

Dr SLOBODAN MILENKOVIC
docent Pravnog fakulteta
Univerziteta u Nišu

PRAVA MANJINA U MEĐUNARODNOM PAKTU O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA*)

I

Nov pristup rešavanju mnogih pitanja zahvatio je posle drugog svetskog rata i ustanovu manjina. Za razliku od Društva naroda u kom su prava pripadnika ovih grupa bila predmet posebne zaštite, prve godine rada svetske organizacije potvrđile su tendenciju započetu u Povelji Ujedinjenih nacija: pomenuta zaštita se sve više uklapa i utapa u sistem opšteg međunarodnog regulisanja ljudskih prava. Težište nije više na pravima članova grupa koje se od većine stanovništva razlikuju pa izvesnim karakteristikama, već na poštovanju čoveka uopšte¹⁾.

Mnogima je, međutim, još tada bilo jasno da se teško breme prošlosti u kojoj su manjine predstavljale ljudski dinamit za razaranje unutrašnjeg jedinstva država, i, između ostalog, zbog toga izgubile posebnu zaštitu, ne može dugo suprotstavljati sve češćim i žešćim pritiscima na članove ovih grupa da se odreknu prava koja im pripadaju i prihvate ono što zahteva većina. Predlagano je zbog toga da pored regulisanja ljudskih prava uošte, međunarodna zajednica usmeri aktivnost i na zaštitu manjina. Najvažniji akt o ljudskim pravima iz tog perioda — Sveopšta deklaracija o pravima čoveka — trebalo je da potvrdi novu politiku i popuni prapnину na koju je ukazala međunarodna praksa. Unošenje odredbe u nacrt deklaracije²⁾ našlo je, međutim, na oštro protivljenje. Naročito glasne kritike upućivale su imigracione zemlje. Zalažući se za što bržu asimilaciju svih grupa isticali su da pripadnici manjina već uživaju dovoljnu zaštitu u ostalim odredbama deklaracije. Uz to su navodile da zaštita manjina kao politički problem ne može biti sastavni deo akta kojim se regulišu samo pravna pitanja obezbeđenja prava pojedinaca.

¹⁾ M. Radojković: Zaštita manjina u međunarodnom pravu, Međunarodna politika, br. 459, 1969, str. 26.

²⁾ 12. i 13. decembra 1973. godine u Sarajevu je održan naučni skup »Rasne, etničke i nacionalne manjine«. Priloženi rad je jedan od referata koji je podnet na tom skupu.

³⁾ Više o pravima manjina u nacrtu Sveopšte deklaracije o pravima čoveka — A. Verdoordt: Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme, Louvain — Paris 1964, p. 62; G. Tavrov: O međunarodnoj zaštiti prav čovjeka, Sovjetskoe gosudarstvo i pravo, No 7, 1948, str. 5; J. W. Bruegel: A neglected field: the protection of minorities, Revue des droits de l'homme, Nos 2—3, 1970, p. 425; M. Bulajić: Pravo na samoopredeljenje u Društvu naroda i Ujedinjenim nacijama (1917—1962), Beograd 1963, str. 109; J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1971, str. 236.

U konstelaciji snaga kakva je u to vreme postojala u Ujedinjenim nacijama uzaludan je bio napor sovjetskih predstavnika da do kažu jedan tako značajan akt o pravima čoveka mora da sadrži i odredbu o pravima manjina. Komisija za prava čoveka Ujedinjenih nacija je odbacila predlog Pavlova o unošenju u deklaraciju posebnog člana o tim pravima³⁾. Slična je situacija bila i u Generalnoj skupštini. Pose niza diskusija, predloga i protivpredloga, usvojena je rezolucija br. 217 C III kojom se, u stvari, u konačni tekstu ovog akta ne unosi odredba o manjinama.⁴⁾

Posle Povelje Ujedinjenih nacija⁵⁾ ovo važno pitanje nije dakle, regulisano ni Sveopštom deklaracijom o pravima čoveka.⁶⁾ Zaokret u

³⁾ Odluka je doneta sledećim brojem glasova: 6 protiv, 3 za i 4 uzdržana. Više o diskusijama A. Verdoordt: op. cit., pp. 292—294.

⁴⁾ Tekst rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 217 C III o manjinama glasi:

»Generalna skupština

Smatrajući da Ujedinjene nacije ne mogu ostati ravnodušne prema sudske manjina.

Smatrajući da je teško usvojiti jednoobrazno rešenje ovog složenog i delikatnog pitanja, koje u svakoj državi u kojoj se pojavi ima poseban aspekt.

Uzimajući u obzir univerzalni karakter Deklaracije o pravima čoveka.

Odlučuje da ne donosi u tekstu ove Deklaracije posebne odredbe o pitanju manjina.

Upućuje Ekonomskom i socijalnom savetu tekstove koje su o ovom predmetu podnele delegacije Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika, Jugoslavije, i Danske, a sadržini su u dokumentu A. C. 3/307/Rev. 2 i zahteva od Saveta da zatraži od Komisije za prava čoveka i Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina da iscrpno prouče problem, kako bi Ujedinjene nacije bile u stanju da preduzmu efekтивне mere za zaštitu rasnih, nacionalnih, religioznih ili jezičkih manjina.«

— Navedeno prema M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, knjiga I, Beograd 1954, str. 488. Francuski tekst rezolucije objavljen je u A. Verdoordt: op. cit., p. 298, a engleski u Definition and classification of minorities (Memorandum submitted by the Secretary-General), United Nations — Comision on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Lake Success-New York 1950, pp. 24—25.

⁵⁾ U Povelji Ujedinjenih nacija ni na jednom mestu ne nalazimo izraz »manjina«. Reč je samo o poštovanju i ostvarenju prava čoveka bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru. Izvesnim piscima, međutim, te formulacije bile su dovoljne da u njima pronađu i zaštitu manjina:

»Posle drugog svetskog rata očuvanje i obezbeđenje prava nacionalnih, rasnih i verskih manjina predviđeno je u Povelji Organizacije Ujedinjenih nacija.«

— Međunarodno pravo u redakciji F. I. Koževnikova, Moskva 1957, str. 136. Takav stav mogao bi biti prihvaćen jedino pod prepostavkom izjednačavanja pojmlja nediskriminacije i zaštite manjina, ili po nediskriminacija ne može u potpunosti da obuhvati i problem manjina, kao istovjećivanja prava čoveka uopšte s pravima manjina. Pošto smatramo da nediskriminacija ne može u potpunosti da obuhvati i problem manjina, kao i da prava čoveka uopšte samo delom pokrivaju ovaj problem, opredeljujemo se za shvatanje većine pisaca u čijim radovima nalazimo konstataciju da Povelja UN »nema posebnih propisa o zaštiti manjina« — J. Andrassy: op. cit., str. 236. Na istom stanovištu stoje S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1973, str. 207; M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, knjiga I, str. 434; P. Vellas: Droit international public, Paris 1967, p. 338.

⁶⁾ Ovakav kraj rasprava naišao je na kritiku u Sovjetskom Savezu. Višinski je na 180. plenarnoj sednici Generalne skupštine 9. 12. 1948. godine kri-

odnosu na politiku Društva naroda na taj način je još jednom potvrđen, a osnažene su i nade izvesnih zemalja da je opšte međunarodno regulisanje ljudskih prava odnelo kanačnu prevagu nad pravima izvesnih grupa. Neopravdanost tih nadanja ubrzo se pokazala. Gruba kršenja prava manjina u Južnoafričkoj Uniji i drugim zemljama svedočila su da je iluzija o međunarodnoj zaštiti ljudskih prava bila isuviše smela. Nije bila reč samo o neefikasnom sistemu individualne zaštite prava čoveka⁷⁾, nego i o više puta isticanoj ideji da puna jednakost⁸⁾ nije dovoljna za očuvanje interesa manjina.⁹⁾

Ti i drugi razlozi uticali su da tokovi zaštite počinju da skreću i ka praznanju prava manjina. Počev od 1950. godine dolazi do paralelizma u radu Ujedinjenih nacija — pažnja, koja je do tada isključivo posvećivana pravima čoveka uopšte, sve više obuhvata i grupe s posebnim karakteristikama. Već navedena rezolucija br. 217 C III jasno je to istakla, rezolucije br. 303 F (XI) (10) i 502 F (XVI) (11) Ekon-

tikovao nacrt Deklaracije o pravima čoveka što ne sadrži odredbu kojom se obezbeđuju prava nacionalnih manjina — Documents officiels de la troisième session de l' Assemblée générale, première partie, Séances plénierées de l' Assemblée générale, comptes rendus analytiques des séances, 21 septembre — 12 décembre 1948, p. 857. U Kursu međunarodnog prava u redakciji F. I. Koževnikova, Moskva 1966. str. 269, izneto je shvatanje da Sveopšta deklaracija o pravima čoveka pored svih dobrih strana ima i izrazite nedostatke. Jedan od njih je nepostojanje odredbe o pravu nacionalnih manjina da se služe maternjim jezikom, da imaju nacionalne škole, biblioteke, muzeje i druge kulturno-prosvetne ustanove.

⁷⁾ D. Bardouillet: *Les minorités asiatiques à Madagascar*, Annuaire français de droit international 1964. p. 210; I. Seidl — Hohenfeldern: *Völkerrecht*, Köln-Berlin — Bonn-München 1965. S. 243, Rz. 1164.

⁸⁾ U vezi s punom jednakostu javlja je zamisljiv problem — da li su prava manjina posebna prava, kako smatra izvestan broj pisaca, ili »super-prava«, posebne privilegije o čemu je govorio predstavnik Čilea u Komisiji za prava čoveka (Diaz-Casanueva — Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Neuvième session compte rendu analytique de la trois cent soixante-huitième séance, doc. E/CN. 4/SR. 368, p. 10) (u daljem tekstu samo broj dokumenta). Nama se čini da nisu. Smatramo da su to, u stvari, prava većine, ali gledano s aspekta nacionalnosti manjine. U tom svetu i vidimo punu jednakost i načelo nediskriminacije. Jednakost ljudi se ne može svesti na ispovedanje iste vere ili na upotrebu istog jezika. U suštini je to samo prividna jednakost koja prerasta u stvarnu priznanjem razlika u jeziku, običajima, tj. priznanjem svega onoga što dozvoljava slobodan razvoj nacionalnosti. Obezbeđenjem prava koja uživa većina stanovništva ide se ka prinudnoj asimilaciji — zaboravlja se da puna jednakost i nediskriminacija mogu biti ostvareni jedino ukoliko se manjnjama daju ista prava koja već uživa većina, ali uz poštovanje jezika, kulturnog života, vere tih grupa. U tom slučaju manjinama se priznaju ista prava kao i dominantnom stanovništvu, pa ne može biti reči o posebnim pravima, još manje o privilegijama i »super-pravima«.

⁹⁾ S. Avramov: op. cit, str. 207; V. Ibler: *Rječnik Međunarodnog javnog prava*, Zagreb 1972, str. 336; I. Seidl—Hohenfeldern: op. cit, S. 243.

¹⁰⁾ Za tekst rezolucije v. *Yearbook on human rights* sor 1950, New York 1952, p. 494.

¹¹⁾ U rezoluciji br. 502 F (XVI), usvojenoj 3. avgusta 1953. godine, Ekonomski i socijalni savet je preporučio da se pri izradi međunarodnog ugovora, donošenju odluka međunarodnih organa i svih drugih instrumenata o stvaranju novih država ili povlačenju granica između država, vodi računa o zaštiti manjina stvorenih na taj način — Protection des minorités (Mesures spéciales de protection de caractère international en faveur de groupes ethniques, religieux). Nations Unies, New York 1967, p. 6.

nomskog i socijalnog saveta, kao i rezolucija br. 532 B (VI) Generalne skupštine (12) potvrdile su to shvatanje, a diskusija o paktu (paktovima) o pravima čoveka razbuktaće ga do tog stepena da i uporni protivnici takvog razvoja pristanu na unošenje prava manjina u Pakt o građanskim i političkim pravima. No, ne treba misliti da su se oni odmah pomirili s tom činjenicom. Bilo je potrebno mnogo napora da države odustanu od dugo branjenih stavova. Prvi predlozi iznošeni su u okviru člana o samoopredeljenju naroda. Kad oni nisu doveli do rezultata rasprave s uismerene n aposeban član o manjinama. U intervencijama povodom člana o samoopredeljenju izrazitu upornost pokazao je predstavnik Sovjetskog Saveza. Predložio je sledeći tekst i dugo se za njega zalagao:

»Država će obezbediti nacionalnim manjinama pravo upotrebe njihovog materijalnog jezika, posedovanje nacionalnih škola, biblioteka, muzeja i drugih kulturnih i prosvetnih ustanova«,¹³⁾

Kao i prilikom donošenja Sveopšte deklaracije o pravima čoveka u Komisiji za prava čoveka je ponovo došlo do polarizacije stava. Izvesne delegacije su se složile sa sovjetskim nacrtom rezolucije.¹⁴⁾ jer je stvarao uslove u kojima manjine mogu da napreduju¹⁵⁾, a, pored toga, pravo na samoopredeljenje — govorilo se — ne može biti potpuno obezbeđeno bez prava nacionalnih manjina da se služe maternjim jezikom i imaju kulturne i prosvetne ustanove.¹⁶⁾

Polazeći od melting-pot doktrine, protivnici ovakvog shvatanja, pre svega Sjedinjene Američke Države i zemalja Latinske Amerike, dokazivale su necelishodnost unošenja posebne odredbe u kojoj se ovim grupama lica priznaju posebna prava. Njihovi dokazi temeljili su se, između ostalog, i na činjenici da manjine postoje samo u Evropi, a ne i na američkom kontinentu.¹⁷⁾ Unošenje tog problema u akt od univerzalnog značaja može da dovede do »razbijanja nacionalnog jedinstva« — rekla je jednom prilikom Eleonora Ruzvelt¹⁸⁾, odnosno do zakašnjenje procesa asimilacije imigranata i izolovanja izvesnih grupa od civilizacije ukoliko se koriste maternjim jezikom — tvrdio je

¹²⁾ Rezolucijom br. 532 B (VI), donetoj 4. februara 1952. godine, Generalna skupština je izjavila da borba protiv diskriminacije i za zaštitu manjina predstavlja vrlo značajna pitanja u radu Ujedinjenih nacija — Ibid., p. 6.

¹³⁾ Economic and Social Council, IX session, Official Records, UN doc. E/1371 (E/CN. 4/350), Supplement No 10, p. 29.

¹⁴⁾ Naheed (Pakistan) — E/CN. 4/SR. 256, p. 12.

¹⁵⁾ Morosov (Sovjetski Savez — Ibid., p. 13.

¹⁶⁾ Boratyński (Poljska) — E/CN. 4/SR. 257, p. 5.

¹⁷⁾ U potvrdu shvatanja da problem manjina ne postoji na američkom kontinentu navodi se da Američka deklaracija o pravima i obavezama čoveka — za njen tekst v. Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4, 1968, str. 761—764, — kao i Američka konvencija o pravima čoveka — za engleski tekst v. The American Journal of International Law, Nr 3, 1971, pp. 679 id; francuski tekst objavljen je u Revue des droits de l'homme, No 3, 1970, pp. 509 id. — ne sadrže posebne odredbe o manjinama. Za razliku od njih Evropska konvencija o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda u članu 14, izričito pominje nacionalne manjine — za tekst v. Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4, 1968, str. 768.

¹⁸⁾ E/CN. 4/SR. 256, p. 6. U istom smislu Diaz-Casanueva (Čile) — E/CN. 4/SR. 257, p. 3.

čileanski predstvnik.¹⁹⁾ Međutim, ako i prihvatimo stanovište da se ovaj problem ne postavlja u imigracionim zemljama kao u Evropi ili Aziji, nemoguće je priznati da jedan međunarodni akt ne treba da obuhvati izvesna pitanja samo zato što se ona u nekim državama uopšte ne javljaju, dok u drugima postoje, ali u različitim vidovima. Norme kojima se regulišu ti odnosi primenjivaće se tamo gde postoji potreba, što ne znači da do toga mora da dođe i u zemljama u kojima za to nema razloga. U pravu je zbog toga prof. Marković kad kaže:

»... nepostojanje pretpostavke za primenu normi u jednoj sferi, u izvesnim zemljama, ne može biti punovažan razlog protiv postojanja normi uopšte za regulisanje odnosa koji to zahtevaju tamo gde oni postoje...«²⁰⁾

U osnovi tog suprotstavljanja našao se, u stvari, strah imigracionih zemalja od prava useljenika priznatih članom o samoopredeljenju. Ta bojazan došla je do izražaja u izlaganju predstavnika Velike Britanije. On je ukazivao da problem posebnih grupa ne treba rastavljati u okviru prava na samoopredeljenje, nego tek kada na dnevnom redu bude član o pravima tih grupa.²¹⁾ Od sličnih pretpostavki polazio je i francuski predstavnik, profesor Cassin. Prema njegovom mišljenju, sovjetski predlog rezolucije prevazilazi smernice Generalne skupštine o samoopredeljenju naroda. Uz to može negativno da utiče na ratifikaciju pakta²²⁾

Sovjetski predlog nije podržao i jugoslovenski predstavnik u Komisiji za prava čoveka. B. Jevremović je smatrao da kulturna prava naroda moraju da se razlikuju od njihovog prava na samoopredeljenje. Zbog toga je nagovestio da će o pravima manjina na samoopredeljenje u kulturi predložiti naknadni nacrt člana.²³⁾

Kad su i zemlje u razvoju uskratile podršku sovjetskom predlogu²⁴⁾ bilo je jasno da Komisija za prava čoveka pitanje prava manjina ne želi da meša s pravom naroda na samoopredeljenje.

Neuspeh, međutim, nije obeshrabrio predstavnika Sovjetskog Saveza. Istakavši da je Komisija zauzela stav u skladu s kojim posebno treba razmatrati prava manjina i samoopredeljenje naroda, Morozov je predložio tekst koji je imao za cilj određivanje zadataka država na osiguranju prava nacionalnih manjina^{25).}

Jugoslovenska delegacija je takođe predložila unošenje odredbe o manjinama. Bio je to izmenjeni tekst člana koji je već bio podnošen sedmom zasedanju Komisije. U njemu su prihvaćeni izvesni delovi

¹⁹⁾ Diaz—Casanueva E/CN. 4/SR. 257, pp. 3—4.

²⁰⁾ M. Marković: Ljudska prava i zaštita manjina, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br. 3, 1958, str. 447.

²¹⁾ Hoare (Velika Britanija) — E/CN. 4/SR. 256, p. 13.

²²⁾ E/CN. 4/SR. 257, p. 4.

²³⁾ E/CN. 4/SR. 256, p. 8.

²⁴⁾ Libanski predstavnik Azkoul i indijski Mehta ocenili su sovjetski predlog kao nevažan — E/CN. 4/SR. 257, pp. 8, 10.

²⁵⁾ E/CN. 4/SR. 368, p. 4.

teksta Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina, ali su postojali i elementi koje je jugoslovenska delegacija smatrala važnim za prava o kojima je bilo reči u predlogu.²⁶⁾

Predsednik Komisije je posle toga ukazao i na postojanje predloga Potkomisije.

Tako su se pred Komisijom našla tri predloga: sovjetski koji je glasio:

»Država treba da osigura nacionalnim manjinama pravo da upotrebljavaju svoj maternji jezik, da imaju svoje sopstvene vaspitne i kulturne institucije, kao škole, bibliotekе, muzeje itd.«²⁷⁾

jugoslovenski, u kome se nije polazilo od obaveza države već od prava pojedinaca:

»Svako lice ima pravo: da manifestuje slobodno svoju pripadnost jednoj etničkoj ili lingvističkoj grupi; da se služi bez prepreke imenom svoje grupe; da uči jezik svoje grupe i da se njime služi u javnom i privatnom životu; na nastavu osiguranu na tom jeziku; kao i pravo na kulturni razvitak sa ostalim članovima svoje grupe, a da za to ne bude podvrgnuto merama bilo kakve diskriminacije, osobito ne onim koje bi ga lišavale da uživa pravo ostalih građana iste države«²⁸⁾

i predlog Potkomisije koji je bio najopštiji:

»Lica koja pripadaju etničkim, religioznim ili jezičkim manjinama, ne mogu biti lišena u zajednici sa ostalim članovima svoje grupe, (prava — S. M.) na sopstveni kulturni život, na ispovedanje svoje religije ili korišćenje svog sopstvenog jezika«.²⁹⁾

Pokušavajući da sebi što manje vezuje ruke u određivanju položaja manjina, većina država se zalagala za najelastičniji tekst. Po red zamerke da ide u detalje³⁰⁾, jugoslovenskom predlogu su ostavljene primedbe da uopštava ono što se zove »manjinski kompleks« pošto se prenošenjem naglasaka s država na pojednice podstiče stvaranje novih grupa manjina³¹⁾. Rečeno je još da uvodi subjektivni element u pojam ovih grupa³²⁾ čime se prejudicira buduće rešenje ovog pitanja.

Sovjetski predlog je ocenjen kao krut³³⁾. Ta konstatacija je obrazlagana sledećom činjenicom: ukoliko izvesna grupa želi da se poi-

²⁶⁾ Ibid., p. 7.

²⁷⁾ Navedeno prema B. M. Janković: Međunarodna građanska i politička prava čoveka, u zbirci Međunarodni odnosi i međunarodno pravo, Sarajevo, 1964, str. 80.

²⁸⁾ Navedeno prema Ibid., str. 80.

²⁹⁾ Navedeno prema Ibid., str. 80.

³⁰⁾ Juvigny (Francuska) — E/CN. 4/SR. 368, p. 18.

³¹⁾ Diaz—Casanueva (Čile) — Ibid., p. 10.

³²⁾ Kaeckenbeck (Belgija) — Ibid., p. 12.

³³⁾ Juvigny (Francuska) — Ibid., pp. 17, 18.

stoveti s većinom stanovništva to neće biti moguće, jer prva rečenica sovjetskog predloga nameće državi obavezu da interveniše kako bi očuvala identitet i te grupe³⁴⁾). Istiće se, zatim, kako pravo upotrebe maternjeg jezika može do poveća već znatne praktične teškoće pošto pojedinim grupama pruža mogućnost da se služe maternjim jezikom i u parlamentu ili sudovima³⁵⁾) Predlogu je zamereno i što se zadržava samo na nacionalnim manjinama³⁶⁾), mada se ne zna prava sadržina toga pojma³⁷⁾.

Primedbe preciznosti i strogosti teksta preplitale su se s već poznatim dokazima da suviše veliko insistiranje na manjinama može da dovede do njihovog stvaranja i tamo gde one stvarno ne postoje³⁸⁾ ili do usporavanja procesa asimilacije u zemljama gde ih ima. Imigracione države su se ponovo zalagale da useljenici postanu članovi nacionalne zajednice, a ne da obrazuju izdvojene grupe.³⁹⁾

Suočen s neraspoloženjem većine država da prihvate precizan i podroban član o manjinama, jugoslovenski predstavnik je povukao svoj predlog⁴⁰⁾). Predlog Sovjetskog Saveza je odbačen⁴¹⁾, a s malim izmenama, usvojen je elastičan tekst Potkomisije — na početku člana unet je amandman Čilea: »U državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine...«⁴²⁾. Tako je konačno bio formulisan član 25 nacrta Pakta o građanskim i političkim pravima⁴³⁾, da bi neizmenjeni tekst dobio podršku i u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 1966. godine:

»U državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik«⁴⁴⁾.

II

Usvojen tekst člana o manjinama predstavlja ovapločenje ideje nekih delegacija da pakt o pravima čoveka treba da se zadovolji opštim formulacijama pojedinih prava. Takav stav prožimala je misao da na taj način formulisane odredbe neće biti sklerotične i krute, nego će, naprotiv, omogućiti nacionalnom sudiji ili nadležnom međunarodnom organu izvesnu slobodu u tumačenju pri čemu se može voditi računa o vremenu i mestu njihove primene⁴⁵⁾). U slučaju člana 27 do izražaja nisu došli

³⁴⁾ Hoare (Velika Britanija) — E/CN. 4/SR. 369, pp. 5—6.

³⁵⁾ Ibid., p. 6.

³⁶⁾ Chattopadhyay (Indija) — Ibid., p. 7.

³⁷⁾ Abdur Rahman (Pakistan) — Ibid., p. 7; Whitlam (Australija) — Ibid., p. 11; Hoare (Velika Britanija) — Ibid., p. 15.

³⁸⁾ Diaz—Casanueva (Čile) — E/CN. 4/SR. 368, p. 11.

³⁹⁾ Ibid., p. 12. U slinčom smislu Whitlam (Australija) — E/CN. 4/SR. 369, pp. 11—12; Forteza (Urugvaj) — E/CN. 4/SR. 369, p. 8.

⁴⁰⁾ E/CN. 4/SR. 370, p. 6.

⁴¹⁾ Sovjetski predlog je odbačen sledećim brojem glasova: 8 protiv, 4 za i 4 uzdržana glasa — E/CN. 4/SR. 371, p. 6.

⁴²⁾ E/CN. 4/SR. 371, p. 4. Amandman je usvojen s 5 glasova protiv 1 i 10 uzdržanih — Ibid., p. 6.

samo ti motivi nego pre svega zahtevi zemalja da u članu o pravima manjina treba da budu obuhvaćeni svi vidovi ovog osetljivog i složenog pitanja. Već prva rečenica nagoveštava granicu između manjina i grupa koje nemaju takav položaj:

»U državama gde postoje (podvukao S. M.) etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama, ne mogu biti lišena prava da imaju....«

Kao što je već rečeno ta rečenica uneta je na predlog Čilea. U njoj je došla do izražaja bojazan imigracionih zemalja od aspiracija useljenika za posebnim privilegijama čime se, navodno, može kompromitovati nacionalno jedinstvo i sigurnost države⁴⁶). Pošto su uvek dokazivale da doseljenici ne predstavljaju manjine u međunarodnopravnom smislu, ove države su to pokušavale i da obrazlože. Predstavnik Urugvaja je ukazivao na rizike između grupa s istorijskom i kulturnom tradicijom i onih koje mogu biti označene »slučajnim«, uglavnom imigranata⁴⁷). Delegat Čilea je u prvu grupu svrstavao takozvane »statične«, a u drugu »dinamične« manjine: uz to je dodavao da druge postoje u latentnom stanju u svim nacionalnim grupama emigranata⁴⁸). No, bez obzira kako ih terminološki označavali, i predstavnik Urugvaja i Čilea slagali su se u jednom: »slučajne« ili »dinamične« grupe treba da budu integrisane u zemlji prijema uvek kada je to moguće. Ne treba ih, dakle, poistovećivati s manjinama, jer su razlike očevide. Ukoliko, ipak, među njima stavimo znak jednakosti onda ne samo da onemogućavamo integraciju takozvanih »dinamičnih« grupa nego, što je još gore, veštački stvaramo manjine.⁴⁹⁾ Međutim, bez obzira kako teorijski prvdali ovo razlikovanje, praktični ciljevi su jasni — oslobođanje od obaveza iz člana 27 Pakta o građanskim i političkim pravima. U nedostatku opšte prihvaćene definicije manjina teško je reći da li unošenje navedene rečenice predstavlja dovoljan osnov za to oslobođanje.

Dalje odredbe ovog člana potvrđuju saglasnost većine zemalja u Komisiji za prava čoveka i Generalnoj skupštini da se ne ide izvan rešenja Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina. U njemu su pomenute samo etničke, verske i jezičke manjine. Zbog čega su izostavljene nacionalne?

⁴³⁾ Za tekst nacrtca Pakta o građanskim i političkim pravima v. Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, br. 3, 1958, str. 569 id.

⁴⁴⁾ Navedeno prema Arhivu za pravne i društvene nauke, br. 4, 1968, str. 658. Svi članovi pakta navedeni su prema prevodu objavljenom u navedenom broju Arhiva.

⁴⁵⁾ R. Cassin: La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye 1951, t. 79, p. 310.

⁴⁶⁾ Forteza (Urugvaj) — E/CN. 4/SR. 370, p. 4; Forteza (Urugvaj) — E/CN. 4/SR. 369, p. RDGOVC

⁴⁷⁾ Forteza Urugvaj) — E/CN. 4/SR. 369, p. 8.

⁴⁸⁾ Diaz-Saçanueva (Čile) — E/CN. 4/SR. 368, p. 15.

⁴⁹⁾ Whitlam (Australija) — E/CN. 4/SR. 369, p. 12.

U Komisiji su postojala dva gledišta. Jedna grupa zemalja tražila je da i nacionalne manjine dobijaju zaštitu u paktu. Sovjetski Savez je u tom smislu podneo predlog i uporno dokazivao opravdavnost obezbeđenje ove grupe ljudi⁵⁰⁾). Ukazivao je na razlike između etničkih i jezičkih grupa s jedne strane i nacionalnih s druge. Prema Morozovu, prve nisu od tako velikog značaja — od njih mogu biti obrazovane nacionalne manjine, ali to ne znači da je svaka etnička ili jezička grupa već dostigla taj stepen⁵¹⁾). Zbog toga je predlagano da pored etničkih, verskih i jezičkih budu pomenute i nacionalne manjine⁵²⁾). Član II Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida⁵³⁾), kao i drugi akti potvrđuju ovo stanovište. Navodimo rezoluciju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 217 C III o manjinama u kojoj se:

»...zahteva od Saveta (Ekonomskog i socijalnog — S. M.) da zatraži od Komisije za prava čoveka i Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina da iscrpno prouče problem manjina, kako bi Ujedinjene nacije bile u stanju da preduzmu efektivne mere za zaštitu rasnih, nacionalnih, religioznih ili jezičkih manjina«⁵⁴⁾.

Na seminaru u Ljubljani 1965. godine o višenacionalnom društvu⁵⁵⁾), kao i u predlogu Danske Generalnoj skupštini, prilikom diskusije o Sveopštoj deklaraciji o pravima čoveka⁵⁶⁾), govorilo se takođe o pravima etničkih, jezičkih i nacionalnih grupa. Zaštita nacionalnih manjina pominje se, najzad, i u članu 5 Konvencije o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvete koju je 1960. godine usvojila Opšta konferencija UNESCO-a⁵⁷⁾.

Druga grupa zemalja ukazivala je na nejasnost pojma nacionalnih manjina⁵⁸⁾), kao i na stanovište Potkomisije prema kome ovaj pojam može biti razmatran s dva gledišta — prvo, kao manjina čiji pripadnici imaju državljanstvo različito od većine; drugo, kao članovi s državljanstvom većine stanovnika. Pošto je odbacila prvu mogućnost, Potkomisija je zaključila, u pogledu druge, da je zaštita neophodna jedino u slučajevima kad postoje različite etničke, verske i jezičke tradicije⁵⁹⁾). Uzaludno je bilo gokazivati da je pojam nacionalnih ma-

⁵⁰⁾ Pored rasnih i verskih, Sovjetski Savez je tražio i zaštitu nacionalnih manjina još u diskusijama o Sveopštoj deklaraciji o pravima čoveka. Za predlog trećem komitetu Generalne skupštine v. Definition and classification of minorites, p. 24, note 6.

⁵¹⁾ Morosov (Sovjetski Savez) — E/CN. 4/SR. 369, p. 14.

⁵²⁾ Ingles (Filipini) — E/CN. 4/SR. 370, pp. 8, 9.

⁵³⁾ Za tekst člana v. Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4, 1968, str. 754.

⁵⁴⁾ V. belešku pod brojem 4.

⁵⁵⁾ V. referat Ž. Klineberga za seminar o višenacionalnom društvu, Ljubljana 8—22. juli 1965, doc. SO 235/3 (2) EUR 1965. pp. 1—2.

⁵⁶⁾ Za tekst danskog predloga v. Definition and classification of minorities, p. 24, note 6.

⁵⁷⁾ Za tekst člana v. Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4, 1968, str. 691.

⁵⁸⁾ Whitlam (Australija) — E/CN. 4/SR. 369, p. 11.

⁵⁹⁾ Hoare (Velika Britanija) — Ibid., p. 15.

njina sasvim jasan i da se njime već godinama služi Generalna skupština⁶⁰⁾). Na odziv nije naišlo čak ni objašnjenje ovog pojma⁶¹⁾). Tako je zaštita pružena samo etničkim, verskim i jezičkim grupama.

No, nije samo tom prilikom dolazilo do sudaranja gledišta pri čemu je trenutna konstalacija snaga u Komisiji za prava čoveka i Generalnoj skupštini uticala na krajnji ishod pojedinih predloga. Stilizacija čitavog člana 27 rezultat je ne samo odnosa prema pitanju o kome je u njemu reč nego, kako je već naglašeno, i prema aktu u koji se taj član unosi. Univerzalni karakter Pakta o građanskim i političkim pravima uticao je na gipkije postavljanje ovog problema pri čemu je načelno obezbeđenje pretpostavljeno podrobnom i preciznom regulisanju. Odbačena je ideja da se državama nametne obaveza preduzimanja pozitivnih mera za priznavanje pojedinih konkretnih prava. Umesto toga član je široko koncipiran kako bi njime bile pokrivenе različite situacije do kojih će doći u njegovoj primeni. To s jedne strane predstavlja platformu s koje može da se podne u međudržavnim ugovornim odnosima, ali s druge ostavlja vladama slobodu da tekst člana prilagođavaju trenutnim političkim interesima, nekad i protiv prava manjina. Teško je, na primer, predvideti kakvom će sve sadržinom biti ispunjavani široki okviri prava manjina na »sopstveni kulturni život« ili na upotrebu maternjeg jezika. Da li pripadnici manjina mogu da koriste svoj jezik samo u međusobnom opštenju ili i pred sudovima, upravnim i drugim organima zemlje u kojoj se nalaze? Ako podemo od šireg smisla ovog prava onda je država dužna da obezbedi sudski postupak na jeziku manjine, da pripadnicima tih grupa omogući pohađanje nastave na maternjem jeziku. Svedeno u nazuže okvire pravo na sopstveni jezik može biti priznato jedino u kontaktima među pripadnicima grupe.

Mnoge od tih dilema postojale su i u Komisiji za prava čoveka i Generalnoj skupštini i na njihovim sednicama dobijale različita tumačenja. Jugoslovenska delegacija je smatrala da članovi manjina imaju prava da uče jezik grupe kojoj pripadaju, da se njime služe, da imaju sopstvene škole i druge kulturne institucije⁶²⁾). Predstavnik Velike Britanije priznao je takođe pravo pripadnika manjina da među sobom govore maternjim jezikom, ili da se njime služe u školama, ali je pod sumnju stavio njegovu upotrebu u sudovima ili parlamentu država koje priznaju samo jedna kao zvaničan jezik.⁶³⁾

Pri širokim formulacijama osetno je sužena i kontrola izvršenja ove odredbe. Saopštenja država predviđena članom 41 Pakta o građanskim i političkim pravima mogu biti podneta ukoliko jedna od ugovornica potpuno zabrani upotrebu jezika neke od manjinskih grupa, ali bi se pri tom stvar verovatno komplikovala razjašnjenjima

⁶⁰⁾ Kriven (Ukrajina) — Ibid., p. 10.

⁶¹⁾ U objašnjenju pojma nacionalnih manjina Morozov je pošao od pojma nacije. Prema njegovom mišljenju, nacija predstavlja istorijski formiranu za jednicu pojedinaca koji imaju zajednički jezik, zajedničku teritoriju, zajedničku ekonomiju i zajedničku psihološku strukturu koja se manifestuje kroz zajedničku kulturu. U tom smislu nacionalna manjina je drupa s istim karakteristikama — E/CN. 3/SR. 369, p. 17.

⁶²⁾ Jevremović (Jugoslavija) E/CN. 4/SR. 368, p. 7.

⁶³⁾ Hoare (Velika Britanija) — E/CN. 4/SR. 369, p. 6.

da li jedna grupa ispunjava uslove za priznanje statusa manjine. Međutim, svakako je vrlo teško podnosići saopštenja Komitetu za prava čoveka zbog konkretnih povreda prava ovih grupa, na primer zbog toga što im se ne priznaje pravo na upotrebu maternjeg jezika u parlamentu, sudovima i drugim državnim organima.

Hoće li načelna formulacija biti pogodna i za sprovođenje u život na nacionalnom planu? Član 2 u kome se govori o unutrašnjim merama obavezuje ugovornice da poštuju i zajemče ovo pravo svim pojedincima na njihovoј teritoriji. Da li će načelno definisanje prava manjina biti dobra polazna pretpostavka za donošenje unutrašnjih propisa zemalja u kojima se primenjuje metod transformacije unutrašnjeg prava? Ili, kako će ovaj član biti ostvaren u državama koje prihvataju sistem self-executing akata kao metod internacionalizacije unutrašnjeg prava? Najzad šta je s neophodnim materijalnim izvorima za očuvanje identiteta manjina?⁶⁴⁾

Sve su to pitanja na koja član 27 ne daje potpuni odgovor. U težnji da ouhvati manjinski problem u celini, bez obzira na različite vidove u kojima se javlja u pojedinim državama, pomenuti član se pretvorio u deklaraciju⁶⁵⁾ kojoj svaka ugovornica pakta može da određuje sadržinu prema vlastitim interesima. U pravu su zbog toga pisci koji ističu da je formulisanje odredbe o pravima manjina u Paktu o građanskim i političkim pravima moglo da bude »nešto jasnije i potpunije«⁶⁶⁾. Ali, slažemo se i sa sovjetskim internacionalistima u čijim radovima nalazimo misao da, i pored nedostataka, unošenje ove odredbe u pomenuti pakt predstavlja ispunjenje važnog demokratskog zahteva⁶⁷⁾ tako da se i pored pvega o članu 27 može govoriti kao i o »naprednoj odredbi«⁶⁸⁾. Njegova najveća vrednost je u tome što je uvođenjem opštег standarda ponašanja prema manjinama stvoren putokaz za konkretnije rešavanje njihovih problema. U formi u kojoj je sada dat član 27 predstavlja guiding rule čije će obavezne standarde, kad pakt bude stupio na snagu, države razrađivati u dvostranim i višestranim ugovornim aktima i na taj način konkretizovati sve ono što je u navedenom članu samo nagovještaj. Bez te precizne razrade prava u aktu od univerzalnog značaja, koji bi bio obavezan za sve države, teško je uticati na izmenu stare istine prema kojoj su manjine uvek spajale države koje su želele da sarađuju i razdvajale one kojima to nije odgovaralo. No,

»...problem zaštite manjina je isuviše složen, osetljiv, nija. Njegovo rešavanje u svakodnevnoj životnoj praksi izisda bi mogao biti u potpunosti rešen u toku nekoliko dečakuje obostranu lojalnost između većinskih naroda i manjin-

⁶⁴⁾ J. Humphrey: Svetska revolucija i ljudska prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 4, 1968, str. 588, beleška br. 19.

⁶⁵⁾ Druto (Poljska) — E/CN. 4/SR. 369, p. 4; Morosov (Sovjetski Savez) — Ibid., p. 15.

⁶⁶⁾ M. Marković: op. cit, str. 448.

⁶⁷⁾ Socialnaja dejatelnost OON, u redakciji A. E. Nesterenka, Moskva 1970, str. 205

⁶⁸⁾ Kurs međunarodnog prava, u redakciji F. I. Koževnikova, Moskva 1966, str. 270

skih narodnosti, mnogo dobre volje, razumevanja, doslednosti, strpljenja i veći stepen kulturnog razvoja od svih zainteresovanih činilaca. Više no na nekom drugom polju, ovde je neprestana miroljubiva aktivna koegzistencija između većinskih naroda i narodnosnih manjina u jednoj državi preko potrebna. Isto tako je neophodna miroljubiva saradnja između susednih država na čijim granicama žive isprepletane etničke drupe... »⁶⁹⁾

LES DROITS MINORATÉS DANS LE PACTE INTERNACIONAL SUR LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES

R e s u m é

La nouvelle méthode de recherches et de résolution des nombreuses questions a étendu son champ d'action après la deuxième guerre mondiale aussi sur l'institution des minorités. A la différence de la Société des Nations et de la période qui l' précédée quand les droits des minorés étaient l'objet de protection particulière, après la deuxième guerre mondiale le centre de la question s'est transporté sur la protection des droits de l'homme en général. Cette tendance a trouvé sa place non seulement dans la Charte des Nations Unies mais aussi dans la Déclaration Universelle sur les droits de l'homme. Or, on s'est rendu compte assez vite que par l'identification des droits de l'homme en général et des droits des minorités on ne peut pas englober entièrement le problème de ces groupes d'hommes. Pour autant qu'on insisterait avec ténacité sur ce fait on s'exposerait au danger que l'assimilation forcée s'ensuive. L'égalité des hommes ne peut pas être réduite à la confession de la même religion ou à l'emploi de la même langue. L'égalité réelle existe seulement alors quand on reconnaît les différences de langue, au niveau culturel, de la religion, des coutumes, quand on reconnaît les qualités distinctives de ces groupes, afin qu'on puisse leur donner la possibilité de conserver l'identité nationale. Depuis 1950 les cours de la protection se dirigent de plus en plus vers la reconnaissance des droits des minorités. Les résistances à nifestées aussi à l'occasion de l'introduction des droits des minorités dans le pacte sur les droits de l'homme.

En ce qui concerne l'introduction des droits des minorités dans le pacte mentionné il y avait deux propositions. Selon la première, ces droits devaient être réglés dans le cadre de l'article sur l'autodétermination des peuples. Mais vu que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ne voulait pas que la question des droits des minorités soit confondue avec le droit des peuples à l'autodétermination, la proposition a été faite que ces droits soient introduits dans un article spécial sur les droits de l'homme. La Commission s'est trouvée en présence de trois propositions: soviétique, yougoslave et la proposition de la Sous-commission de l'empêchement et de la protection de la minorité. La plupart des Etats se sont prononcés en faveur du texte élastique de la Sous-commission, qui a été inséré dans le Pacte International sur les droits civils et politiques en tant qu'article 27.

Dans l'article ci-dessus mentionné on peut apercevoir la tendance des pays d'immigration d'empêcher les aspirations des immigrés pour les droits qui sont reconnus aux minorités, ainsi que les tendances de certains Etats de ne pas reconnaître ces droits aux minorités nationales. Dans l'article 27 on a essayé, en réalité, de couvrir par un texte adroit le problème des droits des minorités, sans régler cette question dans les détails et avec plus de précision. Cela représente, d'une part, la plateforme qui peut servir de point de départ dans les

⁶⁹⁾ M. Radojković: op. cit., str. 27.

rapports contractuels entre les Etats, mais, d'autre part laisse la liberté aux gouvernements d'adapter le texte de l'article aux intérêts du moment, parfois aussi contre les droits de ces groupes d'hommes. Il est difficile, par exemple, de prévoir par quel contenu seront remplies les larges cadres du droit des minorités à leur »propre culturel le ou à l'emploi de la langue maternelle.. Est-ce que les membres des minorités peuvent employer leur langue seulement dans les relations mutuelles ou aussi devant les tribunaux, les organes administratifs et les autres organes du pays dans lequel ils se trouvent? Si nous partons d'un sens plus large de ce droit alors l'Etat est obligé d'assurer la procédure judiciaire dans la langue de la minorité, de donner la possibilité aux membres de ces groupes de suivre l'enseignement dans la langue maternelle. Réduit dans les cadres les plus étroits le droit à leur propre langue peut être reconnu seulement dans les contacts entre les membres de ces groupes.

Dans les formulations plus larges le contrôle de l'exécution de ces dispositions est sensiblement réduit. Les communications des Etats prévues par l'article 41 du Pacte sur les droits civils et politiques peuvent être présentées pour autant que l'une des parties contractantes interdise l'emploi de la langue de l'un des groupes de minorités. Cependant, il est certainement très difficile de s'y attendre que la communication soit acceptée si tant est qu'elle est présentée à cause des violations concrètes des droits de ces groupes, par exemple par ce qu'on ne leur reconnaît pas le droit d'employer la langue maternelle au parlement, dans les tribunaux et dans les autres organes.

Est-ce que la formulation de principe sera appropriée aussi à la mise en oeuvre sur le plan national. L'article 2 dans lequel il est question des mesures internes oblige les parties contractantes de respecter et garantir ce droit à tous les individus sur leur territoire. Est-ce que la définition de principe du droit des minorités sera une bonne hypothèse de départ pour l'adoption des prescriptions internes des pays dans lesquels est appliquée la méthode de transformation du droit interne? Ou bien, comment cet article sera réalisé dans les pays qui adoptent le système de self executing des actes en tant que méthode d'internationalisation du droit interne? Enfin, qu'est-ce que deviennent les sources matérielles indispensables pour la sauvegarde de l'identité des minorités?

En prenant en considération ce qui précède nous estimons que la plus grande valeur de cet article consiste en ce que par l'introduction du standard général de conduite à l'égard des minorités la ligne de direction est établie pour la résolution plus concrète de leurs problèmes. Dans la forme qu'il est présenté actuellement l'article 27 représente un guiding rule dont les standards obligatoires, quand le pacte entrera en vigueur, les Etats élaboreront dans les actes contractuels bilatéraux et multilatéraux et concrétiseront de cette manière tout ce qui est dans l'article mentionné seulement une conjecture.

