

PRAVNI OKVIR ZAŠTITE PRAVA MANJINA

Ana Budak

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,
Beograd, Srbija
ana.budak@ius.bg.ac.rs

Apstrakt

Pitanje zaštite prava manjina i njihovih pripadnika postalo je jedno od značajnijih problema ljudskih prava. Predmet analize rada je pravni okvir zaštite prava manjina, kao integralnog dela ljudskih prava. Problem je analiziran primenom deskriptivno-kvalitativnog metoda, sinteze saznanja iz postojeće literature i induktivnog metoda. Ključni rezultati istraživanja su da oblast zaštite prava manjina odlikuju kontroverze, počevši od pojma prava manjina, pa do prakse budući da su Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropski sud za ljudska prava zauzeli dijametralno suprotne stavove po pitanju ispoljavanja veroispovesti. S obzirom da je zaštita koju pruža Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, kao jedini pravno obavezujući dokument koji se isključivo bavi zaštitom prava manjina, ograničena *ratione loci*, pripadnici manjina u velikom broju država nemaju adekvatnu pravnu zaštitu. Stoga, nameće se potreba za usvajanjem univerzalno obavezujućeg međunarodnog ugovora koji bi u celosti bio posvećen zaštiti prava manjina.

Ključne reči: prava manjina, Evropski sud za ljudska prava, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, zabrana diskriminacije

THE LEGAL FRAMEWORK OF THE PROTECTION OF MINORITY RIGHTS

Abstract

The question of the protection of minorities' rights became one of the important issues of human rights. The subject of the analysis in this paper is the legal framework of minorities' rights protection, as the integral part of human rights. This problem was analysed using the descriptive-comparative method, synthesis of the existing literature and the inductive method. The main result of the research is that the minorities' human rights protection are characterised by controversies, starting from the term minorities' rights to the practice, considering that Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and European Court of Human Rights took a diametrically opposing stances regarding the manifestation of religion. As the protection envisaged by the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the only legally binding document pertaining to the protection of minorities' rights, and its limited *ratione loci*, the minorities in many countries do not enjoy adequate legal protection. Thus arises the need to adopt a universally obligatory international convention, which would be entirely dedicated to the protection of minorities' rights.

Key words: minority rights, European Court of Human Rights, Framework Convention for the Protection of National Minorities, prohibition of discrimination

UVOD

Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) je bila prva organizacija u Evropi koja je pokrenula inicijativu za zaštitu manjina i to kako na Konferenciji u Helsinkiju (1975), tako i u Kopenhagenu (1990), gde su prepoznali potrebu da države preduzmu specijalne mere za zaštitu manjina u vezi sa njihovim jezikom, verom, kulturom. Visoki komesar za zaštitu manjina osnovan je 1992. godine. Njegov mandat odnosi se na uočavanje i sprečavanje tenzija koje uključuju nacionalne manjine na teritoriji. Međutim, on nema nadležnost da razmatra kršenja ljudskih prava, već ima isključivo preventivnu i diplomatsku ulogu.

Ne postoji univerzalni instrument koji štiti nacionalne manjine kao takve. Manjine su bile zaštićene u Društvu naroda. Danas, čini se da čine periferiju pravnog okvira u sistemu Ujedinjenih nacija (Higgins, 2014: 383). Castellino komentariše da, uprkos sofisticiranom sistemu prava Ujedinjenih nacija, čini se da su manjine bile bolje zaštićene u periodu pre postojanja Ujedinjenih nacija (Castellino, 2010: 393).

Jedini univerzalni instrument koji se odnosi i na manjine je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Osim opšte obaveze da obezbede da manjine i lica koja im pripadaju ne budu diskriminisana i da uživaju jednakost, specifični sadržaj prava manjina ili obratno, obim obaveza države u vezi sa manjinama može biti interpretiran na različite načine. Ne postoji pravno obavezujući „katalog“ prava manjina. Naprotiv, postoji čak i sumnja u pogledu toga da li držve imaju bilo kakve pozitivne obaveze osim obaveze nemešanja u prava lica koja pripadaju manjinama (Pejić, 1997: 676).

Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina usvojena je 1992. godine. Generalna Skupština Ujedinjenih nacija je u Preambuli Deklaracije potvrdila, kao što proklamuje Povelja, da je jedan od glavnih ciljeva Ujedinjenih nacija da potpomaže i podržava poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih. Navedeni instrument inspirisan je odredbama člana 27 Međunarodnog prakra o građanskim i političkim pravima (Deklaracija, 1992: Preambula).

Odlučne da u okviru svojih teritorija zaštite postojanje nacionalnih manjina i smatrajući da su previranja u istoriji Evrope pokazala da je zaštita nacionalnih manjina suštinska za stabilnost, demokratsku bezbednost i mir na ovom kontinentu (Okvirna konvencija, 1995: Preambula), države članice Saveta Evrope i druge države potpisnice su 1995. godine donele Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina jasno postavlja zaštitu manjina u pravo ljudskih prava, propisujući članom 1 da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika tih manjina sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava i kao takva spada u domen međunarodne saradnje.

Cilj ovog rada je da prikaže dostignuti nivo zaštite prava manjina na univerzalnom i regionalnom nivou. Ovo je ostvareno primenom primenom deskriptivno-kvalitativnog metoda, sinteze saznanja iz postojeće literature i induktivnog metoda. Deskriptivno-kvalitativnim metodom opisan je postojeći pravni okvir zaštite prava manjina. Sintezom saznanju postojeće literature iz ove oblasti predstavljani su prednosti i nedostaci postojećeg sistema zaštite prava manjina. Na kraju, induktivnim metodom su iz pojedinačnih slučajeva iz prakse Evropskog suda

za ljudska prava izvedeni opštiji zaključci o stanju primene postjeće regulative zaštite prava manjina. Primenom opisanih metoda izvedeni su relevantni zaključci i predstavljeni najznačajnije praktične implikacije.

Imajući u vidu navedeno, rad je organizovan na sledeći način. U prvom delu rada predstavljena je postojeća regulativa zaštite manjina kako na univerzalnom, tako i na regionalnom nivou. Drugi deo rada uporedio je nacionalne manjine i domorodačke narode, kao i proveru stanja zaštite tih prava u državama kroz Univerzalni periodični pregled. Treći deo rada prikazao je zaštitu prava manjina u Evropskoj konvenciji za ljudska prava, sa osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava. U četvrtom delu rada prikazana je zaštita prava manjina u Evropskoj uniji. Na kraju, predstavljeni su zaključci ovog istraživanja.

REGULATIVA ZAŠTITE MANJINA

Gilbert upozorava na neodređenost pojma „nacionalna“ ističući da on ima dva značenja – kada je preduslov za sve manjine u okviru države da njihovi članovi budu državljani te države i kada se klasifikuje određenu vrstu manjine (Gilbert, 1996: 169). Ovaj pojam je značajan i zbog statusa Roma. Naime, i Visoki komesar za prava manjina je istakao da činjenica da su Romi u velikom broju slučajeva lica bez državljanstva, može otežati njihov položaj (OSCE, 1994). Imajući u vidu da države odredbe Okvirne konvencije implementiraju, bilo bi poželjno, prema Gilbertu, da preciziraju značenje reči „nacionalnosti“ i istaknu da ga ne traže kada su u pitanju Romi (Gilbert, 1996: 177).

Rane debate u Potkomisiji za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina sugerisala je da se samo one nedominantne grupe, lojalne državi, koje teže da sačuvaju stabilne etničke, verske ili jezičke tradicije ili karakteristike, značajno različite od ostatka populacije mogu smatrati manjinama (Fawcett, 1979: 4).

Capotorti, čija se definicija obično navodi kao opšte prihvaćena, predložio je sledeću definiciju manjina „grupa bročano manja od stanovništva jedne države, u nedominantnom položaju, koji pripadnici, inače državljani te države, imaju etničke, verske ili jezičke osobine različite od osobina ostalog stanovništva, i barem prećutno ispoljavaju osećaj uzajamne solidarnosti usmerene ka očuvanju svoje kulture, tradicije, vere ili jezika“ (Capotorti, 1977: 33).

Elementi iz gore navedene definicije - državljanstvo, dovoljno brojna grupa, bročana manjina, nedominantan položaj, i etničke, verske ili jezičke osobenosti su elementi objektivne prirode, dok su osećanje solidarnosti i želja za očuvanjem identiteta elementi subjektivne prirode, koje treba uzeti kao implicitne ukoliko je postojanje objektivnih nesporno. Navedeno čini biće pojma manjine u opštem smislu (Paunović, Krivokapić i Krstić, 2014: 278-279).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima propisuje da u državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine ne sme se licima koja pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da, zajedno sa članovima svoje grupe, imaju svoj vlastiti kulturni život, da ispovedaju i obavljaju verske dužnosti ili da se služe svojim vlastitim jezicima (PGPP, 1966: 27).

Pejić ističe tri ograničenja člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Prvo, rečima „u državama gde postoje“ Pakt državama daje opciju da objave da na njihovoj teritoriji ne postoje manjine, čime se isključuje zaštita takvim licima na teritoriji tih država ili na teritoriji pod jurisdikcijom tih država. Pejić nadalje ističe da, iako većina država nije iskoristila ovu mogućnost, Francuska jeste. Drugo ograničenje člana 27 tiče se njegove formulacije „licima koja pripadaju takvim manjinama” - što ne daje odgovor na pitanje da li je državljanstvo preduslov za ostvarivanje ovog prava. Pored toga, ovakva formulacija ne daje ni odgovor na pitanje da li se i domorodačkim narodima pruža zaštita na osnovu istog tog člana. Na kraju, treće ograničenje člana 27 jeste što je navedena odredba jedina odredba Pakta koja je negativno formulisala obavezu država (Pejić, 1997: 669-670).

Prvo ograničenje koje navodi navedena autorka, čini se, nije sasvim utemeljeno ukoliko se ima u vidu Opšti komentar Komiteta za ljudska prava u kome je naglašeno da postojanje manjina u jednoj državi ne zavisi od prepoznavanja manjine od strane te države, već se to određuje objektivnim kriterijumima (Hum. Rts. Comm., 1994: 235).

Čini se da se ni drugo ograničenje člana 27 koje navodi Pejić ne može uzeti bez rezerve budući da je Komitet a ljudska prava u svom Opštem komentaru broj 15 istakao da se prava Pakta priznaju svima, bez obzira na državljanstvo, te da stranci koji čine manjinu u smislu člana 27 ne treba da budu lišeni tog prava (Hum. Rts. Comm., 1989: 861). U istom Komentaru navodi se i da takva lica ne moraju čak biti ni rezidenti, što omogućava da se ova prava priznaju i radnicima migrantima, pa čak i posetiocima neke države (Hum. Rts. Comm., 1994: 235).

Neki autori kao potencijalnu poteškoću vide to što bi države mogle kvalifikovati neku manjnu kao versku i pružiti joj pravo s tim u vezi dok bi se te iste manjine pre možda želele smatrati nacionalnim, s obzirom da tako imaju i neka druga prava (Eide, 1992: 71)

Preece smatra da su prava manjina pokušaj da se ograniče potencijalni destabilizacioni efekti. Iza tih garancija je pretpostavka da će se pravljemjem specijalnih ustupaka manjinama smanjiti njihove težnje da menjanju teritorijalni status quo (Preece, 1997: 76).

Za zadovoljenje osnovnog cilja zaštite manjina (opstanak i nesmetan život i razvoj manjina) nije dovoljno obezbediti pripadnicima manjina uživanje opštih ljudskih prava i nediskriminaciju. Zapravo, dati ista prava licima odnosno grupama koje se suštinski nalaze u nejednakom položaju znači samo ozakoniti nejednakost. Stoga, manjinama treba priznati i posebna prava. Kao osnovna manjinska prava mogu se izdvojiti: pravo na opstanak, pravo na identitet, pravo na jednakost i nediskriminaciju, pravo na upotrebu manjinskog jezika, posebna prava u domenu školstva, pravo na negovanje posebne kulture i tradicije, pravo na delotvorno učešće u životu zajednice, pravo na međunarodne kontakte i saradnju, pravo na efikasnu zaštitu zajemčenih prava (Paunović, Krivokapić i Krstić, 2014: 292-293).

Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih, verskih ili jezičkih manjina (1992) praktično reprodukuje odredbu člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Deklaracija u članu 2, stav 3 postavlja uslov da se prava manjina ne smeju ostvarivati na način da budu nespojiva sa nacionalnim zakonodavstvom. U Preambuli Deklaracije je istaknuto da je stalno

pomaganje i ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih ili jezičkih manjina, kao integralni deo razvoja društva u celini i u okviru demokratskog okvira zasnovanog na vladavini prava, ono što bi doprinelo učvršćenju prijateljstva i saradnje između naroda i Država.

Okvirna Konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina iz 1995. godine je jedini multilateralni ugovor u pozitivnom međunarodnom pravu koji za predmet ima zaštitu nacionalnih manjina. Okvirna konvencija sadrži norme programskog karaktera (Explanatory Report, 1995: 2). Njene odredbe nisu direktno primenljive, već ostavljaju na volju državi da izabere mere kojima će implementirati njene ciljeve. Kao instrument koji sadrži generalne principe pre nego detaljna pravila, sa usklađenošću koju nadzire političko telo (Komitet ministra Saveta Evrope potpomognuto Savetodavnim komitetom eksperata), Okvirna konvencija se obično može okarakterisati kao pravno značajna, na sredini između „mekog“ i „čvrstog“ prava (Abbott, Keohane, Moravcsik i Slaughter, 2000: 406). Ovakve norme omogućavaju svakoj državi diskrecionu ocenu u pogledu načina implementiranja normi, omogućavajući im da uzmu u obzir uslove u svojoj zemlji.

Prvi izveštaj o preduzetim zakonodavnim i drugim merama države podnose godinu dana od dana stupanja na snagu Okvirne konvencije za tu državu, dok se dalje izveštaji podnose regularno, ali nije propisano u kojim razmacima. Okvirna konvencija u članu 1 predviđa da zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda lica koja pripadaju tim manjinama predstavljaju integralni deo međunarodnih ljudskih prava. Ali je i izričito istaknuto u Komentarima da ova Konvencija ne poznaje kolektivna prava manjina. Konvencija propisuje da se ova prava vrše individualno i u zajednici sa drugima (Okvirna konvencija, 1995: 3).

Isto rako, s obzirom da države neretko strahuju da će davanje prava nacionalnim manjinama voditi irendentizmu, nije ni čudo da su pisci Okvirne konvencije ve' u njenoj Preambuli jasno istakli da ostvarenje tolerantne i prosperitetne Evrope ne zavisi samo od saradnje među državama, već zahteva prekograničnu saradnju među lokalnim i regionalnim organima bez štete po ustav i teritorijalni integritet svake države.

Stoga, jasno je da manjine nemaju pravo na samoopredeljenje jer bi to bilo u suprotnosti sa osnovnim principima međunarodnog prava (suverenitet i teritorijalni integritet, a izvedeno do kraja značilo bi atomizaciju skoro svih savremenih država) (Međunarodna ljudska prava, 2014: 298). Okvirna konvencija u članu 20 propisuje da svaki pripadnik nacionalne manjine poštuje prava drugih, posebno pripadnika većine i drugih nacionalnih manjina, a u članu 21 posebno propisuje da se ništa iz ove Okvirne Konvencije neće tumačiti tako da može označiti pravo na preduzimanje delatnosti ili vršenje dela suprotnih osnovnim načelima međunarodnog prava, a posebno suverenoj jednakosti, teritorijalnom integritetu i političkoj nezavisnosti država.

Pravo na samoopredeljenje pripada narodima, a ne manjinama. U literaturi se pokušava napraviti razlika između naroda i manjina, pa tako manjine bi trebalo razlikovati od naroda koji ne samo da žele da očuvaju i razvijaju svoje osobenosti, već žele i suverenitet i potpunu nezavisnost. Kada su u pitanju manjine, obično postoji država porekla (sa izuzetkom domorodačkih naroda), dok narodi nemaju svoju državu (Gilbert , 1996: 167).

Kriterijume za utvrđivanje manjina Okvirna konvencija postavlja na objektivnan način, kao esencijalne elemente njihovog identiteta, te u članu 5, stav 1 nabroja religiju, jezik, tradiciju i kulturu. Ipak, u komentarima Konvencije se navodi da ne čine sve razlike na tim osnovama manjine, a koje tumačenje pogoduje državama i ostavlja im prostor za relativno diskrecionu ocenu (Gilbert, 1996: 177).

Gilbert zaključuje da je nesporno da je zaštita manjina u Evropi neophodna i da je Okvirna konvencija prvi, ali slab pokušaj (Gilbert, 1996: 189). Pejić zaključuje da bi najcelishodnije bilo donošenje konvencije na univerzalnom nivou koja bi se bavila isključivo pravima manjina, ali ističe da to u ovom trenutku nije moguće. U svakom slučaju, ukazuje da čisto pravni instrumenti ne mogu biti efektivni sve dok država sama ne shvati da je priznanje manjina u njenom sopstvenom interesu (Pejić, 1997: 684). Fundamentalni princip je ovde bona fides među državama, koji je ključan za postizanje multikulturalizma, a država se na bona fides pristup problemu manjina ne može prinuditi pravnim instrumentima.

MANJINE, DOMORODAČKI NARODI I UNIVERZALNI PERIODIČNI PREGLED

Radna grupa Ujedinjenih nacija za prava manjina i Radna grupa Ujedinjenih nacija za domorodačke narode objasnile su svoje shvatanje razlike manjina i domorodačkih naroda, ističući da manjine imaju pravo na integraciju, a domorodački narodi na prilagođavanje; manjine traže individualna prava, a domorodački narodi zahtevaju kolektivna prava; manjine se zalažu za nediskriminaciju, a domorodački narodi za samoupravljanje (ECOSOC, 2000). Nacionalne manjine su inkorporisane u postojeću državu od strane neke susedne evropske države, dok su domorodački narodi kolonizovani od strane daleke evropske države. Nadalje, nacionalne manjine su obično na istom stepenu ekonomskog razvoja, dok domorodački narodi imaju stare modele ekonomske proizvodnje i žive u izolovanim i zabačenim krajevima (Kymlicka, 2007: 9).

Domorodački narodi prevashodno su bili zaštićeni Konvencijom MOR 169, koja se odnosila isključivo na prava rada. Dnna su domorodački narodi zaštićeni Deklaracijom Ujedinjenih nacija o domorodačkim narodima iz 2007. godine. Jedna od najvećih mana ove Konvencije je nedostatak obaveze država članica da podnose izveštaje po ovom pitanju. Stoga, 2007. godine osnovan je Savet za ljudska prava koji je uspostavio novi model nadgledanja implementacije standarda u oblasti ljudskih prava u formi univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (Universal Periodic Review - UPR), koji omogućava diskusiju o svim pitanjima ljudskih prava, što obuhvata i pitanja manjina i domorodačkih naroda.

Sve države članice Ujedinjenih nacija u obavezi su da Savetu za ljudska prava svake 4 godine podnose izveštaje o svom nacionalnom zakonodavstvu i praksi. Kako tema izveštaja nije precizirana, ostavljen je prostor i za diskusiju o zaštiti manjina i domorodačkih naroda. Prvi univerzalni periodični pregled bio je 2008-2011. godine.

Savetu za ljudska prava je data uloga da, na osnovu objektivnih i pozdanih informacija, na univerzalan i jednak način prema svim državama, rukovodi ovim procesom koji ispituje ispunjavanje obaveza koji se tiču ljudskih prava od strane svake

države. Predviđeno je da ovo bude interaktivni mehanizam, zasnovan na dijalogu. Predviđeno je da nadzorna tela Ujedinjenih nacija i ovaj mehanizam budu komplementarni, a ne da se dupliraju standardi (UNGA, 2006). Može se slobodno reći da je Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima osnova, uz koju idu i sve druge ugovorne obaveze koje je država preuzela (HRC, 2007: 1.A.1.). Dakle, države bi u svojim izveštajima mogle da se pozivaju i na Deklaraciju Ujedinjenih nacija iz 1992. godine.

Iako je nadzor nad poštovanjem ljudskih prava glavni cilj ovog procesa, on služi i da procenjuje pozitivne prakse države, kao i da olakša međusobnu komunikaciju među državama u deljenju pozitivnih praksi (Higgins, 2014: 387).

Ovaj proces ima četiri elementa. Prvi element je skupljanje informacija, koji se sastoji od (1) jednog kratkog izveštaja od strane države koja se posmatra (kako bi pripremile svoje izveštaje, Visoki komesar za ljudska prava podelio je materiju ljudskih prava na 14 oblasti, od kojih je jedna „manjine i domorodački narodi” (ova podela nije obavezujuća za države, te oni mogu strukturirati svoj izveštaj kako žele i da uključe teme po svom izboru); (2) kratkog pregleda informacija od strane drugih učesnika, uključujući i nevladine organizacije; (3) informacija od strane nezavisnih eksperata, ugovornih tela Ujedinjenih nacija i drugih entiteta Ujedinjenih nacija (na primer, informacije pribavljene od strane Specijalnog izvestioca za domorodačke narode). Drugi element je interaktivni dijalog gde posmatrana država usmeno predstavlja svoj izveštaj. Druge države joj tada mogu postavljati pitanja, davati komentare i preporuke. Ovaj postupak traje tri sata (trideset minuta za usmeni izveštaj, dva sata za komentare, pitanja i preporuke i trideset minuta u okviru kojih država može da odgovori na njih. Ovo vreme je u poslednjem periodu 2012-2016 produžen na četiri do četiri i po sata) (Higgins, 2014: 387-389). Neki autori ukazuju na negativni trend „prijateljskih država” koje koriste vreme udeležujući komplimente prijateljskoj državi, kao i na „blok glasanje” gde se države uzdržavaju od davanja negativnih izjava jednoj od svojih (Sweeney i Saito, 2009: 210; Abebe, 2009: 19). Treći element je izveštaj dijaloga. Na kraju interaktivnog dijaloga radna grupa sačinjava izveštaj dijaloga u koji unosi odgovore države koja je predmet posmatranja na komentare drugih država. Ovde se takođe sačinjava i dodatni dokument koji uključuje odgovore države na preporuke koje je imala priliku da razmotri. Ovaj dokument se obično sačinjava u formi aneksa Izveštaja Radne grupe. Četvrti element jeste konačni Izveštaj Radne grupe, koji se usvaja na plenarnoj sednici Saveta za ljudska prava. Pregled izveštaja vrši se tokom sledećeg Univerzalnog periodičnog pregleda (Higgins, 2014: 388-389).

Generalna procena UPR sistema je pozitivna (UPR, 2012). Preporuke tokom interaktivnog dijaloga ipak pronalaze svoj put u zakonodavstvima država kroz izmene zakona i praksi, ratifikaciju ugovora i promeni državne politike (Higgins, 2014: 396).

Jedna od glavnih prednosti ovog sistema je njegova univerzalnost. Svaka država je obavezna da prođe kroz ovaj proces, a od posebnog značaja je i da se sve države tretiraju jednako, bez obzira na svoju veličinu i moć.

Legitimnosti čitavog postupka svakako doprinosi i dijalog među državama jer države, kao suverene jedinice, radije prihvataju ovakve vrste prekora, nego prinudu i sankcije (Higgins, 2014: 398). Nadalje, države mogu i da uče na greškama drugih država, te i na taj način doprinesu menjanju svoje politike (Higgins, 2014: 399).

Izveštaji se prikupljaju i od nevladinih organizacija, kao i od samih manjina i domorodačkih naroda, tako da čitav postupak dobija dodatnu vrednost. Ovo je posebno važno jer su ove grupe u svojim državama uglavnom marginalizovane. Dokumenti koje dostavljaju nevladine organizacije objavljuju se na sajtu Visokog komesara za ljudska prava na stranici država na koju se odnosi, što im daje dodatno na značaju i omogućava im da se njihov glas čuje. Na plenarnoj sednici na kojoj se usvaja konačan izveštaj nevladine organizacije sa konsultativnim statusom imaju pravo da izraze svoje mišljenje. Ovo važi i za grupe manjina i domorodačke narode (Higgins, 2014: 400-401).

EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA I ZAŠTITA MANJINA

Generalna skupština Saveta Evrope je 1993. godine predložila Protokol o pravima manjina uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, ali je ovaj predlog odbijen. Stoga, ne postoji posebna zaštita nacionalnih manjina u okviru Evropske konvencije za ljudska prava, već posredna – kroz odredbe koje se tiču zabrane diskriminacije u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i u Protokolu 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava.

Član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i član 1 Protokola 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima propisuju da se uživanje prava i sloboda predviđenih u Konvenciji obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, povezanost sa nekom nacionalnom, manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

U okviru Evropske konvencije o ljudskim pravima za zaštitu manjina značajne su i odredbe člana 9 (sloboda veroispovesti) i člana 11 (sloboda udruživanja). Član 9, stav 1 propisuje da svako ima pravo na slobodu misli, savesti i veroispovesti; ovo pravo uključuje slobodu promene vere ili uverenja i slobodu svakog da, bilo sam ili zajedno s drugima, javno ili privatno, ispoljava veru ili uverenje molitvom, podučavanjem, običajima i obredom. Stav 2 navedenog člana propisuje da sloboda ispovedanja vere ili ubeđenja sme biti podvrgnuta samo zakonom propisanim ograničenjima neophodnim u demokratskom društvu u interesu javne bezbednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Član 11, stav 1 Konvencije propisuje da svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i pristupi mu radi zaštite svojih interesa. Stav 2 navedenog člana propisuje da se za vršenje ovih prava ne smeju postavljati nikakva ograničenja osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih..

Evropskom sudu za ljudska prava se zamera što ostavlja državama široko polje slobodne procene kada je u pitanju član 9 (sloboda veroispovesti), za razliku od Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu manjina koji državama ostavlja malo prostora u ovom smislu. Standardi uspostavljeni Okvirnom konvencijom su viši

od standarda uspostavljenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, tako da postoji opasnost da se postignuti standardi Savetodavnog komiteta ugroze ukoliko Evropski sud za ljudska prava nastavi sa praksom širokog polja slobodne procene (Berry, 2012: 10).

Ove dve konvencije imaju i različita polja primene (Berry, 2012: 12). Naime, Evropska konvencija o ljudskim pravima ima opšte primenljiva prava, dok su prava iz Okvirne konvencije primenljiva samo na „nacionalne manjine“. Ipak, Okvirna konvencija nameće i opštu obavezu državama da „podstiču duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i razumevanja i saradnje među svim licima koja žive na njihovoj teritoriji, nezavisno od etničkog, verskog ili jezičkog identiteta tih lica, posebno u oblastima obrazovanja, kulture i medija“ (Okvirna konvencija, 1995: 6). Državama se nameće i pozitivna obaveza da preduzmu odgovarajuće mere zaštite lica izloženih pretnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta.

Okvirna konvencija se u dva člana osvrće na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima – u članu 19 predviđa da se ograničenja prava mogu sprovesti samo u smislu člana 15 Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno strane ugovornice se obavezuju da će poštovati i primenjivati principe ugrađene u postojeću Okvirnu konvenciju namećući, tamo gde je to potrebno, samo ona ograničenja, restrikcije ili odstupanja koja su predviđena međunarodnim pravnim instrumentima, posebno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u meri u kojoj su ona relevantna za prava i slobode koje proističu iz pomenutih principa; u članu 23 Okvirna konvencija ističe da će se njene odredbe tumačiti u skladu sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, odnosno da će se prava i slobode koje proizlaze iz principa ugrađenih u nju, ukoliko su predmet odgovarajuće odredbe u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili u pratećim protokolima, smatrati saglasnim tim odredbama.

Ovo bi trebalo tumačiti tako da označava minimalne standarde budući da je zaštita koju Okvirna konvencija pruža manjinama veća od zaštite koju im pruža Evropska konvencija o ljudskim pravima). Veza između Okvirne konvencije i Evropske konvencije iskazana je i u članovima 22 i 23 Okvirne Konvencije. Naime, članom 22 propisano je da se ništa sadržano u ovoj Okvirnoj konvenciji neće tumačiti tako da predstavlja ograničenje ili odstupanje od bilo kojih ljudskih prava i osnovnih sloboda koje mogu biti osigurane zakonom bilo koje strane ugovornice ili bilo kojim drugim sporazumom čija je ona potpisnica. Nadalje, članom 23 Okvirne konvencije popisano je da će se prava i slobode koje proizlaze iz principa ugrađenih u ovu Okvirnu konvenciju, ukoliko su predmet odgovarajuće odredbe u Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ili u pratećim protokolima, smatrati saglasnim tim odredbama.

Okvirna konvencija stvara pravne obaveze za države u međunarodnom pravu, ali ne uspostavlja supranacionalni prinudni mehanizam. Ona samo uspostavlja nadzorni mehanizam u vidu Komiteta ministara Saveta Evrope kroz redovne izveštaje država (Okvirna konvencija, 1995: 24-26). Shodno Preambuli Konvencije, principi iz Okvirne konvencije trebalo bi sprovesti kroz nacionalno zakonodavstvo i odgovarajuću vladinu politiku.

Razvoj efektivnog nadzornog sistema u okviru Okvirna konvencije bio je jedan od ranih uspeha Savetodavnog komiteta koji je prvobitno uspostavljen, a danas pomaže pri proceni adekvatnosti mera koje preduzimaju države. Danas je standardna procedura da Savetodavni komitet prima i traži informacije od drugih izvora različitih od države, kao i da posećuje države čiji su izveštaji predmet posmatranja. Takođe, državi je dozvoljeno da komentariše izveštaj pre nego što ga Savetodavni komitet objavi (Craig, 2012: 54).

Uloga Evropskog suda za ljudska prava je takva da rešava slučajeve zaštite manjina na ad hoc osnovi, što rezultira nejasnim okvirima zaštite, za razliku od Savetodavnog komiteta koji ima istraživački pristup, te prati implementaciju odredbi u članicama, kao i izvore informacija od nevladinih organizacija, međuvladinih organizacija i samih država, što mu omogućava da problem manjina sagledava na sholističan način.

Čini se da je Evropski sud za ljudska prava dao primat društvu na osnovu uslova „neophodnosti u demokratskom društvu” u cilju zaštite prava i slobode drugih, morala, javnog reda, u odnosu na pravo slobode veroispovesti (Berry, 2012: 14).

U slučaju Dahlab protiv Švajcarske (Dahlab v. Switzerland, 2001) Sud je prihvatio stanovište Švajcarske i utvrdio da Švajcarska nije prekoračila polje slobodne procene da nošenje istaknutih verskih simbola (hidžaba od strane profesorke u školi) nije u skladu sa neutralnošću Švajcarske, tako da je ograničenje člana 9 dozvoljeno u cilju zaštite prava drugih i javnog reda, pri čemu je posebno uzet u obzir uzrast dece, koja su bila mala, te je to potencijalno moglo da utiče na njihov izbor religije. U slučaju Sahin protiv Turske (Şahin v. Turkey, 1993) Sud je potvrdio ovo stanovište.

Evropski sud za ljudska prava je dosta kritikovan zbog svog širokog polja slobodne procene usled navodne negacije testa proporcionalnosti i nekritičkog prihvatanja da su ograničenja legitimna kako bi se održala rodna ravnopravnost, sekularizam, pluralizam i tolerancija (Berry, 2012: 29).

Ironično, iako Evropski sud za ljudska prava prava široko polje slobodne procene u vezi sa sekularizmom pravda tvrdnjom da je sekularizam osnova demokratije i neophodan u demokratskom društvu kako bi se osigurao pluralizam, eliminacija razlika u društvu pre će imati negativan efekat i voditi povećanju netolerancije prema manjinama (Evans, 2000-2001: 342). Široko polje slobodne procene država da ograniče slobodu ispoljavanja veroispovesti nošenjem verskih nošnja može biti opravdano u izuzetnim okolnostima - kako bi se zaštitila demokratija i princip državne neutralnosti (Letsas, 2006: 126). Ipak, to ne može opravdati presude Suda u slučajevima gde ni demokratija ni princip sekularizma nisu mogli biti smatrani ugroženim (Martínez-Torrón, 2005: 622).

U svom mišljenju na izveštaj Ujedinjenog Kraljevstva u uvođenju uniformi u škole, Savetodavni komitet je istakao da bi to moglo dovesti do zabrane nošenja hidžaba u školama (AC, 2007: 158) i da se pre uvođenja uniformi treba konsultovati sa manjinama budući da bi to znatno ograničilo njihovo ispoljavanje veroispovesti (AC, 2007: 161).

Ovaj pristup pokazuje da se stav Savetodavnog komiteta po pitanju ispoljavanja veroispovesti znatno razlikuje od stava Evropskog suda za ljudska prava. Na taj način

Evropski sud za ljudska prava može, uslovno rečeno, unazaditi dostignuti nivo zaštite u okviru Okvirne konvencije i Savetodavnog komiteta (Berry, 2012: 38).

Pejić je istog mišljenja ističući da Okvirna konvencija nije donela ništa i da zapravo predstavlja „korak nazad”. Ovo, između ostalog, objašnjava i time što se usklađenost država sa Okvirnom konvencijom koje prati Savetodavni komitet Saveta Evrope zasniva na periodičnim izveštajima koje podnose same države. Pored toga, Okvirna konvencija ne predviđa podnošenje niti međudržavnih predstavki niti predstavki pojedinaca (Pejić, 1997: 683).

PRAVA MANJINA I EVROPSKA UNIJA

Povelja Evropske unije članom 21 propisuje da je zabranjena svaka diskriminacija po bilo kom osnovu, na primer, po osnovu pola, rase, boje kože, etničkog ili društvenog porekla, genetskih karakteristika, jezika, veroispovesti ili uverenja, političkog ili bilo kojeg drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovnog stanja, rođenja, invaliditeta, starosnog doba ili seksualne orijentacije. U stavu 2 navedenog člana navodi se da je, u okviru primene ovog ugovora, i ne dovodeći u pitanje njegove posebne odredbe, zabranjena svaka diskriminacija po osnovu državljanstva. Unija poštuje kulturnu, versku i jezičku raznolikost (Povelja, 2000: 23).

Ugovor iz Lisabona uneo je četiri stavke vredne pomena u kontekstu manjina. Pre svega, manjine se prvi put eksplicitno pominju u primarnom pravu Evropske unije. Drugo, Povelja o fundamentalnim pravima dobila je pravno obavezujući status. Treće, Ugovor iz Lisabona omogućuje pristupanje Evropske unije Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Četvrto, Ugovori Evropske unije otvorili su prostor za građanske inicijative (Barten, 2015: 74).

Pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona manjine u zemljama - kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji bolje su bile zaštićene nego manjine u zemljama članicama s obzirom da zemlje kandidati moraju da poštuju Kriterijume iz Kopenhagena iz 1992 (European Council, 21-22 June 1993: A.iii), koji, inter alia, uključuju i zaštitu manjina (Barten, 2015: 77). Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona Povelja Evropske unije postaje obavezujuća, zajedno sa svojim odredbom o zabrani diskriminacije po osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini (član 21) i odredbom kojom je proklamovano da Evropska unija poštuje kulturnu, versku i jezičku raznolikost (član 22).

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona Ugovor o Evropskoj uniji doneo je pozitivne novine u zaštiti manjina tako što je unesen član 1a koji govori o vrednostima na kojima je zasnovana Evropska unija; koje, inter alia, uključuju i „poštovanje svih ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama”. Barten ukazuje da zaštita manjina nije cilj (ciljevi Unije formulisani su u članu 3), već jedna od vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, što svedoči o dubokom i prirodnom razumevanju među državama (Barten, 2015: 78).

Formulacija „poštovanje svih ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama” nesumnjivo svrstava prava manjina u ljudska prava. U tom smislu, Barten je izneo stav da se može smatrati da prava manjina predstavljaju

svojevrsni *lex specialis* u odnosu na pravo ljudskih prava kao *lex generalis* (Barten, 2015: 79).

Reč „poštuje” u navedenom članu 2 izazvala je polemike u naučnoj javnosti. Naime, u Ujedinjenim nacijama obaveze koje se tiču ljudskih prava mogu se podeliti na „poštovati”, „štititi” i „ispuniti”/„promovisati” (protect, respect i fulfill/promote) (Moeckli, Shah i Sivakumaran, 2014: 101-104). S obzirom da je „poštovanje” najosnovnija obaveza koja se može nametnuti državama - to je negativna obaveza da država aktivno ne krši ljudska prava, takva formulacija člana 2 svedoči o opreznom pristupu (Barten, 2015: 79). Barten je opravdano ukazao i na nejasnoću Ugovora budući da je ostalo nejasno na kakve se manjine zaštita odnosi jer se međunarodni dokumenti obično odnose na nacionalne, etničke, jezičke, verske a mogu biti i tzv. „stare” - nacionalne i domorodački narodi) ili „nove” - imigranti, izbeglice, tražioci azila i slično (Barten, 2015: 79).

U slučaju ozbiljnog kršenja osnova nabrojanih u članu 2, a u koje osnove spadaju i prava manjina, Evropski savet može, na osnovu predloga jedne trećine država članica ili Komisije, i nakon dobijanja pristanka Evropskog parlamenta, jednoglasno utvrditi postojanje ozbiljnog i upornog kršenja od strane države članice, vrednosti opisanih u članu 2, posle poziva države članice u pitanju da podnese svoje opservacije. U tom smislu, Savet kvalifikovanom većinom može odlučiti da suspenduje neka prava koja proizlaze iz primene Ugovora na državu članicu u pitanju, uključujući i pravo glasa njenog predstavnika vlade u Savetu (Consolidated version, 2013: 7).

Ključan faktor u razvoju ljudskih prava u Evropskoj uniji je Agencija Evropske unije za fundamentalna prava čije aktivnosti su, iako nije nadzorni organ Povelje Evropske unije, usko povezane sa Poveljom. Ona se bavi problemima predstavljenim u višegodišnjem okviru. Godinama su manjine bile deo tog okvira (Barten, 2015: 77). U trenutno važećem Višegodišnjem okviru za Agenciju Evropske unije za fundamentalna prava eksplicitno se pominje integracija Roma kao jedna od tematskih oblasti (Council decision, 2013: 2(d)), dok se nacionalne manjine pominju u kontekstu deskriminacije (Council decision, 2013: 2(g)), koja je takođe jedna od tematskih oblasti.

ZAKLJUČAK

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Povelja o fundamentalnim pravima Evropske unije potvrdile su da prava manjine čine integralni deo ljudskih prava. Poštovanje ljudskih, posebno manjinskih prava, preduslov je za demokratiju i razvoj društva u celini. Stoga, može se slobodno reći da je poštovanje različitosti pokazatelj funkcionalnosti jednog demokratskog društva.

Međutim, do danas nema pravno obavezujućeg dokumenta koji se bavi zaštitom prava manjina na univerzalnom nivou. Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, iako nesumnjivog suštinskog značaja, formalno nije obavezujući dokument. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, iako prvi višestrani ugovor u ovoj oblasti, ograničena je *ratione loci*. Pored toga, njene odredbe su uglavnom programskog tipa,

odnosno predstavljaju pre rukovodna načela, nego konkretne norme koje države preduzimaju na polju zaštite manjina.

Države neretko strahuju da će davanje prava nacionalnim manjinama voditi iredentizmu. Stoga je primetan jaz između potreba prava manjina na univerzalnu zaštitu, sa jedne strane, i relativne nespremnosti država na takav korak, sa druge strane. U svakom slučaju, nije osnovan strah država budući da su i Deklaracija Ujedinjenih nacija i Okvirna konvencija jasno naznačile da manjine ne smeju delovati u suprotnosti i sa, inter alia, teritorijalnim integritetom država.

Nadgledanje implementacija standarda ljudskih prava od strane Saveta za ljudska prava ima pozitivne efekte po ljudska prava, a time i prava manjina, kao njihovog integralnog dela. Indikativna je u tom smislu činjenica da sve države, bez razlike, podležu Univerzalnog periodičnog pregledu. Na navedeni način, otvara se prostor za sugestije jednih država drugima, ali i na učenju na greškama od strane drugih država.

Glavni nedostatak UPR sistema je brzina, odnosno njen nedostatak. Naime, preporuke su predmet ponovnog pregleda tek za četiri godine. Problem je, kako je praksa pokazala, postojanje tzv. „prijateljskih država” i „bloka glasanja”. Koji imaju tendenciju da umanje efekat objektivnosti čitavog postupka.

Saveodavni komitet i Evropski sud za ljudska prava zauzeli su dijametralno suprotne stavove po pitanju ispoljavanja veroispovesti. Naime, kao što se iz prakse Evropskog suda za ljudska prava može zaključiti, Sud je praktično dozvolio državama da u ime sekularizma uklone religiozne razlike, dok Savetodavni komitet, a contrario, podstiče države da „podstiču zajedničko potovanje i razumevanje“ (Okvirna konvencija, 1995: 12).

U Evropskoj uniji su Ugovorom iz Lisabona unete pozitivne novine u zaštiti prava manjina budući da su deklarirane kao jedna od vrednosti na kojima je Evropska unija zasnovana. Od posebnog značaja je odredba prema kojoj se državi članici koja ozbiljno i uporno krši vrednosti iz člana 2 Povelje o fundamentalnim pravima Evropske unije mogu suspendovati neka prava, pa i pravo glasa njenog člana vlade u Evropskom savetu.

Nepobitno je da Evropski savet ima izuzetno značajnu ulogu u sistemu organa Evropske unije, ali je isto tako jasno da Evropski savet može (dakle, ne mora, već ima diskreciono ovlašćenje) odlučiti da takvoj državi suspenduje neka prava. Neizvesnost povlači za sobom pitanje na koji način će Savet odlučiti tako, odnosno u kojim okolnostima neće to učiniti. Isto tako, „ozbiljna“ i „uporna“ kršenja, iako na prvi pogled jasne reči, u konkretnom slučaju ipak predstavljaju pravni standard, što nesumnjivo znači da će se o njihovom postojanju odlučivati na ad hoc osnovi.

Za manjine su značajni članovi 9, 11 i 14 Evropske konvencija o ljudskim pravima, odnosno Protokol 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Navedene odredbe štite građanska i politička prava, za razliku od Povelje o fundamentalnim pravima Evropske unije koja uključuje i neka ekonomska i socijalna prava. Stoga, nedvosmisleno porizlati da bi manjinama pogodovalo da Evropska unija pristupi Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.

Kao najcelishodnije rešenje nameće se univerzalni konsenzus država odnosno usvajanje multilateralnog ugovora koji bi za predmet regulisanja imao isključivo zaštitu prava manjina. Na navedeni način bi se sveobuhvatno pristupilo ovom

problemu koji svakako predstavlja važan faktor stabilnosti i mira u svetu. Stoga, uređenje ovog značajnog pitanja ostaje kao jedan od važnih ciljeva čitave međunarodne zajednice.

LITERATURA

1. Abbott, Kenneth, W., Keohane, Robert, Moravcsik Andrew i Slaughter, Anne-Marie. 2000. The concept of legalization. *International organization*, god. 54, br. 3: 401-419
2. Abebe, Allehone Mulugeta. 2009. Of shaming and bargaining: African states and the universal periodic review of the United Nations human rights council. *Human Rights Law Review*, god. 9, br. 1: 1-35
3. Barten, Ulrike. 2015. Minority Rights in the European Union after Lisbon. *Nordic Journal of Human Rights*, god. 33, br. 1: 74-94
4. Berry, Stephanie E. 2012. A Tale of Two Instruments: Religious Minorities and the Council of Europe's Rights Regime. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, god. 30, br. 1: 10-39
5. Capotorti, Francesco. 1977. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.
6. Castellino, Joshua. 2010. The Protection of Minorities and Indigenous Peoples in International Law: A Comparative Temporal Analysis. *International Journal on Minority and Group Rights*, god. 17, br. 3: 393-422
7. Council of Europe. (1995). Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
8. Craig, Elizabeth. 2012. From security to justice? The development of a more justice-oriented approach to the realisation of European minority rights standards. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, god. 30, br. 1: 40-64
9. Dahlab v. Switzerland (admissibility decision), Application no. 42393/98 (European Court of Human Rights February 15, 2001).
10. Eide, Asbjorn. 1992. Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, (Second Progress Report, E/CN.4/Sub.2/1992/37.
11. European Council. 2013. Council Decision No 252/2013/EU of 11 March 2013 Establishing a Multiannual Framework for 2013-2017 for the European Union Agency for Fundamental Rights.
12. European Council. 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency SN 180/1/93 Rev. 1, no. 7. Copenhagen.
13. European Union. 2013. Consolidated version of the Treaty on European Union.
14. Evans, Carolyn. 2000-2001. Individual and Group Religious Freedom in the European Court of Human Rights Cracks in the Intellectual Architecture. *Journal of Law and Religion*, god. 26, br. 1: 331-343
15. Evropska unija. 2000. Povelja o fundamentalnim pravima Evropske unije.
16. Fawcett, James. 1979. The International Protection of Minorities 4 (Minority Rights Group Report No. 41.
17. General Assembly of the United Nations. 2006. UN Doc A/RES/60/251.
18. Gilbert, Geoff. 1996. The Council of Europe and Minority Rights. *Human Rights Quarterly*, god. 18, br. 1: 160-189
19. Higgins, Noelle. 2014. Advancing the rights of minorities and indigenous peoples: Getting UN attention via the Universal Periodic Review. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, god. 32, br. 4: 379-407

20. Human Rights Committee. 1986. General Comment No. 15.
21. Human Rights Committee. 1994. General Comment No. 23.
22. Human Rights Council. 2007. Res 5/1 UN Doc A/HRC/Res/5/1 annex.
23. Kymlicka, Will. 2007. The internationalization of minority rights. *International Journal of Constitutional Law*, god. 6, br. 1: 1-32
24. Letsas, George. 2006. Two Concepts of the Margin of Appreciation. *Oxford Journal of Legal Studies*, god. 26, br. 4: 705-732
25. Martínez-Torrón, Javier. 2005. Limitations on religious freedom in the case law of the European Court of Human Rights. *Emory International Law Review*, god. 19, br. 2: 587-636
26. Moeckli, Daniel, Shah, Sangeeta i Sivakumaran, Sandesh. 2014. *International Human Rights Law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press
27. Organization for Security and Co-operation in Europe. 1994. Address to the OSCE Human Dimension Seminar Roma in the OSCE Region. Warsaw.
28. Paunović, Milan, Krivokapić, Boris i Krstić, Ivana. 2014. *Međunarodna ljudska prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
29. Pejić, Jelena. 1997. Minority rights in international law. *Human Rights Quarterly*, god. 19, br. 3: 666-685
30. Preece, Jennifer. 1997. Minority rights in Europe: from Westphalia to Helsinki. *Review of international studies*, god. 23, br. 1: 75-92
31. Şahin v. Turkey, Application no.. 16278/90 (European Court of Human Rights May 3, 1993).
32. Savet Evrope. 1995. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.
33. Sweeney, Gareth i Saito, Yuri. 2009. An NGO assessment of the new mechanisms of the UN Human Rights. *Human Rights Law Review*, god. 9, br. 2: 203-223
34. The Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2007. Second Opinion on the United Kingdom ACFC/OP/II(2007)003.
35. The Universal Periodic Review: A Work in Progress. An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council, 2012. (2018, September 30). Preuzeto sa www.upr-info.org/IMG/pdf/mcmahon_a_work_in_progress.13.09.2012.pdf
36. Ujedinjene nacije. 1966. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.
37. Ujedinjene nacije. 1992. Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih, verskih i jezičkih manjina.
38. United Nations Economic and Social Council. 2000. Comm'n on Human Rights, Sub-Comm. on Promotion & Prot. of Human Rights, Working Paper on the Relationship and Distinction between the Rights of Persons Belonging to Minorities and those of Indigenous Peoples.

RESUME

The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Charter of Fundamental Rights of the European Union have confirmed that minority rights are an integral part of human rights. Respect for human, especially minority rights, is a prerequisite for democracy and the development of society as a whole. Therefore, it can be freely said that respect for diversity is an indicator of the functionality of a democratic society.

However, to date, there is no legally binding document dealing with the protection of minority rights at the universal level. The United Nations Declaration on the Rights of

Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, although undoubtedly essential, is not formally a binding document. The Framework Convention for the Protection of National Minorities, although the first multilateral treaty in this area, is limited *ratione loci*. In addition, its provisions are mainly of the program type, ie they represent governing principles, rather than specific norms that states undertake in the field of protection of minorities.

States often fear that giving rights to national minorities will lead to irredentism. Therefore, there is a noticeable gap between the needs of the right of minorities to universal protection, on the one hand, and the relative unwillingness of states to take such a step, on the other hand. In any case, the fear of states is unfounded, since both the United Nations Declaration and the Framework Convention have clearly stated that minorities must not act contrary to, *inter alia*, the territorial integrity of states.

Monitoring the implementation of human rights standards by the Human Rights Council has positive effects on human rights, and thus the rights of minorities, as an integral part of them. Indicative in that sense is the fact that all states, without distinction, are subject to the Universal Periodic Review. In this way, space is opened for suggestions from one country to another, but also for learning from mistakes by other countries.

The main disadvantage of the UPR system is the speed, ie its lack. Namely, the recommendations are subject to re-examination only in four years. The problem is, as the practice of indicators is, the existence of the so-called "Friendly states" and the "voting bloc". Which tend to diminish the effect of the objectivity of the whole procedure.

The Advisory Committee and the European Court of Human Rights have taken diametrically opposed positions on the issue of religion. Namely, as can be deduced from the case law of the European Court of Human Rights, the Court has practically allowed states to remove religious differences in the name of secularism, while the Advisory Committee, a *contrario*, encourages states to "encourage common travel and understanding" (Framework Convention, 1995). : 12).

In the European Union, the Treaty of Lisbon introduced positive innovations in the protection of minority rights, since they were declared as one of the values on which the European Union is based. Of particular importance is the provision according to which a member state that seriously and persistently violates the values from Article 2 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union may be suspended from certain rights, including the right to vote of its member of the European Council.

It is undeniable that the European Council has an extremely important role in the system of bodies of the European Union, but it is also clear that the European Council can (therefore, does not have to, but has discretionary authority) decide to suspend such rights to such a state. Uncertainty raises the question of how the Council will decide so, or in what circumstances it will not do so. Likewise, "serious" and "persistent" violations, although at first glance clear words, in this case still represent a legal standard, which undoubtedly means that their existence will be decided on an *ad hoc* basis.

Articles 9, 11 and 14 of the European Convention on Human Rights, ie Protocol 12 to the European Convention on Human Rights, are important for minorities. These provisions protect civil and political rights, unlike the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which includes some economic and social rights. Therefore, it is clear that it would benefit minorities for the European Union to accede to the European Convention on Human Rights.

The most expedient solution is the universal consensus of the states, ie the adoption of a multilateral agreement which would have as its subject of regulation exclusively the

protection of the rights of minorities. In this way, this problem would be comprehensively approached, which is certainly an important factor of stability and peace in the world. Therefore, the regulation of this important issue remains one of the important goals of the entire international community.