

Milena Klajner

Savjetodavni odbor za praćenje ostvarivanja Okvirne konvencije, Zagreb

## Utjecaj Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina na razvoj ostvarivanja prava nacionalnih manjina: trinaest godina nakon stupanja na snagu

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, jedan od najznačajnijih dokumenata kojim se uređuju manjinska prava, čiji je cilj bio uspostava manjinskih standarda kao poticaj za mir i stabilnost na našem kontinentu,<sup>1</sup> od stupanja na snagu 1. veljače 1998. suočavala se s velikim izazovima. S jedne se strane postavilo pitanje kako ispuniti očekivanja pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na taj prvi međunarodno pravno obvezujući dokument u području zaštite nacionalnih manjina, a s druge kako standarde utvrđene Konvencijom učinkovito ostvariti u praksi u različitim europskim državama. Kao što i sam naziv Konvencije govori, njena je provedba okvir koji države svojim zakonodavstvom i provedbenim mehanizmom, sukladno vlastitim potrebama i posebnostima, ispunjavaju i provode u praksu. Dosadašnji rezultati trinaestogodišnjeg razdoblja provedbe tog ugovora, koji je potpisala velika većina članica Vijeća Europe, svjedoče o važnosti njegove uloge u razvoju ostvarivanja prava nacionalnih manjina. O toj temi do sada se raspravljalo na brojnim skupovima, kao što je seminar »Nacionalne manjine u demokratskim društvima« održan potkraj svibnja 2011. u Begovu Razdolju, gdje su se okupili stručnjaci iz više država naše regije.

Provedbu Okvirne konvencije intenzivno prati Vijeće Europe nastojeći osigurati korelaciju s drugim instrumentima, prije svega s temeljnim dokumentom Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja u članku 14. zabranjuje svaku diskriminaciju, između ostalog i zbog pripadnosti drugoj rasi, odnosno nacionalnoj manjini, što omogućuje podizanje tužbi za zaštitu od diskriminacije te tako izravnu zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Suradnja je osigurana i s drugim tijelima Vijeća Europe u čiji djelokrug ulaze ljudska i manjinska prava.

Uspostavivši međunarodne standarde prava nacionalnih manjina, kao dijela ljudskih prava, Okvirna konvencija u svojim je odredbama obuhvatila sve tri tzv. generacije prava manjina: pravo na slobodno izjašnjavanje o pripadnosti nacionalnoj manjini i jednakost pred zakonom bez diskriminacije, pravo na očuvanje vlastitog jezika, kulture, vjere i tradicije te pravo na sudjelovanje u kulturnome,

<sup>1</sup> U procesu pripreme Okvirne konvencije održan je samit u Beču te donesena *Declaration of the Council of Europe's First Summit*, Beč, 9. listopada 1993. U njoj se osuđuju oružani sukobi, posebno se apostrofiraju narodi bivše Jugoslavije, koji su uvučeni »u mržnju i rat«, te pozivaju lideri da okončaju te sukobe.

gospodarskom, političkom i javnom životu. Posebno je važno što je Okvirna konvencija uspostavila temelj razvoja najrecentnije, tzv. treće generacije prava, kojom se osigurava sudjelovanje manjina u odlučivanju.

Provedbom principa manjinskih prava utvrđenih Konvencijom otvorio se proces ujednačivanja odnosa pojedinih država prema ostvarivanju prava nacionalnih manjina. U zakonskim rješenjima pojedinih zemalja, posebice u ranijem razdoblju, razlikovale su se tzv. autohtone ili tradicionalne manjine od tzv. novih manjina, pretežito imigranata. Neke su države čak utvrđivale razdoblje koje je manjina trebala provesti u toj zemlji da bi postala autohtona. U tom se smislu i određivala mogućnost za priznavanje statusa nacionalne manjine. Europski standardi uspostavljeni provedbom Okvirne konvencije ne opravdavaju razlikovanje autohtonih i tzv. novih manjina, bez obzira na to je li riječ o novopridošlim skupinama s drugih kontinenata ili migracijama unutar europskog tla, razlikovanje autohtonosti unutar pripadnika iste nacionalne manjine, kao ni utvrđivanje razdoblja potrebnog za stjecanje statusa nacionalne manjine. Štoviše, intencija je da ni državljanstvo ne bi trebalo biti preduvjet za ostvarivanje određenih prava u tom području.

Za praćenje provedbe Okvirne konvencije uspostavljen je Savjetodavni odbor, sastavljen od osamnaest nezavisnih stručnjaka, koji to sustavno čine. Posebice u početku smatralo se da takvo rješenje nije dovoljno čvrst mehanizam kontrole, odnosno dovoljno jaka poluga za provedbu monitoringa, međutim praksa je takva mišljenja u znatnoj mjeri demantirala.

Kako bi se osigurao što učinkovitiji rad, Odbor surađuje i razmjenjuje iskustva s tijelima koja se bave sličnom problematikom. To se prije svega odnosi na druga tijela unutar Vijeća Europe, Komisiju za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI), Venecijansku komisiju,<sup>2</sup> Povjerenika za ljudska prava, ali i šire, na druge međunarodne organizacije i asocijacije nacionalnih manjina, što je sve pridonijelo unapređenju monitoringa.

Savjetodavni odbor ne daje mišljenje samo na osnovi izvješća pojedinih vlada, za koje je preporučljivo da se izrađuje u konzultaciji s predstavnicima manjina, nego se organiziraju i posjeti zemljama tijekom kojih se u neposrednom kontaktu s predstavnicima vlasti na državnoj i lokalnoj razini te posebice s pripadnicima nacionalnih manjina nastoji prikupiti što više informacija kako bi se utvrdilo činjenično stanje. Također, nacionalne manjine mogu izraditi paralelno, alternativno izvješće,

<sup>2</sup> Odbor Vijeća Europe za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) ima izrazitu edukativnu ulogu u području zaštite prava nacionalnih manjina. Izradio je, između ostalog, Nacrt konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Malinverni, 1991), koji nisu prihvatili ni Odbor ministara Vijeća Europe ni Parlamentarna skupština. Nacrt sadržava definiciju nacionalnih manjina te kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina. Venecijanska komisija odigrala je također aktivnu savjetodavnu ulogu u izradi zakona koji se odnose na nacionalne manjine u državama u našoj regiji.

tzv. *shadow report*. Mišljenje Savjetodavnog odbora temelj je za izradu rezolucija koje donosi Odbor ministara Vijeća Europe.

Savjetodavni odbor također nastoji pomoći državama tematskom obradom najznačajnijih prava tako da u komentarima dublje analizira način provedbe Okvirne konvencije, što su sa zadovoljstvom prihvatile i države članice i sami predstavnici manjina. Podloge za izradu komentara<sup>3</sup> već su usvojena mišljenja o provedbi Konvencije u pojedinim zemljama. Sumirajući iskustva i viđenja do kojih se došlo u praksi, analizirana su najvažnija pitanja kako bi se olakšala provedba pojedinih odredbi koje se odnose na obrazovanje nacionalnih manjina, uključujući multikulturalnu i interkulturalnu dimenziju te sudjelovanje nacionalnih manjina u kulturnome, društvenom i političkom životu, a upravo je pri završetku postupak donošenja komentara o ostvarivanju jezičnih prava nacionalnih manjina.

Od stupanja na snagu do danas utjecaj Okvirne konvencije na razvoj prava nacionalnih manjina uočljiv je u brojnim državama koje su mu pristupile, a tijekom godina odražava se i u onima koje ju još nisu ratificirale. Tome je više razloga. Većim dijelom to je svakako odgovor na nove izazove koji se postavljaju pred pojedine države te na zahtjeve i preporuke koje je Europska unija uputila svojim članicama za pružanje zaštite i socijalno uključivanje pripadnika osjetljivih skupina kao što su migranti, stranci i etničke manjine. Tako se u Povelji o temeljnim pravima naglašava da Unija štiti kulturnu, vjersku i jezičnu različitost. U dokumentima Unije posebice se ističe jednakost pred zakonom i nediskriminaciju kao jedno od temeljnih načela. Direktiva o rasnoj jednakosti Europske unije iz 2000. zabranjuje izravnu i neizravnu diskriminaciju temeljenu na rasi ili etničkoj pripadnosti. Od Maastrichtskog do Lisabonskog ugovora u Europskoj su uniji pitanja nacionalnih manjina napredovala, posebno kad su posrijedi temeljna prava. Posljednjih desetljeća Europska unija posebnu pozornost posvećuje pravima Roma, kao jednoj od najvećih i najviše diskriminiranih europskih manjina.<sup>4</sup>

Prijepori pojedinih država u formalnom pristupanju Okvirnoj konvenciji ne znače ujedno i odbijanje priznavanja prava nacionalnih manjina. Dijelom je razlog za nepristupanje Konvenciji nemogućnost donošenja zakona koji bi bio u suprotnosti s ustavom ili su to dileme u definiranju koga se smatra manjinom. No unatoč tim poteškoćama prava manjina u praksi se ipak i u tim zemljama u određenoj mjeri ostvaruju.

<sup>3</sup> Commentary No.1 “Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities” adopted on 2 March 2006, Commentary No.2 “The Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs” adopted on 27 February 2008.

<sup>4</sup> Europski parlament donio je 31. siječnja 2008. Rezoluciju o Europskoj strategiji za Rome. U Pragu 2009. Europska unija donijela je platformu za uključivanje Roma. Europski je parlament 2011. usvojio Rezoluciju o potrebi izrade strategije Europske unije za uključivanje Roma. Unija također podržava provedbu Desetljeća za Rome 2005. – 2015.

Iskustva u provedbi Okvirne konvencije svjedoče o postignutom napretku. Tome u prilog mogu poslužiti i zaključci predstavnika nacionalnih manjina u povodu desete godine provedbe Okvirne konvencije.<sup>5</sup> Prema njihovoj ocjeni, najbolji su rezultati postignuti u području obrazovanja, kulture i upotrebe jezika. Također napominju da je Konvencija pridonijela ostvarivanju stalnog dijaloga manjina i predstavnika vlasti. Posebno je značajno što je Okvirna konvencija, po mišljenju nacionalnih manjina, postala instrument u borbi protiv diskriminacije jer su u gotovo svim zemljama doneseni odgovarajući propisi o borbi protiv svih oblika diskriminacije, a ta obveza vrijedi i za zemlje Europske unije, pa i one koje nisu ratificirale Okvirnu konvenciju.

U državama koje su nastale u ovoj regiji devedesetih godina prošlog stoljeća, u vremenu nakon oružanih sukoba i stradavanja ljudi, došlo je u relativno kratkom razdoblju do razvoja prava nacionalnih manjina i dobrosusjedskih odnosa. Tome mogu poslužiti kao primjer i bilateralni sporazumi o zaštiti manjina koji su sklopljeni i kojima se želi ojačati međusobna suradnja u interesu ostvarivanja prava nacionalnih manjina i specifičnih potreba njihovih pripadnika (Hrvatska, Srbija, Crna Gora, Makedonija).

Dosadašnja iskustva s brojnih skupova posvećenih pravima nacionalnih manjina govore da je do unapređenja došlo u većini država koje su pristupile Konvenciji. Promjene koje je Konvencija donijela nisu zahvatile samo zemlje članice Konvencije nego čak i one države koje, iz različitih razloga, ni do danas nisu potpisale i ratificirale taj dokument. Konvencija je dokazala da je živi instrument te da njena primjena bilježi konstantan napredak, iako još nije postala općeprihvaćeni standard u Europi jer je četiri države nisu ni ratificirale ni potpisale (Andora, Francuska, Monako i Turska), dok su četiri potpisale, ali do sada nisu ratificirale (Belgija, Grčka, Island i Luksemburg).

Time nisu izbjegnuta neka pitanja koja Konvenciju trajno prate, prije svega tzv. dvostruki standardi<sup>6</sup> u ostvarivanju prava nacionalnih manjina, te brojni drugi poput disproporcije zakonodavstva i prakse te korelacije s dokumentima Europske unije. Kad se spominju tzv. dvostruki standardi, misli se prije svega na obvezu zemalja koje pristupaju Europskoj uniji na ispunjavanje Kriterija iz Kopenhagena,<sup>7</sup> dakle i

<sup>5</sup> NGO Declaration on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 20 October 2008, Strasbourg.

<sup>6</sup> Primjerice: Minority Rights Group International, Press Release, 15 April 2003, *EU Accession Exposes Double Standards on Minority Rights*. MRGI u tom obraćanju javnosti upozorava da dio članica Europske unije nakon pet godina od stupanja Konvencije na snagu još nije ratificirao Okvirnu konvenciju, dok se to istovremeno traži od država kandidatkinja.

<sup>7</sup> Europsko vijeće donijelo je 1993. set pravila koja moraju ispunjavati države što žele pristupiti Europskoj uniji. Pravila koja se odnose na ljudska prava poznata su pod nazivom Kriteriji iz Kopenhagena.

na poštovanje prava nacionalnih manjina, dok to pravilo ne vrijedi i za zemlje koje su već članice Europske unije, a nisu ratificirale Okvirnu konvenciju. Stoga je Vijeće Europe u više navrata u svojim rezolucijama pozvalo sve države da ratificiraju Konvenciju, jednako kao i protokol 12 Konvencije o ljudskim pravima, kojim se nacionalne manjine priznaju dijelom ljudskih prava. Kao odgovor na brojne pozive Vijeća Europe od stupanja Konvencije na snagu, ali i kao odziv na potrebe vlastitih građana, Konvencija je naknadno ratificirana u dijelu zemalja Europske unije.<sup>8</sup> No valja spomenuti da i države koje do danas nisu ratificirale Konvenciju, primjerice Francuska, koja se najčešće spominje, u praksi provode određena prava nacionalnih manjina, dvojezičnost u dijelu teritorija, primjerice u Alzasu, školovanje na jeziku nacionalnih manjina i regionalnim jezicima u privatnim školama te programe na privatnim radijskim i televizijskim postajama na jezicima manjina. Belgija također nije pristupila Konvenciji, zbog prilično kompliciranog uvjeta koji bi morala ispuniti. Naime u toj je zemlji dio ovlasti prenesen na regije i jezična područja, pa bi Okvirnu konvenciju trebalo ratificirati ukupno sedam parlamentarnih skupština kako bi stupila na snagu. No u praksi se i u toj zemlji na toj područnoj razini provode određena prava, jer je najviši sud, Arbitražni, utvrdio da je dužnost regija štiti prava manjina.

U proteklih trinaest godina provedbe Okvirne konvencije bilježe se brojni pozitivni rezultati; od 47 članica Vijeća Europe 39 je ratificiralo Okvirnu konvenciju. No bitno je ocijeniti u kojoj je mjeri došlo do stvarnog razvoja u ostvarivanju prava nacionalnih manjina u državama koje su joj pristupile. Od prvih izvješća koja su pristigla godinu dana nakon stupanja Konvencije na snagu do danas, kada se razmatraju treća izvješća, uočljiv je znatan pomak, posebice u prilagodbi domaćeg zakonodavstva principima Konvencije, iako još ima primjera da se dobra zakonodavna rješenja ne provode na odgovarajući način.

U trinaest godina od stupanja na snagu Okvirne konvencije značajno su razvijena prava nacionalnih manjina u većini europskih zemalja. Konvencija, čiji je cilj na početku bio osigurati mir i stabilnost u vrijeme turbulentnih promjena u Europi početkom devedesetih godina prošlog stoljeća te zaštititi prava manjina u državama koje su se suočavale s demokratskim promjenama, u relativno je kratkom razdoblju postala promotor manjinskih principa na čitavome europskom kontinentu, pa i šire, instrument koji je uspostavio temelje razvoja prava nacionalnih manjina.

Nedostaci koji su u početku pripisivani tekstu Okvirne konvencije, a kritikama se u dobroj mjeri pridružila i Parlamentarna skupština Vijeća Europe,<sup>9</sup> zbog kojih je nazivana »mekanim«<sup>9</sup> instrumentom, prije svega nedostatak definicije manjina,

<sup>8</sup> U Portugalu 2002. i Nizozemskoj 2005.

<sup>9</sup> Recommendation 1255 (1995).

zanim nedovoljno inzistiranje na kolektivnim pravima te izostanak čvrstog mehanizma kontrole, s vremenom su se pokazali određenom prednošću. Tako i Parlamentarna skupština Vijeća Europe u svojim kasnijim preporukama pohvaljuje taj instrument.<sup>10</sup> Zbog svoje fleksibilnosti u stipulaciji pojedinih odredbi, Okvirna konvencija postala je prihvatljiva većini europskih zemalja, a periodična izvješća koja države podnose odražavaju postupan ali stalan napredak. Štoviše, uočljivo je da i države koje nisu pristupile Konvenciji pokazuju u praksi posljednjih godina da im principi koje Konvencija promovira nisu strani.

Kritike upućivane na slabo pozicioniranu ulogu Savjetodavnog odbora također su se u praksi pokazale u dobroj mjeri neopravdanima. Savjetodavni odbor u proteklom je godinama svojim djelovanjem iskazao, za razliku od nekih predviđanja, čvrst stav u brojnim pitanjima od interesa za nacionalne manjine, predano se zalažući za stalni napredak u provedbi pojedinih odredbi Okvirne konvencije, što se očituje u mišljenjima koja je Odbor usvojio razmatrajući provedbu Konvencije u pojedinim zemljama te u stavovima koje je izražavao na brojnim skupovima i seminarima posvećenim pravima nacionalnih manjina.

Nadogradnja manjinskih prava utvrđena Okvirnom konvencijom – pravo na očuvanje vlastite kulture, tradicije, jezika, vjere i običaja, na obrazovanje na vlastitom jeziku, na pristup medijima, na sudjelovanje u ekonomskome, javnom i političkom životu te prekograničnu suradnju s matičnim narodom – iz godine u godinu u praksi dokazuje da je duh Okvirne konvencije zaživio u brojnim europskim državama. Iako se odredbe Okvirne konvencije izravno ne mogu primjenjivati te iako njen tekst ne sadržava definiciju nacionalnih manjina, uvedeni su jasni standardi zaštite nacionalnih manjina. Savjetodavni odbor upozorava na potrebu dijaloga s nacionalnim manjinama kao nezaobilazni način djelovanja kad je posrijedi provedba Konvencije i drugih propisa na tom području.

Prema već spomenutoj ocjeni predstavnika nacionalnih manjina, najveći su uspjesi postignuti u obrazovanju na jezicima nacionalnih manjina, provedbi prava u području manjinske kulture, uspostavi savjetodavnih tijela putem kojih predstavnici nacionalnih manjina mogu izražavati svoje stavove i prijedloge te djelovanju ombudsmana u zaštiti prava nacionalnih manjina. Okvirna konvencija, kao živi instrument, bez sumnje je potakla razvoj ostvarivanja prava nacionalnih manjina, proces koji još uvijek traje.

<sup>10</sup> U više preporuka Parlamentarna skupština Vijeća Europe odaje priznanje Okvirnoj konvenciji zbog promoviranja prava nacionalnih manjina i uspostave općepriznatih standarda: rezolucije 1492 (2001), 1623 (2003), 1766 (2006) i 1713 (2010).