

УДК : 341.234

Примљено:

04.03.2006.

Прихваћено:

03.04.2006

Оригинални научни рад

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС

NATIONAL INTEREST

Година II, vol. 2

Бр. 1/2006.

стр. 165-184

*Борис Кривокајић\**

## МАЊИНСКА ПРАВА: ИНДИВИДУАЛНА И/ИЛИ КОЛЕКТИВНА ПРАВА

### Резиме

*Рад се бави сложеним и осетљивим питањем које се своди на то да ли су мањинска права (права признања припадницима етничких мањина) по својој природи индивидуална или колективна? Другим речима да ли оно што спада у категорију мањинских права припада мањинцима као појединцима (као посебној категорији грађана односно земље) или, макар у извесној мери, припада мањинским колективитетима као таквима.*

*У истражању за одговором аутор наводи и анализира релевантне одредбе најважнијих међународних докумената, да би на крају закључио да најважнији међународноправни документи не садрже признавање колективних права мањина. У даљем тексту писац се бави односом колективних права мањина и права на самоопредељење.*

*У оквиру закључних разматрања аутор констатира да без обзира на то како их квалификује међународно право или унутрашње право неке земље, извесна права из категорије мањинских права су сама по себи колективна. Тако нпр. право на оцртанак мањине; право на очување мањинског идентитета; право на одржавање међусобних контаката; право на непосредну заступљеност у предстваничким телима и другим органима власти; право на организовање и одржавање образовних, културних и сличних институција; и др. У ред таквих права спада и право (шмо где је признао) на*

\* Научни савешник у Институту за ујоредно право (Београд) и професор Међународног јавног права на Правном факултету Универзитета Источно Сарајево.

територијалну и сваку другу аутономију. На исти начин у ред колективних права спадају и право на изразавање верских и националних празника мањине, право на истицање националних симбола и знамења, и др. Колективни карактер ових права проистиче из чињенице да се она јамче не појединцима, већ свим члановима мањине као одређене заједнице, док је њихово уживање, с друге стране, најчешће немогуће без конзаката са другим члановима групе.

Оно што, међутим, треба стално имати на уму је чињеница да колективна права не значе (не укључују) право на самоопредељење, а посебно не право на оцетиљење.

Кључне речи: Етничке мањина, људска права, колективна права, самоопредељење, аутономија

### Колективна мањинска права?

Међу многим спорним питањима која се тичу заштите етничких и других мањина, јавља се проблем да ли су призната мањинска права, како то многи тврде, индивидуалног или су, и колективног карактера. Другим речима да ли оно што спада у каталог мањинских права припада мањинцима као појединцима (као посебној категорији грађана односно земље) или, макар у извесној мери, припада мањинским колективитетима као таквима.

Ово је занимљиво нарочито због тога што савремено међународно право све више уважава и извесна колективна људска права (тзв. "људска права треће генерације" односно "права солидарности"),<sup>1</sup> па се може поставити питање није ли време да се и мањинама признају одређена колективна права.

Поменута дилема није пуког теоријског значаја. Наиме, ако се стане на становиште да има и извесних мањинских права која припадају мањинама као колективитетима, отвара се низ нових проблема, у првом реду питање ко је онда титулар таквог права (безлична мањинска заједница или неке мањинске организације и које), односно ко у случају кршења таквог права има овлашћење да у име односне мањине иступи у његову заштиту. Посебно је питање шта све спада у тако схваћена права и где су границе вршења тих права.

1 Право на мир; право на економски, социјални у културни развој; право на слободно управљање природним богатствима и ресурсима; право на заштиту средине; и др.

Као један од аргумената опонената тезе о колективним мањинским правима служи чињеница да најважнији савремени међународноправни извори и на универзалном и на регионалном плану не познају ту категорију права.

Наиме, колективна права мањина не помињу се ни у једном релевантном универзалном документу - ни у Међународном пакту о грађанским и политичким правима, ни у Декларацији УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина.

Истини за вољу, Пакт у чл. 27. говори да лица која припадају етничким, верским или језичким мањинама не могу бити лишена права да у *заједници са другим члановима своје зрује* имају свој сопствени културни живот, исповедају своју сопствену вероисповест и обављају верске дужности, или да употребавају свој сопствени језик.

На исти начин, и Декларација (чл. 3.) говори о томе да се мањинска права могу остваривати појединачно или у *заједници са другим припадницима своје зрује*. Декларација, међутим, у чл. 1/1 налаже државама да "штите егзистенцију и национални или етнички, културни, верски и језички идентитет мањина на њиховим територијама и да подстичу услове за унапређивање тог идентитета." Мада би се у овоме могао тражити некакав основ за проглашење ових обавеза држава правима мањина (дакле, колективитета), исто тако би се могло тврдити да творци Декларације нису имали намеру да признају та (колективна) права, јер да су то хтели, то би врло лако постигли простим уношењем једне недвосмислене формулације.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, која је у Европи најважнији регионални правни документ у овој материји, без обзира на свој назив (у коме се помињу само "мањине", тј. колективитети, а не и њихови припадници), у основи усваја принцип индивидуалних права мањина, који је, истина, коригован помињањем права која припадници мањина остварују појединачно или у *заједници с другима*.<sup>2</sup> Конкретно, таква је формулација из чл. 3/2 која на општи начин утврђује да припадници националних мањина могу да врше права и уживају слободе које произлазе из начела садржаних у Конвенцији, појединачно или у *заједници с другима*. И поред тога, чињеница је да Конвенција нигде не помиње изричито колективна права мањина, а да напротив, стално говори о *припадницима*

2 Овде и даље подвукао Б.К.

цима националних мањина, односно сваком припаднику националне мањине (види нпр. чл. 3/1, 4/1-2, 5, 7-11 итд.). Међутим, мора се признати да се у чл. 1 помиње "заштити националних мањина и права и слобода припадника тих мањина",<sup>3</sup> дакле поред права припадника мањина говори се и о заштити самих мањина. Ипак, и ту стоје приговори који су истакнути у вези са сличном формулацијом садржаном у Декларацији УН.

Уз то, наведене одредбе изричито говоре о правима "лица која припадају тим мањинама" (чл. 27 Пакта), односно о "припадницима" одговарајућих мањина (Декларација УН и Оквирна конвенција). Мањине као титулари било каквих права се, дакле, нигде не помињу.<sup>4</sup> Исту логику (права припадника мањина тј. појединаца, с тим да се нека од њих могу вршити у заједници односно удружено са другим таквим припадницима) следили су и неки други међународни документи, па је нпр. налазимо у последњем ставу тачке 32 Копенхашког документа КЕБС (1990),<sup>5</sup> као и чл. 3/2 Предлога додатног протокола уз

3 Та одредба заправо гласи: "Заштита националних мањина и права и слобода припадника тих мањина саставни је део међународне заштите људских права и као таква спада у област међународне сарадње."

4 У својој познатој студији Франческо Капоторти нуди три разлога за то што мањине као колективитети нису одређене као титулари мањинских права у Међународном пакту о грађанским и политичким правима. Први је историјски и састоји се у томе да су у систему заштите мањина 1919. и 1920. г. права била дата само појединцима, те да и поред тога што је касније развијена теорија о међународној личности мањина (у вези са правом на притужбу које је дато и припадницима мањинских групација и самим таквим групацијама) стоји примедба да су се релевантни споразуми и други међународни инструменти односили на индивидуална права тј. права припадника мањина. Други разлог је неопходност доследног формулисања Пакта који уређује индивидуална права, с тим да као једино колективно право утврђује право на самоопредељење, што је, међутим, потпуно друга тема од права припадника мањина. И, најзад, трећи разлог је политички. Он се огледа у чињеници да би давање мањинама права, а тиме и правног статуса, могло да допринесе порасту тензија између њих и државе, при чему би мањина као један ентитет могла да има ауторитет за заступање интереса одређене заједнице, док би држава заступала интересе целокупног становништва. Да ствар буде гора, при томе би органи ентитета могли, у настојању да очувају јединство и снагу групације, да игноришу слободу сваког појединца, припадника мањине, да бира између добровољне асимилације са већином и очувања сопствених разликовних карактеристика. Капоторти Ф.: *Права припадника етничких, верских и језичких мањина*, Београд 2001, стр. 143-144 (пар. 206-210).

5 "Припадници националних мањина могу остваривати и уживати своја права појединачно, као и у заједници са осталим припадницима своје групе" (подвукао Б. К).

Овај документ такође садржи одредбу о заштити мањина. Она гласи: "Државе учеснице ће штитити етнички, културни, језички и верски идентитет националних мањина на својој територији и створити услове за унапређење тог идентитета" (тачка 33/1).

Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода који се односи на лица која припадају националним мањинама (саставни део Препоруке Савета Европе бр. 1201/1993).<sup>6</sup>

Пошто се, на тај начин, у свим наведеним изворима јавља неки облик формулације "у заједници са другима", поставља се питање да ли је она исто што и признавање колективних права или се ради само о констатовању да су нека права таква да се могу остваривати једино у заједници (као скуп појединачних права, али не и неко ново, колективно право?).

Одговор је да то није исто, пошто се у датим примерима заправо прецизира начин уживања односних права (појединачно или у заједници са другима), а не и то коме односно право припада, ко је његов титулар. И када се врши у заједници, право остаје индивидуално. Заправо, ту се, строго узев, јавља истовремено вршење од стране одређеног круга лица истоветног индивидуалног права.

Мада можда на први поглед није уочљива, разлика постаје јасна када се замисли ситуација у којој је односно право прекршено. Ако је његов титулар појединац, он ће бити овлашћен да захтева заштиту тог свог права пред надлежним унутрашњим и међународним органима. Ако је титулар права група тј. колективитет, онда ће њени представници (изабрани органи самоуправе, делегати у парламенту и сл.) моћи да у име читаве групе захтевају предузимање одговарајућих мера. Међутим, када је реч о праву које се остварује "у заједници са другима" заштиту би, у принципу, могли захтевати било конкретни оштећени појединац, било група конкретних појединаца који су оштећени повредом права (тј. више појединаца одједном).

Уосталом, у Општем коментару Комитета за људска права бр. 23(50) поводом члана 27. Пакта (Коментар је усвојен 26.4.1994), истакнуто је (тач. 1) да Комитет сматра да се тим чланом успоставља и признаје право које се односи на *појединце* (овде и даље подвукао Б.К.), односно да се он односи на права која су *дана појединцима* (тач. 3).

На истој линији је и Коментар одредаба *Оквирне конвенције за зашћу националних мањина*, у којем је изричито утврђено (тачка 37, коментар члана 3/2): да "се признање могућности заједничког вршења ових права и слобода разликује од појма колективних права."

6 "Свако лице које припада националној мањини може остварити и уживати своја права појединачно или удружено са осталима".

Најзад, треба имати у виду да од поменутих докумената само *Пакт* и *Оквирна конвенција* имају правно обавезну снагу.

Према томе, и поред свих могућих контроверзи, могло би се закључити да најважнији вишестрани међународноправни документи не садрже признавање колективних права мањина.

Међутим, посебно у најновије време, све је више билатералних споразума и других инструмената који мање или више јасно признају колективна права мањина. Колективна права мањина се нпр. помињу у преамбули *Декларације о принципима сарадње између Републике Мађарске и Украјинске ССР у јамчењу права националних мањина* (1991).<sup>7</sup> Истовремено, све већи број двостраних међународних уговора као титуларе односних права односно предмет заштите наводи "мањине", а не "припаднике мањина". У ред таквих докумената спадају и најновији споразуми Југославије односно Србије и Црне Горе са једним бројем суседних држава.<sup>8</sup>

Када је реч о унутрашњим правним порецима, одговор на ово питање, већ по логици ствари, зависи од решења интерног законодавства сваке конкретне земље. Може се, међутим, одмах приметити да је у овом тренутку велики број држава невољан да мањинама призна колективна права, па се у том смислу у уставима и другим релевантним прописима говори о правима "припадника мањина" (дакле, појединача), а не о и правима "мањина" (колективитета). Штавише, још увек је исувише много примера да државе не признају ни пуко постојање на својој територији било каквих мањина (или само одређених мањина), у ком случају је и проблем разликовања индивидуалних и колективних мањинских права беспредметан.

Има, међутим, и земаља које својим законодавством изричито признају колективна права мањина. У ред таквих држава спадају нпр. Латвија, Мађарска, Естонија, Словенија, Србија и Црна Гора и др. Мада треба веровати да ће тим путем

7 Та одредба гласи: "Полазећи од чињенице да територију потписница насељавају националне мањине које уживају одговарајућа права, на индивидуалном и колективном нивоу, као и друга лица из њихових група...".

8 Споразум између Савезне Владе СР Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина (2002), Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарска о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској (2003), Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити српске и црногорске националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори (2004).

пре или касније поћи и друге земље, посебно када се увере да признањем колективних права мањина неће угрозити своје виталне интересе, за сада има примера сваке врсте, тако да се још увек не може рећи да у упоредном праву преовлађује признавање колективних права мањина.

Заправо, све се врти око тога шта се подразумева под садржином тих права.

### *Колективна права и право на самоопредељење*

Много тога указује да је велики број држава и даље лично резервисан у вези са признавањем колективних права мањинама. Зашто је тако?

Ствар је у томе да се у главама многих политичара, али и лидера разних мањина, питање колективних права доживљава као први корак ка захтевима за самоопредељење мањина, при чему се то повезује са могућим захтевима за територијалну аутономију на етничким принципима, што би све у крајњој линији могло да води разбијању територијалног интегритета односне државе и сецесији дела њене територије већински настањеног припадницима одређене мањине.

С тим у вези, одмах је корисно подсетити се да је право на самоопредељење једно од основних начела савременог међународног права. Оно је укључено још у Версајски уговор и друге уговоре о миру закључене после Првог светског рата, а затим потврђено низом важних универзалних и регионалних међународноправних докумената.

Тако Повеља УН у чл. чл. 1/2 прецизира да су циљеви Уједињених нација, поред осталог:

*"... развијање међу нацијама пријатељских односа заснованих на поштовању начела равноправности и самоопредељења народа и предузимање других одговарајућих мера ради учвршћивања омишћеног мира."*

На истом путу је и Декларација УН о давању независности колонијалним земљама и народима (1960), која у тачки 2 каже:

*"Сви народи имају права на самоопредељење; на основу тог права они слободно одлучују о свом политичком уређењу и слободно корачају путем свој економског, друштвеног и културног развоја."*

Занимљиво је приметити да *Међународни пакт о грађанским и политичким правима* и *Међународни пакт о еко-*

*Борис Кривокапић МАЊИНСКА ПРАВА: ИНДИВИДУАЛНА ...*  
*номским, социјалним и културним правима (оба из 1966.) у*  
свом члану 1, садрже идентичну одредбу према којој:

1. Сви народи имају право на самоопредељење. На основу тог права они слободно одређују свој политички статус и слободно обезбеђују свој економски, социјални и културни развој;
2. Да би постигли своје циљеве, сви народи могу слободно да располажу својим природним богатствима и природним изворима, без штете по обавезе које проистичу из међународне економске сарадње засноване на принципу узајамног интереса и међународног права. Један народ не може ни у ком случају да буде лишен својих сопствених средстава за живот;
3. Државе чланице овог пакта, укључујући ту и оне државе које су одговорне за управљање несамоуправним територијама и територијама под старатељством, дужне су да помажу остварење права народа на самоопредељење и да поштују ово право сходно одредбама Повеље Уједињених нација."

На универзалном плану вреди поменути и *Декларацију УН о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава* (1970.), која, поред осталог, садржи следећу одредбу:

"Принцип равноправности и самоопредељења народа: Према принципу равноправности и самоопредељења народа, принципу утврђеном Повељом, сви народи имају право да одреде политички статус, потпуно слободно и без страног мешања, и да наставе свој привредни, друштвени и културни развој, а свака држава је дужна да поштује ово право у складу са одредбама Повеље."

Најзад, међу регионалним документима вреди истаћи *Афричку повељу о људским правима и правима народа* (1981.), која у чл. 20 утврђује:

1. Сви народи имају право на постојање. Они имају неоспорно и неотуђиво право на самоопредељење. Они су слободни у одређивању сопственог политичког статуса као и у томе да следе сопствени економски и друштвени развој у складу с политиком за коју су се сами определили;
2. Колонизирани и потлачени народи имају право да се ослободе окова и доминације служећи се било којим средством које признаје међународна заједница;

3. Сви народи имају право на помоћ од стране уговорника ове повеље у својој ослободилачкој борби против стране доминације било да је она политичка, економска или културна."

На тај начин, нема сумње да је право на самоопредељење не само зајамчено широком лепезом међународних инструмената,<sup>9</sup> већ и да се претворило у један од принципа савременог међународног права. То, дакле, није спорно. Проблем, међутим, настаје када се покушава утврдити шта то право тачно значи и коме оно припада. Или још конкретније, да ли је оно признато само народима или се на њега могу позвати и друге групе, пре свих националне мањине?

Када је реч о садржини права на самоопредељење, оно се, најкраће речено, састоји у праву свих народа и нација света да самостално одлучују о својој судбини, тј. да слободно одређују свој политички положај, остварују свој привредни, друштвени и културни развој, располажу својим природним богатствима и изворима и др. Тако схваћено, ово право се огледа у низу конкретних права, као што су право свих народа на слободан избор друштвено-политичког и економског уређења, на ослобођење од стране доминације, на отцепљење и стварање независне државе, на уједињење са другим народима, и др.

Са очигледним ослоном на сличну поделу која постоји у вези са сувереношћу,<sup>10</sup> у литератури се указује на унутрашњу и спољну димензију права на самоопредељење. С тим у вези, истиче се да у свом унутрашњем аспекту право самоопредељења представља право становника односне државе да слободно и на бази једнакости учествују у политичком животу земље (у доношењу свих важнијих политичких одлука). За разлику од тога, спољна страна права на самоопредељење подразумева

9 Овде су наведени само неки најважнији документи. Право на самоопредељење је зајамчено и низом других инструмената, као нпр. Декларацијом УН о недопустивости мешања у унутрашње послове држава и о заштити независности и суверенитета (1965, тачка б), Декларацијом УН о социјалном напретку и развоју (1965, чл. 3/а) и др.

10 Под сувереношћу се подразумева својство државне власти да је на односној територији највиша и независна од свих других власти, што значи да је потпуно слободна у одлучивању и истовремено надређена свим другим властима и лицима на датој територији, тако да може да им наметне своју вољу. С тим у вези, у правној науци говори се о два вида суверености: *унутрашњој*, која означава неотуђиво право државе односно народа да самостално одлучује о свом унутрашњем друштвено-политичком и економском уређењу, и *спољној*, под којом се има у виду право државе односно народа да самостално одлучује о својој спољној политици, тј. приступању међународним уговорима, међународним савезима и сл.

право на независност од туђе, расистичке и колонијалне владавине.

У сваком случају титулар ових права је народ, односно његова држава која га представља и штити његове интересе. Да право на самоопредељење припада управо народима, а не и другим колективитетима несумњиво произлази из напред цитираних одредби релевантних међународних докумената. Одмах се, међутим, јавља питање, шта треба разумети под појмом "народ" - да ли је то већински народ који је створио дату државу као своју националну државу, или је то укупност свих становника те државе. Ово друго решење је свакако једино исправно. Према томе, право на самоопредељење је колективно право становништва односно земље, без обзира на евентуалне међусобне разлике (поред осталог, и према етничкој и сличној припадности). Дакле, реч је о праву које припада становништву као целини.

Да ли то право припада мањинама? Не, у сваком случају не у свој својој ширини која отвара простор за ослобођење од стране доминације, отцепљење и стварање нове државе и сл.<sup>11</sup> А управо то су имали у виду представници појединих мањина у Источној и Централној Европи, када су тврдили да ово право припада и мањинама.

Овакво схватање је неприхватљиво из више разлога од којих је довољан само један - оно је у супротности са основним принципима међународног права, посебно онима којима се јамче суверенитет и територијални интегритет држава, немешање у унутрашње послове и др., како је то учињено већ самом Повељом УН, а затим потврђено релевантним међународним документима и то како на универзалном,<sup>12</sup> тако и регионалном плану.<sup>13</sup>

Врло поједностављено, право на самоопредељење је у бити замишљено као право народа који се налазе под страном

11 Уосталом, и у већ помињаној студији Франческа Капотортија посвећеној правима припадника етничких, верских и језичких мањина јасно је констатовано да је право на самоопредељење "потпуно друга тема од права припадника мањина." Види: Капоторти Ф.: *op. cit.*, стр. 144 (пар. 208).

12 Тако нпр. Декларација УН о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи између држава (1970), за коју би се могло рећи да представља неку врсту кодификације тих начела, разрађујући принцип суверене једнакости држава недвосмислено утврђује: "Територијални интегритет и политичка независност државе су неповредиви."

13 Територијални интегритет држава потврђен је нпр. Декларацијом о принципима којима се државе учеснице руководе у својим међународним односима (Хелсинки 1975) и низом других докумената КЕБС односно ОЕБС.

доминацијом да се изборе за то да преузму своју судбину у своје руке, ако треба и стварањем сопствене државе односно стицањем независности. Оно је, дакле, првенствено намењено становницима колонија као признање и подршка њиховој легитимној борби за национално ослобођење од страног подјармљивања, доминације и експлоатације. Када је реч о другим народима, оно може водити отцепљењу од дате државе само ако је таква могућност изричито предвиђена њеним уставом. Уосталом, и сама Декларација УН о давању независности колонијалним земљама и народима (1960) као што прокламује право свих народа на самоопредељење, тако исто врло јасно утврђује да "сваки покушај да се делимично или у потпуности разбије национално јединство и територијални интегритет земље неспојив је са циљевима и начелима Повеље Уједињених нација."

Даље појашњење дала је Бечка декларација усвојена на Светској конференцији о људским правима (1993). Док је, с једне стране још једном потврдила да сви народи имају право на самоопредељење, те да на основу тог права могу да слободно одређују свој политички положај и слободно остварују свој привредни, друштвени и културни живот, Декларација је (одељак I.2, други параграф), с друге стране, прецизирала коме заправо припадају ова права:

*"Имајући у виду посебне околности у којима се налазе народи под колонијалним или другим видом стране доминације или стране окупације, Светска конференција о људским правима признаје право народима да предузму било које легитимне акције, у складу са Повељом Уједињених нација, како би остварили своје неопућиво право на самоопредељење. Светска конференција о људским правима сматра кршењем људских права негирање права на самоопредељење и наглашава значај истинског остваривања овог права."*

Уз то, не само да би резонување које би право на самоопредељење (подразумевајући и право на отцепљење) проширило и на мањине, било у супротности са темељима савременог међународног права, већ оно суштински не би решило проблем. Напротив, све и да се допусти мањинама да са позивом на некакво своје самоопредељење прибегну сецесији (свеједно да ли формирајући нову државу или прикључујући територију на којој живе некој већ постојећој држави), тиме би се одмах поставило питање судбине оних становника који на датој територији представљају "мањину у оквиру мањине" или су припадници већинског народа који ту живе. Дакле, тим путем били би решени захтеви једне мањинске заједнице (већинске на датој

територији), али би истовремено у највећем броју случајева било отворено питање оних становника територије која се отцепљује који нису припадници односне мањине. На страну то што поменута лица можда (ако је реч о припадницима већинског народа односне државе, онда скоро сасвим извесно) не желе да промене свој статус, сецесијом би нестала једна мањина, али би се створиле нове, које би опет (бар на појединим деловима територије о којој је реч) са истим правом могле да истакну захтев за сопствено самоопредељење. У етнички мешовитим друштвима односно подручјима каквих је у свету много, овај процес би могао да се одвија практично унедоглед. Када се томе дода да овакав развој догађаја највероватније не би наишао на разумевање укупног већинског становништва у датој земљи, да би о свему томе своје виђење имале суседне државе, да би се тако омогућила атомизација скоро свих савремених држава, што би све изазвало врло бурне реакције, јасно је да би се признавањем мањинама права на самоопредељење до отцепљења, заправо отворио пут трајним међуетничким конфликтима, а врло вероватно и ширим сукобима са несагледивим последицама.

Уместо даље расправе, овде је вероватно довољно навести речи бившег генералног секретара Уједињених нација Бутроса Бутроса Галија из познате Агенде за мир (1992.):<sup>14</sup>

*"Уједињење нације нису зајвориле своја вратица. Међу њим, ако би свака етничка, верска и језичка група изражила државност, не би било граница поделама, а постојање мира, безбедности и економског благостања било би још теже оствариво... Не сме се дозволити да у периоду који је пред нама дођу у сукоб два принципа од великог значаја и вредности - суверености, територијални интегритет и независности држава у оквиру усвојеног међународног система и принцип самоопредељења народа... Наша сигнална дужност је да очувамо интегритет сваке државе и пронађемо баланс погодан за све."*

Но ако је, према томе, јасно да мањинама не припада право на самоопредељење у његовом спољном виду, шта је са унутрашњим аспектом тог права? Ако се под тим има у виду политичка представљеност мањине и њено ефикасно учешће у политичким, економским и другим пословима заједнице, право на самоорганизовање ради задовољења економских, култур-

14 Boutros Boutros-Ghali: *An Agenda for Peace*, United Nations, New York 1992, par. 17. Текст Агенде на енглеском види и на сајту: [www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html). За превод на српски језик види: *Уједињене нације 1945-1995 између признања и покуде*, ур. Б. Милинковић, Београд 1995., стр. 66-89.

них и других потреба мањине, и сл., онда такав вид самоуправе не само да је могућ већ је и пожељан.

У том смислу изјаснио се и извештач Комисије за људска права А. Ејде у својој студији "Могући начини и средства олакшавања мирољубивог и конструктивног решавања проблема који се тичу мањина":<sup>15</sup>

*"Могуће је да згрупе које живе у оквиру суверених држава имају право на самоопредељење блиско сецесији. То зависи од прихватљивости појма "унутрашње самоопредељење". Оно што врло јасно следи из ципиране одредбе Декларације о пријатељским односима је да мора постојати влада која представља читав народ. То значи да народ као целина има право да изабере своју владу. Ошуда јасно следи да је демократија део права на самоопредељење. Мање је јасно да ли згрупе имају право на неку врсту локалне самоуправе или аутономију у оквиру државе, на основу права на самоопредељење. Као што ће се касније видети, извесни облици територијалне поделе могу у неким ситуацијама бити практичан начин да се осигура постојање и идентитет једне етничке групе, ако се обезбеди да они имају демократски, а не етноцентрични карактер. Да ли постоји такво право много је мање извесно. Могу постојати нека стечена права, као што су раније постојање аутономије у оквиру заједнице република федералне државе која се распадала, која се не могу олако занемарити. Таква разматрања се могу заснивати не на праву на самоопредељење, већ на инструментима који се односе на мањинска права или права урођеничких народа укључујући Декларацију о правима лица која припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама из 1992. године или будућу Универзалну декларацију о правима урођеничких народа."*

Ако, према изложеном, мањинама на основу постојећег међународног права не припада право на самоопредељење, посебно не у смислу права на отцепљење, занимљиво је видети како стоје ствари са правом на аутономију.

Ту одмах треба рећи да постоји велико шаренило како појмова који се користе, тако исто и разних значења која се под тим појмовима подразумевају. У том смислу понекад се прави разликовање па се говори о персоналној, културној, територијалној, евентуално и некој другој аутономији. С тим у вези, као први проблем јавља се утврђивање шта се заправо има у виду када се помиње некаква аутономија за мањине.

15 E/CN.4sub.2/1993/34 од 10.8.1993, пар. 88.

Реч је о доста сложенем и још увек спорном питању које свако види на свој начин. Мада, према томе, постоје и другачија виђења, овде је можда, само илустрације ради, занимљиво приметити да се понекад у вези са питањем аутономије односно колективним правима мањина посебно издвајају:<sup>16</sup>

1) слобода организовања на мањинској основи на разним нивоима (локалном, националном, међународном). Ради се о праву на формирање разних мањинских организација, укључујући политичке странке, културна друштва, разна удружења. У сваком случају, реч је о организацијама које теже да на овај или онај начин представљају и задовољавају разне политичке, културне, социјалне и друге интересе конкретне мањине односно мањина (ако је реч о организацијама више мањина);

2) *персонална аутономија* која, бар по неким, представља скуп права којима се обезбеђује једнакост могућности за све држављане без обзира на њихов мањински или већински статус. Тако схваћена она обухвата нарочито: (1) *право самоуправе мањина* (право држављана из редова мањина да бирају своје сопствене политичке, културне и интересне организације и предлажу оснивање нових институција које би биле организоване на мањинској основи); (2) *право употребе мајерњег језика у свим ситуацијама*, (3) *право употребе мајерњег језика на свим нивоима образовања*, (4) *право негована обичаја и традиција*, (5) *позитивну социјалну и културну дискриминацију* (тј. мере афирмативне акције), (6) *уознавање културе већинске нације*;

3) *регионална аутономија* којом се обезбеђује скуп релевантних права унутар географски (и административно) дефинисаних граница. Најпростије речено, овде се заправо има у виду територијална аутономија. Она може функционисати на локалном (општинском) или регионалном нивоу, а састоји се у томе да се одређена права, надлежности и овлашћења државних органа преносе на локалне, регионалне и самоуправне органе.

Још једном ваља подсетити да је овај преглед изложен само као илустрација само једног од могућих приступа. Постоје бројни концепти који се често преклапају, али и разликују, што не дозвољава некакво уопштавање. Оно што не би требало бити спорно је чињеница да савремене државе у принципу признају (или би бар требало то да чине) оне видове аутономи-

16 Glatz F.: Minorities in East-Central Europe - Historical Analysis and a Policy Proposal, Budapest 1993, pp. 27-31.

је (самоуправе) мањина који не спадају у територијалну аутономију.

Мада су многе међу њима увеле и одређене облике територијалне или локалне аутономије (нпр. само у Европи: Србија и Црна Гора, Финска, Италија, Шпанија, Мађарска, Русија и др.) већина држава је и даље невољна да уводи територијалну аутономију, чак и за она подручја која су у знатном броју или проценту настањена мањинама. Разлог томе је, нема сумње, страх да се не изгуби контрола над делом сопствене територије, а посебно да се тиме (давањем права на одговарајућу локалну или аутономну управу, посебно у комбинацији са правом на прекограничне контакте) не учини корак који ће временом подстаћи сецесију.

Стога и не чуди да многе државе нису вољне да својим унутрашњим прописима предвиде територијалну (административну) аутономију чак и онда када то изгледа као сасвим прихватљиво решење. Штавише, опрез је толики да су поједине државе, закључујући међусобно билатералне споразуме о заштити мањина, осетиле потребу да у њих унесу интерпретативне одредбе којима се прецизира да не постоји обавеза давања територијалне аутономије. Тако је нпр. влада Словачке приликом ратификације Уговора између Словачке и Мађарске о добросуседским односима и пријатељској сарадњи (1995.) дала следећу изјаву:

*"Влада Републике Словачке изјављује да никада није прихватила или уградилa у уговор било какву формулацију засновану на признању принципа колективних права мањина или којом би се дозволило стварање аутономних структура по основу етничке припадности."*

На исти начин одговарајућом одредбом мађарско-румунског Уговора о разумевању, сарадњи и добросуседству (1996)<sup>17</sup> прецизирано је да се уговорне стране слажу да се Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе бр. 1201. (на коју се Уговор позива) не односи на колективна права, нити да намеће обавезу да се овим лицима (припадницима мањина) додели право на специјални статус територијалне аутономије који би се заснивао на етничком критеријуму.

Према томе, државе, ако то желе, могу увести одређене облике територијалне и сваке друге аутономије. Међутим, међународноправна обавеза у том правцу не постоји. Њу не предвиђа ниједан релевантан међународни документ - ни чл. 27.

17 Тачка 3 Анекса.

*Међународног пакта о грађанским и политичким правима, ни Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина, па ни Оквирна конвенција за заштитиу националних мањина.*

Територијална аутономија мањина предвиђена је, истинана, у Предлогу додатног протокола уз *Конвенцију о заштити људских права и основних слобода* који се односи на припаднике националних мањина, који је дат као прилог Препоруци бр. 1201. Парламентарне скупштине Савета Европе (1993.). Конкретно, одредба из члана 11. Предлога гласи:

*"У областима у којима су у већини, лица која припадају националној мањини имају право да располажу одговарајућим локалним или аутономним у правима или имају право на специјални статус, што одговара специфичном историјском и територијалном положају, а у складу са националним законодавством државе."*

Мада предложени протокол ни до данас није усвојен, позивање на његова решења уграђено је у неколико билатералних споразума, док је, истовремено, кренула жучна дебата око значења и домаћаја цитиране одредбе.

С тим у вези, Комитет за правна питања и људска права Парламентарне скупштине Савета Европе затражио је 1995. године од Европске комисије за демократију путем права (тзв. Венецијанска комисија) помоћ у припреми мишљења о тумачењу Нацрта протокола, посебно о поменутом члану 11.

У свом мишљењу, које је изнела марта 1996. године, Венецијанска комисија је, пре свега, истакла да спорна одредба није оперативно правило већ само предлог на који, истина, упућују други међународни уговори. Комисија је, поред осталог, указала и на то да *Оквирна конвенција* (донета две године након Препоруке 1201) није позајмила из члана 11. Предлога идеју о пружању лицима која припадају националним мањинама у областима где чине већину "права да имају на располагању одговарајућу локалну или аутономну власт или специјални статус." Уместо тога "чланом 15. *Оквирне конвенције* гарантује се право на активно учешће лица која припадају националним мањинама у јавним пословима који се њих тичу. Међутим, нема никаквог говора о локалним властима. С аспекта *Оквирне конвенције*, учешће у јавним пословима је пре свега питање персоналне аутономије, а не локалне."

У Мишљењу се, даље, истиче да "ни судска пракса која проистиче из *Европске конвенције о људским правима* не подразумева да се позивом на неке одредбе ове конвенције може

тражити специјални статус", те да је "Европска комисија за људска права два пута потврдила да Конвенција не садржи било какво право националних мањина на самоопредељење" (бр. 6742/75, ДР/3, стр. 98, тиче се Немаца који су раније живели у Чехословачкој; и бр. 7230/75, ДР/7, стр. 109, тиче се становништва Суринама). Ослањајући се на ова и друга резоновања, Комисија је истакла:

*"На основу свежа овожа произлази да међународно право, у принципју, не може државама наложити било каква територијална решења мањинских проблема, ниши се од држава, у принципју, тражи да уводе било какве облике децентрализације за мањине (видети и чл. 35. став 2. Декларације КЕБС-а из Којенхагена)".*

С тим у вези, Венецијанска комисија је, поред осталог закључила:

*"... имајући у виду садашње стање међународног права, широк територијални проблему права мањина да имају на располагању локалну или аутономну власт могућ је само ако постоје обавезни инструменти међународног права, што није случај у овој ситуацији".*

Најзад, вреди указати и на још један важан моменат. Бавећи се тумачењем члана 11. садржаног у Препоруци 1201., Комисија је поред осталог заузела следећи став, који има шире значење које превазилази тумачење поменутог члана:

*"Према схваћању Комисије, носиоци права предвиђеног чланом 11. су "припадници националних мањина", а не мањине као такве. Упркос овој формулацији, право на аутономију је оствариво само као право које се врши у заједници са другима. Ошуда, додично право не подразумева да држава треба да прихвати постојање организованог етничког ентитета на својој територији, ниши да буде сагласна с концепцијом етничког плурализма, као комитонентом народа или нације који може ушитаи на јединство државе. Схваћање феномена мањина у чл. 11. се не разликује од оног садржаног у другим одредбама текста предложеног у Препоруци 1201. Оно је дапо посредно и заснива се на признању индивидуалних права, мада се она уживају у заједници са другима (шј. колективно) - што је битна одлика која се помиње само у словачкој изјави уз ратификацију Уговора о добросуседству с Мађарском. Овај елемент, свакако, треба узети у обзир приликом тумачења суштинне права предвиђеног чланом 11."*

На тај начин, међународно право не захтева од држава да мањинама на својој територији (чак и када на делу те терито-

рије чине већину, па и значајну већину) дају некакву посебну самоуправу (аутономију). Ако то чине, државе поступају на основу својих посебних политичких процена и одлука и у складу са сопственим законодавством, а не због тога што их на то обавезује постојеће међународно право.

### *Закључак*

Без обзира на то како их квалификује међународно право или унутрашње право неке земље, извесна права из каталога мањинских права су сама по себи колективна. Тако нпр. право на опстанак мањине; право на очување мањинског идентитета; право на одржавање међусобних контаката; право на непосредну заступљеност у представничким телима и другим органима власти; право на организовање и одржавање образовних, културних и сличних институција; и др. У ред таквих права спада и право (тамо где је признато) на територијалну и сваку другу аутономију. На исти начин у ред колективних права спадају и право на празновање верских и националних празника мањине, право на истицање националних симбола и знамења, и др.

Колективни карактер ових права проистиче из чињенице да се она јамче не појединцима, већ свим члановима мањине као одређене заједнице, док је њихово уживање, с друге стране, најчешће немогуће без контаката са другим члановима групе. Конкретно, ако се мањини призна право на празновање њеног празника (верског, националног), то право, по свом избору, могу у пракси користити сви чланови групе, или само један њихов део. Право је, међутим, зајамчено и мањини као колективитету, и појединцима.

Још бољи пример је образовање за мањине: мада се у крајњој линији увек ради о образовању појединаца из редова мањина, нема сумње да је право на школовање на матерњем језику и на одговарајући наставни план и програм, нешто што се уводи у интересу читаве мањине и представља један од најважнијих услова за њен опстанак и развој. Другим речима, ово право је истовремено и право мањине као такве (као одређене заједнице) и право сваког појединца који јој припада. Обезбеђењем одговарајућег образовног система оно се остварује као колективно право дате мањине, давањем могућности похађања двојезичних школа или образовног програма и/или школског образовног програма и на језику мањине, такво право се

остварује као индивидуално право сваког члана односне мањине.<sup>18</sup>

На исти начин, признавање права на истицање националних симбола мањине се не даје појединцу (мада га најчешће управо појединци користе) већ мањини - то је заправо признавање самог симбола као дозвољеног и прихватљивог, а не појединачно право на одређени поступак. Уосталом, ако се у случају када национални симбол истиче појединац (нпр. на својој кући) и може говорити о индивидуалном праву, шта са ситуацијом када се тај исти симбол истиче на објекту у који је смештена самоуправа мањине, мањинска школа и сл. Ту је бар јасно да се не ради о праву појединца.

Коначно, ваљда је по себи разумљиво да и када се признаје право службене употребе језика мањине (нпр. у вођењу поступка пред судом и другим државним органима; у исписивању назива места, улица и других топографских ознака намењених јавности; и сл.), то се чини не у интересу појединаца, већ са намером да се изађе у сусрет мањини као таквој.

Посебно је питање ко је заправо титулар колективних права. Наравно, то је мањина као целина, али ту се одмах пита ко је овлашћен да с тим у вези иступа у њено име (захтева проширење листе зајамчених права, покреће поступке за заштиту повређених права, и сл.). Пракса сваке државе се разликује, али то би у сваком случају требало да буде репрезентативна организација мањине (у првом реду њена самоуправа, тамо где је то предвиђено)

Према изложеном, колективна права мањина су данас све мање спорна, и поред чињенице да још увек нису универзално прихваћена категорија. Оно што, међутим, треба стално имати на уму је чињеница да колективна права не значе (не укључују) право на самоопредељење, а посебно не право на отцепљење.

18 Zagar M.: Nationality, Citizenship and Protection of Ethnic Minorities: the Case of the Republic of Slovenia, *Nationalité, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, Actes du colloque de Prague des 22-24 septembre 1994, Cedim Paris X Nanterre Cahiers Internationaux 10, Montchrestien 1996, p. 261, footnote 41.

Boris Krivokapic

MINORITY RIGHTS:  
INDIVIDUAL AND/OR COLLECTIVE RIGHTS

Summary

In this article author deals with a complex and sensitive issue of minority right (the right acknowledged to members of ethnic minority) - whether its feature is of individual or collective nature. In other words, the question is whether the catalogue of minority rights covers minority subjects as individuals (as a particular category of citizens, or the country), or, at least partially, it is related to minority collectives as such they are.

In search for the answer, the author pointed out and analyzed relevant provisions in most important international agreements and came to conclusion that they don't contain recognition of collective rights of minorities. In successive lines, the author dealt with the issue of relation of collective rights of the minorities with the right for self-determination.

In final lines of the text the author came to conclusion that particular rights from the catalogue of minority rights are related to notion "collective" by their nature, regardless of their classification by international law or internal law of some country. These are, for example, minority survival right, minority identity preservation right, maintenance of mutual contacts right, indirect representation right in representative bodies and other governing bodies, right for organization and founding of educational, cultural and other institutions, etc. Within the rights, there is also the right (there where it is recognized) for territorial and any other kind of autonomy. In the same way, under the collective rights there are also included the rights for celebration of religious and national minority holidays, the right for hoisting national symbols and emblems, etc. Collective trait of these rights is reflected in the fact that they are guaranteed to all members of minority as distinguished communities, not as individuals. On the other side, in most cases they cannot be enjoyed without contacts with other members of the group.

However, it should be always kept in mind that the collective rights don't mean (or don't include) the right for self-determination, particularly not the right for secession.

Key Words: *Ethnic minority, human rights, collective rights, self-determination, autonomy*