

DOI: 10.7251/GFP1202263A

UDC: 343.85:343.412(497.6)

Stručni rad

Datum prijema rada:
23. maj 2012.

Datum prihvatanja rada:
14. juni 2012.

Prava nacionalnih manjina kao kolektivna ljudska prava i status manjina u pravu dejtonske BiH

Mr. Vesna B. Aćić

*MH „ERS“ – ZP
„Elektrokrajina“ a.d.
Banjaluka*

Sažetak: Kolektivna ljudska prava su prava pripadnika određenih grupa i kolektiviteta, jezičkih ili vjerskih grupa, etničkih manjina i slično. Pravo na ravnopravnost je prirodno pravo svakog čovjeka, te stoga i pripadnici manjine ili grupe treba da imaju jednaka prava i jednake mogućnosti kao i pripadnici većine. Savremena država ima obavezu da osigura ostvarivanje etničkih, vjerskih i jezičkih obilježja grupe kroz pravo na obrazovanje, vjerske slobode, pravo upotrebe jezika, kulturna prava i drugo.

U međunarodnom pravu nema opšteprihvaćenog pojma nacionalnih manjina, ni saglasnosti da li se radi o individualnim pravima pripadnika nacionalnih manjina ili o kolektivnim pravima nacionalnih manjina kao posebnih grupa i kolektiviteta.

Po podacima iz popisa stanovništva 1991. godine u Bosni i Hercegovini postoji sedamnaest nacionalnih manjina. Legislativni okvir sadrži brojne odredbe o pravima nacionalnih

manjina, posebno o zaštiti njihovog nacionalnog, kulturnog, vjerskog i jezičkog identiteta, uz različit raspon pojedinih prava. Pored kulturne i obrazovne dimenzije značajna je i politička dimenzija ovih prava. Zaštita manjina treba da podrazumjeva ne samo pravno regulisanje, već i faktičko poštovanje manjinskih prava, što je i jedan od zahtjeva u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Ključne riječi: ljudska prava, nacionalne manjine, Dejtonski sporazum.

UVOD

Ljudska prava su prirodna prava, ona pripadaju svakom čovjeku po rođenju i nisu vezana za pripadnost državnoj zajednici, jer „sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima“¹. Prava čovjeka mogu biti ograničena samo korišćenjem istih prava od strane drugog čovjeka. Pored individualnih ljudskih prava, koja su prava čovjeka kao pojedinca, postoje i kolektivna ljudska prava, koja su prava čovjeka kao pripadnika grupe. U kolektivna ljudska prava spadaju pravo na samoopredjeljenje, pravo na razvoj, pravo na mir, pravo na zdravu životnu sredinu i prava manjina.

Povelja Ujedinjenih nacija² je utvrdila osnovna načela na kojima počiva sistem garancija ljudskih prava. Danas su ljudska prava ustavna kategorija svake demokratske države, a istovremeno i univerzalna kategorija zaštićena međunarodnim pravom. Osnovne vrijednosti koje pravo treba da garantuje su sloboda, pravda, mir i jednakost ljudi, pa upravo ljudska prava predstavljaju mjerilo vrednovanja dostignutog stepena demokratije u državi u savremenom društvu. Razvojem međunarodnog prava, ljudska prava su dobila univerzalni karakter i uživaju zaštitu na najvišem međunarodnom nivou. „Uspostavljaju se i sve uspješnije funkcionišu međunarodni instrumenti i postupci za zaštitu individualnih sloboda i prava, kojima nisu prepreka državne granice i nacionalna zakonodavstva.“³

„Određivanje pojma nacionalne ili bilo koje druge manjine susretalo se odavno s ogromnim teškoćama. One su toliko velike da ne postoji ni jedan međunarodni ugovor u kome se jasno kaže šta se podrazumjeva pod manjinom.“⁴ Za nacionalne manjine „u našoj ustavnopravnoj teoriji u upotrebi su tri termina: 1) ‘narodnost’ koji je korišten u ustavu od 1974. i više se ne koristi, 2) ‘nacionalna manjina’ i 3) ‘etnička grupa’“. Dva posljednja termina su u aktuelnoj upotrebi.⁵

¹ Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka – UDPC, proglašena 10.12.1948., čl. 1.

² Ustav ili Povelja Organizacije ujedinjenih nacija, potpisana 23.6.1945. stupila na snagu 24.10.1945.

³ K.Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006., 112.

⁴ V.Dmitrović, M.Paunović, V.Derić, *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd 1997., 402-403.

⁵ R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Banjaluka 2006., 231-232.

За припаднике националних мањина најважније је очување културног идентитета и традиције припадника групе, без дискриминације. То се постиже afirmacijom jednakih prava i jednakih mogućnosti za sve u obrazovanju, zapošljavanju, informisanju i slično. BiH je prihvatila najviše standarde ostvarivanja i zaštite ljudskih prava uopšte, pa tako i prava nacionalnih manjina. Međutim, problem je u primjeni normi i standarda, jer stvarno (faktičko) ostvarivanje i zaštita prava nije uvijek onakvo kako je propisano. Stvarno stanje nacionalnih manjina, koliko različitih manjina ima, kao i broj pripadnika pojedinih nacionalnih manjina u BiH nije poznato, zbog činjenice da se popis stanovništva nije vršio nakon 1991. godine. Sa rezervom se trebaju uzimati podaci da u BiH ima sedamnaest nacionalnih manjina, jer, npr. nigdje nije evidentirana brojna zajednica Kineza u BiH, od kojih mnogi više nisu ni stranci, već državljani BiH.

ISTORIJSKI OKVIR PRAVA MANJINA I VRIJEDNOSTI KOJE SE ŠTITE

Položaj manjinskih grupa, istorijski posmatrano, oduvijek je bio ugrožen. Manjine su bile izložene pritiscima i raznim oblicima ugrožavanja prava, posebno na vjerskoj i nacionalnoj osnovi. U doba kolonijalnih osvajanja, u XVI vijeku, bila je izražena diskriminacija po vjerskoj osnovi i nečovječno postupanje prema čak većinskom stanovništvu, starosjediocima i domorodcima. Međunarodna zaštita manjina počinje još u XVII vijeku unošenjem odredbi o zaštiti vjerskih i nacionalnih manjina u međunarodne mirovne ugovore nakon vjerskih ratova u Evropi, kada su ugovorima o miru garantovana prava manjinama na slobodno ispovjedanje vjere. Kao prvi značajniji međunarodni ugovor najčešće se spominje Vestfalski mirovni ugovor⁶, kojim je ugovorena međusobna tolerancija različitih vjerskih zajednica na njemačkom području. Nakon njega zaključeni su i drugi tokom XVII i XVIII vijeka, kao npr. mirovni ugovor na Bečkom kongresu⁷, koji daje još šira prava i ravnopravnost različitim vjerskim zajednicama. Međutim, najznačajniji iz tog perioda je mirovni ugovor zaključen na Berlinskom kongresu⁸ (nakon oslobađanja od Turske okupacije), kada se po prvi put štite prava nacionalnih manjina i kada su preuzete međunarodne obaveze o vjerskim slobodama i ravnopravnostima građana. S druge strane, još tada su pod maskom humanitarne intervencije neke velike sile intervenisale protiv država koje nisu poštovalе prava manjina. Naravno, protiv moćnih „velikih“ sila u sličnoj situaciji nije se intervenisalo ni tada, isto kao ni danas.

Kasnije, tokom XIX i početkom XX vijeka, oslobađaju se i stvaraju nove države, ali, i pored jake želje naroda, nije bilo moguće stvaranje čistih nacionalnih država po principu „jedna nacija, jedna država“. Zato je bilo neophodno zaštititi manjine u novostvorenim državama. Krajem Prvog svjetskog rata, Versajskim mirov-

⁶ Vestfalski mirovni ugovor, 1648.

⁷ Bečki mirovni ugovor, 1815.

⁸ Berlinski mirovni ugovor, 1878.

nim ugovorom⁹ i kasnije, osnivanjem Društva naroda¹⁰, afirmisano je pravo naroda na samoopredjeljenje. Stvarna zaštita manjina uspostavljena je tek u vrijeme Lige naroda, kada je prevladavao interes za zaštitom posebno ugroženih grupa ljudi (izbjeglice, apatridi, manjine) i tada manjine kao grupe, odnosno kolektiviteti, prvi put dobijaju i imaju elemente međunarodnog subjektiviteta. Države su ugovorima o zaštiti manjina preuzele obaveze osiguranja ravnopravnosti manjine sa većinskim stanovništvom države i njihov opstanak kao grupe.

Nakon Drugog svjetskog rata, Ujedinjene nacije¹¹, nisu nastavile sistem zaštite manjina iz vremena Društva naroda. Naprotiv, kolektivno pravo (pravo grupa) svedeno je na individualno pravo pripadnika manjina. „Ni Povelja Ujedinjenih nacija, ni Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, ni obje regionalne konvencije ne sadrže posebne odredbe o zaštiti manjina, osim opštih standarda o zabrani diskriminacije, koji su istina najprimjenljiviji kada su u pitanju manjine.“¹²

Ovdje se jasno vidi nemoć međunarodne organizacije da povuče granicu između garantovanja prava manjinama i straha od odcjepljenja dijela teritorije. Ipak, napredne i civilizovane države svojim zakonodavstvom ili zaključenim dvostranim tj. bilateralnim ugovorima garantuju prava manjinama. Prošlo je četrdeset godina od osnivanja UN do prvog posebnog međunarodnog ugovora o manjinama koji je zaključen u Evropi, par godina nakon Deklaracije UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina.

Kolektivna ljudska prava, kao prava pripadnika određenih grupa i kolektiviteta, su prava pozitivnog ili aktivnog statusa, gdje država ima obavezu da aktivno djeluje kako bi se osiguralo ostvarivanje etničkih, vjerskih i jezičkih obilježja grupe (pravo na obrazovanje, vjerske slobode, pravo upotrebe jezika i kulturna prava). Svakako je najvažnije očuvanje kulturnog identiteta i tradicije pripadnika grupe, bez diskriminacije. Pripadnici grupe treba da su ravnopravni sa pripadnicima većine i da imaju jednaka prava, što se postiže afirmacijom jednakih mogućnosti za sve.

Prava manjina imaju i individualno-pravnu i kolektivno-pravnu dimenziju. Zapravo, individualno pravo pripadnika manjine ima svoju kolektivnu dimenziju, jer pojedinci ova prava uživaju u zajednici s drugim članovima svoje grupe, kako je to utvrđeno normama međunarodnog prava.

Sva prava koja se priznaju pripadnicima manjina mogu se podijeliti na: 1) opšta ljudska prava priznata svim ljudima, 2) opšta ljudska prava zagarantovana domaćim državljanima, na principima zaštite od diskriminacije i 3) posebna manjinska prava.

⁹ Versajski mirovni ugovor, 1918.

¹⁰ Društvo naroda ili Liga naroda, osnovana je 1919. kao „vlada nad vladama“, sa osnovnom ulogom rješavanja sporova među narodima i državama.

¹¹ Organizacija ujedinjenih nacija – UN, osnovana 1945., zamjenila je Društvo naroda.

¹² N. Vučinić, *Osnovi ljudskih prava i sloboda*, CID, Podgorica 2001., 143.

Posebna manjinska prava ili, kako ih uobičajeno nazivaju, korpus manjinskih prava, čine: pravo na svoju kulturu; pravo da ispovjedaju svoju vjeru; pravo na svoje obrede i na privatnu i javnu upotrebu svog jezika; pravo na efikasno učešće u kulturnom, vjerskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu; pravo na efikasno učešće u donošenju odluka na nacionalnom, i gdje je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive; pravo na osnivanje i održavanje sopstvenih udruženja; pravo da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive kontakte sa građanima drugih država sa kojima su u vezi na osnovu nacionalnih ili etničkih, vjerskih ili jezičkih veza.¹³ „Lica koja pripadaju manjinama mogu ostvarivati svoja prava, bez ikakve diskriminacije, uključujući i ona koja su utvrđena u ovoj deklaraciji, pojedinačno ili zajedno sa drugim članovima svoje grupe.“¹⁴

Dakle, vrijednosti koje se štite kroz ostvarivanje prava manjina su nacionalni identitet, obilježja, simboli i opstanak kao grupe, jezik, obrazovanje, informisanje, religija, tradicija i kultura.

ZAŠTITA MANJINA U MEĐUNARODNOM PRAVU

Pravo na život, slobodu i jednakost su prirodna i urođena prava čovjeka koja su osnov za ostvarivanje i niza drugih ljudskih prava, pa tako i prava nacionalnih manjina. Početak kodifikacije ljudskih prava je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima. Ovdje se prvi put utvrđuje lista i sadržaj ljudskih prava, a na osnovu tog dokumenta trebalo je da se donese i Povelja o pravima čovjeka kao jedinstven normativni akt. Umjesto jedinstvenog akta o ljudskim pravima, nakon skoro dvadeset godina donesena su dva akta: 1) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i 2) Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Usvajanjem ovih dokumenata uspostavljen je mehanizam nadzora nad poštovanjem preuzetih obaveza od strane država na nivou međunarodne zajednice.

U savremenom pravu jednakost ljudi je osnovno načelo o ljudskim pravima. Zabrana diskriminacije proklamovana je u Univerzalnoj deklaraciji o pravima čovjeka¹⁵, u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda¹⁶ i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima¹⁷. Načelo nediskriminacije je osnovno načelo zaštite prava manjina, jer se njime štite prava svih pojedinaca bez obzira na pol, rasu, boju kože, jezik, vjeroispovjest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinski status ili status koji se stiče rođenjem.

¹³ Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina – DUNPM, usvojena 21.2.1992., čl. 2.

¹⁴ DUNPM 1992., čl. 3. st. 1.

¹⁵ UDPČ, čl. 2. i 7.

¹⁶ Evropska konvencija o ljudskim pravima – EKLJP, usvojena 4.11.1950., stupila na snagu 3.9.1953., čl. 14.

¹⁷ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima – MPGPP, usvojen 16.12.1966., stupio je na snagu 23.3.1976., čl. 2, 3. i 26.

Sa stanovišta međunarodnog prava za zaštitu prava i položaja manjina značajni su međunarodni dokumenti univerzalnog karaktera, a pored toga za evropske države su važni i dokumenti regionalnog karaktera, koji čine najrazvijeniji regionalni sistem zaštite ljudskih prava uopšte.

Pojedinim odredbama međunarodnih ugovora štite se neka prava pripadnika manjina, kao npr. pravo na opstanak (Konvencija o spriječavanju i kažnjavanju zločina genocida¹⁸) ili jednakost (Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije¹⁹). Tek Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (sa fakultativnim protokolima²⁰) nabroja više prava pripadnika manjina (kultura, vjeroispovjest, jezik). „U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišeni prava da imaju u zajednici s drugim članovima svoje grupe svoj sopstveni kulturni život, da ispovjedaju svoju sopstvenu vjeroispovjest i obavljaju vjerske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik.“²¹

Dokumenti OEBS, (ranije KEBS) idu dalje u razrađivanju člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Tako, Završni dokument sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS u Kopenhagenu²², pravima pripadnika nacionalnih manjina posvećuje čitavo poglavlje (IV).

Evropska povelja o regionalnim jezicima ili jezicima manjina²³ detaljno razrađuje pitanja upotrebe jezika manjina, obaveze država i instrumente zaštite.

Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, kao najvažniji univerzalni međunarodni dokument iz ove oblasti, utvrđuje obavezu država da štite egzistenciju i nacionalni ili etnički, kulturni, vjerski i jezički identitet manjina na svojim teritorijama, da podstiču uslove za unaprijeđenje tog identiteta i da usvajaju odgovarajuće zakonodavne i druge mjere kako bi postigle taj cilj²⁴. Ova Deklaracija dalje razrađuje član 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i u devet članova utvrđuje prava pripadnika nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičkih manjina. Međutim, sama Deklaracija nije pravno obavezujuća.

Evropska Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina je prvi poseban međunarodni ugovor o manjinama i prvi koji priznaje poseban status nacionalnim manjinama (u 32 člana). Konvencijom se utvrđuje da su „zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni (je) dio međunarodne zaštite ljudskih prava.“²⁵ „Pripadnici nacionalnih manjina mogu da ostvaruju ona prava

¹⁸ Konvencija o spriječavanju i kažnjavanju zločina genocida, 1948., čl. 2. i 3.

¹⁹ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, 1965., čl. 4. i 5.

²⁰ Prvi fakultativni protokol, 1966. i Drugi fakultativni protokol, 1989.

²¹ MPGPP, čl. 27.

²² Završni dokument sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS u Kopenhagenu, 1990.

²³ Evropska povelja o regionalnim jezicima ili jezicima manjina, 1992.

²⁴ DPM, čl. 1.

²⁵ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina – OKZNM, usvojena 1.2.1995. stupila na snagu

i uživaju slobode koje proizilaze iz načela sadržanih u ovoj okvirnoj konvenciji, pojedinačno ili u zajednici sa drugima.“²⁶ U borbi protiv svih oblika diskriminacije, kao i kada je riječ o promovisanju ravnopravnosti u Evropi, značajne su i: Direktiva 2000/43/EZ o primjeni načela ravnopravnosti lica, bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo, kao i Direktiva 2000/78/EZ o uspostavi okvira za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja.

Pored nabrojanih međunarodnih instrumenata, postoje brojni multilateralni i bilateralni ugovori koji regulišu pitanje manjina između pojedinih zainteresovanih država koje imaju nacionalne manjine.

Nažalost, ljudska prava su danas sve više predmet zloupotrebe u odnosima među državama. U ime navodne humanosti, ljudska prava se koriste kao oružje novog međunarodnog imperijalizma. Tako se zaštita nacionalnih manjina najčešće predstavlja kao izgovor za miješanje u unutrašnje poslove države, a zapravo se to čini isključivo radi ostvarivanja različitih sopstvenih interesa i ciljeva. Pod parolom „zaštite“ ljudskih prava napadaju se i okupiraju države, čime se u stvari masovno krše ljudska prava građana i naroda one države koja nije bila spremna za ispunjavanje postavljenih uslova (ucjena). Ovdje dolazi do izražaja slabost i nedosljednost međunarode organizacije. U najvećem broju slučajeva radi se o kršenju normi međunarodnog prava od strane onih koji intervenišu u tuđoj kući i u tuđem dvorištu. Zato je neophodno graditi svijest o ostvarivanju sopstvenih sloboda i prava samo do granice do koje se ne ugrožavaju slobode i prava drugih. Razvijanje tolerancije i svijesti na globalnom planu zaustavilo bi sve učestalije pojave ugrožavanja života, kao i sloboda i jednakosti naroda „malih“ država od strane „velikih“ država.

POLOŽAJ MANJINA U USTAVNOPRAVNOM PORETKU BOSNE I HERCEGOVINE I REPUBLIKE SRPSKE

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je ratifikovala veliki broj međunarodnih ugovora, čime je prihvatila najviše standarde ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Ustav SFRJ je sadržavao značajnu listu sloboda prava i čovjeka i građanina.²⁷ Isti princip slijedili su i ustavi socijalističkih republika u sastavu federacije. U Jugoslaviji su postojale brojne nacionalne manjine. Savezni Ustav, kao i ustavi republika, govore o nacionalnim manjinama pod imenom „narodnosti“. Narodi i narodnosti SFRJ su imali jednaka prava. U ustavnom sistemu Jugoslavije garantovano je očuvanje kulturnog identiteta i tradicije pripadnika narodnosti, kroz ostvarivanje jezičkih, etničkih, kulturnih, vjerskih i drugih obilježja grupe. Omogućeno je obrazovanje i informisanje na jeziku narodnosti, čime je i u praksi ostvaren princip ravnopravnosti naroda i narodnosti.

Nakon tragičnog sukoba i građanskog rata zaključen je Mirovni sporazum za

1.2.1998., čl. 1.

²⁶ OKZNM, čl. 3. st. 2.

²⁷ Ustav SFRJ iz 1974. godine, *Službeni list SFRJ* br. 9/74, čl. 153-203.

Bosnu i Hercegovinu²⁸. Sporazum u Aneksu 4. sadrži Ustav Bosne i Hercegovine, koji je, iako nametnut, pored osnovnog značaja uspostavljanja mira, značajan i zbog toga što sadrži širok korpus ljudskih prava, u skladu sa najvišim standardima ostvarivanja i zaštite međunarodno priznatih ljudskih prava. Tako, uređujući u članu II osnovne slobode i ljudska prava, Ustav BiH utvrđuje direktnu primjenu Evropske konvencije o ljudskim pravima sa njenim protokolima i još više od toga, naglašava da ovaj dokument ima prioritet u primjeni u odnosu na domaće zakonodavstvo²⁹. U istom članu, utvrđuje se obaveza BiH i oba njena entiteta da obezbijede najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda³⁰, utvrđuje spisak prava³¹, proklamuje zabrana diskriminacije u BiH³² i garantuje poštivanja ljudskih prava od strane institucija, organa i tijela u BiH³³. Dalje se propisuje i da „Nikakav amandman ovog Ustava ne može da eliminiše niti umanjiti prava i slobode navedene u članu II ovog Ustava, niti da izmjeni ovaj paragraf.“³⁴

U Aneksu I Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH³⁵ navode se i drugi međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i pravima manjina koji se neposredno primjenjuju. To su, između ostalog, Konvencija o spriječavanju i kažnjavanju zločina genocida, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njegovi Fakultativni protokoli, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska povelja o regionalnim jezicima ili jezicima manjina i Evropska okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina. Sporazum o ljudskim pravima³⁶ sa Dopunom (Apendiks), detaljnije govori o ljudskim pravima, kao i instrumentima zaštite ljudskih prava.

U preambuli Aneksa 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma nacionalne manjine se prepoznaju pod imenom „ostali“, pored tri konstitutivna naroda.

Zakonodavni okvir prava nacionalnih manjina u BiH čine Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH, Zakon o zabrani diskriminacije BiH i Izborni zakon BiH. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina propisuje neposrednu primjenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, koja čini sastavni dio pravnog sistema BiH i entiteta u BiH, i nabraja sedamnaest nacionalnih manjina.³⁷ „Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodu organizovanja i okupljanja radi izražavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, obrazovnih (na nivou entiteta), socijalnih, ekonomskih i političkih

²⁸ Generalni okvir mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, Dejtonski mirovni sporazum – DMS, utvrđen u Dejtonu 21.11.1995., potpisan u Parizu 14.12.1995.

²⁹ DMS, Aneks 4, čl. II tač. 2.

³⁰ DMS, Aneks 4, čl. II tač. 1.

³¹ DMS, Aneks 4, čl. II tač. 3.

³² DMS, Aneks 4, čl. II tač. 4.

³³ DMS, Aneks 4, čl. II tač. 6.

³⁴ DMS, Aneks 4, čl. H tač. 2.

³⁵ DMS, Aneks I na Aneks 4.

³⁶ DMS, Aneks 6.

³⁷ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH – ZZNMBiH, *Službeni glasnik BiH* br.12/03, 75/05. i 93/08, čl. 3. st. 2.

sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta.³⁸ Zakon utvrđuje prava nacionalnih manjina na znakove i simbole, upotrebu jezika, obrazovanje, informisanje, kulturu, ekonomsko-socijalna prava i učestvovanje u organima vlasti. Zakonom je ustanovljen Savjet nacionalnih manjina BiH³⁹ kao savjetodavno tijelo Parlamentarne skupštine BiH za davanje mišljenja, savjeta i prijedloga o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH. Savjet može delegirati stručnjaka za učešće u radu ustavnopravnih komisija oba doma, Zajedničke komisije za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku, kao i drugih komisija i radnih tijela Parlamentarne skupštine BiH.⁴⁰

Zakon o zabrani diskriminacije uvodi cjelovit savremeni koncept u pravni sistem zaštite od diskriminacije, definišući šta je diskriminacija⁴¹, oblike diskriminacije, zaštićena prava i institucije nadležne za zaštitu od diskriminacije. Izborni zakon BiH posebno uređuje način i kriterije za učešće pripadnika nacionalnih manjina u izborima za opštinski nivo vlasti. Pripadnici nacionalnih manjina u BiH imaju pravo da biraju svoje predstavnike u skupštine opština ili gradova srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH. Broj se utvrđuje Statutom, ali Zakonom se garantuje najmanje jedno mjesto u opštinskoj skupštini svim pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovništva opštine, odnosno izborne jedinice, učestvuju sa više od 3% po posljednjem popisu.⁴² Pravo prijave za učešće na izborima za popunu garantovanih mandata za pripadnike nacionalnih manjina imaju političke stranke, koalicije političkih stranaka, udruženja nacionalnih manjina i drugi registrovani organizovani oblici nacionalnih manjina, te grupa od najmanje četrdeset građana koji imaju biračko pravo. Kako je već navedeno, u BiH nema tačnih podataka o broju nacionalnih manjina ni broju pripadnika pojedinih nacionalnih manjina, mada „u broččanom smislu nemamo definisan parametar prema kome za jednu skupinu možemo da kažemo da jeste ili nije manjina.“⁴³ Na internet stranici Savjeta nacionalnih manjina BiH, na naslovnoj strani „O nacionalnim manjinama u BiH“, nabrojano je 17 nacionalnih manjina.⁴⁴ Po popisu stanovništva 1991. godine⁴⁵, od ukupno 4.377.033 stanovnika, pored Srba, Hrvata, Muslimana i Jugoslovena, bilo je 104.439 ili 2,4% Ostalih. Međutim, u taj broj „ostalih“ ulazio je veliki broj onih u grupi „Nepoznato“, kao i onih „Nisu se izjasnili“ (zajedno oko 1,15%). Osim toga, oko 0,37% stanovnika izjasnili su se kao pravoslavci ili katolici ili Bosanci ili Hercegovci. Znači, po popisu iz 1991. godine pripadnika

³⁸ ZZHMBiH, čl. 5.

³⁹ ZZHMBiH, čl. 21.

⁴⁰ ZZHMBiH, čl. 22.

⁴¹ Zakon o zabrani diskriminacije BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 59/09, čl. 2. st. 1.

⁴² Izborni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH* br. 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/03, i 32/10, čl. 13. 14.

⁴³ V. Mihajlović, „Manjine i njihova zaštita u pravnom (međunarodnopravnom) sistemu moderne države“ *Pravna riječ*, br. 18/2009, 223.

⁴⁴ Savjet nacionalnih manjina BiH, dostupno na adresi: www.nacionalnemanjinebih.org.asp, 19.2.2012.

⁴⁵ Stanovništvo prema izjašnjenju o nacionalnoj pripadnosti po opštinama – popis 1991., Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, Federalni zavod za statistiku, Popis stanovništva dostupno na adresi: <http://www.fzs.ba/popis.htm>, asp, 19.2.2012.

nacionalnih manjina u BiH nije bilo 2,4% u zbirnoj kategoriji „Ostali“, već daleko manje. Tačnije, pripadnika nacionalnih manjina bilo je 36.368 ili 0,83%. Po popisu iz 1991. godine bilo je: Crnogoraca – 10.071, Roma – 8.864, Albanaca – 4.925, Ukrajinaca – 3.929, Slovenaca – 2.190, Makedonaca – 1.596, Mađara – 893, Italijana – 732, Čeha – 590, Poljaka – 526, Nijemaca – 470, Jevreja – 426, a između ostalih 0,07% bilo je: Rusa – 297, Slovaka – 297, Turaka – 267, Rumuna – 162 i Rusina – 133. U BiH se najviše i sistematski radi po pitanju položaja jedne od nacionalnih manjina – Roma. U tom smislu, usvojeni su brojni dokumenti: Akcioni plan za zadovoljavanje obrazovnih potreba Roma i pripadnika ostalih nacionalnih manjina u BiH (2004), Strategija za rješavanje problema Roma u BiH (2005), Akcioni plan za rješavanje problema Roma u oblasti stambenog zbrinjavanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite (2008).

Dejtonska Bosna i Hercegovina je složena država, koju čine dva entiteta⁴⁶ sa elementima federalnih jedinica: Republika Srpska i Federacija BiH. U Dejtonu je ustanovljeno da „sve funkcije vlasti i sva ovlaštenja koja nisu izričito ovim ustavom dodijeljena institucijama BiH pripašće njenim entitetima.“⁴⁷ Entiteti imaju ustave koji predviđaju i garantuju široku lepezu ljudskih prava i zakone kojima se štite ta prava.

Ustav Republike Srpske na samom početku govori o jednakosti, nacionalnoj ravnopravnosti, garantovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava, kao i prava manjinskih grupa u skladu sa međunarodnim standardima i zabrani diskriminacije.⁴⁸ Ustavno uređenje Republike temelji se na garantovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava u skladu sa međunarodnim standardima, kao i zaštiti prava etničkih grupa i drugih manjina.⁴⁹ Ustav garantuje slobodu upotrebe svog jezika, slobodu vjeroispovijesti, slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti i kulture i pravo upotrebe svog jezika i pisma.

Po uzoru na Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma, Ustav Republike Srpske koristi naziv Ostali (sa velikim slovom O) kada govori o nacionalnim manjinama garantujući im pravo da ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti.⁵⁰ Iz reda Ostalih mogu se popuniti neke od najviših funkcija organa vlasti u Republici: predsjednik Vlade, predsjedavajući Narodne skupštine, predsjedavajući Vijeća naroda, predsjednik Vrhovnog suda, predsjednik Ustavnog suda i republikanski javni tužilac (dvije od šest funkcija mogu se popuniti iz reda jednog konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih⁵¹). Vijeće naroda ima četiri člana iz

⁴⁶ DMS, Aneks 4. čl. I tač. 3.

⁴⁷ DMS, Aneks 4, čl. III tač. 3.

⁴⁸ Ustav Republike Srpske – Ustav RS, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92 i 21/92 – Prečišćeni tekst i Amandmani – 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 48/11, Preambula.

⁴⁹ Ustav RS, čl. 5.

⁵⁰ Ustav RS, čl. 1. st. 4.

⁵¹ Ustav RS, čl. 69. st. 8.

reda Ostalih⁵², u Vladi jedan ministar mora biti iz reda Ostalih⁵³, a grupi Ostalih garantuje se proporcionalna zastupljenost i u javnim institucijama.⁵⁴ U Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa Ustavnog suda Republike Srpske jedan od sedam članova je iz reda Ostalih.⁵⁵

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske⁵⁶ je gotovo isti kao zakon na nivou BiH. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu stanovništva. Ipak, za razliku od zakona na nivou BiH, u Srpskoj kandidate iz reda nacionalnih manjina predlaže Savez nacionalnih manjina.⁵⁷ Osim toga, Narodna skupština Republike Srpske bira Savjet nacionalnih manjina Republike Srpske iz reda kandidata koje predlaže Savez nacionalnih manjina.⁵⁸ Na taj način je 1.3.2007. godine i donesena Odluka o osnivanju Savjeta nacionalnih manjina⁵⁹ koji je u prvom sazivu brojao petnaest članova, aktivista postojećih udruženja nacionalnih manjina. Narodna skupština je 13.4.2011. godine donijela Odluku⁶⁰ o izboru aktuelnog, drugog saziva Savjeta nacionalnih manjina Republike Srpske, koji broji deset članova.

U Republici Srpskoj postoje i drugi zakoni koji garantuju određena prava pripadnicima nacionalnih manjina. Zakon o osnovnom obrazovanju propisuje obavezu da se jezik i kultura nacionalnih manjina u Republici Srpskoj poštuju i koriste u školama u najvećoj mjeri, a u skladu sa Okvirnom konvencijom o zaštiti prava nacionalnih manjina i Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.⁶¹ Zakon o visokom obrazovanju utvrđuje obavezu ravnopravne zastupljenosti pripadnika konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina prilikom zapošljavanja administrativnog osoblja u javnoj visokoškolskoj ustanovi.⁶² Na nivou Republike Srpske izdvajaju se sredstva za kulturne aktivnosti nacionalnih manjina. Ministarstvo za prosvjetu i kulturu Republike Srpske ima Komisiju za nacionalne manjine koja raspoređuje sredstva namjenjena za kulturne aktivnosti nacionalnih manjina, radi ostvarivanja prava na zaštitu i očuvanje kulturnog identiteta.

⁵² Ustav RS, čl. 71. st. 8.

⁵³ Ustav RS, čl. 92. st. 5.

⁵⁴ Ustav RS, čl. 97. st. 5, 6. i 7.

⁵⁵ Ustav RS, čl. 116. st. 5.

⁵⁶ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske – ZZNMRŠ, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 2/05.

⁵⁷ ZZNMRŠ, čl. 16.

⁵⁸ ZZNMRŠ, čl. 17. st. 2.

⁵⁹ Odluka o osnivanju Savjeta nacionalnih manjina, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 18/07.

⁶⁰ Odluka o osnivanju Savjeta nacionalnih manjina, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 45/11.

⁶¹ Zakon o osnovnom obrazovanju, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 74/08, 71/09 i 104/11, čl. 12. st. 4.

⁶² Zakon o visokom obrazovanju, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 73/10, čl. 96. st. 2.

ZAKLJUČAK

Ugrožavanje prava manjina, čak i u onom dijelu svijeta koji sebe naziva demokratskim društvom, još uvijek postoji. Nepoštovanje prava manjinskih naroda ima za posljedicu konflikt i nasilje, a u najgorem slučaju može dovesti do etničkog čišćenja i genocida. Globalizacija društva dovela je do velike netrpeljivosti, odnosno kršenja i osporavanja osnovnih prava manjina, a sve češće smo svjedoci i da se diskriminacija, nasilna asimilacija, represija i protjerivanje opravdavaju razlozima zaštite od secesije i odcjepljenja dijela države.

Mada je u Dejtonskoj BiH proklamovan visok nivo ustavne i zakonske zaštite, postojeći ustavnopravni položaj „konstitutivnih naroda“, kao državotvornih naroda, i odnos ovog koncepta prema ustavnopravnoj poziciji „ostalih“ je takav da su ovi drugi diskriminirani na osnovu same ustavne norme, odn. svode se na manjinu *sui generis*, što je institucionalizovana diskriminacija značajnog dijela stanovništva BiH. Očigledan primjer diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina je u ostvarivanju pasivnog biračkog prava, zbog nemogućnosti učešća i kandidovanja „ostalih“ za Predsjedništvo BiH. Svjedoci smo koliko problema sa sobom nosi provođenje čuvene odluke Suda u Strazburu u slučaju „Sejdić i Finci“.

Prava nacionalnih manjina su ljudska prava koja je država obavezna da štiti, ne samo zbog toga što je to zahtjev međunarodne zajednice ili jedan od uslova za članstvo u EU, već i što je dužnost države da osigura ravnopravan zajednički život svih pojedinaca, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.

Ustavom Republike Srpske je zagantovano pravo na nacionalnu ravnopravnost, kao i na jednakost svih pojedinaca pred zakonom, nezavisno o rasi, boji kože, polu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, imovini, rođenju, obrazovanju, društvenom položaju ili drugim osobinama. U Srpskoj zakonske odredbe otvaraju mogućnosti pripadnicima nacionalnih manjina za učešće u vlasti na svim nivoima, mada je to učešće ograničeno procentualnom zastupljenošću u ukupnom broju stanovništva prema posljednjem popisu.

Ostvarivanje i unapređenje stanja ostvarivanja i zaštite ljudskih prava uopšte, pa samim tim i prava pripadnika nacionalnih manjina, moguće je samo na principu nediskriminacije kao osnovnom principu zaštite prava, jer se njime štite prava svih pojedinaca bez obzira na nacionalnu pripadnost.

Za postizanje pozitivnih pomaka potrebno je aktivno raditi na unapređenju svijesti pojedinaca o bogatstvu različitosti i o potrebi tolerancije u društvu. Duh razumjevanja, poštovanja i tolerancije u velikoj mjeri doprinosi razvoju svakog društva. S druge strane, unapređivanje ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina doprinosi njegovoj političkoj i socijalnoj stabilnosti. U odnosu na većinsko stanovništvo manjine treba da se osjećaju sigurno, da imaju sva prava. Istovremeno, pripadnici nacionalnih manjina treba da budu lojalni državljani koji neće zloupotrebljavati manjinski nacionalni interes na štetu opšteg državnog interesa.

LITERATURA

- V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić, *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd 1997.
- R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Banjaluka 2002.
- V. Mihajilović, „Manjine i njihova zaštita u pravnom (međunarodnopravnom) sistemu moderne države“ *Pravna riječ*, br. 18/2009.
- K. Trnka, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo 2006.
- N. Vučinić, *Osnovi ljudskih prava i sloboda*, CID, Podgorica 2001.

Vesna B. Ačić

“Elektrokrajina”, Banjaluka

Rights of National Minorities as a Collective Human Rights and Position of Minority in Law of Dayton Bosnia and Herzegovina

Abstract: Collective human rights are the rights of certain groups and collectives, linguistic or religious groups, ethnic minorities and the like. The right to equality is the natural right of every man, and therefore members of minority groups and should have equal rights and equal opportunities as well as members of the majority. The modern state is obligated to ensure the practice of ethnic, religious and linguistic characteristics of the group through the right to education, religious freedom, the right of language use, cultural rights and more.

In international law there is no generally accepted concept of national minorities, or consent if it is about individual rights of persons belonging to national minorities or the collective rights of national minorities as well as special groups and collectives.

According to census figures from 1991. in Bosnia and Herzegovina, there are seventeen national minorities. The legislative framework contains many provisions on the rights of national minorities, particularly the protection of their national, cultural, religious and linguistic identity, with a different range of individual rights. In addition to cultural and educational dimensions, a political dimension of these rights is also significant. Protection of minorities should include not only legal rights, but also regulate the actual respect of minority rights, which is one of the requirements in the EU accession process.

Keywords: human rights, national minorities, the Dayton Agreement