

UDK: 327.58:341
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1147, str. 53–72.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. jun 2012.

Miloš JONČIĆ¹

Položaj i zaštita manjina u međunarodnom pravu

SAŽETAK

U ovom radu predstavljeno je nekoliko segmenata važnih za pitanje manjinskih zajednica. Definisanje je važan deo svakog pitanja, pa samim tim i pitanja manjina, zato smo i naveli nekoliko definicija o manjinama. Do danas nije usvojena jedinstvena definicija a različiti su razlozi za takvo stanje. Zaštita manjina može se posmatrati kroz prizmu unutrašnje zaštite, znači u jednoj državi, ili kroz međunarodnu zaštitu. Kada govorimo o međunarodnoj zaštiti neophodno je osvrnuti se na dva pitanja. Prvo, koji su to instrumenti, tj. međunarodni ugovori koji se odnose na pitanja manjina i koji garantuju i štite manjinska prava. I drugo, koja su to značajna tela zadužena za brigu o manjinskim pravima. Na kraju, ne sme se propustiti da se navedu koja su to najznačajnija manjinska prava koja je neophodno zaštititi međunarodnim pravom i koja se između ostalih i pominju u međunarodnim dokumentima koja se bave ovom oblašću.

Cljučne reči: Manjinska prava, alohtone i autohtone manjine, etničke manjine, Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, OEBS, Savet Evrope.

Uvod

O manjinama se može govoriti gotovo uvek kada imamo neku brojčano manju grupu koju odlikuju određene osobine, boja kose, očiju, godine starosti.² Ipak, kada govorimo o manjinama moramo se okrenuti onim

¹ Miloš Jončić, istraživač – saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, mjoncic@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodno ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“, Ministarstva nauke Republike Srbije, ev. br. 179029, za period 2011–2014. godine.

² Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2010, str. 312.

manjinskim grupama čiji je opstanak i normalan život zaista ugrožen, a tu se prvenstveno misli na manjinske zajednice koje se od ostatka stanovništva razlikuju po svojim etničkim, jezičkim i verskim osobenostima.³

Kada gledamo dokumente međunarodnih organizacija naići ćemo na čitavu lepezu naziva i termina koji se odnose na manjinske zajednice. Najčešći su manjine, nacionalne manjine, nacionalne, rasne, verske, etničke grupe, zatim jezičke grupe, itd. Takođe, u praksi međudržavnih odnosa kao i pravnom poretku država javljaju se termini poput nacionalne zajednice, narodnosti, nacionalnosti. Kada se sagleda celokupna zastupljenost ovih termina izdvajaju se dva – to su „nacionalna manjina” i „etnička manjina”.

Treba ukazati na jednu nepreciznost termina „nacionalne manjine”. Možemo poći od definicije „nacija je isto što i narod, tj. specifična društvena zajednica ljudi nastanjenih na određenoj teritoriji i povezanih istom političkom prošlošću, kulturom, a naročito istom religijom, istim jezikom i sl., i svešću o uzajamnoj pripadnosti i celovitosti u odnosu prema drugim nacijama”.⁴ Takođe, u drugoj definiciji kaže se da su manjine grupe stanovnika neke države koje se po broju i određenim bitnim osobinama razlikuju od ostalog stanovništva. Sa druge strane, nacionalne manjine često se koriste kao sinonim za izraz „etničke manjine”, što je termin koji u principu ima uže značenje jer obuhvata samo one manjine koje pripadaju onim etničkim grupama kod kojih je došlo do konstituisanja nacije, tj. formiranja nacionalnih država.⁵ Kada sagledamo ove definicije jasno je da se termin nacionalna manjina može koristiti samo za one manjinske zajednice koje se mogu po drugim kriterijumima odvojiti od većine u nekoj državi i koje imaju svoju matičnu državu. Postavlja se pitanje, a šta je sa onim zajednicama koje nemaju svoju matičnu državu (Romi, Kurdi)? Svakako da bi termin nacionalne manjine suzio polje zaštite manjina i manjinskih prava. Zato smatramo da je preciznije koristiti termin „etničke manjine”, jer ovaj termin ne postavlja uslov da manjina mora biti deo neke nacije.⁶ Nacionalne manjine jesu ujedno i etničke, ali nisu sve etničke manjine ujedno i nacionalne.

Pokušaji definisanja pojma manjine

Kada sagledamo unutrašnji poredak određene države uvidećemo dva moguća načina definisanja manjina. Prvi je da se jednostavnim nabrojanjem definišu sve manjine u toj državi.⁷ Do danas je bilo više pokušaja usvajanja jedne jedinstvene definicije manjina. Međutim, opšteprihvaćena definicija

³ Ibidem.

⁴ Boris Krivokapić, *Leksikon međunarodnog prava*, Institut za međunarodno pravo, Beograd, 1998, str. 271.

⁵ Ibidem, str. 271.

⁶ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, op. cit., str. 312.

⁷ Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

manjina nije usvojena, jer je ova pojava vrlo živa i dinamična i menja se i razvija iz dana u dan, u korak sa promenama u društvu, tako da imamo pregršt definicija. Ono što je na ovom polju neophodno jeste određivanje osnovnih principa i smernica na osnovu kojih bi mogli sa velikim stepenom sigurnosti da kažemo da li se neka grupa ljudi podvodi pod termin manjine, bile one etničke, verske ili nacionalne. „Etnička manjina je grupa ljudi brojčano manja od ostalog stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji se članovi mada državljani te države, po svom poreklu i etničkim osobenostima (jezik, vera, običaji itd.) dovoljno jasno razlikuju od ostalog stanovništva i iskazuje volju za očuvanje svoje kulture, tradicije, vere, ili jezika.”⁸

Pored izostanka jedinstvene definicije o manjinama, još jedan problem usporava zaštitu manjinskih zajednica u međunarodnom pravu, a to je negiranje izvesnih država da na njihovoj teritoriji uopšte postoje manjine. Neki izvori opredeljuju se da navedu karakteristike koje bi predstavljale osnov definicije, i samim tim konstitutivne elemente iste. Tako je Međunarodni sud pravde predložio sledeće elemente:

- postojanje grupe;
- posedovanje vlastite rase, religije, jezika i tradicije;
- udruženost grupe sa identitetom takve rase, religije, jezika i tradicije;
- osećanje solidarnosti sa ciljem održavanja sopstvene tradicije, održavanja svojih oblika ispovedanja vere, obezbeđenja obrazovanja i odgoja svoje dece u skladu sa duhom i tradicijama njihove rase;
- međusobna pomoć članova grupe.⁹

Pored ovog pristupa Međunarodnog suda pravde moramo navesti još neke predloge koji se odnose na konstitutivne elemente pojma manjina, tj. elemente neophodne za definisanje manjina.

Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina 1951. godine predložila je sledeće elemente za definiciju: 1) nedominantna grupa koja ima i želi da održi stabilne etničke, religiozne ili jezičke tradicije i karakteristike, uočljivo različite od onih koje ima drugo stanovništvo; 2) broj osoba sam po sebi dovoljan za razvijanje ovakvih karakteristika; i 3) lojalnost pripadnika prema sopstvenoj državi.¹⁰

Profesor Boris Krivokapić smatra da se elementi definicije svode na zahtev da se radi o: 1) grupi domaćih državljana, koja je 2) dovoljno brojna, ali 3) predstavlja brojčanu manjinu i 4) nalazi se u nedominantnom položaju, a uz to 5) poseduje određene etničke, nacionalne, jezičke, verske ili slične osobenosti i 6) iskazuje, makar i implicitno, međusobnu solidarnost i volju da te svoje posebnosti očuva.¹¹

⁸ Boris Krivokapić, *Leksikon međunarodnog prava*, op. cit., str. 117.

⁹ Silvijo Devetak, *Manjine, ljudska prava, demokratija i međunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*, Sarajevo, 1989, str. 201.

¹⁰ Ibidem, str. 202.

¹¹ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, op. cit., str. 314.

Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina italijanski profesor Frančesko Kapotorti (*Francesco Capotorti*) je 1977. godine predložio jednu vrlo prihvatljivu definiciju: Manjina je brojčano manja od ostatka stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi – državljani te države – imaju etničke, verske ili jezičke karakteristike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar i implicitno, osećaj solidarnosti koji je usmeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vere i jezika.¹²

U okviru Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina 1985. godine pripremljena je sledeća definicija: Manjina je grupa građana jedne države, koja je brojčana manjina u nedominantnom položaju u toj državi, a koja je obeležena etničkim, verskim ili jezičkim karakteristikama različitim od većinskog stanovništva, a oni imaju osećaj međusobne solidarnosti, makar i implicitno, kolektivnom voljom za preživljavanjem, sa ciljem da se postigne stvarna i pravna jednakost sa većinom.¹³

Izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina Norvežanin Ajsbern Ejd navodi jednu od novijih definicija: Manjina je svaka grupa lica koja boravi u suverenoj državi i predstavlja manje od polovine društva u državi i čiji pripadnici imaju zajednička obeležja etničke, verske i jezičke prirode, koja ih razlikuju od ostatka stanovništva.¹⁴

U Dokumentu sa sastanka u Kopenhagenu 1990. godine Konferencije o ljudskoj dimenziji Komisije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) navedena je sledeća definicija: Pripadanje nacionalnoj manjini je stvar ličnog izbora lica i bilo kakav nepovoljni položaj ne može proizaći iz vršenja ovakvog izbora.¹⁵

Definicija visokog komesara za nacionalne manjine Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju glasi: Pre svega, manjina je grupa sa lingvističkim, etničkim ili kulturnim karakteristikama kojima se razlikuje od većine. Drugo, manjina je grupa koja obično ne samo da nastoji da održi svoj identitet nego takođe nastoji da da jači izraz tom identitetu.¹⁶

Posebnu pažnju zaslužuje nacrt Evropske konvencije za zaštitu manjina prihvaćen u okviru Saveta Evrope. Ovaj nacrt definiše manjine kao grupu brojčano manju od ostalog stanovništva države, a čiji članovi, mada državljani te države, imaju etničke, verske i jezičke karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog stanovništva i vođeni su voljom za očuvanjem svoje kulture, tradicije, vere ili jezika.

¹² Boris Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, op. cit., str. 512.

¹³ Žarko Obradović, „Osvrt na najznačajnija međunarodna dokumenta o manjinama”, *Strani pravni život*, 2-3/2003, Beograd, 2003, str. 166.

¹⁴ Boris Krivokapić, op. cit., str. 30.

¹⁵ Džon Paker, „Problemi u definisanju manjina”, *Strani pravni život*, br. 2-3/2003, Beograd, 2003, str. 21.

¹⁶ Ibidem, str. 22.

Jedini važeći međunarodni akt koji, iako pravno neobavezujućeg karaktera, sadrži službenu definiciju, je Preporuka Saveta Evrope 1134 iz 1990. godine. Po ovoj Preporuci nacionalne manjine predstavljaju izdvojene i posebne grupe, dobro definisane i smeštene na teritoriji neke države, čiji su članovi državljani te države i imaju izvesna verska, jezička, kulturna i druga obeležja po kojima se razlikuju od većine stanovništva.

Na osnovu ovih iznetih definicija pojma manjinskih zajednica moglo bi se odrediti nekoliko bitnih elemenata, čak konstitutivnih elemenata pojma manjine koji su prisutni u većini ponuđenih definicija. Možemo ih podeliti u dve grupe: neki od njih su objektivne prirode i odnose se na državljanstvo, nedominantni položaj, brojnost, posedovanje etničkih, verskih, jezičkih i sličnih osobina i želje da se te osobine zadrže i očuvaju. Druga grupa su, pak, subjektivni elementi, i svode se na psihički odnos pripadnika grupe prema sebi, svojoj grupi i svom položaju u društvu.

Kada govorimo o objektivnim kriterijumima na prvo mesto moramo istaći da manjine mogu činiti *samo domaći državljani*. Stranci i lica bez državljanstva koja žive na teritoriji domaće države ne spadaju u manjine i nemaju pravo na manjinsku zaštitu. Isti je slučaj sa izbeglicama i radnicima – migrantima koji su stalno nastanjeni u toj državi.

Da bi se priznao status manjine dotična grupa mora da bude u *nedominantnom položaju*. Ako je brojana manjina dominantna i upravlja državom i društvom, teško je govoriti o manjinama. Ako za primer uzmemo Južnoafričku Republiku u kojoj je u drugoj polovini XX veka 18 procenata belog stanovništva terorisalo mnogo veću ogromnu crnu većinu, uvidećemo da je neophodno brojčanu većinu zaštititi od manjine.

Sledeći objektivni definišući element jeste da grupa mora biti *dovoljno brojna*. Takav zahtev pravda se time da je nerealno očekivati da se status manjine i posebna prava priznaju onim grupama čiji ideo u ukupnom stanovništvu nije dovoljno reprezentativan ili čiji je broj pripadnika toliko mali da ih jedva da ima u određenoj državi.

Takođe, ta grupa mora da bude *brojčano manja* u odnosu na ukupno stanovništvo u datoj zemlji. Izraženo u procentima, takva grupa mora da čini manje od pedeset posto ukupnog stanovništva.

Karakteristike kao što su poreklo, običaji, jezik, vera, kultura i slično, određenu grupu izdvajaju od drugih. Da bi dobila manjinsku zaštitu manjina mora *posedovati etničke i druge osobenosti* koje se *razlikuju od obeležja ostatka stanovništva*.

Takođe, potreba tj. želja da se navedene *osobenosti očuvaju* predstavlja upravo osnov i smisao postojanja manjinske zaštite.

Kada je reč o subjektivnim elementima, oni se odnose na opredeljenost pripadnika grupe da očuvaju svoje osobenosti i u osećaju međusobne solidarnosti. Kad primenimo subjektivni kriterijum iz pojma manjinske zajednice se isključuju one grupe čiji članovi svoje etničke, kulturne i druge osobenosti ne smatraju bitnim, već teže potpunom integraciji (asimilaciji) u većinsko stanovništvo, što svakako ne može da krasi jednu manjinsku zajednicu koja teži da joj budu ispoštovana manjinska prava.

Vrste manjinskih zajednica

Jedna od podela etničkih manjina jeste prema njihovom nastanku. Razlog za izučavanje nastanka manjina je dvojak. Prvi je da bismo uočili razliku između manjina, zbog čega moramo poći i od njihovog nastanka. Jasno je da nisu sve manjine iste tako da moramo istaći i da ne nastaju sve manjine na isti način. Razlozi za različit nastanak manjina su mnogobrojni, od istorijskih događaja do socijalno-ekonomskih odnosa. Čak manjine koje se nalaze na istom prostoru nisu nastale na isti način. Drugi razlog, koji je za međunarodno pravo i značajniji, jeste taj da od načina nastanka zavisi često i odnos i prihvatanje manjine od strane većinskog dela stanovništva, ali i različito regulisanje samog položaja jedne manjine. Prema ovom kriterijumu možemo ih podeliti na:

- Autohtone manjine – to su one manjine koje su tradicionalne manjine, starosedelačke, od davnina nastanjene na određenim teritorijama, a čijem nastanku su prethodile seobe njihovih plemena ili povlačenje njihovih naroda pred najezdom drugih osvajačkih naroda. Ove manjine možemo pronaći na prostoru Kavkaza, Balkana ili visokih Anda. Prednost ovih manjina leži u tome što mnoge države priznaju samo manjine koje su nastale na ovaj način. Ako ne direktno tako što zahtevaju autohtonost, onda zato što priznaju prava samo ovim manjinskim grupama i na taj način ih stavljaju u prvi plan.
- Alohtone manjine su nastale migracijama stanovništva. Te migracije mogu biti nasilne (nasilno preseljenje robova iz Afrike na američki kontinent), ili dobrovoljne (na primer preseljenja iz verskih, političkih ili ekonomskih razloga). Sva ova preseljenja moraju biti praćena opštim uslovom da poseduju državljanstvo odnosne države, jer bi u suprotnom imali samo status stranaca na datoj teritoriji. Status stranca nosi sa sobom samo ograničen opseg prava namenjenih apatridima. U prilično velikom broju država manjinama nastalim na ovaj način priznaju se samo opšta, odnosno osnovna ljudska prava i slobode koja uživaju svi građani date države, a što znači da se ove grupe zapravo isključuju iz posebne manjinske zaštite.
- Nove autohtone manjine – to su one manjinske grupe kod kojih u trenutku nastanka dolazi do ponovnog oživljavanja već zaboravljenih jezika i kultura pomoću kojih se identifikuju grupe koje ih upotrebljavaju. Iz ovog vidimo da one nisu nove jer dolazi do oživljavanja kultura i jezika koji su postojali ali su zaboravljeni. Savremene države često ih svrstavaju u alohtone manjine i dodeljuju im ljudska prava i slobode na isti način, na osnovu istih činilaca i u istom opsegu kao i prethodnoj vrsti manjina.

Ipak, najznačajnija podela je prema elementima na osnovu kojih se određene manjine razlikuju od ostatka stanovništva, pa tako imamo jezičke, verske i etničke manjine

Zaštita manjina u okviru međunarodnih organizacija

Ovde ćemo izložiti kolika je i kakva uloga međunarodnih organizacija u zaštiti manjinskih prava i sloboda. Sagledaćemo tri međunarodne organizacije: Ujedinjene nacije, OEBS i Savet Evrope, i njihovu ulogu u ovom kompleksnom pitanju.

Ujedinjene nacije, iako im je prvenstvena uloga očuvanje mira u svetu, u samoj Povelji su se osvrnule i na razvoj ljudskih prava, doduše individualnih, dok su kolektivna ostala u drugom planu. Vremenom je uočeno da manjinska prava i položaj manjina značajno utiču na mir u svetu jer je mnogo sukoba – što unutrašnjih što lokalnih – prouzrokovano lošim položajem manjinskih zajednica i njihovih napora da ostvare bolji položaj i veća prava. Ovde treba jasno napraviti razliku između mirnih pokušaja manjina da se izbore za poštovanje njihovih prava zagwarantovanih međunarodnim dokumentima, i pokušaja nekih ekstremnih grupa u okviru tih manjina da zloupotrebe manjinska prava kako bi ostvarili neke druge ciljeve. U drugom slučaju jasno je da se govori o ekstremistima koji su pribegli i terorizmu i nasilju da bi pod velom borbe za manjinska prava ostvarili svoje ciljeve.

U okviru UN vodeće telo zaduženo za pitanje manjina je Savet za ljudska prava. Kao pomoćno telo Generalne skupštine zaduženo je za pitanje ljudskih prava i sloboda, pa samim tim i položajem manjina. Savet Ujedinjenih nacija za ljudska prava (*United Nations Human Rights Council*, u daljem tekstu: Savet) pomoćni je organ Generalne skupštine UN i glavno telo u sistemu UN posvećeno posebno ljudskim pravima. Savet je nastao 2006. godine preobražajem Komisije za ljudska prava (*United Nations Commission on Human Rights*, u daljem tekstu: Komisija), formirane 1946, koja je bila pomoćni organ Ekonomsko-socijalnog saveta UN (ECOSOC). Zemlje članice Saveta, njih 47 (u Komisiji ih je bilo 52) biraju se u Generalnoj skupštini UN po principu podjednake zastupljenosti pet regionalnih grupa na sledeći način: 13 iz afričke, 13 iz azijske, šest iz istočnoevropske, osam iz grupe latinoameričkih i karipskih zemalja, i sedam iz grupe zapadnoevropskih i drugih zemalja (u koje spadaju i SAD).¹⁷

Savet UN za ljudska prava je 2007. godine ustanovio novo pomoćno telo koje bi trebalo da zameni bivši Potkomitet za promociju i zaštitu ljudskih prava. Pun naziv tog pomoćnog tela je Savetodavni komitet Saveta UN za ljudska prava (u daljem tekstu: Savetodavni komitet).

Savetodavni komitet čine 18 eksperata, izabranih na osnovu ličnih vrednosti i rada u oblasti ljudskih prava. Savetodavni komitet predstavlja „trust mozgova“ Saveta UN za ljudska prava.

Funkcija Savetodavnog komiteta je da obezbedi ekspertska mišljenja o različitim pitanjima i problemima sa kojima se Savet susreće u svom radu.

¹⁷ Žaklina Novičić, Anđela Stojanović, Miloš Jončić, „Savet UN za ljudska prava: struktura, mehanizmi i praksa“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, br. 1143, 2011, str. 94.

Ekspertska mišljenja obezbeđuju se na način i u formi koju zahteva Savet, fokusirajući se uglavnom na studijama i naučno-istraživačkim temeljima. Takva ekspertiza izvodi se samo na njegov zahtev, u skladu sa rezolucijama i pod vođstvom Saveta UN za ljudska prava. Rad Savetodavnog komiteta treba da bude orijentisan na implementaciju, a svoje savete trebao bi da usmeri na tematska pitanja koja su u mandatu Saveta, tj. na zaštitu i unapređenje ljudskih prava. Savetodavni komitet ne donosi rezolucije ili odluke. Komitet može da predloži neko drugo rešenje vezano za konkretnu situaciju koju razmatra Savet, ili da daje predloge za dalje poboljšanje proceduralne efikasnosti Saveta, kao i da vrši naučna istraživanja u okviru aktivnosti Saveta. Savet donosi posebne smernice ili uputstva za Savetodavni komitet i razmatra sve ili neke delove tih uputstava koje mu dostavi Savetodavni komitet, ako to smatra potrebnim.

U obavljanju svojih mandata, Savetodavni komitet je pozvan da uspostavi interakciju sa državama, nacionalnim institucijama za ljudska prava, nevladinim organizacijama i drugim subjektima civilnog društva.

Sastanci Savetodavnog komiteta odvijaju se u sedištu UN u Ženevi, osim ako Savet ne donese drugačiju odluku. Savetodavni komitet treba da uspostavi interakciju sa državama, nacionalnim institucijama za ljudska prava, nevladinim organizacijama i drugim subjektima civilnog društva. Države članice, posmatrači, države koje nisu članovi Saveta, specijalizovane agencije, druge međuvladine organizacije i nacionalne institucije za ljudska i manjinska prava, kao i nevladine organizacije, imaju pravo da učestvuju u radu Savetodavnog komiteta.

Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava delovaće kao Sekretarijat Savetodavnog komiteta.¹⁸ Ona će obezbediti potrebno osoblje i uslove za efikasno obavljanje funkcija Savetodavnog komiteta. Visoki komesar za ljudska prava je organ koji je formiran 1993. godine odlukom Generalne skupštine UN sa zadatkom da se pored ostalog, bavi unapređenjem i zaštitom prava lica koja pripadaju manjinama.¹⁹ Prevažadni zadatak u ovom domenu jeste da se stara o pravima koja reguliše Deklaracija o pravima lica koja pripadaju manjinama. Sledeći neposredni zadatak je da saraduje sa državama u cilju što brže implementacije principa iz Deklaracije. Saradnja podrazumeva posete i razgovore sa vladama, kao i usmeravanje i pomaganje drugim telima i organima Ujedinjenih nacija.²⁰ Visoki komesar predstavlja i jednog kontrolora i alarmatora za rano upozoravanje na određene probleme i sprečavanje rasnih, etničkih i verskih sukoba.²¹

¹⁸ Rules of procedure of the Human Rights Council Advisory Committee, Adopted by the Advisory Committee on 6 August 2009.

¹⁹ Boris Krivokapić, „Osnovni mehanizmi zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina”, *Strani pravni život*, Institut za uporedno pravo, 1-2/2005, Beograd, str. 173.

²⁰ Ibidem, str. 174.

²¹ Ibidem.

Na regionalnom nivou vrlo je važna uloga Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi. OEBS (Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi) kao trenutno najmasovnija organizacija posle UN, koja okuplja države „od Vankuvera do Vladivostoka”, takođe se bavi zaštitom ljudskih prava. Važan segment ljudske dimenzije OEBS jesu i manjinska prava. Dokumenti doneti ranije u okviru OEBS kao i KEBS sa pravnog stanovništva nemaju obavezujuću snagu. To su više političke odluke koje se donose potpunom saglasnošću svih učesnika.²² Završni akt KEBS iz Helsinkija (1975. godine) potvrdio je obavezu da države na čijoj teritoriji postoje nacionalne manjine poštuju prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, te da im pruže mogućnost za efektivno uživanje tih prava.²³ U okviru OEBS postoji organ pod nazivom visoki komesar za nacionalne manjine. Uloga visokog komesara za nacionalne manjine je da pruži rana upozorenja i da preduzme pravovremene aktivnosti radi sprečavanja da se etničke napetosti razviju u sukob. Njegov mandat opisan je kao „instrument prevencije sukoba u najranijoj mogućoj fazi”.²⁴

Daleko najpotpuniji spisak manjinskih prava sadržan je u najvažnijem regionalnom dokumentu današnjice, „Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina”.²⁵ Sam dokument navodi čitav niz konkretnih manjinskih prava i na taj način najpotpunije prilazi problemu definisanja i zaštite prava manjina. Treba se osvrnuti samo na neka prava koja pominje ovaj dokument: slobodno biračko pravo, ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu i zaštitu od diskriminacije, slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu misli, savesti i veroispovesti, slobodu upotrebe maternjeg jezika privatno i javno, usmeno i pismeno, itd.²⁶

Kada sagledamo sve dokumente koji štite manjinska prava moramo napomenuti da je praktično nemoguće utvrditi opšteprihvaćen ili opšteprihvatljiv krug manjinskih prava.²⁷ Zaključak je svakako da treba težiti formiranju jednog jedinstvenog „kataloga” manjinskih prava. Takav poduhvat bio bi svakako izuzetan. Postojanje jednog jedinstvenog kataloga omogućilo bi brže izvršenje izmena i dopuna u korpusu manjinskih prava, i njihovu bržu primenu i zaštitu u međunarodnoj zajednici kao celini i u pojedinačnim državama.

Pakt o građanskim i političkim pravima u članu 27. pominje manjine: „U državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju u zajednici sa drugim članovima grupe sopstveni kulturni život, da ispovedaju

²² Ibidem. str. 175.

²³ Ibidem.

²⁴ Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Visoki komesar za nacionalne manjine, Podaci, Internet, http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2009031710311778ser.

²⁵ Boris Krivokapić, *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 333.

²⁶ Ibidem, str. 333.

²⁷ Ibidem.

sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti ili da upotrebljavaju sopstveni jezik.”²⁸

Takođe, Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida predviđa odgovornost za uništenje nacionalne, verske ili etničke grupe.

Osnovna manjinska prava

Manjinskim zajednicama posebna prava se ne priznaju u cilju da one budu nadređene većinskom stanovništvu. Možda bi sam termin „pozitivna diskriminacija” ili „afirmativna akcija” doprineo shvatanju da manjine imaju povoljniji položaj od ostatka stanovništva. Situacija je ipak drugačija – iako mere afirmativne akcije otvaraju mogućnost za stavljanje većine u lošiji položaj, ove mere imaju jedini zadatak da dovedu manjinske grupe u isti položaj sa većinskim stanovništvom. Svrha ovih mera jeste izjednačavanje i uspostavljanje ravnopravnosti između svih društvenih zajednica i grupa u svim segmentima političkog, ekonomskog, kulturnog, verskog, jezičkog, obrazovnog i socijalnog sistema u okviru jedne države. Ako bi se ipak dogodilo da zbog ovih mera manjinsko stanovništvo dospe u privilegovan položaj, takve odredbe bi valjalo ukinuti. Potreba za njihovim ukidanjem leži u činjenici da bi se, u ovakvoj situaciji, izigrala uloga tih mera i ne bi se došlo do stvaranja normalnih i zdravih odnosa u savremenim multikulturalnim i multietničkim državama.

Možemo razlikovati sledeća manjinska prava:²⁹

- pravo na opstanak;
- pravo na identitet;
- pravo na jednakost i nediskriminaciju;
- pravo na upotrebu maternjeg jezika;
- posebna prava u domenu školstva;
- pravo na negovanje sopstvene kulture;
- pravo na delotvorno učešće u životu zajednice;
- pravo na međunarodne kontakte i saradnju; i
- pravo na efikasnu zaštitu zajamčenih prava.

Pravo na opstanak

Ovo pravo se greškom poistovećuje sa pravom na život.³⁰ Pravo na postojanje ovde se odnosi na opstanak grupe kao takve i članova te grupe kao takvih.³¹ Samo pravo ima dva vida: (1) pravo na fizički opstanak; i (2)

²⁸ Smilja Avramov, *Međunarodno javno pravo*, Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2011, str. 386.

²⁹ Podela izvršena na osnovu: Boris Krivokapić, *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, op. cit., str. 334.

³⁰ Boris Krivokapić, *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, op. cit., str. 335.

³¹ Ibidem.

pravo na očuvanje manjine sa svim njenim osobenostima. U prvom slučaju reč je o zaštiti od istrebljenja. Naime, to podrazumeva zabranu bilo koje aktivnosti koja može imati za posledicu nestanak grupe. Ovde se misli na fizički nestanak grupe, znači ne nestanak različitosti grupe već njeno nestajanje. Zaštita manjina u ovom pogledu vezana je za zabranu genocida.³² Pravo na fizički opstanak manjine ne ograničava se samo na opasnost od nasilnog uništenja od strane većine. Često se izgubi iz vida prirodni faktor (epidemije, elementarne nepogode) koji svakako može da bude i pogubniji od ljudskog. Takođe, jedan faktor koji je takođe ljudski jeste bratoubilački sukob između članova manjine. Kao što vidimo manjinama ne pretila opasnost samo od ostalog većinskog stanovništva, već su tu uključeni i drugi faktori. Kada je reč o „pravu na opstanak sa svim osobenostima“, misli se na zabranu od asimilacije. Asimilacija podrazumeva situaciju kada određena grupa u kontaktu sa drugom najčešće većinskom grupom poprima njihovu kulturu, način života, običaje, jezik, veru, sisteme vrednosti, itd. Asimilacija može biti *dobrovoljna* i *nasilna*. Dobrovoljna je ona kod koje sami članovi žele i nastoje da se što pre i u što većoj meri poistovete sa većinskim stanovništvom. U dobrovoljnu spada i takozvana *spontana*, kada se usled opadanja broja članova grupe sama grupa utapa u većinsko stanovništvo.

Nasilna asimilacija najčešće se ostvaruje određenom negativnom politikom prema manjinama. Najčešće mere kojima se ostvaruje ta negativna politika su:³³ 1) nepriznavanje manjina; 2) nepriznavanje neke od konkretnih manjina;³⁴ 3) priznavanje statusa manjinama ali uskraćivanje prava koja im pripadaju; i 4) priznavanje i statusa i prava *de jure*, ali nepostojanje *de facto* ostvarivanja prava.

Pravo na identitet

Ovo pravo odnosi se na slobodu opredeljenja i izražavanja kao člana manjinske grupe. U najužem smislu odnosi se na pravo na priznanje. Možemo govoriti o opovrgavanju postojanja manjine u tri oblika: postojanja manjine kao takve, zatim o postojanju naroda kojem pripada manjina kao takva i na kraju opovrgavanje postojanja te manjine u datoj državi. Druga strana ovog istog prava odnosi se na pravo na slobodno izražavanje pripadnosti konkretnoj manjini. Ovde se prvenstveno misli na slobodno, neuslovljeno davanje mogućnosti pojedincima da se predstavljaju kao pripadnici određene manjine. Treba voditi računa i o drugoj krajnosti, da se mora sprečiti i aktivnost usmerena na zahtevanje da se određeni pojedinci izjašnjavaju kao pripadnici manjine.

³² Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1951. godine) u članu 2 definiše genocid.

³³ Podela po: Boris Krivokapić, *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, op. cit., str. 339.

³⁴ Ovom merom pogođene su samo neke od manjina. Primer je recimo Slovenija koja ne priznaje status srpskoj manjini. Po Ustavu Slovenije status nacionalne manjine imaju samo pripadnici italijanske i mađarske manjine.

Pravo na jednakost i nediskriminaciju

Ovo pravo u stvari predstavlja dve strane jedne iste medalje.³⁵ Pravo na jednakost podrazumeva i de jure i de fakto jednakost. Neretki su slučajevi u kojima postoji jednakost u pravima ali faktički nema govora o jednakosti. Diskriminacija predstavlja neopravdano, nepravedno ili arbitrarno činjenje razlike između ljudi, odnosno bilo kojeg čina ili ponašanja koje pojedincu negira jednak tretman sa drugim pojedincima zbog njegove pripadnosti određenim grupama ili društvima.³⁶ Ne tako davno nisu svim ljudima bila priznata ista ljudska prava, već je njihov obim zavisio od okolnosti na koje pojedinac nije mogao da utiče, pa je tako jedno lice moglo imati značajno različit opseg prava zavisno od toga da li je rođeno kao, na primer, muško ili žensko, slobodan čovek ili rob. Zato je upravo nejednakost, odnosno diskriminacija u prošlosti bila razlog mnogih buna i građanskih ratova. Jednakost i nediskriminacija danas predstavljaju prava svih ljudi koja se ne mogu negirati nijednim unutrašnjim ili međunarodnim dokumentom.

Najefikasniji način rešavanja faktičkog položaja nejednakosti jeste uvođenje mera afirmativne akcije.³⁷ Mere mogu biti različite prirode i njihov cilj je otklanjanje diskriminacije. Postavlja se pitanje – kakve te mere treba da budu, kvantitativno i kvalitativno, da ne bi dovele do diskriminacije ostatka stanovništva. Zato se i navode određeni uslovi za uvođenje tih mera. Uslovi se odnose na neophodnost mera, zatim na kvantitet tih mera, i na kraju na vremensku ograničenost. U slučaju neophodnosti možemo reći da ona gotovo uvek postoji i da se vezuje za objektivnu potrebnost tih mera kako bi se iskorenila diskriminacija. Kvantitet mera definiše se odgovorom na pitanje – kojim se merama može srazmerno postojećoj nejednakosti uticati na ispravljanje te diskriminacije. Mere afirmativne akcije uvek su vremenski ograničene na period do postizanja cilja, a to je brisanje nejednakog položaja.

Pravo na upotrebu maternjeg jezika

Upotreba maternjeg jezika odnosi se na višestruku dimenziju upotrebe, kako pismeno tako i usmeno, kako privatno tako i javno. Ovo je polje na kojem je možda najlakše s jedne strane sprovesti prikrivenu diskriminaciju, ali i polje u kojem je, s druge strane, najefikasnije postaviti mere afirmativne akcije. Samo pravo odnosi se na nekoliko oblika upotrebe maternjeg jezika. Svakako prvi oblik je upotreba sopstvenog jezika u obrazovnom procesu. Odnosi se na pravo da se obezbedi obrazovanje na jeziku nacionalnih manjina ili barem izučavanje manjinskog jezika kao opcionalnog predmeta. Osnovni nivo jeste obezbediti barem osnovno obrazovanje na manjinskom jeziku, ali treba težiti i obezbeđenju ostalih nivoa obrazovanja na jezicima

³⁵ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 61.

³⁶ Silvio Devetak, op. cit., str. 213.

³⁷ Koriste se još i termini „preferencijalni tretman” ili „podsticajne mere”.

nacionalnih manjina. Drugi oblik upotrebe jezika vezan je za registraciju pojedinaca, odnosno mogućnost upotrebe svog imena i prezimena na svom jeziku.³⁸ Vrlo važan segment ovog prava jeste i službena upotreba jezika manjina. U izvornom obliku ona se odnosila na pravo pripadnika manjine da mu se u sudskom, upravnom ili drugom postupku omogući prevodilac ili tumač. Danas se ovo pravo odnosi čak na obezbeđenje vođenja čitavog postupka na jeziku nacionalnih manjina. Ovo obuhvata kako obraćanje učesnika postupka na jeziku manjina, tako i sastavljanje svih podnesaka na tom jeziku. Službena evidencije se kao kategorija ne završava na sudskom postupku već se proširuje i na školsku evidenciju i izdavanje svedočanstava na jeziku manjina, na izdavanje ličnih dokumenata, objavljivanje zakona i drugih propisa na tom jeziku, kao i istupanje u državnim organima pripadnika manjina na maternjem jeziku.³⁹

Posebna prava u domenu školstva

U slučaju da se maternji jezik govori samo u kućnom okruženju pripadnici manjina zapali bi u veliku opasnost od prirodne asimilacije. Mnogo je efikasnije kada dete na maternjem jeziku uči u školi, piše domaće zadatke, komunicira sa drugim đacima i nastavnicima, jer bi u suprotnom moglo doći do toga da dete ne usvoji u potpunosti svoj maternji jezik, odnosno da ga ne savlada u književnom obliku. Poseban problem javlja se kod one dece koja dolaze iz onih manjinskih sredina u kojima se uopšte ili u maloj meri koristi većinski jezik. Takva deca susreću se sa problemom već na početku školovanja, jer slabo poznaju većinski jezik i to stvara nova opterećenja. Zato je dobro organizovati škole na manjinskom jeziku, ali i u tim školama obezbediti izučavanje jezika kojim se služi većinsko stanovništvo.

Nije dovoljno za manjine obezbediti samo osnovni stepen obrazovanja. Neophodno je postići sve nivoe obrazovanja, što je svakako težak i materijalno veoma zahtevan proces ali istovremeno i potreban.

Kada pogledamo katalog manjinskih prava u oblasti obrazovanja, prvenstveno ćemo se susresti sa pravom na jednake uslove pristupa obrazovanju, pravom na nastavu na maternjem jeziku, na dvojezičnu nastavu, učenje maternjeg jezika u ustanovama sa nastavom na većinskom jeziku, na slobodan izbor ustanove bilo manjinske ili većinske koju će pohađati, na sticanje osnovnih znanja o kulturi, istoriji, geografiji, umetnosti svog matičnog naroda, na polaganje ispita na maternjem jeziku i izvan manjinskih škola, osnivanje manjinskih obrazovnih ustanova, osposobljavanje nastavnika za nastavu na manjinskim jezicima, na učešće u donošenju odluka od značaja za obrazovanje nacionalnih manjina itd.⁴⁰

³⁸ Boris Krivokapić, *Aktuelni problemi međunarodnog prava*, op. cit., str. 352.

³⁹ Ibidem, str. 353.

⁴⁰ Ibidem, str. 357–359.

Pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije

Ovo pravo prvenstveno se vezuje za negovanje kulturnih običaja, i pri tom obuhvata čitav niz prava. To se odnosi na izražavanje svoje kulture kroz nošenje narodnih nošnji, pevanjem narodnih pesama i javnim izvođenjem drugih oblika folkloru. U korpusu ovih prava su i pravo na upotrebu nacionalnih simbola i njihovo isticanje na javnim mestima, pravo na praznovanje nacionalnih praznika, mogućnost održavanja predstava na maternjem jeziku itd.⁴¹ Kultura je jedna celina koju sačinjavaju sve duhovne, materijalne, intelektualne i emocionalne sadržine koje karakterišu društvo ili određenu socijalnu grupu, a koja uključuje ne samo umetnost i literaturu, nego i način života, osnovna prava ljudskih bića, sisteme vrednovanja, tradicije i ubeđenja.⁴²

Pravo na efikasnu zaštitu zajamčenih prava

Zaštita svakog prava bitan je segment za postojanje tog prava. Ako zaštita nije adekvatna stalna dolazimo u situaciju da određena prava predstavljaju samo slovo na papiru. Bez dobre i efikasne zaštite nema ni potpunog sprovođenja određenog prava u praksi. Zato je neophodno postići visok nivo zaštite svakog manjinskog prava. Možemo ovo shvatiti kao dodatak svakog manjinskog prava ali ga možemo razumeti i kao posebno pravo svakog pripadnika manjine. Pravo na efikasnu zaštitu ima dva segmenta. Prvi je unutrašnja zaštita i nju svakako obezbeđuje država. Sa druge strane imamo zaštitu na međunarodnom nivou i ona se obezbeđuje kroz međunarodne instrumente i preko tela koja su zadužena da obezbede poštovanje međunarodnih instrumenata iz ove oblasti. Ipak, i u drugom segmentu država je bitan faktor u ostvarenju zaštite, jer je ona ta koja pristupa određenim instrumentima i na taj način se stavlja pod ingerenciju određenih tela.

Dužnosti (obaveze) manjina

Pripadnici manjinskih zajednica uživaju određena prava, međutim oni nisu potpuno neograničeni u tim pravima. Naime, oni uživaju svoja prava u potpunosti sve dok u tom korišćenju ne ugroze prava drugih, bilo da su pripadnici većine ili drugih manjinskih zajednica. Zato i kažemo da su osnovna ograničenja ljudskih prava svakog pojedinca upravo ljudska prava drugih. Manjinska prava kao i druga ljudska prava moraju se uživati tako da se poštuje pozitivno zakonodavstvo, ne koriste sopstvena prava na štetu drugih, i ne dovode u pitanje opravdani interesi šire zajednice, naročito suverenitet i teritorijalni integritet države.⁴³

⁴¹ Ibidem, str. 361-362.

⁴² Silvio Devetak, op. cit., str. 257.

⁴³ Milan Paunović, Boris Krivokapić, Ivana Krstić, *Međunarodna ljudska prava*, op. cit., 2010, str. 333.

Naime, postoje određene društvene prilike u kojima, opravdano, izvesna prava mogu da se ograniče ili suspenduju. Opravdane društvene prilike su vanredne okolnosti, ciljevi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog poretka, javnog zdravlja, javnog morala i dr.⁴⁴ U ovakvim situacijama može se ograničiti sloboda okupljanja, sloboda javnog informisanja, sloboda kretanja. Manjine, kao i svi građani, imaju obavezu poštovanja zakonodavstva određene države, da ne koriste svoja prava na štetu drugih, i ne postupaju na način koji će dovesti u pitanje interes čitave zajednice.⁴⁵ Precizno da definišemo, obaveze manjina su: (1) da poštuju domaće zakonodavstvo; (2) da poštuju prava drugih, većine ili pripadnika drugih manjina; (3) da se uzdržavaju od preduzimanja delatnosti koje su suprotne osnovnim načelima međunarodnog prava, a naročito onih vezanih za integritet države.⁴⁶

Pravo naroda na samoopredeljenje

Pravo naroda na samoopredeljenje ciljano smo odvojili od ostalih prava kako bismo istakli značaj ali i pokazali njihov karakter. Ona spadaju u kolektivna prava manjina, i mogu se uživati isključivo kao pravo čitave grupe.

Istorijski gledano, pravo naroda na samoopredeljenje pojavilo se još u Francuskoj buržoaskoj revoluciji, a svoju potvrdu dobilo je i kroz Oktobarsku revoluciju ali i čuvenih „14 tačaka“ predsednika SAD Vudroa Vilsona. Ove tačke imale su jak uticaj na Versajsku mirovnu konferenciju, a njima je traženo da se omogući uživanje prava narodima u okviru Austrougarske.

Atlantska povelja (1941) takođe je proklamovala ovo pravo kao „pravo svih naroda da izaberu oblik vladavine pod kojim žele da žive i da suverena prava kao i prava da upravljaju sami sobom budu vraćena onima koji su toga bili lišeni“.

Prvi akt univerzalnog karaktera koji je izričito naveo pravo naroda na samoopredeljenje je Povelja Ujedinjenih nacija.⁴⁷ Iako nema utvrđen normativni sadržaj ovog prava, Povelja UN je ovo pravo svrstala u osnovne ciljeve i načela.

Tako Povelja UN u članu 1/2 precizira ciljeve i kaže: „...razvijanje među nacijama prijateljskih odnosa zasnovanih na poštovanju načela ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda i preduzimanje drugih odgovarajućih mera radi učvršćivanja opšteg mira.“⁴⁸

U jednom drugačijem svetlu pravo na samoopredeljenje javlja se nakon donošenja Deklaracije o davanju nezavisnosti kolonijalnim državama i narodima (1960). Tu je prvi put konstituisano pravo zavisnih naroda da

⁴⁴ Ibidem, str. 332.

⁴⁵ Ibidem, str. 333.

⁴⁶ Ibidem, str. 334.

⁴⁷ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 565.

⁴⁸ Navedeno prema: Boris Krivokapić, op.cit., 2011, str. 384.

formiraju sopstvene nezavisne države.⁴⁹ Deklaracija u tački 2 kaže: „Svi narodi imaju pravo na samoopredeljenje. Na osnovu toga prava oni slobodno odlučuju o svom političkom uređenju i slobodno koračaju putem svog ekonomskog, društvenog i kulturnog razvoja.”

Dva najznačajnija dokumenta koja se bave pitanjem ljudskih prava su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Oni sadrže identične članove koji se odnose na pravo na samoopredeljenje:

1. Svi narodi imaju pravo na samoopredeljenje. Na osnovu ovog prava oni slobodno određuju svoj politički položaj i slobodno postižu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj.
2. Radi ostvarenja svojih ciljeva, svi narodi mogu slobodno raspolagati svojim prirodnim bogatstvima i izvorima bez ugrožavanja obaveza koje proizlaze iz međunarodne privredne saradnje, zasnovane na načelu uzajamne koristi i međunarodnom pravu. Ni u kom slučaju narod ne može biti lišen sopstvenih sredstava opstanka.
3. Države članice ovog Pakta, uključujući tu i one koje su odgovorne za upravljanje nesamoupravnim teritorijama i teritorijama pod starateljstvom, dužne su da olakšaju ostvarenje prava naroda na samoopredeljenje i da poštuju ovo pravo shodno odredbama Povelje Ujedinjenih nacija.

Još jedan dokument koji je od značaja za odnose između država je Deklaracija UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država (1970). Deklaracija takođe sadrži odredbu o pravu na samoopredeljenje: „Princip ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda: prema principu ravnopravnosti i samoopredeljenja naroda, principu utvrđenom Poveljom, svi narodi imaju pravo da odrede politički status, potpuno slobodno i bez stranog mešanja, i da nastave svoj privredni društveni i kulturni razvoj, a svaka država je dužna da poštuje ovo pravo u skladu sa odredbama Povelje.”

Na osnovu navedenih formulacija i na osnovu značaja instrumenata možemo zaključiti da je ovo pravo podignuto na nivo vodećeg principa međunarodnog prava, tj. opštih načela međunarodnog prava.⁵⁰

Da je pravo naroda na samoopredeljenje priznato kao princip međunarodnog prava nema polemike. Razmimoilaženje u doktrini međunarodnog prava dolazi oko toga šta to pravo tačno obuhvata i kome ono pripada. U našem radu naročito je od značaja da li je ono priznato samo narodima ili se na njega mogu pozivati i druge grupe, pre svih nacionalne manjine.⁵¹

⁴⁹ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, op. cit.

⁵⁰ Treba ih razlikovati od Opštih pravnih načela priznatih od strane prosvetljenih naroda koji po Statutu međunarodnog suda pravde predstavljaju izvor međunarodnog prava.

⁵¹ Boris Krivokapić, op. cit., 2011, str. 385.

Kada je reč o sadržini, ona se sastoji u pravu svih naroda i nacija sveta da samostalno odlučuju o svojoj sudbini.⁵² Ono obuhvata pravo da slobodno određuju svoj politički položaj, ostvaruju svoj privredni, društveni, kulturni razvoj, da raspolažu svojim kulturnim bogatstvima i izvorima, i dr.⁵³

Analogno podeli o unutrašnjoj i spoljnoj suverenosti, i pravo na samoopredeljenje možemo podeliti na unutrašnju i spoljnu dimenziju. Unutrašnja dimenzija obuhvata pravo stanovnika odnosno teritorije da slobodno izaberu društveno-političko i ekonomsko uređenje i da samostalno učestvuju u političkom životu zemlje.⁵⁴ Spoljna dimenzija, sa druge strane, podrazumeva pravo na nezavisnost od tuđe, rasističke i kolonijalne vlasti.

Drugi deo sukoba između stručnjaka međunarodnog prava jeste pitanje kome pripada ovo pravo? Ono oko čega se slažu jeste da pripada narodu i nacijama, ono što pak izaziva kontraverze jeste da li i grupe, prvenstveno manjinske, mogu da se pozovu na ovo pravo. Interesantno je i pitanje da li se ovo pravo može iskoristiti kako bi se stekla autonomija ili nezavisnost na određenom delu teritorije na kojem žive manjinske grupe.

Kada kažemo „narod“, odmah se otvara pitanje - da li su to samo pripadnici većinskog naroda, koji su i stvorili dotičnu državu, ili je to ukupnost svih stanovnika države. Ova druga tvrdnja je jedina ispravna. Znači da ovo pravo pripada celokupnom stanovništvu određene države, bez obzira na njihove razlike. Na ovu tvrdnju treba naročito obratiti pažnju jer je ovo jedan od razloga da se ovo pravo ne prizna nacionalnim manjinama. Svakako da izostaje kao pravo manjina u onoj svojoj spoljašnjoj dimenziji. Ako bi se ovo pravo priznalo manjinama došlo bi se u sukob sa kogentnim normama međunarodnog prava koje jamče suverenitet i teritorijalni integritet i celovitost državama, i zabranu mešanja u unutrašnje stvari države. Ova prava definisana su i na regionalnom nivou, Deklaracijom o principima kojima se države učesnice rukovode u svojim međunarodnim odnosima (Helsinki 1975), kao i nizom drugih dokumenata KEBS odnosno OEBS.⁵⁵

Kao što smo pomenuli, ovo pravo je nastalo kao pravo naroda koji se nalaze pod stranom dominacijom da se izbore za to da uzmu sudbinu u svoje ruke i ako je potrebno stvore i sopstvenu državu. Ono je prvenstveno nastalo kao pravo stanovnika kolonija i dalo legitimnost njihovoj borbi i želji da se oslobode. Pri tom je Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima (1960) ograničila primenu ovog prava pozivanjem na Povelju. Ograničenje se odnosi na to da je nespojiv sa ciljevima Povelje svaki pokušaj da se razbiju jedinstvo i teritorijalni integritet bilo koje države.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

Ako bi se pravo na samoopredeljenje proširilo i na manjine, podrazumevajući i pravo na otepljenje, time bi bio uzdrman i međunarodni poredak, jer bi bili narušeni neki od osnovnih principa.

Uzmimo za primer da se da mogućnost otepljenja nekoj manjinskoj grupi. Situacija koja bi proizašla iz ovakvog stanja otvorila bi mnoga pitanja. Prvo, šta je sa drugim manjinskim grupama koje žive na teritoriji na kojoj je nastanjena manjina koja je otpočela proces secesije? Drugo, šta je sa pripadnicima većinskog stanovništva koji tu žive? U ovakvoj situaciji bilo bi rešeno pitanje samo jedne manjinske zajednice, dok bi se otvorila najmanje dva nova pitanja, pripadnici drugih manjinskih zajednica bi takođe mogli da krenu tim putem, a i pripadnici većinskog stanovništva mogli bi zahtevati otepljenje i povratak u okvire stare države. Time bi ušli u začarani krug koji bi doveo da usitnjavanja država. Kada ovoj situaciji pridodamo i to da nijedna secesija nije u potpunosti izvršena mirnim putem i bez sukoba, dolazimo u situaciju koja značajno šteti međunarodnom miru i bezbednosti.

Ovo je u svojoj Agendi za mir jasno predstavio bivši generalni sekretar Butros Butos Gali (1993): „Ujedinjene nacije nisu zatvorile svoja vrata. Međutim, ako bi svaka etnička, verska, jezička grupa tražila državnost, ne bi bilo granica problema, a postizanje mira, bezbednosti i ekonomskog blagostanja bilo bi još teže ostvarivo... Ne sme se dozvoliti da u periodu koji je pred nama dođu u sukob dva principa od velikog značaja i vrednosti – suverenost, teritorijalni integritet i nezavisnost država u okviru ustanovljenog međunarodnog sistema i princip samoopredeljenja naroda... Naša stalna dužnost je da očuvamo integritet svake države i pronađemo balans pogodan za sve.”⁵⁶

Na osnovu navedenog vidimo da manjinama ne pripada pravo na samoopredeljenje u onoj svojoj spoljašnjoj dimenziji. Na unutrašnjem terenu stvari su malo drugačije. Ako je u pitanju političko predstavljanje manjine kao i učešće u političkim, ekonomskim i drugim poslovima zajednice, ali i organizovanje u cilju zadovoljenja ekonomskih, kulturnih i drugih potreba, onda je samouprava ne samo moguća, već i poželjna.⁵⁷

Zanimljivo je pitanje prava na autonomiju. Ako znamo da postoji nekoliko vidova autonomije – personalna, kulturna, teritorijalna – treba utvrditi na šta se misli kada se govori o autonomiji manjina. Za nas je najbitnija takozvana *regionalna autonomija*, koja se odnosi na prava unutar geografski (i administrativno) definisanih granica.⁵⁸ Ovde se prvenstveno ima u vidu teritorijalna autonomija koja se sastoji u tome da se određena prava, nadležnosti, ovlašćenja, prenose na niže nivoe vlasti lokalne, regionalne i samoupravne. Iako u međunarodnoj zajednici postoji izvestan broj država koje su dale određene oblike autonomije manjinama (Srbija,

⁵⁶ Agenda za mir, paragraf 17. Tekst agende videti u: B. Milinković (ur.), *Ujedinjene nacije 1945–1995, između priznanja i pokude*, Beograd, 1995, str. 66–89. (Preuzeto od: Boris Krivokapić, op. cit., str. 388).

⁵⁷ Boris Krivokapić, op. cit., 2011, str. 388.

⁵⁸ Ibidem.

Italija, Španija, Rusija), većina država ipak izbegava ovakav potez. Naročito treba obratiti pažnju da od država kojih se tiču pitanja oko zamrznutih sukoba samo je Rusija ta koja daje autonomiju manjinskim zajednicama, naravno govorimo o teritorijalnim autonomijama. Razlog ovakvom stanju stvari je verovatno bojazan država da ne izgube kontrolu nad delom teritorije, ili pak ne učine korak koji će vremenom podstaći secesiju.

Zaključak

U savremenoj međunarodnoj zajednici neophodno je obratiti posebnu pažnju na manjinske zajednice. Jedan od razloga je i to što nepoštovanje manjinskih prava može dovesti do nestabilnosti, naročito u slučajevima postojanja teritorijalnih manjina koje nastanjuju jedan deo državne teritorije, jer postoji potencijalna opasnost od nasilne secesije.

U cilju efikasnije zaštite prava manjina, postoje mnoge prepreke koje treba prebroditi. Najupečatljiviji od tih problema su neodređenost, uskost, uopštenost i nejasnost savremenih prava manjina. Na samom praktičnom planu, jedan od najvećih problema i izazova zaštiti prava etničkih manjina jeste činjenica da su države i nakon potpisivanja konvencija i ugovora pokušavale da izbegnu ispunjavanje internacionalnih standarda. Najčešće korišćen način jeste opovrgavanje država da na svojoj teritoriji uopšte imaju manjinske zajednice.

Srbija je 2002. godine, još pre pristupanja Savetu Evrope, ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina. U skladu sa tim obavezama je i donela Zakon o zaštiti nacionalnih manjina. Međutim, konvencija i zakon su programskog karaktera i ne nameću jasne i precizne obaveze, tako da se u zakonskoj zaštiti još ne nalazi nivo koji Savet Evrope zahteva od svojih članica. Ipak, sve su veći naponi da se bar na ovom planu dostigne nivo koji je postignut u državama EU. Ovakav prilaz problemu neophodan je i od strane drugih država u regionu, jer bi bilo loše da države koje nisu ni otpočele pregovore postignu bolje rezultate na ovom polju od onih koje su već u Evropskoj uniji ili su pak duboko zagazile u pregovore o pristupanju EU.

Bibliografija

1. Avramov, Smilja, *Međunarodno javno pravo*, Akademija za diplomatiju i bezbednost, Beograd, 2011.
2. Devetak, Silvijo, *Manjine, ljudska prava, demokratija i međunarodna zaštita ljudskih i etničkih prava*, Sarajevo, 1989.
3. Internet, http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2009031710311778ser.
4. Krivokapić, Boris, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
5. Krivokapić, Boris, *Leksikon međunarodnog prava*, Institut za međunarodno pravo, Beograd, 1998.

6. Krivokapić, Boris, „Osnovni mehanizmi zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina“, *Strani pravni život*, Institut za uporedno pravo, 1-2/2005, Beograd.
7. Novičić, Žaklina, Stojanović, Anđela, Jončić, Miloš, „Savet UN za ljudska prava: struktura, mehanizmi i praksa“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, br. 1143, Beograd, 2011.
8. Paker, Džon, „Problemi u definisanju manjina“, *Strani pravni život*, br. 2-3/2003, Beograd, 2003.
9. Paunović, Milan, Krivokapić, Boris, Krstić, Ivana, *Međunarodna ljudska prava*, Beograd, 2010.
10. Obradović, Žarko, „Osvrt na najznačajnija međunarodna dokumenta o manjinama“, *Strani pravni život*, 2-3/2003, Beograd, 2003.
11. Rules of procedure of the Human Rights Council Advisory Committee, Adopted by the Advisory Committee on 6 August, 2009.

Miloš Jončić, M.A.

POSITION AND PROTECTION OF MINORITIES IN INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT

The paper presents several segments which are significant for minority communities. Defining is an important part of any issue, this also including the issue of minorities. For this reason, we have presented several definitions of minorities. So far, no uniform definition of minorities has been adopted and there are various reasons for that. Minority protection can be observed through the prism of internal protection, or protection within a state or through international protection. Discussing international protection of minorities, we should consider two questions. First, what are the instruments or what international treaties relate to minorities guaranteeing and protecting minority rights? And second, what relevant bodies are in charge of minority rights? Finally, one must not omit to present the most important minority rights that should be protected by international law and what minority rights, among others, are mentioned in international documents dealing with this topic.

Key words: minority rights, allochthonous and autochthonous minorities, ethnic minorities, UN Human Rights Council, OSCE, Council of Europe.