

Antonija Petričušić

Asistentica na katedri sociologije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

INSTRUMENTI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA OESS-A I NJIHOVA PRIMJENA U DRŽAVAMA JUGOISTOČNE EUROPE

Sažetak – U uvodnom, teoretskom dijelu, navodi se nekoliko politološko-socioloških teorija koje legitimiraju nužnost postojanja manjinske politike u multietničkim državama. Ipak, razlog ustanovljavanja međunarodnih izvora prava nacionalnih manjina nisu crpila teoretska uporišta iz teorija priznanja različitosti ili etno-kulturalne pravde, nego su rezultat real-političkih odluka međunarodne zajednice da preveniraju pojavu novih međuetničkih sukoba. Neosporno je da je proces nastajanja međunarodnih standarda manjinske zaštite osnažio položaj nacionalnih manjina i doprinio izgradnji normativno-institucionalno okvira za uključivanje i participaciju manjina u mnogim državama. Ovaj članak detaljno analizira mandat i dosege visokog povjerenika za nacionalne manjine, institucije OESS-a uspostavljene tijekom 1990-tih s ciljem preveniranja etničkih sukoba. Analizom međunarodnopravnih instrumenata za zaštitu prava nacionalnih manjina koje je iznjedrio Ured visokog povjerenika, obrađuje se potom u kojoj su mjeri standardi iz preporuka OESS-a preslikani u zakonodavstvima nekoliko zemalja jugoistoka Europe: Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije i Srbije, zaključujući da velik stupanj podudarnosti odredbi OESS-ovih preporuka u nacionalnim zakonodavstvima zemalja jugoistoka Europe ukazuje na relevantnost ovakvog međunarodnopravnog normiranja manjinskih standarda.

Ključne riječi: Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, visoki povjerenik za nacionalne manjine, jugoistočna Europa, nacionalne manjine, dobrosusjedski odnosi

1. Uvod

Zakoni u demokratskoj državi tretiraju građane jednako, ali da bi svi građani bili jednaki u pravima i mogućnostima ostvarenja svojih legitimnih interesa (posebice onih koji se tiču njihova identiteta, kada isti ne korespondira s identitetom većinske zajednice), potrebno je pravno regulirati pravo na različitost te uspostaviti institucije koje skrbe o provođenju prava građana koji ne pripadaju većinskom narodu (ili pripadaju nekoj drugoj manjinskoj društvenoj skupini).

Nekoliko teorijskih pravaca suvremene politološke i sociološke misli zastupa nužnost uvažavanja kulturne (dakle i etničke, religijske, rasne) različitosti suvremenih društava, negirajući dostatnost liberalnog načela o jednakosti građana pred zakonom. Zasižno najpoznatije su teorije multikulturalizma, politike priznanja te etnokulturalne pravde. Svaka od ovih teorija je uvodno kratko izložena, s ciljem potkrepljivanja tvrdnje da multietničnost država jugoistočne Europe, te nedavna povijest među-etničkih sukoba u mnogim od zemalja regije, zahtijevaju primjenu ovih postulata u manjinskim normativno-institucionalnim rješenjima i politikama. Potom se u radu analizira instituciju visokog povjerenika za nacionalne manjine, budući da u hrvatskoj znanstvenoj literaturi do sada nije bilo sistematične obrada ovog tijela Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi. Naime, Ured visokog povjerenika iznjedrio je do sada šest skupina preporuka: o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje; o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika; o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu; o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima; o policijskoj djelatnosti u multietničkim društvima te o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima. Analizirajući sadržaj instrumenata OEES-a koji se bave manjinskom tematikom, pokušava se dokazati da preporuke i smjernice predstavljaju dodatnu razradu standarda prava pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na standarde sadržane u Okvirnoj konvenciji o pravima nacionalnih manjina i Europskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima, međunarodno-pravnim izvorima koji su na raspolaganju zemljama članicama Vijeća Europe. Komparativnom analizom ustavnopravnih normi i zakona koji propisuju zaštitu pripadnika nacionalnih manjina, u kontekstu OEES-ovih preporuka i smjernica nastoji se ispitati u kojoj su mjeri OEES-ovi manjinski standardi preslikani u zakonodavstvima nekoliko zemalja jugoistoka Europe: Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije i Srbije. Ovaj rad pokušava dokazati da kroz usuglašenost normativnog okvira sa standardima manjinske zaštite iz OEES-ovih preporuka i smjernica zemlje hrvatskog susjedstva, barem na normativnoj razini, uvažavaju etničku raznolikost svojih društava i legitimnost manjinskih zahtjeva. Prihvatanjem standarda i praksi koje propisuju OEES-ovi manjinski standardi pripadnicima nacionalnih manjina omogućuje se ne samo

očuvanje kulturalne različitosti (npr. putem školovanja na jezicima nacionalnih manjina, ili priznavanjem službenog statusa manjinskim jezicima), nego i njihovo uključivanje u političke procese, djelotvorno sudjelovanje u raznim granama vlasti, zastupljenost u medijima, itd.

2. Teorijski okvir legitimizacije normativno-institucionalnog priznanja etničke različitosti u društvima jugoistočne Europe

Liberalna teorija multikulturalizma tvrdi da priznanje posebnih kulturnih grupa u društvu i njihovih prava ne negira jednakost članova političke zajednice. Ističući da samo u nacionalnim državama postoji istovjetnost političke i kulturne zajednice, Will Kymlicka podcrtava razliku između ove dvije zajednice. U kulturno pluralnim (multikulturalnim) državama političku zajednicu čine skupina ljudi različite kulture, jezika i kulturne tradicije. Stoga isključivo kulturna zajednica može osigurati kontekst za autonomne individualne odluke pojedinaca koji ne pripadaju dominantnoj kulturnoj skupini. Kymlicka razlikuje dva osnovna tipa multikulturnih društava, na osnovi dvaju obrazaca kulturne različitosti. Kada su kulturalne različitosti rezultat uključivanja jedne kulture u dominantnu kulturu države (npr. prekrajanjem granica mirovnim sporazumima ili osvajanjima itd.), tada se radi o nacionalnim manjinama. Pripadnici takvih kultura iskazuju želju održanja svoje kulturne skupine, te zahtijevaju različite oblike autonomije (teritorijalne i/ili kulturalne) kako bi osigurali opstanak svoje skupine. Kada je pak kulturna raznolikost društva rezultat useljavanja (obično potaknutih ekonomskim razlozima), osobe koje pripadaju nedominantnim kulturnim zajednicama (etničkim grupama) zahtijevaju integriranje u šire društvo i status punopravnih članova političke zajednice. Prvenstveno nastojanje pripadnika useljeničkih rupa je promjena zakonodavstva i institucija kako bi se uvažavale kulturne razlike između dominantne i useljeničkih grupa.¹ Zagovornici tzv. politike priznanja različitosti smatraju da univerzalnost ljudskih prava i vrijednosno neutralno postupanje države prema građanima nisu dostatni mehanizmi za ostvarenje prava i sloboda svih građana, posebice društveno marginaliziranih skupina. Za potonje zakoni i institucionalne strukture uspostavljene pod plaštom liberalnih načela jednakosti, zapravo služe isključivo osiguranju potreba i za-

¹ Will Kymlicka, *Multikulturalno građanstvo. Liberalna teorija manjinskih prava*, Zagreb, Jesenski i Turk, 2003. Bikhu Parekh, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press, 2002.

htjeva većine, ne uvažavajući mnogovrsnost potreba političkih subjekata koji se nekim svojim karakteristikama razlikuju od većine.²

Priznanjem posebnih prava društveno marginaliziranim skupinama se ostvaruje ne samo pun i slobodan razvoj osobnosti svakog pojedinca pod ravnopravnim uvjetima nego i učinkovita jednakost pripadnika manjinskog naroda s većinskim. No, manjinska se prava mogu ostvariti tek u državama i društvima koje uz uspostavu demokratskog poretka i vladavine prava, potiče međuetničku toleranciju jer „[p]oticanje netrpeljivosti, mržnje i predrasuda prema pojedinim nacionalnim manjinama ili njihovim pripadnicima, odnosno toleriranje takvih pojava, bez obzira na to radi li se o odnosu manjine prema većini ili obrnuto, lišava pravnu normu, koliko god ona bila dobra, njezina društvenog preduvjeta za oživotvorenje u praksi.”³ Intenzivnim razvojem međunarodnopravnih standarda manjinske zaštite u posljednjih dvadesetak godina, prava manjina postala su sastavni dio ljudskih prava, kako na međunarodnoj razini, putem međunarodnih izvora manjinskih prava, tako i kroz nacionalna zakonodavstva i prakse.⁴ Kao odraz gore razloženih teorija koje zagovaraju uvažavanje različitosti i prava na očuvanje manjinskih identiteta, tekst preambule Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, prvog pravno obvezujućeg izvora prava koji propisuje širok spektar prava koja pripadaju pripadnicima nacionalnih manjina u državama Vijeća Europe, iskazana je svijest država potpisnica o tome da je zaštita nacionalnih manjina bitna za stabilnost, demokratsku sigurnost i mir u Europi. Konvencija u preambuli zagovara da pluralističko i istinski demokratsko društvo treba ne samo poštivati etničku, kulturnu, jezičnu i vjersku samobitnost svakog pripadnika nacionalne manjine, već im također treba stvoriti odgovarajuće uvjete za izražavanje, očuvanje i razvijanje te samobitnosti. Nadalje, države potpisnice Okvirnom konvencijom usuglasile su se da je stvaranje ozračja snošljivosti i dijaloga nužno kako bi kulturna raznolikost bila izvorom i čimbenikom ne podjela, već obogaćivanja svakog društva. Osim toga, Okvirna konvencija navodi i da stvaranje tolerantne i bogate Europe ne ovisi samo o suradnji među državama već iziskuje i međugraničnu suradnju lokalnih i regionalnih vlasti,

² Iris Marion Young, *Pravednost i politika razlike*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 2005.; Charles Taylor, *Politika priznavanja*, Međunarodni centar za mir, Sarajevo 1994.

³ Siniša Tatalović, *Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina*, 37 (2) *Politička misao*, 2000, s. 79–84, s. 82.

⁴ Članak 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, CETS br. 157, propisuje: „Zaštita nacionalnih manjina, te prava i sloboda pripadnika manjina čini sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u područje međunarodne suradnje.”, *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, Narodne novine – međunarodni ugovori 14/1997. Vidi također Saša Šegvić, „Međunarodno pravni standardi zaštite nacionalnih manjina”, 1(4) *Hrvatska pravna revija* (2001), s. 121–134 i Antonija Petričušić, „Rights of Minorities in International Law”, 11(38/39) *Croatian International Relations Review* (2005), s. 47–57.

a da se time ne dovodi u pitanje ustav i teritorijalna cjelovitost svake države. Dakle, već u preambuli ovog međunarodnog, pravno obvezujućeg izvora prava, države potpisnice se obvezuju uvažiti etničku raznolikost i uspostaviti mehanizme uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u društvo. No, unatoč činjenici da je Okvirna konvencija u malo više od desetljeća postala široko prihvaćen izvor standarda zaštite prava nacionalnih manjina,⁵ ne postoji usuglašen europski model ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Naime, „[m]ala skupina europskih država zastupa ustavni princip jedinstvene nacije i ne priznaju svojim građanima nikakvo drugo etničko porijeklo, osim pripadanja jedinstvenoj naciji. U drugoj skupini su države koje svoje etničke zajednice ne dijele na većinske i manjinske, te i one stoga nemaju kategoriju nacionalnih manjina, a identitete njihovih pripadnika štite na taj način što jednake građane dijeli na jezike kojima se oni služe. Treću skupinu država čine one koje poznaju pojam većinskog naroda i nacionalne manjine. Ova skupina država ima razrađene odredbe o pravima nacionalnih manjina, posebno o zaštiti njihova nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičnog identiteta, uz vrlo različit raspon pojedinih prava.”⁶

Uzimajući u obzir prethodno razložena teorijska razmatranja potrebe uvažavanja različitosti, nameće se zaključak da je ostvarenje prava nacionalnih manjina vjerojatnije u demokratskim društvima koja su otvorena i prilagodljiva, u kojima je cilj vlasti dobro i demokratsko upravljanje koje služi potrebama i interesima cjelokupnog stanovništva, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Osobama koje pripadaju manjinskim etničkim skupinama treba osigurati i jamčiti pravo jednakosti pred zakonom i jednaku pravnu zaštitu, te propisima, ali i praksom institucija vlasti zabraniti diskriminaciju temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini.⁷ Osim osnovnih načela jednakosti i zabrane diskriminacije koja propisuju ustavi velikog broja država, zakonodavni okvir države koja uvažava postojanje manjinskih etničkih zajednica često obuhvaća posebne odredbe o pravima nacionalnih manjina, bilo u posebnom odjeljku ustava, ili u posebnom zakonskom tekstu koji uređuje prava nacionalnih manjina.

U Republici Hrvatskoj, pitanje manjinske zaštite uređeno je Ustavom, Ustavnim zakonom o zaštiti prava nacionalnih manjina,⁸ Zakonima o uporabi manjinskog jezika i pisma, te o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalne manjine, kao

⁵ Okvirnu konvenciju potpisala je i ratificirala većina država članica Vijeća Europe. Države koje je nisu potpisale su Andora, Francuska, Monako i Turska; dok su je Belgija, Grčka, Island i Luksemburg potpisale, ali je (još) nisu ratificirale. Popis potpisnica Okvirne konvencije kao i država članica koje joj nisu pristupile nalazi se na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_MapMinorities_bil.pdf.

⁶ Supra note 3.

⁷ Članak 4. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

⁸ Antonija Petričušić, „Croatian Constitutional Law on the Rights of National Minorities”, 2 *European Yearbook of Minority Issues*, 2004, s. 607–629.

i u izbornom zakonodavstvu.⁹ Ustav jamči ravnopravnost pripadnicima svih nacionalnih manjina, a predviđa i da se uređenje zaštita prava nacionalnih manjina tekstem ustavnog zakona, koji se, kao organski zakon, donosi dvotrećinskom većinom zastupnika u Saboru, čime je osiguran širok konsenzus osiguranja prava nacionalnih manjina. U samom tekstu ustava manjinama se jamči „sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija”. Nadalje, u samom Ustavu je predviđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina „zakonom može, pored općega biračkog prava, osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.”¹⁰ Na simboličnoj razini, multietničnost društva potvrđena je u tekstu preambule Ustava, koja navodi da je Hrvatska „nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih”. Iako je tekst preambule u ovom dijelu, nabrojavanja nacionalnih zajednica koje obitavaju Hrvatsku, nekoliko puta mijenjan, činjenica je da politički predstavnici nacionalnih manjina smatraju ovu simboličnu reprezentaciju u ustavu iznimno važnom.

Ustavom Republike Srbije ova je država određena kao „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama”.¹¹ Nacionalne manjine u Srbiji čine značajan dio stanovništva. Više od 1,1 milijun stanovnika Srbije čine Mađari, Hrvati, Slovaci, Rumunji, Romi, Bunjevci, Rusini, Makedonci, Ukrajinci, Nijemci, Česi, Albanci, Bošnjaci, Muslimani, Bugari, Vlasi i Goranaci. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o službenoj uporebi jezika i pisma, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakon o lokalnoj samoupravi uređuju status i prava nacionalnih manjina.¹² Manjinski je, krovni zakon, stupio na snagu još tijekom postojanja Savezne Republike Jugoslavije, a nastavio je važiti u Srbiji i nakon crnogorskog referenduma o nezavisnosti u proljeće 2006. godine. Ukratko, manjinski zakon predviđa niz mjera kojima se osigurava očuvanje posebnosti,¹³

⁹ Siniša Tatalović, „Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj”, 38 (3) *Politička misao*, 2001, s. 95–105.

¹⁰ Članak 15. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske- pročišćeni tekst, *Narodne Novine* 85/10.

¹¹ Članak 1. Ustava Republike Srbije, *Službeni list* 98/2006.

¹² Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002. Za više informacija o srpskom modelu manjinske zaštite u: Nada Raduški, „Položaj nacionalnih manjina u Srbiji kao faktor međunarodne suradnje”, u: Aleksandar Bošković i Jelena Jablanov Maksimović (ur.), *Međuetnički odnosi u funkciji pomirenja* Fondacija Konrad Adenauer i Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Beograd 2010, s. 51–73.

¹³ Članci 3.-17. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002. *Ibid.* Članci 18–21.

dakle kulturna autonomija nacionalnih manjina, te mjere koje osiguravaju djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina u odlučivanju u vlasti i u upravi.

Kosovski Ustav u glavi III „Pravo zajednica i njihovih članova” predviđa posebna prava za pripadnike nacionalnih manjina.¹⁴ Kosovski Ustav ipak ne upotrebljava pojam ‘nacionalne manjine’, već normira posebnu skupinu ustavom garantiranih prava zajednica koje čine „građani koji pripadaju istoj nacionalnoj ili etničkoj, jezičkoj ili vjerskoj grupi koja je tradicionalno prisutna na teritoriji Kosova”, odnoseći se na Srbe, Rome, Bošnjake, Turke, Aškalije, Egipćane i Gorance.

Kao odraz činjenice da nijedan narod u Crnoj Gori nema većinu, novi Ustav Crne Gore iz 2007. godine uvodi građanski koncept države¹⁵ pa su uz Crnogorce, kao ravnopravni građani navedeni „Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi privrženi demokratskoj i građanskoj Crnoj Gori”. U glavi V. crnogorskog Ustava uređena su posebna manjinska prava. S ciljem zaštite (manjinskog) identiteta, pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jamči se skup prava i sloboda koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima, a odnose se na očuvanje kulturne manjinske autonomije (npr. pravo na uporabu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika; pravo uporabe jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi; školovanja na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama; uporabe manjinskog jezika pred javnim tijelima itd.). Osim toga, Ustav predviđa sudjelovanje manjina u političkom procesu, kao i u javnoj upravi. Ustavna odredba osim toga zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.¹⁶ Neposredno pred proglašenje crnogorske samostalnosti, u toj je državi stupio na snagu Zakon o manjinskim pravima i slobodama.¹⁷ Taj manjinski zakon donesen je u paketu „političke trgovine”, s ciljem osiguranja manjinske potpore na referendumu za samostalnost.

Ustav Republike Bosne i Hercegovine nacionalne manjine spominje kao „ostale” u Preambuli Ustava BiH i „praktično [ih ostavlja] izvan domašaja ustavne regulacije”¹⁸. Osim toga, ustavna regulativa BiH onemogućuje političku participaciju pripadnicima manjinskih naroda na nekoliko funkcija, koje su Ustavom propisane isključivo za pripadnike tzv. konstitutivnih naroda: Bošnja-

¹⁴ Članci 57.-62. Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

¹⁵ Ustav iz 1992. godine u preambuli je propisivao da je Crna Gora nacionalna država „na osnovu istorijskog prava crnogorskog naroda na sopstvenu državu, stečenog u vjekovnim borbama za slobodu” Vidi *Službeni list RCG* 48/1992.

¹⁶ Članci 79.- 80. Ustava Crne Gore, *Službeni list* 1/2007.

¹⁷ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 38/2007.

¹⁸ Čazim Sadiković, „Za državu novog stoljeća – Bosna i Hercegovina kao savremena demokratska država”, dostupno na: http://www.soros.org.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=64%3Austav-bih-ka-novim-rjeenjimama&catid=49&Itemid=89&lang=ba

ke, Hrvate i Srbe. Tako je manjinama, unatoč odluci Europskog suda za ljudska prava¹⁹, koji je ovakvu Ustavnu formulaciju osudio diskriminatornom i suprotnom Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, onemogućeno obnašati funkciju člana tročlanog Predsjedništva BiH, Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te predsjedavajućeg oba doma Parlamentarne skupštine i njihovih zamjenika. Drugim riječima, Ustav BiH „ozbiljno ugrožava princip jednakosti građana u pogledu pristupa najvažnijim državnim funkcijama”.²⁰ Unatoč ograničenosti elaboracije manjinskih prava u Ustavu BiH, bosanskohercegovački Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina propisuje „prava i obaveze pripadnika nacionalnih manjina u BiH i obaveze organa vlasti u BiH da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine u BiH koji je državljanin BiH.”²¹ Sljedeće nacionalne zajednice uživaju manjinsku zaštitu u Bosni i Hercegovini: Albanci, Crnogorci, Česi, Talijani, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci i Židovi. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini dalje je razrađen na entitetskom nivou – BiH entitet Republika Srpska normirala je Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske „prava i obaveze pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srpskoj i obaveze organa vlasti u Republici Srpskoj da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine u Republici Srpskoj koji je državljanin Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.”²² Drugi BiH entitet, Federacija Bosne i Hercegovine, tek je 2008. godine izglasala entitetski zakon koji regulira manjinska prava. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine propisuje „prava i obaveze pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH, Savjetodavno vijeće pripadnika nacionalnih manjina Federacije, te obaveze organa vlasti da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine u Federaciji, koji je državljanin Federacije odnosno BiH.”²³

¹⁹ Sejdić i Finci v. Bosna i Hercegovina, Application nos. 27996/06 i 34836/06; presuda ESLJP od 22. prosinca 2009. godine. Vidi također: Edin Hodžić i Nenad Stojanović, *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*, Centar za društvena istraživanja Analitika, Sarajevo 2011.

²⁰ Supra note 18.

²¹ Član 1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/2003 i 76/2005.

²² Članak 1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik Republike Srpske* 2/04.

²³ Članak 1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, 56/2008.

Makedonski je Ustav iz 2001. godine, za razliku od onog prethodnog koji je ustanovljivao Makedoniju kao nacionalnu državu Makedonaca i nacionalnih manjina, iz političko-pragmatičnih razloga ustanovio Makedoniju kao građansku političku zajednicu, te izbjegao spominjanje nacionalnih manjina. U Ustavu se koriste termini poput 'većinske populacije' i (manjinske) 'zajednice'. Pripadnicima zajednica načelima jednakosti i zabrane diskriminacije na ustavnoj razini jamči se ostvarenje njihovih ljudskih i manjinskih prava.²⁴ Druga razina zaštite prava zajednica osigurana specifičnim ustavnim odredbama koje jamče pravo na očuvanje njihove kulturne autonomije,²⁵ kao i kroz mnogobrojne zakone koji su izglasani nakon Ohridskog sporazuma.

Opseg prava nacionalnih manjina država jugoistočne Europe obuhvaća, uz ustavna jamstva jednakosti i zabrane diskriminacije, ponajprije prava koja omogućavaju ostvarenje kulturne autonomije: pravo služenja jezikom i pismom, pravo obrazovanja na manjinskom jeziku i pismu; pravo uporabe znamenja i simbola; pravo osnivanja udruženja radi očuvanja kulturalnih specifičnosti i tradicije; pravo na očitovanje svoje vjere; pravo biti zastupljeni u medijima. Osim toga, u nekim zemljama manjinsko zakonodavstvo omogućuje političku participaciju manjina kojima je osigurana zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima. Posebnost manjinskog modela država jugoistočne Europe su konzultativna tijela, tzv. vijeća nacionalnih manjina, institucije koje bi trebale omogućiti sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima. Sve su zemlje regije prihvatile normativna rješenja kojima nastoje udovoljiti zahtjevima postojećih etničkih manjinskih skupina. Raznolikost zahtjeva manjinskih skupina u zemljama jugoistočne Europe očituje se ponajprije kroz brojčani udio manjina u stanovništvu, a manjim dijelom i kroz inzistiranje na autohtonosti manjinske zajednice. Sukladno tome, manjine koje čine značajan udio stanovništva neke države i smatraju se konstitutivnim narodom (npr. Albanci u Makedoniji, ili pak svaka od tri dominantne etnije u Bosni i Hercegovini, od koje niti jedna nema faktičnu većinu) ne pristaju isključivo na zaštitu i jamstvo očuvanja kulturnog identiteta svoje nacionalne skupine, već zahtijevaju biti aktivnim sudionikom i su-kreatorom političkog procesa, zahtijevajući institucionalnu jednakost, dakle pravo sudjelovanja u političkom životu zemlje.²⁶

²⁴ Članak 9. Ustava Republike Makedonije, Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* 52/91, 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05.

²⁵ *Ibid.*, članak 48. Ustava Republike Makedonije.

²⁶ Joseph Marko i Emma Lantschner, „European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe” u Emma Lantschner, Joseph Marko, Antonija Petričušić (eds.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Nomos, Baden Baden 2008, s. 361.

3. Institucija visokog povjerenika o nacionalnim manjinama OEES-a: tiha diplomacija na djelu

Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi još je u 1980-im godinama, kad je djelovala kao *ad hoc* Konferencija,²⁷ obraćala pažnju na pitanja međuetničkih odnosa u državama članicama. Pitanje zaštite nacionalnih manjina prepoznato je u dokumentima Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi, npr. Završnom aktu KESS-a, Pariškom Poveljom za Novu Europu, te osobito Dokumentom sastanka iz Kopenhagena KESS-a o ljudskoj dimenziji od 29. lipnja 1990. godine i Dokumentom moskovskog sastanka KESS-a o ljudskoj dimenziji od 3. listopada 1991. godine. Tek će u godinama koje slijede druge međunarodne organizacije, Ujedinjeni narodi i Vijeće Europe, pristupiti kodifikaciji manjinskih prava.²⁸ Ipak, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe za sada je još uvijek jedini međunarodni pravno obvezujući izvor prava koji je uspostavio skup standarda koje države potpisnice trebaju poštivati s ciljem učinkovite zaštite nacionalnih manjina.

Ured visokog povjerenika nacionalnih manjina (*Office of the High Commissioner on National Minorities*, HCNM) osnovan je 1992. godine, s mandatom da ustanovljuje i predlaže rano otklanjanje etničkih tenzija koje bi mogle ugroziti mir, stabilnost i prijateljske odnose među državama članicama OEES-a.²⁹ Dakle, osnovni cilj Ureda visokog povjerenika nacionalnih manjina je sprječavanje sukoba u tzv. OEES regiji. Često je njegov mandat nerazumljiv manjinskim aktivistima ili pripadnicima manjinskih zajednica, koji smatraju da bi visoki povjerenik trebao nastupati kao svojevrsni zagovornik i međunarodni pravobranitelj

²⁷ Organizacija za sigurnost i suradnju je do 1995. godine djelovala kao Konferencija za europsku sigurnost i suradnju (KESS). KESS je osnovana 1973. godine, kao *ad hoc* sastanci na vrhu, koji se periodično ponavljaju, okupljajući mnoštvo europskih država te Kanadu i SAD. Zadatak Konferencije je od samih početaka bio promicanje boljih međusobnih odnosa država članicama te osiguranje trajnog mira među njima. Kao najveća regionalna sigurnosna organizacija na svijetu, danas OEES okuplja 56 zemalja koje se prostiru na prostoru od Vancouvera do Vladivostoka, dakle, djeluje na prostoru tri kontinenta; Europe, centralne Azije i Sjeverne Amerike. Više o samoj organizaciji u: Mladen Gavrančić, „Sigurnosni mehanizmi u Europi : OEES i sporazumi o mjerama za uspostavu povjerenja i sigurnosti”, 2(1) *Zbornik Diplomatske akademije*, 1997, s. 219–235.

²⁸ Međunarodnopravni izvori koji propisuju zaštitu prava nacionalnih manjina su Deklaracija UN o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe, Europska povelja o lokalnoj/mjesno samoupravi Vijeća Europe, te instrumenti za zaštitu manjinskih prava Srednjoeuropske inicijative.

²⁹ Susanna Terstal; Konrad Huber; Christophe Kamp, „The Functioning of the CSCE High Commissioner on National Minorities”, 20 (3) *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1994, s. 502–508.

nacionalnih manjina. Također, mandat Visokog povjerenika ne predviđa žalbenu proceduru u slučaju kršenja prava nacionalnih manjina. Stoga ne čudi da su svi dosadašnji visoki povjerenici naglašavali da su oni „povjerenici za nacionalne manjine” („*on*” national minorities), a ne „povjerenici *nacionalnih manjina*” („*for*” national minorities).³⁰ Dakle, visoki povjerenik je prije svega politički instrument. Nije mu zadatak nadgledati primjenu niti OEES-ovih standarda u državama članicama, niti pravnih propisa drugih međunarodnih organizacija.

Gotovo sve države članice OEES-a su domovinom nacionalnim manjinama, što je rezultat historijskog prekrajanja granica u Europi i Aziji, ili pak posljedica multikulturalnosti useljeničkih društava SAD-a i Kanade.³¹ Uloga je Visokog povjerenika skrbiti o mogućim (prekograničnim) sukobima u kojima su manjinske skupine jedna od potencijalno sukobljenih strana te koji bi mogli rezultirati porastom napetosti među državama članicama i pokrenuti oružani sukob.³² Naime, na helsinškom Sastanku na vrhu, 1992. godine, osnovan je Ured visokog povjerenika kao „instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi”. On bi trebao priskrbiti pravodobne informacije u onim slučajevima kada postoje indikacije da problemi s nacionalnim manjinama u nekoj zemlji članici mogu eskalirati u sukob i zaprijetiti miru i stabilnosti. Visoki povjerenik u takvim slučajevima poduzima prikladne mjere koje bi trebale dovesti do smirivanja međuetničkih tenzija.³³

U svom radu se služi metodama tzv. tihe diplomacije, kako bi doprinio postizanju dogovora među sukobljenim stranama, on susreće predstavnike obiju strana, kao i druge zainteresirane stranke (npr. predstavnike civilnoga društva, znanstvenike).³⁴ Trenutni visoki povjerenik opisao je da ovaj „pragmatični način rješavanja problema [...] kombinira tihu diplomaciju, savjetovanje i tehniku (obično pravnu) pomoć”³⁵. Samo u iznimnim slučajevima visoki povjerenik

³⁰ Knut Vollebæk, „Fifteen Years of Conflict Prevention by the High Commissioner on National Minorities”, *OSCE Yearbook*, 2008, s. 325–330, s. 326.

³¹ Jennifer Jackson Preece, „Diversity and Co-existence in International Society: The Bolzano/Bozen Recommendations in Historical Perspective”, Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations*, Nijhoff Publ., Leiden 2011, s. 29–44.

³² Max van der Stoep, *Peace and Stability through Human and Minority Rights*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001.

³³ Bruce Cronin, „Creating stability in the New Europe: The OSCE high commissioner on national minorities and the socialization of risky states”, 12 (1) *Security Studies* (2002), s. 132–163; John Packer, „The role of the OSCE high commissioner on national minorities in the former Yugoslavia”, 12 (2) *Cambridge Review of International Affairs*, 1999, s. 168–183.

³⁴ G. E. Edwards, „Early warning and preventive diplomacy-The role of the OSCE High Commissioner on national minorities”, 141 (5) *The RUSI Journal*, 1996, str. 42 – 46, Safia Swimelar, „Approaches to ethnic conflict and the protection of human rights in post-communist Europe: The need for preventive diplomacy”, 7 (3) *Nationalism and Ethnic Politics*, 2001, s. 98–126.

³⁵ Knut Vollebæk, *op.cit.* 326.

medijski istupa, tada obazrivo odvagujući je li javni istup donosi korisne učinke za pacifikaciju sukoba i uspostavu stabilnosti. Gotovo nikad dakle ne vrši javni pritisak na vlast s ciljem unapređenja manjinskih politika, nego se zadržava u domeni sastanaka, ispitivanja na koji način su međunarodni standardi manjinskih prava inkorporirani u domaći zakonodavni poredak, ili predlaže mjere koje bi mogle biti prihvatljive objema sukobljenim stranama.

Ukoliko dođe do intenziviranja sukoba, mandat visokog povjerenika zahtijeva da na vrijeme upozori države članice koje su u njega uključene, da na raspolaganju imaju određeno vrijeme u kojem će biti dužne poduzeti konkretne korake radi izbjegavanja nasilnog konflikta. U gotovo dva desetljeća djelovanja, ova institucija je u mnogobrojnim prilikama prepoznala i djelovala zbog postojanja mogućnosti sukoba koji bi uključivali nacionalne manjine. Visoki povjerenik i njegovi suradnici pri tome su vrlo često radili na situacijama u kojima su strane bile osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, a koje u jednoj državi pripadaju većinskom narodu (obično susjednoj državi onoj u kojoj manjine prebivaju), dok u državi koju nastanjuju čine nacionalnu manjinu. Na području jugoistoka Europe, ovo je slučaj sa Srbima, Bošnjacima, Mađarima, Talijanima, Slovencima u Hrvatskoj; Bošnjacima i Albancima u Srbiji, Srbima na Kosovu; Albancima u Makedoniji i na Kosovu; Mađarima u Hrvatskoj, Rumunjskoj, Srbiji i Slovačkoj; Srbima u Mađarskoj itd. Kako složena međuetnička slagalica na Balkanu iziskuje kontinuiran angažman vlada regije, a i biva potencijalno izvorom među-državnih tenzija (u slučajevima kada matična država smatra da interesi njezine većinske etničke skupine nisu adekvatno ostvareni u susjednoj državi, gdje ona opstoji kao nacionalna manjina), ne čudi da su ovakvi međuetnički odnosi igrali značajnu ulogu u kreiranju nedavne povijesti jugoistočne Europe.

Nadalje, važno je osvijestiti da mandat visokog povjerenika pripada u tzv. košaru djelovanja OEES-a koja se bavi tzv. „ljudskom dimenzijom”. Ostala dva široka područja djelovanja ove organizacije obuhvaćaju „sigurnosnu košaru” te suradnju u ekonomskim pitanjima i pitanjima zaštite okoliša. Tematika zaštite manjinskih prava, kojom se visoki povjerenik u svom radu bavi, jasno je vezana s ljudskom dimenzijom jer odgovarajuća zaštita osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama doprinosi smanjenju međuetničkih tenzija, koje bi inače mogle ugroziti stabilnost i dovesti do sukoba širih razmjera. Zbog svega toga, visoki povjerenik često ispituje kako se u državi članici provodi politika ljudskih prava, posebice kako se pristupa oživotvorenju načela zabrane diskriminacije te kako se i u kolikoj mjeri ostvaruju prava pripadnika nacionalnih manjina.

4. Širenje standarda manjinske zaštite: od odredbi Okvirne konvencije preko preporuka i smjernice OEES-a do učinkovitog ostvarenja prava nacionalnih manjina

Zamašnjak kodifikacije prava nacionalnih manjina na europskom kontinentu bili su krvavi međuetnički sukobi iz posljednjeg desetljeća dvadesetog stoljeća, koji su domino efektom harali u novonastalim državama proizašlim iz multietničkih socijalističkih federacija južne i istočne Europe. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, koja je stupila na snagu 1. veljače 1998. godine, zasigurno je najsveobuhvatniji međunarodni ugovor kojemu je cilj zaštititi prava pripadnika nacionalnih manjina. Stranke Okvirne konvencije ratifikacijom preuzimaju obvezu promicati potpunu i djelotvornu jednakost pripadnika manjina u svim područjima gospodarskog, društvenog, političkog i kulturnog života, te osigurati uvjete koji će pripadnicima nacionalnih manjina omogućiti izraziti, očuvati i razvijati vlastitu kulturu i identitet. Okvirnoj je konvenciji prethodila Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, usvojena 1992. godine u okviru Ujedinjenih naroda te Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima,³⁶ koju je također Vijeće Europe izglasalo 1992. godine, a stupila je na snagu 1998. godine.³⁷

Iako propisuje mnoštvo prava koja pripadaju pripadnicima nacionalnih manjina, Okvirna konvencija ne sadrži definiciju pojma „nacionalna manjina”. Ovakav pristup rezultat je izostanka konsenzusa među državama o adresatima prava nacionalnih manjina, pa je svakoj državi potpisnici ostavljen prostor za procjenu koje skupine unutar svoga suvereniteta smatra nacionalnim manjinama. U praćenju provedbe Okvirne konvencije sudjeluju Savjetodavni odbor i Odbor ministara. Savjetodavni odbor (*Advisory Committee*) čine pak neovisni stručnjaci, koji pripremaju mišljenja (*opinion*) na periodična izvješća država potpisnica o promjeni Konvencije. Naime, Okvirna konvencija predviđela je mehanizam nadgledanja primjene njezinih odredbi u zemljama članicama, zahtijevajući od njih da podnesu prvo izvješće u roku od godinu dana od stupanja na snagu Konvencije te dodatna izvješća svakih pet godina nakon toga, ili pak po konkretnom zahtjevu Odbora ministara. Nakon što je protekao prvi krug nadgledanja primjene Okvirne konvencije, Savjetodavni je odbor stekao uvid u prakse zemalja članica u pogledu ostvarivanja pojedinih prava nacionalnih

³⁶ Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Narodne novine – međunarodni ugovori* 18/97.

³⁷ Antonija Petričušić, „Rights of Minorities in International Law”, 11(38/39) *Croatian International Relations Review*, 2005, s. 47–57. Saša Šegvić, „Međunarodno pravni standardi zaštite nacionalnih manjina”, 1(4) *Hrvatska pravna revija*, 2001, s. 121–134.

manjina te je pripremio dva posebna tematska komentara: o pravu na obrazovanje³⁸, u 2006. godini i o pravu na učinkovito sudjelovanje³⁹, u 2008. godini.

Zanimljivost nadzornog mehanizma ove Konvencije (koja inače nije predviđena tekстом Konvencije, ali je postala općeprihvaćena praksa) su alternativna izvješća (tzv. *shadow reports*), koja izrađuju i podnose (manjinske) nevladine organizacije iz zemalja potpisnica. Sva izvješća, i službena i neslužbena, ispituje Savjetodavni odbor. Savjetodavni odbor se u procesu pripreme svoga mišljenja o primjeni Konvencije u određenom razdoblju konzultira s državnim dužnosnicima, parlamentarcima, predstavnicima manjina, nevladinim organizacijama, specijaliziranim tijelima drugih međunarodnih organizacija i ostalim mjerodavnim sugovornicima. Mišljenje Savjetodavnog odbora prosljeđuje se državi, koja ima priliku dati primjedbe na to mišljenje. Potom Odbor ministara (*Committee of Ministers*), izvršno tijelo Vijeća Europe, donosi rezoluciju koja sadrži zaključke i preporuke državi o provedbi Okvirne konvencije. Kroz rezolucije mišljenja Savjetodavnog odbora dobivaju političku snagu jer obvezuju zemlje članice Vijeća Europe.

Uz standarde manjinske zaštite koji su proizašli iz Okvirne konvencije, Ured visokog povjerenika iznjedrio je nekoliko međunarodnih pravnih standarda za zaštitu nacionalnih manjina. Naime, na inicijativu visokog povjerenika, skupine međunarodno priznatih stručnjaka okupljale su se do sada nekoliko puta kako bi razradili dokumente koji trebaju pomoći državama članicama OEES-a omogućiti miroljubiv suživot različitih etničkih skupina koje ih nastanjuju, ali i pridonijeti poboljšanju ili uspostavi sustava manjinske zaštite u etnički heterogenim društvima. Najprije su 1996. godine predstavljene Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (*The Hague Recommendations on the Education Rights of National Minorities*). Potom su 1998. godine svjetlo dana ugledale Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika (*Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*), a 1999. godine Preporuke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu (*Lund Recommendations on the effective participation of national minorities in public life*). Nimalo slučajno, set instrumenata za ostvarenje manjinskih prava nastaje u desetljeću u kojem je došlo do raspada multietničkih federacija (SFRJ-a i SSSR-a), koji su rezultirali u mnogobrojnim

³⁸ Savjetodavni odbor, „Tematski komentar o učinkovitom učestvovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima” (2008), tekst komentara dostupan na srpskom jeziku na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_sr.pdf.

³⁹ Savjetodavni odbor, „Tematski komentar o obrazovanju na osnovu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina” (2006), tekst komentara dostupan na srpskom jeziku na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryEducation_sr.pdf.

ratovima i sukobima često etničkog predznaka (npr. sukobi u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, na Kosovu, u Gruziji, Nagorno karabahu, Abhaziji).⁴⁰ U nekim se slučajevima radilo o međuetničkim napetostima koje nisu eskalirale u otvorene sukobe (npr. u Kazakstanu, Kirgistanu, posebice u pogledu Rusa u baltičkim zemljama, u pogledu Mađara u Mađarskoj, susjednim Slovačkoj i Rumunjskoj itd.).⁴¹ Aktivnost visokog povjerenika u razradi načela koja bi trebala pomoći ostvarenje manjinskih prava i uspostavi mira nastavljena je i u sljedećem stoljeću. U listopadu 2003. godine ured visokog povjerenika izdao je Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima (*Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media*), 2006. godine Preporuke o policijskoj djelatnosti u multietničkim društvima (*Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*). Konačno, krajem 2008. godine visoki je povjerenik predstavio Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima (*The Bolzano/Bozen. Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations*) koje ovlašćuju države mogu pomagati pripadnicima vlastitog naroda koji je nacionalna manjina u nekoj drugoj državi. U sljedećim odlomcima ukratko ću se osvrnuti na svaki od ovih instrumenata, pokušavajući ustanoviti u kojem su opsegu postali dijelom normativno-institucionalnih rješenja u zemljama regije.

⁴⁰ Normiranju prava nacionalnih manjina na razini međunarodnog prava intenzivno se pristupa tek početkom 1990-tih godina, budući je međunarodna zajednica morala reagirati na međuetničke sukobe iz toga doba, ali i uzimajući u obzir činjenicu „da živimo u svijetu u kojem ekstremni nacionalizam i da su različiti oblici rasne, etničke i religijske netolerancije u stalnom porastu”. Burgental je još u drugoj polovici devedesetih godina prošloga stoljeća predviđao porast broja normativnih instrumenata za zaštitu prava nacionalnih manjina. Vidi Thomas Buergenthal, „The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights”, 19 (4) *Human Rights Quarterly* (1997), s. 703–723, 721. Slično argumentira Jane Wright, koja tvrdi da nakon dugog razdoblja marginalnog bavljenja pravima nacionalnih manjina u okviru OEES-a, tek raspadom komunističkog bloka istočne Europe i međuetničkih sukoba koji su mu slijedili. Vidi više u Jane Wright, „The OSCE and the Protection of Minority Rights”, 18 (1) *Human Rights Quarterly* (1996), s. 190–205.

⁴¹ Max van der Stoep, „The role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the field of conflict prevention”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 296, (Martinus Nijhoff Publishers, 2002), str. 15–23. Vidi također Rob Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (European Centre for Minority Issues, Flensburg, 1999). Vidi i Natalie Sabanadze, „States, Minorities and Regional Hegemons in South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?”, u Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations*, Nijhoff Publ., Leiden 2011, s. 167–184.

4.1. Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje

U području obrazovanja i istraživanja države potpisnice Okvirne konvencije dužne su promicati spoznaje o kulturi, povijesti, jeziku i vjeri njihovih nacionalnih manjina i većine.⁴² Konkretizacija ovog načela propisana je već Konvencijom, koja predviđa dužnost država potpisnica osigurati obuku nastavnika i pristup udžbenicima, te olakšati kontakte između učenika i nastavnika različitih manjinskih zajednica.⁴³ Pravo pripadnika nacionalnih manjina nije ograničeno na pojedine razine obrazovanja, jer su države dužne promicati jednaku dostupnost manjinskog obrazovanja na svim razinama obrazovanja (osnovnoškolskom, srednjoškolskom, visokoškolskom).⁴⁴ Nacionalne manjine imaju pravo ustanovljavati i upravljati vlastitim privatnim ustanovama za obrazovanje i obuku, no ovo pravo ne pretpostavlja odgovornost države financirati manjinske obrazovne ustanove.⁴⁵ Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo poučavanja na vlastitom jeziku.⁴⁶ Ovo je pravo tekstom Okvirne konvencije konkretizirano na način da bi države potpisnice trebale nastojati osigurati u okvirima svojih obrazovnih sustava mogućnost učenja manjinskih jezika ili poučavanja na manjinskom jeziku na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim nacionalnim manjinama, a kada za to postoji dostatno zanimanje.⁴⁷ I sam tekst Okvirne konvencije predviđa da ostvarenje ovog prava ne odriče dužnost učenja službenog jezika ili održavanja nastave (i) na službenom jeziku države.⁴⁸

Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje prvi su instrument kojeg je Ured visokog povjerenika iznjedrio, četiri godine nakon ustanovljenja. Smatrao je da je upravo obrazovanje na jeziku manjine najvažnije za održanje manjinskog identiteta, jer „je obrazovanje neobično važan čimbenik očuvanja i produbljivanja identiteta osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini”.⁴⁹ Preporuke o obrazovanju nacionalnih manjina jednostavnim jezikom pokušavaju objasniti što sadržavaju prava nacionalne manjine na obrazovanje i kako se ona mogu primijeniti. Preporuke sadrže jak autonomni element pri etabliranju manjinskog prava, no isti je uvijek popraćen integrativnom mjerom. Tako, primjerice, prva Preporuka propisuje da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo na očuvanje svog identiteta, koje se u potpunosti

⁴² Članak 12. stavak 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

⁴³ *Ibid.*, Članak 12. stavak 2.

⁴⁴ *Ibid.*, Članak 12. stavak 3.

⁴⁵ *Ibid.*, Članak 13.

⁴⁶ *Ibid.*, Članak 14. stavak 1.

⁴⁷ *Ibid.*, Članak 14. stavak 2.

⁴⁸ *Ibid.*, Članak 14. stavak 3.

⁴⁹ Vidi tekst Haških preporuka o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje dostupan na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32182>

može ostvariti ako kroz obrazovni proces steknu pravo znanje svog materinjeg jezika; ali da su istovremeno takve osobe dužne integrirati se u širu zajednicu stjecanjem dobrog znanja službenog jezika države u kojoj žive. Preporuke propisuju aktivnu obavezu države da usvoji posebne mjere za aktivno ostvarivanje prava na obrazovanje na jeziku manjine, stvarajući pozitivnu obvezu, a ne tek dužnost suzdržavanja. Prevedeno u jezik politike, država je dužna osigurati ne samo zakonodavni okvir, već kroz institucije provesti isti, a i osigurati sredstva za ostvarenje ovoga manjinskog prava. Još jedna od autonomno-integrativnih mogućnosti sadržana je u preporuci da se obrazovanje za pripadnike nacionalnih manjina održava na jeziku manjina, bilo da je isti podučavan kao redoviti predmet ili se na njemu održava većina nastave, ali je u isto vrijeme službeni jezik države zastupljen kao redoviti predmet. Kako bi se ostvarila integracija manjina na svim razinama vlasti, Preporuke potiču čak prijenos ovlasti u domeni obrazovanja manjina na regionalne i lokalne vlasti, kao i uključivanje roditelja u pitanja obrazovanja na jeziku manjine. Dihotomija pravo/obaveza objašnjena je i u pripadajućem Objašnjenju Preporuka, gdje stručnjaci koji su ih izradili zahtijevaju od država da poklone dužnu pažnju artikuliranim potrebama i zahtjevima nacionalnih manjina (u pogledu očuvanja njihova identiteta), ali savjetuju i da bi nacionalne manjine, sa svoje strane, morale postavljati razumne zahtjeve, uzimajući u obzir vlastitu brojčanu zastupljenost, demografski udio u regiji koju nastanjuju, kao i mogućnost opstanka obrazovnih ustanova koje koriste nacionalne manjine.

Hrvatsko manjinsko zakonodavstvo jamči ostvarenje prava nacionalnih manjina na obrazovanje u nekoliko zakonskih izvora.⁵⁰ Naime, pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno je školovanje na njihovim jezicima ili učenje manjinskih jezika u predškolskim, osnovnoškolskim i srednjoškolskim ustanovama, čak i kada ovakve ustanove pohađa manji broj učenika od broja utvrđenog za početak rada školske ustanove s nastavom na hrvatskom jeziku i pismu.⁵¹ Nastavni plan i program odgoja i obrazovanja na jeziku i pismu nacionalne manjine obuhvaća i manjinski materinski jezik, književnost, povijest, zemljopis i kulturno stvaralaštvo nacionalne manjine.⁵² Međutim, pripadnici nacionalne manjine dužni su učiti i hrvatski jezik i latinično pismo.⁵³ Dakle, hrvatsko zakonodavstvo preslikava standarde iz Haških preporuka, koji kombiniraju mjere kulturne autonomije i integracije u šire društvo.

⁵⁰ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, vidi također Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, *NN* 51/00, 56/00-pročišćeni tekst.

⁵¹ Članci 2. i 3. Zakona o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, *NN* 51/00, 56/00-pročišćeni tekst.

⁵² *Ibid.*, Članak 6.

⁵³ *Ibid.*, Članak 8.

Ranije faktično neostvarivo pravo na obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina iz Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina nametalo je obvezu entitetima i kantonima u Federaciji BiH omogućiti obrazovanje na jeziku manjine.⁵⁴ Budući da je u praksi ova odredba bila neprovediva, jer nacionalne manjine ne čine apsolutnu ili relativnu većinu ni u jednom bosansko-hercegovačkom gradu, općini ili naselju, amandmanom iz 2005. godine promijenjeno je u smislu da „obrazovne vlasti u BiH [...] su obavezne [...] u školama, u kojima učenici – pripadnici jedne nacionalne manjine čine najmanje jednu trećinu, osigurati obrazovanje na jeziku te manjine, a ako čine jednu petinu – osigurati dodatnu nastavu o jeziku, književnosti, historiji i kulturi manjine kojoj pripadaju, ako to zahtijeva većina njihovih roditelja.”⁵⁵ Slično pravo na manjinsko obrazovanje formuliraju i entitetski manjinski zakoni.⁵⁶

Srpski manjinski zakon također pripadnicima nacionalnih manjina omogućava „vaspitanje i obrazovanje na [manjinskom] jeziku u institucijama predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja.” Manjinski je zakon također predvidio mogućnost da razredi u kojima se ostvaruje pravo na obrazovanje na manjinskom jeziku i pismu „može da bude manji od minimalnog broja učenika koji je zakonom propisan za obezbeđenje odgovarajućih oblika nastave i obrazovanja.”⁵⁷ Ipak, zakon propisuje obvezu učenja srpskog jezika i u ovakvim programima te, kao integrativnu mjeru, obvezuje nastavno osoblje „u obrazovnim ustanovama i školama sa nastavom na srpskom jeziku da pripreme plan i program rada koji će doprinositi uspostavi tolerancije prema nacionalnim manjinama. Takvi nastavni planovi i programi moraju sadržavati „građivo koje sadrži saznanja o istoriji, kulturi i položaju nacionalnih manjina, te druge sadržaje koji pospešuju međusobnu toleranciju i suživot. Na teritorijama gde je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi plan i program u obrazovnim ustanovama i školama sa srpskim nastavnim jezikom treba da sadrže mogućnost učenja jezika nacionalne manjine.”⁵⁸ Osim toga, Zakon propisuje aktivnu ulogu države u osiguranju sredstava za izobrazbu odgojitelja, učitelja i nastavnika koji poučavaju na jezicima nacionalnih manjina.⁵⁹ Konačno, radi ostvarenja ovog dijela kulturne manjinske autonomije, pripadnici manjina imaju pravo osnovati i voditi „privatne obrazovne ustanove, škole, ili univerzitet, gde će se obrazo-

⁵⁴ Članak 14. Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/03.

⁵⁵ Članak 5. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina – *Sl. glasnik BiH* 76–05.

⁵⁶ Član 10. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, 56/2008.

⁵⁷ Članak 13. Stavak 1. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002 i *Službeni glasnik Republike Srbije* 72/2009.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* Članak 14.

vanje organizovati na jezicima nacionalnih manjina ili dvojezično”.⁶⁰ Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Republike Srbije propisano je da su „građani jednaki u ostvarivanju prava na obrazovanje i vaspitanje, bez obzira na pol, rasu, nacionalnu, versku i jezičku pripadnost, uzrast, fizičku i psihičku konstituciju, socijalno i kulturno poreklo, imovno stanje, političko opredeljenje ili drugo lično svojstvo”. Nadalje, u obrazovnim ustanovama zabranjene su aktivnosti kojima se ugrožavaju, omalovažavaju ili diskriminišu grupe i pojedinci po osnovu rase, nacionalne, jezičke, verske ili polne pripadnosti, fizičke ili psihičke konstitucije, uzrasta, socijalnog i kulturnog porekla, imovnog stanja, odnosno političkog opredeljenja, kao i podsticanje takvih aktivnosti.⁶¹

Manjine u Crnoj Gori imaju pravo na školovanje na svom jeziku i pismu i „na odgovarajuću zastupljenost svog jezika u opštem i stručnom obrazovanju, u zavisnosti od broja učenika i finansijskih mogućnosti”. Pravo na školovanje na manjinskom jeziku ostvaruje se u svim stepenima vaspitanja i obrazovanja, te kroz posebne škole ili posebna odjeljenja u redovnim školama. Integrativna mjera koju manjinsko zakonodavstvo predviđa je pravo pripadnika drugih etničkih zajednica da uče jezik manjine sa kojom zajedno žive.⁶² Osim toga, u cilju integriranja svih etničkih skupina u toj zemlji, propisano je da „nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica”.⁶³ Kako bi se maksimalno omogućilo ostvarenje obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina, dozvoljeno je da „odjeljenje sa nastavom na jeziku i pismu manjine može imati manji broj učenika, koji (ipak) ne može biti manji od 50% od broja učenika predviđenog propisom Ministarstva.”⁶⁴ Albanski sustav manjinske zaštite predviđa također pravo obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina.⁶⁵

Članovi nevećinskih zajednica u Makedoniji imaju pravo ustanovljivanja vlastitih obrazovnih institucija, kao i znanstvenih i ostalih udruženja, a radi očuvanja i razvoja svoga identiteta. Pripadnici nevećinskih zajednica imaju pravo obrazovanja na svom jeziku na osnovnoškolskoj i srednjoškolskoj razini. U obrazovnim institucijama u kojima se poučava na jezicima nevećinskih zajednica mora se učiti i makedonski jezik.⁶⁶ U makedonskim osnovnim školama

⁶⁰ *Ibid.* Članak 15.

⁶¹ Članak 46. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, vidi također Zakon o osnovnoj školi i Zakon o srednjoj školi.

⁶² Članak 13. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 51/2006 i 38/2007.

⁶³ Članak 79. točka 4. Ustava Crne Gore, *Službeni list* 1/2007.

⁶⁴ Članak 14. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 38/2007 i Članak 23. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Službeni list RCG* 64/02 i 49/07.

⁶⁵ Zakon br. 7152, 21–06–1995.

⁶⁶ Članak 48. Ustava Republike Makedonije, Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* бр. 52/91, 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05.

izvodi se cjelokupna nastava na albanskom, turskom i srpskom jeziku, a postoji i izborna nastava na vlaškom jeziku i jeziku romske nacionalne manjine. Osim toga, na sveučilišnoj razini država financira obrazovanje na albanskom jeziku, a postoji i nekoliko obrazovnih smjerova koji se izvode na turskom.

Pripadnici zajednica na Kosovu „imaju pravo, pojedinačno ili u okviru zajednice, da stiču javno obrazovanje na jednom od zvaničnih jezika Republike Kosovo, po svom izboru, na svim nivoima; stiču predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na svom jeziku, u obimu koji je propisan zakonom, gde je temelj osnivanja posebnih razreda ili škola niži nego što je obično određeno za obrazovne institucije; osnivaju i upravljaju sopstvenim privatnim obrazovnim i ustanovama za obuku, kojima se može odobriti finansijska pomoć, u saglasnosti sa zakonom i međunarodnim standardima”.⁶⁷

4.2. Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika

Okvirna konvencija propisala je da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo slobodno i bez miješanja koristiti svoj manjinski jezik, privatno i javno, u govoru i u pismu.⁶⁸ Države bi trebale osigurati uvjete koji će nacionalnim manjinama omogućiti korištenje manjinskog jezika pred tijelima vlasti na područjima koje manjine tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjuju, ukoliko manjine zahtijevaju osiguranje ovog prava, te ondje gdje takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi.⁶⁹ U slučajevima lišenja slobode ili kaznenog progona, potrebno je pripadnika nacionalne manjine informirati o razlozima uhićenja te o naravi i povodu optužbe na jeziku kojeg razumije te omogućiti obranu na manjinskom jeziku.⁷⁰ Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo koristiti svoje prezime i ime na manjinskom jeziku.⁷¹ Nadalje, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na svojem manjinskom jeziku javno uočljivo isticati oznake, natpise i druge informacije, čak i privatne naravi.⁷² Na područjima države potpisnice tradicionalno nastanjenima znatnijim brojem osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini potiče se da omoguće isticanje javnih topografskih oznaka (primjerice lokalnih naziva mjesta, naziva ulica, naziva službenih institucija) na službenom i manjinskom jeziku.⁷³

⁶⁷ Članak 59. stavci 2.-4. Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

⁶⁸ Članak 10. stavak 1. Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

⁶⁹ *Ibid.*, Članak 10. stavak 2.

⁷⁰ *Ibid.*, Članak 10. stavak 3.

⁷¹ *Ibid.*, Članak 11. stavak 1.

⁷² *Ibid.*, Članak 11. stavak 2.

⁷³ *Ibid.*, Članak 11. stavak 3.

Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika zamišljene su kao „korisno uputstvo za razvitak državne politike i zakona koji će doprinijeti učinkovitoj primjeni prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da upotrebljavaju svoj jezik, osobito u javnoj sferi.”⁷⁴ Preporuke podcrtavaju da ipak nije moguće jasno odvojiti javnu od privatne sfere. Navode da „nešto što započne kao privatna inicijativa, može postati predmetom legitimnog javnog interesa. [...] To je slučaj, na primjer, kada pojedinci, djelujući sami ili u zajednici s drugima, traže osnivanje vlastitih privatnih medija ili škola.” Posljedično, privatni interes može rezultirati određenim izmjenama (javnih) politika i donošenjem novih propisa.

Uporaba manjinskog jezika i pisma u Hrvatskoj osim Ustavnim zakonom⁷⁵ detaljno je uređena Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.⁷⁶ Manjinama se jamči uporabu manjinskih jezika u svim županijama, gradovima ili općinama u kojim živi značajniji postotak manjinskog stanovništva, no obim uporabe manjinskih jezika u odnosima s upravnim tijelima bolji je u onim dijelovima Hrvatske gdje postoji tradicija uporabe manjinskog jezika u odnosu na područja u kojima nacionalne manjine od nedavno traže ostvarenje ovoga prava.

Ustav Republike Kosovo⁷⁷, kao i kosovski Zakon o upotrebi jezika iz 2006. godine, propisuje da su albanski i srpski službeni jezici, a turski, bosanski i romski također mogu biti u službenoj uporabi u onim općinama u kojima govornici tih jezika čine barem pet posto lokalnog stanovništva.⁷⁸ Sve etničke zajednice na Kosovu imaju *de iure* pravo korištenja svojim jezikom.⁷⁹ Pripadnicima zajednica na Kosovu Ustavom je propisano pravo da „slobodno koriste svoj jezik, kako privatno tako i u javnosti; koriste svoj jezik i pismo u odnosima sa opštinskim vlasima ili lokalnim kancelarijama vlasti, u oblastima u kojima predstavljaju dovoljan udio u stanovništvu”. Pri tome „troškove za usluge tumačenja ili prevođenja snose nadležni organi”. Pripadnici zajednica nadalje imaju pravo koristiti i isticati simbole svoje zajednice, te pisati” lična imena ... u izvornom obliku i pismu na svom jeziku, kao i da povrate izvorna imena koja su bila prisilno promijenjena. Konačno, zajednicama je propisano pravo koristiti „lokal-

⁷⁴ Vidi tekst Preporuka iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika na <http://www.osce.org/hr/hcnm/67533>

⁷⁵ Članak 9–13. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

⁷⁶ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine* 51/2000 i 56/2000.

⁷⁷ Članak 5. Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

⁷⁸ Zakon Br. 02/L-37 o uporabi jezika na Kosovu.

⁷⁹ Članak 59 (5) Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

ne nazive, nazive ulica i drugih topografskih oznaka koje odražavaju i uzimaju u obzir multietnički i multijezički karakter date oblasti”.⁸⁰

BiH također priznaje i štiti pravo svakom pripadniku nacionalne manjine u BiH da upotrebljava svoj jezik, privatno i javno.⁸¹ U mjestima u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, organi vlasti trebali bi osigurati upotrebu jezika manjine.⁸² Na razini Federacije BiH manjinama se također jamči „pravo svakom pripadniku nacionalne manjine da upotrebljava svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno.”⁸³ No, obim ovog prava je prilično uzak: uz pravo upotrebljavati svoje ime i prezime na jeziku manjine, pripadnici nacionalnih imena mogu koristiti vlastiti jezik pred organi vlasti „u gradovima, općinama i mjesnim zajednicama, u kojima pripadnici nacionalne manjine čine većinu stanovništva” te isticati toponime na manjinskom jeziku i pismu, a iznimno je moguće koristiti ova prava i kada pripadnici nacionalne manjine ne čine većinu stanovništva, ukoliko tako utvrde gradovi i općine svojim statutima. Zakon Federacije ne predviđa uporabu manjinskih jezika i pisama u političkom procesu, dakle u općinskim, kantonalnim ili entitetskim zakonodavnim tijelima.⁸⁴

Pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji svoj jezik i pismo mogu slobodno upotrebljavati privatno i javno.⁸⁵ Manjinski jezik i pismo mogu biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi u jedinicama lokalne samouprave u kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina. Osim tradicionalne utemeljenosti za službeni status manjinskog jezika (pravo koje se, jednom uspostavljeno, ne smije derogirati statutima jedinica lokalne samouprave), status službenog jezika manjine osiguravaju i kada prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva manjina čini 15% lokalnog stanovništva.⁸⁶ U ovakvim gradovima i mjestima toponimi se osim na službenom jeziku ispisuju i na jeziku nacionalne manjine. Srpski manjinski zakon predviđa i mogućnost korištenja manjinskog jezika pred „saveznim organima”. Iako je to formulacija iz Zakona koji je stupio na snagu tijekom Državne zajednice Srbije i Crne Gore, ova odredba nije prestala važiti te se odnosi na pravo pripadnika nacionalne manjine koja „u ukupnom stanovništvu Savezne Republike Jugoslavije dostiže najmanje 2% prema posljednjem

⁸⁰ *Ibid.*, Članak 59. stavci 5–9.

⁸¹ Član 11. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/2003.

⁸² *Ibid.*, Član 12.

⁸³ Članak 8. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, 56/2008.

⁸⁴ Članci 8. i 9. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, 56/2008.

⁸⁵ Članak 10. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002 i *Službeni glasnik Republike Srbije* 72/2009.

⁸⁶ *Ibid.*, Članak 11.

popisu stanovništva” obraćati se državnim tijelima javne uprave na svome jeziku. Ova se odredba odnosi na Mađare, Rome, Bošnjake, Albance. Osim toga, pripadnici ovih nacionalnih manjina koji su zastupnici u srpskom Parlamentu, mogu se koristiti svojim materinjim jezikom u radu Parlamenta.

Crnogorski Ustav propisuje crnogorski kao službeni jezik, ali također predviđa mogućnost uporabe manjinskih jezika, i to srpskog, hrvatskog, albanskog i bosanskog.⁸⁷ Raniji Ustav, iz 1992. godine, propisivao je da je srpski jezik jedini službeni jezik, pa važeća formulacija u svakom slučaju predstavlja napredak u pogledu normiranja multietničnosti društva. Osim toga, u sredinama sa značajnim udjelom manjina u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi dužni su voditi postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.⁸⁸ Manjinama se u Crnoj Gori jamči pravo na upotrebu jezika i pisma. Manjinski jezici mogu biti u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici manjine čine većinu ili značajan dio stanovništva. Službena upotreba jezika manjina, podrazumijeva: „korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku i u vođenju upravnog i sudskog postupka, kod izdavanja javnih isprava i vođenje službenih evidencija, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu i u radu predstavničkih tijela.” Također, manjinama se jamči ispisivanje toponima na jeziku i pismu manjine.⁸⁹

Makedonski je službeni jezik na cjelokupnom području republike Makedonije. Ipak, jezik svake zajednica koja čini 20% stanovništva zemlje (a ovu pretpostavku na nacionalnoj razini zadovoljavaju makedonski Albanci) ili jedinice lokalne samouprave također ima službeni status (na razini države).⁹⁰ Drugim riječima, svaki pripadnik zajednice koja čak i (samo) na lokalnoj razini sudjeluje s 20% stanovništva ima pravo upotrebljavati svoj jezik i u komunikaciji s državnim organima vlasti, ne samo lokalnim. Radi provedbe Ustavom osiguranog prava na uporabu manjinskih jezika, 2008. godine donesen je Zakon o uporabi jezika koje govori barem 20% građana Republike Makedonije i jedinica lokalne samouprave.⁹¹

⁸⁷ Članak 13. Ustava Crne Gore, *Službeni list* 1/2007.

⁸⁸ *Ibid.*, Članak 79. točka 5.

⁸⁹ Članak 11. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 51/2006 i 38/2007.

⁹⁰ Članak 7. Ustava Republike Makedonije

⁹¹ Закон за употреба на јазик што го зборуваат најмалку 20% од граѓаните во Република Македонија и во единиците на локалната самоуправа, *Службен весник на Република Македонија* 101/2008.

4.3. Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu

Pravo na sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu propisano je vrlo općenitom odredbom Okvirne konvencije, koja obvezuje države potpisnice na uvjete nužne za učinkovito sudjelovanje osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i gospodarskom životu i javnim poslovima, posebice koji se tiču njih samih.⁹² Savjetodavni odbor u tematskom komentaru o učinkovitom sudjelovanju izrazio stav da je ostvarenje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu pokazatelj stupnja pluralizma i demokracije nekog društva te predstavlja sastavni dio primjene načela dobrog upravljanja u pluralističkom društvu.⁹³

Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu⁹⁴ relativno jednostavnim jezikom objašnjavaju sadržaja manjinskih prava u dijelu koji se odnosi na sudjelovanje u političkom životu države. Kao i kod ranijih preporuka, svrha i ovih o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina je ohrabriti i omogućiti državama usvajanje posebnih mjera kako bi se ublažile napetosti koje se odnose na nacionalne manjine, te na taj način doprinijeti sprječavanju sukoba. Preporuke iz Lunda su podijeljene u četiri dijela: opća načela, sudjelovanje u donošenju odluka, samouprava i načini osiguravanja učinkovitog sudjelovanja u javnom životu. Osnovna konceptualna podjela ide u dva pravca: kako osigurati sudjelovanje manjina u upravljanju državom kao cjelinom te kako omogućiti manjinama samoupravu u određenim lokalnim i unutarnjim pitanjima. I ovdje je moguće uočiti dihotomiju integracije i autonomije među predloženim mehanizmima koji osiguravaju političku participaciju, baš kao i u ranije iznjedrenim instrumentima iz Ureda visokog povjerenika. Načelo kojim Preporuke započinju ističe da je učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu bitna sastavnica miroljubivog i demokratskog društva. U cilju unapređivanja manjinskog sudjelovanja u vlasti potrebno je osmisлити posebna rješenja, dakle institucije koje će olakšati uključivanje manjina u državne okvire i omogućiti im održavanje vlastitog identiteta i karakteristika, promičući time upravljanje i integritet države.

Pripadnici bosanskohercegovačkih nacionalnih manjina „imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog

⁹² Članak 15. Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Vidi također: Antonija Petričušić „Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom”, Mitja Žagar *et al.*, *Manjine i europske integracije*, Stina, Split 2005, s. 54–69.

⁹³ *Supra note* 37, s. 10.

⁹⁴ Vidi tekst Preporuka iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242>.

učeća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH.”⁹⁵ Parlamentarna skupština BiH osnovala je 2006. godine Vijeće nacionalnih manjina BiH, posebno savjetodavno tijelo koje okuplja pripadnike nacionalnih manjina.⁹⁶ Vijeće daje mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH. Osim toga, Vijeće može delegirati stručnjaka u radu Ustavnopravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma Parlamentarne skupštine BiH.⁹⁷ Pripadnici nacionalnih manjina u Republici Srpskoj imaju pravo na „zastupljenost u organima vlasti i javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu”.⁹⁸ Osim toga, ustrojen je i Savjet nacionalnih manjina Republike Srpske, kao posebno savjetodavno tijelo.⁹⁹ Na razini Federacije BiH pak ustrojeno je Vijeće manjina Federacije, kao savjetodavno tijelo Parlamenta Federacije BiH.¹⁰⁰

Pripadnici nacionalnih manjina u Hrvatskoj biraju svoje zastupnike u Hrvatski Sabor.¹⁰¹ Izbornim zakonodavstvom dodatno je i potanko razrađeno na koji način se predstavnici manjina biraju u Sabor. Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina zastupljeni su u predstavničkim tijelima gradova i županija.¹⁰² Hrvatsko je manjinsko zakonodavstvo među prvima u regiji predvidjelo osnivanje vijeća nacionalnih manjina, konzultativnih tijela koja bi trebala djelovati kao sukreator politika lokalne i regionalne zajednice. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisao je naime da vijeća i predstavnici nacionalnih manjina doprinose sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima.¹⁰³

Kosovskim etničkim zajednicama (budući da Ustav izbjegava uporabu pojma ‘manjina’) jamči se „pravo na pravičnu zastupljenost pri zapošljavanju u javnim organima i javnim preduzećima na svim nivoima”.¹⁰⁴ Ustav propisuje i pravo pripadnika nacionalnih manjina učestvovati u lokalnoj vlasti, i to u onim

⁹⁵ Član 19. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/2003.

⁹⁶ Član 21. Vidi također Odluku o osnivanju vijeća nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 38/2006.

⁹⁷ Član 22. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/2003.

⁹⁸ Član 16. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik Republike Srpske* 2/2004.

⁹⁹ *Ibid.*, Član 17.

¹⁰⁰ Članci 16–21. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, 56/2008.

¹⁰¹ Članak 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002.

¹⁰² *Ibid.*, Članak 20.

¹⁰³ Članak 7. točka 9, članci 23–34. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002.

¹⁰⁴ Članak 61. Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

općinama „gde najmanje 10% stanovnika pripada manjinskim zajednicama”¹⁰⁵. Dvadeset od ukupno 120 mjesta u kosovskom parlamentu (Skupštini) je „garantovano za predstavnike zajednica koje nijesu većina na Kosovu”, i to „najmanje deset zagarantovanih mjesta” za srpsku zajednicu, te za ostale etničke zajednice koje prebivaju na Kosovu garantiraju minimalno jedno mjesto za zajednicu Roma; jedno mjesto za zajednicu Aškalija; jedno mjesto za zajednicu Egipćana; tri mjesta za zajednicu Bošnjaka; dva mjesta za zajednicu Turaka i jedno mjesto za zajednicu Goranaca. Osim toga, još jedno dodatno mjesto će se dodijeliti zajednici Roma, Aškalija i Egipćana koja je dobila najviše glasova.¹⁰⁶

Svaka crnogorska manjina može izabrati jedan savjet, u cilju unapređenja svojih sloboda i prava manjina. Za razliku od hrvatskog i srpskog modela, gdje manjinske savjete čine isključivo pripadnici nacionalnih manjina, crnogorske manjinske savjete čine „poslanici sa manjinske liste, članovi Vlade koje predlažu predstavnici te manjinske liste, predsjednici opština u kojima manjina čini većinu i drugi poslanici i članovi Vlade, kao i predsjednici opština iz odnosne manjine, koji to žele, predsjednici manjinskih parlamentarnih stranaka, kao i predsjednici odborničkih klubova manjinskih stranaka.”¹⁰⁷ U crnogorskim jedinicama lokalne samouprave u kojima manjine čine većinu ili značajan dio stanovništva, lokalna samouprava je dužna preko savjeta manjine omogućiti „učesće manjina u donošenju programa razvoja opštine, prostornih i urbanističkih planova, budžeta i opštih akata kojima se utvrđuju prava i obaveze građana i uredi način i postupak učesća manjina u vršenju javnih poslova i da odredi organ koji sprovodi javnu raspravu po tim i drugim aktima.”¹⁰⁸

U Makedoniji nema zakonom propisanih rezerviranih mjesta u parlamentu koje bi osiguravale političku predstavljenost manjina zbog toga što se pripadnici nacionalnih manjina biraju u parlament na redovnim izborima. Naime, nacionalne manjine su teritorijalno koncentrirane i zbog toga su u mogućnosti ostvariti političku reprezentaciju kroz proporcionalni izborni model. Prijedlozi nekih albanskih političkih stranaka koje su zagovarale garantirana mjesta za manjine nisu dobile široku manjinsku, niti vladinu potporu. Ipak, mehanizam tzv. Badinterove dvostruke većine (dakle, većine svih prisutnih zastupnika i većine svih zastupnika manjinskih zajednica u parlamentu, primjenjuje se svaki puta kada se donose zakoni važni za očuvanje identiteta etničke zajednice (jezik,

¹⁰⁵ *Ibid.*, Članak 61. stavak 1.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Članak 64.

¹⁰⁷ Članak 33. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 51/2006 i 38/2007. Vidi također Pravila za prve izbore savjeta manjina i Uputstvo o jedinstvenim obrascima za sprovođenje izbora za članove savjeta, *Službeni list RCG*, 46/2007.

¹⁰⁸ Članak 28. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list Republike* 31/2006, 51/2006 i 38/2007.

obrazovanje, osobne isprave, uporaba simbola, itd.).¹⁰⁹ Tzv. Badinterova većina primijenjena je i kod donošenja zakona o lokalnoj samoupravi, o lokalnim proračunima, o općinskim granicama i o Gradu Skopje.¹¹⁰ Pravilo Badinterove većine primijenjeno je i prilikom izglasavanja parlamentarnog Poslovnika.

4.4. Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima

Okvirna konvencija predviđa pravo na slobodu izražavanja osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, koja obuhvaća slobodu mišljenja te primanje i širenje informacija i ideja na jeziku nacionalne manjine i to bez miješanja javnih vlasti i neovisno o granicama. Države potpisnice Okvirne konvencije dužne su, u okviru svojih pravnih sustava, osigurati da pripadnici nacionalne manjine ne budu diskriminirani glede pristupa medijima.¹¹¹ Države potpisnice konvencije imaju pravo zahtijevati dozvole za radijske postaje i televizijske postaje ili za kinematografska poduzeća, no pri tome moraju postupati bez diskriminacije i ograničiti osnivanje takvih medijskih poduzeća isključivo na temelju objektivnih kriterija.¹¹² Nadalje, konvencija propisuje da države potpisnice nemaju pravo ometati manjine u osnivanju i uporabi tiskovnih medija. Konačno, države potpisnice moraju manjinama osigurati mogućnost zastupljenosti u programima javnih medijskih servisa te osnivanje i korištenje vlastitih radio-televizijskih emisija.¹¹³ Okvirna konvencija, doduše, sugerira da bi države potpisnice trebale usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem olakšanja pristupa medijima pripadnika nacionalnih manjina te s ciljem promicanja snošljivosti i omogućavanja kulturnog pluralizma.¹¹⁴ No, Okvirna konvencija ne razrađuje na koji način će se ostvariti ovo pravo nacionalnih manjina na pristup medijima.

Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima¹¹⁵ zagovaraju pristup medijima pripadnicima nacionalnih manjina te pružanje i primanje informacija, posebice informacija na manjinskom jeziku. Cilj Smjernica je pružiti državama određene praktične upute prilikom osmišljavanja politike i zakona koji u potpunosti poštuju slovo i duh međunarodno dogovorenenih standarda, koji mogu osigurati ravnotežu i zadovoljiti potrebe i interese svih dijelova stanovniš-

¹⁰⁹ Članak 69. Ustava Republike Makedonije, Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* 52/91, 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05.

¹¹⁰ Članak 114. Stavak 5. Ustava Republike Makedonije, Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* 52/91, 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05.

¹¹¹ Članak 9. stavak 1. Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

¹¹² *Ibid.*, Članak 9. stavak 2.

¹¹³ *Ibid.*, Članak 9. stavak 3.

¹¹⁴ *Ibid.*, Članak 9. stavak 4.

¹¹⁵ Vidi tekst: *Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektronskim medijima* na: <http://www.osce.org/hr/hcnm/32320>.

tva, uključujući i potrebe i interese pripadnika jezičnih manjina. Iako dosljedno odražavaju međunarodne standarde, Smjernice uvažavaju stvarnost na terenu, uključujući i percepcije u pogledu ugroženosti određenih jezika (i prateće želje za njihovim unapređivanjem). U svrhu pružanja dodatnih uputa u praktičnim situacijama zasnovanim na primjerima dobre prakse, koji su utvrđeni upoznavanjem s praksom država učesnica, iznijeti su prijedlozi načina na koje bi države mogle ispuniti svoje obveze u pogledu jezičnih manjina.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina jamči hrvatskim nacionalnim manjinama pravo na pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe.¹¹⁶ Osim toga, on propisuje konkretnu obvezu javnoj televiziji i radiju da promiču razumijevanje za pripadnike nacionalnih manjina, proizvode i emitiraju emisije namijenjene informiranju pripadnika nacionalnih manjina na njihovim jezicima, emitiraju programe kojima se promiče kulturna specifičnost nacionalnih manjina itd.¹¹⁷ U Crnoj Gori, manjine imaju pravo „na informisanje na svom jeziku”¹¹⁸, ali ova ustavna odredba nije razrađena provedbenim zakonodavstvom. Pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji imaju „pravo na potpuno i nepristrasno obaveštenje na svom jeziku, uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja putem štampe i drugih sredstava javnog obaveštavanja.” Javni radio i TV servis dužan je „obezbediti informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalne manjine, a može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina.” Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo osnivati i održavati medije na svom jeziku.¹¹⁹ Kosovski Ustav propisuje pravo zajednica imati „zagarantovan pristup i posebnu zastupljenost u javnim medijima, kao i na programe na svom jeziku”.¹²⁰ No, unatoč mnogobrojnim zakonodavnim garancijama, čini se da su glasovi nacionalnih manjina često getoizirani u posebnim programima namijenjenim nacionalnim manjinama, koji imaju slabu gledanost. Osim toga, budući da je uključivanje nacionalnih manjina u programe i sadržaje isključivo obveza javnih servisa, ne i privatnih (koji imaju mnogo veću tiražu i gledanost), tematika nacionalnih manjina ostaje

¹¹⁶ Članak 17. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002.

¹¹⁷ Članak 18. Ustava Crne Gore, *Službeni list* 1/2007.

¹¹⁸ *Ibid.*, Članak 79. točka 11.

¹¹⁹ Članak 17. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002 i *Službeni glasnik Republike Srbije* 72/2009.

¹²⁰ Članak 59(10) Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

marginalizirana u većini medija, koji svojom praksom ne doprinose uspostavi tolerantnijeg, inkluzivnog društva.¹²¹

4.5. Preporuke za rad policije u multietničkim društvima

Preporuke za rad policije u multietničkim društvima¹²² iz 2006. godine nastale su kao dogovor na činjenicu da je visoki povjerenik uočio da u određenom broju država nedostaju institucionalni mehanizmi za podršku interakcije i suradnje između policije i pripadnika nacionalnih manjina. Uslijed istovremenog nedostatka odgovarajuće obuke za rad u multietničkom društvu, te često mono-etničkog sastava policijske službe i njezina diskriminatornog djelovanja prema pripadnicima nacionalnih manjina, policija je u mnogim situacijama izazivala negativne reakcije u zajednicama nacionalnih manjina i čak postajala katalizator sukoba.

Osnovna poruka Preporuka je da dobar rad policije u multietničkim sredinama ovisi o uspostavi odnosa pouzdanja i povjerenja. Stoga preporuke sugeriraju način na koji bi se odnos povjerenja gradio komunikacijom i praktičnom suradnjom između policije i manjina. Manjine u takvom odnosu imaju koristi od rada policije, koja je osjetljivija na njihove probleme i bolje reagira na njihove potrebe za osobnom sigurnošću i pristupom pravdi. Policija ima koristi jer postaje djelotvornija, s obzirom da dobra komunikacija i suradnja predstavljaju ključ za djelotvoran rad policije u svakoj zajednici. Država posljedično ima koristi kako od integracije manjina, tako i od veće djelotvornosti policije. Ove Preporuke savjetuju državama da usvoje politiku koja jasno prepoznaje važnost rada policije na međuetničkim odnosima, kao dio šire politike i programa koji unapređuju integraciju manjina na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ona treba biti usklađena sa širim nastojanjima za unapređivanje profesionalizacije policije i njene orijentacije na pružanje usluga zajednici, kao i osiguravanje da je sveukupan rad policije u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.

Srpski Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina predviđa nužnost uzimanja u obzir „nacionalnog sastava stanovništva, odgovarajuće zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području organa ili službe prilikom zapošljavanja u javnim službama, *uključujući policiju*”.¹²³ Kosovski je Ustav također

¹²¹ Igor Kanižaj, Manjine – između javnosti i stvarnosti: nacionalne manjine u dnevnim novinama 2001–2005. (Sveučilišna knjižara, Zagreb 2006.). Edin Hodžić i Tarik Jusić (ur.), Na margina: manjine i mediji u jugoistočnoj Europi (Medijacentar, Sarajevo 2010.).

¹²² Vidi tekst Preporuka za rad policije u multietničkim društvima na <http://www.osce.org/hr/hcnm/32237>.

¹²³ Članak 21. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002.

eksplicitno propisao da „zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na pravičnu zastupljenost pri zapošljavanju u javnim organima i javnim ustanovama na svim nivoima, posebno u *policijskoj službi*, u oblastima gdje živi data zajednica, uz poštovanje pravila u pogledu sposobnosti i integriteta koja se primjenjuju za javnu administraciju.”¹²⁴ Od svih normativnih izvora koji jamče prava nacionalnih manjina, ovo je jedini u regiji koji eksplicitno spominje pravo na ravnomjernu zastupljenost u policijskoj službi. Zakonodavstva nekih drugih država doduše propisuju nužnost razmjerne zastupljenosti u tijelima javne uprave, bilo u zakonima koji normiraju manjinska prava ili u zakonima koji uređuju javnu upravu.

Hrvatsko zakonodavstvo predviđa zastupljenost manjina u tijelima javne uprave, dakle i u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koje je nadležno za policijsku djelatnost. Nedavni amandmani na Ustavni zakon propisali su da se „pripadnicima nacionalnih manjina osigurava [...] zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima sukladno odredbama posebnog zakona i drugih akata o politici zapošljavanja u tim tijelima, vodeći računa o sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu na razini na kojoj je ustrojeno tijelo državne uprave ili pravosudno tijelo i stečenim pravima.”¹²⁵ Zakon o državnim službenicima propisuje zapošljavanje potrebnog broja državnih službenika pripadnika nacionalnih manjina „radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina i zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave.”¹²⁶

Makedonski Ustav propisuje načelo pravične zastupljenosti članova svih zajednica u pogledu zaposlenja u tijelima javne uprave i ostalih javnih institucija na svim razinama.¹²⁷ Ovo je načelo razrađeno u nekoliko zakona: u Zakonu o državnim službenicima¹²⁸, Zakonu o radnim odnosima¹²⁹, Zakonu o javnim poduzećima¹³⁰ te Zakonu o policiji¹³¹. Radi proporcionalnije zastupljenosti albanske zajednice u policiji, Ohridski je sporazum predvidio obvezu da policijska služ-

¹²⁴ Članak 61. Ustava Republike Kosovo, *Gazeta zyrtare e Kosoves* 3/2008.

¹²⁵ Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 80/2010.

¹²⁶ Članak 42. Stavak 2. Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine* 92/2005, 142/2006, 77/2007, 127/2007, 27/2008 i 49/11.

¹²⁷ Članak 8., stavak 1., alineja 2. Ustava Republike Makedonije, Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* 52/91, 01/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05.

¹²⁸ Закон за државните службеници, *Службен весник на Република Македонија* бр.59/00, 112/00, 34/01, 103/01, 43/02, 98/02, 17/03, 40/03, 85/03, 17/04 and 69/04.

¹²⁹ Закон за работни односи, *Службен весник на Република Македонија* 80/93, 3/94, 14/95, 53/97, 59/97, 21/98, 25/00, 34/00, 50/01, 25/03, 40/03.

¹³⁰ Закон за јавните претпријатија, *Службен весник на Република Македонија* 38/96, 9/97, 6/02 и 40/03.

¹³¹ Закон за Полиција, *Службен весник на Република Македонија* 114/2006.

ba treba preslikavati sastav i razmještaj stanovništva zemlje te je uspostavljena obveza završiti obrazovanje novih policijskih djelatnika iz redova nevećinskih zajednica.¹³² Daljnjim zakonskim amandmanima Zakon o policiji ne propisuje mogućnost pozitivne diskriminacije prilikom zapošljavanja u policijskoj službi, ali propisuje pravo svih pripadnika svih zajednica biti prikladno i jednako zastupljeni u procesu zapošljavanja u policijsku službu, uvažavajući uvjete stručnosti i znanja.¹³³ Čak i u postupku izbora načelnika policijske stanice, ukoliko se ista nalazi na području gdje je nedominantna zajednica većina, jedan od trojice kandidata na izboru mora biti iz nevećinske zajednice.¹³⁴

4.6. Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima

Okvirnom je konvencijom propisano pravo nacionalnih manjina uspostavljati i održavati slobodne i miroljubive prekogranične kontakte s osobama koje legalno borave u drugim državama, osobito s onima s kojima dijele etnički, kulturni, jezični ili vjerski identitet ili pak zajedničko kulturno nasljeđe.¹³⁵ Države potpisnice Okvirne konvencije obvezuju se ne miješati se u sudjelovanje nacionalnih manjina u djelatnostima nevladinih organizacija, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini.¹³⁶ S ciljem osiguranja zaštite nacionalnih manjina, Okvirna konvencija potiče države potpisnice zaključivati bilateralne i multilateralne sporazume s drugim državama, osobito sa susjednim državama te poduzimati mjere za poticanje prekogranične suradnje.¹³⁷

Preporuke iz Bolzana/Bozena, posljednji u nizu instrumenata zaštite prava nacionalnih manjina iz ureda visokog predstavnika, propisuju na koji način države mogu pomagati pripadnicima vlastitog naroda koji je nacionalna manjina u nekoj drugoj državi ili državama, ali na način da ne ugroze međuetničke ili prekogranične odnose.¹³⁸ U uvodnom dijelu Preporuka ističe se da gotovo sve države udomljuju nacionalne manjine, kao posljedica činjenica da se etno-kulturne i državne granice rijetko jasno poklapaju. Nacionalne manjine često se

¹³² Članak 4. Ohridskog sporazuma, članak 5. Aneksa C.

¹³³ Članak 96. Zakona o policiji, Закон за Полиција, *Службен весник на Република Македонија* 114/2006.

¹³⁴ *Ibid.*, Članak 24.

¹³⁵ Članak 17. stavak 1. Okvirne konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.

¹³⁶ *Ibid.*, Članak 17. stavak 2.

¹³⁷ *Ibid.*, Članak 18.

¹³⁸ Petra Roter, „Minorities, States and International Security: The Contribution of the Bolzano/Bozen Recommendations to Managing the ‘Minority Problem’”, u: Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Nijhoff Publ., Leiden 2011), s. 45–62.

(deklaratorno doduše) nazivaju mostovima među (susjednim) državama, a one bi trebale dodatno doprinositi uspostavljanju klime tolerancije i dijaloga između država. Kako bi se ova proklamirana načela mogla ostvarivati, nužno je dopustiti pripadnicima nacionalnih manjina uspostavljanje i održavanje kontakata s pripadnicima svoga naroda u drugim državama, te razvoj kulturnih i ekonomskih veza. No, kad god ostvarivanje prekograničnih veza preuzme politički kontekst i kada država jednostrano sebi uzima pravo braniti, štiti ili podržavati pripadnike svoje nacije izvan područja svoje političke nadležnosti, javlja se rizik političkih tenzija, pa čak i erupcije nasilja.

Preporuke sugeriraju da nacionalne manjine imaju pravo neometane i miroljubive prekogranične suradnje s osobama koje zakonito prebivaju u drugoj državi, posebice s onima s kojima dijele iste nacionalni, etnički, kulturni, jezični ili religijski identitet, ili zajedničko kulturno nasljeđe. Nekoliko ustava i manjinskih zakona u zemljama regije predviđaju ovo pravo prekogranične suradnje manjina. Radi uređivanja pitanja prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj moguće je s drugim državama sklapati međunarodne ugovore. Takvim međunarodnim ugovorima se „stvaraju i unaprijeduju uvjeti potrebni za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina, te očuvanje bitnih sastojnica njihove samobitnosti, odnosno njihove vjere, jezika, tradicije i kulturne baštine.”¹³⁹ Ovakva praksa predviđena je nizom manjinskih zakona u regiji. U Hrvatskoj je, na primjer, pripadnicima nacionalnih manjina, manjinskim udrugama i vijećima nacionalnih manjina omogućeno slobodno održavati „veze s narodom s kojim dijele ista etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja, te s pravnim osobama sa sjedištem na području države tog naroda koje obavljaju djelatnosti odgoja i obrazovanja, znanosti, kulture, nakladničke (izdavačke) i humanitarne djelatnosti.”¹⁴⁰ BiH „je dužna omogućavati i finansijski pomagati održavanje i razvitak odnosa između pripadnika nacionalnih manjina u BiH sa pripadnicima istih nacionalnih manjina u drugim državama i sa narodima u njihovim matičnim državama”.¹⁴¹ I pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji imaju pravo „saradnje sa sunarodnicima u zemlji i u inostranstvu”, za što država može predvidjeti i određene olakšice. Manjine u Srbiji imaju i pravo slobodno zasnivati i održavati „miroljubive odnose unutar države i van njenih granica s licima koja zakonito borave u drugim državama, posebno sa onima sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički i verski identitet ili zajedničko kul-

¹³⁹ Članak 6. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine* 155/2002.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Članak 16.

¹⁴¹ Član 6. BiH Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, *Službeni glasnik BiH* 12/2003.

turno nasleđe.”¹⁴² Sličnu formulaciju prava na prekograničnu suradnju sadrže i crnogorski Ustav i manjinski zakon. Crnogorski Ustav jamči pravo nacionalnim manjinama „da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno istorijsko nasleđe, kao i vjerska ubjeđenja”.¹⁴³ Ustavom osigurano pravo detaljnije je razrađeno manjinskim zakonom koji predviđa pravo manjina „da zasnivaju i održavaju slobodne i miroljubive odnose preko granice sa matičnim državama i sa sunarodnjacima koji borave u drugim državama, posebno s onim sa kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet.” Ipak, ovo pravo „ne može se ostvariti suprotno interesima Republike”¹⁴⁴, ono, drugim riječima, ne smije predstavljati ugrozu teritorijalnoj cjelovitosti i stabilnosti države. U cilju očuvanja manjinskih kulturnih razlika i identiteta, omogućeno im je u Crnoj Gori „primati materijalnu i finansijsku pomoć od domaćih i stranih organizacija, fondacija i privatnih lica”. Moguće je nadalje osigurati porezne olakšice ili carinska oslobođenja „u slučaju finansijske ili druge materijalne pomoći udruženjima, ustanovama, društvima i nevladinim organizacijama manjina iz inostranstva”.¹⁴⁵

5. Zaključak

Preporuke nastale na inicijativu Ureda visokog povjerenika analizirane u ovom radu, iako ne i pravno obvezujuće, nadahnule su političare i zakonodavce u većem broju država članica OEES-a i u priličnoj su mjeri primijenjene u njihova domaća zakonodavstva. Ono što je općenita poveznica svih preporuka jest da one nastoje uspostaviti balans između ostvarivanja socijalne kohezije i zaštite prava te očuvanja identiteta nacionalnih manjina koje nastanjuju države članice i na taj način doprinijeti uspostavi etno-kulturalne pravde u multietničkim društvima. No, ne treba zaboraviti i da je svrha svih gore analiziranih preporuka ohrabrivanje i pomaganje državama da usvoje posebne mjere sa svrhom smanjenja napetosti vezanih za nacionalne manjine i time doprinesu ostvarenju sprječavanja sukoba na prostoru OEES-a. Namjena je stručnjaka okupljenih u izradi preporuka, na osnovi međunarodnog iskustva i najboljih primjera iz prakse, bila državama pružiti praktične standarde manjinske zaštite koje će moći koristiti pri izradi domaćih politika i zakona, radi očuvanja stabilnosti i sprečava-

¹⁴² Članak 6. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ* 11/2002 i *Službeni glasnik Republike Srbije* 72/2009 i članak 80. stavak 3. Ustava Republike Srbije.

¹⁴³ Članak 79. točka 12. Ustava Crne Gore, *Službeni list* 1/2007.

¹⁴⁴ Članak 31. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, *Službeni list* 31/2006, 51/2006 i 38/2007.

¹⁴⁵ *Ibid.*, Članak 32.

nja sukoba, kao i radi zadovoljenja potreba i interesa svih dijelova stanovništva, uključujući i potrebe i interese pripadnika nacionalnih manjina. Preporuke ipak nisu općenitog karaktera, pa ih treba provoditi na način da se u obzir uzimaju specifičnosti svake države članice (bilo financijske mogućnosti, bilo brojnost manjinske skupine, geografske posebnosti države itd.).

Drugi nivo analize u ovom radu ispitao je usuglašenost ustavnopravnih garancija manjinske zaštite kao i zakonodavstva pojedinih segmenata zaštite pripadnika nacionalnih manjina (prava na obrazovanje na manjinskom jeziku, prava na upotrebu vlastitog jezika, prava na političku participaciju, prava uporabe manjinskih jezika u medijima; obvezi zastupljenosti manjina u policijskoj službi te prava pomagati nacionalnim manjinama druge države ukoliko se radi o pripadnicima istoga naroda) sa OEES-ovima standardima zaštite pripadnika nacionalnih manjina. Proizlazi da su ne samo osnovi sadržaji prava ustanovljenih instrumentima Vijeća Europe, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina i Europskom poveljom o regionalnim i manjinskim jezicima, nego i dodatni standardi ostvarenja tih prava razrađeni u instrumentima OEES-a u velikoj mjeri sadržani u zakonodavstvima zemalja jugoistočne Europe.

Literatura:

1. Antonija Petričušić, „Croatian Constitutional Law on the Rights of National Minorities”, 2 *European Yearbook of Minority Issues* (2004)
2. Antonija Petričušić, „Rights of Minorities in International Law”, 38/39 (11) *Croatian International Relations Review* (2005)
3. Antonija Petričušić „Sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu”, Mitja Žagar *et al.*, *Manjine i europske integracije* (Split, Stina, 2005)
4. Bruce Cronin, „Creating stability in the New Europe: The OSCE high commissioner on national minorities and the socialization of risky states”, 12 (1) *Security Studies* (2002)
5. Edin Hodžić i Tarik Jusić (ur.), *Na marginama: manjine i mediji u jugoistočnoj Europi* (Sarajevo, Medijacentar, 2010)
6. Edin Hodžić i Nenad Stojanovića, *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*, (Sarajevo, Centar za društvena istraživanja Analitika, 2011)
7. G. E. Edwards, „Early warning and preventive diplomacy – The role of the OSCE High Commissioner on national minorities”, 141 (5) *The RUSI Journal* (1996)
8. Igor Kanižaj, *Manjine – između javnosti i stvarnosti: nacionalne manjine u dnevnim novinama 2001–2005*. (Sveučilišna knjižara, Zagreb, 2006)

9. Jane Wright, „The OSCE and the Protection of Minority Rights”, 18 (1) *Human Rights Quarterly* (1996)
10. Jennifer Jackson Preece, „Diversity and Co-existence in International Society: The Bolzano/Bozen Recommendations in Historical Perspective”, Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Leiden, Nijhoff Publ., 2011)
11. John Packer, „The role of the OSCE high commissioner on national minorities in the former Yugoslavia”, 12 (2) *Cambridge Review of International Affairs* (1999)
12. Joseph Marko i Emma Lantschner, „European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe” u Emma Lantschner, Joseph Marko, Antonija Petričušić (eds.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe* (Nomos, Baden Baden, 2008)
13. Knut Vollebæk, „Fifteen Years of Conflict Prevention by the High Commissioner on National Minorities”, *OSCE Yearbook* (2008)
14. Max van der Stoel, „The role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the field of conflict prevention”, *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 296, (Martinus Nijhoff Publishers, 2002)
15. Max van der Stoel, *Peace and Stability through Human and Minority Rights* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001)
16. Natalie Sabanadze, „States, Minorities and Regional Hegemons in South Caucasus: Whose Responsibility to Protect?”, u Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Leiden, Nijhoff Publ., 2011)
17. Nada Raduški, „Položaj nacionalnih manjina u Srbiji kao faktor međunarodne suradnje”, u Aleksandar Bošković i Jelena Jablanov Maksimović (ur.), *Međuetnički odnosi u funkciji pomirenja* (Fondacija Konrad Adenauer i Centar za politikološka istraživanja i javno mnjenje Instituta društvenih nauka, Beograd, 2010)
18. Petra Roter, „Minorities, States and International Security: The Contribution of the Bolzano/Bozen Recommendations to Managing the ‘Minority Problem’”, u Francesco Palermo i Natalie Sabanadze (ur.), *National minorities in inter-state relations* (Leiden, Nijhoff Publ., 2011)
19. Rob Zaagman, *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (European Centre for Minority Issues, Flensburg, 1999)
20. Slavo Kukić, „Položaj nacionalnih i vjerskih manjina u Bosni i Hercegovini”, 38 (3) *Politička misao* (2001)

21. Safia Swimelar, „Approaches to ethnic conflict and the protection of human rights in post-communist Europe: The need for preventive diplomacy”, 7 (3) *Nationalism and Ethnic Politics* (2001)
22. Snežana Ilić, „Srbija između multietničnosti i multikulturalnosti”, 25 (4) *Migracijske i etničke teme* (2009)
23. Saša Šegvić, „Međunarodno pravni standardi zaštite nacionalnih manjina”, 1(4) *Hrvatska pravna revija* (2001)
24. Siniša Tatalović, „Europski modeli ostvarivanja prava nacionalnih manjina”, 37 (2) *Politička misao* (2000)
25. Siniša Tatalović, „Nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj”, 38 (3) *Politička misao* (2001)
26. Susanna Terstal, Konrad Huber i Christophe Kamp, „The Functioning of the CSCE High Commissioner on National Minorities”, 20 (3) *Journal of Ethnic and Migration Studies* (1994)
27. Thomas Buergenthal, „The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights”, 19 (4) *Human Rights Quarterly* (1997)
28. Iris Marion Young, *Pravednost i politika razlike* (Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005)

Antonija Petričušić

OSCE INSTRUMENTS OF MINORITY RIGHTS PROTECTION AND THEIR APPLICATION IN THE SOUTHEAST EUROPEAN STATES

– Summary –

In the introduction, the theoretical part, the author emphasizes several politico-sociological theories that legitimize the necessity of minority politics in multi-ethnic states. However, the reason for the establishment of international sources of national minorities have not had drawn the theoretical bases from the theory of recognition of diversity and ethno-cultural justice, but they are the real result of decisionmaking policy of the international community to prevent the emergence of new ethnic conflicts. It is undeniable that the process of creating international standards of protection of minority has empowered minorities and contributed to building normative and institutional framework for the involvement and participation of minorities in many countries. This article analyzes the scope and mandate of the High Commissioner on National Minorities, OSCE institutions

established in the 1990s with the aim of preventing ethnic conflict. The analysis of international legal instruments for the protection of the rights of national minorities, which has spawned the Office of the High Commissioner, is then processed by the extent to which the standards of the OSCE recommendations mirrored in the legislation of several countries in Southeast Europe: Montenegro, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo, Macedonia and Serbia, concluding that a large degree of correspondence between provisions OSCE's recommendations and national legislation in the countries of South Eastern Europe describes the relevance of establishing these international legal minority standards.

Keywords: OSCE, High Commissioner on National Minorities, Southeast Europe, ethnic minorities, good neighborly relations.

Rad primljen u Redakciju 12.11.2012.