

Владимир Петровић, дипломирани правник*

Примљено: 23. фебруар 2013.

УДК: 342,724:341.232

327.58

Прегледни научни чланак

ПРОБЛЕМИ ДЕФИНИСАЊА (НАЦИОНАЛНИХ) МАЊИНА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

Циљ овог рада је да укаже и ујозори на значај феномена под називом „мањине“, који и у актуелном времену заокуља пажњу социолога, економиста, психолога и осталих научних кругова, како домаћих тако и научника широм Европе и света. Неопходан предуслов за утврђивање постојања мањина у некој држави, као и за уживање и заштити мањинских права представља одређивање појма мањина. Али проблеми који се могу јавити код реулисања овог појма је како терминолошке природе, тако и појма начина на који је, и ако је уопште, реулисан правни положај мањина. У раду се анализирају појмови који су слични појму националних мањина, у циљу разграничења самих категорија, али и ради лакше дефинисања мањина. На међународном плану не постоји јединствени назив за мањине. Из многобројних међународних али и билатералних докумената можемо видети да постоје различити називи за мањинске групе: неке мањине се одређују према језичком или верском критеријуму; друге се називају етничким групама; треће националним мањинама; четврте националним заједницама; пете етничке мањинске заједнице; итд.

Кључне речи: мањине, националне мањине, Савет Европе, Уједињене Нације, међународно право.

УВОД

Поштовање основних људских права и слобода, као и заштита мањина, најважнији су фактори стабилности, безбедности и демократског развоја сваке

* Студент докторских академских студија на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, стручно-технички сарадник на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу

државе. Без развијене демократске правне и политичке културе нема ни озбиљних услова за остваривање и побољшање положаја припадника (националних) мањина, без обзира на обиман број и квалитет права која су пописана и нормативно уставно гарантована. Из тог разлога сви покушаји да се међународним правилима, међудржавним споразумима и националним законодавством прошире и гарантују права (националних) мањина, остаће без дејства, ако нису осигуране пре свега владавина права, демократија и етничка сарадња између становништва једне државе.

Данас се савим сигурно може констатовати да је положај и заштита (националних) мањина изашла из сфере искључиве унутрашње надлежности држава и постала предмет, како међународноправних и политичких обавеза држава тако и надлежности међународних, најпре европских организација.¹ Заправо, овакав је развој резултат великих напора у међународној заједници да се подручје права човека, чији су интегрални део положај и права припадника мањина, изузме из искључиве унутарње надлежности држава и стави под надзор појединих међународних институција. У том погледу нема никаквих озбиљнијих отпора чланица међународне заједнице, јер је одабрани правац потпуно у складу с Повељом и циљевима Уједињених нација.²

Савремене геополитичке промене, међуетнички конфликти те повезаност мањинских и територијалних проблема значајно утичу на међудржавне односе и очување глобалног мира и безбедности.³ Иако проблеми, који се могу јавити у вези са питањем националних мањина, се везују углавном за делове Балкана и Источне Европе, области Кавказа, ти проблеми нису непознати ни у развијеним европским земљама, упркос високим стандардима поштовања људских права. У бројним европским државама већински народи и националне мањине које у њима живе, свесни сложености односа већине и мањине у етничком смислу, те опасности које могу из тога поизаћи, чинили су и чине бројне међусобне уступке

¹ J. J. Preece, *National Minorities and the European Nation-States System*

<http://www.oxfordscholarship.com.proxy.kobson.nb.rs:2048/view/10.1093/acprof:oso/9780198294375.001.0001/acprof-9780198294375-chapter-1> , приступ: 04.01. 2013.

² С. Таталовић, *Еуројски модели остваривања њрава националних мањина*, http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=42951 , приступ: 05. 01. 2013.

³ Н. Радушки, *Положај националних мањина у развијеним евројским земљама*, http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=48634 , приступ: 10. 01. 2013.

и компромисе, долазећи до одређених модела коегзистенције.⁴ Они су углавном били резултат притиска међународне заједнице, а врло ретко резултат спремности државе на уступке. Генерално, систем регулисања положаја и права националних мањина у развијеним државама поред многих добрих решења има и одређених недостатака. Пре свега, пракса показује да је реч првенствено о политичкој материји, односно да је мањинско питање у великој мери детерминисано политичком ситуацијом у којој се мањина налази и положајем те државе на међународној сцени.⁵ Нажалост, међународна, правна и политичка констелација чињеница везаних за питање мањина, још увек не обезбеђује универзалан и једнообразан приступ проблематици мањина.

Мада заштита мањина није више искључиво у унутрашњој надлежности држава већ и међународних институција, оно што представља проблем јесте чињеница да се мањинско питање често користи за политичке притиске и утицај на одређене земље, као и селективна политика према овом проблему.⁶ Показало се да су настојања да се примени западноевропски модел демократије и осигурају мањинска права у земљама у транзицији лишена историјских, привредних, политичких и културних знања о тим просторима, да нису дала жељене резултате и чак су потенцирала одређене конфликте.⁷

Доста је покушаја било да се успостави заједничка дефиниција појма “мањина“, имајући у виду вредновање различитих значења усвојених од стране неких водећи академских кругова на тему мањина.⁸ Конкретно, врсте критеријума

⁴ T. W. Simon, *Minorities In International Law*, http://www.heinonline.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/HOL/Page?handle=hein.journals/caljp10&div=28&collection=journals&set_as_cursor=20&men_tab=srchresults&terms=The|United|Nations|and|Protection|of|Minorities&type=matchall, приступ: 25. 01. 2013.

⁵ Вид. Eriksen, T. H. (1992) ”*Ethnicity and Nationalism: Definitions and Critical Reflections*”, *Bulletin of Peace Proposals*, Vol 23. No. 2, 219-224.

⁶ Вид. R. De Nova, *The International Protection of National Minorities and Human Rights*, http://www.heinonline.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/HOL/Page?handle=hein.journals/howlj11&div=28&collection=journals&set_as_cursor=6&men_tab=srchresults&terms=The|United|Nations|and|Protection|of|Minorities&type=matchall, приступ: 29. 12. 2012.

⁷ J. J. Preece, op.cit., 7.

⁸ Поред Капототијево дефиниције о којој ћемо касније говорити, неопходно је навести и мишљења двају експерата Уједињених нација. Дефиниција коју је дао Jules Deschenes националне мањине се одређују као: »Група грађана државе, која је бројчано мања и у недоминирајућем положају у тој држави и има етничке, верске или језичке карактеристике различите од карактеристика већине становништва, који су међусобно солидарни и подстакнути колективном вољом за преживљавањем, са циљем да *de facto* и *de iure* имају иста права као и већина« Jules Deschines, *Proposal Concerning a Definition of the Term "Minority"* UN Doc EICN. 4/Sub. 2/1985/SR. 13-16. Комитет за укидање расне

на којима се ове дефиниције заснивају је дискутабилна, да ли то је објективни критеријум као што су разлике у односу на расу, језик, националност или религију, или пак алтернативно; да ли су то субјективне разлике, као што су само-опредељене групе као мањина. Било које испитивање међународне заштите мањина је одмах суочено са проблемима који произилазе из недостатака универзално прихваћене дефиницији појма мањине. Очигледно је да ова контроверза доводи до неизбежних компликација питањем како може да се дискутује о мањина уколико не постоји усвојени појам (националних) мањина, а који и када постоји је често нејасан и оспораван.⁹ Циљ овог рада је да помогне у утврђивању радне верзије дефиниције појма мањина, имајући у виду различите приступе у решавању овог проблема.

1. Појам (националних) мањина

Неопходан предуслов за утврђивање постојања мањина у некој држави, као и за уживање и заштиту мањинских права представља одређивање појма мањина. Питање избора термина и начина дефинисања мањина није само академске или термилошке природе, већ у пракси може довести до различитих последица, рецимо може се сузити или проширити круг група или лица која се могу позвати на утврђену мањинску заштиту.¹⁰ Реч је о врло важном моменту јер се од утврђеног појма очекује да не само истакне мањински положај односних група, већ и да буде тако одабран да може бити применљив на различите сличне ситуације односно мањинске групе, независно од поднебља и конкретних прилика у којима живе.¹¹

Постоје различити приступи када је реч о дефинисању мањина што упућује на то да нема јединственог модела приликом одређивања појма мањина. С тим у

дискриминације (ERD) (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34), специјални извештај УН-а Asbjorn Eide налази да је мањина »свака група људи настањена у сувереној држави у којој чини мање од 50% становништва националног друштва и чији чланови деле заједничке карактеристике етничке, верске и језичке природе различите од остатка становништва.

⁹ J. J. Preece, op.cit., 2. За више о томе видети: Eriksen, T. H. (1992) "Ethnicity and Nationalism: Definitions and Critical Reflections", *Bulletin of Peace Proposals*, Vol 23. No. 2, 219-224.

¹⁰ T. W. Simon, op.cit., 507., Уп. Thornberry, P. (1991). *Minorities and Human Right Law, MRG Report*, London.

http://scholar.google.com/scholar?q=Thornberry,+P.+%281991%29.+Minorities+and+Human+Right+Law,+MRG+Report,+London.&hl=sr&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar&sa=X&ei=K6QnUfiFOoPNtAaKp4CABg&ved=0CDUQgQMwAA, приступ: 02. 02. 2013.

¹¹ Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и ујоредном праву, књига I: Заштита мањина: историјски развој, основна питања и заштитна у оквиру УН*, Београд, 2004, 192.

вези, са аспекта мањинске политике, европске државе могу се разврстати у неколико категорија категорије.¹² Неке државе једноставно не признају да на њиховој територији постоје било какве етничке мањине, чак и када је то супротно стварности, па се зато и не поставља проблем дефинисања мањина и тако не јамче тим колективитетима и њиховим припадницима никаква права (Лихтенштајн, Малта, Француска). То су државе које заступају уставни принцип јединствене нације и не признају својим грађанима никакво друго етничко порекло, осим припадања јединственој нацији.

Друге држава на разне увијене начине посредним путем припадницима мањина обезбеђују одређена права без изричитог признања постојања етничких мањина на сопственој територији. Другим речима, ради се о имплицитном признању које је често решење у грађанским државама са етнички мешовитим становништвом. Мањинама се не признаје посебан статус ни у уставу ни међународним уговорима, али се колективна права мањина штите посебним законима чиме се положај мањина регулише, а њихово постојање имплицитно признаје.¹³

Треће државе гарантују мањинама односно њиховим припадницима одређена посебна права, али без прецизирања ко све спада у такве мањине и како се утврђује припадност тим мањинама. У таквим случајевима може се радити о државама које своје етничке заједнице не деле на већинске и мањинске, те и оне стога немају категорију националних мањина, а идентитете њихових припадника штите на тај начин што једнаке грађане дели на језике којима се они служе.

Неке државе изричито наводе тј. набрајају које све мањине живе на њиховој територији и то најчешће чине неким унутрашњим правним актом. У питању је уставно регулисање положаја мањина. Држава се уставом дефинише као национална држава већинског народа, а мањинама се признаје статус националне мањине са дефинисаним корпусом права који може да обухвата или да не обухвата и право на отцепљење. Ова група држава има разрађене одредбе о правима националних мањина, посебно о заштити њиховог националног, културног, верског и језичног идентитета, уз врло различит распон појединих права.¹⁴

¹² Н. Радушки, *op.cit.*, 238.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ С. Таталовић, *op.cit.*, 82.

На крају поједине државе дају апстрактне дефиниције етничких мањина тако да сви колективитети који испуњавају услове прописане таквим дефиницијама уживају сва мањинска права и заштиту предвиђена унутрашњим правним порецима тих држава.¹⁵

У развијеним земљама начин регулисања мањинског питања, поред историјских и политичких фактора, битно је условљен и положајем те земље на светској економско-политичкој сцени, па управо због тога се не може говорити о јединственом начину регулисања правног положаја националних мањина.¹⁶ Без обзира о којим државама се ради, државе треба да створе природне услове који ће припадницима националних мањина омогућити да развију своју културу чувајући своју веру, традицију и обичаје. Припадницима националних мањина треба омогућити да користе свој језик у јавном и приватном животу, али и у комуникацији с државним властима.¹⁷ Процењује се да данас у Европи има између 90 и 100 милиона припадника националних и етничких мањина што представља око 12 % укупног европског становништва. Управо због тога мањинско питање заузима кључно место на политичкој карти Европе.¹⁸

Треба истаћи да у међународним документима (ОУН-а, ОЕБС-а и Савета Европе) постоје бројне одредбе које се односе на мањине, али не и обавезни, општеприхваћени међународни стандарди, као ни универзална правила и критеријуми према којима би били јасно регулисани правни статус и права мањина, изузев забране дискриминације и уопштено формулисаног права на очување етничко-верског идентитета.¹⁹ Неки од тих докумената правно су

¹⁵ R. L. Barsh, *The United Nations and Protection of Minorities* http://www.heinonline.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/HOL/Page?handle=hein.journals/nordic58&div=23&collection=journals&set_as_cursor=18&men_tab=srchresults&terms=The|United|Nations|and|Protection|of|Minorities&type=matchall, приступ: 23. 12. 2012.

¹⁶ Н. Радушки, *op.cit.*, 235.

¹⁷ С. Томић, *Националне мањине и еуројске инјерације*, http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=42961, приступ: 17. 01. 2013., Уп. Thornberry, P. (1991). *Minorities and Human Right Law, MRG Report*, London.

¹⁸ Н. Радушки, *op.cit.*, 235.

¹⁹ Н. Радушки, *Искуства развијених европских земаља у решавању питања националних мањина*, <http://doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2009/0038-03180901065R.pdf>, приступ 17. 12. 2012. Питање мањина најпре је било посредно регулисано у оквиру Уједињених нација, а најпознатији су документи: Повеља УН (1945), Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1976) и Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (1992). У оквиру европског система заштите мањина највећи резултати постигнути су у оквиру организације ОЕБС-а: Завршни документ из Хелсинкија (1975), Бечки документ ОЕБС (1989), Париска повеља за нову Европу (1990) и многи други, као и успостављање Високог комесара за националне

обавезујући за државе које их прихвате, док сва друга имају више политички значај јер државе нису обавезне да их на унутрашњем плану усвоје. Због тога се и различито интерпретирају и реализују у зависности од политичке ситуације и општег односа снага на међународној сцени. После дугогодишњег рада на овој проблематици не постоји јединствен став у погледу терминологије (користе се различити називи: „мањине“, „етничке мањине“, „националне мањине“, „расне и етничке групе“, „етничке, верске или језичке мањине“, „националним заједницама“, „националне или етничке, верске и језичке мањине“, „етничке мањинске заједнице“ итд.), као ни у погледу дефиниције мањина из које би се видело ко све спада у мањине, односно ко може да користи одређена права.²⁰

Израз “етничке мањине” врло се често користи у међународним документима и то углавном заједно са другим називима. Иако не треба мешати термин етничке и националне мањине, јер је појам етничка мањина далеко шири од израза национална мањина, односно национална мањина је увек етничка, али етничка мањина не мора увек бити и национална, ипак би било најисправније, бар кад је реч о заштити у међународном праву, да се користити назив “етничка мањина”, било самостално или упоредо са изразом национална мањина.²¹ Зато овај термин је сасвим прихватљив када се ради о општим питањима положаја мањина односно за опште прилике у којима се појављују мањински колективитети са посебним етничким обележјима.²² Ако у постојећим условима мањина нема правних или материјалних могућности да испољи и сачува сопствени колективни идентитет, задовољава културне потребе и сл односно да задовољи потребе које може уживати само у заједници са другима, и с обзиром да су са овим проблемом суочене заједнице са препознатљивим етничким идентитетом, овакве групе ћемо назвати етничким мањинама.²³

У досадашњој међународноправној пракси било је више покушаја да се одреди појам националне мањине. Све до краја Првога светског рата под појмом

мањине (1992). У оквиру Савета Европе најважнији документи су: Европска повеља о регионалним и мањинским језицима (1992) и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995).

²⁰ *Ibid.*, 68.

²¹ З. Радивојевић, Н. Раичевић, *Заштита мањина у међународном праву*, 49., www.goranmiletic.com/resources/OGI-Prava-manjina.pdf, приступ: 15. 04. 2012. Вид., Eriksen, T. H. (1992) "Ethnicity and Nationalism: Definitions and Critical Reflections", *Bulletin of Peace Proposals*, Vol 23. No. 2, 219-224.

²² З. Радивојевић, Н. Раичевић, *op.cit.*, 49.

²³ Б. Кривокапић, *op.cit.*, 195.

мањине подразумевале су се пре свега верске мањине, а с оснивањем Уједињених нација и развојем универзалног система заштите људских права и појам националних мањина добија на значају, те долази до покушаја дефинисања.²⁴

Националне мањине покрећу занимљива питања практичне и теоријске природе за међународне односе, јер изгледа да оне управо противрече установљеним дефиницијама неког „анархичног друштва” које се састоји се углавном од суверених држава и њихових деловања.²⁵ Међународни напори у циљу заштите националних мањина представљају интересантан предмет проучавања, јер указују на недостатке у начину на који међународни односи у теорији разумеју однос између суверене државе и осталих група унутар државе. У том смислу, националне мањинске групе су посебно спорне, јер имају одређене политички битне карактеристике које су заједничке са савременим сувереним државама - националност и историјске везе са одређеним територијама.

Израз “национална мањина” данас је у најширој употреби, па постоји чак снажна тенденција да овај термин преовлада и постане општеприхваћени назив за мањине, јер задовољава захтеве који се пред њега постављају под условом да се стално користи у ширем смислу.²⁶ У складу с тим, националне мањине нису само етничке мањине, мада су најчешће састављене од припадника етничких мањина, односно група које су, након остваривања “права на самоопредељење”, остале да живе ван државе коју је формирала њихова етничка група, на територији државе коју је формирала нека друга етничка група, па су се тако нашле у ситуацији да истовремено и припадају и не припадају двома нацијама: нацији на чијој територији живе и нацији из које воде порекло а која је своју државу формирала на некој другој територији.²⁷ У ситуацијама када мањина поставља захтеве као национална мањина, проблем се полагао из домена регулисања положаја мањине

²⁴ R. L. Barsh, op.cit., 188., J. R. Valentine *Toward a definition of national minority*, [http://www.heinonline.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/HOL/Page?handle=hein.journals/denilp32&div=25&collection=journals&set_as_cursor=3&men_tab=srchresults&terms=definition\[of\]minorities&type=matchall](http://www.heinonline.org.proxy.kobson.nb.rs:2048/HOL/Page?handle=hein.journals/denilp32&div=25&collection=journals&set_as_cursor=3&men_tab=srchresults&terms=definition[of]minorities&type=matchall), приступ: 22. 12. 2012.

²⁵ J. J. Preece, op.cit., 7. Thornberry, P. (1991). *Minorities and Human Right Law, MRG Report*, London. http://scholar.google.com/scholar?q=Thornberry,+P.+%281991%29.+Minorities+and+Human+Right+Law,+MRG+Report,+London.&hl=sr&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart&sa=X&ei=K6QnUfiFOoPNtAaKp4CABg&ved=0CDUQgQMwAA, приступ: 02. 02. 2013.

²⁶ З. Радивојевић, Н. Раичевић, op.cit., 49.

²⁷ Н. Поповић, *Мањине: историја, проблем и начини решавања*, 24. www.goranmiletic.com/resources/OGI-Prava-manjina.pdf, приступ: 17. 04. 2012.

у оквиру постојећег правног поретка, преноси у домен установљења државе/нације и међународних односа.²⁸

Иако данас међународно право одбацује теорије које покушавају да одреде постојање посебних људских раса и с обзиром да нема научног оправдања за расну категоризацију, поједине земље су ипак стале на становиште да укључивање расе и расног порекла у антидискриминационо законодавство, може да појача перцепцију да људска бића могу бити разликована по раси и због тога се у таквим законодавствима упућује, у погледу основа дискриминације, на етничко или национално порекло. Међународно право не садржи обавезујућу дефиницију расе и расног порекла. Термин “расне мањине” је доста коришћен у прошлости, у многим правним актима донетим под окриљем Уједињених нација и у послератним међународним уговорима, али се при том није мислило на расне, већ на оне мањине које се одликују својим етничким односно националним карактеристикама.²⁹ Другим речима, тај термин је коришћен као синоним за колективитете који се данас називају етничким односно националним мањинама.³⁰ Последњих деценија, међутим, он се, због своје непрецизности и нејасноће, постепено напушта и замењује другим називима. Поред тога, овај назив се сматра ненаучним, јер савремена антропологија и генетика оспоравају саму поделу људи према расама.

Када говоримо о термину “верске” и “језичке мањине” онда би заиста требало да се мисли само на оне колективитете који се од већине разликују по вери и језику, а не и неким другим моментима, јер се најчешће језичке мањине поклапају са етничким мањинама. Ако се заиста ради само о језичким мањинама, онда се у строгом смислу те речи, ради о мањинама које се од већинског становништва разликују само по језику. Када говоримо о верским мањинама мислимо на заједнице које исповедају веру различиту од оне којој припада већина. О верским мањинама данас можемо говорити, као о самосталној категорији, само у оним земљама где је једна вера проглашена за државном и где не постоји могућност слободе вероисповести, односно тамо где је црква одвојена од државе и где су верска убеђења ствар личног и слободног избора појединца.

²⁸ *Ибид.*, 42.

²⁹ R. L. Varsh, *op.cit.*, 194.

³⁰ Б. Кривокапић, *op.cit.*, 197.

2. Покушаји дефинисања појма мањина у међународном праву

На међународном плану, у оквиру различитих декларација, конвенција и докумената било је више покушаја да се мањине обухвате универзалном, општеприхваћеном дефиницијом, али још увек није донета коначна, довољно јасна и прецизна дефиниција која би укључила све мањине. Због свега тога постојећа међународна документа која регулишу мањинско питање немају идентична решења и садрже разне непрецизне формулације којима се релативизују одређене одредбе («државе би требало», »тамо где постоје мањине...« итд.), па се државе осећају слободне да саме, по својој вољи и процени, према својим приликама и интересима одређују које ће све групе сматрати мањинским колективитетима.³¹

Концепт мањина датира још са конференције поводом Версајког мира 1919. године, када је укључен у мировне споразуме са државама наследницама Аустро-Угарске, Османског царства, и Пруског Царства. Сами уговори нису нудили никакву дефиницију мањине *per se*, али су одредбе указивале на "лица која припадају расним, верским или језичким мањинама".³² Године 1928., Стални суд међународне правде (PCIJ) је одлучио да процес утврђивања да ли нека особа припада или не припада мањини је "чињенично питање а не питање воље".³³ Слично томе, правник *Mello Toscano* - бразилски представник у Друштву Народа је тврдио да мањински положај је условљен објективном повезаношћу са посебним географским регионом и њеном историјом. Он је сматрао да је мањина онај део сталног становништва државе, који, повезан историјом и традицијом на одређеном делу територије, који има сопствену културу, те не може се мешати са већинским становништвом због разлике у погледу расе, језика или вере.³⁴ Поједини теоретичари су указивали да је лојалност битан елемент у одређивању појма мањине имајући у виду да припадници мањина имају све законске обавезе у држави у којој пребивају.

³¹ J. J. Preece, *op.cit.*, 4.

³² C. Macartney, *National States and National Minorities*, London: OUP, 1934, 505.

³³ J. Laponce, *The Protection of Minorities*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1960., 4.

³⁴ J. J. Preece, *op.cit.*, 3.

Иако је акценат био стављен на објективне карактеристике мањина, предложено је више субјективно оријентисаних дефиниција у вези са појмом мањина. Најзначајнија дефиниција био је извештај из 1925. године Савета Друштва Народа који је тврдио да мањина ...није само расна група инкорпорисана у тело нације, од које већина формира другачију расну јединицу. Ту је и психолошки, социјални и историјски атрибут, који представља главну карактерну разлику.³⁵

Изаз из ове конфузије је покушао је да пронађе Стални суд међународне правде (РСИЈ), који је 1930. дао саветодавно мишљење Савету Друштва Народа, поводом емиграција грчко-бугарских заједница, да се мањина тумачи према традицији...група лица која живе у датој земљи или насеобини, који имају своју расу, религију, језик и традицију и уједињени су овим расним идентитетом, вером, језиком и традицијом и осећајем солидарности, са циљем очувања своје традиције, одржавања свог начина богослужења, обезбеђивања васпитања и подизања своје деце у складу са духом и традицијом своје расе и пружања међусобне помоћи једни другима.³⁶ Ова дефиниција је настојала да реши расправу објективних насупротив субјективних значења појма мањине, уграђујући оба елемента. Међутим, уместо нудећи компромисно позицију, Стални суд међународне правде на крају је изазвао још више забуне закључком, уз напомену да је постојање мањина "питање чињеница...не правно питање", чиме се свакако одрекао сопственог ауторитета и вратио објективном схватању мањина. Ипак истичемо да напори да се дефинише појам мањине су били у сенци покушаја Друштва народа да се бави проблемима појединих мањина у неколико земаља централне и источне Европе - проблемима који су настали директно из територијалних прерасподела насталих на Париској мировној конференцији, а не као општим проблемом.³⁷

За разлику од система успостављеног од стране Друштва Народа, Уједињене Нације су питање мањина посматрале као део универзално прихваћених људских права и на тај начин сматрале да је могуће доћи до

³⁵ League of Nations, *Official Journal*, Geneva: League of Nations, 1926, 141. Вид. Macartney, *National States*, 290–1.

³⁶ Permanent Court of International Justice, *Series B*, no. 17, 19, 21, 22, and 33 (Greco-Bulgarian Communities Case). Види P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford: Clarendon, 1991., 165.

³⁷ J. J. Preece, *op.cit.*, 4.

дефиниције појма мањина у форми која би могла имати универзалну применљивост. На међународном плану још увек нема важећег документа у коме би јасно и прецизно било речено шта се подразумева под појмом мањине. Другим речима, међународно право не познаје дефиницију мањина која би изражавала *opinion iuris* већине држава.³⁸ До сада је понуђен велики број разних дефиниција што од многобројних теоретичара, међународних организација, па до државних органа. Међу њима су посебно значајне дефиниције настале у склопу припреме одговарајућих докумената Организације Уједињених Нација и Савета Европе.

Генерални секретар УН припремио је 1950. године меморандум под називом *Дефиниција и класификација мањина*,³⁹ којим се сумирају најочигледније тешкоће у вези са коришћењем термина мањина у свом објективном смислу, као бројчано стање једне групе у оквиру популације једне државе. Појам мањина не може се у практичне сврхе једноставно дефинисати тумачећи ту реч у њеном буквалном смислу. Ако би се на тај начин дефинисале мањине, скоро све заједнице које постоје у држави би биле обухваћене појмом мањина, укључујући и породице, друштвене класе, културне групе. Таква дефиниција би била бескорисна у међународном праву. Исти Меморандум отишао је даље са тврђењем да после Првог светског рата коришћење појма „мањине“ се односило на бројчано инфериорне групе које имају извесне културне атрибуте: појам мањина се углавном односио на одређену врсту заједнице, а посебно на националне или сличне заједнице које се разликују од доминантне групе у држави.⁴⁰ Ова дефиниција указује на основне елементе националне мањине, као термина је релевантан за међународне односе.

Проблем избора правог назива би се могао успешно решити уколико би постојала једна свеобухватна и општа, а опет довољно прецизна дефиниција мањина. Међународно право не садржи правну дефиницију мањине, због тога што је међународно (европско) мањинско право нека врста меканог закона (иза кога не стоји ефективна принуда), тако и због чињенице да се мањине емпиријски увелико разликују. Да би се могло говорити о мањинама у правном смислу речи, неопходно је да група која се разликује од осталог, већинског становништва

³⁸ М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд, 2010, 567.

³⁹ United Nations, *Definition and Classification of Minorities*, меморандум поднет од стране Генералног секретара УН-а, E/CN.4/Sub.2/85, 27 Dec. 1949.

⁴⁰ J. J. Preece, *op.cit.*, 5.

државе задовољи више услова утврђених релевантним правилима међународног или унутрашњег права, те да буде призната као таква.⁴¹ Статус и положај мањина регулисан је међународним уговорима, било да се ради о мултилатералним уговорима којима се положај мањина уређује генерално, било да се ради о билатералним уговорима у којима се друга држава признаје као “заштитница” мањина.⁴² Ипак треба напоменути да се билатерални међународни уговори уопште не баве проблемом дефинисања мањина,⁴³ с обзиром да су уговори окренути уређењу ширег круга односа, тако да се од њих не може очекивати да се детаљније баве питањима везаним за статус мањина. Чак и када се упуштају у тај проблем, углавном се користе неке уопштене формулације без икаквог дефинисања мањина.

Поткомитет УН о спречавању дискриминације и заштити мањина је форум у којем је већина посла ка универзално прихваћеној дефиницији мањина спроведена током периода 1945-95. Различити предлози дефиниције укључивале су како објективне, тако и субјективне социолошке критеријуме, али имајући у виду политичке ставове као нпр. доказана лојалност. Можемо споменути дефиницију коју је Поткомитет УН за спречавање дискриминације и заштиту мањина понудила Комисији УН за права човека према којој: “термин мањина обухвата само оне недоминантне групе становништва које имају и желе да очувају стабилне етничке, верске или језичке традиције или карактеристике по којима се разликују од осталог становништва.”⁴⁴ Такве мањине треба да се састоје од

⁴¹ М. Крећа, *op.cit.*, 567., однос према мањинама опредељен је, у основи, прагматичним политичким разлозима. Неке државе са дугом правном традицијом поистовећују држављанство са националношћу, не дозвољавајући тако конституисање националних мањина (Француска, САД) као правне категорије. Стога мањине немају уређен и стабилан правни положај, тако да њихова заштита лебди у простору између индиректне заштите и оне установљене партикуларним режимима који су неретко суштински опредељени прагматичним интересима и захтевима политичке природе.

⁴² Н. Поповић, *op.cit.*, 41., Вид. Р. Thomberry, *International and European Standards on Minority Rights*,

⁴³ Чак и они уговори који се узгред баве регулисањем положаја мањина, тако и они који су у потпуности посвећени овом проблему, не нуде дефиницију мањина која би била свеобухватна и прихватљива за све земље. Сматра се да улажење у сложен проблем дефинисања мањина је непотребно, ради се најчешће о регулисању статуса само двеју или пак једне мањине, уколико једна уговорна страна нема своју мањину на територији друге уговорнице, и због тога што већина ових уговора инсистира на томе да је припадност мањини ствар слободног опредељења односних лица.

⁴⁴ J. J. Preece, *op.cit.*, 5.

довољног броја лица потребних за развој ових карактеристика. Чланови таквих мањина морају бити лојални држави чији су држављани”.

Најобухватнији покушај да се успостави концизна дефиниција мањине која би могла бити у широкој употреби предложио је италијански професор Франческо Капоторти према којем се израз мањина односи на: бројчано мању групу од остатка становништва државе, која се налази недоминантном положају, а чији чланови – држављани те државе – имају етничке, верске или језичке карактеристике другачије од осталог дела становништва и исказују макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, вере, традиције и језика.⁴⁵ У овој дефиницији, мањински статус је ограничен на држављане или грађане државе и искључује избеглице, странце и раднике мигранте. У исто време, имајући у виду да дефиниција наглашава недоминантни положај мањина, Капотортијева дефиниција не може да се примени на доминантни нумеричке мањине, као што су бели Јужноафриканци. Поред ових објективних критеријума, Капотортијева дефиниција садржи субјективни "осећај солидарности".⁴⁶ Даље, Капоторти наглашава да мањинска група мора да "показује, макар само имплицитно" жељу да се сачува своју јединствену културну баштину. Ова последња тачка указује на чињеницу да постоје две различите врсте недоминантних етнонационалних група. Са једне стране, постоје групе чији чланови траже и још увек су ускраћени на индивидуалну асимилацију у веће друштво, а самим тим захтевају антидискриминационе гаранције и једнаке грађанске слободе.⁴⁷ Са друге стране, постоје и оне групе попут националних мањинских заједница у многим централно и источно европским државама чији чланови желе да очувају њихове различите националне идентитете, а ипак често морају да се боре против нежељене политике асимилације.⁴⁸ Из свега овога утврђујемо конститутивне елементе наведене дефиниције који се могу поделити на објективне и субјективне. Елементи објективне природе су: држављанска веза;

⁴⁵ Нав. према: F. Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, No. 91. XIV, 2, Вид. United Nation Doc. E/CN.4/Sub.2/1977/384.

⁴⁶ E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 560. 1949. Године Секретаријат УН-а у свом Извештају је избегао да понуди сажету дефиницију "мањина", али је нагласио значај "осећања солидарности", на основу етничких, језичких, културних или верских разлика из "доминантне" групе у држави, и препознала значај које многе мањине воде рачуна на одржавању "свог колективног живота." "Дефиниција и класификација мањина", "Definition and Classification of Minorities," E/CN.4/Sub.2/85.

⁴⁷ J. J. Preece, op.cit., 6.

⁴⁸ Ибид.

бројност; и етничке, верске или језичке особености. Субјективни елементи појма подразумевају осећање солидарности, било експлицитно или имплицитно, и жељу за очувањем идентитета. Објективни и субјективни елементи кумулативно чине биће појма мањине у општем смислу.⁴⁹

Као што се могло очекивати, с обзиром на недостатак међународног консензуса о значењу појма мањине, ни један од споразуми УН о људским правима, а посебно Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966) и Декларација о правима лица припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (1992), није прихватио ниједну дефиницију самог појма. Члан 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима једноставно о мањинама говори као „етничким, верским, језичким мањинама“, чиме се имплицитно ослања на објективне критеријуме. Декларација о правима лица припадника националних или етничких, верских и језичких мањина користи слични израз, уз додатни објективни критеријум "национално". Аутори овог текста тражили да се једним чланом дефинише појам мањина, али споразум о садржају такве дефиниције није био на виду. Комитет УН за људска права је, међутим, од 1991. године на становишту да термини „национални“, „етнички“, „религиозни“ и „језички“ када се стављају пре „мањине“ конституишу довољно јасну дефиницију.⁵⁰

И ОЕБС и Савет Европе били су свесни да је претходна међународна искуства у Уједињеним нацијама су показала да дебате око питања дефиниција мањина се лако могу користити као тактика одуговлачења од стране оних држава које поседују значајну мањинску популацију, па су стога спремне да избегну или бар одложе међународно признање права тих националних мањина.⁵¹ Сходно томе, њихов аргумент био је да се прихвати пораз или губитак у разумевању концепта мањина како би се кренуло брже напред у формулисању одговора на различите захтеве националних мањина у циљу побољшања права и правног положаја истих.⁵² Термин „мањина“ нигде није дефинисана у документима ОЕБС-а која датирају од краја 1995. Штавише, оно мало расправа о значењу мањина указивало је да није било правог договора о овом питању међу државама

⁴⁹ М., Крећа, *op.cit.*, 568.

⁵⁰ J. J. Preece, *op.cit.*, 7.

⁵¹ J. R. Valentine, *op.cit.*, 445.

⁵² T. W. Simon, *op.cit.*, 507.

чланицама ОЕБС-а. Према *Мак ван дер Стоел-у*, који је понудио своју радну верзију дефиниције појма мањина је да су мањине препознатљиво различите од доминантне националне групе у држави. Оне обично поседују разлике у етничкој припадности, вероисповести или језику. Изнад свега, Стоел је инсистирао да мањина мора да одржи и развије свој посебни идентитет. Незванична ОЕБС-ова радна дефиниција мањина има доста тога заједничког са Капотортијевом дефиницијом, посебно у њеном укључивању и објективног и субјективног критеријума. За разлику од Капотортија, ОЕБС-ова незванична формулација није правила разлику између имиграната и концепта националних мањина. Ни Нацрт о мањинским правима Савета Европе као протокол уз Европску конвенцију о људским правима (ECHR), нити Оквирна Конвенција за заштиту националних мањина садржи дефиницију појма мањине. Савет Европе је желео да се бави сваком од тих етничких група различито од њихове ситуације, јер су тиме и њихови захтеви били различити.

У оквиру Савета Европе пажњу заслужује нацрт Европске конвенције за заштиту мањина, коју је понудила Радна група за мањине Комисије за демократизацију путем права (тзв. Венецијанска комисија), који је дефинише као групу бројчано мању од осталог становништва државе, а чији чланови, мада држављани те државе, имају етничке, верске и језичке карактеристике по којима се разликују од осталог становништва и вођени су вољом за очување своје културе, традиције, вере или језика.⁵³ Ова дефиниција изоставља захтев да се ради о групи која се налази у недоминантном положају, што представља озбиљан пропуст, с обзиром да се у наше време тај моменат сматра битним елементом мањинског положаја.

Други значајан документ је Препорука Савета Европе 1134 из 1990. године. То је уједно и једини важећи међународни акт, иако правно необавезујућег карактера, који садржи службену дефиницију, по којој националне мањине представљају издвојене и посебне групе, добро дефинисане и смештене на територији неке државе, чији су чланови држављани те државе и имају извесна верска, језичка, културна и друга обележја по којима се разликују од већине

⁵³ Preliminary Draft European Convention for the Protection of Minorities, Drawn up by the Working Group on Minorities of the European Commission for Democracy through Law, Council of Europe 1991.

становништва.⁵⁴ Препорука 1134 (1990) Парламентарне скупштине о правима мањина описује националне мањине као одвојене или засебне групе, добро дефинисане и организоване на територији једне државе, чији чланови су држављани те државе и имају одређене верске, језичке, културне или друге карактеристике које их разликују од већинског становништва.⁵⁵ Овде можемо одмах запазити да је сасвим занемарен субјективни елеменат односно воља да се односна група и њене постојеће посебности очувају. Ипак, Парламентарна скупштина Савета Европе у својој Препоруци 1201 (1993) понудила је још једну неформалну дефиницију – у сврху примене Европске конвенције о људским правима. Према члану 1., израз *национална мањина* односи се на групу особа у држави, које: а) пребивају на територију те државе и њени су држављани; б) одржавају дуготрајне, чврсте и постојане везе с том државом; ц) показују дистинктивне етничке, културне, верске или језичке карактеристике; д) довољно су репрезентативне, мада малобројније од остатка становништва државе или њене регије; е) мотивисане бригом да заједно сачувају оно што конституише њихов заједнички идентитет, укључујући њихову културу, традицију, веру и језик.⁵⁶

Европска повеља Савета Европе о регионалним или мањинским језицима (1992) користи сличан критеријум за дефинисање мањинског језика. Према члану 1., за потребе ове Повеље, мањински језици се односе на оне језике који су традиционално у употреби на одређеној територији једне државе од стране држављана те државе који чине бројчано мању групу од остатка становништва те државе; и који су различити од службеног језика те државе; она не обухвата ниједан дијалекат званичног језика државе или језике миграната.⁵⁷ Ове дефиниције, такође, имају много заједничког са Капотортијевом дефиницијом, али интересантно је напоменути да жеља групе да одржи своје различите националне идентитете или национални језик није наведен као критеријум нити у Повељи нити Препоруци 1134.

⁵⁴ Recommendation 1134 (1990) on the Rights of Minorities, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 42 Ordinary Session.

⁵⁵ Council of Europe, *Parliamentary Assembly Recommendation 1134* (1990). Вид. J. R. Valentine, *op.cit.*, 461.

⁵⁶ J. R. Valentine, *op.cit.*, 463.

⁵⁷ Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages* (1992), article 1 (a).

Закључак

На основу овог прегледа издвајамо неколико битних елемената појма мањине који су присутни у већини понуђених дефиниција. Неки од њих су објективне природе и односе се на држављанство, бројност, недоминантни положај и поседовање етничких, верских, језичких и сличних особина. Други су субјективни и своде се на психички однос припадника групе према себи, својој групи и свом положају у друштву.

Претходно наведене дефиниције али и многе друге нису успеле да остваре свој основни задатак, а то је да тачно одреде на кога се све односи мањинска заштита, пошто превелика уопштеност и недореченост у њима коришћених појмова не дозвољава њихову примену многобројне и различите ситуације из праксе. Још увек се није дошло до једне јединствене, свеобухватне дефиниције мањина, а опет и ако би се постигла сагласност око такве дефиниције, многе државе не би биле вољне да је прихвате имајући у виду сопствене приступе решавању мањинске проблематике. Истина је да би усвајањем такве дефиниције ситуација била много јаснија у смислу ко се има сматрати мањином, а тиме би државама било теже да изврдавају своје међународноправне обавезе, па би самим тим и мањинска заштита била потпунија и успешнија.

Након испитивања различитих значења појма мањина могуће је утврдити језгро дефиниције мањина, као посебна врста заједнице, посебна национална или слична заједница која се разликује од доминантне групе у држави. Језгро дефиниције је толико широко да је практично бесмислено, с обзиром да варијације то језгра дефиниције настају као резултат различитих врста критеријума - објективног, субјективног, или оба - који се користе за идентификацију и објашњење концепта националне или сличне заједнице. Појам мањина ће се односити на групу бројчано мању у односу на остатак становништва једне државе, у недоминантном положају, добро дефинисану и историјски насељену на територији те државе, чији су припадници - као држављани те државе поседују етничке, верске, језичке или културне карактеристике различите од оних у остатку становништва и показују, макар само имплицитно, осећај солидарности, усмерен ка очувању своје културе, традиције, религије или језика. Оваквом схватању мањина, следећи и оно што је предложено у Препоруци 1134

(1990) Парламентарне скупштине Савета Европе, додаје се и територијални захтев Капортотијевој оригиналној дефиницији. Ова формулација искључује имигранте, раднике мигранте, и избеглице, односно ниједна од ових групација не може потпасти под појам мањина. Поред тога, постоји и додатни разлог за искључење ових групација - имиграната, радника миграната, избеглица у односу на појам мањина, а то је они нису у стању да истичу легитимне захтеве политичке независности. У овом модификованом облику, Капортотијева дефиниција има много заједничког са обе ОЕБС-ове незваничне радне дефиниције мањина и дефиниције предложене у оквиру Савета Европе. Управо због тога сматрамо да је правилније користити термин националне мањине уместо појма мањине, јер је у складу са претходно наведеним дефиницијама и са реалношћу времена у којем живимо, али јер доприноси бољем разумевању овог проблема и спречавању конфликта који могу настати на различитим територијама. Мањине су ништа друго него етно-нације које нису успеле да обезбеде крајњи циљ етничког национализма, а то је независност и интеграција у оквирима својих нација-држава- а самим тим постоје унутар политичких граница неке друге нације државе.

Vladimir Petrovic, BA*

Difficulties in defining the (national) minorities in international law

The aim of this paper is to identify and warn of the importance of the phenomenon called "minorities," and that the actual time engages the attention of sociologists, economists, psychologists, and other scientific circles, both domestic and scientists throughout Europe and beyond. A necessary condition for determining the existence of minorities within a state, as well as for the enjoyment and protection of minority rights is a determination of the term minority. But the problems which may occur in the regulation of this issue is that the terminology of nature, and the question of the way, and if it does, regulate the legal status of minorities. This paper analyzes the concepts that are similar to the concept of national minorities, to the very group of demarcation, but also to facilitate the definition of minorities. At the international level there is a unique name for minorities. From numerous international and bilateral documents we can see that there are different names for minority groups: some minorities are defined by linguistic or religious criteria, other ethnic groups are called, and third national minorities; fourth national communities; five ethnic minority communities, and so on.

Key words: minorities, ethnic minorities, The Council of Europe, The United Nations, International law.

* Student of doctoral studies on Faculty of Law at the University of Kragujevac, technical assistant on Faculty of Law at the University of Kragujevac, Republic of Serbia