

MEĐUNARODNA ZAŠTITA MANJINA

1. **Uvod** — »Međunarodna zaštita manjina«, »međunarodnopravna zaštita manjina«, odnosno samo »zaštita manjina« pojam je spominjanje kojega izaziva različite osjećaje: nostalgična sjećanja i jezovite uspomene, nadu i nelagodnost, a ona je i željeni cilj i predmet osude. Prema međunarodnoj zaštiti manjina različite stavove zauzima i države i same manjine. To ne začuđuje, jer uz države u kojima žive brojne manjine ima i država koje nemaju značajnijih manjina, a među prvima su države u kojima pripadnici manjina uživaju sve pogodnosti potrebne za očuvanje svojih osobitosti, i države u kojima većina teži asimilaciji manjina; ima država kojima su bile nametnute međunarodne obveze u odnosu prema manjinama na njihovu području, i manjina položaj kojih nije uređen ni međunarodnim ni državnim pravnim pravilima; ima država koje su bile žrtve razornog djelovanja manjina, ali je još više manjina koje su stradale od većine.

Međunarodna zaštita manjina obuhvaća međunarodne norme o zaštiti nacionalnih (narodnih, etničkih, rasnih), jezičnih i vjerskih manjina. Preteže, međutim, uvjerenje da nema općih normi o zaštiti tih manjina, tj. da nema općeg običajnog međunarodnog prava o zaštiti manjina. Zaštita manjina temelji se na međunarodnim instrumentima, najčešće međunarodnim ugovorima; njen su sadržaj međusobne obveze i prava država obvezanih tim ugovorima i manjina što žive na području tih država.¹

Odredbe međunarodnih ugovora o zaštiti manjina mogu se odnositi na sve stanovnike obvezane države koji pripadaju manjini, ili samo na pripadnike manjine koji su ujedno i njezini državljani.² Država može preuzeti obveze prema pojedinim manjinama, ili prema svim manjinama u okviru svojih granica, a u oba slučaja zaštita manjina može se odnositi na određene dijelove teritorija obvezane države, ili na cijelo državno područje.³ Sadržaj prava manjina može se posebno i precizno odrediti, ili se manjine mogu u pravima

¹ »Pod zaštitom manjina kao instituta međunarodnog ugovornog (partikularnog) prava razumijevaju se ona prava pripadnika manjina koja zajamčuju održanje manjine šiteći je od asimilacije, a predviđena su u dvostranim i višestranim međunarodnim ugovorima«. V. Ibler, Rječnik međunarodnog javnog prava, Zagreb 1972, str. Vidi i: M. Bartoš, Međunarodno javno pravo, prva knjiga, Beograd 1954, str. 422.

² Vidi: Treatment of Polish Nationals in Danzig, Permanent Court of International Justice, Series A/B, No. 44, str. 39, 40.

³ Senžermenskim mirovnim ugovorom od 1919. Austrija se obvezala na zaštitu svih manjina na svom području, a državnim ugovorom od 1955. na zaštitu Hrvata i Slovenaca u Koroškoj, Stajerskoj i Gradišću.

izjednačiti s pripadnicima većine. U prvom slučaju obvezana država ne smije jednostranom odlukom ništa mijenjati u sadržaju prava manjine (apsolutna zaštita), dok su joj u drugom slučaju dopuštene sve one izmjene u pravima pripadnika manjine na koja se odluči i prema pripadnicima većine (relativna zaštita).⁴ Konačno, među odredbama o zaštiti manjina razlikujemo one koje se odnose na pojedince, pripadnike manjina, i odredbe što se odnose na manjine kao na posebne jedinice.

Do dvadesetog stoljeća međunarodni ugovori su se pretežno odnosili na zaštitu vjerskih manjina. Prvi i najznačajniji takav ugovor novog vijeka je Westfalski mir (24. 10. 1648), kojim je ugovorena međusobna tolerancija vjerskih zajednica na njemačkom području. Međutim, sloboda vjeroispovjesti odnosila se prvenstveno na vladare; vjeru vladara trebalo je ispovijedati i cjelokupno stanovništvo, osim ako on sam nije pustio potpunu slobodu vjeroispovjesti. Podanicima druge vjere dano je pravo na iseljenje. Pravila o sastavu i odlučivanju centralnih organa carstva bila su tako sastavljena da se onemogućí dominacija pripadnika jedne vjeroispovjesti.

Često se prilikom ustupanja pojedinog područja na temelju mirovnih ugovora ugovarala zaštita stanovništva tog područja, ako je ono pripadalo vjeri drugačijoj od one koja je dominirala u državi kojoj se područje pripajalo. Tako se npr. ugovorom između Švedske, Poljske, Njemačkog carstva i Brandenburga (Oliva, 3. 5. 1660) štite vjerska prava stanovništva ustupljene Livonije i Pomeranije, a ugovorom između Francuske i Nizozemske (Nijmegen, 10. 8. 1678) prava katoličkog stanovništva grada Maastrichta koji je ponovo potpao pod Nizozemsku.

Česti su bili ugovori evropskih sila s Turskom o zaštiti kršćanskog življa u Otomanskoj imperiji. Uglavnom su to bili dvostrani ugovori, a kod višestranih se posebno ističe završni akt Berlinskog kongresa od 1878. Iako se odredbe ugovora s Turskom usmjerene na zaštitu vjerskih manjina, one su ujedno značile i zaštitu neturskog stanovništva. Kao prva ugovorna odredba usvojena izričito radi zaštite jedne nacionalne manjine navodi se čl. 1. Završnog akta Bečkog kongresa, od 9. 6. 1815, kojim vlade Rusije, Austrije i Pruske obećaju Poljacima, svojim podanicima »nacionalno predstavništvo i nacionalne institucije, podešene prema načinu političkog života, koje će svaka vlada, kojoj oni pripadaju, ocijeniti korisnim i primjerenim, da im odobri«.⁵

Obveze o zaštiti manjina nameću velike sile i državama koje se stvaraju oslobađanjem balkanskih naroda od Turske, a na području kojih žive brojne vjerske i nacionalne manjine. Vjerskom ravnopravnošću građana i zaštitom vjerskih manjina uglavnom se uvjetuje priznavanje nezavisnosti tih novih država. Londonskim protokolom od 3. 2. 1830. Grčka prihvaća načelo ravnopravnosti svih grčkih državljana bez obzira na njihovu vjeroispovijest, a slične obveze prihvaćaju Vlaška i Moldavija Protokolom Carigradske konferencije od 1856. Srbija, Rumunjska, Crna Gora i Bugarska morale su po Berlinskom ugovoru od 1878. prihvatiti odredbu po kojoj vjerske razlike neće biti povod za lišavanje osoba građanskih i političkih prava ili za isključivanje od javnih službi, položaja, počasti, zanimanja i zanata. Svim osobama na području

⁴ J. Andrassy, Međunarodno pravo, peto izdanje, Zagreb 1971, str. 235, 236.

⁵ Navedeno prema: V. Ibler, Diplomatska historija 1814—1871, Zagreb 1960, str. 138.

obvezanih zemalja garantira se sloboda vjeroispovijesti, a jamči se i sloboda djelovanja vjerskih zajednica (čl. XXXV).⁶

2. Zaštita manjina u vrijeme Lige naroda — Načela narodnosti i samoodređenja naroda, na koja su se mnogi pozivali u toku prvog svjetskog rata, nisu ni u Evropi dovela do formiranja samostalnih država svih naroda. Iako su stvorene neke nove »nacionalne« države, njihovim granicama obuhvaćene su i brojne nacionalne, i jezične i vjerske manjine. Brojni i raznovrsni prijedlozi o zaštiti tih manjina potakli su predsjednika Wilsona da u većini svojih nacрта za Pakt Lige naroda predloži jednu odredbu o zaštiti manjina u novim državama.⁷ Međutim, zbog otpora evropskih velikih sila pobjednica, u Hurst-Millerov nacrt, koji je bio osnova za usvajanje Pakta, odredba o zaštiti manjina nije unesena. Nije usvojen ni japanski prijedlog da se u Pakt uključi odredba o jednakosti rasa.

Umjesto predloženih odredaba za Pakt Lige, pristupilo se pojedinačnom obvezivanju nekih država u kojima su živjele manjine. Takve su obveze prihvatile, osim novih država, i neke poražene zemlje, kao i države područja kojih je uvećano nakon svjetskog rata. Odredbe o zaštiti manjina unesene su u mirovne ugovore s Austrijom (Saint-Germain-en-Laye, 10. 9. 1919), Bugarskom (Neuilly-sur-Seine, 27. 11. 1919), Mađarskom (Trianon, 4. 6. 1920) i Turskom (Lausanne, 24. 7. 1923). »Glavne savezničke i udružene sile« (Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Francuska, Italija i Japan) primorale su pojedine evropske države da s njima zakluče ugovore o garancijama prava manjina na svom području. Takve su ugovore morale zaključiti: Poljska (Versailles, 28. 6. 1919), Cehoslovačka (Saint-Germain-en-Laye, 10. 9. 1919), Država Srba, Hrvata i Slovenaca (Saint-Germain-en-Laye, 10. 9. 1919), Rumunjska (Pariz, 9. 12. 1919) i Grčka (Sèvres, 10. 8. 1920; ugovor je preinačen zapisnikom od 24. 7. 1923).

Uz države koje su se ugovorima obvezale na određeno ponašanje prema manjinama, slične su obveze neke države prihvatile u jednostranim deklaracijama danim prilikom stupanja u Ligu naroda, a Vijeće Lige je te deklaracije svojim rezolucijama primalo na znanje. Takve su deklaracije dale: Finska (za Alandsko otočje, 27. 7. 1921), Litva (12. 5. 1922), Letonija (7. 7. 1923), Estonija (17. 9. 1923) i Irak (30. 5. 1932).

Neposredno po završetku prvog svjetskog rata, a i kasnije u toku međuratnog razdoblja zaključeni su brojni dvostrani ugovori o zaštiti manjina. Takve je ugovore zaključivala zemlja u kojoj je živjela većina jednog naroda s državom u kojoj je taj narod bio u manjini. Neki od tih ugovora nisu uopće bili vezani uz Ligu naroda. Najpoznatiji su ugovori Poljske i Gdanjska (9. 11. 1920), Švedske i Finske (o Alandskom otočju, 27. 11. 1921) i Poljske i Njemačke (o Gornjoj Šleziji, 15. 5. 1922). Jugoslavija je zaključila nekoliko ugovora s Italijom i Rumunjskom.

Ovisno o konkretnim prilikama u pojedinoj zemlji, odredbe o zaštiti manjina su doživljavale manje izmjene i dopune u usporedbi s prvim instrumen-

⁶ O povijesnom razvoju ugovora o zaštiti manjina vidi: I. Pržić, zaštita manjina, Beograd 1933, str. 24 i d.

⁷ U drugom nacrtu Pakta (od 10. 1. 1919) Wilson je predlagao ovu klauzulu: »Liga naroda će tražiti od novih država da se obvežu, kao preduvjet da bi bile priznate kao nezavisne ili autonomne države, da će svim rasnim i nacionalnim manjinama pod svojom jurisdikcijom pružiti, pravno i faktički, potpuno isti postupak i sigurnost, koji se pružaju rasnoj ili nacionalnoj većini svoga naroda«. Navedeno prema: D. H. Miller, The Drafting of the Covenant, New York-London 1928, Vol. II, str. 91.

tom — ugovorom zaključenim s Poljskom. Međutim u svim instrumentima koji su se temeljili na djelovanju organa Lige naroda ponavljaju se iste osnovne odredbe.⁸

Države su se obvezale da ni njihovo zakonodavstvo, ni praksa neće biti u suprotnosti s preuzetim međunarodnim obvezama prema manjinama. Kako se neka prava garantiraju svim stanovnicima obvezane države, a druga samo državljanima, posebno se uređuje i pravo na državljanstvo obvezane zemlje. Sama pravila o zaštiti pripadnika manjina mogu se svrstati u dvije grupe. Po jednim pripadnici manjina obuhvaćeni su pravima koja uživaju svi državljani, odnosno svi stanovnici; u drugu grupu mogu se svrstati pravila o posebnim pravima pripadnika manjina.

Svim se stanovnicima jamčilo pravo na život i osobnu slobodu. Sloboda vjeroispovijesti bila je garantirana dok njeno ispovijedanje nije u suprotnosti s javnim poretkom i moralom. Svi su državljani izjednačeni u uživanju građanskih i političkih prava, bez obzira na njihovu narodnost, jezik ili vjeru. Razlike u vjeri nisu smjele smetati državljanima ni pri prijemu u javne službe, ni pri obavljanju zvanja i zanimanja. Slobodna je upotreba svakog jezika u privatnim i trgovačkim odnosima, u pogledu vjere, štampe i izdanja svake vrste, i na javnim skupovima.

Pripadnici etničkih, vjerskih i jezičnih manjina imali su pravo da o svom trošku osnivaju dobrotvorne, vjerske i društvene ustanove, škole i odgojne zavode, a u njima su se smjeli služiti svojim jezikom i ispovijedati svoju vjeru. U gradovima i kotarima u kojima znatnim dijelom žive pripadnici manjina, država je morala pružiti olakšice da bi se u osnovnim školama osigurala nastava na jeziku manjine. U tim gradovima i kotarima manjinama je trebalo osigurati pravedan dio u korištenju državnih sredstava namijenjenih obrazovanju, vjerskim ili dobrotvornim svrhama. Države su imale pravo odrediti jedan službeni jezik, ali su se državljanima koji se služe samo nekim drugim jezikom morale pružiti olakšice radi upotrebe njihova jezika u usmenom i pismenom postupku pred sudovima.

Odredbe o manjinama proglašene su »obvezama međunarodnog značenja« i stavljene su pod garanciju Lige naroda. To je značilo da se te odredbe ne mogu mijenjati bez pristanka većine članova Vijeća Lige i da će organi Lige imati pravo nadzora nad ispunjavanjem preuzetih obveza prema manjinama. Svaka država članica Vijeća imala je pravo upozoriti Vijeće na svaku povredu ili opasnost od povrede preuzetih obveza, a Vijeće je moglo poduzeti mjere i dati upustva, koji bi izgledali podesni i efikasniji u konkretnoj situaciji. Sporove o pravnim i faktičnim pitanjima između obvezane države i svakog člana Vijeća Lige mogla je svaka stranka u sporu iznijeti pred Stalni sud međunarodne pravde; Sud je u tom slučaju konačno presuđivao spor. Međutim, i samo Vijeće Lige moglo je, kao jednu od pogodnih mjera za sprečavanje ili prekidanje kršenja obveze država, zatražiti savjetodavno mišljenje Suda.

⁸ O zaštiti manjina u vrijeme Lige naroda vidi: J. Andrassy, Liga naroda, Zagreb, 1931, str. 183-197; Pržić, o. c., str. 116 i d.; Bartoš, o. c., str. 425-432.

Rasprave o manjinskim pitanjima u organima Lige su bile česte, a Stalni sud međunarodne pravde je o njima rješavao u nekoliko vrlo poznatih slučajeva.⁹

Iako je međunarodnopravnoj zaštiti manjina u vrijeme Lige naroda bila posvećena velika pažnja, te je ona bila uređena velikim brojem normi međunarodnog prava, tadašnji sustav zaštite bio je opterećen brojnim nedostacima. Osnovni nedostatak je neravnopravnost država u prihvaćanju tih pravila; neke zemlje s brojnim manjinama (npr. Italija) nisu morale preuzeti međunarodne obveze. Nadalje, ni u školstvu, ni sudstvu, ni upravi manjine nisu imale ista prava kao većina. Pripadnici manjine nisu mogli samostalno započeti postupak pred organima Lige, već su samo peticijama mogli potaknuti jednu od članica Vijeća da započne postupak, a nisu mogli biti ni stranka pred Stalnim sudom međunarodne pravde.

3. Ujedinjeni narodi i zaštita manjina — U toku drugog svjetskog rata, u okviru rasprava o budućoj svjetskoj organizaciji, razmatralo se i pitanje angažiranja Ujedinjenih naroda u zaštiti manjina. Općenito je bilo usvojeno gledište da nakon rata treba nastaviti s međunarodnom akcijom za zaštitu manjina, ali su raznovrsni bili stavovi o obliku međunarodne zaštite. Zbog nedostataka sustava međunarodne zaštite manjina iz predratnog razdoblja i djelatnosti nekih manjina koje su doprinijele propasti država u kojima su živjele, prevladao je stav da nova organizacija ne treba preuzimati obveze Lige naroda prema manjinama.

Mirovni ugovori zaključeni 10. 2. 1947. s Italijom, Bugarskom, Mađarskom, Rumunjskom i Finskom ne reguliraju posebno zaštitu manjina, već samo obvezuju poražene države da poduzmu sve mjere kako bi osobama pod svojom jurisdikcijom, bez obzira na razlike u rasi, spolu, jeziku ili vjeri, osigurale uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda, uključujući i slobodu riječi, štampe i publikacija, slobodu vjeroispovijesti, slobodu političkog uvjerenja i zbora. Uz tu opću odredbu, ugovori zaključeni s Mađarskom i Rumunjskom zabranili su tim državama bilo kakvu diskriminaciju među njihovim državljanima, posebno s obzirom na pitanja vlasništva, trgovine, profesionalnih ili financijskih interesa, pravnog položaja, političkih ili građanskih prava.

Za nas su zanimljive, iako su danas samo od historijskog značenja, odredbe Stalnog statuta Slobodnog Teritorija Trsta, VI priloga Mirovnog ugovora s Italijom. U njemu se predviđalo da će Ustav Slobodnog Teritorija svim osobama pod vlasti Slobodnog Teritorija osigurati uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda, uključujući slobodu vjeroispovijesti, jezika, govora i publikacija, nastave, zbora i udruživanja. Svim državljanima Teritorija trebala je biti osigurana jednakost u pogledu prijema u javne službe (čl. 4. Statuta). Službeni jezici trebali su biti talijanski i slovenski, a Ustav je trebao odrediti u kojim bi se okolnostima hrvatski mogao upotrebljavati kao treći službeni jezik (čl. 7. Statuta). Istim mirovnim ugovorom prihvaćene su i odredbe talijansko-aus-

⁹ Parnica: Njemačke manjinske škole u Gornjoj Sleziji, 1923, Permanent Court of International Justice (PCIJ), Series A, No. 15; Savjetodavna mišljenja: Njemački naseljenici u Poljskoj, 1923, PCIJ, Series B, No. 6; Stjecanje poljskog državljanstva, 1923, PCIJ, Series B, No. 7; Pohranjevanje njemačkih manjinskih škola u poljskoj Gornjoj Sleziji, 1931, PCIJ, Series A/B, No. 40; Postupak s Poljacima u Gdanjsku, 1932, PCIJ, Series A/B, No. 44; Manjinske škole u Albaniji, 1935, PCIJ, Series A/B, No. 64. O nekim najvažnijim stavovima Suda u pitanjima zaštite manjina vidi: L. Cavaré, *Le droit international public positif*, tome I, Paris 1951, str. 249-253; H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, London 1958, s. 257-262.

trijskog ugovora, od 5. 9. 1946, o pravima njemačke manjine u Italiji (čl. 10. Ugovora i prilog IV).

Kao i u nekim dokumentima iz vremena rata (Atlantska povelja, Deklaracija Ujedinjenih naroda), tako su i u svojoj Povelji Ujedinjeni narodi proglasili načela općeg poštovanja prava čovjeka i osnovnih sloboda, jednakosti ljudi i nediskriminacije. Ujedinjeni narodi su kao jedan od ciljeva nove svjetske organizacije proglasili ostvarivanje međunarodne suradnje »pri razvijanju i poticanju poštovanja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve bez razlike rase, spola, jezika ili vjere« (čl. 1, st. 3. Povelje). Na ostvarivanje tog cilja pozvane su države članice i organi Ujedinjenih naroda (čl. 55, t. c; čl. 56; čl. 68; čl. 76, t. c).

Suradnja država članica u unapređivanju poštivanja prava čovjeka trebala je biti ostvarena u okviru Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda, a u samoj je Povelji predviđeno da će to Vijeće osnovati komisiju za rad na tim pitanjima (čl. 68). Već početkom 1946. godine osnovana je Komisija za prava čovjeka, a među njenim zadacima bila je i dužnost da Ekonomskom i socijalnom vijeću podnosi prijedloge, preporuke i izvještaje o zaštiti manjina. Vijeće je, međutim, ovlastilo Komisiju da osnuje potkomisije za posebna pitanja: zaštitu manjina i sprečavanje diskriminacije. 1947. godine Komisija je odlučila da osnuje jednu potkomisiju, koja će obuhvatiti oba ta područja prava čovjeka. Za razliku od Komisije, u Potkomisiju ulaze stručnjaci koji su osobno birani. Potkomisiji je dan zadatak da »proučava, posebno u svijetlu Opće deklaracije o pravima čovjeka, i da Komisiji za prava čovjeka daje preporuke o sprečavanju bilo koje vrste diskriminacije u vezi s pravima čovjeka i osnovnim slobodama, i o zaštiti rasnih, nacionalnih, vjerskih i jezičnih manjina...«.¹⁰ Od svog trećeg zasjedanja Potkomisija spominje »etničke, vjerske i jezične manjine«, Tu je promjenu objasnila time što se termin »etnički« odnosi na »ukupnost političkog, kulturnog i povijesnog naslijeđa jedne grupe«, pa mu Potkomisija daje prednost pred terminom »rasni«, koji se ne bi smio upotrebljavati, jer se »tzv. rasna grupiranja ne osnivaju na znanstvenim činjenicama i pokazuju tendenciju da postanu nejasna, kao rezultat evolucionih procesa, mješovitih brakova i promjena u idejama i shvaćanjima o rasama«.¹¹

Potkomisija se pitanjima zaštite manjina bavila samo u razdoblju od 1947. do 1954, te ponovo od 1971. godine. U razdoblju od 1955. do 1971. posvetila se isključivo problemima diskriminacije. Međutim, u prvim godinama rada, izučavala je važna pitanja problematike manjina, ali ne uvijek s uspjehom.

a) Potkomisija je nastojala izraditi definiciju manjina, koja bi bila prihvatljiva za države zastupljene u Komisiji za prava čovjeka. Predložena je jedna kompromisna definicija, u kojoj su se manjine definirale kao nedominantne grupe stanovništva, koje imaju i žele očuvati etničke, vjerske ili jezične tradicije ili karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog stanovništva. Prema tom nacrtu, manjinom bi se mogla smatrati i brojčana većina, jer je po njemu bitan utjecaj određene grupe, a ne broj njenih pripadnika. Crnačko stanovništvo u Južnoj Africi bilo bi po toj definiciji, u sadašnjoj situaciji, smatrano manjinom. Predloženi nacrt definicije je zahtijevao da manjina obuhvaća dovoljan broj osoba, da bi se mogle očuvati njene tradicije i karakteri-

¹⁰ UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/L. 582, str. 42.

¹¹ Vidi izvještaj Potkomisije o njezinom trećem zasjedanju, UN Doc. E/CN.4/358, par. 31.

stike. Vjerojatno zato da bi se olakšalo prihvaćanje zaštite manjina od strane članica Ujedinjenih naroda, predloženo je da definicija obuhvati i dužnost pripadnika manjina da budu vjerni državi čiji su državljani. Komisija, međutim, nikad nije prihvatila predloženu definiciju.¹²

b) U okviru rasprava u Potkomisiji podnio je Glavni tajnik Ujedinjenih naroda jedan izvještaj, u kojem su navedena prava manjina koja bi morala biti posebno zaštićena, ako se želi da manjine stvarno uživaju ravnopravan položaj s većinom. Nacionalnim, vjerskim i jezičnim manjinama trebalo bi osigurati: pravo na osnovno i srednje školstvo na jeziku manjina i u skladu s njihovim kulturnim tradicijama; pravo na održanje kulture manjine, osnivanjem i djelovanjem škola, knjižnica, muzeja, javnih sredstava informiranja i drugih kulturnih i odgojnih institucija; pravo na upotrebu jezika manjine u usmenom istupanju i u pismenim dokumentima pred sudovima, u upravi, i u privatnom saobraćaju; poštovanje porodičnog prava i osobnog statusa pripadnika manjine, i njihove vjeroispovijesti; pravo na određeni stupanj autonomije.¹³

c) Potkomisija je potakla Komisiju za prava čovjeka da zatraži od Ekonomskog i socijalnog vijeća da razmotri pitanje da li, i do koje mjere, vrijede ugovori i drugi dokumenti o manjinama koji su bili zaključeni u vrijeme Lige naroda i koji su bili uz nju vezani. Spomenuli smo već da Ujedinjeni narodi nisu preuzeli nadležnosti koje je Liga imala na temelju tih dokumenata. Stavovi država o sudbini tih predratnih dokumenata o zaštiti manjina su bili raznovrsni,¹⁴ a i doktrina nije bila jednodušna u zaključku da te odredbe više nisu na snazi.¹⁵

Komisija je sugerirala da se o eventualnom važenju predratnih odredaba zatraži savjetodavno mišljenje Međunarodnog suda. Vijeće je, međutim, zatražilo izradu studije od Glavnog tajnika Ujedinjenih naroda, a u njoj je trebalo proučiti da li su ti predratni dokumenti još na snazi »barem utoliko što bi oni određivali među državama ugovornicama prava i obveze čije bi postojanje bilo nezavisno od njihovog garantiranja od strane Lige naroda.«¹⁶

Glavni tajnik je studiju izradio, ali Ujedinjeni narodi nikad nisu prema zaključcima iz te studije zauzeli konačan stav.¹⁷ U njoj se pojedinačno, za svaki instrument ispituje djelovanje razloga za prestanak ugovora po općem međunarodnom pravu: izbijanja rata, klauzule rebus sic stantibus, zaključivanja novih sporazuma, nemogućnosti izvršenja, kršenja odredaba ugovora itd.¹⁸ Na temelju te analize se za većinu instrumenata (ali ne za sve) zaključuje da su prestali važiti. Međutim, ocjenjujući u cjelini promjene okolnosti u vezi

¹² Vidi: UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/L. 564, str. 19.

¹³ UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/85, str. 2, 3.

¹⁴ Vidi: J. L. Claude, *National Minorities. An International Problem*, 1955, str. 121, 122; M. Marković, *Ujedinjene nacije i problem zaštite manjina u okviru ljudskih prava*, Institut za narodnostna vprašanja, *Razprave in gradivo*, 1960, br. 1, str. 110, 111.

¹⁵ Vidi: Bartoš, o. c., str. 434; M. Marković, *Ljudska prava i zaštita manjina*, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1958, br. 3, str. 447; A. Jelić, *Specijalni statut o manjinama*, *Međunarodna politika*, 1954, br. 10 str. 6 S. Avramov, *Međunarodno javno pravo*, 2. izd., Beograd 1968, str. 195; T. Veiter, *Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich*, Wien 1970, str. 512; isti, *Pravni status hrvatske narodne grupe u Austriji — de iure i de facto*, *Symposium croaticum »Gradišćanski Hrvati«*, Sveučilište Beč, 1973-10-27, str. 1, 2.

¹⁶ Rezolucija Ekonomskog i socijalnog vijeća 116 C (VI). Vidi i: *Yearbook of the United Nations* 1947-48, str. 582.

¹⁷ UN Doc. E/CN.4/367.

¹⁸ O djelovanju nekih od tih uzroka na ugovore o zaštiti manjina vidi: B. Vukas, *Bilješka o sudbini ugovornih odredaba o zaštiti manjina iz vremena Lige naroda*, referat na naučnom skupu »Rasne, etničke i nacionalne manjine«, Sarajevo, 12. i 13. 12. 1973.

sa sistemom zaštite manjina iz vremena Lige naroda, u studiji je zaključeno da je cijeli taj sistem prestao postojati.¹⁹

Takav je načelni stav teško prihvatiti, a on se niti ne odnosi na predratne ugovore koji nisu u pitanjima izmjene i nadzora bili vezani uz Ligu naroda. Opravdanom nam izgleda tvrdnja da nisu više pozitivno pravo jednostrane izjave o zaštiti manjina, što su ih neke države dale prilikom prijema u Ligu naroda, a koje je Vijeće Lige svojim rezolucijama primalo na znanje. Te su deklaracije svoj pravni učinak postizale u okviru jedne međunarodne organizacije koja više ne postoji, a ni tri države, od šest koje su ih dale, ne postoje više kao samostalne države.²⁰

Međutim, na pitanje eventualne valjanosti ugovornih odredaba ne bismo mogli dati jedinstveni odgovor. Ima, svakako, odredaba koje više nisu na snazi. To su odredbe o nadzoru nad izvršavanjem pravila o zaštiti manjina, koje su se temeljile na djelovanju organa Lige. Kad je Liga prestala postojati, a Ujedinjeni narodi nisu preuzeli izvršavanje funkcija njenih organa na temelju tih ugovora, te su ugovorne odredbe prestale vrijediti zbog nemogućnosti izvršenja. Prestanak djelovanja tih »procesnih« odredaba ne dovodi nužno do okončanja pravila u kojima su utvrđena sama prava manjina.²¹ Pojedinačno, u vezi sa svakim ugovorom posebno, treba istražiti da li je po pravilu međunarodnih ugovora došlo do utrnuća tih »materijalnih« pravila o zaštiti manjina. Zanimljivo je istaknuti nedavno izražen stav jedne od zemalja obvezanih tim predratnim ugovorima (Austrija—kolovoz 1973), koja se još smatra vezana odredbama o manjinama iz Senžermenskog mirovnog ugovora iz 1919. godine.²²

d) Na temelju Rezolucije 217 (III) C Opće skupštine, Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina je 1950. godine raspravljala o obliku i sadržaju pravila o zaštiti manjina koje bi Ujedinjeni narodi mogli prihvatiti. Potkomisija je odlučila da predloži da se u Pakt o pravima čovjeka uključi jedan član o pravima pripadnika manjina, a da se ne zahtijeva donošenje posebnog protokola posvećenog manjinama. To su gledište podržale i Komisija za prava čovjeka i Opća skupština, a sadržaj tog člana, koji je predložila Potkomisija, uz minimalne izmjene postao je čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima:

»U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezične manjine ne smije se osobama koje pripadaju takvim manjinama uskratiti pravo da, zajedno s ostalim članovima svoje skupine, imaju svoj vlastiti kulturni život, da ispovijedaju i obdržavaju svoju vlastitu vjeru ili da se služe svojim vlastitim jezikom.«

¹⁹ UN Doc. E/CN.4/367, glava XIV.

²⁰ O pravnoj prirodi tih deklaracija vidi savjetodavno mišljenje Stalnog suda međunarodne pravde o školama grčke manjine u Albaniji, 1935, PCIJ, Series A/B, No. 64; Pržić, o. c., str. 141-143; UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/6, str. 9.

²¹ Vidi čl. 44. Bečke konvencije o pravu ugovora, u kojem se određuju uvjeti za mogućnost djeljivosti ugovornih odredaba.

²² UN Doc. CERD/C/R. 50/Add. 6. U izvještaju se izričito kaže da je Austrija obvezana Senžermenskim mirovnim ugovorom, a ne da se njegove odredbe o manjinama i danas u Austriji primjenjuju zato što se V odsjek III dijela Senžermenskog ugovora i danas smatra dijelom austrijskih ustavnih odredaba. Na unošenje odsjeka Senžermenskog ugovora o manjinama u svoj ustav Austrija je bila obvezana čl. 62. tog ugovora.

Predstavnik Jugoslavije u Komisiji za prava čovjeka predložio je 1953. godine drugačiji tekst:

»Svaka osoba će imati pravo da slobodno iskazuje pripadnost etničkoj ili jezičnoj grupi, da bez smetnji upotrebljava ime svoje grupe, da uči jezik te grupe i da ga upotrebljava u javnom i privatnom životu, da bude podučavana na tom jeziku, kao i pravo na kulturni razvitak zajedno s drugim članovima te grupe, a da zbog toga ne bude podvrgnuta bilo kakvoj diskriminaciji, a posebno takvoj diskriminaciji koja bi je lišila prava što ih uživaju drugi građani iste države.«²³

Jugoslavenski je predstavnik odustao od svog prijedloga, ali je zatim predložio da se tekstu predloženom od Potkomisije dodaju završne riječi njegova prvobitna prijedloga o zabrani diskriminacije pripadnika manjina. Taj je prijedlog Komisija odbila.²⁴

Paktovi o pravima čovjeka su prihvaćeni u prosincu 1966. godine, ali oni još nisu stupili na snagu. Međutim, broj ratifikacija i pristupa država u posljednje se vrijeme dosta brzo povećavao, tako da će oni, vjerojatno, ubrzo, stupiti na snagu.²⁵

Krug prava koja se u čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima garantiraju pripadnicima manjina nije širok, ali je ta odredba značajna ne samo zbog toga što je to jedina opća odredba usvojena u samim Ujedinjenim narodima radi zaštite manjina već i zato što Pakt i Fakultativni protokol uz taj Pakt sadrže i mjere nadzora nad provođenjem svih obveza država iz Pakta, pa i onih prema pripadnicima manjina. Stranke Pakta moraju podnositi izvještaje o mjerama koje su usvojile i koje ostvaruju prava priznata u Paktu, i o napretku u uživanju tih prava. Izvještaji se podnose posebnom Odboru za prava čovjeka; Odbor razmatra izvještaje i o njima podnosi svoj izvještaj i opće primjedbe državama ugovornicama Pakta. Te primjedbe, zajedno s izvještajima država, Odbor može dostaviti i Ekonomskom i socijalnom vijeću.

Odbor ima i zadaću da rješava sporove među ugovornicama u vezi s izvršavanjem odredaba Pakta, ali se ta dužnost odnosi samo na one države koje posebnom izjavom pristanu na tu nadležnost Odbora. Djelovanje Odbora u tom slučaju može se okvalificirati kao pružanje dobrih usluga. Ako u tome ne uspije, Odbor može, uz suglasnost država u sporu, odrediti ad hoc komisiju za mirenje. Ni ta komisija, kao ni Odbor, ne može donijeti obvezatna rješenja za stranke, već samo prijedloge. Svavovi stranaka prema tim prijedlozima konstatiraju se u izvještajima što ih podnose komisija i Odbor.

Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima daje i pojedincu, čija prava krši jedna stranka, pravo da započne postupak pred Odborom za prava čovjeka. Taj postupak rezultira izradom gledišta Odbora, koje Odbor dostavlja pojedincu i državi protiv postupka koje se on žalio.²⁶

²³ Navedeno prema: UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/L. 564 str. 10.

²⁴ Vidi: UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/L. 564, str. 10. i 12.

²⁵ Jugoslavija je ratificirala oba Pakta 29. 1. 1971; Službeni list SFRJ, br. 7/1971. Do kraja 1974. godine Pakt o građanskim i političkim pravima prihvatilo je 29, a Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima 30 država; Vidi: UN Monthly Chronicle, 1975, br. 1, str. 106.

²⁶ Fakultativni protokol će stupiti na snagu kad ga ratificira ili mu pristupi 10 država, ali ne prije stupanja na snagu Pakta o građanskim i političkim pravima. Prvi uvjet je već ispunjen; vidi: UN Monthly Chronicle, 1975, br. 1, str. 106.

Na kraju prikaza stava Ujedinjenih naroda prema manjinama treba upozoriti da i članice te Organizacije povremeno zaključuju dvostrane i višestrane ugovore o zaštiti manjina. Tako su već 5. 9. 1946. Austrija i Italija zaključile ugovor o položaju njemačke manjine u Italiji, a Pakistan i Indija 8. 4. 1950. ugovor o uzajamnoj zaštiti manjina. Za naše su narode značajna dva ugovora kojih je stranka naša zemlja, a koji štite naše sunarodnjake u susjednim državama. Prvi je Memorandum o suglasnosti o Slobodnom Teritoriju Trsta, zaključen 5. 10. 1954. između vlada Italije, Jugoslavije, Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije. Memorandumu je pridodan Posebni statut o zaštiti talijanske i slovenske manjine na dijelovima bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta, koji su po Memorandumu pripali Italiji, odnosno Jugoslaviji. Statut sadrži iscrpnu listu prava pripadnika manjina u dvije susjedne države a za nadzor nad ispunjavanjem preuzetih obveza osnovan je posebni jugoslavensko — talijanski mješoviti odbor.

Od velike je važnosti za Slovence i Hrvate u Austriji Državni ugovor o uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije, od 15. svibnja 1955. Osim garancija jednakosti svih austrijskih državljana, čl. 7. Ugovora Austrija je preuzela neke posebne dužnosti prema tim dvjema našim manjinama u Koruškoj, Štajerskoj i Gradišću. Naši sunarodnjaci imaju pravo na vlastite organizacije, sastanke i štampu na vlastitom jeziku, na osnovnu nastavu i razmjerni broj srednjih škola, i na sudjelovanje u kulturnom, upravnom i sudskom ustrojstvu u te tri austrijske zemlje. U upravnim i sudskim kotarima Koruške, Gradišća i Štajerske, gdje žive naše manjine, slovenski i hrvatski jezik treba biti prihvaćen kao službeni jezik uz njemački. U takvim kotarima topografski nazivi i natpisi moraju biti i na slovenskom ili hrvatskom jeziku. Po tom članu svog Državnog ugovora, Austrija je prihvatila i obvezu da će zabraniti djelatnost organizacija kojima je cilj odnarođivanje Hrvata i Slovenaca

4. Prava čovjeka i zaštita manjina — Za razliku od Lige naroda, koja je bila aktivna u donošenju pravila o zaštiti posebno ugroženih grupa osoba (izbjeglica, apatrida, manjina), Ujedinjeni narodi se, u skladu s intencijama svoje Povelje, posvećuju općoj zaštiti prava čovjeka. U okviru univerzalnih i regionalnih dokumenata o zaštiti prava čovjeka ponekad se usvajaju i posebna pravila o zaštiti manjina (npr. već spomenuti čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima ili čl. 5. Konvencije o zabranj diskriminacije u prosvjeti). Međutim, i kad se u tim dokumentima manjine ne spominju, oni su od velikog značenja za pravni položaj pripadnika manjina. U njima se uživanje prava čovjeka garantira svim ljudima, bez obzira na razlike među njima, kao što su npr. razlike u rasi, narodnosti, vjeri, materinskom jeziku i sl., a u uživanju prava čovjeka zabranjuje se svaka diskriminacija. Iz toga proistječe da su države na temelju dokumenata o općoj zaštiti prava čovjeka dužne da ispune sve uvjete potrebne da bi pripadnici manjine uživali ta prava u istoj mjeri kao i pripadnici većine. Tako npr. pravo na obrazovanje uključuje pravo djece da barem osnovno školovanje završe na materinskom jeziku. To ujedno znači obvezu država u kojima žive manjine da otvore i održavaju osnovne škole u kojima će nastavni jezik biti jezik manjine. Dužnost država da djeci osiguraju obrazovanje zaista nije bona fide izvršena, ako ih se sili da pohađaju

osnovnu školu na njima stranom jeziku. Slično je i sa slobodom zboru; ona uključuje i pravo pripadnika manjina na okupljanje zbog razvijanja svih oblika svog vlastitog kulturnog života.

Opća deklaracija o pravima čovjeka, usvojena u Općoj skupštini 10. 12. 1948. i danas je temeljni, najznačajniji dokument Ujedinjenih naroda o zaštiti prava čovjeka. U Deklaraciji se proklamiraju osnovna građanska, politička, ekonomska, kulturna i socijalna prava i slobode čovjeka. U prednacrtima Opće deklaracije spominjala su se i neka posebna prava manjina (upotreba vlastitog jezika, održavanje škola i kulturnih ustanova), za čije se uvrštavanje u Opću deklaraciju zalagala i Jugoslavija, ali ona nisu uključena u konačni tekst Deklaracije. U posebnom dijelu Rezolucije 217 (III), u kojoj je usvojena Opća deklaracija (C-Sudbina manjina), Opća skupština je kao razlog za to navela nemogućnost da se za sve slučajeve usvoji jednako rješenje komplikiranog pitanja prava manjina.

Međutim, načelo Deklaracije o zabrani diskriminacije i na temelju onih karakteristika ljudi koje su najčešći osnov za određivanje postojanja manjina, veoma je značajno da uživaju prava čovjeka od strane pripadnika manjina. Čl. 2. Deklaracije glasi:

»Svakome su dostupna sva prava i slobode navedene u ovoj Deklaraciji bez razlike bilo koje vrste, kao što su rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, narodno ili društveno porijeklo, imovina, rođenje ili drugi pravni položaj.«

Za zaštitu manjina bitno je i načelo iz čl. 7. Deklaracije, u kojem se u okviru jednakosti osoba pred zakonom predviđa:

»...Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na takvu diskriminaciju.«

Načela Opće deklaracije prevedena su u Međunarodnim paktovima o pravima čovjeka u obveze i prava država prema osobama koje se nalaze na njihovu području. I Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Pakt o građanskim i političkim pravima temelje uživanje prava čovjeka na međusobnoj jednakosti ljudi. Rasa, boja, jezik, vjera i nacionalno porijeklo (uz druge zabranjene osnove razlikovanja ljudi) ne smije utjecati na uživanje prava čovjeka. Čl. 26. Pakta o građanskim i političkim pravima obvezuje države da zakonom zabrane svaku diskriminaciju i da svim osobama osiguraju podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, a st. 1, čl. 24. istog Pakta zabranjuje diskriminaciju u pružanju zaštite djeci. Prema tome, ne samo čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima, koji izričito spominje prava manjina, već i Paktovi u cjelosti pružaju pripadnicima manjina garancije za jednako i ravnopravno uživanje prava čovjeka s pripadnicima većine.

Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, od 9. 12. 1948, iako izričito ne spominje manjine, najneposrednije štiti neka temeljna ljudska prava pripadnika manjina: pravo na život, slobodu od zlostavljanja, zaštitu obitelji i djece. Konvencija, naime, proglašava genocidom zabranjuje neka

djela koja su počinjena »s namjerom da se potpuno ili djelomično uništi jedna nacionalna, etnička, rasna ili vjerska grupa«. Genocid obuhvaća: ubojstvo članova grupe; nanošenje teške tjelesne ili psihičke povrede članovima grupe; namjerno podvrgavanje grupe takvim uvjetima života koji bi trebali dovesti do njenog postupnog ili djelomičnog uništenja; nametanje takvih mjera kojima se želi spriječiti rađanje u okviru grupe; prisilno premještanje djece iz jednu grupe u drugu (čl. II).

Inkriminacija ovih djela značajno je normativno dostignuće u zaštiti svih spomenutih grupa, iako nije došlo do osnivanja međunarodnih krivičnih sudova, kao što je predvidjela Konvencija.²⁷ Kažnjavanje je, dakle, prepušteno sudovima države u kojoj je zločin počinjen (čl. VI). Ovaj bi dokument bio još značajniji za zaštitu manjina da su usvojeni prijedlozi da ona obuhvati i »kulturni genocid«, tj. »nasilno uništavanje posebnih osobina jedne grupe« mjerama koje ugrožavaju njene kulturne i jezične tradicije.²⁸

Za zaštitu manjina posebno je važna Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, od 7. 3. 1966. Njeno je značenje veliko, zato što je u njoj rasna diskriminacija definirana vrlo široko, zato što su predviđene brojne i dosta efikasne mjere implementacije i zato što joj je prišao velik broj država.²⁹ U Konvenciji se izričito zabranjuje rasna diskriminacija i jamči svakome jednakost pred zakonom, bez razlike zbog rase, boje, nacionalnog i etničkog porijekla, u pogledu vrlo velikog broja prava čovjeka (čl. 5). Pri tome se rasna diskriminacija definira ovako:

»U ovoj Konvenciji izraz 'rasna diskriminacija' odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu i koji imaju za svrhu ili za rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života« (st. 1, čl. 1).

Redaktori Konvencije, međutim, uvažili su nespornu potrebu nekih grupa ljudi da zbog postizanja stvarne jednakosti s drugima dobiju neka posebna prava. Zato Konvencija dopušta da se radi osiguranja napretka određenih rasnih ili etničkih grupa i stvaranja ravnopravnih uvjeta za njihovo udruživanje prava čovjeka donesu posebne privremene mjere na socijalnom, ekonomskom, kulturnom i ostalim poljima, koje se u tom slučaju neće smatrati diskriminacijom (st. 4, čl. 1. i st. 2, čl. 2). Stranke Konvencije se obvezuju da zakonskim i svim drugim mjerama spriječe provođenje diskriminacije od strane državnih organa ili bilo koga drugoga pod njihovom nadležnošću. One moraju onemogućavati i svaku ideologiju o superiornosti rasa i rasne mržnje.

²⁷ Konvenciju je do kraja 1973. godine prihvatilo 77 država (među njima i Jugoslavija); vidi: Multilateral Treaties in Respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions — List of Signatures, Ratifications, Accessions, etc. as at 31 December 1973, ST/LEG/SER. D/7, str. 71, 72. Vidi i: Službeni vjesnik Prezidijuma Skupštine FNRJ, 1950, br. 2.

²⁸ Vidi: UN Doc. E/447.

²⁹ Uz Jugoslaviju stranke su još 80 država; vidi: General Assembly Official Records: Twenty — Ninth Session, Supplement No. 18 (4/9618), str. 84—86. Vidi i: Službeni list SFRJ, Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi (dalje: Sl. 1. Dodatak), 1967, br. 6, str. 739 i sl.

Uz internopravne garancije u okviru država ugovornica, Konvencija predviđa i međunarodnu zaštitu. Ona se ostvaruje u prvom redu, kontrolom izvještaj država o njihovim zakonskim, sudskim, upravnim ili drugim mjerama kojima se ostvaruju odredbe Konvencije (čl. 9.) Izvještaje razmatra poseban Odbor sastavljen od stranaka Konvencije, a Odbor može tražiti i naknadna obavještenja od podnositelaca izvještaja. Sam Odbor podnosi godišnje izvještaje Općoj skupštini, a na temelju proučenih izvještaja i dobivenih obavještenja može davati i preporuke Općoj skupštini. U vezi s izvještajem nekih država u Odboru i Općoj skupštini došlo je do kritičnog osvrta na postupke stranaka Konvencije prema manjinama.³⁰

Odbor je zadužen i za postupak posredovanja i mirenja, u slučaju kad jedna stranka smatra da druga krši odredbe Konvencije. Odbor sam posreduje između država u sporu, a za mirenje se imenuje ad hoc komisija. Ako se spor među državama o tumačenju i primjeni Konvencije ne riješi dogovor ili po postupku koji predviđa Konvencija, svaka stranka može ga iznijeti pred Međunarodni sud.

Konvencija sadrži i fakultativnu klauzulu, po kojoj države mogu posebnom izjavom prihvatiti nadležnost Odbora da prima i razmatra saopćenja (žalbe) osoba ili grupa osoba o njenim postupcima koji su protivni obvezama preuzetim Konvencijom. Postupak pred Odborom može dovesti do sugestija i preporuka Odbora zainteresiranoj državi i pojedincu.³¹

Međunarodna konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina apartheida, od 30. 11. 1973, usvojena je zbog diskriminacije prema crnačkom stanovništvu u Južnoj Africi, ali treba da spriječi taj zločin prema pripadnicima svake rase, bez obzira na li su njeni pripadnici u jednoj državi u većini ili u manjini. Kao apartheid se kvalificiraju raznovrsna nehumana djela kojima je cilj »uspostavljanje i održanje dominacije jedne ljudske rasne grupe nad drugom ljudskom rasnom grupom i sistematsko ugnjetavanje te grupe«. Ta su djela: uskrata prava na život i slobodu osobama što pripadaju jednoj rasnoj grupi; nametanje rasnoj grupi takvih uvjeta kojima je svrha da dovedu do fizičkog uništenja grupe; donošenje zakonskih i drugih mjera koje trebaju spriječiti rasnu grupu da sudjeluje u političkom, socijalnom, ekonomskom i kulturnom životu zemlje i namjerno stvaranje uvjeta što sprečavaju razvoj takve grupe; usvajanje bilo kakvih mjera koje dovode do prisilnog razdvajanja rasnih grupa; izrabljivanje rada pripadnika rasnih grupa; progon organizacija i osoba koje se suprotstavljaju apartheidu na taj način da im se uskraćuju osnovna prava i slobode. Iako Konvencija predviđa mjere nadzora koje bi mogle biti efikasne u kontroli ponašanja država ugovornica, vjerojatno je da ona neće imati većeg stvarnog učinka, jer države koje provode apartheid i slična nedjela prema nekim rasnim grupama (npr. Južna Afrika, Južna Rodezija) neće prihvatiti Konvenciju.³²

Na području prava čovjeka, osim samih Ujedinjenih naroda, brojne međunarodne dokumente donose i druge univerzalne i regionalne međunarodne

³⁰ Npr. u vezi s izvještajem Austrije od 2. 8. 1973. UN Doc. CERD/C/R. 50/Add. 6.

³¹ Do sada su na takvu nadležnost Odbora pristale 4 države; vidi: Monthly Chronicle, 1974, br. 2, str. 30.

³² Konvencija još nije stupila na snagu; do sada ju je prihvatilo 6 država; UN Monthly Chronicle, 1975, br. 2, str. 29. Tekst Konvencije u: International Legal Materials, 1974, br. 1, str. 51.

organizacije. Za pravni položaj pripadnika manjina važne su mnoge konvencije i deklaracije Međunarodne organizacije rada, a posebno Konvencija br. 111 o diskriminaciji u zaposlenju i zvanjima od 1958³³ i Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja od 1964.³⁴ One zabranjuju svaku diskriminaciju u pitanjima kojima su posvećena, pa i onu koja se temelji na pripadnosti određenoj rasi, boji, vjeri ili nacionalnom porijeklu.

Jednakost svih ljudi u prosvjeti posvećena je Konvencija o zabrani diskriminacije u prosvjeti, koju su države članice UNESCO-a prihvatile 14. 12. 1960.³⁵ Čl. 5. odnosi se na manjine. Ugovornice su se obvezale da će poduzeti sve potrebne mjere da osiguraju primjenu načela po kojem:

»Potrebno je priznati pravo članovima narodnih manjina, da se bave vlastitim prosvjetnim aktivnostima, uključujući i održavanje škola, i da mogu, ovisno o prosvjetnoj politici svake države, upotrebljavati i podučavati svoj jezik, uz uvjet:

- (i) da se to pravo ne koristi na način kojim bi se manjine sprečavale da razumiju kulturu i jezik čitave zajednice i da sudjeluju u njenom životu, ili kojim bi se ugrožavalo nacionalni suverenitet;
- (ii) da razina obrazovanja u tim školama ne bude ispod opće razine propisane ili odobrene od nadležnih vlasti;
- (iii) da pohađanje tih škola bude dobrovoljno.«

Ugovornice Konvencije preuzele su obvezu da će u provođenju konvencije ukazati najveću pažnju preporukama koje bi mogla donijeti Opća konferencija UNESCO-a radi određivanja mjera koje bi trebalo poduzeti u borbi protiv raznih oblika diskriminacije u prosvjeti i radi osiguranja jednakih mogućnosti i jednakog postupka za sve osobe. One moraju u periodičnim izještajima davati Općoj konferenciji obavještenja o zakonskim i upravnim odredbama i drugim mjerama koje su poduzele radi provođenja ove Konvencije. U samoj Konvenciji je predviđeno da svi sporovi o tumačenju ili provođenju njenih odredaba mogu od bilo koje stranke u sporu biti izneseni pred Međunarodni sud. Dvije godine nakon usvajanja Konvencije, 10. 12. 1962. usvojen je Protokol kojim se osniva »komisija za mirenje i dobre usluge, koja će biti odgovorna za traženje rješenja sporova što bi mogli izbiti između stranaka ugovornica Konvencije protiv diskriminacije u prosvjeti«.³⁶

Među regionalnim dokumentima o zaštiti prava čovjeka potrebno je istaknuti Evropsku konvenciju o očuvanju prava čovjeka i osnovnih sloboda, od 4. 11. 1950,³⁷ ne zato što bi po njezinim odredbama manjine uživale posebnu zaštitu, niti zato što bi krug prava čovjeka zajamčen po toj Konvenciji bio naročito širok, već zbog efikasnosti mjera nadzora nad ponašanjem država prema pojedincu. Naravno, i ovdje nalazimo zabranu diskriminacije u uživanju prava i sloboda priznatih Konvencijom (čl. 14), a protiv povreda odredaba Konvencije mogu se iznijeti prigovori Evropskoj komisiji za prava čovjeka.

³³ Sl. 1. Dodatak, 1961, br. 3, str. 83.

³⁴ Sl. 1. Dodatak, 1971, br. 34, str. 523.

³⁵ Sl. 1. Dodatak, 1964, br. 4, str. 357.

³⁶ Vidi: Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 651, str. 362.

³⁷ Vidi: Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 213, str. 221.

Sve države članice Konvencije imaju pravo iznositi prigovore protiv svojih suugovornica već po samoj Konvenciji, a pojedinci, grupe pojedinaca i nevladine organizacije samo protiv onih država koje su posebnom deklaracijom pristale na takvu djelatnost Komisije. Ukoliko Komisija ne dovede do prijateljske nagodbe stranaka, o sporu konačno odlučuje Odbor ministara Evropskog vijeća ili Evropski sud za prava čovjeka. Sud može presuditi sporove samo u odnosu prema državama koje su posebnom izjavom prihvatile njegovu nadležnost.

5. Najnoviji razvoj i zaključci — Kršenje prava čovjeka pripadnika manjina, njihova diskriminacija i česta primjena raznovrsnih sredstava prinudne asimilacije oživjeli su u zadnjim godinama raspravu o potrebi uređenja pravnog položaja manjina novim pravilima međunarodnog prava. Pravni položaj manjina i njihova međunarodna zaštita predmet su rasprave brojnih znanstvenih skupova, međunarodnih organizacija, i Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji. Na toj Konferenciji upravo naša zemlja insistira na raspravi o položaju manjina njihovoj potencijalnoj ulozi faktora zbližavanja susjednih država i naroda i jačanja evropskih veza.³⁸

Kao što je već ranije spomenuto, od 1971. godine i u Ujedinjenim narodima je oživio interes za manjinska pitanja. Tako je, naime, Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina izabrala talijanskog profesora Francesca Capotortija za specijalnog izvjestitelja, sa zadatkom »da prouči problem provođenja načela izloženih u čl. 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, s posebnim osvrtom na proučavanje pojma manjine, uzimajući u obzir etničke, vjerske i jezične faktore i procjenjujući položaj etničkih, vjerskih i jezičnih grupa u mnogonacionalnim društvima«³⁹. Izvjestitelj je Potkomisiji podnio nekoliko vrijednih izvještaja, ali njegova istraživanja zapinju zbog nesprenosti država da na njegove upitnike na vrijeme odgovore.⁴⁰

Uz druge aktivnosti samih Ujedinjenih naroda i njihovih specijaliziranih ustanova na problematici vezanoj uz zaštitu manjina, treba istaknuti Seminar posvećen unapređenju i zaštiti ljudskih prava nacionalnih, etničkih drugih manjina, što su ga prošle godine organizirali Ujedinjeni narodi u suradnji s našom zemljom. Predstavnici tridesetak zemalja raspravljali su u Ohridu, od 25. lipnja do 8. srpnja 1974. o položaju manjina u pojedinim zemljama i o mogućnostima da im se osigura uživanje prava čovjeka. U zaključcima Seminara naglašena je dužnost svih država da osiguraju pripadnicima manjina korištenje svih prava čovjeka koje uživa većina, a svaka diskriminacija proglašena je suprotnom Povelji Ujedinjenih naroda. Radi osiguranja prava manjina države moraju poduzeti nužne ustavne, zakonodavne upravne mjere i poštovati svoje međunarodne obveze prema manjinama. Posebno je važan zaključak Seminara da je općenito prihvaćena ideja o potrebi i efikasnosti svjetske akcije u pitanjima zaštite prava manjina, povezane s regionalnim i bilateralnim akcijama.⁴¹

³⁸ Vidi: R. Vukadinović, Jugoslavenska koncepcija evropske sigurnosti i suradnje, *Politička misao*, 1973, br. 1-2, str. 43.

³⁹ Vidi: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/L.564, str. 3.

⁴⁰ Vidi izvještaje: E/CN.4/Sub.2/L.564; L. 582; L. 595, kao i raspravu u Potkomisiji: E/CN.4/Sub.2/SR. 693, str. 10 i d.

⁴¹ Vidi: UN Doc. ST/TAO/HR/49, str. 27, 28.

Zaključci Seminara, zajedno s drugim događajima u Ujedinjenim narodima i u drugim međunarodnim organizacijama, daju nadu da bi u skoroj budućnosti mogao započeti rad na izradi nekog dokumenta, deklaracije ili konvencije, posvećenih međunarodnoj zaštiti manjina. Sadržaj čl. 27. Pakta o građanskim i političkim pravima zaista je skroman, pa se nameće potreba usvajanja detaljnijih međunarodnih pravila o toj posebnoj problematici iz domene zaštite prava čovjeka.

Međutim, zalažući se za usvajanje novih dokumenata o zaštiti manjina želimo istovremeno iznijeti naše uvjerenje da već i danas postoje u međunarodnom pravu neka opća načela, koja manjinama garantiraju prava potrebna za njihov opstanak. Mišljenja smo, naime, da je dosadašnji međunarodni i internopravni razvoj doveo do stvaranja nekih »općih načela prava« o položaju manjina, u smislu čl. 38, st. 1, t. c. Statuta Međunarodnog suda. Pri tome moramo podvući da opća načela u smislu Statuta shvaćamo kao »zajedničko dobro svega pravnog života« (J. Andrassy).⁴² Međutim, za razliku od redovnog načina nastajanja tih načela u unutrašnjim pravima, uz mogućnost njihove primjene u međunarodnom pravu, u slučaju načela o položaju manjina riječ je o principima nastalim uzajamnim i paralelnim djelovanjem internog i međunarodnog prava.

Opća načela koja dalje navodimo potekla su: a) iz dosadašnjih (dvostranih i višestranih) ugovornih odredaba o zaštiti manjina; b) iz pravila međunarodnog prava o zaštiti prava čovjeka i zabrani diskriminacije među ljudima u uživanju tih prava na temelju pripadnosti pojedinim rasnim, nacionalnim, vjerskim ili jezičnim grupama; c) iz ustavnih odredaba mnogih država u kojima se uvijek štite određena temeljna prava manjina.⁴³ Na temelju svih tih izvora zaključujemo da postoje slijedeća opća načela prava o manjinama:

1. Pravo manjine, odnosno njenih pripadnika na fizički opstanak.
2. Pravo svih građana da se opredijele kao pripadnici manjine.
3. Pravo pripadnika manjine na državljanstvo države u kojoj žive, pod istim uvjetima pod kojima se ono daje pripadnicima većinskog naroda.
4. Jednakost pripadnika manjine s većinskim narodom pred zakonom.
5. Pravo manjine na upotrebu svog jezika u privatnom i javnom životu (u poslovnim odnosima, pred sudovima i drugim državnim organima, u vjerskim obredima, u sredstvima javnog informiranja, na javnim skupovima i kulturnim manifestacijama, itd.).
6. Pravo vjerskih manjina na ispovijedanje svoje vjere, na vjerske ustanove, organizacije i škole.
7. Pravo na škole svih stupnjeva s nastavom na jeziku manjine. Nastava mora biti tako organizirana da i pripadnici manjine ovladaju jezikom većinskog naroda i upoznaju tekovine njegove kulture.
8. Pravo okupljanja i organiziranja radi djelatnosti usmjerenih na očuvanje osobitosti manjine.

⁴² Andrassy, Međunarodno pravo, str. 20.

⁴³ O sadržaju ustavnih odredaba o manjinama u nekim socijalističkim državama: B. Jojić, Značaj ustavnopravne zaštite pripadnika nacionalnih manjina, referat za naučni skup »Rasne, etničke i nacionalne manjine«, Sarajevo 12. i 13. 12. 1973, str. 7, 8.

9. Pravo dobrovoljnog samostalnog financiranja, ali i pravo na pravedan dio državnih budžetskih sredstava za sve djelatnosti usmjerene na očuvanje manjine (školstvo, kultura, uprava, itd.).

10. Dužnost države da spriječi propagiranje ili provođenje diskriminacije prema manjinama, te da zabrani organizacije koje se osnivaju na idejama rasne, nacionalne, etničke i vjerske neravnopravnosti.

11. Dužnost manjine da ne djeluje protiv očuvanja teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti države u kojoj živi.

Navodeći gornja načela nemamo iluzija da se ne može dokazati da neka od njih ne zaslužuju obilježavanje »općih načela prava«, i da se naša lista ne može dopuniti drugim načelima. Bitno je, međutim, samo postojanje (većeg ili manjeg broja tih općih načela, tj. postojanje »zaštite manjine« ne samo kao instituta partikularnog, već i općeg prava. Stoga usvajanje novih, potpunijih, općih međunarodnih instrumenata o manjinama ne bi danas, za razliku od stanja po završetku prvog svjetskog rada, predstavljalo samo »progresivni razvitak«, već djelomično i »kodifikaciju« međunarodnog prava o tom predmetu (čl. 13, st. 1, t a Povelje Ujedinjenih naroda).

BUDISLAV VUKAS

INTERNATIONAL PROTECTION OF MINORITIES

SUMMARY

»International protection of minorities«, »international legal protection of minorities«, or just »protection of minorities«, these are terms that evoke different feelings: nostalgic reminiscences and memories of horror, hope and apprehension; it is both an object of desire and of condemnation. Both the states and the minorities adopt different attitudes towards the idea of international protection of minorities. This should not be surprising because, besides the states with numerous minorities there are states without any significant minority; among the former there are states in which minorities enjoy all the facilities required for the preservation of their specificities, and there are states where the majority tends to assimilate the minorities; there are states on whom international obligations were imposed with respect to minorities on their territory, and there are also minorities whose position has not been regulated either by international or by national legislation; there are states who have suffered from the destructive activity of minorities, but there are even more minorities who suffered from the majority.

The international protection of minorities includes international norms on the protection of national (ethnic, racial), linguistic and religious minorities. It is usually considered that there is no general international law on the protection of minorities. The protection of minorities is based on international instruments, most

frequently on international agreements; it involves mutual obligations and rights of states signatories to the agreements and of the minorities living on the territories of these states.

Until the twentieth century international agreements mainly related to the protection of religious minorities. The provisions of international treaties on the protection of minorities may relate to all the inhabitants of the relevant state who belong to the minority in question or merely to the members of the minority who are that the same time its subjects. A state may undertake obligations towards individual minorities, or towards all minorities within her boundaries. In either case, the protection of minorities may refer to certain parts of the territory of the state in question or to its entire territory.

The violation of rights of members of minorities, their discrimination, and the frequent employment of various means of assimilation by force, have revived in recent years discussions on the need to settle the legal status of minorities with the aid of new rules of international law. The legal status of minorities and their international protection are the subject of consideration of numerous scientific meetings, of international organisations, and is on the agenda of the Conference on European Security and Co-operation. It is precisely Yugoslavia who has insisted that the Conference should examine the position of minorities and their potential role of bringing together neighbouring states and nations and strengthening European ties.

If the rights of minorities are to be guaranteed, states must carry out the requisite constitutional, legislative and administrative measures and fulfil their international obligations towards the minorities. Efficient world-wide action is needed in matters concerning the rights of minorities, combined with regional and bilateral action. Although the author proposes the adoption of new general international instruments on the protection of minorities, he is of the opinion that international law already contains some general principles guaranteeing the national, linguistic and religious minorities the rights vital for their existence. Some of these principles are: the right of minorities to physical existence; the right of all citizens to opt for a minority; the equality of persons belonging to the majority and to the minorities before the law; the right of minority members to use their language and to attend schools where they are taught in this language; the right of religious minorities to profess and practice their own religion; the right of persons belonging to national minorities to enjoy their own culture and, for the purpose of developing their culture, to share with the majority the available public funds, etc.

Prevela Vesna Grbin