

др Момир Милојевић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

НЕДИСКРИМИНАЦИЈА И ЗАШТИТА МАЊИНА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

I ЗАШТИТА МАЊИНА КАО ОБЛИК ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Човек и његова судбина су одувек били у средишту пажње науке. У основи тог интересовања је била тежња да се људска права и слобода подигну на виши степен од достигнутог. По себи се разуме да се о овим правима и слободама може говорити само ако припадају свим људским бићима без обзира на њихово порекло или нека друштвено безначајна обележја. Та идеја о једнакости у достојанству и правима је чврсто уткана не само у схватања већ и у све познате националне и међународне документе у овој области. Отуда и настанак и развој заштите мањина⁽¹⁾ показује да њен значај превазилази заштиту интереса појединаца или група и добија опште размере. У том погледу она следи ток развоја међународне заштите људских права која је почела од заштите најосновнијих људских вредности (на пр. забране ропства и трговине робљем) да би после другог светског рата постала један од основних „услова стабилности и благостања који су нужни за одржање мирних и пријатељских односа међу нацијама“, како каже члан 55. Повеље Уједињених нација. У том развоју од међународне заштите појединих група ка општој заштити најосновнијих људских права, заштита мањина представља етапу у којој поред наведених елемената заштите посебних права све више долазе до изражаја елементи опште заштите људских права. То већ показује развој после првог светског рата.

II МЕЂУНАРОДНА ЗАШТИТА МАЊИНА

Иако се у више наврата истицало да поредак створен после првог светског рата треба да почива, поред осталог, на ширем поштовању људских права, то није остварено. Не само да се међународна заштита тих права исцрпљивала у заштити мањина, него ни она није била општа. Она је била предвиђена у париском нацрту Пакта Друштва народа, али је изостављена из његовог коначног текста иако се амерички председник

(1) О томе је много писано, нарочито између два светска рата. Код нас су то питање најпотпуније обрадили И. Пржић, *Заштита мањина*, Београд 1933; — М. Марковић, *Заштита мањина у склопу међународне заштите људских права*, Београд 1956; — Е. Petrić, *Међународно право народних мањина*, Maribor 1977; — Б. Вукас, *Етничке мањине и међународни односи*, Загреб 1978.

Вудро Вилсон (*Woodrow Wilson*) залагао да она остане. Творци Друштва народа су јасно истакли да нису имали намеру да створе општи систем заштите већ изузетак, као средство за решавање проблема који би могли да настану због постојања мањина „у неким земљама или ако је било веровати да би због посебних прилика ови проблеми могли да изазову посебне тешкоће”(2). Стога је обавеза заштите мањина наметнута само неким државама: побеђеним државама уговорима о миру(3), а новим и проширеним државама посебним уговорима закљученим на основу уговора о миру(4).

Значај тих уговора није у броју држава које су их прихватиле, већ у њиховој садржини. У том погледу запажају се три врсте одредаба:

1. Уговори на првом месту садрже одредбе којима се предвиђају права на живот и слободу, као и слободу вероисповести за све грађане без разлике(5).

2. Затим следе права призната држављанима држава које су преузеле такве обавезе: једнакост пред законом и једнакост у уживању грађанских и политичких права(6).

3. Трећу групу чине права и слободе признате мањинама, које су двојачке. С једне стране реч је о општој заштити мањина у свим државама које су преузеле те обавезе. Мањинама је признато право да, под једнаким условима као и остали грађани, о свом трошку подижу, управљају и надгледају добротворне, верске и социјалне установе, школе и друге васпитне заводе, као и право да се слободно служе својим језиком и да слободно исповедају своју веру(7). С друге стране поједини уговори су садржавали посебне одредбе о неким мањинским правима, која су била заснована на начелима недискриминације(8) или реципроцитета(9).

Иако су само одредбе треће групе биле под заштитом Друштва народа(10) поједини писци истичу значај одредаба прве групе јер се оне односе на сва људска бића, укључујући странце(11). Чини нам се да би то требало да важи и за одредбе друге групе јер предвиђају једнакост држављана држава уговорница (оних које су прихватиле такве обавезе) у уживању неких основних права без дискриминације. Ово утолико пре ако се тврди да су већ уговори из XIX века(12) говорили о заштити ма-

(2) *La Société des Nations et la protection des minorités de race, de langue et de religion*, Genève 1927, pp. 16—17.

(3) Изузев Немачкој која је такву обавезу према Пољској прихватила двостраним уговором о Горњој Шлезивији (1922), и то само на 15 година па је та обавеза истекла 1937 (мада је Пољска отказала још 1934).

(4) Касније су такве обавезе морале једнострано да прихвате државе које су поднеле молбе за пријем у Друштво народа.

(5) Члан 63. Уговора с Аустријом, члан 50. Уговора с Бугарском, члан 55. Уговора с Мађарском, члан 38. Лозанског уговора с Турском, члан 3. уговора с Државом СХС, Пољском, Чехословачком, Румунијом и Грчком.

(6) Члан 66. Уговора с Аустријом, члан 53. Уговора с Бугарском, члан 58. Уговора с Мађарском, члан 39. Уговора с Турском, члан 7. Уговора с Државом СХС, Пољском, Чехословачком и Грчком, члан 8. Уговора с Румунијом.

(7) Нпр. члан 8. Уговора с Државом СХС.

(8) Нпр. члан 10, ст. 3. Уговора с Државом СХС, члан 14, ст. 2. Уговора с Грчком.

(9) Нпр. члан 38, ст. 4. Лозанског уговора (1923) с Турском.

(10) Члан 11. Уговора с Државом СХС, члан 12. уговора с Пољском и Румунијом, члан 14. Уговора с Чехословачком, члан 16. Уговора с Грчком.

(11) P. Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, deuxième partie, Paris 1925, pp. 758—759; — М. Марковић, *Људска права и заштита мањина*, „Југословенска ревија за међународно право”, 3/1958, бр. 3, стр. 443.

(12) Као што је Берлински (1878).

њина у смислу недискриминације, што је обележје опште заштите људских права(13).

На тој основи је развијано схватање да су и државе које нису преузеле изричите обавезе биле дужне да штите основна права и слободе на основу општег међународног права. По овом схватању уговори не стварају никакве нове норме већ служе само за конкретизацију постојећих општих норми. Као такве ове норме се намећу целој међународној заједници, а не само појединим државама(14). Ма колико ово било у складу с тежњом ка хуманизацији односа међу људима како, у националним тако и у међународним размерама, тешко га је прихватити на основу поменутих уговора. Ако се има у виду општи став према овом питању пре би се могло рећи да они доказују супротно, да се желела наметнути обавеза само неким тачно одређеним државама(15). Ван овог система остале су многе државе с бројним мањинама (пре свих Италија). Захтев држава које су прихватиле обавезу заштите мањина да она постане општа (1922) наишао је на одбијање сталних чланова Савета Друштва народа. То се поновило и на XI и XV заседању Скупштине Друштва народа (1930, односно 1934). На XV заседању Скупштине Пољска је, 20. септембра 1934, затражила да се закључи општа конвенција о заштити мањина. Подржали су је Југославија, Холандија, Швајцарска, Турска и Ирак, али је предлог повучен када су му се супротставиле Француска, Велика Британија, Италија и Белгија. Из тога произилази да је престанком уговора нестала и заштита мањина која није произлазила из општег међународног права(16). Није нимало случајно што се заштита Друштва народа односила само на права мањина. Непостојање такве заштите у погледу општих људских права и слобода може се схватити као уступак државама незадовољним због једностране, само њима наметнуте заштите мањина. Очигледно је да се већа пажња поклањала заштити мањина која тада још није била општеприхваћена у међународном праву. Она је наилазила на оштру критику не само држава(17) него и појединих писаца који су истицали да је цео систем заснован не на једнакости, већ на неједнакости, јер су мањине и њихови припадници уживали већа права (и то међународно заштићена) него већина

(13) М. Марковић, *Људска права и заштита мањина*, стр. 442—443.

(14) J. L. Kunz, *The present status of international law of the protection of minorities*, „American Journal of International Law”, 1953. No 2. p. 285.

(15) R. Monaco, *Minorités nationales et protection internationale des droits de l'homme*, „René Cassin amicorum discipulorumque liber I, Problèmes de protection internationale des droits de l'homme”, Paris 1969, p. 177; — Ch. Rousseau, *Droit international public*, t. II, Paris 1974, p. 750.

(16) R. Monaco, *op. cit.*, p. 177.

(17) Шеф делегације Државе СХС на Конференцији мира у Паризу Никола Пашић, у писму председнику Конференције Клемансоу, од 5. новембра 1919, изразио је незадовољство због неједнакости која се уводи тиме што све државе не преузимају обавезе у погледу заштите мањина. Други вид неједнакости видео је у различитом процесноправном положају грађана јер се међународна гаранција односила само на припаднике мањина а не и на остале грађане чија су права у уговору такође наведена. Сматрао је да се тиме умањује осећање дужности мањина према држави у којој живи. Зато је тражио да се у уговору нагласи да се не стварају никакве повластице у корист мањина у односу на остале грађане и њихове дужности према држави. У свом одговору од 12. новембра 1919, које је сматрано за аутентично тумачење уговора, Клемансо је потврдио жељу да се не дају никакве повластице припадницима мањина. Међутим, ништа у уговорима није измењено а Клемансо није ни одговорио на главну примедбу која се тичала неравноправности држава.

становника који нису били заштићени од самовоље власти(18). Остало је отворено питање међународне заштите општих људских права која би имала свој правни основ у обичајном праву. Било би врло важно доказати њено постојање, јер се тврдило да посебне одредбе о заштити мањина нису потребне у погледу држава чије је законодавство довољна гаранција за поштовање опште норме(19), што би могло да подразумева да се заштита мањина изводи из већ постојеће заштите људских права и као појмовно ужа од ње намеће само државама које не познају заштиту људских права, при чему се мислило на заштиту коју гарантује унутрашње законодавство. Ову тезу је нарочито заступала италијанска дипломатија да би оправдала своје одбијање да прихвати међународне обавезе и истовремено давање појединих права мањинама унутрашњим правним актима, нарочито аустријској у Јужном Тиролу. Тај став као да је прећутно била прихватила и Југославија тражећи, у току преговора за закључење политичког уговора, да Италија да таква права и југословенским мањинама. Међутим, приликом потписивања уговора (у Београду, 25. марта 1937) Гано је предао Стојадиновићу писмо у којем се само обећава побољшање положаја припадника југословенских мањина у Италији(20). Италија наставља ову праксу и после другог светског рата. Унутрашњим прописима одређује статут мањина (нпр. аустријске у Јужном Тиролу Уставним законом од 5. јануара 1972. који, међутим, Аустрија сматра за извршавање споразума Грубер—Де Гаспери), а Осимски уговор од 10. новембра 1975. (чл. 8) као да је потврђује и у односу на Југославију(21).

Међутим, досадање познавање историје заштите људских права показује да та заштита није проистицала из обичајног права већ је предвиђана изричитим правилима, извојеваним после великих борби, без обзира да ли је реч о унутрашњем или међународном праву. Стога у овој области уговори нису имали значај кодификације већ постепеног развоја међународног права. То су показала искуства пре и за време другог светског рата, што ни у колико не мора да утиче на будући развој. Што се више удаљујемо од тога времена све више можемо с правом да говоримо о неком минималном стандарду људских права и слобода као општечовечанским вредностима заснованим како на међународним, тако

(18) Нпр. А. Н. Mandelstam, *La protection internationale des droits de l'homme*, „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye”, 1931, t. 38, pp. 129—130; — Ch. Rousseau, *Protection des minorités et reconnaissance internationale des droits de l'homme*, „Revue du droit public”, 1930, No 3, pp. 405—425; — *Droits de l'homme et droit des gens*, „René Cassin amicorum discipulorumque liber IV, Méthodologie des droits de l'homme”, Paris 1972, p. 318; — *Droit international public*, p. 759; — J. L. Kunz, *op. cit.*, pp. 282 ss. Код нас М. Новаковић, *Основи међународног јавног права*, књ. I, Београд 1936, стр. 74.

(19) С. Ђирковић, *Положај човека у међународном праву*, „Архив за правне и друштвене науке”, бр. 6/1928, стр. 473—474. На Конференцији мира у Букурешту (1913) Црна Гора, Србија и Румунија нису преузеле уговорне обавезе у погледу заштите мањина на припојеним подручјима, како су тражиле САД, већ су само изразиле спремност да становници припојених области уживају грађанске и верске слободе као сви становници. Том приликом су делегати Грчке и Румуније истицали да је излишно уношење заштите мањина у уговор јер је то начело већ „опште признато”. Конференција се задовољила тиме да се америчка нота и изражена гледишта унесу у записник. И. Пржић, *op. cit.* стр. 75—76; — М. Радојковић, *Заштита мањина у међународном праву*, „Међународна политика”, бр. 453/1969, стр. 26.

(20) Ц. Хоптнер, *Југославија у кризи 1934—1941*, Ријека 1972, стр. 108—109.

(21) Опширније Б. Вукас, *Solution définitive de la „Question de Trieste” par la conclusion des accords entre l'Italie et la Yougoslavie à Osimo (Ancona), le 10 novembre 1975*, „Annuaire français du droit international”, 1976, тт. 81—85.

и на националним правним актима, пре свега уставима(22). Тако долазимо до новог формалног извора права у овој области — општих правних начела која признају просвећени народи.

Ово добија посебан значај ако се постави питање важности међународних обавеза о заштити мањина после нестанка Друштва народа. Као што је познато Уједињене нације се појављују само као делимични сукцесор Друштва народа, а у студији о овом проблему, израђеној на захтев Економског и социјалног савета, Генерални секретар УН је стао на становиште да оне више не важе у новим околностима у којима је нестао систем Друштва народа у целини(23). Очигледно је да се судбина обавеза посматра у светлости постојања механизма контроле над њиховим спровођењем у живот. Слично поступају и неки писци, без обзира на то да ли прихватају овај став или не. Иако се тврди да је правна снага уговора о заштити мањина „данас у најмању руку веома сумњива, ако не и непостојећа“, додаје се да је Свеопшта декларација о људским правима (1948) по својој природи „далеко универзалнија насупрот ограниченом регионалном својству поменутих уговора“(24). То схватање не прихватају други писци(25). Заједничко им је да одвајају суштину уговорних обавеза од механизма контроле. Ако је укинут механизам који је гарантовао примену, сами уговори нису формално укинати па и даље делимично правно обвезују државе уговорнице(26). Ово одвајање је могуће зато што су уговори о заштити мањина садржали само начелну одредбу о надзору Друштва народа над њиховим испуњавањем(27) а Друштво је такву обавезу касније прихватало у сваком поједином случају посебним резолуцијама Савета. Отуда се може закључивати да су нестанком Друштва народа престале да важе одлуке његових органа као и уговорне одредбе које су се тичале надзора Друштва народа над њиховим поштовањем, али не и све остале одредбе о правима мањина. Оне су остале и даље у важности иако у нешто слабијем облику, као на пример, општа начела настала како из уговорног и обичајног међународног права тако и из унутрашњих правила држава. Тешко би се могло прихватити да су сва та правила прешла у обичајно право(28). Као таква ова правила превазилазе круг уговорница и обавезују све чланове међународне заједнице. На тај начин се стварају и нови међународни обичаји и општа правна начела која признају просвећени народи. Има мишљења да ова правила већ представљају *jus cogens* и делују према свима а не само према онима који прихвате поједине уговоре(29), али је сигурно да ће признавање нових права и слобода бити и даље путем уговора.

(22) Неке од њих наводи F. Capotorti, *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* (E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1), Nations Unies, New York 1979, p. 58.

(23) *Etude sur la validité juridiques des engagements relatifs aux minorités* (E/CN. 4/367 et Add. 1), Shap. XIV.

(24) М. Марковић, *Уједињене нације и проблем заштите мањина у оквиру људских права*, „Razprave in gradivo“, шт. 1/1960, стр. 96.

(25) За нека гледишта вид. П. Манговски, *Обим права и садржај заштите мањина у систему Уједињених нација*, „Razprave in gradivo“, 13—14/1981, стр. 108—109.

(26) М. Бартош, *Међународно јавно право*, књ. I, Београд 1954, стр. 334, 434.

(27) Вид. Бел. 10.

(28) Д. Вукас, *Етничке мањине и међународни односи*, стр. 79.

(29) Нпр. М. Marković, *Implementation of human rights and the domestic jurisdiction of States*, „Nobel Symposium 7, International Protection of Human Rights“, Uppsala 1968, pp. 51—52; — *Problem of the Implementation of Human Rights*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo“, 1968, Nos 1—2, 91; — D. Türk, *Осврст на међународноправно регулисање заштите мањина у Уједињеним нацијама*, „Југословенска ревија за међународно право“, бр. 1—2/1976, стр. 69—70; — П. Манговски, *op. cit.* стр. 109—110. Вид. у бел. 14.

III ЗАШТИТА СВИХ ЉУДСКИХ БИБА БЕЗ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Садашњи општи систем међународне заштите основних људских права и слобода стваран после другог светског рата има такође уговорну основу(30). Нечувени злочини, како над сопственим тако и над другим народима, несумњиво су одлучујуће утицали на промену у приступу проблему у целини. Док је раније нагласак био на заштити појединих права (а после првог светског рата на заштити мањина, уз давање извесних права свим грађанима, али без правне заштите која је била предвиђена за мањине) дотле је после другог светског рата нагласак на општој заштити људских права у чијем склопу треба да добије своје место заштита појединих права као и заштита мањина(31). Преовладало је схватање да је систем људских права и слобода гаранција права и слобода свих, па и мањина. Зато се у теорији тврди да Уједињенс нације нису изричито укинуле ранији систем заштите мањина да оне не би биле лишене сваке међународне заштите(32), већ да је он укључен у много шири општи систем заштите људских права. То се види из многобројних докумената који се у потпуности или делимично односе на људска права. У најважнијем од њих, Повељи Уједињених нација, која се с правом сматра уставом савремене међународне заједнице, на више места (на пр. у члановима 1, 13, 55, 56, 62, 76) се говори о свеопштем поштовању људских права без дискриминације због расе, пола, језика или вере, преузимајући, дакле, нека најосновнија обележја мањина, али их примењујући на све и не захтевајући постојање таквих група као услов за промену. То се исто понавља у низу докумената из области људских права у којима забрана дискриминације заузима видно место(33). Неки писци сматрају да је овакво решење изазвало кризу. Дошло је до мешања једног система релативно чврстих правила и једног знатно ширег али и лабавијег система. То је корак напред у заштити људских права али корак назад у заштити мањина. Рикардо Монако (*Riccardo Monaco*) сматра да није реч о истовременом прихватању оба система већ о прелазу с једног система на други. Природно је да је новији систем технички простији јер се налази на почетку свог развоја па се не може одмах судити да ли ће успешно заменити претходни систем, тј. заштиту мањина(34).

До истог се закључка може доћи прегледом уговора о миру закључених после другог светског рата. Док се после првог светског рата говорило о заштити мањина сада се, у складу с поменутиим новим приступом, у уговорима о миру говори о заштити људских права(35). Њима

(30) О недостацима тог метода регулисања опширније М. Милојевић, *Нова етапа међународне заштите људских права*, „Зборник Правног факултета у Загребу“, бр. 1/1977, стр. 9—10, 12—13.

(31) М. Марковић, *Заштита мањина у склопу међународне заштите људских права*, стр. 26.

(32) Чудно је да овај став заступа Р. Монасо, *op. cit.*, р. 176, који иначе тврди да је престанком уговора нестала међународна заштита мањина. Вид. бел. 16.

(33) Опширније М. Милојевић, *Људска права и расна дискриминација*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—2/1971, стр. 95—96.

(34) Р. Монасо, *op. cit.*, pp. 176—177.

(35) R. Monaco, *op. cit.*, pp. 177—178; — Ch. Rousseau, *Droit international public*, pp. 758—759.

се побеђене земље обавезују да обезбеде уживање људских права и основних слобода без дискриминације, подразумевајући слободу изражавања мишљења, слободу штампе и публикација, слободу вере, слободу мишљења и окупљања(36). Унеколико се издвајају Уговор о миру с Италијом и Државни уговор о васпостављању независне и демократске Аустрије. У првом се предвиђа да и државе које су добиле део територије(37) обезбеде на њима уживање истих права за сва лица која се на њима налазе, што подсећа на решење усвојено после првог светског рата али примењено овога пута и на победничке државе(38). Други садржи посебне одредбе о заштити југословенских мањина (чл. 7)(39).

Околност да најважнији међународни документи не говоре више о мањинама подстакла је велику распру приликом израде Свеопште декларације и међународних пактова о људским правима.

Полазећи од општег политичког приступа проблему људских права и слобода, и руковођени жељом да поставе основе општем систему њихове међународне заштите, творци Свеопште декларације о људским правима нису прихватили да у њу буде укључена одредба о мањинама иако је било таквих предлога (на пр. Југославије, Данске и СССР). По неким разлог за неуношење одредбе о заштити мањина у Декларацију није само у томе већ и у страху да заштита мањина, заснована на самоопредељењу, не подстакне екстремистичке и сепаратистичке покрете(40). У време када се тежило стабилизовању стања створеног после рата још су била жива сећања на судетску кризу. Зато се сматрало да ће припадници мањина бити најбоље заштићени начелом недискриминације (чл. 2. Свеопште декларације). Овакав приступ утицао је и на редакторе Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (1950), у чијем се члану 14. говори о недискриминацији, али се ипак помињу и националне мањине. Међутим, има гледишта да су права мањина укључена не само у члан 2. већ и у чланове 3, 7, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 26, и 27. Декларације који искључују дискриминацију. Једино су остала необухваћена посебна права мањина као што су право на оснивање културних, васпитних и друштвених установа (али не потпуно), затим право на употребу матерњег језика и јавних фондова и буџетских средстава за просветне и друге установе мањина(41). Треба истаћи да том приликом ово питање ипак није мимоиђено.

Истовремено са Свеопштом декларацијом о људским правима Генерална скупштина УН је усвојила резолуцију под насловом: *Судбина мањина*(42). У њој се истиче да Уједињене нације нису могле остати равнодушне према судбини мањина, али да је било немогуће усвојити једнообразна решења за ово сложено и осетљиво питање које има своје особености у свакој појединој држави(43). То становиште је потврђено

(36) Члан 15. Уговора с Италијом, члан 2. уговора с Бугарском и Мађарском, члан 3. Уговора с Румунијом, члан 6. Уговора с Финском, члан 6. Државног уговора с Аустријом.

(37) То су Француска (чл. 2, 6), Југославија (чл. 3, 11) и Грчка (чл. 14).

(38) Вид. бел. 5.

(39) E. Schwebel, *The Austrian State Treaty and human rights*, „International and Comparative Law Quarterly”, 1956; — М. Митић, *Обавезе Републике Аустрије из члана 7. Државног уговора*, „Међународни проблеми”, бр. 3—4/1976, стр. 85—110.

(40) R. Мопасо, *op. cit.*, р. 178.

(41) М. Марковић, *Људска права и заштита мањина*, стр. 447.

(42) Резолуција бр. 217 С (III), од 10. децембра 1948.

(43) Ово објашњење прихвата и F. Capotorti, *op. cit.*, р. 28.

каснијим резолуцијама у којима је Генерална скупштина изјављивала да борба против дискриминације и заштита мањина представљају најзначајније видове делатности Уједињених нација(44), а Економски и социјални савет је чак препоручио да се у све уговоре, одлуке међународних организација и друге акте о стварању нових држава и о повлачењу граница између држава обрати посебна пажња проблему нових мањина које би се стварале на тај начин(45). Ово је мало зачуђујуће јер подсећа на приступ после првог светског рата, утолико пре што је питање у свом општем виду остало на дневном реду Уједињених нација, посебно Комисије за људска права и Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина. С друге стране, државе данас нису спремне да прихвате став о стварању нових мањина.

То потврђују распре приликом израде уговора из области људских права, посебно пактова о људским правима. Југославија, Данска и СССР су обновили своје предлоге да се предвиде посебне одредбе о мањинама. Мишљења су била подељена. Док су се једни залагали да се у оквиру људских права обезбеди посебна заштита мањина дотле су други били против. Међу њима су нарочито гласни били представници имиграционих држава. Они су истицали да код њих не постоји проблем мањина па би уношење посебне одредбе о томе значило дискриминацију међу грађанима. То би исто тако подстицало стварање затворених група, што би шкодило јединству држава. Очитљедан је био страх од стварања нових мањина, чему се одлучно противе имиграционе државе.

Ову распу је нарочито подстакао неспретан совјетски предлог у Комисији за људска права да се, у оквиру права на самоопредељење, предвиди посебан члан којим би се мањинама гарантовала употреба језика, поседовање школа, библиотека, музеја и сличних установа(46). Зато је било умесно реаговање југословенског представника који је указао на разлику између самоопредељења и културних права(47), на шта се често своде права мањина. У ствари најисправнији је био став британског делегата који је сматрао да заштити мањина треба да буде посвећен посебан члан(48), јер самоопредељење припада свима а не само мањинама, мада је у конкретном случају могао бити посреди други разлог.

Као што обично бива, решење је нађено у компромису. Предвиђена је недискриминација као опште начело у поштовању и уживању права и слобода признатих на основу пактова(49). Поред тога у Међународни пакт о грађанским и политичким правима унет је посебан члан 27. који гласи:

„У државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, у заједници с другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену веру и обављају верске дужности, или да употребљавају свој сопствени језик”(50).

(44) Резолуција Генералне скупштине бр. 532 В (VI), од 4. фебруара 1952.

(45) Резолуција 502 F (XVI), од 3. август 1953.

(46) E/CN.4/350.

(47) E/CN.4/SR.256. То не значи порицање да се заштита мањина правно и историјски појавила као вид права на самоопредељење, о чему ће бити речи касније.

(48) E/CN.4/SR.256, p. 13.

(49) Члан 2, ст. 1. Пакта о грађанским и политичким правима, члан 2, ст. 2. Пакта о економским, социјалним и културним правима.

(50) Нав. према преводу објављеном у „Југословенској ревији за међународно право“, бр. 1—3/1967, стр. 244. За настанак и оцену вид. D. Türk, *op. cit.*, стр. 68—69, 73; — Б. Вукас, *Етничке мањине и међународни односи*, стр. 87—91.

Те идеје налазимо и у Завршном акту Конференције о безбедности и сарадњи у Европи (1975) у коме се мањине помињу три пута: у Декларацији начела којима државе треба да се руководе у међусобним односима и у одељцима о сарадњи у областима културе и образовања.

Несумњиво је најважније што се права мањина помињу у Декларацији начела, у склопу начела поштовања људских права и основних слобода где опадају по својој природи. Један став тог начела гласи:

„Државе учеснице на чијој територији постоје националне мањине поштоваће право лица која припадају овим мањинама на једнакост пред законом, пружиће им пуну могућност за стварно уживање људских права и основних слобода и штитиће, на тај начин, њихове законите интересе у тој области”(51).

У одељку о сарадњи и размени у области културе додат је став под насловом: *Националне мањине или регионалне културе* у којем се каже:

„Државе учеснице, признајући допринос који националне мањине или регионалне културе могу дати њиховој међусобној сарадњи у разним областима културе, намеравају да, када такве мањине или културе постоје на њиховој територији, олакшавају давање овог доприноса, узимајући у обзир законите интересе њихових припадника”(52).

Истоветан текст је унет на крају одељка о сарадњи и размени у области образовања(53).

Без улажења у појединости може се запазити велика сличност с Пактом о грађанским и политичким правима. С једне стране се преплићу елементи недискриминације и заштите мањина, а с друге се та заштита ограничава на државе у којима постоје мањине(54). Међутим, не сме се потцењивати чињеница да се и у овако скученим одредбама говори о доприносу мањина међународној сарадњи у областима културе и образовања. То још више важи за укључење права мањина у начела којих се државе морају придржавати, при чему она постају саставни део не само људских права него и елемент безбедности и сарадње у Европи(55). То је логично јер је већ Повеља УН признала људска права као елемент мира и безбедности, па то важи и за права мањина као њихов саставни део.

То је потврдила и Конференција европских комунистичких и радничких партија, одржана у Берлину 29. и 30. јуна 1976. Завршни документ Конференције захтева, поред осталог, спровођење у живот „од стране свих држава ставова Завршног акта Конференције у Хелсинкију који се односе на националне мањине”(56). Навели смо овај став јер су га прихватиле партије које су врло утицајне или су чак на власти у појединим државама које иначе неједнако признају права мањина.

(51) *Конференција о безбедности и сарадњи, Завршни документ*, Хелсинки 1975, стр. 20.

(52) *Ibid*, стр. 62.

(53) *Ibid*, стр. 67.

(54) За критику вид. М. Vilfan, *Co-operation in the Field of Culture and Education*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo”, Nos 1—2/1977, p. 139; — Е. Petrič, *The Helsinki Conference and the National Minorities*, „Jugoslovenska revija za međunarodno pravo”, Nos 1—2/1977, pp. 146—159.

(55) Ђ. Ninčić, *Les implications générales juridiques et historiques de la Déclaration d'Helsinki*, „Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye”, 1977, t. 154, pp. 86—87.

(56) „Пољтика”, ок. 3. јула 1976, стр. 5. О обавезности овог документа опширније М. Милојевић, *Нова етапа међународне заштите људских права*, стр. 16.

О мањинама се нешто више говори у Конвенцији о борби против дискриминације у просвети, усвојеној у оквиру Унеска (1960). У члану 2, т. б) се каже да се не сматра дискриминацијом

„стварање или задржавање, због вере или језика, одвојених система или установа за образовање по избору родитеља или законских старалаца ученика, ако је укључење у те системе или похађање тих установа добровољно и ако је образовање у складу с нормама које могу да буду прописане или одобрене од надлежних власти, посебно за образовање истог степена”(57).

На мањине се изричито односи члан 5, ст. 1, т. ц) по којем су државе сагласне

„да треба признати припадницима националних мањина право да обављају сопствене просветне делатности, подразумевајући управљање школама и, према просветној политици сваке државе, да употребљавају или изучавају свој језик, али под условом: (и) да ово право не буде коришћено на начин који спречава мањине да разумеју културу и језик целе заједнице и да учествују у њеним делатностима, и да не доводи у питање национални суверенитет; (ии) да ниво наставе у тим школама не буде нижи од општег нивоа прописаног или одобреног од надлежних власти; и (иии) да похађање тих школа буде добровољно”(58).

Овим актима треба додати Декларацију о расама и расним предрасудама коју је усвојила Општа конференција Унеска на свом XX заседању (1978) чији члан 9. говори о „друштвено и економски запостављеним групама”. Заслутом Југославије у два посебна става су издвојени мањине и радници мигранти као различите људске групе којима је потребна различита заштита.

У регионалним оквирима Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (1950) предвиђа у члану 14:

„Уживање права и слобода признатих овом конвенцијом треба да буде осигурано без икакве разлике засноване нарочито на полу, раси, боји, језику, вери, политичком или сваком другом мишљењу, националном или друштвеном пореклу, припадности националној мањини, имовном стању, рођењу или сваком другом положају”(59).

Одмах се запажа да се ова одредба знатно разликује од одредбе члана 27. Пакта о грађанским и политичким правима. Док се у Пакту припадницима мањина гарантују нека за њих најзначајнија права која се тичу културног живота, језика и вере, дотле се Европском конвенцијом гарантује већи број права и слобода. Томе треба додати разлике у погледу механизма надзора над њиховим спровођењем.

Одредбама свих до сада наведених докумената могу се ставити многе замерке. Пре свега њихова недореченост омогућава државама да избегавају стриктно извршавање обавеза. Но то је компромис који је неопходан све док се уговорним путем регулишу права човека. Приликом њиховог усвајања је преовладало схватање да проблем мањина није општи, чак ни европски, али се допушта заштита мањина где је то потребно. Зато је са захтевом о заштити мањина на Конференцији о безбедности и сарадњи у Европи Југославија била прилично усамљена.

(57) Нав. према преводу објављеном у „Југословенској ревији за међународно право”, бр. 3/1971, стр. 466.

(58) *Ibid.*, стр. 467.

(59) Нав. према преводу објављеном у „Југословенској ревији за међународно право”, бр. 2—3/1972, стр. 415.

Само захваљујући великој упорности и начину доношења одлука успело се да националне мањине добију место у Завршном акту Конференције мада разлози против уношења овакве одредбе нису убедљиви. Постојање норми о извесним односима не значи да оне треба да се примењују када и где није потребно, али непостојање такве потребе у једној средини не може да буде разлог против постојања норми које би се примењивале где је то потребно(60). Зато и члан 27. Пакта о грађанским и политичким правима и сличне одредбе треба тумачити у том смислу, а не као право државе да одређује да ли постоје мањине па је наглашавање „у земљама где постоје” сувишно јер се подразумева.

И саме Уједињене нације су свесне ових недостатака. Зато је одмах по усвајању пактова Поткомисија за спречавање дискриминације и заштиту мањина одлучила да приступи изради студије о примени начела из члана 27. Пакта о грађанским и политичким правима, с посебним освртом на положај мањина у вишенационалним заједницама(61). Иницијатива Поткомитета је прихваћена, а за израду студије је задужен члан Поткомитета, професор Франческо Капоторти (*Francesco Capotorti*). На основу више извештаја и примедба држава израдио је студију(62) у којој је, између осталог, предложио да се изради једна декларација која би садржала начела и средства за испуњавање обавеза држава из члана 27. Пакта о грађанским и политичким правима(63). Поткомисија је прихватила тај предлог и препоручила(64) Комисији за људска права да размотри ово питање а ова је, фебруара 1978, у том циљу образовала радну групу. Радна група је прихватила идеју о изради декларације а југословенска делегација је поднела нацрт(65) који је касније ревидиран(66) после примедба држава(67).

У вези с тим треба напоменути да акција Југославије није случајна. Њени делегати су у више махова предлагали да се усвоје прецизнија правила о заштити мањина, имајући посебно у виду положај наших мањина у неким суседним земљама(68). По себи се разуме да је њихов посао олакшан пошто су надлежни органи Уједињених нација прихватили предлог да се приступи изради декларације о правима мањина(69).

IV НЕДИСКРИМИНАЦИЈА И ЗАШТИТА МАЊИНА

У току расправа око уношења посебних одредаба о заштити мањина у документе који се односе на сва људска бића без икаквог разликовања, поставило се питање односа недискриминације и заштите мањина. Противници заштите мањина тврде да заштита свих људи без дискриминације обухвата и заштиту мањина, док поборници заштите ма-

(60) М. Марковић, *Људска права и заштита мањина*, стр. 447.

(61) E/CN.4/Sub.2/L.564, p. 3, par. 2.

(62) Вид. бел. 22.

(63) E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, p. 102, par. 617.

(64) Резолуцијом 5(XXX), од 31. августа 1977.

(65) E/CN.4/L.1637/Rev. 1.

(66) E/CN.4/Sub.2/L.734, од 2. јула 1980.

(67) На позиве генералног секретара УН (1978—1979) одговорило је 25 држава.

(68) Вид. нпр. говоре Милоша Милића на XXXI и XXXII заседању Генералне скупштине. *General Assembly, Official Records, Thirty-first Session, Plenary Meetings, 7th Meeting*, par. 302; — *Thirty-second Session, 14th Meeting*, par. 121—122.

(69) Опширније Б. Вукас, *Однос члана 27. Међународног нацрта о грађанским и политичким правима и Декларације о правима мањина, „Razprave in gradivo”, št. 13—14/1981*, стр. 45—51.

њина тврде да је недискриминација недовољна да заштити права која припадају мањинама. Први истичу да недискриминација обезбеђује једнакост а да заштита мањина води неједнакости. Други тврде обрнуто. На ово питање се може одговорити само анализом ових установа а никакo њиховим упрошћеним поистовећивањем с једнакошћу или неједнакошћу.

Одредбе о заштити свих људских бића без дискриминације су несумњиво плод демократског развоја друштва и имају за циљ да обезбеде уживање одређених основних људских права и слобода једнако за све, без обзира на припадност било којој посебно наведеној групи. Према Меморандуму Генералног секретара УН о главним облицима и узроцима дискриминације, циљ борбе против дискриминације је да се спречи сваки акт који би имао за последицу неједнакост(70). Очитљиво је да се ради о изједначавању свих у уживању неких основних права и слобода који припадају свима, без обзира да ли припадају већинским или мањинским групама или се пак разликују од њих. У овом случају се штите сви појединци, без обзира на обележја и припадност било каквим групама, па и мањинама(71). Притом се свима гарантују иста права без икакве спецификације (као што би, нпр., било право на сопствене школе и културне установе). Из тога се закључује да је на плану опште кодификације одбачена идеја о међународној заштити мањина. Током читавог рада на нацрту Пакта о грађанским и политичким правима провејавала је тежња да се не понови „доста несрећно искуство са заштитом мањина”(72).

Само правило о недискриминацији може различито да се тумачи — уже и шире. У ужем смислу односи се на права и слободе садржане у једном акту и служи за њихово тумачење и примену. У ширем смислу то је самостално правило. У том случају свака дискриминација представља повреду акта у којем је предвиђена недискриминација. Чин 14. Европске конвенције о правима човека је формулисао недискриминацију у ужем значењу али питање није коначно решено ни у пракси Европске комисије за људска права која није имала доследан став(73). Међутим, и ако се прихвати уже тумачење појма „недискриминација” може се закључити да је заштита припадника мањина тесно везана за заштиту која им припада као људским бићима(74). То потврђује и члан 27. Пакта о грађанским и политичким правима који припадницима мањина признаје нека права која су призната и већини становника: право исповедања вере, право на изражавање, на сопствени културни живот и образовање(75). Треба приметити да примена члана 27. Пакта није условљена применом било ког другог члана који се односи на људска права и слободе(76). Стога се може рећи да припадници мањина налазе непосредну

(70) *Formes et causes principales de la discrimination. Mémoire préparé par le Secrétaire général (E/CN.4/Sub.2/40/Rev. 1), 22 août 1949, p. 3.*

(71) У том смислу и М. Bossuyt, *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*, Bruxelles 1976, p. 3; — F. Capotorti, *op. cit.*, p. 58.

(72) R. Monaco, *op. cit.*, p. 181.

(73) За праксу вид. М. — А. Elissen, *L'„autonomie” de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence de la Commission*, „Mélanges offerts à Polys Modinos”, Paris 1968, pp. 122—145.

(74) R. Monaco, *op. cit.*, pp. 178—180.

(75) *Ibid.* стр. 181—182.

(76) *Ibid.* стр. 182.

или посредну заштиту у правилу о недискриминацији садржаном у многим конвенцијама, поготово ако су предвиђени системи надзора који треба да обезбеде њихово поштовање(77).

Ово се практично постиже доношењем две врсте прописа. С једне стране реч је о прописима који садрже опште начело недискриминације у примењивању усвојених одредаба. Другу врсту чине прописи који треба да обезбеде недискриминацију. Како се недискриминаторско понашање прописује као правило, ови посебни прописи се доносе да би се спречило супротно понашање, предвиђајући чак и санкције за случај да се крше прописи о недискриминацији, односно практикује дискриминација. Овакве забрањујуће или репресивне норме прате оне норме којима се у општем интересу прописује недискриминација у уживању веома значајних права и слобода(78). Веома често су обе врсте норми садржане у истом акту.

Сасвим је други случај са заштитом мањина којима се, поред наведених, признају још нека права која су само њима потребна уколико желе да опстану или да би се постигла једнакост. У томе многи виде посебност јер се појединим групама и њиховим припадницима признају права која се не признају другима. Међутим, неједнакост је само привидна јер се у овом случају ради о правима која други (тј. припадници већине) већ уживају, нпр. о праву на употребу језика, на неговање сопствене културе и обичаја, исповедање вере и сл. Зато у овом случају имамо посебну врсту правних норми. Они се, с једне стране, односе на посебне случајеве, а с друге стране су овлашћујуће. Њима се признају извесна права која, за разлику од претходног случаја (недискриминације), имају свој смисао у вршењу. Реч је о нормама које овлашћују на вршење неког права и које захтевају, како се каже у поменутом Меморандуму Генералног секретара УН, позитивне радње. По себи се разуме да реч „захтевају“ значи да од самих заинтересованих зависи да ли ће их користити(79), што мора да подразумева како право на неприпадање или неизјашњавање, тако и право на невршење.

Тако долазимо до познатог тврђења да се мањинама признају посебна или допунска права, што поричу они који се залажу за заштиту мањина. Ови други истичу да се тек заштитом мањина постиже равноправност или једнакост између већине и мањине. Очигледно је зазирање од наведених израза који могу да доведу до закључка да мањине имају више права него већина становника, што свакако није популарно(80). Међутим, није ствар у изразима и њих се не треба бојати ако се тачно утврди смисао и домашај заштите мањина.

Ако је једнакост идеал којем се тежи, није тешко закључити да проглашавање недискриминације много значи у том правцу, али оно само није довољно. Потребно је створити услове за постизање једнакости, а они не постоје ако се исте могућности дају стварно неједнакима. Добро је познато да се и поред проглашавања равноправности грађана даје посебна заштита извесним категоријама(81) да би им се омогућило

(77) *Ibid.*

(78) Опширније М. Bossuyt, *op. cit.*

(79) *Formes et causes principales de la discrimination*, p. 3. Зато се у наведеним документима наглашава добровољност.

(80) Тако се закључивало између два светска рата. Вид. бел. 18.

(81) Нпр. деца, женама, старим и немоћним лицима, инвалидима, сиромашнима итд

да користе права која се признају свима без разлике. С мањинама је нешто слично, што показује неколико примера. Проглашавање равноправности и недискриминације је чист формализам ако, нпр., право употребе језика значи употребу службеног а не језика којим говоре групе или појединци, или ако би се употреба тог језика дозволила у праватном општењу (што се не може забранити). Исто тако право на образовање ће бити заиста једнако само ако се омогући свима да га стичу на свом језику. То исто значи и за развијање културе (своје а не културе неког другог народа или неке друге групе), што имају у виду међународни акти које смо навели. Тако посматрано допунска заштита није супротна једнакости већ је, напротив, неопходна да би се мањине изједначиле с већином, како је то констатовао и Стални суд међународне правде(82). Стога не треба избегавати изразе као допунска или посебна заштита ако се не нађу бољи. Суштина је у тиме да и заштита мањина полази од исте идеје једнакости и њој тежи као и недискриминација. С друге стране припадници мањина могу стварно да користе права која им се признају само у срединама у којима се признају људска права свима без дискриминације(83). Отуда се и права припадника мањина из члана 27. Пакта о грђанским и политичким правима могу остваривати само у мери у којој се остварују сва права која Пакт садржи(84). Пракса је показала да у недемократским државама ни права мањина нису била поштована и поред међународних обавеза. То, с друге стране, значи да заштита мањина постаје део општег међународног права које важи за све чланове међународне заједнице, за разлику од заштите мањина после првог светског рата која никада није прелазила оквири партикуларног међународног права. Стога је веома значајно што се она појављује као део система који стварају Уједињене нације(85).

Из реченога би се могло закључити да су недискриминација и заштита мањина суштински различите, или да је разлика само у методима правног регулисања. Али бисмо више склонили овом другом гледишту. Но, без обзира које прихватили јасно је да се оне међусобно не искључују. Напротив, оне су нужно допуњују јер је свака од њих узета понаособ недовољна да обезбеди стварно уживање права и слобода у вишенационалним заједницама, а таквих је све више у данашњем свету. Сматра се да никаква међународноправна заштита човека не би могла у целини да замени заштиту мањина као посебних група(86), али би свакако поштовање посебних интереса појединаца, у оквиру свеопште заштите људских права, могло донекле да умањи значај заштите мањина, али не би могло у целости да је замени(87), посебно ако је припадницима једне мањине стало да је очувају као такву. Уосталом, историјски развој заштите мањина показује, нарочито после првог светског рата, да је и она била делимично заснована на начелу недискриминације, па

(82) *Ecoles minoritaires en Albanie, avis consultatif*, 1935, C.P.J.I., Série A/B, No 64, p. 19.

(83) У том смислу и F. Capotorti, *op. cit.*, p. 57.

(84) R. Monaco, *op. cit.*, p. 182.

(85) *Ibid.* стр. 183.

(86) *Enciklopedija Leksikografskog zavoda*, sv. 5, Zagreb 1961, стр. 45. То би се могло закључити и из Капотортијеве студије. Он наводи уставе неких земаља који предвиђају недискриминацију у уживању људских права, не улазећи у то да ли пружају или не заштиту мањинама. F. Capotorti, *op. cit.*, p. 58.

(87) В. Иблер, *Рјечник међународног јавног права*, Загреб 1972, стр. 336.

се и уговори о заштити мањина, у којима се први пут помиње реч „дискриминација“, наводе као пример делимичне забране дискриминације имајући у виду посебан положај мањине у одређеној земљи(88). На основу тога се закључује да је начело недискриминације „једно од основних начела заштите мањина које је развило међународно право већ пре оснивања Уједињених нација“(89).

Проблем је очигледно политички, а не правни. Главни разлог противника заштите мањина је страх од злоупотреба које могу да доведу до дезинтеграције једног друштва, па чак и да угрозе његов опстанак. Тај је страх постојао од почетка стварања система Друштва народа, поготово што се заштита мањина изводила из права на самоопредељење(90) чија крајња последица може да буде отцепљење. Циљ заштите мањина (очување мањине) показује да она заиста произлази из начела самоопредељења(91), односно његовог посебног вида који долази до изражаја када из разних разлога то начело не може да буде у потпуности примењено приликом разграничења држава. Отуда није изненађујуће што се проблем заштите мањина историјски појављивао управо приликом израде нових граница, најчешће после ратова. Зато и после другог светског рата Економски и социјални савет УН скреће пажњу на ово питање(92) имајући у виду процес деколонизације. Уместо права на отцепљење, које би довело у питање границе, мањинама је признавано право да, како каже један писац, „негују своју цивилизацију, вршећи све грађанске дужности према држави у којој живе“(93).

Уговори о заштити мањина после првог светског рата нису садржали обавезу лојалности мањина, иако би испуњавање свих грађанских дужности требало да се подразумева јер су дужности корелат права(94) за која се истиче да треба да буду једнака за све. Међутим, чињеница је да се припадници мањина налазе разапети између држава у којима живе и држава у којима живи већина њима сличних („матичне“ државе), нарочито ако те државе следе различиту па међусобно и непријатељску политику. Отуда су мањине посматране с подозрењем, називане „људски динамит“ и сл., што је отежавало положај не само мањини него и већини. На жалост, позната је улога неких мањина у комадању држава иако је Скупштина Друштва народа, на свом III заседању, у резолуцији од 21. септембра 1922, истакла дужност лојалности мањина према државама у којима живе. Ово уколико пре данас изгледа значајније, јер неслућени технички напредак намеће потребу веће него икад мобилизације читаве друштвене (државне) заједнице за одговор изазовима времена у којем живимо. Да би се томе одговорило, потребно је унутрашње друштвено-политичко јединство не само већинског становништва него и мањина. Зато уживање основних права мањина не сме да служи било каквом подвајању, а понајмање одвајању од државе у којој мањина живи.

(88) Нпр. М. Bossuyt, *op. cit.*, p. 3.

(89) D. Türk, *нав. дело*, стр. 64.

(90) J. L. Kunz, *op. cit.*, pp. 282 ss.

(91) Право на самоопредељење је само једно од људских права која тада нису била развијена.

(92) Вид. бел. 45.

(93) C. Bouglé, *Le principe des nationalités et les minorités nationales*, 1929, p. 87.

(94) Ch. Rousseau, *Droit international public*, p. 746; — Вид. такође Ch. De Visscher, *Unité d'Etat et revendications minoritaires*, „Revue de droit international et de législation comparée“, No. 2/1930, pp. 326—360.

Напротив, идеја о стварној равноправности и недискриминацији има свој смисао само у заједничком живљењу, интеграцији у државној заједници(95). Постојање мањина не сме да буде елемент слабости већ снаге једног друштва. Стога положај мањина највише зависи од политичких прилика, а много мање од правних правила која могу да буду и немоћна. Али када се ово питање посматра с правног становишта мора се рећи да није без значаја садржина правних правила. Отуда се и однос недискриминације и заштите мањина може сагледати само испитивањем њихове садржине.

Имајући у виду оно што смо рекли о недискриминацији можемо да закључимо да то начело не вреди само по себи већ према томе на колико се права и слобода односи, без обзира да ли је реч о унутрашњем или међународном праву. Већ на први поглед је видљиво да она највише значи у документу који садржи највећи број права и слобода и најподробније их одређује, а најмање када упућује на примену правила државе чије становнике сматрамо обесправљеним. Од тога зависи у којој мери припадници мањина могу да се користе таквим изједначавањем с већином(96). Због тога се сматра да би требало забранити примену унутрашњег права када би она водила дискриминацији(97).

Из тих се разлога припадницима мањина и поборницима њихове заштите чини најсигурнији пут изричитог признавања одређених права без обзира на положај осталих, па и већине. На овом месту морамо да поновимо стару мисао, да је велика заблуда веровати у иоле повољан положај мањина у државама у којима ни већина нема нарочити стандард права, или у којима не постоје материјални услови за стварно коришћење признатих права, у првом реду економских а затим и социјалних и културних. Ове околности могу у извесној мери да онемогуће пуно остваривање признатих права, чак и када друштвено-политички систем пружа за то повољне услове. Тек укупност тих услова омогућава пуно остваривање свих права мањина. Политика и пракса Југославије су нам најближи пример за то.

Опште је познато да је југословенски политички и правни систем одувек истицао начело равноправности свих грађана, без обзира на националну припадност, расу, језик или вероисповест и настојао да се ово начело што доследније примењују у пракси. У вишенационалној заједници другачије није могуће. У заједници равноправних нација нема „националне“ државе у класичном смислу која би штитила било коју нацију. Самоуправни систем има у виду раднике и самоуправљаче без обзира на националну припадност, стварајући могућности за њихово остваривање као целовитих људских личности. Наравно да то није сметња за неговање и развијање националних осећања и националне културе али

(95) Није нимало случајно што је у Европску конвенцију а касније и у Пакт о грађанским и политичким правима унет само један члан који помиње мањине. R. Мопасо, *op. cit.*, p. 181.

(96) То је типично дејство одредаба о изједначењу с домаћим („национални поступак“).

(97) М. Јездич, *Начело забране дискриминације према раси и међународно приватно право*, „Југословенска ревија на међународно право“, бр. 1—3/1966, стр. 59, 60, 62.

не као облика затварања у себе већ духовног богаћења(98). На остваривање ових начела у пракси пресудно може да утиче привредни чинилац. Неједнак степен развијености република, покрајина, региона или општина, осетно погађа све који у њима живе, али различит национални састав становништва доводи до објективно неједнаког положаја припадника појединих народа или народности. Стога у први план избија питање развоја. У вези с тим се појављује недоумица да ли свима пружати исте могућности, како би се могле тумачити међународне обавезе, или више помагати мање развијене, како налаже осећање правичности. Разумљиво је да се развијенији залажу за једнакост, а мање развијени траже извесне олакшице. То се огледа и у решавању питања која интересују сваког човека, као што су становање, запошљавање, образовање (нарочито због неједнаких могућности избора, уписа, стипендирања), здравствена заштита, задовољавање културних потреба. Проблем још више отежава начин финансирања одговарајућих делатности који доводи до територијалног затварања, чиме се онемогућава одржавање природних веза, укључујући кретање. Различити облици личног финансијског доприноса (школарина, партиципација у здравственој заштити) или привремене мере ограничавања путовања у иностранство (депозит) више погађају, с једне стране, оне који су заинтересовани, а с друге стране, оне сиромашније. Повећање социјалних разлика може да погорша односе између појединих народа у зависности од степена у коме се, објективно, могу наћи као повлашћени или погођени. Обрнуто, подизање општег стандарда за све ствара осећање веће сигурности и повољну политичку климу за заједничко деловање у општем интересу и подједнаку одговорност за друштвени развој.

V ЈУГОСЛОВЕНСКИ НАЦРТ ДЕКЛАРАЦИЈЕ О ПРАВИМА МАЊИНА

Отуда решење овог проблема зависи пре свега од решавања економских и социјалних проблема у свакој земљи. Међутим, не треба потценити ни политички чинилац. Несумњиво је значајно у којој се мери већина и мањина могу ослободити политичког притиска дуго таложеног међусобног неповерења. Томе свакако доприносе усвојени акти као и напори читаве међународне заједнице. Нема сумње да би у том погледу био значајан један општи документ о заштити мањина. Зато не сумњамо да ће као такав југословенски нацрт Декларације о правима националних, етничких, језичких и верских мањина(99) добити одговарајућу подршку. То не значи да ће он бити лако прихваћен и да неће претрпети измене(100). Смисао и суштина међународног договарања је у напору

(98) О томе опширније V. Givotitch, *Les minorités nationales en Yougoslavie*, „Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International", 1931, pp. 114—137; — J. Андраши, *Школе народности у јудикатури уставних судова*, „Југословенска ревија за међународно право", бр. 1—3/1974, стр. 389—395; — Lj. Stojković — M. Martić, *National Minorities in Yugoslavia*, Београд 1952; — J. Борбенић, *Положај и заштита мањина у уставном и политичком систему Југославије*, „Разправе из правног", št. 13—14/1981, стр. 163—169; — Ж. Сурчулија, *Друштвени положај народности у Југославији у светлу југословенског предлога Декларације о правима лица која припадају националним, етничким, верским и језичким мањинама*, „Разправе из правног", št. 13—14/1981, стр. 171—179.

(99) Впд. бел. 66.

(100) О раду на изради декларације опширније B. Vukas, *Projet de déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques*, „Annuaire français de droit international", 1979, pp. 281—294.

да се дође до најбољег решења. То значи да ће највеће изгледе за усвајање имати предлози који у највећој мери одражавају достигнућа и схватања савремене међународне заједнице у овој области.

Имајући то у виду изгледа да би једна декларација о заштити мањина морала да се односи на све мањине, укључујући расне, за шта су заинтересоване многе земље, нарочито из Азије и Африке. Ово под условом да се не постигне и изричито наведе сагласност да појам „етничких” мањина обухвата и расне и националне мањине. У недостатку општег појма једино преостаје да се помену све мањине(101).

По себи се разуме да се мањине морају посматрати и као саставни део становништва држава у којима живе и као њихов конститутивни елемент, чак и када државе то не признају. Захваљујући све већој покретљивости људи постојеће мањине се увећавају не само природним прираштајем већ и у мери у којој државе дају досељеницима своје држављанство а никако се не би смеле смањивати, до чега доводи политика денационализације. Досељавањем и стицањем држављанства државе пребивалишта могу да се стварају и нове мањине(102). Стога се заштита мањина мора посматрати као део општег система међународне заштите људских права и међународних односа уопште. Зато би уводни део декларације требало да истакне не само схватање да заштита и унапређивање права мањина и њихових припадника доприноси политичкој и друштвеној стабилности држава у којима они живе(103), већ и да културно стваралаштво мањине представља саставни део опште културе држава у којима мањине живе и обогаћивање културног фонда већинских народа(104). Политички и правни основ за то схватање налазимо како у Уставу Унеска тако и у одредбама Завршног акта Конференције о безбедности и сарадњи у Европи.

Према томе, декларација би требало да јасно изрази схватање о недискриминацији, односно о једнакости у уживању људских права и основних слобода без обзира на припадност већини или мањини. На тој недискриминаторској основи сви треба да имају нарочито право на образовање, запошљавање и учешће у политичком, привредном, друштвеном и културном животу. Све школе и јавне службе морају да буду доступне свима под једнаким условима.

Из слободе кретања и разних облика општења, признате овим грађанима, јасно произлази право припадника мањина на одржавање везе

(101) E. Petrić, *The Helsinki Conference and the National Minorities*, p. 155. Вид. такође I. Pržić, *La notion des minorités, contribution à l'étude juridique de la protection des minorités*, „Annuaire Yougoslave de Droit International”, 1934, pp. 177—195; — J. W. Bruegel, *Some Observations on the Terminology Regarding National Minorities*, „Human Rights Journal”, 1975, No 4, pp. 859—864; — F. Capotorti, *op. cit.*, pp. 5—16.

(102) Имиграционе земље се овоме противе, што се огледа и у њиховом ставу према појму мањине. Тако и Ц. Хамфри сматра да право на међународну заштиту имају само „историјске мањине” и да су Уједињене нације пропустиле да их заштите зато што не праве разлику између тих мањина и усељеника. J. Humphrey, *Светска револуција и људска права*, „Архив за правне и друштвене науке”, бр. 4/1968, стр. 588. О томе није постигнута сагласност ни на семинару о заштити људских права и мањина у Охриду (1974). ST/TAO/HR/49, раг. 29—36. Очигледно је мешање усељеника који су стекли држављанство нове државе и странаца који у њој привремено бораве. То је разликовање јасно у Декларацији о расама и расним предрасудама (чл. 9), усвојеној у УНЕСКУ (1978).

(103) У том смислу и Меморандум Владе СФР Југославије у вези с Нацртом студије о мањинама специјалног извештоја Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина (E/CN.4/Sub.2/L.595), стр. 12.

(104) *Ibid.* стр. 15.

са својим сународницима. То право треба посебно пажљиво регулисати у складу с опште прихваћеним начелима међународног права како би се и на овај начин допринело унапређивању свестране међународне сарадње и побољшању међународних односа уопште. Питање је врло сложено. С једне стране се мора водити рачуна о интересима безбедности држава, а с друге о привредним тешкоћама услед којих једне земље ограничавају излазак (да би се смањило изношење новца) а друге улазак странаца (да би се смањило притисак на запошљавање). Проблем је очигледно знатно шири, али има посебан утицај на права и слободе мањина, а за његово решавање потребни су повећани напори читаве међународне заједнице.

Државе појединачно могу да се потруде да максимално ублаже невоље које посебно погађају мањине. У том смислу би поједине мере ограничења требало да трају што краће. На чисто правном пољу мора се обезбедити једнако примењивање свих прописа како би друштвене обавезе сносили подједнако сви грађани. На тај начин се може бар умањити осећање посебне угрожености мањине. Стога би декларација требало да садржи и одредбу о забрани пропаганде или практиковања дискриминације и да и на тај начин допринесе заштити права мањина.

VI ЗАКЉУЧАК

Тиме ће садржина декларације одговарати савременим схватањима о положају мањина и позитивном међународном праву, што је иначе дошло до изражаја у уводном делу њеног нацрта. Не треба губити из вида да су заштита мањина и недискриминација настале у различитим друштвено-економским условима, али обе с истим циљем — постизањем равноправности. Заштита мањина је настала у доба стварања националних држава и зато је њен циљ очување извесних националних и других, за мањине значајних обележја. То је својеврсни вид отпора асимилацији. Недискриминација је резултат развоја привреде, међузависности и стварања светског тржишта на којем национална и друга припадност нема значаја. То тржиште не трпи националне и друге границе и зато се појављује као значајан чинилац интеграције друштва, чак у светским размерама. Разлика између заштите мањина и недискриминације је само у методама за постизање једнакости, при чему је сваки метод одговарао степену развоја друштва. Као такви играли су и данас играју важну улогу у животу друштва у мери у којој постоје услови који их одређују. Којим се путем креће друштво данас? То је несумњиво пут интеграције не само у привредном већ и у друштвеном погледу, што најбоље показује пример вишенационалних заједница насталих добровољним уједињавањем више народа. Питање је да ли су данас, у условима све веће покретљивости и мешања људи, уопште могуће „чисте“ националне заједнице — државе.

Заштита мањина се данас налази између две опречне тежње: стварања националних држава и процеса интеграције. Као и увек тако и данас мањине следе општи ток кретања одређен законима друштвеног развоја. То је пут интеграције, али без асимилације. Како интеграција претпоставља плурализам језика и култура, може се рећи да она није могућа без недискриминације свих у сваком погледу па и у погледу припадања мањини. Тако долазимо до тога да нема истинске интегра-

ције без постојања и заштите мањина јер је могућа само слободна интеграција. Она је немогућа без слободних и равноправних мањина и њихових припадника. Отуда појмови овако схваћене интеграције и заштите мањина нису противречни(105), већ се дијалектички допуњују и условљавају. Зато је разумљиво што припадници мањина не желе да се затварају у гето у којем би били осуђени на нестанак и да се издвајају од већине. Они се не боре за *apartheid* већ зато да без дискриминације буду укључени у сва друштвена збивања, а не само за право да одлучују о питањима која их се непосредно тичу. То значи да као равноправни грађани имају иста права и дужности, обављају јавне делатности и имају исте одговорности, што је у складу са схватањем да без права мањина, тј. права на разликовање, нема демократије. То подразумева више ствари. Пре свега реч је о општем односу већине према мањини. Формалистичка „широкогрудност“ већине према мањини може да буде не само лажна него чак и увредљиво омаловажавајућа, потцењивачка, и да код мањине изазове одговарајући отпор. А то је у очигледној супротности с начелом равноправности јер се мањини не признаје иста одговорност за опстанак и развој друштвене заједнице. У ужем значењу овај однос може да се огледа у начину доношења одлука. Ако је већинско одлучивање неопходно да би се обезбедила ефикасност и спречило ометање од стране мањине, што би значило њен вето, и одговара савременом схватању демократије, онда је исто тако у складу с демократијом да глас већине не сме да загуши глас мањине. Глас равноправних мора да има исте могућности да буде изражен и да допре до јавности. Не да би се стварала забуна већ да би свачији став био познат. У таквим условима положај мањине неће бити ни понижавајући, али ни аутоматски одлучујући. Једнака одговорност и једнако учешће у јавном животу подразумевају пуну доступност свих облика и степена образовања како то предвиђа Конвенција о борби против дискриминације у просвети и Завршни акт Конференције о безбедности и сарањи у Европи. Зато не треба да чуди ако припадници мањина похађају исте школе као припадници већине или уче њихове језике иако имају школске установе на свом језику. То је значајно не само због запошљавања већ уопште за живот у друштвеној средини у којој не желе да буду страно тело.

Ако је свет кренуо поменутиим правцем не значи да национално питање, у чијем се склопу налази заштита мањина, постаје неважно. Оно само губи ранији значај ако интеграција доноси виши правни стандард за сва људска бића(106), како за поједине етничке, националне и друге групе тако и за саме појединце. У условима у којима ће слободно моћи да се испољавају обележја која припадници мањина желе да очувају, у условима пуне националне и личне слободе и једнакости, нестаће осећање потребе за посебним правним регулисањем положаја посебних група(107) а начело недискриминације добиће своју пуну примену. А то зависи од процеса демократизације друштва уопште. У таквим условима мањине неће бити предмет спорова између држава, већ мост који спаја народе и културе, извор духовног богаћења и најчвршћи основ пријатељства, мира, сарадње и безбедности у свету.

(105) У том смислу и F. Capotorti, *op. cit.*, p. 58.

(106) М. Марковић, *Људска права и заштита мањина*, стр. 448—449.

(107) R. Monaco, *op. cit.*, p. 183.

dr Momir Milojević,
Associated profesor at the Belgrade Law School

SUMMARY

NON — DISCRIMINATION AND PROTECTION OF MINORITIES IN INTERNATIONAL LAW

The international protection of human rights encompasses all human beings without any discrimination in which context the protection of minorities finds its place. The principle of non-discrimination and the protection of minorities complement each other because each of them is insufficient for ensuring the effective realization of human rights in multinational societies. Historical development of the protection of minorities proves that this protection was partially based on the principle of non-discrimination, the word »discrimination« was for the first time used in the treaties concluded after First World War. For this reason the principle of non-discrimination is considered »one of the basic principles of the protection of minorities developed by international law before the creation of the United Nations«. Equal rights mean equal duties of all citizens toward the States in which they live. Consequently the minorities must be considered as an integral part of the population of these States and their constitutive element. In that way the protection of minorities is also a part of the system of international protection of human rights as well as of the security of each State. On the other hand the most important international documents, such as the Charter of the United Nations the Constitution of UNESCO, international covenants on human rights and the Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe recognize the protection of human rights, including the protection of minorities, as an element of international peace and security. For the achievement of this purpose the efforts of all are necessary, i.e. of the majority and of the minority. That is impossible without their equality. It involves the right to be different, because without it there is no democracy. Therefore the existence of minorities expresses the force and not the weakness of the society. It reflects the universal interdependence of the contemporary world. In the democratic society minorities are not an object of disputes but the bridge linking peoples and cultures, a source of spiritual wealth and the most firm foundation of friendship, peace, cooperation and security in the world.

Momir Milojević,
professeur de la Fakulté de droit de Belgrade

RÉSUMÉ

LA NON — DISCRIMINATION ET LA PROTECTION DES MINORITÉS EN DROIT INTERNATIONAL

La protection internationale des droits de l'homme comprend tous les êtres humains sans aucune discrimination dans le cadre de laquelle la protection des minorités trouve sa place. Le principe de non — discrimination et la protection des minorités se complètent mutuellement car chacune d'elles est insuffisante pour assurer la jouissance effective des droits de l'homme dans les sociétés multinationales. Le développement historique de la protection des minorités prouve que cette protection était basée dans une partie sur le principe de non-discrimination, le mot »discrimination« étant pour la première fois utilisé dans les traités conclus après la Première guerre mondiale. Pour cette raison le principe de non-discrimination était considéré l'un des principes fondamentaux de la protection des minorités développé par le droit international même avant la création des Nations Unies. Les droits égaux comprennent les devoirs égaux de tous

les citoyens à l'égard des Etats dans lesquels ils vivent. Par conséquent, les minorités peuvent être considérées comme une part intégrale de la population de ces Etats et leur élément constitutif. De telle façon la protection des minorités fait partie aussi bien du système de la protection internationale des droits de l'homme que de la sécurité de chaque Etat. D'autre part, les documents internationaux les plus importants, tels que la Charte des Nations Unies, la Constitution de l'U.N.E.S.C.O., les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, reconnaissent la protection des minorités comme un élément de la paix et de la sécurité internationales. Pour atteindre ce but les efforts de tous sont nécessaires, c'est-à-dire de la majorité et de la minorité. C'est impossible sans leur égalité. Cela implique le droit d'être différent car sans cela il n'y a pas de démocratie. C'est pourquoi l'existence des minorités signifie la force et non la faiblesse d'une société. Elle reflète l'interdépendance universelle du monde contemporain. Dans la société démocratique les minorités ne sont pas l'objet de disputes mais le pont liant les peuples et les cultures, la source d'enrichissement spirituel et la base la plus solide de l'amitié, de la paix, de la coopération et de la sécurité dans le monde.