

Mirjana Domini

*Centar za istraživanje migracija
i narodnosti, Zagreb*

Primljeno: 26. 06. 1987

ORGANIZACIJA UJEDINJENIH NARODA I MANJINSKO PITANJE

SAŽETAK

Polazeći od konstatacije da razvoj teorije i prakse o pravima čovjeka u kontekstu suvremenih društveno-ekonomskih i političkih procesa u svijetu pretpostavlja jednakost za sve i jednako pravo uživanja osnovnih prava čovjeka i sloboda, bez obzira na pripadnost bilo kojoj posebnoj grupi, autorica se osvrće na pitanja manjina u radu Organizacije Ujedinjenih naroda.

Upoznajući čitaoce s načinom na koji je manjinsko pitanje bilo uključeno u dokumente OUN, zaključuje da su stvoreni uvjeti za napredniji pristup manjinskoj problematici na sveopćem planu i da postoji realna pretpostavka da u doglednoj budućnosti u okviru OUN bude usvojen međunarodni dokument posvećen isključivo manjinama.

Uvodne napomene

Organizacija Ujedinjenih naroda — forum u kojem se poslije rata formira svjetsko društvo stvaranjem višeg stupnja demokratske integracije, suvremenijih standarda ponašanja, novijih političkih i psiholoških kriterija za usuglašavanje interesa i širih osnova za rješavanje problema međunarodne zajednice — u svom radu nije mogla a da se ne suoči s manjinskom problematikom. Bilo je očito da se u globalnoj razvojnoj komunikaciji ne mogu zanemariti specifična obilježja pojedinih društava i kultura, niti se u ime nekih zajedničkih ciljeva može inzistirati na unifikaciji vrijednosti radi lakšega i bržeg razvoja svijeta. U svijetu gotovo i ne postoji država koja je bez etničkih manjina, odnosno koja u svojoj povijesti nije bila suočena s etničkim konfliktima.

Moderna civilizacija, s jedne strane, doživljuje prava kulturnih i nacionalnih zajednica na vlastiti identitet kao kočnicu progresa, dok, s druge strane, prevladava shvaćanje da realizacija univerzalizma zajedničke ljudske prirode nije nešto što dolazi ignoriranjem etničkih razlika, već etnicitet čovjeka osigurava bogatstvo varijacija odnosa i tradicija bez kojih bi svijet bio mnogo siromašniji. Dva oprečna procesa — proces nacionalne asimilacije i proces nacionalne diferencijacije teku usporedo, rađajući suprotne tendencije. Politički sustavi kroz državu nastoje prevladati i ujediniti prošlost, vrijeme, kulturu i prostor ugrađujući ih u instrumente ekonomske i političke moći i istovremeno nastojeći da se stvore uvjeti za slobodno izražavanje obilježja različitih kulturnih i nacionalnih identiteta.

Lociranje manjinskog pitanja

U prvim poslijeratnim godinama bojazan za sudbinu manjina iz vremena stvaranja novih država nakon prvoga svjetskog rata zamijenjena je osudom postupaka nekih manjina koje su u toku drugoga svjetskog rata usmjerile aktivnost na rušenje suverenosti i teritorijalnog integriteta država u kojima su živjele (9: 546, 551—563). Osim toga, pogotovu na evropskom prostoru, činilo se da je manjinsko pitanje izgubilo na svome značaju i da je stjecajem okolnosti većina problema vezanih uz manjine riješena. Genocid i progon mnogih manjinskih grupa tokom rata, odnosno poslijeratne promjene — razmjena stanovništva, raseljavanje manjina, izmjena državnog suvereniteta za područja na kojima su egzistirale manjine — bitno su utjecali na promjenu etničke karte Evrope i stvarali pogrešan dojam da su pitanja vezana uz manjinski kompleks zanemarljiva.¹ S druge strane, u Sjedinjenim Američkim Državama i drugim useljeničkim zemljama državnost je temeljena na modelu pune asimilacije,² a u mnogim afričkim i azijskim zemljama uz buđenje nacionalne svijesti³ javlja se iskrivljena predodžba o podudarnosti i jedinstvenosti državne zajednice s jezičnom i kulturnom strukturom.

U promatranju bitnih elemenata koji su utjecali na pristup manjinskom pitanju u novostvorenoj međunarodnoj organizaciji ne smije se zaboraviti na činjenicu da su bila još svježija sjećanja na zvjerstva učinjena tokom drugoga svjetskog rata. Osuda i gnušanje naprosto su nametnule potrebu zaštite čovjeka i njegova dostojanstva. Samim tim, briga međunarodne zajednice usmjerila se na individualna prava čovjeka, a ne na poštivanje prava grupa, tj. kolektivna prava.

Uvjerenje da će se manjinsko pitanje riješiti osiguranjem jednakih prava čovjeka za sve i zabranom diskriminacije po bilo kojoj osnovi odrazilo se i na sam tekst Povelje Ujedinjenih naroda.⁴ U njoj se u članu 1, točka 3 i članu 55, kao jedan od osnovnih ciljeva Organizacije ističe unapređenje i poticanje poštivanja prava čovjeka i osnovnih sloboda za sve, bez razlike na rasu, spol, jezik ili vjeru, kao i na zabranu diskriminacije na osnovi tih obilježja. Međutim, u Povelji nema ni jedne odredbe koja bi se direktno odnosila na manjine, premda u strukturi Organizacije Ujedinjenih naroda postoji specijalna potkomisija (podređena Komisiji za prava čovjeka) kojoj je zadatak da se bavi problemom zaštite manjina i sprečavanjem diskriminacije.⁵ Opravdanje se našlo u činjenici da je na temelju specijalnih odredaba kojima se u vrijeme Lige naroda nametala obveza zaštite manjina omogućavalo pojedinim državama zloupotrebu ma-

¹ Mirovni ugovori zaključeni nakon drugoga svjetskog rata (osim dodatka ugovora s Italijom) ne sadrže posebne odredbe o zaštiti manjina. U njima se garantiraju samo osnovna prava čovjeka i osnovne slobode za sve osobe pod jurisdikcijom određenih država, uz zabranu diskriminacije u uživanju tih prava na osnovi bilo kojeg obilježja. Više o tome: (10:98—101; 5:117).

² »Ideal ovog modela bila je asimilacija svih useljeničkih grupa u zajedničku kulturnu kategoriju, tako da etnicitet ne igra nikakvu ulogu u svijesti pojedinca, i grupe se ne formiraju oko etničkih interesa. 'Amerikanizam sa crticom' (npr. Irish-American, German-American) postao je prošlost i Sjedinjene Američke Države homogenizirale su se kao i nacije starog svijeta« (6:78).

³ Takve države bile su više izraz kolonijalne podjele negoli zasebne etničke, kulturne i jezične cjeline i tek poslije stjecanja nezavisnosti u njima je stvorena mogućnost za realiziranje vlastite nacionalne individualnosti. Fizička odvojenost metropola i kolonijalnih naroda, kao i rasne, vjerske i jezične razlike, olakšavali su donošenje odluke o tome da li se za neko stanovništvo može reći da posjeduje identitet »naroda« koji ima pravo na samoopredjeljenje.

⁴ U San Francisku održana je 25. 4. 1945. konferencija predstavnika 51 države na kojoj je izrađena Povelja UN. Ona je potpisana 26. 6. 1945. a stupila je na snagu 24. 10. 1945. Sastoji se od 19 poglavlja sa ukupno 111 članova.

⁵ U glavi X Povelje OUN u članovima 61—72 određena je djelatnost Ekonomsko-socijalnog vijeća koji može (čl. 68) osnivati komisije za ekonomska i socijalna pitanja kao i za unapređivanje poštovanja ljudskih prava. U skladu s tim ovlaštenjima osnovana je Komisija za prava čovjeka koja je osnovala Potkomisiju za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina.

njina, da ne postoji univerzalna definicija manjina koja bi bila dovoljno precizna i sveobuhvatna da se pod nju mogu podvesti brojne etničke, nacionalne, vjerske ili druge manjine koje postoje u svijetu, te da je posebna zaštita manjina uvedena u vrijeme kad nije bilo razvijenog sistema zaštite prava čovjeka.

Mnogima je već tada bilo jasno da se zanemarivanjem manjinskog pitanja ne rješavaju problemi manjina i da se takav stav ne može dugo suprotstavljati sve češćim i žestićim pritiscima na članove manjina da se odreknu prava koja im pripadaju i prihvate ono što zahtijeva većina. Sve je bilo očitiije da manjine za očuvanje svojih osobitosti trebaju i posebnu zaštitu osim one na temelju općih prava čovjeka.

Novi pristup zaštiti manjinskih grupa odrazio se i na raspravu o nacrtu Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida kojom je trebalo onemogućiti svaki oblik poricanja prava na postojanje čitavih etničkih grupa od strane pojedinih država. Predlagalo se da se konvencija odnosi na tri vrste genocida — fizički (uništenje grupa), biološki (sprečavanje biološke reprodukcije grupe) i kulturni (razaranje posebnih obilježja grupe raznim mjerama radi slabljenja njezinih kulturnih i jezičnih tradicija) — dakle na one oblike ugrožavanja kojim se dovode u pitanje osnovna prava na egzistenciju ljudskih grupa (11a; 11b).

Konvencija je usvojena na Trećem zasjedanju Generalne skupštine OUN,⁶ ali nije obuhvatila kulturni genocid. U članu 2 izričito se navodi da se zločin genocida sastoji »u namjeri uništavanja u cjelini ili djelomično nacionalnih, etničkih, rasnih ili vjerskih grupa kao takvih«.⁷

Prijedlozi za osiguranje posebne manjinske zaštite uskoro su obnovljeni, a zagovornici te ideje (12a; 11c) zahtijevali su da Opća deklaracija o pravima čovjeka, koja je u to vrijeme u središtu interesa međunarodne zajednice, sadrži odredbe o manjinama,⁸ kako bi se popunila praznina u radu OUN na koju je ukazivala međunarodna praksa.

Opća deklaracija o pravima čovjeka

Usvajanjem Opće deklaracije o pravima čovjeka 10. prosinca 1948.⁹ Generalna skupština OUN unijela je vjeru u osnovna prava čovjeka, prava koja pripadaju svakom »bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, religije, političkoga ili svakog drugog uvjerenja, nacionalnoga ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti« (16). Po svom sadržaju, po svom sveobuhvatnom značaju i izvoru u Povelji OUN, Opća deklaracija **zapravo predstavlja jednu vrstu međunarodnog ustava** na koji će se sve države članice te svjetske organizacije pri izradi svojih ustava stvarno i ugledati — bila je to potvrda univerzalizacije ljudske ličnosti i čovjekovih sloboda i prava. Ona je istakla da su osnovna prava čovjeka, dostojanstvo i vrijednost čovjekove ličnosti temelj pravde, slobode i mira u svijetu.

Polazeći od općega političkog pristupa problemu ljudskih prava i sloboda i vođeni željom da postave osnove općem sistemu njihove međunarodne zaštite,

⁶ Usvojena je i otvorena za potpisivanje i ratifikaciju ili pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine 260 A (III) od 9. 12. 1948.

⁷ U nabrojanim grupama, koje se odnose i na cijele narode, nema jezičnih skupina — vjerojatno zbog toga što takve skupine nisu izložene fizičkom uništenju (vidi 5:118).

⁸ U članu 46 Nacrta Deklaracije o pravima čovjeka, što ga je priredilo Tajništvo OUN, govori se o zaštiti rasnih, vjerskih i jezičnih manjina i potrebi da im se osigura pravo na vlastite škole i kulturne i vjerske ustanove, kao i pravo na upotrebu vlastitog jezika (14a; 12b; 12a).

⁹ Proklamacija Deklaracije predstavlja jedan od najvećih uspjeha u radu OUN, pa je 10. prosinac proglašen Danom prava čovjeka.

tvorci Opće deklaracije o pravima čovjeka nisu prihvatili da u nju bude uključena odredba o manjinama, s obzirom na osjetljivost tog pitanja i na specifičnost aspekata u svakoj pojedinoj državi u kojoj ima manjina. U negiranju potrebe za posebnom manjinskom zaštitom i općenito potrebe razmatranja manjinske problematike na nivou međunarodne zajednice bile su naročito glasne imigracijske zemlje. Zalažući se za što bržu asimilaciju svih useljeničkih grupa, one su isticale da su pripadnici manjina već dovoljno zaštićeni odredbama o pravima čovjeka, nediskriminaciji, jednakosti i sl. (8 : 96). Tvrdile su da bi unošenje posebnih odredbi o manjinama značilo diskriminaciju među stanovništvom, te da bi to poticalo stvaranje zatvorenih grupa i »umjetnih« manjina, umjesto intenziviranja integracijskih procesa. Isto tako te su zemlje bile mišljenja da obveza očuvanja kulture manjina nije primjenjiva kao opća obveza jer neke zemlje provode vrlo uspješnu asimilacijsku politiku. Kao poseban problem isticale su uključivanje manjinskih prava, kao prava grupe (kolektivna prava) u dokument poput Deklaracije o pravima čovjeka koji se odnosi na prava pojedinaca (individualna prava).

Ipak, određeni kompromis suprotstavljenih shvaćanja o potrebi uključivanja odredaba o manjinama u dokument Organizacije Ujedinjenih naroda učinjen je usvajanjem rezolucije pod nazivom »O sudbini manjina« (Fate of Minorities).¹⁰ U Rezoluciji, koja je usvojena istovremeno s Općom deklaracijom o pravima čovjeka, naglašava se da Ujedinjeni narodi ne mogu ostati ravnodušni prema sudbini manjina, pa se od Ekonomsko-socijalnog vijeća, Komisije za prava čovjeka i Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina traži »da iscrpno prouče problem, kako bi OUN bila kadra poduzeti efikasne mjere za zaštitu rasnih, nacionalnih, religioznih i jezičnih manjina« (14b).

Uvjerenje pojedinih zemalja da je opće međunarodno uređenje individualnih prava čovjeka odnijelo konačnu prevagu nad pravima izvjesnih grupa i da ponuđeni model odnosa prema čovjeku pojedincu omogućuje razrješenje potencijalnih sukoba i tenzija među grupama različitih etničkih, kulturnih, vjerskih i drugih obilježja, demantirano je situacijama iz svakodnevnog života. Pokazalo se da osim neefikasnog sistema individualne zaštite prava čovjeka, nema osnova ni ideja da je puna jednakost dovoljna za očuvanje manjinskih grupa.

Sve češće angažiranje Organizacije Ujedinjenih naroda na razrješavanju egzistencijalnih problema manjinskih grupa¹¹ dovodi, uz ostalo, do promjene shvaćanja manjinskog problema na općesvjetskoj razini i skretanju tokova aktivnosti međunarodne zajednice prema priznanju prava potrebnih manjinama da očuvaju svoje zasebne karakteristike i vlastiti identitet. Pažnja koja je dotad bila isključivo posvećena pravima čovjeka pojedinca, sada se okreće i grupama s posebnim karakteristikama.¹²

»Manjinski član«

Nastavak rasprava o manjinskom pitanju u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda sve je jasnije pokazivao da se, često iza burnih diskusija, pažnju

¹⁰ Rezolucija GS OUN 217 C/III od 10. 12. 1948. (vidi 2:488).

¹¹ Primjerice, rasprave o Palestini i garancije prava arapskoj i židovskoj manjini, angažiranje oko doseljavanja oko 800.000 Židova u Izrael, problem talijanske manjine u Libiji, indijske manjine u Južnoafričkoj Uniji, rasprave oko pitanja Kašmira, Cipra, i sl. Više o tome: 3:210—215.

¹² U rezoluciji br. 303 F (XI) i 502 F (XVI) Ekonomskog i socijalnog vijeća preporučeno je da se pri izradi međunarodnih ugovora, donošenja odluka međunarodnih organa i svih drugih instrumenata o stvaranju novih država ili povlačenju granica između država, vodi računa o zaštiti manjina stvorenih na taj način. U rezoluciji br. 532 (VI) Generalne skupštine ističe se da je borba protiv diskriminacije i zaštita manjina značajno pitanje kojim se intenzivno treba baviti OUN (15:494).

obraća isključivo formalno-pravnim aspektima tog pitanja i stvara umjetna dilema o potrebi bilo kakva dokumenta posvećenog »marginalnim« pitanjima svjetske zbilje, i da se time prikriva težnja velikog broja država da problematika manjina ostane u isključivoj nadležnosti države gdje te manjine žive. S druge strane, zagovornici ideje da u ime viših principa ljudskih sloboda i napretka treba na međunarodnoj razini postaviti osnovne smjernice manjinske zaštite, polazili su od pretpostavke da će afirmiranje i sankcioniranje tako značajnih pitanja na međunarodnom planu snažno utjecati i na unutrašnju regulativu i ponašanje države prema manjinama koje žive na njihovu teritoriju.

Različitost u pristupu manjinskom pitanju odrazila se i na formuliranje članova Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, odnosno Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.¹³ U Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima unesen je poseban član o manjinama (po mnogima bio je to »iznenađujući korak«), dok takve odredbe nema u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, premda prava manjina sadrže u značajnoj mjeri i te komponente (naročito kulturnu).

Član 27, tzv. »manjinski član« Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, rezultat je mnogobrojnih diskusija, različitih prijedloga i konačno spoznaje da manjinsko pitanje po svom značenju zaslužuje da bude uključeno u dokument univerzalnog dometa. Prvi prijedlozi izneseni su u okviru člana o samoopredjeljenju naroda,¹⁴ za koji su mnogi isto tako smatrali da mu nije mjesto u dokumentu koji se odnosi na prava pojedinaca, a ne kolektiviteta. Protiv vezivanja manjinskog pitanja uz načelo samoopredjeljenja bile su naročito afričke države u formiranju, bojeći se da bi to moglo isprovocirati zahtjeve za otcjepljenje manjinskih grupa.¹⁵

Iako nitko nije osporavao činjenicu da zaštita manjinskih prava ima svoj oslonac u pravu na samoopredjeljenje, rasprave nisu vodile prema prihvatljivim rješenjima, pa se izlaz potražio u prijedlogu posebnog člana o manjinama. Kao i dotad, imigracijske zemlje bile su protiv takva prijedloga, dokazujući, uz već poznatu argumentaciju, da to može usporiti ili potpuno uništiti integracijske procese, odnosno izolirati pojedine grupe iz participacije u civilizacijskim tekinama suvremenog svijeta.

Konačna formulacija »manjinskog člana« prilično je uopćena i glasi:

»U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezične manjine, osobe koje pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišene prava da imaju, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, svoj vlastiti kulturni život, da ispovijedaju svoju vlastitu vjeru i obavljaju vjerske dužnosti ili da upotrebljavaju svoj vlastiti jezik« (12g : 7).

Naglašavanjem da se primjena »manjinskog člana« odnosi samo na države u kojima postoje takve grupe, učinjen je ustupak imigrantskim zemljama — doseljenici u tim zemljama ne smatraju se manjinama. Pod manjinama, koje se još nazivaju i stacioniranim grupama, rečeno je, treba podrazumijevati jasno određene i već duže vremena postojeće grupe koje imaju svoju historijsku i kulturnu tradiciju, dok su imigrantske grupe dinamične ili slučajne. Bilo kakvo

¹³ Na svom 21. zasjedanju 16. 12. 1966. Generalna skupština usvojila je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kao prilog Rezolucije 2200 A (XXI) GS.

¹⁴ Pravo naroda na samoopredjeljenje, koje je nekad gotovo isključivo podrazumijevalo pravo na obrazovanje vlastite nacionalne države, dobilo je nove dimenzije, tako da danas podrazumijeva slobodno opredjeljivanje za putove unutrašnjeg razvoja i orijentaciju u međunarodnim odnosima, a pokret za emancipaciju kolonijalnih naroda istaknuo je pravo na samoopredjeljenje jednim od osnovnih ljudskih prava (11d; 11e; 1:767).

¹⁵ Po njihovu mišljenju treba praviti jasnu razliku između prava jednog naroda na samoopredjeljenje i »neozbiljnih i neodgovornih zahtjeva etničkih komponenti novoosnovanih država za samonegirajućom, nacionalnom samobitnošću« (7:130).

izjednačavanje tih grupa i stavljanje znaka jednakosti među njima, upozoreno je, otežalo bi ili potpuno onemogućilo poduzimanje mjera za zaštitu i unapređenje položaja manjina (13a; 13b).

Mnoge su zemlje smatrale da je član 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima najviši domet do kojega međunarodna zajednica može pravno regulirati pitanje manjina, a da ne ugrozi suverenitet i zakonodavnu regulativu država na čijim područjima manjine žive. Međutim, iako odražava minimum prava priznatih običajnim međunarodnim pravom, on predstavlja ispunjenje važnog demokratskog zahtjeva suvremenih međunarodnih odnosa. Njegova najveća vrijednost jest u tome što je, uvođenjem općeg standarda ponašanja prema manjinama, stvorio putokaz za konkretnije rješavanje njihovih problema, a u međunarodnoj zajednici otvorio proces daljnjeg elaboriranja manjinskog pitanja.

Deklaracija o zaštiti osoba koje pripadaju nacionalnim, etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama

Da bi se reafirmirale postojeće norme o pravima manjina koje su Ujedinjeni narodi dotada usvojili i da se afirmiraju nova načela za potpuniju zaštitu manjina, Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina Komisije za prava čovjeka pokrenula je akciju¹⁶ da se *de jure* i *de facto* utvrdi položaj manjina u svijetu, i da se na osnovi toga predlože konkretne mjere u rješavanju manjinskog pitanja na univerzalnom planu. Osim toga, u skladu s odredbama Pakta o građanskim i političkim pravima osnovan je Komitet za prava čovjeka¹⁷ kojem su zemlje članice Pakta dužne podnositi izvještaje i o položaju manjina i ostvarenju njihovih prava u dotičnoj državi.

Prijedlozi i ideje o usvajanju međunarodnog instrumenta koji će manjinama garantirati prava čovjeka potrebna za njihovo održanje i daljnji razvoj sve češće dolaze s raznih međunarodnih skupova i od međunarodnih organizacija, a jugoslavenski savezni sekretar za vanjske poslove Miloš Minić godine 1976. na 31. zasjedanju Generalne skupštine pozvao je Ujedinjene narode da posvete punu pažnju tom problemu, naglašavajući da bi usvajanjem jednoga međunarodnog instrumenta o zaštiti manjina i unapređenju njihova položaja bio značajan doprinos konsolidaciji međunarodnih odnosa i zbližavanju među državama i narodima (4 : 20). Upozorio je da postoje doduše neka opća načela međunarodnog prava koja obvezuju sve države u postupcima prema manjinama, te mnogi bilateralni i regionalni međunarodno-pravni instrumenti, o kojima treba voditi računa, ali su se oni pokazali nedostatni za zaštitu manjina i unapređenje njihova položaja.

Opravljanost takvih zahtjeva potvrdit će se u zaključcima studije prof. Capotortija o čijem se završnom izvještaju (14d; 14c: 102) godine 1977. raspravljalo u Potkomisiji za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina Komisije za prava čovjeka UN. I Capotortijevi su zaključci da bi bila poželjna izrada deklaracije o pravima članova manjinskih grupa, kako bi »implikacija prava etničkih i jezičnih manjina na očuvanju njihove kulture i upotrebe njihova jezika bila jasno definirana«. Razlozi zbog kojih bi najprije trebalo usvojiti deklaraciju

¹⁶ Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina zadužila je godine 1971. prof. F. Capotortija, u funkciji specijalnog izvjestitelja, da izradi studiju o povijesnom razvoju međunarodne zaštite manjina, o njihovom položaju u suvremenom svijetu i o tumačenju značaja elemenata člana 27 Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁷ Prema čl. 28 Pakta Komitet se sastoji od državljana stranki-ugovornica (18 članova) koje djeluju kao pojedinci, a ne kao predstavnici svojih zemalja. Komitet nije organ Ujedinjenih naroda, ali je u uskoj vezi s njima i oslanja se u svom radu na pomoć Sekretarijata OUN i dr.

ciju o pravima pripadnika manjina, a tek poslije priči izradi jednoga ugovornog instrumenta, po Capotortiju leže u složenosti problematike manjinske zaštite, specifičnosti položaja manjina u pojedinim zemljama i različitim stavovima država prema međunarodnoj zaštiti manjina. Načela proglašena u deklaraciji treba da pripreme teren za usvajanje konvencije — trebalo bi da ona djeluju na internom i međunarodnom planu, ali da istovremeno posluže za provjeru u kojoj su mjeri prihvatljiva osnova za izradu konvencije.

Godine 1978. Jugoslavija je predložila nacrt teksta deklaracije pod nazivom »Deklaracija Ujedinjenih naroda o zaštiti lica koja pripadaju nacionalnim, etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama« (12c). Podneseni prijedlog trebalo je da posluži kao polazna osnova za razmjenu mišljenja o konceptu i sadržaju budućega međunarodnog dokumenta općeg značaja. U obrazloženju prijedloga jasno je dano do znanja da je predložen s namjerom da se unaprijedi položaj manjina uz puno poštovanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti zemalja u kojima manjine žive, kao i nemiješanja u unutrašnje stvari tih zemalja. Prava manjina, rečeno je, trebalo bi koristiti jedino radi njihove zaštite, a ne za pothranjivanje separatizma (14e).

Jugoslavenski prijedlog Deklaracije o pravima nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičnih manjina šire je koncipiran od spominjanog člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i predstavlja korak naprijed u cjelokupnom sistemu OUN koji uređuje to pitanje, poštujući pri tom kao temelj za daljnje akcije dosad učinjeno na utvrđivanju i razvijanju prava manjina.

U preambuli, po strukturi uobičajenoj za tu vrstu dokumenata Deklaracija se poziva na postojeće instrumente iz područja prava čovjeka koji su značajni i za zaštitu manjina, te na instrumente od općeg značaja i ističe potrebu da se osigura njihova efikasna primjena (14f). Manjinsko pitanje stavljeno je u kontekst međunarodne suradnje s naglaskom na formulaciji da prijateljski odnosi među državama i njihova međusobna suradnja stvaraju povoljnije uvjete za ostvarenje i unapređenje prava nacionalnih (etničkih), jezičnih i vjerskih manjina. Istovremeno, to će stvoriti uvjete da manjine budu pozitivan faktor ne samo političke i društvene stabilnosti država u kojima žive, već isto tako i na nivou međunarodne zajednice.

U nastavku teksta Deklaracija ističe pravo manjina na postojanje i na razvijanje vlastitih obilježja te potreba da budu ravnopravne s ostalim dijelovima stanovništva, a svaka propaganda ili djelatnost kojima se ugrožavaju ta prava proglašava se zabranjenom. Osim što im treba osigurati sva prava čovjeka i osnovne slobode bez ikakve diskriminacije, pripadnicima manjina treba omogućiti slobodno izražavanje i razvijanje vlastite kulture, obrazovanja, jezika, tradicije i običaja, kao i razvijanje ekonomskih, kulturnih i društvenih veza s matičnim narodom (12c).

U skladu s opredjeljenjem da utvrđivanje međunarodnih normi može biti samo plod zajedničkih pozitivnih napora država da se formiraju opći principi, a ne da oni budu shvaćeni kao sistem nekakve međunarodne represije koji će prihvatiti kao nepotreban teret, Jugoslavija je, na osnovi dostavljenih prijedloga i komentara država članica OUN, odnosno rasprava vođenih u Potkomisiji za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina,¹⁸ izradila dopunjeni tekst

¹⁸ Komentari većine zemalja na predloženi nacrt Deklaracije bili su usmjereni na poboljšanje i dopunjavanje jugoslavenskog prijedloga bilo sadržajno ili u formalno-pravnom pogledu, te za prilagodavanje primjenljivosti odredbi raznovrsnim situacijama u kojima se manjinski problemi u svijetu pojavljuju. Kod onih koji su izražavali suzdržan stav prema jednom takvu dokumentu za argumentaciju su obično služila »iskustva« između dva rata, mogućnost intervencije u unutrašnje stvari pojedinih država, bojazan od »disharmonije« unutar državne zajednice stimuliranjem separatizma i sl. (12d; 12e; 12f; 12g).

nacrta Deklaracije UN o zaštiti osoba koja pripadaju nacionalnim, etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama.¹⁹ Revidirani tekst, koji je Jugoslavija podnijela na 36. zasjedanju Komisije za prava čovjeka OUN,²⁰ prihvaćen je kao podloga za izradu dokumenta o manjinama u okviru svjetske organizacije.

Na slijedećim zasjedanjima Komisije za prava čovjeka — ove je godine održano 43. zasjedanje (12h) — prišlo se razmatranju jugoslavenskog prijedloga nacrta Deklaracije, tzv. prvom čitanju. Dogovoreno je da usklađeni stavovi koji će se postići prilikom prvog čitanja teksta imaju preliminarni karakter.

Neformalna otvorena radna grupa, koja se na svakom zasjedanju Komisije utemeljuje s ciljem da nastavi rad na Deklaraciji, dosad je usaglasila stavove oko naslova, preambule i članova 1 i 2 Deklaracije. Istovremeno, na ostale članove predloženog nacrta Deklaracije (ukupno ih je šest) — i o njima će se raspravljati na idućim zasjedanjima Komisije — stigli su amandmani ili su zaprimljeni alternativni prijedlozi pojedinih država i nevladinih organizacija (12i; 12j).

Zaključak

Retrospektivni pregled na aktivnost Organizacije Ujedinjenih naroda pokazuje da je u poslijeratnom periodu otvoren proces izgrađivanja jednoga sveopćeg koncepta prava čovjeka u čijem okrilju se razriješavalo i manjinsko pitanje. Taj proces nije pravolinijski ni ravnomjeran, već se borba za političku, pravnu i socioekonomsku ravnopravnost različitih nacionalnih i kulturnih entiteta zbiva u zamršenom spletu odnosa i proturječnosti koje potresaju međunarodnu zajednicu.

Eksplzija manjina, kako neki autori nazivaju sve brojnije zahtjeve manjina za priznavanje njihove samosvjesti, koje smo i mi svjedoci, nije geografski omeđena — pojavljuje se na svim meridijanima, u različitim kulturama i pod različitim okolnostima, dokazujući još jednom da je manjinsko pitanje problem cijelokupne međunarodne zajednice i akutno pitanje suvremenih međunarodnih odnosa.

Diskusije koje su u Organizaciji Ujedinjenih naroda vođene prilikom predlaganja i usvajanja odredaba o manjinama, pomogle su da se prodube i prošire spoznaje o različitim aspektima manjinskog pitanja, da se približe stavovi zemalja sa bitno različitim civilizacijskim, ideološkim i političkim obilježjima i da se razbiju zablude i predrasude koje su opterećivale to pitanje. Nedvojbeno je dokazano da se manjinski problem ne može promatrati izvan prostora i vremena i da nema gotovih rješenja primjenjivih za sve situacije i za sva vremena.

Na kraju potrebno je naglasiti da je ova svjetska organizacija sve više svjesna činjenice da je pravno-politička ravnopravnost samo jedan uvjet ostvarenja stvarne ravnopravnosti u cjelokupnom društvenom životu. Tek sintezom i sinhronošću unutrašnjih nacionalnih i međunarodnih mjera stvorit će se realni preduvjet da manjinska prava ne ostanu samo puka riječ i želja, već da budu u funkciji zaštite i unapređenja grupa koje se od ostalih razlikuju bilo po nacionalnom, etničkom, vjerskom ili jezičnom obilježju.

¹⁹ Revidirani nacrt Deklaracije o manjinama (14g).

²⁰ Zasjedanje je održano u Zenevi, od 4. 2. do 4. 3. 1980.

LITERATURA

1. Arečaga, Eduardo Himenez de. »Međunarodna zajednica i princip samoopredjeljenja naroda«, u: *Međunarodna politika*, Beograd, XXXIII/1982, br. 767.
2. Bartoš, Milan. *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 1954, I knjiga.
3. Claude Inis L. Jr. *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, (Mass.), Harvard univ. Press. XII; 1955, 248 str. (Harvard Political Studies).
4. Devetak, S. »Razvoj sistema OZN o pravica manjšin v luči jugoslovanskega predloga Deklaracije o pravica Narodnih, etničkih, verskih in jezikovnih manjšin«, *Razprave in gradivo*, Ljubljana, 13—14, str. 20.
5. Dinstein, Yoram. »Collective Human Rights of Peoples and Minorities«, The lecture delivered in Bangalore, January 1975, *International and Comparative Law Quarterly*, London, Vol. 25, 1976. January, str. 102—120.
6. Glazer, Nathan. »Ethnicity — North, South, West«, Paper at Arden House Conference, *Commentary*, May, 1982, str. 73—78.
7. Kangai, K. M. »Zimbabve i nesvrstanost«, u: *Nesvrstanost u 80-im godinama*, Zagreb: Vjesnikova Press Agencija, 1982, str. 126—130.
8. Marković, Milan. »Ujedinjene nacije i problem zaštite manjina u okviru ljudskih prava«, *Razprave in gradivo*, Ljubljana, 1960, br. 1., str. 88—134.
9. Popov, Cedomir. *Od Versaja do Danciga*, Beograd: Nolit, 1976, 618 str.
10. Vukas, Budislav. *Etničke manjine i međunarodni odnosi*. Zagreb: Školska knjiga, 1978, str. 251.

DOKUMENTI

11. Documents of the General Assembly of the UN
 - a) Doc. E/447
 - b) Doc. 4/794
 - c) A/C 3/307/Rev. 2
 - d) Doc. A/7619 per 29 br. 7
 - e) Doc. A/7619 per 34 br. 6
12. Economic and Social Council of the UN
Commission on Human Rights Basic documents
 - a) E/CN. 4/21
 - b) E/CN. 4/95
 - c) E/CN. 4/L. 167/Rev. 1
 - d) E/CN. 4/1903/L. 5
 - e) E/CN. 4/L. 1579
 - f) E/CN. 4/1984/42
 - g) E/CN. 4/1298 Add. 1—9
 - h) E/CN. 4/1987/32
 - i) E/CN. 4/1986/WG.5/WP.1
 - j) E/CN. 4/1987/WG.5/WP.2
13. Summary Records
 - a) E/CN. 4/SR. 369, str. 8, str. 12.
 - b) E/CN. 4/SR. 368, str. 15
14. Economic and Social Council of the UN
Commission on Human Rights / Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities
 - a) E/CN. 4/Sub. 2/7 str. 3
 - b) E/CN. 4/Sub. 2/41 str. 1
 - c) E/CN. 4/Sub. 2/384/Add. 5, str. 7, str. 102
 - d) E/CN. 4/Sub. 2/263
 - e) E/CN. 4/Sub. 2/455 Rev. 1

- f) E/CN. 4/Sub. 2/1 735
- g) E/CN. 4/Sub. 2/1. 734
- 15. Yearbook of the Commission on Human Rights for 1950, New York 1952, str. 494.
- 16. Opća deklaracija o pravima čovjeka, Informacioni centar UN za Jugoslaviju i Albaniju u Beogradu — Universal Declaration of Human Rights OPI/14 — Serbo-Croat.

THE UNITED NATIONS AND THE QUESTION OF MINORITIES

SUMMARY

Starting from the statement that the development of theory and practice pertaining to the rights of man in the context of contemporary socio-economic and political processes in the world presupposes equality for all and an equal right for everybody of enjoying the fundamental rights and freedoms of man irrespective of any particular group affiliation, the author discusses the presence of the minorities question in the work of the U. N.

Introducing the reader to the manner in which the minorities question has been included in U. N. documents, she draws the conclusion that conditions have been created for a more progressive approach to the question of minorities at a global level, and that there is a realistic presupposition that an international document dedicated exclusively to minorities be adopted by the U. N. in the foreseeable future.