o. c., str. 52.

<sup>30</sup> Takvo stajalište o nepriznavanju kolektivnih prava od strane Vijeća Europe kao donositelje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina vrlo je dvojbeno. Vidi pobliže – Nedo Miličević: *Ljudska prava i osnovne slobode nacionalnih manjina u pravnom sistemu BiH*, *Ljudska prava – Revija za ustavno i međunarodno pravo*, god. 1, broj. 2, Magistrat, Sarajevo, 2000, str. 24. - 25.

<sup>31</sup> Prilikom ocjene dovoljnosti mjera poduzetih od strane država u provođenju načela iz ove Konvencije, Odboru ministara će u tome pomagati posebni Savjetodavni odbor, sastavljen od strane stručnjaka iz oblasti zaštite nacionalnih manjina (čl. 26(1)).



Za razliku od Europske Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, koja je u svojim čl. 1(a) definirala pojmove regionalni ili manjinski jezik, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina ne sadrži definiciju pojma nacionalne manjine, čime se ponovno očitovala nesuglasje država glede definiranja ovoga pojma.

Na koncu ovoga kratkoga izlaganja o povijesnom razvoju i suvremenom stanju međunarodnopravne zaštite manjina ne smijemo zaboraviti da je zaštita manjina također i predmet dvostranih međunarodnih ugovora, kojima pojedine države međusobno, na načelu uzajamnosti, uređuju ovo pitanje.<sup>32</sup>

Na pitanje koja su to prava manjina koja su predviđena pravilima općega ili regionalnoga međunarodnog prava još nema opće prihvaćenoga stajališta. Među temeljna prava manjina mogli bismo navesti:

- pravo na opstanak, kao najvažnije od svih prava manjina,
- pravo na jednakost, koje se u pozitivnom međunarodnom pravu očitovalo kao sloboda od diskriminacije,
- pravo na odgovarajuću zastupljenost u političkom odlučivanju,
- pravo na slobodnu upotrebu jezika u privatne i javne svrhe,
- pravo na vlastite institucije u svrhu održavanja svojih posebnosti.<sup>33</sup>

Sigurno je da se još uvijek nisu sva ova prava pretvorila u pravila međunarodnoga prava, općeg ili regionalnog, ali s pouzdanjem možemo očekivati da daljnji razvoj međunarodnoga prava upravo u tome smjeru.<sup>34</sup>

### 3. PRILOG RASPRAVI O ZAKONU O ZAŠTITI PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U BiH

U čl. II(3). Ustava BiH (Aneks IV. Općega okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini), kojim su proklamirana pojedina ljudska prava i temeljne slobode, njih ukupno 13, nema niti jedne koja bi se izričito odnosila na prava nacionalnih manjina. Jedina odredba koja se izravno tiče prava manjina je ona iz čl. II(4). Ustava BiH kojom se zabranjuje diskriminacija glede uživanja prava i sloboda po bilo kojoj osnovi.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Kao primjer možemo navesti ugovore koje je zaključila Republika Hrvatska s Italijom 15. siječnja 1991. u Rimu, i Mađarskom, od 5. travnja 1995. u Osijeku. Vidi pobliže – Budislav Vukas: *The Croatian Model of Organisation nad Operations of Minority Associations*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, god. 51, broj. 5, Zagreb, 2001, str. 997. - 999.

<sup>33</sup> Vidi pobliže – Vladimir Đuro Degan: *Međunarodno pravo*, o. c., str. 532. - 536.

<sup>34</sup> Prof. Vukas popisu prava pripadnika manjina opravdano dodaje i obvezu zabrane djelovanja protiv teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti države u kojoj žive. Budislav Vukas: *Opća i posebna zaštita prava manjina*, o. c., str. 306.

<sup>35</sup> Čl. II(4). Ustava BiH glasi: "Uživanje prava i sloboda, predviđenih ovim člankom ili u međunarodnom sporazumu navedenim u Aneksu I. ovoga Ustava, osigurana je za sve osobe u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo uvjerenje, nacionalno ili društveno podrijetlo, vezivanje za neku nacionalnu manjinu, imovina, rođenje ili drugi status." U okviru međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH, a koji su navedeni u Aneksu I. Ustava BiH, glede zaštite prava manjina posebice ističemo: Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948.), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966.) i Opcioni protokoli, Međunarodnu konvenciju o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965.). Posebno mjesto zauzimaju Europska povelja za regionalne jezike manjina (1992.) i Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995.).



Iako je čl. II(2). Ustava BiH propisano da se u Bosni i Hercegovini izravno primjenjuju prava i slobode garantirani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950.), kao i njezinih protokola, osim odredbe čl. 15. Konvencije kojom se također zabranjuje diskriminacija u uživanju prava i sloboda priznatih u ovoj Konvenciji, nema drugih odredaba koje bi se izravno odnosile na prava manjina.<sup>36</sup>

Dokora prevladavajuće shvaćanje da su prava manjina dovoljno zaštićena zabranom diskriminacije u uživanju i ostvarivanju pojedinačnih ljudskih prava i temeljnih sloboda jasno se očitovalo u Ustavu BiH, koji je većim dijelom pisan od strane međunarodnih pravnih stručnjaka.<sup>37</sup>

Ne smijemo zaboraviti ni činjenicu da je u preambuli Ustava BiH izričito naglašeno da su njegovi tvorci inspirirani, među ostalim, i Deklaracijom o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama (1992.).

Uza sve pozivanje na međunarodne instrumente za zaštitu ljudskih prava, kako u Ustavu BiH (u Aneksu I. Ustava BiH se navodi njih 15)<sup>38</sup>, tako i u Ustavu Federacije BiH (u Aneksu Ustava FBiH se navodi njih 21), oni su uglavnom ostali izvan primjene.<sup>39</sup> I nakon izmjena Ustava BiH i njezinih entiteta, izazvanih s četiri djelomične odluke Ustavnoga suda BiH donesene sredinom 2000., ustavnopravni položaj manjina nije bitno poboljšan.<sup>40</sup>

Osnova nesigurnosti ustavno-pravnoga položaja manjina izvire iz nejasnoga određenja posljednjega stavka Preambule Ustava BiH, gdje je kazano da ustavnost BiH počiva na "Bošnjacima, Hrvatima i Srbima, kao konstitutivnim narodima (zajedno s ostalima) i građanima Bosne i Hercegovine. Samim definiranjem nacionalnih manjina kao "ostalih" očituje se njihov nejednak ustavnopravni položaj u odnosu na Hrvate, Bošnjake i Srbe kao konstitutivne narode u BiH.

Donošenjem Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu Zakona, o. a.) Bosna i Hercegovina ispunjava jedan od uvjeta pristupanjem Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina. Čl. 1. Zakona je predviđeno da se njime utvrđuju prava i obveze pripadnika nacionalnih manjina kao i obveze organa vlasti u BiH da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, koji je državljanin BiH. St. 2. čl. 2. navedenoga

<sup>36</sup> Iako je ta ideja postajala otprije, krvava događanja na jugoistoku Europe devedesetih godina prošloga stoljeća su iznova potaknula Vijeće Europe na izradu posebnoga Protokola uz Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda. Međutim, i pored toga što je Preporuci 1201 (1993.) o usvajanju takvoga protokola, koji je Savjetodavna skupština Vijeća Europe usvojila 1. veljače 1993. bio čak dodan i izrađen prijedlog protokola od 20 članaka, do njegovoga usvajanja nije (još) došlo. Vidi pobliže – Budislav Vukas: *Opća i posebna međunarodna zaštita manjina*, o. c., str. 305. - 306.

<sup>37</sup> Još uvijek većina je onih koji zauzimaju negativan stav glede postojanja bilo kakvih prava grupa, pa tako i prava manjina. Tako prof. Sadiković ističe, polazeći od individualističkoga shvaćanja ljudskih prava, da se pred kolektivnim pravima nalaza skoro nepremostive teškoće, a to je jasno određenje ovlaštenika tih prava i pitanje na koji bi način država mogla ostvariti svoju obvezu da štiti kolektivna prava pred sudom. Čak njegovo stajalište je da bi pretvaranje skupina u ovlaštenike ljudskih prava značilo negiranje ljudskih prava i sloboda, odnosno atak na ljudska prava. Vidi pobliže - Čazim Sadiković: *Europsko pravo ljudskih prava*, Magistrat, Sarajevo, 2001, str. 52-54.

<sup>38</sup> U navedenim dodatnim sporazumima o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini je i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

<sup>39</sup> Nedo Miličević: *Pravni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini nakon promjena u ustavi-ma entiteta*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XLV, Sarajevo, 2003, str. 293. - 294.

<sup>40</sup> Vidi pobliže – *Ibid.*, str. 298. - 303.



Zakona propisuje se izravna primjena Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe u BiH, kao i to da je ona sastavni dio pravnog sustava BiH i entiteta u BiH(?). Nije nam jasna namjera zakonodavca kada je propisao izravnu primjenu ove Konvencije u BiH, imajući u vidu navedeni posljednji stavak Preambule Okvirne konvencije kao i sam njezin naziv "okvirna", koji je dobila zbog toga što sadrži samo odredbe koje određuju ciljeve koje stranke obvezuju da slijede, pri čemu stranke uživaju određenu mjeru diskrecije, koja im omogućuje da mogu uzeti u obzir posebne okolnosti.<sup>41</sup>

St. 1. čl. 3. Zakona definira nacionalne manjine kao dio pučanstva-državljana BiH koji ne pripadaju niti jednome od konstitutivnih naroda, a sastavljene su od ljudi istoga ili sličnog podrijetla, iste ili slične tradicije, običaja i vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja. Zanimljivo je da ova definicija ne sadrži uobičajeno početno određenje manjine kao skupine ljudi, dok su, po našem mišljenju, bez potrebe uvedeni kriteriji i vjerovanja i duhovnosti. Po našem mišljenju, trebalo se zadržati samo na jednome od ovih kriterija, ili možda umjesto njih navesti kriterij vjeroispovijedi. Dok je st. 2. istoga članka izričito priznat status pojedinih nacionalnih manjina<sup>42</sup>, na njegovom koncu se kaže da se taj status priznaje i drugima koji ispunjavaju uvjete iz st. 1. istoga članka. Pitanje je tko će i kako ocjenjivati ispunjava li neka skupina ljudi navedene uvjete, ako to već nije naš ustavotvorac, odnosno zakonodavac. I ova naša definicija ne odustaje od prevladajućega stajališta da je državljanstvo nužni preduvjet za priznanje statusa nacionalne manjine<sup>43</sup>, međutim, ona ne sadrži obvezu da nacionalne manjine, makar i implicitno, iskazuju osjećaje solidarnosti odnosno želje za očuvanjem svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika. Ovim pozitivnim činom ograničena je zloraba ovoga subjektivnoga kriterija od strane države.

St. 1. čl. 4. Zakona dat je primat subjektivnome određenju pripadnika nacionalnih manjina, što znači da svaka osoba može slobodno birati želi li ili ne da se s njome ophode kao takvom, uz zabranu da ih njihov izbor može dovesti u nepovoljan položaj zbog svoga opredjeljenja.<sup>44</sup> Na koncu ovoga stavka se zabranjuje i bilo kakva diskriminacija na osnovi toga opredjeljenja, što je bila obveza naše zemlje prema čl. 4(1). Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Mišljenja smo da je pitanje zakonske ravnopravnosti i zabrane diskriminacije zbog svoje važnosti moralo biti regulirano posebnim člankom. Vodeći se čl. 5(2). Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, st. 2. čl. 4. Zakona se zabranjuje asimilacija pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji.

Dok je čl. 5. Zakona osigurano pravo pripadnicima nacionalnih manjina na slobodu organiziranja i okupljanja radi izražavanja i zaštite svojih prava i sloboda, interesa i

<sup>41</sup> Budislav Vukas: *Opća i posebna međunarodna zaštita manjina*, o. c., str. 304.

<sup>42</sup> St. 2. čl. 3. Zakona napokon je priznat status nacionalnih manjina pojedinim etničkim skupinama unutar kategorije "ostali", a to su Albanci, Crnogorci, Česi, Talijani, Židovi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci.

<sup>43</sup> Već se pojavljuju kritike na račun toga što se prava manjina čini zavisnim od državljanstva, jer se time omogućuje državama da ih uskraćuju stalno naseljenim skupinama čiji je državljski status nejasan, ili da ga čak ponište oduzimanjem državljanstva. Tako su npr. stanovnicima baltički država koji govore ruski nove vlasti osporavale državljanstvo zbog toga što su se oni, ili njihovi preci, doselili nakon nasilnoga priključenja ovih država SSSR-u. Vojin Dimitrijević, Milan Paunović: *Ljudska prava – Udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava – Dosje, Beograd, 1997, str. 403. - 404. Upravo primjenom kriterija državljanstva iz manjinskih prava su isključeni radnici migranti, izbjeglice, doseljenici i dr.

<sup>44</sup> Ovakvo određenje je skoro istovjetno s čl. 3(1). Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.



identiteta, čl. 6. je propisana obveza države da omogućuje i finansijski pomaže održavanje i razvitak odnosa pripadnika nacionalnih manjina u BiH s pripadnicima istih nacionalnih manjina u drugim državama, kao i s narodima u njihovim matičnim državama.

Za ostvarivanje svih prava pripadnika nacionalnih manjina iz ovoga Zakona, čl. 9. je propisano da su BiH, kao i njezini entiteti, kantoni, gradovi i općine dužni za te svrhe osigurati sredstva iz svojih proračuna.

Prava nacionalnih manjina predviđena Zakonom su:

- Pravo upotrebe svojih znakova i simbola, kao i njihovih organizacija, udruga i institucija, naravno uz obvezu isticanja službenih znakova i simbola (državnih, entitetskih, kantonalnih i općinski, u skladu s njihovim propisima) (čl. 10. Zakona).

Pravo na upotrebu jezika, privatno i javno, usmeno i pismeno, uključujući pravo pripadnika manjina da koristi svoje ime i prezime na svojem jeziku i da zahtijeva da kao takvo bude u službenoj uporabi (čl. 11. Zakona). Osim toga, u gradovima, općinama, mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima) u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju apsolutnu ili relativnu većinu pučanstva organi vlasti su dužni osigurati upotrebu jezika manjina između njih i pripadnika manjina, da natpisi institucija budu ispisani na jeziku manjine, kao i da lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtijeva. Navedena prava mogu uživati i pripadnici nacionalne manjine koji čine u gradu, općini ili naseljenim mjestima više od jedne trećine pučanstva, ako je tako utvrđeno statutom odnosnih gradova ili općina (čl. 12. Zakona). Upotrebu i postupanje na jeziku pripadnika nacionalnih manjina dužni su osigurati organi vlasti u gradovima, općinama i mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima) u kojima oni čine apsolutnu ili relativnu većinu pučanstva, i to u finansijskim i bankarskim organima i u drugim službama javnoga sektora kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u bolnicama, staračkim domovima i drugim socijalnim ustanovama (čl. 18. Zakona).<sup>45</sup>

- Pravo na obrazovanje (predškolsko, osnovno i srednje) na jeziku manjine, koje su dužni omogućiti entiteti i kantoni u BiH, odnosi se samo na gradove, općine i naseljena mjesta u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju apsolutnu ili relativnu većinu. Oni su također dužni osigurati, pripadnicima nacionalnih manjina koji to zahtijevaju, neovisno o njihovu broju, učenje njihova jezika, književnosti, povijesti i kulture na jeziku manjine kojoj pripadaju, ali samo u obliku dodatne nastave. Posebice je navedena obveza vlasti entiteta, kantona gradova i općina da osiguraju dodatna finansijska sredstva za osposobljavanje nastavnika koji će izvoditi takvu nastavu, kao i prostor i druge uvjete za tu nastavu i tiskanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina (čl. 14.). Također je propisana obveza za entitete i kantone da u svojim zakonima utvrde mogućnost pripadnicima nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje vlastitih privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje, čije financiranje spada u obveze nacionalnih manjina (čl. 13.).<sup>46</sup>

- Pravo na informiranje na jeziku nacionalnih manjina osigurano je kroz više razina. Tako je pripadnicima nacionalnih manjina izričito priznato pravo na osnivanje radio i televizijskih postaja, izdavanje novina i drugih tiskanih informacija na jezicima manjina kojoj pripadaju (čl. 15. Zakona). Radio i televizijske postaje koje su javni servisi BiH dužni su najmanje jednom tjedno osigurati posebnu informativnu emisiju za pri-

<sup>45</sup> Ova prava propisana su sukladno čl. 10. i 11. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

<sup>46</sup> Čl. 13. i 14. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.



padnike manjina na jezicima manjina, ali i ostale radio i televizijske postaje čiji su osnivači BiH, entiteti, kantoni, gradovi i općine, a koje ostvaruju ulogu javne službe, moraju u svojim programima također imati posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina, a po mogućnosti osigurati i druge sadržaje na jezicima manjina. Entiteti i kantoni su dužni svojim propisima utvrditi navedena prava sukladno postotku zastupljenosti nacionalnih manjina u entitetu, kantonu gradu i općini (čl. 16. Zakona).<sup>47</sup>

- Kulturna prava pripadnika nacionalnih manjina osigurana su pravom na osnivanje raznih vrsta kulturnih institucija, kao što su knjižnice, kulturna središta, muzeji, kulturna, umjetnička i folklorna društva i dr. Njihova obveza je skrbiti o održavanju svojih spomenika kulture i kulturne baštine. Također su arhivi, muzeji, ustanove za zaštitu spomenika kulture i tradicije u BiH i entitetima dužni, pored obveze da u svojim programima i sadržajima osiguraju razmjernu zastupljenost svih nacionalnih manjina u BiH, štiti spomenike i kulturnu baštinu nacionalnih manjina. U institucijama za kulturne djelatnosti, u gradovima, općinama, mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima) u kojima pripadnici nacionalne manjine čine više od jedne trećine pučanstva, osigurat će se sadržaj na jezicima manjina (čl. 17. Zakona).

- Na koncu je potvrđeno i jedno od najvažnijih prava manjina, a to je pravo njihova sudjelovanja u političkom odlučivanju. Čl. 19. Zakona osigurano je pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama, i to na svim razinama, pripadnicima nacionalnih manjina onako kako ih je definirao čl. 3. ovoga Zakona, razmjerno postotku njihova sudjelovanja u pučanstvu prema posljednjem popisu u BiH.<sup>48</sup> Način i kriterij izbora predstavnika nacionalnih manjina na svim razinama zakonodavne vlasti podrobnije će se urediti izbornim zakonom BiH i entiteta i propisima kantona, gradova i općina, dok će način njihove zastupljenosti u izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i javnim službama, urediti posebnim zakonima i drugim propisima BiH, entiteta, kantona, gradova i općina. Predstavnici nacionalnih manjina, u svim razinama vlasti, dužni su predstavljati sve nacionalne manjine i štiti njihove interese (čl. 20. Zakona).<sup>49</sup>

Čl. 21. Zakona je predviđeno osnivanje posebnog savjetodavnoga tijela od strane Parlamentarne skupštine BiH, pod nazivom Vijeće nacionalnih manjina, koje će biti sastavljeno od pripadnika nacionalnih manjina. Njegov zadatak će biti davanje mišljenja, savjeta i prijedloga Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se odnose na prava, položaja i interesa nacionalnih manjina. Uz to, ono može delegirati stručnjake u radu Ustavno-pravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma Parlamentarne skupštine (čl. 23.).<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Čl. 9. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

<sup>48</sup> Posljednji službeni popis pučanstva u BiH bio je 1991. godine. Prema njegovim rezultatima, 92% tadašnjega pučanstva u BiH izjasnilo je se kao Hrvati, Muslimani (Bošnjaci) i Srbi, tako da su pripadnici manjina činili 8 % tadašnjega pučanstva u BiH. Podaci prema kojima se 250.000 osoba tada izjasnilo kao Jugoslaveni, danas se sigurno moraju uzeti s dosta rezerve. Postavlja se pitanje kako onda da se primijene navedene zakonske odredbe, osim naravno prema popisu pučanstva iz 1991., koji očito više ne odgovara stanju na terenu.

<sup>49</sup> Čl. 15. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

<sup>50</sup> Također je čl. 23. Zakona predviđeno osnivanje od strane Parlamenta Federacije BiH i Narodne skupštine Republike Srpske vijeća nacionalnih manjina. Međutim, u daljnjem tekstu ovoga članka se kaže: „..., kao i savjetodavna tijela čiji će se djelokrug i način rada urediti entitetskim propisima.“ Čini nam se da je ovaj veznik i ovdje stavljen nepotrebno, jer je očito da se ostali dio rečenice odnosi na već spomenuto vijeće nacionalnih manjina u okviru entiteta.



Bosna i Hercegovina je ovim zakonom predvidjela i obvezu suradnje i razmjene iskustava s vladama i institucijama zainteresiranih država, kao i međunarodnim institucijama radi što potpunijega ostvarivanja prava čovjeka i prava nacionalnih manjina (čl. 24.).

Pravo na opstanak nacionalnih manjina zajamčeno je i čl. 25. Zakona, kojim je zaštićena i kažnjiva, na osnovi kaznenih zakona entiteta u BiH, svaka radnja, poticanje, organiziranje i pomaganje djelatnosti koje bi mogle ugroziti opstanak neke nacionalne manjine, izazvati nacionalnu mržnju, dovesti do diskriminacije ili stavljanja pripadnika nacionalnih manjina u neravnopravan položaj.<sup>51</sup>

Iako je čl. 4 (2). Okvirne konvencije za zaštitu manjina predviđena obveza da države ugovornice usvoje, gdje je to potrebno, odgovarajuće mjere za unapređivanje pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini u svim oblastima društvenoga života, naš zakonodavac ovim Zakonom nije predvidio takve posebne mjere tzv. pozitivne diskriminacije cijeneći da one nisu nužne.<sup>52</sup>

I naš zakonodavac u svojim rješenjima, ističući u svim odredbama prava pripadnika nacionalnih manjina, zauzima stajalište o nepriznavanju kolektivnih prava nacionalnih manjina.

Što se tiče roka od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, do konca kojega su, prema čl. 26. Zakona, Federacija BiH i Republika Srpska dužne donijeti i uskladiti svoje zakone i propise u kojima se propisuju i štite prava nacionalnih manjina, smatramo da je on suviše kratak, imajući u vidu brzinu rada zakonodavnih organa.

## ZAKLJUČAK

Složenost zaštite manjina očitovala se različitim ustavnim rješenjima u europskim državama. Uvjetno sve ove države možemo podijeliti u tri skupine. Prva skupina država, kao što su npr. Bugarska i Francuska, proklamirajući ustavno načelo jedinstva nacije, ne dopušta svojim građanima mogućnost drugoga etničkog podrijetla, dok druge države ne dijele svoje etničke zajednice na većinske i manjinske, kao što su npr. Švicarska i Belgija. Za razliku od prvih dviju skupina, koje uopće ne ostavljaju mogućnost za stjecanje statusa nacionalnih manjina, većina drugih država poznaje kategoriju većinskog (ili većinskih) naroda i kategoriju manjina. Ovu skupinu država čine skoro sve zemlje u tranziciji, pa tako i Bosna i Hercegovina, i neke zapadnoeuropske države, kao što je npr. Austrija.<sup>53</sup>

Manjinska zaštita u Europi je na daleko većoj razini od one koju daje opće međunarodno pravo. Zbog golemih razlika, od kojih smo neke naznačili, koje postoje glede zaštite manjina u svijetu, možda je upravo razvoj regionalnog međunarodnoga prava put kojime bi se trebalo krenuti. Sasvim sigurno je da će se takav razvoj regionalnoga međunarodnoga prava imati svoj utjecaj i na razvoj općega međunarodnoga prava.

Osnovi cilj manjinske zaštite jest, prije svega, sprečavanje diskriminacije, odnosno osiguranje ravnopravnosti pripadnika manjina s ostatkom pučanstva, tek zatim posebna prava, institucije i druge pogodnosti koje su nužne za očuvanje njihove posebnosti.<sup>54</sup> Upravo ovim smjerom se kretala i međunarodna zaštita manjina. Otpor koji dr-

<sup>51</sup> Ova ugovorna obveza države proistječe iz čl. 6(2). Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

<sup>52</sup> Čak je čl. 4(3). Okvirne konvencije za zaštitu manjina izričito kazano da se takve posebne mjere ne mogu smatrati mjerama diskriminacije.

<sup>53</sup> Saša ŠEGVIĆ: *Međunarodno pravo i nacionalne manjine*, o. c., str. 117.

<sup>54</sup> Vladimir Đuro DEGAN: *Međunarodno pravo*, o. c., str. 530.



žave još uvijek izražavaju glede zaštite manjina posljedica je povijesnih iskustava da su vrlo često nacionalne manjine bile taj dezintegrirajući činitelj u skoro svim državama. Međutim, put za izgradnju jednoga harmoničnog i stabilnog društva mora voditi, osim kroz razvijanje duha tolerancije, i institucionalno-pravnom zaštitom manjina. Tek u takvim uvjetima moguća je potpuna integracija pripadnika nacionalnih manjina u društveni život zajednice.

Bosna i Hercegovina na tome putu ima još teži zadatak jer, pored izgradnje pravnoga sustava zaštite ljudskih prava, još bitnijim nam se čini povratak vjere u samu ideju ljudskih prava. Mišljenja smo da je usvajanjem Zakona o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, bez obzira na iznesene primjedbe, nedvojbeno učinjen korak u pravome smjeru. Ostaje nam vidjeti koliko će se od onoga što je proklamirano u njemu osvariti u zbilji, imajući u vidu da u Bosni i Hercegovini postoji golemi jaz, mnogo veći nego u drugim državama, između normativnog i zbiljskoga. Posebice se ovo odnosi na ona rješenja iz našega Zakona koja predviđaju izdvajanje financijskih sredstava od strane svih razina vlasti u BiH.

## LAW FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS MEMBERS OF NATIONAL MINORITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND INTERNATIONAL LAW

### Summary

At the end of the 20th century, the question of protection of minorities has appeared in the center of interest of the international community, which resulted in further development of the international law for the protection of the minorities. In this work, along with the short overview of the historical events, the author presents modern position of the international protection of the minorities, with the special comment on the protection of the minorities in Bosnia and Herzegovina and harmonisation of the solutions implemented in our Law for the protection of the rights members of national minorities with international law.

*Key words:* national minorities, international law, protection of rights, United Nations, Council of Europe, OSCE.