

Гавро Перaziћ

НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

1. Проблем заштите неких врста мањина, односно дијела народа који је остао да живи у другим државно-правним оквирима, присутан је у међународним односима још од стварања првих држава. Зато не претјерују они писци који ову установу међународног права — заштиту мањина — виде још у античкој држави, у слободи култа који се дозвољавао побијеђеном непријатељу. У једном савременијем виду, мањина, као дио матичне нације који је услед разних историјских околности остао да живи у другој држави, јавља се са појавом нације и афирмацијом њених конститутивних атрибута. Заправо, појава националних мањина је новијег датума, јер се прије капитализма радило о вјерским мањинама и заштити права на исповиједање сопствене религије. Међутим, са појавом нације и немогућношћу да се у потпуности оствари начело једна нација — једна држава, овај феномен добија нов садржај и специфичну тежину у међународном праву и међународним односима уопште.

Историја указује да су националне мањине имале, а и данас имају, знатан утицај на међународне односе, посебно на односе државе поријекла и државе у којој се налазе, односно чији су држављани. Квалитет тих односа је по правилу био сразмјеран квалитету односа државе у чијим границама живе мањине према правима и слободама тих мањина.

Велике грађанске револуције са својим програмима о правима и слободама човјека стварају основе да мањине у оквиру својих држава поведу енергичнију борбу за национална права. Иако то у почетку није било лако, догађаји другом половином прошлог вијека подстицајно су дјеловали да се мањине јаче афирмишу у борби за очување свог ентитета.

Обично су периоди ратова проблем заштите мањина актуелизирали, јер су се, завршетком оружаних сукоба и мировним

уговорима који су иза њих слиједили, често помјерале државне границе, дешавале миграције и сл. Заправо, услед ширења, односно сужавања граница неких држава или стварања нових држава, међународно право се морало побринути о судбини људи који, због тих промјена, прелазе под власт друге државе, одвајајући се од матичне нације.

Дуго времена је у међународном праву владало схватање да је проблем заштите мањина европски проблем. Данас је такво схватање превазиђено. Рабање огромног броја независних држава условљава појаву разних врста мањина, тако да је овај проблем постао универзалан. Наиме, својевремено су се колонијалне силе руководиле разним критеријумима приликом расподјеле и оивичења интересних сфера. При томе се није нарочито водило рачуна о хетерогеним вјерским, расним или језичким композицијама народа ситуираног на поједином колонијалном подручју. Исто тако, у неким случајевима, колонијалне силе су вјештачки утицале на процес утврђивања државних граница у фази еманипације новоослобођених држава, на миграционе процесе у њима и сл. То је условило појаву разних мањина на неким регионима, чији статус је у доброј мјери утицао на међусусједске односе граничних држава, као и на услове борбе за остварење мањинских права. Неоспорно је да је актуелност овог проблема уопште у доброј мјери зависна и од тога колико су саме мањине у стању да га наметну на националном и међународном плану као важан проблем односа међу државама.

Између два свјетска рата проблем заштите мањина је био стално на дневном реду Друштва народа, да би му после другог свјетског рата нова свјетска организована заједница — Организација уједињених нација пришла на други, универзалнији начин. У посљедњој деценији проблем заштите мањина је постао веома актуелан у раду неких органа УН, посебно Економско-социјалног савјета, односно Комисије за права човјека. Ваља напоменути да је овај проблем присутан у различитом виду и у раду других међународних форума, политичког или научног карактера, што све указује да му међународно право мора поклонити изузетну пажњу.

2. Историја заштите мањина у међународном праву показује да се у почетку, тј. још у 16. вијеку, закључују уговори међу државама ради заштите оних мањинских својстава која су била највише угрожена. Касније ће бити заштићена сва основна својства мањине која иначе чине битне особине нације, па наравно и њеног одвојеног дијела настањеног у другој државној заједници.

Почетак заштите мањина се везује за вјерска права, односно заштиту разних религиозних група које су у оквиру једне државе по бројности биле инфериорне у односу на припаднике званичне вјере. У ствари, вјерски расцјеп (*le shisme*) у том добу подстакао је европске државе да путем уговора обезбиједи да

поједине вјерске групе могу слободно проповиједати своју вјеру, а да не буду прогањане.¹

У том периоду нијесу биле ријетке интервенције великих сила, чланица европског концерна, у корист својих вјерника. Манделштам² указује да су у току 18. вијека Русија, Велика Британија, Данска и Шведска често интервенисале у корист православља и протестаната Пољске. Кучук-кајнацирски уговор 1774. године инаугурисао је еру изоловане руске интервенције, да би већ 1830. године била замијењена заједничком интервенцијом у корист Грка од стране Француске, Велике Британије и Русије. Колективни карактер ових интервенција је потврђен и уговором у Паризу 1856. године, као и Берлинским уговором 1878. године.

Од Бечког конгреса, по Луј ле Фиру³ (Lui Le Fur), вјерска слобода је била општије заштићена, јер се више није радило о једноставној заштити од прогона, него о правима једне вјероисповијести на исти статус са религијом којој припада већина становништва дате државе, и то како у политичким правима тако и у cjелокупном јавном животу. По неким писцима, ту се зачињу једнакост и политичким правима, што ће се знатно одразити у француској и другим грађанским револуцијама које су родиле идеје о једнакости и слободи људи, и у којима ће, касније, радикална политичка мисао наћи непресушно врело за теоретска уопштавања.

Тако, на примјер, поводом питања уједињења Белгије и Холандије, у члану 8. Бечког уговора од 31. маја 1815. године (Холандија, Велика Британија, Русија, Пруска и Аустрија), прокламује се неопходност да се осигура подједнака заштита и благонаклоност свим вјерама, као и да се гарантује „приступ свих грађана ма какво било њихово вјеровање“ занимањима и јавним службама. Сличне стипулације су постојале у корист католика

¹ Између осталих треба навести: Бечки уговор 1606 (угарски краљ и принц Трансилваније) у корист протестантских мањина у Трансилванији; Вестфалски мир 1648 (Француска и Света римска империја) о заштити протестаната у Немачкој и њиховом изједначавању са католицима; Олива-уговор 1660 (Шведска, Пољска и Пруска) у корист католика на територији Ливоније која је уступљена Шведској; Уговор Nimègue 1674 (Француска и Холандија) о слободи култа католика; Париски уговор 1763 (Француска, Шпанија и Велика Британија) који обавезује Велику Британију да призна слободу култа католика на канадској територији уступљеној од Француске итд. Andre N. Mandelstam, *La protection internationale des minorités*, Recueil Serey, Paris 1931, pp 1—12; У истом смислу види: *Etude sur les droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, par F. Cacotorti, (E/CN. 4/Sub. 2/L. 582), 25 juillet 1973, pp. 6—8.

² Mandelstam, op. cit., pp. 1—7. Исти аутор је после првог свјетског рата дао и друге значајне радове о заштити мањина: *La protection internationale des Drois de l'homme*, R. C. 1931, T. 31; *Academie de Droit international*, Le Haye, pp. 129 — 231; *La protection des minorités*, R. C, Le Haye, 1923.

³ Луј Ле Фир, *Међународно јавно право* (превод) Београд, изд. Геце Кона, 1934, стр. 500.

на територијама уступљеним републици Женеви и Јевреја у Њемачкој конфедерацији. У односу на ове посљедње укавано је на нужност побољшања њиховог грађанског статуса, те им се гарантује „уживање грађанских права под условом да се потчине свим обавезама других грађана“.⁴

Почетком 19. вијека све се јасније очитује тенденција заштите националности на мултилатералном плану. У акту Бечког конгреса од 9. јуна 1815. године, у односу на Варшавско војводство, пољским грађанима се гарантују све установе које обезбјеђују њихову националност „како то буде оцијенила за потребно политика владе“ којој припадају. Дајући независност балканским државама, Берлински конгрес 1878. године их је истовремено обавезао да прихвате принцип недискриминације у односу на религију, и то како у погледу уживања грађанских и политичких права тако и приступа јавним службама, звањима и обављању разних професија.⁵

Догађаји пред први свјетски рат и у току самог рата још ће енергичније поставити проблем мањина на европском плану. Како се у литератури указује, пред први свјетски рат је било око 80 милиона припадника разних врста мањина,⁶ о којима су велике силе морале повести рачуна приликом послератног уређења свијета, посебно Европе. У току рата су путем јавних декларација и других аката (Вилсонових четрнаест тачака)⁷ давана обећања да ће се питање мањина боље ријешити на међународном плану. Сазријевало је схватање да категорију националности треба⁸ комплексно третирати у проблематици заштите мањинских права. Институције јавног мњења и организације за заштиту мањина⁹ у току рата су вршиле све јачи притисак на званичну политику да се за судбину мањина побрине послератним правним поредом и да се у међународноправним инструментима који ће услједити, а првенствено у мировним уговорима, не

⁴ Mandelstam, op. cit.

⁵ Fouques Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1922. pp. 105—106.

⁶ Луј Ле Фир, op. cit., стр. 515.

⁷ Текст 14 тачка види: Потемкин, *Историја дипломатије* (превод), изд. Архива за правне и друштвене науке, Београд 1949, Т. II, стр. 315—316.

⁸ Капоторти у свом извјештају (E.C.N. 4/Sub 2/L 582) указује да су неке државе у којима је био знатан број разних народа, већ у другој половини прошлог вијека, у својим уставима утврдиле принцип једнакости језика (Аустро-Угарска, Белгија, Швајцарска, Мађарска).

⁹ Тако, на примјер, *L'organisation control pour un paix durable у Хагу* 1915. године, у минимум-програму (тач. 2) указује да државе треба да гарантују националностима на својој територији грађанску једнакост, вјерску слободу и слободну употребу језика. Комитет јеврејских делегација је 1917. године поднио детаљан пројекат за заштиту разних националних, вјерских, етничких и језичких мањина; једна резолуција Интернационале у Берну потврђује принцип заштите националности мањине као и већине, итд. (Mandelstam, op. cit., pp. 1—7).

заобиће ово питање. Упоредо, значајно је истаћи прве декрете октобарске револуције и њене практичне кораке у односу на неруске националности, што је имало великог одјека у народним масама Европе.

3. За данашње разумијевање позитивних правних рјешења о заштити мањина важно је приказати околности и основе из којих је произашао међународноправни режим њиховог положаја између два свјетска рата и послије другог свјетског рата.

Систем заштите мањина утврђен послије првог свјетског рата заснован је на хетерогеним правним изворима. Прије свега, није се успјело да се у текст Пакта Друштва народа унесе идеја о заштити мањина. Но, ипак, међународноправни поредак није се могао оглушити о реалности свијета, посебно Европе, која је послије рата умногоме имала измијењену политичку карту. Створене су, наиме, нове државе, неке постојеће су се увећале, односно смањиле, док су средишне силе морале прихватити инфериорни положај, што се одразило и у њиховим обавезама у погледу заштите мањина.

Тако су одредбе о мањинама утврђене у: а) мировним уговорима са неким побијеђеним државама,¹⁰ б) посебним уговорима о мањинама савезничких и удружених сила са неким државама,¹¹ в) једностраним декларацијама држава пред Савјетом Друштва народа¹² и г) неколико билатералних уговора заинтересованих држава у којима се гарантују права мањина.¹³

¹⁰ Са Аустријом у Сен-Жермену (Saint Germain-en Laye) 10. X 1919, чл. 62—69; са Мађарском у Тријанону (Trianon) 4. VI 1920, чл. 54—60; са Бугарском у Нејију на Сени (Neuilly sur Seine) 27. XI 1919, чл. 49—59, са Турском у Лозани (Lausanne) 24. VII 1923, део I, одељак III, чл. 37—45) (Види: N. Ito, *La protection des minorités*, Paris 1931, p. 26).

¹¹ Уговор савезничких и удружених сила и Пољске у Версају 28. јуна 1919, који је послужно као узор за остале уговоре; са Краљевином Срба, Хрвата и Словенаца у Сен-Жермену 10. септембра 1919; са Чехословачком у Сен-Жермену 10. септембра 1919; са Румунијом у Паризу 9. децембра 1919. и са Грчком у Севру (Sevres) 10. августа 1920.

¹² Ради се о декларацијама: Албаније 2. октобра 1921, Естоније 17. септембра 1923, Финске за Аландска острва 27. јуна 1921, Летоније 7. јула 1923, Литваније 12. маја 1922.

¹³ Грчко-бугарска конвенција 27. новембра 1917. о реципрочној емиграцији; Уговор закључен у Брну (Brünn) 27. јуна 1920. између Аустрије и Чехословачке о националностима и заштити мањина, компетиран Протоколом у Карлсбаду 23. августа 1920; Уговор у Прагу између Пољске и Чехословачке 29. новембра 1920; Уговор Њемачке и Пољске о Горњој Шлезији у Женеви 15. маја 1922; Уговор Данцига и Пољске 9. новембра 1920, и 24. октобра 1921; Варшавска конвенција између Пољске, Аустрије, Финске и Летоније 17. марта 1922; Споразум Ангора 20. октобра 1922. између Француске и Турске (Mandelstam, op. cit., pp. 18—19; Ito, op. cit., pp. 26—46); Конвенција о Мемелу између савезника и Литваније 8. V 1924; Уговори Италије и Краљевине СХС у Рапалу 23. X 1923. и 27. I 1924. о Ријечи (Јован Јовановић, *Дипломатска историја*, Београд 1938, Т. I, стр. 92—98.)

Побједничке силе су се одмах, преко посебног органа (Комисије за нове државе и заштиту мањина),¹⁴ побринуле да се ова заштита правно регулише у новом европском поретку, настојећи при томе да себи не вежу руке.

На садржај права припадника мањина, као и на извјестан систем имплементације ових права, вриједно је указати, прије свега зато што је то био — за разлику од стања после другог свјетског рата — и поред свих мањкавости, један разрађени међународноправни режим, иако у пракси није довео до остварења идеала за које су се, већ одавно, залагали напредни духови, као и мањине.

Прије свега, у мировним уговорима, који су идентични, свим припадницима мањина односних држава се гарантовао исти третман као и другим грађанима. По текстовима ових уговора, они су имали подједнако право да стварају, управљају и контролишу разне друштвене и вјерске установе, као и школе и друге установе за образовање. Исто тако, они су уживали слободу употребе свог језика и вјероисповијести. Свима се гарантовала једнакост пред законом и уживање грађанских и политичких права без обзира на разлике у погледу расе, језика или вјере. Никакве рестрикције од стране државе нијесу могле бити уведене у погледу употребе језика у службеним и приватним релацијама, а у случају постојања једног званичног језика у држави, по тексту уговора, обезбјећивале су се олакшице становницима који се служе другим језиком, да би се пред судовима могли усмено или писмено њиме користити. У односу на образовање, указивало се да ће влада, градови и срезови, гдје је значајна (*considerable*) пропорција припадника другог језика, дати олакшице да би се дјечи припадника мањина у основним школама (*primaire*) настава одржавала на матерњем језику. Такође, тамо гдје се налази знатан број етничких, вјерских и језичких мањина осигураће им се правичан дио бенефиција и јавних фондова од буџета државе, општине и сл. ради образовања, вјероисповиједања итд.

У свим уговорима о мањинама биле су предвиђене гаранције. Прије свега, државе су те одредбе преузеле као обавезе од међународног значаја и оне су биле под гаранцијом Друштва народа, што је значило да не могу бити измијењене без сагласности већине чланова Савјета Друштва. У случају спора између држава потписница и једног члана Савјета, на захтјев једне стране у спору, мора се овај проблем као међународни спор изнијети пред Стални суд међународне правде, који доноси коначну одлуку.

¹⁴ Основана 1. маја 1919. године од стране Врховног савета, од представника Француске, Велике Британије, Италије, Јапана, САД, (*Mandelstam, op. cit., p. 12*).

У погледу извршења ових обавеза, мањинама је стајао на располагању одређени поступак да би могле обезбиједити поштовање својих права. Савјет Друштва народа је донио неке мјере које су државе, везане обавезама о заштити мањина, прихватиле. Чланови Савјета су могли изнијети спор пред Савјет Друштва у случају повреде мањинских права, док су мањине могле да моле за поступак уколико су им права погажена. Оне су имале право петиције. У случају спора, Савјет је прикупљао податке и, уколико је жалба у питању, није био дужан да доноси одлуку, а, ако се радило о тужби, морао је или одбити или донијети одлуку.

Цио спорни предмет је морао ићи пред Одбор тројице, који именује Савјет Друштва и који је био независан у свом раду. Одбор испитује ствар и доставља је Савјету, који доноси упутства и предлаже рјешење. Ако су му случајеви сумњиви са правног становишта, он тражи савјетодавно мишљење Сталног суда међународне правде. Држава је у том случају једини учесник спора, а мањине само преко неког члана Друштва народа који пристаје да поднесе тужбу Савјету.¹⁵

Као што се види, систем заштите мањина је, послвије првог свјетског рата, био прилично разрађен, па је чак и његова имплементација формално-правно имала добрих страна, без обзира на то што је оптерећивао обавезама само неке државе Европе.

4. У систему Уједињених нација у заштити мањина није се пошло истим методом као послвије првог свјетског рата. Наиме, у цјелокупном систему заштите човјека и људских права, по доктрини међународног права, обухваћена је на одређен начин и заштита права припадника мањина. У Повељи УН¹⁶ та су права човјека на неколико мјеста истакнута.

Ради заштите права човјека створена је Комисија за права човјека у оквиру Економско-социјалног савјета УН. У мандат ове Комисије, утврђен од Економско-социјалног савјета Резолуцијом 5 (I) од 16. фебруара 1946. године, под тач. е, укључена је и проблематика мањина. Већ на првој сједници ове Комисије, од 27. јануара до 10. фебруара 1947. године, одлучено је да се створи Поткомисија за борбу против дискриминације и заштиту мањина, која је, по слову властитог мандата, требало да проучи ове проблеме у свјетлости Универзалне декларације о правима човјека од 1948. године и да упути препоруке Комисији за права човјека о питању борбе против свих облика дискриминације права човјека и основних слобода, „као и о питању заштите разних националних, вјерских и језичких мањина“.

¹⁵ Види: Луј Ле Фир, *op. cit.*, стр. 505—506; Mandelstam, *op. cit.*, р. 190 et suiv.

¹⁶ У Преамбули Повеље УН, затим у чл. 1. алинеја 3, чл. 13, 55, 56, 62, 76, итд.

Дакле, у систему Уједињених нација, пришло се другачије питању заштите мањина него у систему Друштва народа. Људска права и слободе, погажени у току другог свјетског рата, морали су добити снажан одјек у систему УН и првим корацима ове организације, која је требало да потврди вјеру у та права, што је уосталом изражено и у основним циљевима назначеним у првим реченицама текста Повеље УН. Заправо, овај рат је и био борба за та права, против фашизма, који је човјековој личности нанио толико пагњи и понижења. У том циљу, послије другог свјетског рата, донијети су значајни инструменти, почев од Универзалне декларације о правима човјека 1948. године, Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида 1948. године, Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације од 1966. године, па до Пактова о правима човјека и низа других докумената на билатералном и регионалном плану.¹⁷

Иако у мировним уговорима послије другог свјетског рата нема изричитих одредби о заштити мањина, побијебене државе (Италија, Бугарска, Мађарска, Румунија и Финска) су, 10. фебруара 1947. године, примиле обавезу да предузму све мјере како би лицима под својом јурисдикцијом, без обзира на разлике у погледу расе, пола, језика или вјере, осигурале уживање права човјека и основних слобода, укључујући ту слободу ријечи, штампе и публикација, слободу вјероисповијести, политичког увјерења и збора. На регионалном плану сличне одредбе се налазе у европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода, потписаној у Риму 4. новембра 1950. године.

Што се пак тиче међународноправних текстова на мултилатералном плану, изричито намијењених заштити мањина, посебну пажњу привлачи члан 27. Пакта о политичким и грађанским правима од 1966. године (ступио на снагу 1976). Исто тако, послије другог свјетског рата потписано је неколико билатералних уговора који директно регулишу мањинска права. У таквим уговорима је и Југославија страна уговорница.¹⁸

Као што се види, проблем заштите мањина био је стално присутан у Уједињеним нацијама. Још 10. децембра 1948. године, Генерална скупштина је у својој Резолуцији о „судбини мањина“ указала да Уједињене нације не могу остати индиферентне према овом проблему. Али, није било могуће донијети неко униформно рјешење, пошто је у разним државама овај проблем имао различите видове. Отуда је Универзална декларација о правима човјека остала без ријечи о заштити мањина, иако су друга права човјека у њеном тексту детаљно разрађена. Важност овог проблема и његова уска повезаност са правом човјека директно је наглашена у Резолуцији Генералне скупштине 532 Б

¹⁷ Видјети преглед важних инструмената у Protection des minorités, New York, Nations Unies, 1967. pp. 11—19.

¹⁸ Vidi tekstove: op. cit., pp. 19—44.

(VI) од 1952. године, у којој се указује да борба против дискриминационих мјера и заштита мањина чине два најзначајнија аспекта рада ОУН. У Резолуцији 502 (XVI) од 3. августа 1953. године Економско-социјални савјет УН¹⁹ је препоручио да, приликом израде свих међународних уговора, свих одлука међународних органа и свих других инструмената који се односе на стварање нових држава и који трасирају нове границе између њих, државе треба да се посебно обавезу на заштиту националних мањина.

Дискусије у УН трајале су у разним органима све до 1954. године, али је проблем постао нарочито актуелан од 1971. године у Поткомисији за спречавање дискриминације и заштиту мањина. У међувремену су ступили на снагу Пактови о правима човјека (Пакт о социјалним, економским и културним правима и Пакт о грађанским и политичким правима) донијети још 1966. године.

5. У доктрини међународног права, као и у оквиру међународних форума који се баве овим проблемом, наилази се најприје на тешкоћу како одредити битне карактеристике појма мањине. Овај се проблем постављао и у Друштву народа, а постао је веома актуелан у раду Уједињених нација. Свакако, из њега произлазе и остали проблеми заштите мањина на међународном плану, а прије свега најважније питање, од ког се у свакој држави мора поћи: да ли, складно тим карактеристикама, уопште постоје мањине на њеној територији. Хетерогеност схватања овог појма представљала је први проблем са којим се сусрела Организација уједињених нација.

У уговорима послје првог свјетског рата акценат је био на етничким, вјерским и језичким атрибутима мањине,²⁰ док ће у Уједињеним нацијама расна ознака бити замијењена етничком, јер је захтјев за заштиту расних мањина одмах послје другог свјетског рата био непријатан за колонијалне силе. У Меморандуму (*Definition and classification of Minorities*)²¹ генералног секретара УН указује се да су заједнички језик, или вјера, или етничко поријекло, или било која два од ових обиљежја, битни за постојање мањине, али уз услов да она буде у бројној подређености према другој групи или групама које живе у држави.

Све до 1950. године у документима Уједињених нација је коришћен општи термин националне мањине. На трећој сједници Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина одлучено је да се израз националне мањине замијени из-

¹⁹ E/CN. 4/ Sub. 2/L. 582, pp. 44—45.

²⁰ Види: *Traité de Paix entre les Puissances alliés et associées* (Autriche, Hongrie, Bulgarie; чл. 62—69 са Аустријом; чл. 54—60 са Мађарском; чл. 49—57 са Бугарском; чл. 1—11 са Краљевином СХС), Paris 1920.

²¹ E/CN. 4/Sub. 2/85, New York 1950.

разом етничке мањине²² због тога што етничке, вјерске и језичке мањине могу постојати много прије него што постану националне.

Интересантно је указати на веома широк спектар схватања испољених на Међународном семинару УН о унапређењу и заштити људских права, националних, етничких и других мањина,²³ одржаном од 25. јуна до 8. јула 1974. године. Та схватања указују, с једне стране, на оптерећеност држава веома различитим проблемима кад се ради о заштити мањина, а, с друге, на њихову тежњу да се љубоморно сачува унутрашња надлежност у погледу утврђивања критеријума за оцјену о постојању мањина унутар државних граница, па према томе и о пожељности прихватања неких јединствених обавеза у међународном праву ради њихове заштите. Наиме, представници многих држава су настојали да путем набрајања и класификације унесу јасноћу у појам мањине. Тако су истицане разлике између „историјских“, „класичних“, „недобровољних“ мањина, чије је постојање резултат историјских прилика, као што су географска помјерања граница, трансфер природе и др., и мањина које су, како се истицало, постале путем избора (*par élection*), „добровољних“ мањина, или, пак, нових мањина, које су својом вољом напустиле земљу свог поријекла и настаниле се у другој држави, као мигранти, странци итд. Други су сматрали да раднике мигранте не треба сматрати припадницима мањина јер не стичу поданство државе гдје су привремено настањени. Према томе, не уживају национална политичка права која се дају недобровољним (*involontaires*) мањинама. С друге стране, неки су сматрали да радници мигранти представљају посебну, нову категорију мањине, једну врсту социјалне мањине.²⁴

Из наведених разматрања поставља се као важно питање: да ли је у појам мањине укључена претпоставка да њени припадници морају бити држављани државе у којој су домицилирани под условом да посједују она три или два обиљежја о којима је ријеч у Меморандуму генералног секретара УН. Својевремено, у теорији је било разних мишљења и о овом проблему. Томе су допринијели несигурно схватање Сталног суда међународне правде послије првог свјетског рата, а исто тако и преседан са Рапалским уговором од 12. новембра 1920. године,²⁵ који је дао

²² E/CN. 4 Sub. 2/L. 564, 27. јун 1972.

²³ *Séminaire sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans les minorités nationales, ethniques et autres*, Ohrid, Yougoslavie, 25. juin-8. juillet 1974, Nations Unies, New York 1974.

²⁴ Op. cit., p. 9.

²⁵ Чланом 7. овог уговора Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је признала опцију Италијанима без обавезе иселења, слободу употребе језика, вјероисповијести и друге повластице, док ће, за узврат, нека права нашим мањинама у Италији, односно на Рјецци, бити призната тек Римским уговором 27. јануара 1924. године (М. Бартош, *Међународно јавно право*, Београд 1954, књ. I, стр. 436.

основа неким писцима да посумњају у стабилност правног схватања да су припадници мањина прије свега држављани оне државе у чијим се границама налазе, и која треба да им обезбиједи мањинска права. Данас поготову ово питање може да буде актуелно и веома значајно. Ради се заправо о масовним миграционим процесима тако да у неким земљама могу бити и милиони припадника друге државе који су релативно стабилније домицилирани, али који не губе своје држављанство. Ако би они посједовали права мањине, по међународном праву, истовремено са правом на дипломатску заштиту од стране своје државе,²⁶ онда би били заиста бенефицирани у односу на држављане земље домаћина. Штавише, могло би се говорити да су ови други дискриминирани. Отуда, мислимо, није спорно да за странце треба установити други правни режим, који ће им обезбиједити другачија права, а не мањинска, што не значи да се многа од тих права не могу по свом садржају изједначити са правима која уживају припадници мањина. Проблем се већ поставио у оквиру заштите права човјека и, очигледно је, за ову категорију лица морају се тражити ургентна правна рјешења.

Као важан елемент за утврђивање карактеристика мањине, коме се придаје значај како у међународноправној литератури тако и у званичним документима, истиче се стабилност њених особина. Тако је Поткомисија за спречавање дискриминације и заштиту мањина, у једном свом документу, указала да се израз мањине односи само на непреовлађујуће групе у држави, али са „стабилним вјерским и језичким традицијама или обиљежјима“, различитим од оних које има остало становништво.²⁷ Такође је указано да ове групе желе да очувају своје особености. У основи, ова стабилност претпоставља неку сталну, релативно дуготрајнију заједничку физиономију групе, при чему су се свијест о припадништву групи и традиција групе генерацијама одржавале.

Наравно, било би илузорно настојање да се са међународноправног становишта одреде нека егзактна мјерила за утврђивање стабилности особина једне мањине и временских граница те стабилности, да би се на основи тога дошло до научног закључка да се ради о мањини у смислу међународног права, или о некој другој друштвеној групи, правно обухваћеној другим нормама међународног и интерног права. Но, свакако, теорији је олакшано да и овом елементу, у заједници са другим правно релевантним обиљежјима, прида адекватан научни значај.

У доктрини се посебно обрађала пажња бројној снази мањине као фактору њеног признања. Природно, бројна снага ма-

²⁶ Слично схватање је изнио покојни проф. Милан Марковић, који је после другог рата дао прве значајне радове у нашој литератури о проблему заштите мањине. Види: *Људска права и заштита мањина*, Југословенска ревија за међународно право, бр. 3/1958, стр. 444.

²⁷ Doc. UN. 4/358; E/CN. 4/Sub. 2/217; p. 16.

њине је често била врло утицајан чинилац, како за очување њене битности уопште, тако за одржање узајамне везе међу члановима групе, ради очувања њиховог психофизичког обиљежја и посебно међународноправног статуса. Бројна незнатност припадника мањине у држави у којој су домицилирани често је олакшавала њихову асимилацију па и потпуно ишчезавање. Будући да није постојала колективна снага која би се борила за своја права, државе су лакше могле наћи оправдање за свој став да не постоји основа за обавезе које је наметало међународно право у погледу мањина.

Наравно, и географски простор на коме су мањине лоциране, као и повезаност тог простора, има значаја за фактичку и правну позицију припадника мањина, јер је то фактор како њихове повезаности тако и могућности да матична нација испољи интересовање за њихову судбину у другој држави.

Услед тога, схватање да број припадника мањине ипак мора бити знатнији, иако „непреовлађујући“, ради очувања њиховог правног субјективитета, има оправдања. Међутим, утврђивање броја изнад ког би се једна група становника сматрала за мањину, да би се оцијенило да ли је дотична држава правно обавезна да поштује њихов међународноправни статус, није могуће прихватити данас, у савременом међународном праву. Овај проблем се у међународноправном поретку мора друкчије рјешавати. Немогуће је прихватити схватање да права мањина зависе од њихове бројности, нити се може избјећи обавеза према њима, чак и у случају незнатног броја њихових припадника. Али, наравно, поставља се питање: у ком опсегу и квалитету им та права треба обезбиједити? Било је случајева у међународним уговорима, како је то указао Луј ле Фир,²⁸ да је сразмјера припадника мањине у односу на остало становништво била релевантна чињеница за права која им треба дати, наиме „где год једна мањина по раси, језику или вери достигне једну петину у односу на број становништва, она ће имати право на заштиту“.

И у Поткомисији за спречавање дискриминације и заштиту мањина придавао се значај бројном стању мањина у датој држави. Тако су неки чланови Поткомисије сматрали да је неопходно, будући да у неким земљама постоје бројни дијалекти, успоставити нумеричке критеријуме по којима би се одредило да ли једна језичка група може да захтијева заштиту свог језика, односно дијалекта. Упоредо је било схватања да све државе имају дужност да штите карактеристике свих мањина, ма какви били њихови ефективи. Поменимо и схватање које је ишло за тим да појам мањине не треба етимолошки интерпретирати, јер има ситуација (на примјер на југу Африке) да једна група, иако бројно већа, социолошки представља мањину зато што је угњетена.²⁹

²⁸ Луј Ле Фир, *Међународно јавно право*, Београд 1934, стр. 508.

²⁹ E/CN. 4/Sub. 2/343, pp. 27—28.

У Комисији за права човјека се, ипак, сматрало, да ове групе треба да буду јасно одређене и да дуже времена постоје, те да свака група у држави не може бити овлашћена да образује своју заједницу на штету националног јединства и безбједности.³⁰

И поред све сложености проблема, Поткомисија је предложила дефиницију мањине, по којој се „смисао мањине примјењује на групе недоминантног народа које посједују и желе сачувати традиције или етничке, вјерске и језичке стабилне карактеристике, нарочито различите од осталог становништва“. У додатку ове дефиниције указано је да би било добро да ове мањине буду бројно доста значајне да би биле способне да саме сачувају своје карактеристике.³¹

По нашем мишљењу, несумњиво је да мора постојати респективан број припадника мањине да би представљали колектив заслужан пажње у држави. Не бисмо се сложили са становиштем да тај број треба да буде довољно значајан да би сама мањина могла очувати своје особености, јер у међународном праву број не треба да буде ослонац за очување права на постојање. Гаранција мора бити поштовање *bona fide* међународноправне обавезе; у противном, важило би правило да је снага броја ослонац у поштовању права, што значи да се она освајају у константној борби са сопственом државом. То најзад имплицира чињеницу да ће држава дати права мањинама само ако су оне толико снажне да се за њих изборе. Број припадника мањине треба заправо да подстицајно дјелује на очување особина мањине, на њихове везе и колективни живот, очување традиција, културе и сл., што је идеал међународног права у поштовању права човјека уопште и мањина посебно. Свједоци смо да огроман број мањина остаје без тих права уколико политички системи нијесу спремни да им признају мањинска права, па разним административним мјерама отежавају њихов положај, злоупотребљавајући установу *domaine réservé*.

О значају броја припадника мањина за остваривање њихових права слично схватање је изнијела југословенска влада у свом Меморандуму од 12. августа 1975. године, поводом „Студије о правима лица која припадају етничким, вјерским и језичким мањинама“, коју је поднио специјални извјестилац Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина. У овом документу се указује да бројна снага мањина не може имати значај за реализацију њихових права и заштите засноване на међународноправним нормама; то мишљење је, у ствари — каже се у Меморандуму — већ прихваћено у бројним документима УН и у савременом међународном праву, те и чланови најмање мањине уживају недискриминирани третман, посебно у по-

³⁰ Doc. UN. E/2447, p. 26.

³¹ E/CN. 4/Sub. 2/L. 564, 27. juin 1972.

гледу права и слобода уписаних у Декларацији о људским правима.³²

6. У међународном праву је такође актуелно питање критеријума који треба уважити да би се утврдило да ли једна особа припада одређеној мањини. На тај начин се долазило до броја припадника мањине који је, како смо видјели, био од значаја за однос државе према својим обавезама. Данас је ово питање добило на значају, јер неке државе тај број утврђују путем пописа и разних статистичких операција, настојећи да се ослободе својих обавеза уколико су резултати пописа повољни за оцјену о асимилацији. Друге државе игноришу било какве критеријуме и арбитрарно доносе одлуку о судбини мањина. Отуда су се у теорији искристалисали у основи два критеријума, субјективни и објективни, на основу којих се утврђује да ли неко лице припада мањинској групи.

При образложењу ових критеријума мора се поћи од неких општеприхваћених постулата у међународном праву. Наиме, међународно право не може толерисати сваку „природну“ асимилацију припадника мањина са народом у чијој средини живе чак и дуже времена, а поготову се не може прихватити насилна асимилација ових лица са већинским народом од стране државних власти. Ваља напоменути да се не може веома широко допустити стварање нових мањина, које би се формирале од разних социјалних групација, да би као мањине захтијевале посебна права, која би ишла на штету државног и правног јединства или националне безбједности.

За нове правне текстове, послије другог свјетског рата, о којима ће касније бити више ријечи, веома је значајно ово питање, јер ће прихватање једног или другог критеријума бити одлучујуће за оцјену да ли је држава обавезна да обезбиједи, и у ком обиму, права мањинама које се налазе у њеним границама. Проф. Капоторти у једној студији (Study on the Rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities), од 3. јула 1975. године,³³ указује на сву сложеност овог питања, анализирајући постојећу праксу на основу одговора које су државе дале на његов упитник.

Субјективни критеријум у одређивању, односно опредјељивању припадника мањина даје предност слободној вољи сваког лица да се само одлучи да ли припада или не одређеној мањини. То право на самоопредјељење је карактеристика демократског уставног поретка. Али, са пуно разлога се указује да и објективни критеријум, тј. објективне чињенице о постојању припадника мањине, морају добити свој значај. Имајући у виду

³² E/CN. 4/Sub. 2/363, 26. august 1975 (Commission on Human rights).

³³ E/CN. 4/Sub. 2/L. 627 pp. 11—14 (Chap. I. The sense of Identity of Minority groups).

разне врсте мањина, проф. Аврамов³⁴ указује: док је код религиозних мањина могуће провјерити објективно стање кроз црквене књиге, дотле је код расних мањина субјективни елемент одлучујући. С друге стране, припадност националним мањинама не мора у сваком случају „произаћи посредством предака или припадности породици“, већ исто тако може бити резултат васпитања, тј. ствар субјективног осјећања.

У спору око мањинских школа у Горњој Шлезији, Стални суд међународне правде је изразио савјетодавно мишљење да као квалитет мањине треба узети у обзир само објективне елементе: расу, језик, или вјеру, а не и манифестацију воље заинтересованих, јер „то је фактичко питање а не питање чисте воље“. Али, по мишљењу Суда, конвенцијом је одлучно забрањена свака провјера или оспоравање изјаве лица о овом питању.³⁵

С друге стране, у Декларацији XXI конференције Интерпарламентарне уније о правима и дужностима мањина, одржане у Копенхагену од 15. до 17. августа 1923. године, у члану 2, указује се да „сваки припадник једне државе има право да пред надлежним властима те државе даде одлучну изјаву о припадности већини или мањини расе, вјере или језика“. Ова изјава — каже се у Декларацији — треба да буде дата слободно, без притиска, и да не повлачи за даваоца икакве штетне посљедице.³⁶

У већ наведеном Меморандуму југословенске владе од августа 1975. године даје се опширна примједба на тзв. субјективни фактор. Указује се да овај фактор умногоме зависи од политичке атмосфере, културних и друштвених прилика у којима мањина живи и ради. Историјско искуство — каже се у Меморандуму — показује да је равнодушност чланова мањина према свом националном поријеклу, положају и правима по правилу посљедица друштвених и других околности у којима живе. Услјед тога — наводи се у овом документу — у друштвима гдје је претежно негативан став већине према мањини, чланови мањине се плаше да дају изјаве о својој националној, етничкој и културној припадности, зато што то може бити протумачено као грађанска нелојалност (*civil disloyalty*).³⁷ Зато се сматра да није пожељно приписати много значаја тези о нужности изјаве воље (*declaration of desire*), посебно у случајевима када су мањине деценијама биле подвргаване систематској асимилацији и денационализацији.

³⁴ Др Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, IV изд., Београд 1976, стр. 215—216.

³⁵ Види Charles Rousseau, *Droit international public*, Tome II, Paris 1974, p. 741; André N. Mandelstam, *op. cit.*, pp. 31—37; Интересантан приказ судске праксе види: Nathan Feinberg, *La Jurisdiction et la Jurisprudence de la Cour Permanente de Justice internationale en matière de mandats et de minorités*, Recueil des Cours 1937, I, pp. 633—702.

³⁶ Mandelstam, *op. cit.*, p. 39.

³⁷ E/CN. 4/Sub. 2/363, 26. august 1975 pp. 7—8.

Несумњиво, ако бисмо се и морали сложити са чињеницом да изражена воља о припадности или неприпадности одређеној националности или националној мањини од стране грађана треба да буде релевантна за извјесне интерне правне ситуације и мјере државе у оквиру њеног уставног поретка, ипак, у међународноправном поретку не можемо у сваком случају елементу тзв. слободне воље поклонити апсолутни значај. Мада у интерном правном поретку могу у том случају за грађане наступити разне, па и непријатне правне последице, у начелу је то унутрашња ствар државе. Међутим, када се у сврху заштите мањина у међународном праву жели овом критеријуму поклонити одређени значај, то више није у домену интерног правног поретка.

Свјесни тешкоћа око утврђивања објективног критеријума за оцјену припадности људи некој мањини, у данашњим међународним приликама трансфера народа и брзих миграционих процеса, сматрамо да се питање постојања или непостојања мањина ипак не може оставити арбитрарној оцјени државе. Корисно би било актуелизирати старе правне инструменте којима је у неким случајевима било несумњиво утврђено постојање мањина, па тиме и обавеза држава у чијим оквирима живе да заштите њихова права. Ту би, евентуално, за неке мањине могли да послуже правни инструменти послје првог свјетског рата иако се у многим својим рјешењима, посебно у погледу имплементације, данас сматрају правно превазиђеним. Мислимо, ипак, да то правно не може да их обеснажи као историјско-правне чињенице трајније вриједности, нити се може сматрати да су без икакве важности за објективну оцјену о постојању мањине. Овом елементу требало би додати све значајне чињенице које доприносе идентификацији мањине, о којима је горе било ријечи, па наравно и субјективне елементе.

7. Тема о којој расправљамо посебно нас обавезује да поклонимо пажњу најсвјежијим правним текстовима које данас доктрина међународног права цијени као најзначајнији корак у заштити мањина послје другог свјетског рата.

Послије скоро деценије од усвајања, Међународни пактови о правима човјека (Пакт о економским, социјалним и културним правима и Пакт о грађанским и политичким правима, као и Факултативни протокол уз Пакт о грађанским и политичким правима) ступили су на снагу 1976.³⁸ Самим тим они данас представљају једно позитивно право о правима човјека. Иако су у праву они писци који сматрају да је и Универзална декларација о људским правима од 1948. године у ствари обичајно право, ипак је у њеном тексту укаzano да је то „идеал коме човјечанство тежи“. То је значило да се њене идеје морају конкретно разради-

³⁸ Они су ступили на снагу три мјесеца пошто их је ратификовало 35 држава, а Факултативни протокол 10 држава (Види текстове: *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 1—3/1967, стр. 230—254.

ти како на универзалном тако и на регионалном, односно билатералном плану. Декларација је временом постала све присутнија у уводима многих међународних докумената који регулишу ову материју, као и нових устава које су државе доносиле последице њеног усвајања. Зато, и ако данас нека држава не би била правно обавезна према Пактовима о правима човјека, сматрамо да не може игнорисати обавезе по Универзалној декларацији и другим међународним инструментима, међу којима је и Повеља УН.

У вези са нашим проблемом нужно је посветити пажњу члану 27. Пакта о грађанским и политичким правима, који директно говори о заштити мањина, уз напомену, да он као интегрални дио Пакта дијели његову правну судбину, па наравно и у питању имплементације. У том члану је речено: „У државама гдје постоје етничке, вјерске или језичке мањине лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, у заједници с другим члановима своје групе, сопствени културни живот, да исповиједају сопствену вјеру или да употребавају сопствени језик“.

Анализа садржаја наведеног прописа (чл. 27) захтијева да се у кратким цртама укаже на историју ове норме. Наиме, приликом редиговања нацрта Пакта постојала су два мишљења о томе како да се установи заштита мањина. Било је предлога да се у текст Пакта укључи и заштита мањина, док су други били за посебну конвенцију о том питању. Приговори да мањине немају правне личности утицали су да се прихвати израз „припадници“ (етничких, вјерских и језичких) мањина. Државе имиграције су пазиле да се не дозволи широка могућност стварања мањина, које би могле штетно утицати на национално јединство и безбједност земље. У својој Резолуцији од 16. децембра 1966. године, Генерална скупштина УН једнодушно је прихватила пројекат Пакта, у коме је до тада чл. 27. фигурирао као члан 25.

У међународноправној теорији све се више дискутује о садржају овог члана и његовој разлици од норми које забрањују дискриминацију. Заправо, појмови заштита мањина и недискриминација су уско везани, како је некад указао Стални суд међународне правде.³⁹ Ипак, норме о заштити мањина имају другачији садржај, како је указала Поткомисија за борбу против дискриминације и заштиту мањина,⁴⁰ још на првој сјединици 1947. године. Наиме, заштита мањина захтијева једну позитивну акцију, те је члан 27, иако се не може одвојено интерпретирати од члана 2. алинеје 1. истог Пакта,⁴¹ ипак посебна норма, тј. „су-

³⁹ *Protection des minorités*, p. 1.

⁴⁰ E/CN. 4/Sub. 2.

⁴¹ У овој норми утврђује се принцип недискриминације, тј. обавеза држава да права садржана у Пакту зајамче свим појединцима на својој територији, без разлике у погледу расе, пола, језика, вјероисповијести, националног или другог поријекла, имовине, рођења и сл.

плементарна одредба“. То значи да мањине уживају иста права као и сви грађани, али ова „суплементарна“ права су услов да општа права буду доступна припадницима мањина. Отуда, ова посебна права не можемо сматрати као неку бенефицију дату мањинама. Заправо, код редактора ових Пактова преовладало је схватање да права слободног приступа јавним установама, једнакости у заузимању разних положаја у друштву, културног развитака, образовања и сл. не могу бити подједнако доступна људима који живе у неједнаким условима. Зато су припадници мањина у тежој позицији да остваре та права. На примјер, непознавање званичног језика пред судом, пред којим сваки грађанин може да тражи заштиту својих права и интереса, доводи их, без сумње, у неједнаку позицију да остваре своја права и интересе. При томе је важно истаћи да ова неједнакост у могућностима не проистиче из субјективне жеље и акције припадника мањине, већ из објективних околности. Зато, да би се они изједначили у правима и слободама, како им то гарантује правни поредак, морају им се обезбиједити једнаки услови.

Међутим, иако се доста може приговорити садржају члана 27, о чему ће касније бити више ријечи, он ипак већ данас представља опште правило или, како се то у литератури наводи, *guiding rule*, које садржи један стандард, али рекли бисмо и апел за даљу разраду на регионалном и билатералном плану.

Наравно, теорија придаје велики значај неким нормама Конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, која ја ступила на снагу 4. јануара 1969. године (Југославија је ратификовала међу првима). У овом документу постоји основ за осуду било каквих дискриминаторских поступака према припадницима одређене расе, етничког поријекла и сл. Посебно чл. 5. овог документа обавезује државе да свакоме гарантују право на једнакост пред законом, без разлике у погледу расе, националног или етничког поријекла. У том циљу су набројана у шест тачака сва људска права, садржана иначе у сваком савременом уставу.⁴²

8. Између два свјетска рата у доктрини међународног права, као и у оквиру разних међународних форума приговарало се систему заштите мањина због тога што није универзалан. Да би се схватиле основне интенције главних савезничких и удружених сила у том погледу, обично се полазило од анализе Вилсонових Париских нацрта, по којима је у вези са питањем мањина Друштво народа требало да захтијева од „свих нових држава, као услов да буду признате као независне или аутономне државе, да се обавезу да свим етничким или националним мањинама под својом влашћу дају исти третман и исту правну и фак-

⁴² Види: *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 3/1971, стр. 459.

тичку сигурност као етничкој или националној већини свог народа⁴³. Аутори Пакта Друштва народа су управо имали у виду да би, ако би у Пакт укључили одредбе о заштити мањина, оне важиле за све потписнице Пакта. Врховни савјет Конференције мира је, стварањем Комисије за нове државе и заштиту мањина, имао задатак да укључи ову заштиту у уговоре о миру са побијеђеним, а са другим државама у специјалне уговоре по типу уговора са Пољском.

Државе којима је наметнута обавеза заштите мањина сматрале су то као *diminutio capitis*, те се јавио покрет да ова обавеза буде универзална. Тако је захтјев за генерализацију заштите мањина изражен у Резолуцији VII конференције Уније удружења за Друштво народа, у Бечу 1923. године, а потекао је и са XXI конференције Интерпарламентарне уније у Кпенхагену 1923, од Института међународног права у Њујорку 1929,⁴⁴ док је Међународна дипломатска академија у Паризу 1929. године изражила жељу да Друштво народа донесе једну свјетску конвенцију о праву човјека.

Оваква ситуација је условила да Трећа скупштина Друштва народа, 21. септембра 1922. године, изгласа резолуцију у којој изражава наду да ће се државе које према Друштву народа немају никаквих обавеза „понашати, међутим, у третману својих расних, вјерских и језичких мањина бар са истим степеном правде и толеранције који се захтијева уговорима и акцијама Савјета“⁴⁵. Такво стање ствари ће трајати између два свјетска рата, наиме, остаће једностране обавезе наметнуте неким државама централне и источне Европе, што је изазивало њихово непрекидно противљење и оправдан захтјев да обавеза заштите мањина буде универзална. Генерални секретар УН је у једној студији изразио схватање да је „принцип овог система био да само извјесне државе (радило се о државама новоствореним и знатно проширеним — ГП) треба да буду подвргнуте обавезама и међународној контроли поводом питања мањина“⁴⁶. Зато писци с правом констатују да је та заштита била регионалног карактера. Таква особина овог система, са своје стране, утицала је да он нестане послије другог свјетског рата. Наравно, при томе, треба узети у обзир и друге правне разлоге, везане за престанак цјелокупног правног поретка Друштва народа. У доктрини се истиче да је овај систем заштите мањина престао да важи јер су се, поред осталог, и околности промијениле (*rebus sic stantibus*), а у доброј мјери наступиле су нове правне норме по истом пред-

⁴³ Mandelstam, op. cit., p. 7 (Други Вилсонов пројекат, односно First Paris Draft, од 10. II 1919. године).

⁴⁴ Mandelstam, op. cit., pp. 56—60.

⁴⁵ Op. cit., p. 50.

⁴⁶ E/CN. Sub. 2/L 582.

мету.⁴⁷ Други писци нијесу изричити, већ остављају могућност диференцираног прилаза овом питању.⁴⁸ Наравно, и неке мањине су својим ставом за вријеме другог свјетског рата допринијеле компромитацији овог система.⁴⁹ Слажемо се са мишљењем да је немогуће дати јединствен одговор на питање о тоталном престанку важења овог система,⁵⁰ јер престанак дјеловања процесних одредби о заштити мањина не значи аутоматски престанак њихових права. Уосталом, и нови прописи могу дерогирати старе само у ономе у чему им противрјече. У развоју права ови постулати морају бити присутни. Међутим, не би било погрешно схватање да универзализација заштите мањина, која је тражена, па, евентуално, иако врло уопштено, и постигнута послије овог рата, значи унеколико удовољавање захтјевима између два рата да обавеза заштите буде општа. С друге стране, правно је неоспорно да је послије првог свјетског рата престало важење ових норми у случајевима гдје су развојем околности нестали субјекти уговорних обавеза, или пак предмет уговора, као и норми о имплементацији посредством институција које су постојале у систему Друштва народа.

На самом почетку, Уједињене нације су пошле од претпоставке да обавеза заштите мањина мора бити општа као што су опште обавезе према правима човјека. Упркос недоречености већ прве идеје у члану 27. Пакта о грађанским и политичким правима, по коме, како смо видјели, ова обавеза *stricto sensu* припада државама „гдје постоје етничке, вјерске или језичке мањине“, ипак у овој формулацији не треба видјети понављање праксе послије првог свјетског рата, тј. ограничавање ове обавезе на неком регионалном плану. Свјесни смо чињенице да ће неке државе олако оцијенити да ли се на њих односи ова норма, али и непостојање претпоставки за примјену једне норме не може бити разлог против њеног постојања уопште. С обзиром на карактер документа у коме је ова норма интегрални дио, несумњиво је да она носи сву његову правну судбину и универзални значај.⁵¹

Свакако, ово не искључује, већ претпоставља, нужност закључивања регионалних и билатералних споразума о заштити мањина између заинтересованих држава. У сваком случају, однос тих споразума према члану 27. Пакта морао би бити такав да се стандард у члану 27. очува, да посебни споразуми разраде

⁴⁷ Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 750; М. Бартош, *Међународно јавно право*, Београд 1954, књ. I, стр. 432. а слично је схватање изнио и специјални извјестилац Капоторти — E/CN. 4/Sub. 2/L. 582, p. 43.

⁴⁸ Милан Марковић, *op. cit.*, стр. 447; Будилав Вукас, *Међународна заштита националних мањина*, Политичка мисао, бр. 1—2/1975, стр. 101—102; Бранимир Јанковић, *Међународно јавно право*, Београд 1974, стр. 207.

⁴⁹ Види: Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, IV изд., Београд 1976, стр. 217; М. Бартош, *op. cit.*; Бранимир Јанковић, *op. cit.*

⁵⁰ Будилав Вукас, *op. cit.*, 102.

⁵¹ Види: Милан Марковић, *op. cit.*, стр. 447.

његову идеју и уваже све околности у којима се проблем поставља, јер ће разне историјске, политичке, економске и друге прилике у којима живе мањине захтијевати и различите уговорне спецификације.

Овај стандард у Пакту о грађанским и политичким правима, дакле, не односи се на одређене регионе, нити зависи од воље неке државе. Његово важење није временски ограничено, нити је његово прихватање подложно каквим условима. Легислативни карактер овог прописа отвара пут веома богатој међународноправној пракси, како регионалног тако и билатералног карактера, можда баш и зато што је недоречен и што у њему има доста празнина. Ово и поред тога што смо свјесни чињенице да систем имплементације цјелокупног овог кодекса права, предвиђен Фактулативним протоколом као правно одјелитим инструментом, неће ускоро показати неке нарочите резултате. Наравно, ово претпоставља потребу да и сама ОУН донесе једну намјенску конвенцију специјално о мањинама, која би била при руци државама и која би даље пошла у разради права мањина, што би био допринос члану 27. Пакта о грађанским и политичким правима, као и цјелокупном кодексу о правима човјека.

9. Као што је наведено, велике силе су у прво вријеме наметале обавезе малим, новоствореним или проширеним државама да поштују нека вјерска или друга мањинска права. То су постављале као услов њиховог признања. Такве врсте норми историја међународних односа познаје одавно. Може се указати на више међународних докумената: одредбе Протокола Лондонске конференције од 3. фебруара 1830. године, када је Грчкој наметнута обавеза поштовања муслиманске вјероисповијести,⁵² познате одредбе Берлинског уговора 1878. године, којима се балканским државама — Србији (чл. 35), Црној Гори (чл. 27) и Румунији (чл. 44) намећу обавезе сличног карактера⁵³ и др. Заправо, у прошлости, као што је то случај и у модерном добу, усљед проширења неких држава, односно уступања територија, настојало се обезбиједити уживање националних права становништву тих територија, по националном саставу различитом од становништва државе којој се припаја.

Као и у уговорима послје првог свјетског рата, на које смо већ указали, било је једностраних обавеза одавно у историји.⁵⁴

У вријеме стварања Друштва народа прихваћена је концепција да новостворене државе морају преузети обавезе заштите мањина, које су им наметнуле удружене и савезничке силе, као услов да ступе у организовану међународну заједницу и

⁵² E/CN. 4/Sub. 2/L. 582.

⁵³ Benoit Brunswick, *Traité de Berlin*, Paris 1878, pp. 129, 140, 305, 308.

⁵⁴ Есенције тих уговора изнио је проф. Капоторти у већ цитираном извјештају — E/CN. 4/Sub. 2/L. 582.

буду признате. То је јасно изражено у пројектима предсједника Вилсона (First Paris Draft and Second Paris Draft) као и у писму Клемансоа (Clemenceau) Падеревском (Paderewski), пољском делегату, које му је упутио у име Врховног савјета (Conseil Suprême) 24. јуна 1919. године. У писму се подвлачи да је већ дуго времена у јавном праву Европе призната пракса да се, кад се једна нова држава ствара, и кад се дио територије неке државе инкорпорира у ту нову државу, од ове тражи да поштује извјесне принципе у виду међународних споразума.⁵⁵ При томе је утврђена посебна улога великих сила, на основу њиховог положаја у Савјету Друштва народа, у обезбјеђивању гаранција за извршење ових обавеза.

У теорији међународног права тог доба оживјела је била расправа о томе да ли се признање државе може повући ако она не испуни услов, наиме ако се у пракси не буде придржавала уговора. Такво оптерећење ових држава уговорима изазивало је бојазан од легализације интервенције у унутрашње послове државе. Наравно, данас би тражење таквог услова од једне државе у систему УН било бесмислица, јер да ли је једна заједница држава или није зависи од воље дотичног народа, а не од воље других држава, мада су ове релативно овлашћене да је формално признају кад хоће. Наравно, то не може да утиче на њен међународноправни субјективитет. У противном, повампирила би се стара пракса коју је, с почетка прошлог вијека, инаугурисала Света Алијанса бранећи принцип легитимитета.

Други аспект овог проблема произилазио је из непостојања реципрочних обавеза баш у вези са питањем заштите мањина. Наиме, државе са овим обавезама стално су постављале захтјев, како је већ указано, да те обавезе буду опште, јер су и неке велике силе присајединиле извјесне територије, и биле увећане, али им нијесу наметнуте сличне обавезе.⁵⁶ Дакле, иако је постојало схватање да су ови принципи у домену „јавног права Европе“, дефектност ових стипулација на уговорном плану била је у једностраности, пошто је њима била оптерећена само једна уговорна страна. У томе је истовремено била и ограниченост међународноправног субјективитета мањина.

Послије другог свјетског рата имамо разних врста међународних инструмената: једнострано примљених обавеза о заштити

⁵⁵ Mandelsam, *op. cit.*, pp. 14—15.

⁵⁶ Овдје посебно желимо истаћи чл. VII, тач. 2. Рапалског уговора од 1920. године, између Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Италије, којим се Италијанима припадницима бивше Аустро-Угарске, који по мировним уговорима прелазе у састав Краљевине СХС, поред осталог, гарантује очување права на слободу употребе свог језика, исповиједања своје вјере, са свим повластицама које из тога произилазе. Указује се да ће бити признати докторати наука и други универзитетски називи које су припадници Краљевине СХС стекли у Италији (*Збирка уговора Министарства иностраних послова Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 1920. године*).

ти мањина,⁵⁷ двостраних уговора,⁵⁸ као и вишестраних норми,⁵⁹ у којима се, иако нијесу специјално намијењене правима мањина, може наћи правни основ за њихову заштиту.

Нови поредак УН указује да се проблему реципроцитета мора друкчије приступити. Наиме, сматрамо, да строго позитивистичко гледање, које је писце доводило до песимизма у тумачењу овог права, данас у доброј мјери мора бити превазиђено. Чак, и кад бисмо ствар посматрали у ужем смислу, наиме гледајући неке уговоре у којима су реципрочно преузете обавезе од стране уговорница, поставља се питање: да ли непоштовање обавеза према праву мањина од стране једне уговорнице ослобађа сличне обавезе и другу уговорницу? Да ли, заправо, општа правила уговорног права и овдје могу бити примијењена, као што је то случај са многим другим уговорима.

Наравно, одговор на ово питање тражи нешто шире образложење. Наиме, иако је опште схватање послије другог свјетског рата да су норме о заштити мањина инкорпориране у систем опште заштите права човјека, просто речено да се систем заштите мањина који је важио између два свјетска рата растопио, а негдје је присутно и мишљење да је због компромитације тог права од стране неких мањина и ишчезао, ипак, нова основа са које полази правни поредак УН у заштити права мањина у доброј мјери охрабрује, и у тој чињеници, поред осталог, потребно је сагледати елементе прогреса ка универзализацији ових права. Још је Међународна унија удружења за Друштво народа, на свом засједању од 29. јуна до 31. јула 1926. године, изгласала резолуције о будућности националних мањина (*L'avenir des minorités nationales*) и одрицању права мањина (*Renonciation aux droits des minorités*), у којима се подсјећа на резолуцију Треће скупштине Друштва народа и, поред осталог, указује (Резолуција 4) да је „свако одрицање права мањина ништавно и да је свака директна или индиректна владина акција у циљу ових одрицања супротна међународноправном поретку и основ-

⁵⁷ Уговори: Италије и Аустрије у Паризу 5. септембра 1946. о становницима њемачке народности у провинцији Болцано и сусједних општина; о васпостављању независне и демократске Аустрије, у Бечу 1955 (чл. 7 о словеначким и хрватским мањинама); В. Британије и Сингапура у Лондону 1957; Меморандум о Кипру потписан у Лондону 19. фебруара 1959. о турској мањини; Декларација Француске и Алжира 19. марта 1962.

⁵⁸ Уговор између Пакистана и Индије у Њу Делхију 8. априла 1950; Специјални статут уз Меморандум о сагласности Југославије и Италије о СРТ, 5. октобра 1954; Декларација влада Савезне Републике Њемачке и Краљевине Данске, 29. марта 1955. и 19. априла 1955. и др.

⁵⁹ Овдје се може узети Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида 1948; о домородачком и племенском становништву у оквиру Међународне организације рада 1959; УНЕСКО-а о борби против дискриминације у области образовања, 14. децембра 1960; Европска конвенција о заштити права човјека, 4. новембра 1950; Свеопшта декларација о правима човјека 1948. и Пктови о грађанским и политичким правима и економским, социјалним и културним правима 1966. и др.

ним дужностима држава“.⁶⁰ Ове иницијативе јасно указују да се већ тада раба идеја о прерастању ових обавеза у опште право, и поред тога што наведени документи нијесу правно хијерархијски на нивоу тадашњих уговорних стипулација.

Послије другог свјетског рата ова тенденција општости обавезе још је евидентнија. Она заправо еволуира ка општој заштити мањина у оквиру заштите права човјека. Зато што нема прецизних норми уговорног карактера које обавезују шири круг држава, доктрина међународног права не прихвата вакуум на том правном пољу, већ у постојећем систему заштите права човјека, види мјесто и за заштиту мањина.

При томе ставови у преамбули Повеље УН, као и у цијелом тексту Повеље, о „вриједности људске личности“, вјери у „основна права човјека и његово људско достојанство“ и сл. претпостављају искључење сваке дискриминације међу људским бићима, на основу које би се ускратило право једнима или дала предност другима. Поред Повеље, постоје још конкретнији текстови усвојени на мултилатералном плану, који данас служе ауторима из међународног права за потврду тезе да не постоји празнина у тој правној области, као и да је право мањина изашло из љуштуре „регионалног“ права. Посебно се ваља подсјетити на чл. 5. Конвенције УНЕСКО-а о борби против дискриминације у домену образовања од 14. децембра 1960; чл. 23. Конвенције о домородачком и племенском становништву од 1957; Универзалну декларацију о правима човјека од 1948. (чл. 2, 3, 7, 15, 18, 20, 21, 22, 26, 27), на коју се позивају многи међународни документи, посебно чл. 27. Пакта о политичким и грађанским правима од 1966. године и др. Сви ови и многи други документи могу представљати општу основу за унапређење и права мањина. За теорију међународног права мислимо да је то једини пут, јер другачије се не би могло ни замислити, а да се истовремено не прихвати схватање да је цивилизација послије другог свјетског рата назадовала у односу на права човјека, међу којима су и права мањина као колективитета у државама чланицама свјетске заједнице. Ово посебно зато што је веома јасно да су баш мањине у доста случајева биле објекат варварског гажења основних права човјека од стране фашизма у прошлом рату. Зато је било нужно да се у Пакту о грађанским и политичким правима, без обзира на то што се тој формулацији може доста приговорити, *expressis verbis* укаже на оно што се назива „посебним“ правима мањина у односу на државе гдје оне постоје.

Ставови у преамбули Пакта о грађанским и политичким правима непосредно се ослањају на Повељу УН и Универзалну декларацију о правима човјека, те су у неку руку производ тих првих докумената послије рата о правима човјека. Нај-

⁶⁰ Слично схватање о општости ових права је изнијето на Међународној дипломатској академији, 8. новембра 1928. године, Mandelstam, *op. cit.*, pp. 41, 61.

зад, и Међународна конвенција о уклањању свих облика расне дискриминације, позивајући се на Повељу УН и Универзалну декларацију о правима човјека, набрајајући истовремено низ права која су у Декларацији специфицирана, у чл. 5. указује на дужности држава да забране и уклоне дискриминацију и да „гарантују право сваког на једнакост пред законом без разлике у погледу расе, боје или националног или етничког поријекла“.⁶¹

Тиме, наравно, не мислимо рећи да је то данас *lex perfectae* о праву мањина. Међународно право се стално дограђује. У многим случајевима доноси се нова правила на темељу старих докумената, или се опште норме дограђују специјалним правилима. То су рјешења која уклањају неспоразуме, а на правном терену прате стварност која је у развоју. Отуда су ова до данас прихваћена правила шира од билатералних уговора у погледу терена важења, али су и општија по свом садржају. Њих је међународноправни поредак замислио као легислативни оквир и за проблем мањина. Она не би могла зависити од услова реципроцитета нити тај услов, иначе уважен у теорији и пракси међународног уговорног права, може бити прихваћен у погледу заштите права човјека и мањина. Нови текст о заштити мањина који би евентуално усвојила свјетска заједница мора се темељити на изнијетим принципима, јер мањине у једној држави не могу бити одговорне ако се у држави њиховог поријекла газе права мањина друге државе.

У вези са правима мањина, већ давно се поставио проблем њихове лојалности према држави у којој се налазе. Сматрало се да је лојалност корелат њихових права. У литератури се указивало да је управо ту највећа празнина у уговорима после првог свјетског рата. Зато је 21. септембра 1921. године Трећа скупштина Друштва народа у резолуцији истакла да, признајући основна права мањинама да буду заштићене од Друштва народа, „инсистира на дужности лица која припадају расним, религиозним и језичким мањинама да сарађују као лојални грађани са нацијом којој сад припадају“. На ХХI конференцији Интерпарламентарне уније 1923. године (тач. III Декларације) одређеније је постављен појам лојалности: „Чињеница да припада једној религиозној или језичкој мањини не ослобађа ни у чему припадника једне државе дужности које су му наметнуте уставом и законима ове државе.“⁶² Наравно, овдје се не искључује право мањина да се у оквиру закона и устава боре за своја права. Уколико би нека група или појединци припадници мањине погазили јавни поредак државе, према њима ће се предузети исти поступак као да су припадници већине прекршили закон. Али, то не може бити основа из које држава извлачи право да ускрати мањинама право на заштиту по општем међународном праву.

⁶¹ Текст докумената о забрани дискриминације, види: *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 3/71, стр. 453—465.

⁶² Mandelstam, *op. cit.*, p. 137.

Нико, заправо, не спори чињеницу да припадници мањина имају обавезу грађанства по унутрашњем правном поретку државе чији су држављани. Али, да ли то значи да треба да прекину духовну везу са сопственом нацијом, од које су морали бити одвојени, чак и вјековима? Управо међународно право уважава оба ова факта: потребу да припадник мањине буде вјеран грађанин и могућност његовања његове генезе све док он то сам жели. Зато су мањине предоређене да буду мост пријатељства, а, ако то нијесу, него су постале јабука раздора, за то су криве државе у чијим оквирима живе. Међутим, из тога је потребно извући правни закључак: ако прихватимо да је право човјека и мањина општепризнато право, оно не може да зависи од воље држава, него им се намеће и против њихове воље. Према томе, то право не може зависити од међудржавних односа. Чак и у случају затегнутих, па и непријатељских односа између држава у којима реципрочнo постоје мањине или, ако се мањина налази само у једној држави, у случају да држава њеног поријекла нема добре односе са државом у којој живи — мањини не могу бити ускраћена права која јој гарантује објективни међународноправни поредак. Но, исто тако, морамо прихватити и чињеницу да ако је држава чије мањине живе ван њених граница овлашћена да се интересује за њихову судбину, то не значи и право да се, ради побољшања њиховог положаја, може мијешати у унутрашње послове државе у којој живе. У том погледу, на семинару УН одржаном од 25. јуна до 3. јула 1974. године у Охриду речено је „да је преокупација државе поријекла ситуацијом мањина које живе у другој држави законита и не треба да буде спречавана под изговором да је то интервенција у послове других“. Ово нарочито тамо гдје се права мањинама одричу, а обавезе потичу из неиспуњених међународних споразума или, пак, ако држава практикује политику асимилације против њихове воље. Сви ови акти, указано је на семинару УН, крше Повељу УН и општеприхваћене норме међународног права.⁶³

10. Најзад, дужни смо да укажемо на неке аспекте овог питања у односу на мањине које живе у Југославији као и југословенске мањине у другим државама. Питање је од изузетног значаја за нашу земљу јер је још последице првог свјетског рата, како се указује у историјско-дипломатској литератури, нашег живља остало ван земље у огромно броју.⁶⁴ С друге стране, у Југославији данас живи, поред матичних нација, 10,6% припадника националних мањина, 0,8% других неодређених припадника мањина и 1,9% национално неопређених Југословена.⁶⁵ По

⁶³ Séminaire, p. 26.

⁶⁴ За детаљније историјске податке о распореду наших мањина у сусједним земљама, види: Јован М. Јовановић, *Дипломатска историја нове Европе*, изд. књижара Косте Ј. Михајловића, Београд, књ II, стр. 299—315.

⁶⁵ *Nation and Nationalities of Yugoslavia*, изд. Међународне политике, 1974, pp. 19—20; у нашој уставној терминологији усвојен је назив народ-

наведеном Меморандуму југословенске владе наше мањине живе у свим сусједним државама. Њихов распоред је следећи: Хрвати живе у Аустрији, Румунији и Мађарској; Македонци у Бугарској, Грчкој и Албанији; Словенци у Аустрији, Италији и Мађарској; Срби у Мађарској и Румунији; Црногораца има у Албанији.⁶⁶

У оквиру општег права човјека и мањина, положај наших мањина је регулисан мировним уговорима 1947. године са побјеђеним државама, југословенским сусједима. Тако, на примјер, у члану 2. Уговора са Бугарском је речено: „Бугарска ће предузети све потребне мере да се обезбеди свим лицима под бугарском влашћу без разлике расе, пола, језика или вере уживање права човека и осталих слобода, подразумевајући ту и слободу речи, штампе и публикација, вероисповести, политичког уверења и збора“. Сличне су одредбе и у чл. 3. став 1. Уговора са Румунијом, члану 2. Уговора са Мађарском, као и у члану 15. Мировног уговора са Италијом.⁶⁷

Посебна права југословенских мањина у Италији су регулисана на реципрочном основу специјалним статутотом уз Меморандум о сагласности о СТТ, 5. октобра 1954. године, а биће очувана и у споразуму у Осиму који је ступио на снагу априла 1977. године. Државе уговорнице се овим споразумом обавезују да досадашњи ниво ових права очувају, о чему ће се побринути њихови национални правни системи. Исто тако, Аустрија је преузела обавезу државним уговором (чл. 6, 7. и 9) од 15. маја 1955. године да гарантује права словеначке и хрватске мањине у покрајинама Корупшке, Штајерске и Градишћа, у ком циљу су ова права детаљно разрађена, али се, на жалост, посљедњих година флагрантно крше од стране званичних аустријских власти.⁶⁸

Још од НОР-а политика према разним народима и народностима у југословенској уставној пракси добијала је радикални демократски садржај. Тај ће се садржај развијати, да би данас, кад су социјалистички амоуправни односи однијели историјску превагу, могао добити најпуније, прије свега уставноправне квалитете, а тиме ће се, наравно, и најверније испуњавати обавезе Југославије према праву човјека као и специјалне обавезе у заштити мањина.

ности, чиме се жели подвући да би у социјалистичком самоуправном друштву мањина била неадекватан термин јер би политички могао да значи и мања права него што их има већина.

⁶⁶ *Memorandum dated 12. august 1975. from the Government Yugoslavia*, E/CN. 4/Sub. 2/363, pp. 10—11.

⁶⁷ *Међународни уговори Федеративне Републике Југославије*, свеска 5, изд. Министарства иностраних послова, 1947.

⁶⁸ За текст Меморандума о сагласности о СТТ, види *ЈРМП* бр. 3/1954, стр. 155—157; за Државни уговор са Аустријом види: *Protection des minorités*, pp. 26—27; за Осимске споразуме види: *Спољнополитичку документацију*, изд. Института за међународну политику и привреду, 1974.

Нова уставна рјешења кроз неколико норми нашег Устава (8 чланова Устава СФРЈ, 14 чланова у уставима социјалистичких република и 7 чланова у уставима социјалистичких аутономних покрајина), кривичног и другог законодавства очигледно указују да је у праву мањина национални правни систем СФРЈ отишао даље од међународноправног поретка.

Имајући у виду да је за права мањина (народности) у основи најефикасније, прије свега да се она схвате као ствар уставног поретка, који обавезује све факторе у држави подједнако, нови југословенски Устав је прецизирао низ специфичних права која су производ новог друштвеног односа — самоуправљања. Управо, ослобођење човјека и рада захтијева да човјек индивидуално и у заједници са својим колективом развија такве политичке и општедруштвене односе у којима ће владајући друштвени односи обезбиједити права човјека у најпунијем смислу. Заправо, схватање нашег уставотворца је да нема слободе појединца без слободног колектива и друштва у цјелини. Историја нас је научила да Југославија, као богати мозаик народа и народности, јединство може да постигне само таквом уставном и општеполитичком концепцијом.

Наравно, у правима народности, ми смо имплиците прихватили и схватање о правној ваљаности рјешења у међународним документима послје другог свјетског рата. Они су на тај начин постали дио нашег уставног поретка, па било да су та права стипулирана у уговорном виду (Статут о мањинама) или другачије. Заправо, у начелима Устава СФРЈ је истакнуто да се Југославија залаже за поштовање „општеприхваћених норми међународног права“, што значи не само норми уговорног карактера већ и обичајних норми и општих правних начела. Наше је схватање да су несумњиво у збиру тих „општеприхваћених“ норми и остали правни извори, а не само уговори.

Но, било да се ради о уговорима или другим правним изворима, прекршај права мањина по нашем Уставу не би се могао догодити а да се истовремено не наруши наш уставни поредак у цјелини и његова основа. Ово чак и у случају кад би мањине нашег поријекла у другој држави биле лишене права на заштиту. Према томе, наш уставни поредак не прихвата услове реципроцитета у поштовању права мањина, и то свих мањина подједнако, без обзира на то колики је број њихових припадника, на ком су дијелу територије домицилиране, или пак какви су моментални политички односи између наше државе и државе њиховог поријекла.

Gavro Perazić

LES MINORITES NATIONALES DANS LE DROIT INTERNATIONAL

Résumé

La protection de certaines catégories de minorités est une question déjà connue avant l'époque du capitalisme, mais avec la naissance de la nation elle prend une importance et une signification toute particulière dans la protection des droits complets des minorités nationales. Même avant le Congrès de Vienne en 1815, et surtout au cours du siècle passé, apparaissent sur le plan bilatéral et multilatéral des contrats par lesquels est imposé à certains états l'obligation d'accorder leur protection aux minorités, tandis que les grandes puissances gardent le droit d'intervenir dans ce sens.

Entre les deux guerres mondiales, ce problème était considéré comme primordial en Europe, car seuls les états nouvellement formés et les états agrandis se soumettaient aux obligations juridiques de protéger les minorités, car ceci représentait la condition de leur reconnaissance. Ce qui provoquera la demande de généralisation de ces droits.

Dans le système de la Société des Nations, était prévu un système implicite ce qui a servi à la théorie du droit international comme argument pour s'occuper en grand du problème de la subjectivité juridique internationale des minorités.

L'Organisation des Nations Unies s'occupe de la solution de ces problèmes d'une autre façon. Avant tout est répandue l'opinion dans cette science, que le système de protection des minorités, qui était en vigueur dans la Société des Nations a disparue en même temps que l'ordre juridique de la Société des Nations. Bien que l'on puisse tirer de cet ordre quelques significations juridiques qui ont une valeur »in continuo«, l'Organisation des Nations Unies s'efforce de faire entrer dans le cadre de la protection des Droits de l'Homme, la protection des droits des minorités.

Dans beaucoup d'instruments (actes) internationaux, après la deuxième guerre mondiale à commencer par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948, jusqu'aux Pactes des Droits de l'Homme, la doctrine du droit international utilise abondamment les sources citées comme témoignage de l'existence de cette protection, dans le cadre du droit contractuel et du droit coutumier. Dans beaucoup de ces documents, on condamne toutes les formes de discrimination juridique, mais il est clair qu'on a déjà compris qu'il fallait, pour la protection des minorités établir un droit supplémentaire qui demanderait aux états d'entreprendre une action positive pour que les minorités soient effectivement dans une positions d'égalité pour utiliser leurs droits.

Cependant, l'Organisation des Nations Unies, en créant des services particuliers dans le cadre du Conseil Economique et social (Commission pour le Droit de l'Homme et Sous-Commission pour empêcher les discriminations et pour la protection des minorités) a pensé qu'il était nécessaire que ce

système se rôde. Ce qui correspond dans le Pacte sur les Droits Civiques et Politiques au but visé par ce texte, article 27. (guiding rule) et selon lequel les états signataires sont dans l'obligation générale d'assurer la protection des droits des minorités. On comprend bien que de cette façon les solutions juridiques données ne sont ni complètes ni parfaites, mais il est indispensable sur le plan bilatéral, régional et multilatéral, d'aller plus loin dans le but de perfectionner ces droits. A cette occasion, le niveau standard visé à l'article 27. en tant que règle juridique législative doit être gardé dans chacun des prochains instruments (actes) juridiques.

Dans la théorie du droit international et dans les organes de l'Organisation des Nations Unies qui s'occupent de ces questions, on a débattu largement sur la définition de la notion de minorité, de ses caractéristiques et des critères liés au but de cette définition, et par conséquent qui sont liés également aux obligations qui en découlent. Même si actuellement on ne peut parvenir à une solution unique, il est cependant relativement possible de déterminer l'existence des minorités en se basant sur les faits objectifs, subjectifs et les faits historiques généraux, en n'accordant une importance prédominante ni aux uns ni aux autres.

De la même façon, il n'est plus impossible de concevoir la protection des droits des minorités seulement sur un plan régional, ni de respecter ces droits sur une base de réciprocité, car ces règles de droit contractuel ne peuvent être appliquées complètement à ce cas, comme elles pourraient l'être dans d'autres contrats.

La pensée juridique yougoslave est intéressée particulièrement par ce problème, puisque d'une part la Yougoslavie est elle même l'union de plusieurs peuples et nationalités et d'autre part ses minorités se trouvent dans certains états voisins.

Le fait que la Yougoslavie ait des contrats bilatéraux avec certains de ces états voisins, n'a aucune influence sur le fait que les minorités des états avec lesquels il n'y a pas de tels contrats subissent un traitement discriminatoire. La protection des droits des nationalités est en Yougoslavie une obligation constituelle et juridique, et constitue une partie du système socio-politique, si bien que n'importe quelle violation des droits des nationalités constituerait une atteinte à l'ordre constitutionnel et en même temps la violation de l'essence même de la conception de l'autogestion, c'est à dire la libération de l'homme et des collectivités humaines.