

Prof. dr. sc. Boris Krivokapić<sup>1</sup>  
Institut za Usporedno pravo

## JEDAN POGLED NA PROBLEM RAZLIKOVANJA "STARIH" I "NOVIH" MANJINA

UDK: 342.724

Primljeno: 15. 01. 2005.

*Izvorni znanstveni članak*

Rad se bavi zanimljivim i u praksi, ali i nauci spornim problemom razlikovanja "starih" i "novih" manjina. Autor, pre svega, podseća da još uvek nema jedinstveno prihvaćene definicije manjina, što ostavlja prostor za razna tumačenja. Kad već nema jedinstvenog stava o tome šta su manjine, ne čudi da ne može biti jedinstven ni odgovor na pitanje ko su "nove", a ko "stare" manjine.

Mada ističe da su moguće i drugačije sistematizacije i podele, pisac se osvrće na tri naročito interesantne situacije, od kojih su prve dve vezane za teritorijalne promene. Naime, često puta "nove" manjine uopšte nisu nove na teritorijama koje nastanjuju, već se radi o tome da zbog promene suvereniteta nad nekom teritorijom određena manjina, ostajući i dalje u manjinskom položaju, potpada pod vlast nove države. Odnosna manjina, dakle, ostaje u istom položaju, ali je "nova" za novog suverena. Još zanimljivija je situacija koja nastaje kada usled teritorijalnih promena jedan deo do tada većinskog stanovništva prelazi u red manjinske populacije. Tu isti ljudi, koji i dalje žive na istoj teritoriji, menjaju svoj položaj odnosno postaju ("nova") etnička manjina, samo zbog toga što je odnosna teritorija pripala drugoj državi. Ono što bi trebalo biti van sumnje, to je da je u oba navedena slučaja potrebno obezbediti odgovarajuću zaštitu "novog" manjinskog stanovništva.

Treći slučaj, svodi se na koncept razlikovanja tzv. autohtonih (starosedelačkih) i alohtonih (dospeljeničkih) manjina. U skladu sa tom podelom, u jednom broju savremenih država posebna manjinska prava priznaju se samo pripadnicima autohtonih manjina, dok se pripadnicima onih drugih (alohtonih) manjina, pod uslovom da su državljanji odnosne države, priznaju samo opšta (osnovna) ljudska prava i slobode, kao i svim drugim građanima. Radi se o vrlo osetljivom problemu i njemu je u radu posvećena naročita pažnja. Nakon što izlaže sam koncept i ilustruje ga pristupima određenih država, autor daje svoj kritički osvrt i objašnjava zašto ovaj pristup nije prihvatljiv.

O "starim" i "novim" manjinama može se govoriti sa više aspekata. U situaciji kada, kao što je poznato, nema jedinstveno prihvaćene definicije manjina,<sup>2</sup> i kada, na taj način, nisu nedvosmisleno precizirani elementi pojma manjina, svako se oseća slobodnim da sam tumači ko sve u konkretnim prilikama spada u manjine, a ko ne. Na taj način, ako nema jedinstvenog stava o tome šta su manjine, ne čudi da ne može biti jedinstven ni odgovor na pitanje ko su "nove", a ko "stare" manjine.

Razlikovanje ovih kolektiviteta može se vršiti na više načina, u zavisnosti od odabranog kriterijuma. Tako npr. ako se pođe od značaja problema i, posebno, dužine njegove regulisanosti pravom (naročito međunarodnim pravom), u red

---

<sup>1</sup> Naučni savetnik u Institutu za uporedno pravo (Beograd), profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Istočno Sarajevo (Republika Srpska).

<sup>2</sup> To, naravno, ne znači da pokušaja definisanja manjina nije bilo. Naprotiv! Bilo ih je i ima ih puno i na raznim nivoima, ali do današnjeg dana nijedan predlog nije uspeo da dobije dovoljno široku podršku. Stoga su, po svemu sudeći u pravu oni koji tvrde da manjine spadaju u red pojava koje "izmiču" definisanju.

"starih" manjina bi nesumnjivo spadale verske, etničke ili nacionalne, jezičke i sl., dok bi "nove" bile neke druge grupe koje se nalaze u manjinskom položaju, ali čiji je status tek relativno odskora predmet nekakvog pravnog regulisanja.

No, ako se zaustavimo samo na problemu etničkih manjina, koje su ne samo posebno važne (i to iz više razloga) i istorijski dugo prisutne, već u sebi najčešće obuhvataju i neke druge vrste manjina (u prvom redu jezičke, verske i sl.), lako je zapaziti da je i tu moguće izvršiti više deoba prema različitim osnovima. U daljem tekstu imaćemo u vidu upravo ove (etničke) manjine, s tim da ćemo pokušati da se osvrnemo na neke probleme koji nastaju u vezi sa njihovom daljom deobom na "nove" i "stare".

Takva deoba se ponekad javlja u praksi, ali i u određenim pravnim dokumentima. Ona je često maskirana nekim drugim nazivima, što, međutim, ne utiče na njenu suštinu. U svakom slučaju smisao ove deobe obično nije prosto uočavanje nekakve različitosti između manjina po određenim obeležjima ("novosti" ili "starosti"), već se zapravo radi o sredstvu putem kojeg se uvode određene različite pravne posledice. Drugim rečima, obično razlog za isticanje ovog razlikovanja nije puka konstatacija da postoje ovakve i onakve manjine, već je u pitanju namera da se obezbedi različito tretiranje odnosnih manjina upravo zbog ove njihove različitosti.

Mada je o "novim" i "starim" etničkim manjinama moguće govoriti i iz drugačije perspektive, čini se da su posebno zanimljive tri situacije, od kojih su prve dve vezane za teritorijalne promene. Naime, često puta "nove" manjine uopšte nisu nove na teritorijama koje nastanjuju, već se radi o tome da se zbog izvesnih okolnosti (uglavnom je reč o promeni suvereniteta nad određenom teritorijom) menja dotadašnji status tog dela stanovništva. Treći slučaj koji će ovde biti izložen je posebno zanimljiv, ali i složen, i njemu će biti posvećena veća pažnja.

## **1. Potpadanje već postojećih manjina pod vlast novog suverena**

U slučaju teritorijalnih promena, o novima manjinama može se govoriti sa pozicije države koja stiče odnosnu teritoriju i sa njom tu nastanjena lica. Sa stanovišta takve države u red "novih" manjina spadaće, pre svega, one grupe stanovništva koje su i pre bile u manjinskom položaju, ali pod suverenitetom neke druge države (ranijeg suverena).

Tako su npr. posle Prvog svetskog rata pod vlast novog suverena došle brojne manjine: Južni Sloveni u Italiji, Rumuniji, Austriji, Mađarskoj i Albaniji; albanske manjine u za Albaniju susednim zemljama; nemačka manjina u Jugoslaviji, Rumuniji, Čehoslovačkoj i nizu drugih zemalja; švedska manjina na Alandskim ostrvima; i dr. Radilo se, dakle, o tome da su usled raspada Austro-Ugarske imperije i nastanka na njenim ruševinama novih država, povlačenja Rusije iz Finske i, posebno, sa Alanda, i iz drugih sličnih razloga, određene već postojeće manjine samo promenile državu u čijem su sastavu bile, ostajući i dalje u manjinskom položaju.

Na taj način, mada objektivno nisu bile "nove" (već su postojale kao manjine), one su to, nema sumnje, bile subjektivno (za državu kojoj su pripale zajedno sa teritorijom na kojoj su nastanjene).

Iako se njihov položaj suštinski nije promenio (i dalje je, opšte uzev, ostao isti tj. "manjinski"), status ovih grupa je u praksi lako mogao i neretko jeste trpeo određene promene. Te promene se u principu mogu svoditi na poboljšanje (priznavanje od strane novog suverena do tada objektivno postojeće, a ipak osporavane manjine; jamčenje novih prava, obezbeđenje potpunije zaštite, i dr.), ali i na pogoršanje (ukidanje ili ograničavanje prava koja je odnosna manjina uživala pod ranijim suverenom).

Prema tome, pitanje zaštite ovih manjina u datom slučaju svodi se u prvom redu na nužnost da se pripadnicima takvih manjina obezbedi u najmanju ruku uživanje onog istog statusa koji su imali pod ranijim suverenom (konceptija stečenih prava). Drugim rečima, činjenica da je odnosna teritorija pripala drugoj državi ne bi smela da ima za posledicu bilo kakvo ograničavanje, smanjenje ili ukidanje do tada priznatih manjinskih prava, niti na bilo koji drugi način pogoršanje statusa ovih lica. Naprotiv, u ovim slučajevima otvara se mogućnost da se manjinska zaštita (krug zajamčenih prava, mehanizmi njihovog ostvarivanja, i dr.) unapredi.

S obzirom na to da se teritorijalne promene regulišu odgovarajućim međunarodnim sporazumima (ugovori o miru, razgraničenju, sukcesiji i dr.) u novijoj praksi se takvim sporazumima uređuje i zaštita manjina. U potvrdu tome dovoljno je pozvati se na ugovore o miru i posebne manjinske sporazume kojima je posle Prvog svetskog rata niz država preuzeo odgovarajuće obaveze u pogledu zaštite manjina na svojoj teritoriji.<sup>3</sup> Naravno ima i drugačijih primera,<sup>4</sup> ali izgleda da bi se moglo tvrditi da bi, bar u naše vreme, položaj manjina o kojima je napred reč svakako trebalo da bude uređen odgovarajućim međunarodnim ugovorom.

## 2. Nastanak novih manjina

Još zanimljivija je situacija koja nastaje kada usled teritorijalnih promena jedan deo do tada većinskog stanovništva prelazi u red manjinske populacije. Vrlo uprošćeno, tu se radi o tome da isti ljudi, koji i dalje žive na istoj teritoriji menjaju svoj položaj (postaju etnička manjina) samo zbog toga što je odnosna teritorija dospela pod drugi suverenitet (postala deo druge države).

Prema tome, ovde je reč manjinama koje su "nove" i sa objektivnog i sa subjektivnog stanovišta. Objektivno posmatrano one su nove u suštinskom smislu, jer se menja status odnosnih lica (postaje "manjinski"). Istovremeno one su nove i za državu koja je stekla jurisdikciju nad njima, bilo da je tako stekla

---

<sup>3</sup> Više o tome u: Krivokapić B.: Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN, Beograd 2004, str. 88-145.

<sup>4</sup> Uostalom, ni posle Prvog svetskog rata obaveze u pogledu zaštite manjina nisu preuzele sve države, posebno ne velike sile, pa ni u ratu pobeđena Nemačka.

potpuno novu (do tada nepoznatu) manjinu, bilo tako da je tim putem povećana brojnost neke već postojeće manjine.

Primera za to je mnogo: tako je npr. usled teritorijalnih promena koje su se dogodile posle Prvog svetskog rata dobar deo Nemaca umesto u Nemačkoj preko noći obreo u Francuskoj, Poljskoj, Dancigu, i dr.; raspad Austro-Ugarske doveo je do toga da znatan deo njenog austrijskog (nemačkog) stanovništva pripadne Italiji, Jugoslaviji, Čehoslovačkoj ili Mađarskoj, dok su, s druge strane, istovremeno stvorene nove mađarske manjine u Rumuniji, Čehoslovačkoj i Jugoslaviji. Na isti način nastale su bugarske manjine u Rumuniji, Grčkoj i Jugoslaviji.

Uostalom, u novije vreme usled raspada određenih država, u prvom redu Sovjetskog Saveza i SFR Jugoslavije, veliki broj lica je iz pozicije pripadnika nekog od priznatih većinskih naroda dospelo u položaj pripadnika etničke manjine. Primera radi, posle raspada SFR Jugoslavije u Saveznoj Republici Jugoslaviji (danas Srbija i Crna Gora) ostalo je, pored ostalog i: preko 336.000 Muslimana (danas Bošnjaci), preko 111.600 Hrvata, oko 47.200 Makedonaca i dr.<sup>5</sup> Sve su to do raspada SFRJ bili pripadnici "konstitutivnih naroda" tj. većinskog stanovništva. Slična situacija nastala je i u drugim bivšim republikama SFRJ, sada nezavisnim državama. Isto tako, poznato je da je raspad Sovjetskog Saveza imao za posledicu da u položaj nacionalne manjine dospe čak oko 25 miliona Rusa koji su ostali u drugim bivšim republikama. Tome, naravno, treba dodati i pripadnike drugih naroda nekadašnjeg SSSR-a (čije su matične zemlje bile druge republike), koji su bez svoje volje iz većinskog dospeli u manjinski položaj.

Pretvaranje većinskog stanovništva ili njegovog dela u etničku odnosno nacionalnu manjinu izaziva daleko veće probleme nego prelazak već postojećih manjina pod suverenitet neke druge države. Ovo zato što je ovaj prelazak po pravilu posledica određenih neredovnih prilika (u najgorem slučaju: sukoba), kao i zbog toga što mnogi pripadnici nekadašnjeg većinskog naroda nevoljno prihvataju svoj novi položaj. Štaviše, dešava se i da pripadnici drugih etničkih grupa (posebno novog većinskog stanovništva) koriste novonastale okolnosti za ispoljavanje različitih vidova neprijateljstva i netolerancije prema ovakvim novim manjinama (dojučerašnjim "većinama"). Po sredi je često nekakav revanšizam koji može, ali i ne mora da ima osnov i opravdanje u prethodnim događajima i odnosima.<sup>6</sup>

Zaštita ovih "novih" manjina (ranijih većina) najčešće je uređena kako relevantnim međunarodnim ugovorima (npr. bilateralnim sporazumima), tako i ustavima i drugim unutrašnjim pravnim aktima.

---

<sup>5</sup> Za podatke vidi: Nacionalne manjine u SR Jugoslaviji, izd. Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica, Beograd 2001, str. 6.

<sup>6</sup> Ako su se u prethodnom periodu pripadnici nove većine iz bilo kog razloga (pa čak i bez stvarnog osnova) osećali eksploatisanim, omalovažavanim ili na bilo koji drugi način podređenim ranijoj većini (sada novoj manjini), sva je prilika da će težiti da im "vrate milo za drago".

Suštinski gledano, ova zaštita mora obezbediti, pre svega, potpunu ravnopravnost nove manjine sa drugim (već postojećim manjinama), pa čak eventualno i izvesna dodatna prava (da bi se što bezbolnije prevazišla sva iskušenja koje prate promenu statusa odnosnog stanovništva). Kao što bi nove manjine trebalo da se što pre priviknu na novu realnost, tako isto se i od (novog) većinskog stanovništva odnosno drugih (već postojećih) manjina s pravom očekuje da pokažu potrebnu dozu razumevanja i tolerancije.

### 3. Razlikovanje autohtonih i alohtonih manjina<sup>7</sup>

Među svim mogućim, posebnu pažnju zaslužuje ona podela manjina na "stare" i "nove" koja postoji u jednom broju savremenih država, a koja nije vezana za teritorijalne promene, već je rezultat razlikovanja izvršenog prema tome koliko dugo odnosne manjine žive na teritoriji konkretne države.

Za razliku od već pomenutih slučajeva, ovde, u principu, nema promene teritorijalnog suvereniteta, već su određeni odnosi uslovljeni migracionim i sličnim procesima. S druge strane, dok se u prethodno razmatranim primerima objektivno gledajući ne menja manjinski položaj odnosnih lica (manjina ostaje manjina, ali u granicama nove države) ili dolazi do prelaska iz statusa većine u položaj manjine, ovde se zapravo vrši razlikovanje u statusu raznih kolektiviteta koji objektivno gledajući svi spadaju u red etničkih manjina. Još bliže, u ovom slučaju, i pored toga što objektivno postoje kao takve, određene manjine se subjektivno (od strane države na čijoj teritoriji žive) ne doživljavaju kao takve tj. ne priznaje im se manjinski status.

Radi se o tome da jedan broj savremenih država, uključujući i one koje slove kao istinski demokratske, kao etničke manjine na svojoj teritoriji priznaje samo tzv. "stare" (*autohtone*, tradicionalne, starosedelačke) manjine.

Kod takvog pristupa svi drugi slični kolektiviteti tretiraju se kao "nove" (*alohtone*, imigracione, doseljeničke) manjine, s tim da se u njih svrstavaju ne samo stranci (najčešće su u pitanju strani radnici migranti), već i domaći državljani koji pripadaju "novim" manjinama. S obzirom na to da danas uglavnom nije sporno da se obaveze država u pogledu zaštite manjina odnose na njihove državljane, a da nedržavljanima u principu uživaju samo onaj opseg prava koji se priznaje strancima odn. apatridima i ne mogu da očekuju posebnu manjinsku zaštitu, u daljem tekstu nećemo se baviti položajem tih lica, već ćemo razmatrajući položaj alohtonih ("novih") manjina uvek polaziti od pretpostavke da se radi o domaćim državljanima.

U skladu sa gorepomenutom podelom, u jednom broju savremenih država posebna manjinska prava priznaju se samo pripadnicima autohtonih manjina, dok se pripadnicima onih drugih (alohtonih) manjina, pod uslovom da su državljani odnosne države, priznaju samo opšta (osnovna) ljudska prava i slobode, kao i

---

<sup>7</sup> *Autohtoni* - (grč. *auto-htonos*), urođen, urođenički, starosedelački, samonikao, samobitan; *alohton* - (grč. *allos* - drugi, *chthon* - zemlja), koji je poreklom iz nekog drugog mesta ili kraja.

svim drugim građanima. Drugim rečima, države koje slede ovakav pristup pravni pojam manjine rezervišu samo za "autohtone" grupe. Kada je reč "alohtonim" manjinama, one se zapravo isključuju iz manjinske zaštite.

Za razliku od prethodnih slučajevima u kojima se status "novih" manjina po pravilu uređuje međunarodnim sporazumom, odnosno međunarodnim dokumentom i unutrašnjim propisima, ovde prednost imaju domaća politika i unutrašnji pravni poredak država.

Konkretno, razlikovanje "starih" (autohtonih) i "novih" (alohtonih) manjina obično se čini tako što se u zakonsku definiciju etničkih manjina (ako je ima) ugrađuje dodatni uslov da je reč o autohtonom stanovništvu, ili tako što se uz navođenje "liste" priznatih manjina (obično u ustavu ili relevantnom zakonu) precizira da je reč o autohtonim zajednicama, a moguće je i da se taj zahtev istakne i prećutno, tako što odnosna država manjinska prava u praksi priznaje i obezbeđuje samo onim manjinskim grupama koje smatra autohtonim.

Sa razlikovanjem "novih" i "starih" manjina susrećemo se pre svega u praksi tzv. imigracionih zemalja, posebno onih u kojima boravi veliki broj stranih radnika migranata.

Tako je npr. potpisujući Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Nemačka u svojoj Deklaraciji od 11. maja 1995. godine, predatoj u pismenoj formi Generalnom sekretaru Saveta Evrope, skrenula pažnju na to da Konvencija ne sadrži definiciju pojma "nacionalna manjina" te da su stoga ugovornice slobodne da same odrede na koje će se grupe Konvencija nakon ratifikacije odnositi. S tim u vezi, Nemačka je prezicirala da nacionalnim manjinama na svojoj teritoriji smatra Dance i Sorbe (Lužičke Srbe), koji imaju nemačko državljanstvo. Pored toga, navodi se u Deklaraciji, Konvencija će se primeniti i na članove etničkih grupa koje su tradicionalno nastanjene u Nemačkoj - Frizijce, Sinti i Rome, pod uslovom da imaju nemačko državljanstvo.<sup>8</sup> Prema tome, Nemačka je izričito otklonila od sebe primenu Okvirne konvencije na sve druge (nepomenute) manjine, sa motivacijom da one nisu autohtone.

Slične rezerve dale su i neke druge države. Njima je domašaj Konvencije (a time i pojma nacionalne manjine) ograničen na grupe koje su tradicionalno nastanjene na teritoriji tih država (npr. Austrija, Slovenija), odnosno na domaće državljanke koji "održavaju duge, čvrste i trajne veze" sa odnosnom državom (Estonija, Švajcarska).<sup>9</sup>

Razlikovanje autohtonih i alohtonih manjina izvršeno je i u zakonodavstvima niza zemalja. Kao primeri mogu se navesti Ustav *Slovenije*,<sup>10</sup> *austrijski Savezni*

---

<sup>8</sup> Council of Europe, *Human Rights information bulletin*, No. 41 (July-October 1997), January 1998, p. 42.

<sup>9</sup> List of declarations made with respect to treaty no. 157 Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Complete chronology on*: 24/10/02, =.

<sup>10</sup> Označava kao "autohtone zajednice" samo italijansku i mađarsku manjinu (čl. 64/1) i za njih rezerviše krug širokih manjinskih prava. Od ostalih manjina pomenuta je još samo romska, za koju je predviđeno (čl. 65) da će njen položaj i posebna prava biti uređeni zakonom. Druge manjine nisu pomenute (ni priznate) i pored činjenice da su prema popisu stanovništva iz 2002. godine etničke manjine činile oko 334.000 stanovnika (17% ukupnog stanovništva), dok je ukupan broj pripadnika italijanske, mađarske i romske manjine bio svega 11.747 (3,5%). Na taj način, manjinski status nije priznat Srbima (po najnovijem popisu oko 39.000 Srba), Hrvatima (oko 36.000), Bošnjacima (preko 32.000), Albancima (preko 6.100) i dr.

zakon o pravnom položaju narodnih grupa u Austriji (1976),<sup>11</sup> Zakon o pravima nacionalnih i etničkih manjina (1993) *Mađarske*, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (1993),<sup>12</sup> *SR Jugoslavije* (2002),<sup>13</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina *Hrvatske* (2002),<sup>14</sup> i dr.

Ovi akti koriste različite terminologije i razna konkretna rešenja, ali u osnovi slede istu logiku.

Mada su bilo kakva uopštavanja uvek nezahvalna, lako se može zapaziti da je bez obzira na tehniku kojom se izražava, smisao podele etničkih manjina na autohtone i alohtone uvek isti. To nije nekakva apstraktna želja za isticanjem da neke manjine duže od ostalih ostvaruju manje ili više uspešan suživot sa većinskim stanovništvom (uostalom, i zašto bi se to činilo?). Ne, smisao te podele je uvek da se jasno precizira da će se etničkim manjinama (a time i uživaocima svih manjinskih prava priznatih međunarodnim pravom i domaćim zakonodavstvom) smatrati samo određene grupe koje je kao takve priznala data država.

Ako je jasno zašto na konceptu podele manjina na autohtone i alohtone insistira zvanična politika pojedinih država (time se broj mogućih manjina svodi na samo manju grupu sa svim posledicama koje iz toga proističu), zanimljivo je da se u prilog tome izjašnjavaju i određeni teoretičari.

I pored toga, mora se primetiti da je koncept podele manjina na autohtone i alohtone radi njihovog stavljanja u nejednak položaj neprihvatljiv, i to iz više razloga.

Pre svega, taj koncept nije u skladu sa međunarodnim pravom. Svi relevantni međunarodnopravni dokumenti uvek insistiraju na jednakosti i zabrani bilo kakve diskriminacije na osnovu ličnih svojstava, među kojima posebno na osnovu etničkog porekla, jezika, vere i drugih obeležja koja se upravo uzimaju kao objektivne karakteristike po kojima se manjinske grupe razlikuju od većinskog stanovništva. Pored toga, oni dokumenti koji se neposredno tiču prava manjina dodatno insistiraju na ravnopravnosti pripadnika manjina sa ostalim stanovništvom, što svakako znači i pripadnicima drugih (autohtonih, priznatih) manjina.

---

<sup>11</sup> Definiše u čl. 1/2 "narodne grupe" kao "grupe austrijskih državljana nastanjenih i sa zavičajem (podvukao B.K.) u određenim delovima državne teritorije, čiji maternji jezik nije nemački i koje imaju sopstvenu narodnost." U praksi, Austrija smatra da utvrđene kriterijume zadovoljavaju: hrvatska, slovenačka, mađarska, češka, slovačka i romska manjina, što znači ne i Turci, Srbi, Bošnjaci, Albanci i drugi, čak i kada poseduju austrijsko državljanstvo.

<sup>12</sup> Dajući u čl. 1/2 definiciju manjina, pored ostalog, insistira na autohtonosti manjina tako što kao jedan od kriterijuma za priznanje manjinskog statusa zahteva da se radi o kolektivitetima koji na teritoriji Mađarske kontinuirano žive najmanje 100 godina. Da bi do kraja pojasnio o kojim manjinama se radi, Zakon i izričito (čl. 61/1) utvrđuje da se etničkim grupama koje žive na teritoriji Mađarske smatraju ukupno 13 poimenice navedenih manjina koje zadovoljavaju predviđene uslove, uključujući i autohtonost kako je ona formulisana Zakonom.

<sup>13</sup> Definišući u članu 2/1 šta se podrazumeva pod pojmom "nacionalna manjina" ističe, pored ostalog, zahtev da se radi o grupi koja "pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi (podvukao B.K.) sa teritorijom SR Jugoslavije"

<sup>14</sup> U čl. 5. utvrđuje da je nacionalna manjina samo ona grupa "čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni (podvukao B.K.) na teritoriji Republike Hrvatske".

Tako čl. 4/1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (1995) izričito utvrđuje: "Ugovornice se obavezuju da zajamče pripadnicima nacionalnih manjina ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini." Tome treba dodati da Okvirna konvencija uopšte ne pominje autohtone manjine, već, naprotiv, u svojim odredbama uvek govori o odgovarajućem pravu "svakog (podvukao B.K.) pripadnika nacionalne manjine".<sup>15</sup>

Ni drugi međunarodni dokumenti koji se tiču prava manjina, kao što su čl. 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966), Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (1992), najvažniji dokumenti KEBS odnosno OEBS i dr. ne uslovljavaju uživanje prava pripadnika nacionalnih ili etničkih manjina svojstvom autohtonosti. Štaviše, ako bi se htelo ići do kraja, moralo bi se priznati da i pored široko prihvaćenog mišljenja prema kojem manjinsku zaštitu uživaju samo domaći državljani, pomenuti pravni izvori čak ne svode manjine samo na domaće državljane! Drugim rečima, ako bi se osnov tražio samo u međunarodnim izvorima, moglo bi se zaključiti da nema razloga da zaštitu manjinskih prava ne traže i stranci!<sup>16</sup> U tom svetlu podela domaćih državljana na pripadnike autohtonih i alohtonih manjina čini se još apsurdnijom.

Pored toga, priznati odgovarajuća prava samo odabranim manjinama (pa makar to bile starosedelačke), a ne priznati takva prava onim kolektivitetima koji, osim uglavnom nedefinisane tradicionalnosti, ispunjavaju sve druge uslove (državljanstvo, etničke osobenosti, volja da se one očuvaju, i dr.), znači uvesti dve kategorije manjina - one koje su povlašćene (jer imaju posebna manjinska prava) i one koje su nepriznate i time ugnjetene, jer nisu samo u manjinskom položaju prema većinskom stanovništvu, već su u takvom položaju i prema priznatim (autohtonim) manjinama.

Utvrđivanje različitog pravnog položaja raznih etničkih manjina isključivo na osnovu njihove "stalnosti" (dužine prisutnosti na datom području) suprotno je samom cilju koji se želi postići manjinskom zaštitom. Naime, ne daju se prava manjinama kao neka vrsta nagrade zbog toga što dovoljno dugo žive na datoj teritoriji, već da bi se obezbedio opstanak tih kolektiviteta i zaštitilo njihovo pravo na posebnost.

---

<sup>15</sup> Jedine tri odredbe Konvencije koje bi se mogle shvatiti kao posredno priznavanje važnosti atributa autohtonosti su one iz čl. 10/2, 11/3 i 14/2 kojima se precizira da će u oblastima koje su *tradicionalno ili u znatnom broju* (podvukao B.K.) naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, države ugovornice nastojati, pod određenim uslovima, da obezbede određene oblike službene upotrebe manjinskog jezika kao i mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina imaju nastavu na maternjem jeziku ili dobijaju časove iz tog jezika. Prema tome, ovde je: 1) tradicionalnost vezana za konkretno područje, a ne bilo koju manjinu kao takvu; 2) tradicionalnost je postavljena kao alternativa, što znači da se utvrđena rešenja odnose i na oblasti koje nisu tradicionalno naseljene manjinama, ali u kojima je znatna brojnost tih kolektiviteta; 3) prava koja su vezana za ove dodatne uslove su samo ona koja se tiču službene upotrebe jezika i mogućnosti školovanja na maternjem jeziku, što je sasvim logično (time su pomenute ugovorne obaveze država opravdano ograničene na područja koja objektivno iziskuju takav tretman).

<sup>16</sup> Ovo, razume se, pod uslovom da su nastanjeni na teritoriji odnosno države.



Drugim rečima, ako manjinska zaštita, to će se valjda svi složiti, ima za cilj da obezbedi očuvanje i razvoj jezika, kulture i drugih posebnosti manjina, a time i uslove u kojima će se pripadnici manjina osećati koliko je to moguće ravnopravnim sa većinskim stanovništvom, onda je neumesno sve to uslovljavati tradicionalnošću manjina, koju, uostalom, svako najčešće utvrđuje i tumači onako kako njemu odgovara.

Čak i ako se za trenutak ostave po strani suštinski razlozi koji koncept razlikovanja autohtonih i alohtonih manjina čine neprihvatljivim, analizom savremene prakse lako se može uočiti da je odluka o razvrstavanju postojećih manjina u jednu od te dve grupe obično sasvim proizvoljna i zavisi od volje konkretne države, tačnije od raspoloženja političke strukture koja je u datom trenutku na vlasti. Ova konstatacija ostaje čak i za slučajeve kada je lista priznatih (autohtonih) manjina verifikovana od strane predstavničkog tela, pa čak i kada je takva lista uključena u ustav zemlje.<sup>17</sup>

Postoji i čitav niz drugih mogućih prigovora.

Uostalom, može li se uopšte osporiti pravo na jednak pravni tretman "novim" manjinama, ako se istovremeno od njih očekuje da budu lojalni građani i, pored ostalog, plaćaju poreze, učestvuju u političkom životu, podležu vojnoj obavezi, brane boje odnosne zemlje u sastavu sportskih reprezentacija i sl.?

Sve napred izloženo upućuje nas na zaključak da se, kada je reč o razlikovanju "starih" i "novih" manjina, zapravo radi o veoma složenom pitanju, koje od zavisnosti od toga kako je postavljeno, nudi razlilite odgovore.

Manjine koje nastaju kao posledica teritorijalnih promena su ozbiljan problem koji da bi bio prevaziđen na pravi način zahteva puno pažnje i dobre volje svih uključenih strana. Suštinski se, međutim, radi o tome da se odnosnim "novim" manjinama prizna manjinski status i odgovarajuća manjinska zaštita, a pre svega da se ni na koji način ne tretiraju gore od ostalih manjina.

Slično tome, i u slučaju razlikovanja "autohtonih" i "alohtonih" manjina, odmah pada u oči potreba da se ove poslednje ne tretiraju gore od autohtonih. Međutim, problem je znatno dublji. Razlikovanje alohtonih manjina, kako se ono čini u praksi nekih zemalja, znači ne prosto relativizovanje prava tih kolektiviteta, već i osporavanje samog postojanja takvih manjina.

To daje za pravo da se zaključi da se u ovom slučaju radi o političkom, a ne pravnom konceptu. Da je reč o pravnoj kategoriji, za priznavanje manjinskog položaja i s tim povezanih posebnih manjinskih prava, bilo bi dovoljno utvrditi da postoje osnovni objektivni u svakoj situaciji primenjivi kriterijumi, ma kako ih teško bilo definisati (državljanstvo, etnička osobenosti, volja da se ona očuva i sl.)

---

<sup>17</sup> Upravo da bi se, koliko je moguće, izbegla arbitrnost i stvari učinile što jasnijim, Mađarska je, kao što je već pomenuto, svojim Zakonom iz 1993. jasno utvrdila da će status etničkih manjina uživati samo one grupacije koje su, pored ostalog, u momentu usvajanja Zakona bile nastanjene na teritoriji Mađarska najmanje 100 godina. Međutim, pitanje je da li je, objektivno posmatrano, 100 godina dovoljan protek vremena da bi se neka manjina smatrala autohtonom. Ili je to možda preoštara zahtev? Zašto se ne bi tražilo samo 10, 20, 50... ili, recimo, 200, 500 ili 1000 godina?

i onda bi se manjinski status morao priznati svakoj grupi koja se uklapa u te okvire.

Naprotiv, uvođenjem elementa “stalnosti” odnosno tradicionalnosti manjina, otvara se prostor za široke manipulacije i selektivnu širokogrudost prema manjinama.

Posmatrano na taj način, lako se može uočiti da zemlje koje prihvataju podelu manjina na autohtone i alohtone ne teže pravičnom rešenju zasnovanom na nekakvom pravno održivom razlogu, već u suštini nastoje da zadovolje određene političke, ekonomske i slične interese.

Tako je npr. sasvim jasno da je pozicija jednog broja država koje slede ovaj koncept u velikoj meri predodređena problemom postojanja stranih radnika koji već generacijama žive u tim zemljama i u velikom broju imaju njihovo državljanstvo, a čiji bi zahtevi za obezbeđenje posebnih manjinskih prava mogli finansijski i na razne druge načine znatno opteretiti ta društva. Ova strahovanja su sasvim razumljiva, ali se ona relativno lako mogu rešiti selektivnim davanjem državljanstva. Uz to, izgleda da se zaboravlja da priznavanje postojanja određene (“nove”) manjine ne znači i obavezu da joj se obezbedi i puni korpus manjinskih prava - ostvarivanje pojedinih takvih prava (npr. na škole na svom jeziku) može biti uslovljeno brojnošću grupe i teritorijalnom koncentracijom njenih članova. Neprihvatljivo je međutim, negirati postojanje same manjine kao takve, jer to, s jedne strane, znači negiranje činjeničnog stanja i jedan vid pokušaja nasilne asimilacije, a sa druge, dovodi do toga da se manjini onemogućava ostvarivanje bilo kakvih, pa i elementarnih prava.

Uostalom, na ovom mestu verovatno nije naodmet primetiti i to da i pored toga što su se zemljama koje insistiraju na nekakvoj autohtonosti manjina (npr. Nemačka, Austrija, Slovenija i Mađarska) u najnovije vreme pridružile i neke druge države (pored ostalog, Jugoslavija odn. sada Srbija i Crna Gora i Hrvatska), nije reč o opštoj pojavi, pa ni o trendu. Naprotiv. U tom smislu dovoljno je istaći da nikakve uslove u tom smislu ne postavljaju (ne “traže” autohtonost) relevantni propisi mnogih drugih država, od kojih su neki, kao npr. odgovarajući zakoni Ukrajine, Moldove i Češke, takođe doneti sasvim nedavno.<sup>18</sup>

Imajući u vidu sve napred rečeno, verujemo da ne treba posebno dokazivati da bi sa pozivom na autohtonost manjina svaka država mogla da, pribegavajući onom tumačenju koje njoj odgovara, ne prizna (obično iz političkih razloga) postojanje određene manjine ili manjina i tako izigra smisao čitavog sistema zaštite manjina. Selektivno pružanje prava nije, međutim, u osnovi ništa bolje od uskraćivanja prava svima. Naprotiv, ono je po svemu sudeći i gore jer predstavlja diskriminaciju jednih manjina u odnosu na druge, a time i uvođenje elementa netrpeljivosti među manjinama, koje bi u osnovi trebalo da imaju isti status.

---

<sup>18</sup> Vidi čl. 3 ukrajinskog Zakona o nacionalnim manjinama (1992), čl. 1 moldavskog Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina i pravnom statusu njihovih organizacija (2001), čl. 2 češkog Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina i o izmenama nekih zakona (2001). Tekstove ovih i drugih relevantnih propisa većeg broja država vidi u: Krivokapić B.: Zaštita manjina u nacionalnim porecima država, Beograd 2004, 921 str. i tamo navedena izvore, uključujući i najzanimljivije adrese na Internetu.

Da zaključimo, podjela manjina na autohtone i one druge (alohtone) čak i kada bi se mogla objektivno sprovesti (videli smo da to uopšti nije lako), mogla bi se vršiti samo iz akademskih i sličnih razloga. Praviti razlikovanje po tom osnovu između domaćih državljana i stranaca je nepotrebno, pošto ovi drugi *a priori* uživaju drugačiji status i, bar na nivou danas postojećih odnosa, ne mogu očekivati da će im teritorijalna država pružiti ona prava koja se priznaju domaćim građanima, pa tako ni odgovarajuću manjinsku zaštitu (barem ne u punom obimu). S druge strane, smatramo da uvođenje različitog tretmana onih domaćih državljana koji pripadaju manjinama, samo na osnovu arbitrarno utvrđene "autohtonosti", nije prihvatljivo iz razloga o kojima je napred bilo dovoljno reći.

## **A VIEW ON THE PROBLEM OF DIFFERENTIATING 'OLD' AND 'NEW' MINORITIES**

### **Summary**

This paper deals with the interesting and both practically and scientifically contentious problem of differentiating between 'old' and 'new' minorities. Firstly, the author reminds us that there is still no uniformly accepted definition of minorities, which leaves room for various interpretations. Since there is no unified stance on what is a minority, there can, not surprisingly, be no answer to the question of who constitutes an 'old' or a 'new' minority.

Although emphasizing the possible or various systematizations and divisions, the author refers to three especially interesting situations, the first two of which are tied to territorial changes.

This very sensitive problem is dealt with and given particular consideration. After elaborating the actual concept and illustrating it with the approach of certain governments, the author's own critical comments and explanations as to why this approach is not acceptable are given.

Key words: minorities, new and old minorities