

# ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 341.234

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 2/2016

год. 23. vol. 52

стр. 189-204

*Нада М. Радушки*

*Институт за политичке студије, Београд*

## МЕЂУНАРОДНИ АСПЕКТИ РЕГУЛИСАЊА ПОЛОЖАЈА И ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА \*

### Сажетак

Положај националних мањина представља једно од кључних политичких питања будући да мањине могу бити фактор како унапређења међудржавних односа, тако и стални „камен спотицања“. Регулисање и заштита права мањина су добар показатељ ефикасности мањинске политике, функционисања политичких институција, степена демократизације, мултикултуралности, безбедности и стабилности сваке државе. У оквиру савремених геополитичких односа, питање мањина није више дискреционо право неке државе, већ је све присутније посредно или непосредно међународно регулисање заштите права мањина. У овом раду су најпре истакнуте недоумице и проблеми у вези термина и дефиниције националних мањина, као и непостојање универзалних правила и стандарда којима би био регулисан њихов статус. Затим, на основу познавања и анализе докумената, конвенција и декларација Уједињених нација, ОЕБС-а и Савета Европе може се

\* Рад је реализован у оквиру пројекта (број 179009) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

видети комплексност и значај ове проблематике, односно како су и на који начин регулисана универзална људска права и слободе, као и положај и заштита националних мањина у међународно-правним актима тих организација.

Кључне речи: националне мањине, Уједињене нације, ОЕБС, Савет Европе, документа, мањинска права, положај, међународна регулатива

У оквиру актуелних глобализацијских и интеграционих процеса, припадници националних мањина се боре за очување свог националног идентитета, побољшање положаја и остварење мањинских права, као и против мање или више изражених трендова асимилације. Интеграција националних мањина важан је услов за побољшање њиховог социо-економског и политичког положаја, али треба имати у виду да друштвена интеграција не значи асимилацију, већ подразумева очување етничких, верских, језичких и културних особености припадника мањинских заједница. Укљученост националних мањина у друштво доприноси јачању државног легитимитета, демократских процеса и институција. Истовремено, поштовање мањинских права представља један од најзначајнијих фактора безбедности и стабилности сваке државе, а посебно етнички хетерогених, каква је и Србија. У условима даљег проширења Европске уније, регулисање положаја и заштите права мањина има велику политичку тежину и значај, а огледа се на плану бољих билатералних односа, регионалне сарадње и демократског развоја, као и у чињеници да је поштовање мањинских права услов за чланство у Европској унији и прати од стицања статуса кандидата до краја приступних преговора. За Србију је мањинско питање од кључне важности на путу европских интеграција јер мањине у Србији, као и српска мањина у суседним државама представљају мост сарадње и везу с другим народима. Али, у контексту приступања Европској унији и испуњавања одређених услова, истовремено треба имати у виду и место Србије у савременом геополитичком простору, њене потребе и интересе, заштиту интегритета и очување националног идентитета српског народа.

Положај мањина увек је повезан са осећајем маргинализованости и двојним идентитетом. Наиме, припадници неке мањине на разне начине су интегрисани у државу у којој живе, али у исто време због својих етничких, религијских и других специфичности себе виде као припаднике неке друге државе. У тој двојности

њиховог карактера и интереса садржане су све политичке контраверзе око заштите мањинских права на основу међународних и уставноправних докумената и очувања територијалног интегритета и безбедности државе у којој се налазе.<sup>1)</sup> То ствара сложене друштвене, политичке и друге противречности и последице, тако да се регулисање положаја и заштита права националних мањина намеће као једно од приоритетних питања сваке државе. Због тога је важно познавање међународног и европског законодавства ради доношења одговарајућих мера и аката у домаћем законодавству у циљу регулисања положаја и права мањина, као и формулисања адекватних дугорочних стратегија и планова.

## 1. ПРОБЛЕМИ У ДЕФИНИСАЊУ И РЕГУЛИСАЊУ МАЊИНСКОГ ПИТАЊА

Савремене геополитичке промене, међуетнички конфликти и сукоби, повезаност мањинских и територијалних проблема, у знатној мери утичу на квалитет међудржавних односа и очување глобалног мира у свету. Савремена схватања о предоминантности будућих међународних сукоба који проистичу из сукоба цивилизација имају у виду управо верске, етнонационалне разлике и конфликте.<sup>2)</sup> Због све веће међузависности у политичким, економским, технолошким, културним и другим сферама, улога међународне заједнице постаје све значајнија, па мањинско питање не представља више искључиво унутрашњу ствар једне државе, већ је све присутније међународно регулисање мањинског проблема.

Међутим, упркос несумњиво велике важности овог питања, постоји одређена несразмера између политичког значаја, с једне стране, и досадашњих решења у савременом међународном праву, с друге стране. Пре свега треба истаћи да се још увек није дошло до јединственог става у погледу термина и дефиниције мањина. У међународним политичким и правним документима користе се бројни, различити називи („мањине“, националне заједнице, „расне и етничке групе“, „националне или етничке, верске и језичке мањине“, „националне мањине“, итд.), а исто тако не постоји општеприхваћена дефиниција мањина из које би се видело ко све

1) Аиђелко Милардовић, Александар Вукић, *Мањине у Европи – документи*, Институт за миграције и народности, Загреб, 1998.

2) Hakan Wiberg, "Ethnicity, Identity, Conflict", in: *Ethnicity in Postcommunism* (eds. Stefano Bianchini, Dušan Janjić), Institute of Social Sciences, Forum for Ethnic Relation, Europe and the Balkans, Belgrade, 1996, pp. 51-67.

спада у мањине, тј. ко може да користи одређена загарантована права. Дефинисање појма националне мањине под утицајем је политичких интереса и идеологија држава које су заинтересоване за решење правног положаја мањина, па се упркос бројним покушајима није дошло до једне универзалне дефиниције која би обухватила све мањинске заједнице.<sup>3)</sup> У том контексту, ниједан међународни акт на универзалном нивоу не садржи дефиницију националних мањина, осим Препоруке Парламентарне скупштине Савета Европе (број 1201 из 1993. године), али која нема обавезујући значај.<sup>4)</sup> С друге стране, проблем је и у различитим приступима држава мањинском питању будући да појединим од њих одговара непостојање опште дефиниције јер им то оставља могућност различитог тумачења и реализовања преузетих обавеза.

Важно је истаћи и проблем у вези формулација које се одnose на мањине у постојећим међународним документима јер су врло уопштене и непрецизне (на пример, „државе би требало.“, „тамо где постоје мањине.“, и слично) из чега јасно проистиче да не постоје обавезни и опшеприхваћени међународни стандарди, нити универзална правила којима би био регулисан статус и права мањина. Због свега тога, поједине државе се осећају слободне да по својој вољи и процени, према својим приликама, али и интересима, одређују које ће групе сматрати мањинама.<sup>5)</sup>

Иначе, у оквиру међународних аката која се односе на мањине постоје битне разлике. Наиме, неки од њих имају међународно-правни карактер што значи да подлежу поступку рати-

- 3) Италијански професор Франческо Капоторти предложио је још 1970-их година у извештају Уједињеним нацијама усвајање једне посебне декларације о правима мањина и дао најсвеобухватнију дефиницију која се и данас често цитира: „мањина је група бројчано мања од осталог преовлађујућег становништва неке државе, чији чланови, држављани те државе, имају етничке, верске или језичке карактеристике различите од осталог становништва и показују осећање солидарности у очувању своје културе, традиције, религије и језика.“ Видети: Francesco Capotorti, *Study on the Right of persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1991.
- 4) Према овом документу национална мањина означава групу лица у једној држави која „пробива на територији те државе и њени су држављани; одржава са том државом дуготрајне и чврсте везе; показује посебне етничке, културне, верске или језичке карактеристике; заступљена је у довољном броју, мада мањем од броја осталог становништва те државе или области; и мотивисана је жељом да очува оно што конституише њихов заједнички идентитет, нарочито њихову културу, традицију, религију и језик“. Видети: *Националне мањине и право*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд, Хелсиншке свеске, бр. 15/2002, стр. 16.
- 5) Нада Радуски, „Европски модели остваривања права националних мањина“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1-2/2008, стр. 143-158.

фикације и обавезујуће су за државе које их прихвате, док други, иако дају велики допринос мањинској проблематици, имају више политички значај с обзиром да државе нису обавезне да их на унутрашњем плану усвоје и реализују.<sup>6)</sup> Истовремено, можемо разликовати међународна документа која садрже само општу одредбу забране дискриминације по било ком основу и документа која конкретно регулишу питање заштите права мањина, и то на нивоу Уједињених нација, Савета Европе, ОЕБС-а и других међународних организација.

## 2. ЗАШТИТА И ПРАВА МАЊИНА У ДОКУМЕНТИМА ОУН, ОЕБС И САВЕТА ЕВРОПЕ

Мањинска проблематика данас више није искључиво унутрашње питање неке државе, већ је постала предмет политичких обавеза земаља и надлежности одређених светских и регионалних организација.<sup>7)</sup> За регулисање положаја мањинских заједница важно је знати какви су међународни стандарди, критеријуми и правила, као и познавање универзалних и европских норми, документа, конвенција и декларација, јер само тако може се оценити и упоредити колико и на који начин су одређена мањинска права уграђена у домаћи законодавни оквир у циљу унапређења положаја и заштите права националних мањина. На основу декларација Уједињених нација о универзалним људским правима, затим документа ОЕБС-а о нормативном регулисању људских и мањинских права, као и заштите права националних мањина у конвенцијама Савета Европе, може се добити слика о комплексности и значају ове проблематике, неопходности доношења мера у циљу забране свих облика дискриминације, као и посебних мера којима се обезбеђује очување националног, културног, вер-

6) Обрад Рачић, „Мањине: између позитивног међународног права и прокламованих опредељења“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996, стр. 529-549.

7) Решавање мањинског питања може се поделити на три историјске етапе: прва, која траје од половине 17. века до Првог светског рата током које су углавном верске мањине биле предмет уговорне заштите (две или више) држава, друга, између два светска рата када је унутар Друштва народа мировним уговорима одређен број држава прихватио обавезе о заштити мањина, и трећа, која почиње оснивањем ОУН и траје до данашњих дана. Видети: Момир Стојковић, „Историјски развој заштите мањина и савремена међународна актуелност мањинског питања у балканским односима“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996, стр. 549-573.

ског и језичког идентитета припадницима националних мањина, али без нарушавања стабилности државе, њеног суверенитета и територијалног интегритета.

## 2.1. Заштита мањина у оквиру Уједињених нација

Заштита мањинских права у оквиру Уједињених нација није се у почетку разматрала посебно, већ у оквиру корпуса заштите елементарних људских права и слобода, као и забране дискриминације по било ком основу. Касније се пажња све више усмеравала и на заштиту права мањина, мада и даље преовладава мишљење да је то првенствено европски проблем, па су релативно скромно регулисана у документима ОУН. Права припадника националних мањина у оквиру Уједињених нација гарантују се на два начина: прво, општом забраном дискриминације и друго, специфичним одредбама које регулишу и гарантују права мањина као посебног ентитета који се по својим особеностима разликује од већинског становништва у некој држави.

Доношењем *Повеље Уједињених нација* (1945) по први пут су створени темељи новим међународним односима и заштити људских права. Повеља не садржи конкретне одредбе о заштити мањина, али је акценат на поштовању права сваког човека без расне, полне, језичке, верске и друге дискриминације. Сматрало се да ће на тај начин индиректно бити поправљен и положај лица која припадају мањинама.

Један од најважнијих докумената јесте *Универзална декларација о људским правима* (1948), али директна одредба о заштити мањина ни овде није нашла своје место упркос постојању одредби о једнакости свих лица пред законом. Наиме, сматрало се да није могуће пронаћи униформно решење за постојеће различите мањинске ситуације, при чему је ова констатација и даље актуелна, колико год да се у међувремену пуно учинило на плану заштите мањина.<sup>8)</sup>

Највећи напредак у области мањина остварен је доношењем *Међународног пакта о грађанским и политичким правима* (1976),

8) У посебној резолуцији под називом „Судбина мањина“, усвојеној исте године, каже се: „Уједињене нације нису могле остати равнодушне према судбини мањина, али је тешко усвојити једнообразно решење за то сложено и осетљиво питање које има своје специфичности у свакој појединачној држави“. Видети: Борис Кривокапић, „Неки проблеми у вези са правном уређењем положаја мањина у СР Југославији“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), Београд, 1996, стр. 155-171.

који чини прекретницу у мањинској проблематици. Врло важна одредба која се непосредно односи на права мањина садржана је у члану 27, који гласи: „У државама где постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају заједно са осталим члановима своје групе сопствени културни живот, да исповедају своју веру или да се служе својим властитим језиком“. Може се рећи да ово означава почетак регулисања права мањина као „колективних субјеката“, јер је нагласак на очувању идентитета етничких, верских и језичких мањина. Међутим, пошло се од става да различити историјски и друштвено-економски услови дозвољавају и различити приступ мањинском питању.<sup>9)</sup> Упркос одређеним недостацима, ова одредба имала је велики значај, јер је указала на свесност држава о неопходности заштите мањина, а сам документ једини је правно обавезујући, универзални међународни акт који садржи став о правима мањина.

Регулисање положаја мањина крајем 1970-их година добија све више на актуелности и постепено се, упркос неслагању појединих земаља, шири на она питања која су у прошлости запостављана. Одлучујућу улогу у том погледу одиграла је већ споменута студија италијанског професора Капотортија у којој је свеобухватно обрађено питање права лица која припадају етничким, верским и језичким мањинама. Иначе, иницијативу за доношење посебне декларације о мањинама дала је бивша СФРЈ (1978) залажући се за заштиту мањина као колективитета, а Генерална Скупштина ОУН усвојила је *Декларацију о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина* (1992).<sup>10)</sup> Мада је необавезујући правни документ (не подлеже ратифика-

9) Приликом расправа које су претходиле усвајању међународног Пакта „представници САД су били за асимилацију, представници азијских држава за асимилацију или интеграцију, док су афричке државе тврдили да мањине постоје, али да проблема у вези с њима нема“. Истовремено, сматрало се да „неке мањине желе социјалну интеграцију (Црнци у САД), друге економску, техничку и функционалну интеграцију (Кинези у САД), треће желе сецесију у различитим степенима, док четврте једноставно желе да се врате кући“. Видети: Felix Ermacora, *The Protection of Minorities Before the United Nations*, Recueil des Cours, New York, IV/1983, p. 337.

10) „Усвајање Декларације представља за Југославију несумњиво моралну сатисфакцију иако се, због претходно донете одлуке о њеном искључењу (1992), десно незапамћени преседан да држава чији се нацрт усваја не може да га образложи нити да гласа за њега. Чак је и из списка предлагача нацрта Декларације избрисано њено име“. Видети: Момир Милојевић, „Уједињене нације и заштита мањина“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становић), САНУ, Београд, 1996, стр. 499.



цији од стране држава чланица), ова декларација представља највиши домет у постављању међународних стандарда за заштиту права припадника националних мањина. То је једини документ Уједињених нација који је у целини посвећен регулисању мањинских права и који предвиђа листу обавеза сваке државе према припадницима мањина.<sup>11)</sup>

## 2.2. Заштита мањина у оквиру ОЕБС-а

Полазећи са становишта да нерешени етнички конфликти на неком подручју могу бити један од главних узрока сукоба, ОЕБС посвећује мањинским питањима све већу пажњу.<sup>12)</sup>

Први пут, мањине су поменуте у *Завршном документу из Хелсинкија* (1975), у коме се наводи спремност држава учесница да се придржавају одређених начела о међусобним односима, без обзира на њихов друштвено-политички систем, географски положај или степен економског развоја.<sup>13)</sup> Одредбе о мањинама, иако скромне по броју и садржају, добиле су велики значај имајући у виду дотадашње недовољно међународно правно уређење ове проблематике. Међутим, државе су се односиле према мањинском проблему у зависности од међународних околности, а захваљујући флексибилним формулацијама имале су широк маневарски простор.

Документи који су уследили након Хелсинкија, а тичу се људских права и основних слобода, дефинисани су под заједничким називом „људска димензија“. Први у том сету докумената усвојен је на *Бечком састанку* (1989) где су се државе учеснице обавезале (поред поштовања начела недискриминације и толеранције) на заштиту мањинског идентитета, при чему је то подразумевало и одређене видове интервенције уколико се оцени не-

11) Од осталих релевантних докумената, треба споменути: Међународни споразум о економским, социјалним и културним правима, Конвенција о спречавању и кажњавању злочина геноцида, Декларација о укидању свих облика дискриминације на основу вере и уверења, Конвенција о борби против дискриминације на подручју образовања, и друге.

12) КЕБС се 1995. године трансформисао у ОЕБС који у суштини представља нову међународну институцију јер се разликује по свом месту и улози у европским односима, по карактеру, конституционалној структури, предмету и начину деловања, као и у погледу чланства. Бављење људским правима и националним мањинама нашло је своје место у оквиру основног правца деловања – спречавање сукоба унутар и међу државама и управљање кризама мирним путем. Видети: Љубивоје Аћимовић, „КЕБС у деведесетим“, *Међународна политика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 970/1990, стр. 5-9.

13) Године 1973, приликом отварања прве конференције КЕБС-а у Хелсинкију, основна порука гласила је да се „безбедност не остварује подизањем ограда, већ отварањем вратница“.



поштовање усвојених обавеза. Управо успостављање контролног механизма један је од значајних доприноса решавању мањинских питања у оквиру ОЕБС-а.

Даљи напредак представља *Конференција о људској димензији у Копенхагену* (1990) и њен закључни документ којим је предвиђено да поред универзалних људских права и слобода, припадници мањина имају право на изражавање свог етничког, културног и језичког идентитета, али и обавезу лојалности држави чији су држављани. За конференцију у Копенхагену се може рећи да је прекретница јер је питање националних мањина обухватила најкомплексније до тад, а поред појединачних, непосредно су призната и колективна права што је представљало значајан напредак.

Исте године у Паризу донета је *Париска повеља за нову Европу* (1990) у којој је потврђен значај принципа хелсиншког документа и промовисане заједничке вредности (владавина права, политички плурализам, људска права и слободе и др.). Мањинско питање отворило је могућност увида у унутрашње ствари, али и за политичке притиске (што је посебно дошло до изражаја у односима са бившом СФРЈ). У складу са одредбама ове Повеље, одржан је *Женевски састанак стручњака о националним мањинама* (1991) где се разговарало о практичним искуствима у вези националних мањина и мерама које су државе предузеле.<sup>1)</sup>

Треба истаћи да је делатност ОЕБС-а посебно обележила активност два значајна органа, а то су Високи комесар за националне мањине и Канцеларија за демократске институције и људска права. Наиме, на састанку у *Хелсинкију* (1992) створила се потреба институционалног јачања с обзиром да етнички конфликти све више угрожавају безбедност у Европи, па је установљена функција Високог комесара за националне мањине. Његов примарни задатак је упозоравање и спречавање сукоба у најранијој фази и спровођење правовремене акције у случајевима етничких тензија и конфликта. Основни циљ, дакле, није заштита мањина, већ спречавање сукоба у циљу очувања мира и безбедности у региону. У складу с тим, већ се широко примењује пракса слања

1) Поред споменутих, одржане су и бројне друге конференције, као што су Београдска конференција (1977-1978), Мадридски састанак (1980-1983), Париска конференција (1989), Московска конференција о људској димензији (1991), Будимпештански састанак на врху (1994) и друге. Видети: Нада Радушки, *Интегритет и интеграција Рома у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, стр. 149-159.

разних мисија у име председавајућег ОЕБС-а или Комесара за националне мањине.<sup>2)</sup>

Анализом докумената ОЕБС-а може се закључити да је забрана дискриминације универзално и без изузетка прихваћено начело, као и право припадника мањина на језик, веру и културу, с тим да постоје разлике у погледу обавеза држава да омогуће реализацију тих права.<sup>3)</sup> Међутим, у стварности се најчешће признају индивидуална права, док реализација колективних права, и поред заступљености у документима ОЕБС-а, још увек нису призната у пракси већине држава. Поред права и обавеза мањина (да поштују територијални интегритет и политичко уређење државе у којој живе), у овим документима се наводе и обавезе држава чланица (заштита националног идентитета мањина, решавање проблема дијалогом и друго), док се о аутономији (територијалној, културној, персоналној) не говори као о обавези државе, већ је то само један од начина заштите националних мањина. Али, одредбе ОЕБС-а немају правно обавезујући, већ више морално-политички значај, па је потребно да државе донесу одговарајуће прописе који би били инкорпорирани у унутрашњи правни систем што зависи од политичке ситуације у свакој земљи и од међународних околности.

### 2.3. Заштита мањина у оквиру Савета Европе

Савет Европе има у свом раду два основна полазишта. Први се односи на мере у области мањинских права што подразумева и механизме за контролисање примене одређених одредби уз обавезу поштовања суверенитета и територијалног интегритета сваке државе, а други на мере за „изградњу поверења“ чији циљ је боље разумевање, етничка толеранција и мирно решавање већинско-мањинских конфликта. Спровођење мањинске полити-

- 
- 2) Међутим, признавање и прилагођавање мањинских култура, идентитета и политичких интереса није само по себи довољно за изградњу трајног и одрживог мира. Због тога је Високи комесар за националне мањине предложио да државе донесу мере и спроведу политику којој је циљ промовисање интеграције и кохезију разноликих мултиетничких друштава. Видети: *Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*, ОЕБС, Високи комесар за националне мањине, Хаг, 2012, стр. 3.
  - 3) Државе које желе избећи било какве договоре о националним мањинама могу, на пример, за неку мањину тврдити да је припадник истог народа, али само различите вере или специфичних културних обележја. Видети: Зоран Лутовац, *Мањине, КЕБС и Југо-словенска криза*, Институт друштвених наука и Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996, стр. 86.

ке указује на велики значај мањина које су историјски преокрети оставили Европи, а које могу дати битан допринос стабилности, безбедности и миру у региону.<sup>4)</sup>

Један од првих и најважнијих докумената је *Конвенција за заштиту људских права и основних слобода* (1950), где су наведена основна права и слободе сваког појединца, а уживање тих права обезбеђује се без дискриминације по било ком основу.<sup>5)</sup> Конвенција нема посебне одредбе о националним мањинама, па је допуњена додатним Протоколом о мањинама (број 12 из 2000. године) који примену опште забране дискриминације проширује и на припаднике националних мањина.

Бурни политички догађаји у централној и југоисточној Европи почетком 1990-их година показали су да је мањинска заштита круцијално питање за стабилност региона и иницирали доношење нових важних документа.<sup>6)</sup> Прво је усвојена *Европска повеља о регионалним и мањинским језицима* (1992), имајући у виду велики значај унапређења мањинских језика, али и све специфичности и традицију европских држава. Важно је истаћи да Повеља нема за циљ заштиту етничких, па ни језичких мањина, већ пре свега заштиту језика. У Повељи се експлицитно наводи да су „регионални или мањински језици традиционално у употреби на одређеној територији једне државе од стране њених држављана који чине бројчано мању групу од остатка становништва и који су различити од званичног језика те државе (то не укључује дијалекте званичног језика).“<sup>7)</sup>

---

4) Joseph Yacoub, *Les minorités dans le monde – faits et analyses*, Desclée de Brouwer, Paris, 1991.

5) *Европска повеља о регионалним и мањинским језицима*, *Инструменти Савета Европе – људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000.

6) О значају проблема положаја мањина довољно говори податак да је 1980-их година у државама чланицама СЕ живело око 30 милиона људи који су припадали етничким и језичким мањинама, а само са распадом бивше СССР, СФРЈ и ЧССР више од 60 милиона људи претворено је у мањине које живе изван граница матичне државе. Видети: Nakan Wiberg, "Ethnicity, Identity, Conflict", in: *Ethnicity in Postcommunism* (eds. Stefano Bianchini, Dušan Janjić), Institute of Social Sciences, Forum for Ethnic Relation, Europe and the Balkans, Belgrade, 1996, pp. 51-67.

7) У областима које су традиционално или у знатном броју настањене припадницима националних мањина „државе ће настојати да обезбеде, колико је то могуће, услове који би омогућили да се мањински језик користи у односима између тих припадника и органа управе“. Оваква формулација у Повељи указује да је државама остављено да процене стварну потребу за тим, на основу објективних мерила, посебних околности и финансијских могућности.

У оквиру Савета Европе затим се приступило изради првог правно обавезујућег међународног документа који детаљно и прецизно утврђује права националних мањина и посебно обавезе европских држава у том погледу. То је *Оквирна конвенција за заштиту националних мањина* (1995) која има за циљ обезбеђивање доброг положаја мањина у оквиру владавине права, националног суверенитета и интегритета сваке државе. Термин „оквирна“ указује да преузети принципи нису директно применљиви, па је државама остављено да их законски усвоје или не усвоје, имајући при томе у виду интересе мањина које живе на њеној територији, с једне стране, али и стратешке државне и националне интересе, с друге стране.<sup>8)</sup> Државама су остављена широка дискрециона права с обзиром на специфичне околности у свакој од њих, а сви ови принципи могу се примењивати пре свега, кроз националну регулативу, као и преко билатералних и мултилатералних споразума појединих држава. Да би се обезбедила контрола над применом и поштовањем наведених права, установљен је Комитет министара, Европски суд за људска права и други органи у оквиру Савета Европе са циљем да се начела о мањинској заштити у највећој могућој мери преточе у правне обавезе државе.

Иначе, у свим документима Савета Европе (као и ОЕБС-а) користи се термин „национална мањина“ и овим појмом искључени су недржављани (за разлику од праксе УН где се појам мањине посматра независно од држављанства), док универзална дефиниција националних мањина ни овде није дата. Један од недостатака ове конвенције јесте признавање индивидуалних, али не и колективних права (државе немају интереса да признавањем колективних права стварају услове за креирање аутономије и сепесионистичке захтеве), као и што не садржи одредбе о примени одређених санкција према државама које не поштују преузете обавезе.<sup>9)</sup>

---

8) СР Југославија је приступила овој Конвенцији 2001. године чиме је преузела све предвиђене обавезе у погледу гарантовања права националних мањина и предузимања одговарајућих мера за унапређење њиховог положаја у области економског, социјалног, политичког и културног живота. Видети: *Националне мањине и право*, *op.cit.*, стр. 16.

9) Упркос отпору да се отворено прихвати идеја колективних права која углавном нису део међународно-правне заштите мањина, ипак постоје нека права (на пример, у области образовања, културе, политике, итд.) чије делотворно коришћење подразумева да то буде „у заједници са другима“ и ради чијег остварења се успостављају и посебне институције. Видети: Војислав Становчић, „Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права“, *Годишњак ФПН*, Факултет политичких наука, 2009, стр. 495-497.

Али, постојање мањина у некој државе мора бити признато, јер је то питање чињеница, а не закона, при чему комплексност овог проблема указује да не постоји само један пут, начин или модел решавања мањинског питања.<sup>10)</sup> Генерално, основни принципи Савета Европе – демократија, људска права и владавина закона представљају начин за решење било ког мањинског проблема, па је у том погледу настао прави „коперникански обрт“, при чему је управо Савет Европе најпогоднији да преузме главну улогу у области људских и мањинских права.<sup>11)</sup>

\*\*\*

Остваривање и заштита људских и мањинских права и слобода за претпоставку има постојање правне државе, односно владавину права и етничку толеранцију. У том смислу, најзначајнији је принцип забране дискриминације по било ком основу, принцип једнакости пред законом, као и посебне мере којима се обезбеђује очување националног идентитета припадницима мањина, али уз очување стабилности, суверенитета и територијалног интегритета државе.

Свака држава са отвореним питањем односа већинског и мањинског народа, као и положаја и заштите мањина, у складу са историјским наслеђем и актуелним међунационалним околностима гради сопствени модел коегзистенције („модус вивенди“), при чему посебан значај у обезбеђивању мањинских права има национално законодавство које утврђује та права и пружа гаранције за њихово остваривање на основу важеће међународне правне регулативе у тој области.

Може се закључити да ће у будућности мањинска политика, базирана на поштовању различитости унутар јединства и јединства у различитости, зависити од развоја демократских процеса и успостављања демократских институција, као и доследног спровођења донетих закона који омогућавају пуно остварење људских и мањинских права у једном мултиетничком друштву. С друге стране, поштовање права мањина услов је за даљу демократизацију и стабилност државе, али и за смањење етничких тензија и могућих конфликта. У том смислу, неопходно

10) Joseph Yacoub, *Les minorities dans le monde – faits et analyses*, op.cit.

11) Patrick Thornberry, *The UN Minority Right Declaration* (ed. A.Roas and A.Phillips), Minority Rights Group International, London, 1993.

је наћи право решење за добре међунационалне односе, односно механизме и мере изградње поверења који подстичу разумевање, толеранцију, компромис и дијалог између већинског и мањинског становништва. На такав начин, модел асимилације био би замењен културним плурализмом који би омогућио мањинама да сачувају сопствени национални идентитет, при чему тежња за очувањем етничких, верских, језичких и културних особености не искључује, већ подразумева њихову успешну интеграцију у друштвену заједницу.

## ЛИТЕРАТУРА

- Аћимовић, Љубивоје, „КЕБС у деведесетим“, *Међународна политика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 970/1990.
- Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, Инструменти Савета Европе – људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2000.
- Ermaçora, Felix, *The Protection of Minorities Before the United Nations*, Recueil des Cours, New York, IV/1983.
- Кривокапић, Борис, „Неки проблеми у вези са правном уређењошћу положаја мањина у СР Југославији“, у зборнику: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), Београд, 1996.
- Лутовац, Зоран, *Мањине, КЕБС и Југословенска криза*, Институт друштвених наука и Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1996.
- Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*, ОЕБС, Високи комесар за националне мањине, Хаг, 2012.
- Милардовић, Анђелко, Вукић Александар, *Мањине у Европи – документи*, Институт за миграције и народности, Загреб, 1998.
- Милојевић, Момир, „Уједињене нације и заштита мањина“, у зборнику: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996.
- Националне мањине и право*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд, Хелсиншке свеске, бр. 15/2002.
- Радушки, Нада, „Европски модели остваривања права националних мањина“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1-2/2008.
- Радушки, Нада, *Идентитет и интеграција Рома у Србији*, Институт за политичке студије, Београд, 2015.
- Рачић, Обрад, „Мањине: између позитивног међународног права и прокламованих одређења“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996.

- Становчић, Војислав, „Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права“, *Годишњак ФПН*, Факултет политичких наука, 2009.
- Стојковић, Момир, „Историјски развој заштите мањина и савремена међународна актуелност мањинског питања у балканским односима“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (уред. Милош Мацура, Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996.
- Thornberry, Patrick, *The UN Minority Right Declaration* (ed. A.Roas and A.Phillips), Minority Rights Group International, London, 1993.
- Capotorti, Francesco, *Study on the Right of persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1991.
- Yacoub, Joseph, *Les minorities dans le mond - faits et analyses*, Desclee de Brouwer, Paris, 1991.
- Wiberg, Hakan "Ethnicity, Identity, Conflict", in: *Ethnicity in Postcommunism* (eds. Stefano Bianchini, Dušan Janjić), Institute of Social Sciences, Forum for Ethnic Relation, Europe and the Balkans, Belgrade, 1996.

**Nada M. Raduski**

## **INTERNATIONAL ASPECTS OF REGULATING THE POSITION AND RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES**

### **Resume**

Respecting basic human rights and freedom, as well as national minority protection, represent the basic factors of stability, security and democratic and socio-economic development of every country. Contemporary geopolitical changes, inter-ethnic conflicts and clashes, the connection between minority and territorial problems, considerably influence the quality of inter-state relations and preservation of global peace and security.

Therefore, the minority question is not exclusively the internal matter of one country any more, and direct and indirect inter-nation regulation of minority protection is becoming increasingly present. In international documents (OUN, OSCE and European Council), there are numerous regulations that refer to minority protection, but not compulsory, generally accepted international standards, nor universal rules that would regulate the status and rights of minorities. Some of these documents are legally binding for countries that have accepted them, while all others have a more moral-political significance, whereby countries have the possibility to interpret them differently and



by their own will, and to fulfill the taken obligations, often depending on the political situation as well as the general balance of power in international relations.

Although the minority question is regulated, directly or indirectly, in many UN documents, the general standpoint is that it is primarily a European problem and that the stability and security of the whole region largely depends on its solutions. Furthermore, minority protection does not only understand prohibition of discrimination, but also the creation of conditions for promoting position and guaranteeing rights to members of the minorities in maintaining their ethnic traits.

Key words: national minorities, OUN, OSCE, Council of Europe, documents, minority rights, position, international regulations

---

\* Овај рад је примљен 15. 05. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. 06. 2016. године.