

ZAŠTITA MANJINA PUTEM BILATERALNIH MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

PROTECTION OF MINORITIES THROUGH BILATERAL AGREEMENTS

In our time of growing interest for the protection of minorities, bilateral agreements deserve special attention. Dealing with this problem, the author gives a short historical survey of bilateral agreements related to the protection of minorities, and then offers several classifications of these documents.

Special attention is paid to the latest bilateral agreements which have been concluded since 1990s. After the basic survey, the author puts them in four groups: 1) agreements on friendship, cooperation and good neighbourhood, 2) other agreements which partially deal with protection of minorities, 3) special agreements on the protection of minorities, 4) bilateral agreements concluded between states and international organizations. For each group many concrete agreements are mentioned and some of their common characteristics underlined.

The author further explains common elements of the latest bilateral agreements in this field, particularly by covering relevant issues such as: political provisions, definition of minorities, referring to international instruments, basic minority rights, other minority rights, protectional provisions, controlling mechanism.

In concluding remarks, the author notes that if understood as an opportunity to settle, adopt and more precisely determine and in other ways resolve concrete issues, bilateral agreements can be an important means for further development and adjustment to specific needs of the multilateral agreements and other relevant international documents solutions.

Keywords: minority protection, good neighbourly relations, international agreements

U naše vreme pojačanog interesovanja za zaštitu manjina, posebno mesto pripada bilateralnim sporazumima. Baveći se tim problemom, autor daje kratak istorijski osvrt na dvostrane ugovore od značaja za zaštitu manjina, a zatim nudi nekoliko mogućih podela ovih sporazuma, prema različitim kriterijumima.

Posebna pažnja posvećena je novijim bilateralnim sporazumima zaključenim od devedesetih godina XX veka. Nakon što je dat njihov osnovni pregled, oni su svrstati u četiri osnovne grupe: 1) ugovori o prijateljstvu, saradnji i dobrosusedskim odnosima, 2) ostali dvostrani ugovori koji se delimično odnose na zaštitu manjina, 3) posebni ugovori posvećeni zaštiti manjina, 4) dvostrani ugovori između država i međunarodnih organizacija. S tim u vezi, za svaku grupu dat je pregled većeg broja ugovora i ukazano je na njihove zajedničke osobenosti.

Pisac se, u nastavku bavi zajedničkim karakteristikama novijih bilateralnih sporazuma koji sadrže relativno razvijene odredbe od značaja za zaštitu manjina. Poseban osvrt dat je na sledeća pitanja: političke odredbe, definicija manjina, pozivanje na međunarodne instrumente, osnovna zajemčena prava, ostala prava, zaštitne odredbe, mehanizmi nadzora.

U okviru zaključnih razmatranja autor konstatuje da, ako se shvate kao prilika da se rasprave, prilagode, bliže urede i na drugi način reše konkretna pitanja, bilateralni sporazumi mogu biti značajno sredstvo za dopunu i preciziranje rešenja utvrđenih višestranim međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnim dokumentima. Isto tako, oni su i prilika da se usvajanjem za sve prihvatljivih rešenja smanje tenzije kako u datim društvima, tako i u odnosima između zainteresovanih država.

Ključne besede: zaštita manjina, dobrosusedski odnosi, međunarodni sporazumi

I. UVOD

U naše vreme, kada se govori o međunarodnoj zaštiti manjina, onda se u prvom redu imaju u vidu rešenja ustanovljena višestranim međunarodnim ugovorima, a donekle i odlukama međunarodnih organizacija, odnosno određenim političkim instrumentima (posebno dokumentima KEBS odnosno OEBS). Tome bi se možda moglo dodati i postojanje izvesnih običajnopравnih normi, u meri u kojoj se može postići saglasnost oko njihovog postojanja i sadržine.

Mada je, na taj način, zaštita manjina regulisana brojnim i po svojoj prirodi raznovrsnim izvorima, jasno je da posebno mesto pripada međunarodnim ugovorima. Oni mogu biti višestrani ili dvostrani.

Višestranim (multilateralnim) ugovorima nazivaju se oni sporazumi koji su zaključeni između tri ili više subjekata međunarodnog prava.¹ Zavisno od toga da li teže da obuhvate sve države sveta ili samo zemlje koje pripadaju određenom regionu, oni se dalje dele na univerzalne i regionalne. U svakom slučaju, njihov značaj je u tome što su odraz istovetnih pogleda jednog, a ponekad i velikog broja članica međunarodne zajednice (regiona), pa se zbog toga nude kao dokazi o postojanju određenih međunarodnih standarda. Kada je reč o materiji zaštite manjina, u red takvih sporazuma spadaju npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i drugi relevantni univerzalni ugovori (koji se, istina, samo delimično odnose na ovu materiju), odnosno Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995), Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (1992) i drugi relevantni regionalni instrumenti.

Kao što imaju niz očiglednih prednosti, pored ostalog i to da se njihova rešenja primenjuju (ili bi bar trebalo da se primenjuju) u većem broju država, što znači i na veliki broj konkretnih situacija, višestrani ugovori, upravo zbog toga što vezuju više država, pate i od određenih slabosti. Oni su, po pravilu, nedovoljno precizni tj. sadrže prilično apstraktne norme koje bi trebalo da budu primenjive u vrlo različitim situacijama. U traganju za takvim formulacijama, posebno zbog raznovrsnih otpora dela ugovornica, najčešće se dolazi do rešenja koja su ne samo kompromisna, već i praćena određenim ogradama kojima države nastoje da relativizuju domašaj preuzetih obaveza. Najzad, ovi sporazumi su neretko

* * *

¹ Pod subjektima međunarodnog prava imaju se u vidu jedinice koje mogu biti nosioci međunarodnopravnih prava i obaveza i koje mogu neposredno stupati u pravne odnose koji su predmet međunarodnog prava. Mada se u naše vreme izvesni elementi međunarodnopravnog subjektiviteta nalaze kod raznih kolektiviteta (naroda; ustanika koji su priznati kao ratujuća strana; i dr.), pa čak i pojedinaca, jedini nesporni subjekti međunarodnog prava još uvek su samo države i međunarodne organizacije.

opterećeni raznim rezervama ugovornih stranaka, što znatno smanjuje domašaj njihovih odredbi.²

U tom svetlu poseban značaj dobijaju dvostrani (bilateralni) međunarodni ugovori,³ tj. oni koji su zaključeni između samo dva subjekta međunarodnog prava (u prvom redu između dve države).⁴

Iako su, s jedne strane, njihova rešenja ograničenog domašaja (uređuju samo međusobne odnose ugovornih strana), oni mogu biti, i u praksi obično jesu, vrlo važni izvori u materiji zaštite prava manjina. Štaviše, u poređenju sa multilateralnim sporazumima, bilateralni ugovori imaju i veći broj prednosti, od kojih će ovde biti pomenute samo neke:

- pošto bilateralni ugovori regulišu jasno definisane odnose između samo dve ugovorne strane, to omogućava koncentrisanje na konkretna sporna pitanja od suštinskog značaja za ugovornice. Činjenica da bilateralni ugovori ne teže da formulišu nekakva univerzalno važeća apstraktna pravila, već, naprotiv, imaju za cilj da nađu rešenja za postojeće situacije lokalnog karaktera, ima za posledicu da oni često sadrže preciznije odredbe nego višestranu sporazumi koji uređuju istu ili sličnu materiju. Tako se npr. dvostrani ugovori neretko upuštaju u određivanje konkretnih manjina koje su predmet zaštite (to se najčešće vrši prostim navođenjem tj. poimeničnim nabrojanjem, a ponekad i putem nekakve apstraktne definicije), bliže uređuju konkretna prava pripadnika manjina u domenu obrazovanja, upotrebe jezika, i sl.; preciziraju uslove

* * *

² Najkraće rečeno, rezerve su formalne jednostrane izjave kojima se jedna ugovornica ograduje od izvesnih odredbi ugovora, bilo tako što isključuje njihovu primenu na sebe, bilo tako što tim odredbama daje određeni smisao (određeno tumačenje). Premda tolerisanje rezervi u određenoj meri dovodi ugovorne strane u neravnopravan položaj, ono, s druge strane, omogućava da se u članstvo višestranu međunarodnu ugovora pridobije što veći broj država odnosno međunarodnu organizacija. Rezerve proizvode pravno dejstvo samo ako ih druge ugovorne strane izričito ili prećutno prihvate.

³ Mada imaju samo dve strane, dvostrani ugovori mogu vezivati veći broj država. Naime, postoje bilateralni sporazumi kod kojih se na jednoj strani nalazi samo jedna zemlja (obično ona koja preuzima određenu obavezu), a na drugoj strani grupa zemalja, koje se, međutim, zbog istovetnog interesa i jedinstvenog nastupa posmatraju kao jedinstvena ugovorna strana. Tako se npr. bilateralnim ugovorima mogu smatrati sporazumi o zaštiti manjina koji su zaključeni nakon Prvog svetskog rata između pojedinih zemalja i velikih sila. Isto se može reći i za Memorandum o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva i SAD, s jedne, i Jugoslavije, s druge strane (1954), kao i niz drugih ugovora.

⁴ U principu dvostrani međunarodni ugovori mogu se zaključivati na sledećim relacijama: država-država, država-međunarodna organizacija i međunarodna organizacija-međunarodna organizacija. Jasno je, međutim, da u materiji zaštite manjina daleko najveći značaj imaju bilateralni sporazumi zaključeni između država (jer na njihovim teritorijama žive manjine, jer su to njihovi državljani, jer su date države po pravilu matične zemlje odnosnih manjina, i dr.). Mada ne treba olako odbacivati mogućnost da i drugi dvostrani ugovori mogu da odigraju važnu ulogu (npr. ugovori kojima se između države i neke međunarodne organizacije ugovaraju mere međunarodnog nadzora položaja manjina, ili nekog oblika pomoći manjinama; ili ugovori između dve međunarodne organizacije o usklađivanju napora usmerenih na poboljšanje položaja manjina), oni su ipak, opšte uzev, od drugostepenog interesa.

i načine pomoči koju matična država može da pruža svojoj manjini na teritoriji druge ugovornice; i dr.;

- zbog svoje prirode bilateralni ugovori su prilagodivi konkretnim okolnostima. Iz tih razloga i njihov predmet može se odnositi na razna pitanja - regulisanje statusa odnosnih manjina (što se može učiniti daleko podrobnije nego u slučaju višestranih ugovora), uređenje položaja manjina na samo pojedinim delovima teritorija država ugovornica, regulisanje samo nekih pitanja od posebnog značaja za konkretne manjine (npr. samo preciziranje pitanja koja se odnose na posebno obrazovanje za manjine), i dr.;

Pošto su ugovorne strane slobodne da uredi svoje međusobne odnose onako kako to same žele, one mogu odstupiti od načela uzajamnosti (reciprociteta) ugovorenih prava i obaveza. To je posebno bilo primetno u prošlosti kada su jače države tim putem obezbeđivale za sebe pravo intervencije u korist određenih (mahom verskih) manjina u drugoj državi ugovornici.⁵ I u naše vreme moguće je da se odstupi od opšteg pravila reciprociteta, pod uslovom da do toga dođe na osnovu slobodno izražene saglasnosti volja. Tako se npr. ugovorne strane mogu složiti da jedna od njih organizuje školovanje za pripadnike etničke manjine druge strane (one koja je matična država date manjine), a da ova to finansijski, kadrovski i na druge načine pomaže, ali bez uzvratne obaveze da kod sebe organizuje školstvo za pripadnike nacionalne manjine prve ugovornice. Uostalom, dve države mogu zaključiti i ugovor kojim se reguliše opšti položaj određene manjine na teritoriji samo jedne od njih, što će, po pravilu, biti slučaj kada u jednoj od njih postoji manjina kojoj je ona druga država matična zemlja, ali pri tome u toj drugoj državi nema manjine kojoj bi prva država bila matična zemlja;

- s obzirom na to da postoje samo dve ugovorne strane, put za nastanak bilateralnih ugovora je znatno kraći i lakši. To je i logično kada se ima u vidu da se pregovori vode između samo dve strane, pri čemu su najčešće sporna samo određena pitanja. Kada se za njih pronade zadovoljavajuće rešenje, relativno lako je utvrditi i sam tekst ugovora. Za razliku od toga, u procesu nastanka višestranih međunarodnih sporazuma učestvuje znatno više aktera, što sve zahteva više vremena i utiče i na samo rešenje koje je rezultat prilagođavanja stavovima većeg ili čak velikog broja ugovornica;
- dvostrani ugovori u principu daleko lakše postaju operativni (stupaju na snagu). Dok savremeni višestrani sporazumi po pravilu predviđaju određene uslove za svoje stupanje na snagu (obično protek izvesnog vremena

* * *

⁵ Primer za to su brojni ugovori koje su pojedine evropske zemlje, u prvom redu Francuska, Austrija i Rusija svojevremeno sklapale sa Otomanskom imperijom, obezbeđujući sebi pravo intervencije u korist hrišćana u Turskoj.

nakon što ih ratifikuje određeni broj država potpisnica, što samim tim znači i da ovo prikupljanje ratifikacija može da potraje i po nekoliko godina),⁶ ovde je dovoljno da svoj pristanak na obavezivanje izraze samo dve ugovorne strane, jer ih toliko i ima. Razume se, i kod dvostranih ugovora postoji mogućnost da iz raznih razloga ugovor ne bude ratifikovan u parlamentu jedne ili čak obeju strana ugovornica;

- domašaj višestranih ugovora se u znatnoj meri ograničava ili menja putem rezervi koje mogu da stavljaju ugovorne strane. Samim tim nastaje više složenih pitanja kao što su: da li su određene rezerve dopuštene ili ne i zašto; kakvi su ugovorni odnosi između dve konkretne države; koji je precizan opseg obaveza koje je na sebe preuzela određena država; i dr. Najzad, sama činjenica da su neke države stavile rezerve (koje mogu biti različite),⁷ a druge ne, znači određenu neravnopravnost ugovornih strana, ali i to da domašaj ugovornih odredbi nije svugde isti, što, primenjeno na pitanja od značaja za položaj manjina, znači da se ni zajamčena zaštita neće u svim ugovornicama ostvarivati u punom obimu (bilo da ne obuhvata sve manjine, bilo da ne obuhvata u punom obimu sva predviđena prava). Kod dvostranih ugovora takve opasnosti nema;
- mada bi teorijski takva mogućnost mogla da postoji i kod višestranih međunarodnih ugovora, ili bar nekih među njima, jedna od prednosti dvostranih sporazuma je i to što oni bez većih teškoća (jedini uslov je takva spremnost ugovornih strana) omogućavaju neposredno učešće predstavnika odnosnih etničkih manjina u procesu zaključenja i nadzora nad izvršenjem ugovora. Ovo se obezbeđuje putem predstavljenosti odnosnih manjina u državnim delegacijama tokom pregovora o zaključenju ugovora odnosno ugovornim predviđanjem i stvarnim obezbeđenjem njihove predstavljenosti u mešovitoj međuvladinoj komisiji ili drugom nadzornom telu;
- dvostrani ugovori u načelu omogućavaju znatno agilnije (ne obavezno i efikasnije) praćenje izvršenja ugovornih odredbi. To se po pravilu vrši putem raznih mešovitih odbora, komisija i sl. Dok kontrolni mehanizmi višestranih sporazuma obično podrazumevaju znatan utrošak vremena (za razmatranje periodičnih izveštaja država, predstavki pojedinaca i dr.) u slučaju bilateral-

* * *

⁶ Tako je npr. članom 28/1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (1995) utvrđeno da ona stupa na snagu prvog dana u mesecu po isteku roka od tri meseca od dana kada dvanaest država članica Saveta Evrope izrazi saglasnost da se obavezuje Konvencijom.

⁷ Tako su npr. države koje su podnele rezerve na Okvirnu konvenciju za zaštitu manjina učinile to iz vrlo različitih razloga: da bi istakle svoj stav da na njihovoj teritoriji nema nacionalnih manjina, dale svoju definiciju nacionalne manjine, precizirale na koga će se Konvencija odnositi, i dr. Vidi: List of declarations made with respect to treaty no. 157 Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Complete chronology on:* 24/10/02, <http://conventions.coe.int/treaty/EN/DeclareList.asp?NT=157&CM=&DF=>

nih ugovora postoji mogućnost relativno brzog reagovanja kod druge strane. Ovo se vrši bilo diplomatskim putem, bilo u radu mešovityh komisija, koje se osim na redovne sastanke (obično jednom godišnje, mada su mogućy i češći sastanci) mogu sazvaty i po potrebi. Istiny za volju, ovaj mehanizam ima i ozbiljne mane (nema elemenata nepristrasnosti, ni mogućnosti donošenja obavezujućeg rešenja osim uz izričitu saglasnost obeju ugovornih strana), ali se ne može sporiti da služi kao dobra dopuna nadzornim mehanizmima uvedenim višestranim međunarodnim ugovorima;

- dvostrani ugovor imaju i neke druge prednosti. Činjenica da se zaključuju između samo dve ugovornice otvara prostor za to da se u njih, kada za to postoji spremnost, ugrade i rešenja koja u izvesnom smislu idu ispred onoga što bi se, uz sve ograde, moglo nazvaty savremenim standardima u materiji zaštite manjina. Na taj način, ovi sporazumi ponekad daju doprinos u smislu priznavanja, pa i promocije nekih, uslovno rečeno, novih ili nedovoljno široko priznatih prava manjina, kao što su npr. razni oblici jamčenja izvesnih kolektivnih prava odnosno nekog oblika samouprave, priznavanje prava službene upotrebe jezika manjina, i dr.

Oni imaju i svoju političku ulogu utoliko što regulisanjem izvora napetosti doprinose ne samo poboljšanju položaja manjina, već i skladnim odnosima između odnosnih država. Njima se može precizirati uloga matične države u zaštiti svoje manjine (a to znači i granice njenog mešanja), može se utvrditi okvir teritorijalne i druge autonomije određene teritorije nastanjene manjinama, uz jamčenje teritorijalnog integriteta date države, i dr. Kao dobri primeri iz prakse često se navode Alandski sporazum (1921) između Finske i Švedske o statusu Alandskih ostrva i austrijsko-italijanski sporazum o položaju nemačke manjine u oblasti Alto Adide odnosno Južni Tirol (1946), kojima su na uspešan način prevaziđene tenzije između zainteresovanih država, uz zadovoljenje osnovnih interesa svih strana, kako manjina, tako i država ugovornica.

Najzad, mada se to u prvi mah može ispustiti iz vida, posebno valja istaći da dvostrani ugovori omogućavaju veću elastičnost u pogledu izbora jezika na kojem su sačinjeni. Često su to jezici ugovornica,⁸ ponekad jezici ugovornih strana i neki strani jezik (tada se obično utvrđuje da u slučaju razlike u tumačenju prednost ima tekst na stranom jeziku),⁹ a dešava se da se ugovor sačini i samo na stranom jeziku (najčešće engleskom)¹⁰

* * *

⁸ Vidi npr. čl. 17 slovenačko-mađarske konvencije o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992).

⁹ Čl. 16/2 jugoslovensko-rumunskog sporazuma o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002, još nije stupio na snagu).

¹⁰ Čl. 9/2 Ugovora između Hrvatske i Italije o pravima manjina (1996).

Istovremeno, mogu se identifikovati i određene slabosti ovih ugovora:

- oni su po pravilu relativno skriveni od očiju svetske javnosti. Dok višestranu sporazumi već zbog broja svojih učesnika i time širokog domašaja, privlače pažnju svetskog javnog mnjenja, bilateralni sporazumi se ponekad "provlače" relativno neopaženi, posebno onda kada se zaključuju između država u kojima manjinsko pitanje nije posebno izraženo. Ipak, u novije vreme, bilo je i dvostranih sporazuma koji su dobili vrlo širok publicitet, na šta su, razume se uticali u prvom redu politički činioци;
- pošto se bave konkretnim pitanjima i odnosima, dvostrani ugovori često zadiru u osetljive teme, što može stvoriti utisak da jedna od ugovornih strana nastoji da se meša u unutrašnje stvari druge ugovornice. Ovaj utisak će posebno biti izražen kada se ugovor zaključuje između zemalja od kojih je jedna znatno "jači" partner (veća i bogatija država, sa značajnijom ulogom u međunarodnoj zajednici), a naročito onda kada postoji disproporcija u brojnosti odnositnih manjina tj. kada "jača" država ima svoju manjinu u drugoj ugovornici, ali ne i obratno ili kada je manjina jedne od država ugovornica znatno malobrojnija;
- dvostrani ugovori često predviđaju i određene mere pomoći matične države svojoj manjini u drugoj državi ugovornici. Ta pomoć može biti finansijska, ali i druga (upućivanjem knjiga na maternjem jeziku manjine, slanjem nastavnička, obezbeđenjem stipendija i dr.). Izvesni aspekti ove pomoći, koja, dakle, ide od strane države, mogu stvoriti podozrenje kod većinskog stanovništva u pogledu stvarnih ciljeva takve pomoći. Ovo posebno kada su odnosi između dveju država od ranije opterećeni lošim nasleđem (raniji međusobni ratovi, sporovi oko teritorija i sl.), a naročito kada postoje i neki drugi negativni faktori (npr. ako je životni standard u zemlji u kojoj živi manjina nizak, a finansijska pomoć koja stiže iz matične države relativno velika, svi su izgledi da većinsko stanovništvo neće na to gledati sa odobravanjem). Pomenuti i slični problemi moraju se rešavati od samog početka i to na bazi pune otvorenosti i saradnje država ugovornica;
- jedna od slabih strana dvostranih ugovora je i činjenica da su oni po pravilu okrenuti zaštiti onih manjina kojima su države ugovornice matične države. Drugim rečima, zaključenjem dvostranog sporazuma kojim se u nekoj zemlji priznaju posebna prava izvesnoj manjini (ili izvesnim manjinama), lako može nastati situacija u kojoj ta manjina (manjine) stiče (stiču) veća prava od drugih manjina i to samo zbog toga što matične države tih ostalih manjina nisu sa zemljom u kojoj manjine žive zaključile odgovarajući sporazum, ili su tim sporazumom utvrđena manje povoljna rešenja. U svemu tome posebno loš ostaje položaj onih manjina koje nemaju svoju matičnu državu, kao što su

Romi, Vlasi, Kurdi, Gagauzi, Cincari i dr. Obezbeđenje povoljnijeg statusa samo pojedinim manjinama ne samo da stvara izvesnu diskriminaciju među njima, već vrlo lako može stvoriti tenzije između raznih manjinskih grupa u datoj državi;

- za razliku od višestranih međunarodnih sporazuma koji predviđaju određene relativno efikasne mehanizme kontrole i to od strane nepristranih međunarodnih tela, kod dvostranih ugovora o svemu odlučuje mešovita komisija ili neki slični organ koji zapravo reprezentuje samo obe ugovorne strane. U takvoj situaciji sam ugovor ne nudi dovoljno efikasne instrumente za svoje ostvarenje, pošto je sve u krajnjoj liniji u rukama samih ugovornica. Pošto se s pravom može očekivati da će svaka od njih istrajavati na zaštiti svojih interesa, bilateralni ugovori i njima utvrđeni nadzorni instrumenti ne mogu zameniti višestranu mehanizme koji, pored ostalog, imaju značajnu dozu nezavisnosti i nepristrasnosti. Najzad, ne samo da ne omogućuju u dovoljnoj meri nadzor nad svojim sprovedenem, bilateralni ugovori ne predviđaju ni efikasne sankcije protiv strane koja krši ugovor;

- svemu izloženom ponekad se dodaju i drugi prigovori, među kojima naročito to da bilateralni ugovori sami po sebi ne mogu suštinski popraviti položaj manjina (za to je potrebno da i unutrašnje zakonodavstvo date države bude na odgovarajućem nivou, a posebno da postoji duh tolerancije i rešenost da se pravna rešenja dosledno ostvaruju u praksi).

II. BILATERALNI SPORAZUMI I MANJINE

1. ISTORIJSKI OSVRT

Bilateralni ugovori kao sredstvo regulisanja položaja manjina nisu tekovina savremenog doba. Oni su poznati od davnina, premda su se tokom istorije znatno razlikovali.

U pojedinim periodima istorije oni su bili sredstvo za mešanje jačih država u poslove slabijih, radi stvarne ili navodne zaštite verskih manjina. To je posebno bilo karakteristično u mnogim ugovorima koji su u podeljenoj Evropi nastojali da obezbede prava katolika ili protestanata, odnosno u sporazumima evropskih sila sa zemljama Istoka, kojima su ove prve obezbeđivale za sebe pravo intervencije radi zaštite hrišćana. U svakom slučaju, bez obzira na to da li su klauzule o zaštiti manjina bile uključene u ugovore o miru (vrlo čest slučaj) ili neke druge sporazume, iako se formalno radilo o izrazima saglasnosti volja ugovornica, u praksi je suštinski reč bila o nametanju volje jačeg partnera.

Praksa da se zaključuju bilateralni ugovori kojima se uređuje položaj manjina naročito je uzela maha posle Prvog svetskog rata. Pre svega, svi ugovori koji su zaključeni između Glavnih savezničkih i udruženih sila i pojedinih država, bili su u suštini dvostrani sporazumi. Mada se u ulozi potpisnica pojavljivao veći broj država, ovi ugovori su u imali samo dve jasno izdiferencirane ugovorne strane. Isto bi se moglo reći i za ugovore o miru, zaključene sa poraženim silama, koji su takođe imali odgovarajuće klauzule o zaštiti manjina.

U periodu između dva svetska rata zaključen je, međutim, i niz drugih dvostranih ugovora od značaja za zaštitu manjina, kao što su npr. Rapalski ugovor o razgraničenju između Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca i Italije (1920), Alandski sporazum između Finske i Švedske (1921), poljsko-nemačka Konvencija o Gornjoj Šleziji (1922), Konvencija između Jugoslavije i Rumunije o uređenju manjinskih škola u Banatu (1933), i dr.

Ova praksa nastavljena je i posle Drugog svetskog rata, kada su, pored ostalog, zaključeni austrijsko-italijanski sporazum o položaju nemačke manjine u oblasti Alto Adide tj. Južni Tirool (1946), pakistansko-indijski sporazum o zaštiti manjina (1950), Specijalni statut o manjinama uz Memorandum o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD, s jedne, i Jugoslavije, s druge strane (1954), nemačko-danski sporazum (1955), sporazum između Kine i Malajske federacije (1955), ugovor između Ujedinjenog Kraljevstva i Singapura (1957), i dr.

Praksa zaključivanja dvostranih ugovora kojima se teži da se utvrde osnove položaja manjina uzela je maha naročito od početka devedesetih godina XX veka i bila je uslovljena novom političkom situacijom izazvanom završetkom hladnog rata, ujedinjenjem i jačanjem Nemačke, padom dotadašnjih režima u centralnoj i istočnoj Evropi i jačanjem evroatlantskih integracionih procesa. Glavni zagovornici takve prakse bile su Nemačka i Mađarska, koje su sa nizom država zaključile dvostrane ugovore o dobrosusedstvu i saradnji u koje su ugrađene i odgovarajuće odredbe o zaštiti manjina. Ovaj put su sledile i mnoge druge države s tim da su se neke među njima opredelile da zaključe posebne sporazume posvećene zaštiti manjina.

2. VRSTE

Među bilateralnim sporazumima koji se odnose na položaj manjina postoje velike razlike. Osim dva osnovna zajednička elementa (1. samo dve ugovorne strane, 2. predmet je zaštita manjina) oni se najčešće međusobno znatno razlikuju po svojim rešenjima i drugim karakteristikama. To istovremeno omogućava da se izvrši više podela ovih ugovora.

1) S obzirom na opšti pristup

Može se приметити да у погледу načina на који приступају том problemu постоји општа разлика између уговора који се односе на разне аспекте решавања мањинског питања и уговора који се баве заштитом мањина у užем смислу.

У прву групу би, на пример, спадали уговори о размени становништва. Они су се јављали кроз историју, па и у не тако далеку прошлост, и сматрани су за један од načина трајног (по некима и humanог) решавања мањинског питања. Основна идеја била је да се читав problem најбоље превазилази враћањем мањинског становништва у матичну државу. Обично су закључивани после ратова, када су заиста могли представљати средство за заштиту мањинског становништва од реваншизма околине (у случају када се рат водио између матичне државе мањина и државе у којој живе). Ипак, они су најчешће значили теške трауме у животима појединца и породица. Мada теоријски могући и данас, то су ипак документи који су били карактеристични за одређене ситуације у прошлости.

Ако су закључени као резултат слободно изражене воље уговорних страна и предвиђају само могућност, дакле право а не обавезу мањинског становништва да се исели у матичну државу (тј. остављају припадника мањина слободу да сами одлуче о томе), овим споразумима се у принципу не би могло приговорити. Наравно, друго је питање да ли у сваком конкретном случају стварно постоје наведени елементи, или се нпр. врши присилно преселjenje становништва из једне земље у другу под maskом ostvarivanja njihovог navодно dobrovoljnог izbora.

У историји је забележено више примера како уговора који су омогућавали dobrovoljну razmenu становништва, тако и оних који су предвиђали обавезну razmenu становништва. Svима njима је zajedничко да је pokušano да се једном политичком мером (preseljenjem становништва) фактички реши problem мањина.

Ови споразуми могу бити или у целости посвећени problemu razmene становништва, или могу садржати само одговарајуће одредбе (неколико чланова) о томе. Познате primere представљају Конвенција између Grчке и Bugарске о recipročnoј emigraciji (1919); Конвенција између Grчке и Tурске о razmeni grčkog и turskog становништва (1923); Sporazum о razmeni bugарskog и rumunskog становништва (1940), споразуми о razmeni становништва које је закључила Poljska са једним broјem zemalja, укључујући Sovјetski Savez (1945) и Jugoslaviju (1946); uговор између Mađarske и Čehoslovačke (1946); и др.

У другу групу спадају сви уговори који регулишу права мањина и механизме njihove zaštite. То су, дакле, споразуми који се не баве svekolikим питањима vezanim за postojanje мањина, već су у целости или delimično посвећени samom problemu zaštite мањина. Prema томе, они приhvataју postojeće stanje и теже да pravно urede положај, што значи права и обавезе мањина и uговорних страна и одговарајућа са tim povezana питања (nadзорне механизме и сл.).

I oni mogu u celosti biti posvećeni zaštiti manjina odnosno mogu doticati to pitanje u samo nekoliko članova.

Bliže gledano, pitanje zaštite manjina javlja se u mnogim ugovorima koji se suštinski bave drugim problemima, kao što su prestanak rata (ugovori o miru) i drugih neredovnih prilika (ugovori o normalizaciji odnosa), regulisanje međusobnih odnosa (ugovori o dobrosusedstvu, saradnji, razgraničenju i sl.), itd. Tu se pitanje zaštite manjina javlja obično u okviru samo jednog ili dva člana, kao sastavni deo uređenja šireg kruga odnosa. Treba, međutim, imati u vidu da su u praksi poznati i ugovori koji se zaštitom manjina bave u svega par članova, ali su ti članovi izuzetno iscrpni i čak ponekad sadržajnije i od nekih sporazuma koji kao jedini predmet imaju regulisanje položaja manjina.¹¹

Drugu podvrstu ugovora koji su posvećeni zaštiti manjina predstavljaju oni koji su u celini posvećeni tom pitanju.

2) Prema tome ko je korisnik manjinske zaštite

Ugovori koji obezbeđuju zaštitu manjina razlikuju se međusobno i prema tome kako je određen krug korisnika te zaštite.

Mada, opšte uzev, mogu sadržati i apstraktnu definiciju manjina, to je prilično redak slučaj. S obzirom na to da se radi o konkretnim odnosima, takva definicija obično nije potrebna, već se korisnici manjinske zaštite određuju na druge načine (najčešće poimeničnim navođenjem grupa o kojima je reč).

Dvostrani međunarodni sporazumi mogu odnosnu zaštitu obezbediti za pripadnike svih manjina u državama ugovornicama (redi slučaj) ili je rezervisati samo za pripadnike određenih manjina, najčešće samo onih kojima su države ugovornice matične države (daleko češći slučaj).

Teorijski je moguće da se dvostrani ugovor tiče samo zaštite neke treće manjine (posebno one koja nema matičnu državu, kao što su npr. Romi), ali je to u praksi praktično nepoznato. S druge strane, bilo je primera da se manjinska zaštita (neosnovano) širi i na druge kategorije lica, pa da se prava koja su priznata određenoj manjini priznaju i stranim državljanima istog etničkog porekla. Tako je na osnovu sporazuma zaključenih između dva svetska rata između Jugoslavije i Italije manjinska zaštita proširena i na italijanske državljane (dakle, strance) u Dalmaciji i jugoslovenske državljane u Rijeci (ali ne i drugim delovima Italije).

* * *

¹¹ Vidi npr. čl. 15 mađarsko-slovačkog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995) i čl. 14-15. mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996).

Najzad, moguće je da se bilateralnim ugovorom jamče prava neke treće manjine tj. one kojoj nijedna ugovornica nije matična država. Takva praksa bila je karakteristična za prošlost kada su velike sile u zemljama Istoka preuzimale ulogu zaštitnika hrišćana (a time i etničkih manjina). Jedan od mnogih primera te vrste je Kučuk-kajnadžijski mir (1774) kojim je Rusija stekla pravo zaštite hrišćana na Balkanu. Ugovora u korist trećih manjina bilo je i kasnije, za šta dobar primer predstavlja poseban sporazum između Ujedinjenog Kraljevstva i Singapura (1957) kojim je obezbeđena zaštita Malajaca u Singapuru.

U naše vreme ovaj put je posebno zanimljiv onda kada se želi obezbediti zaštita manjina koje nemaju svoju matičnu državu (Romi, Kurdi i dr.). Ipak, takvih sporazuma je, ako ih i ima, veoma malo.

3) Prema predmetu regulisanja

Bilateralni ugovori o zaštiti manjina mogu se, načelno, odnositi na opšti položaj relevantnih manjina tj. na razne, a idealno i sve važnije elemente njihovog opstanka i normalnog života.

Ponekad, međutim, oni se fokusiraju na samo određena posebna pitanja kao što je npr. materija školstva (npr. srpsko-rumunska konvencija o uređenju manjinskih škola, 1933), teritorijalne samouprave (finsko-švedski Alandski sporazum, 1921) i dr.

4) Prema teritorijalnom domašaju

Opšte uzev, ugovori o zaštiti manjina mogu se odnositi na čitavu teritoriju ugovornih strana, što je prilično čest slučaj.

Njihov domašaj, međutim, može biti ograničen na samo tačno utvrdene delove svake od ugovornica ili čak na samo određeni deo teritorije samo jedne ugovorne strane. Primeri sporazuma ove vrste su Alandski sporazum (1921), poljsko-nemačka Konvencija o Gornjoj Šleziji (1922), Konvencija između Jugoslavije i Rumunije o uređenju manjinskih osnovnih škola u Banatu (1933), austrijsko-italijanski sporazum o položaju nemačke manjine u Alto Adide tj. Južnom Tirolu (1946), Specijalni statut o manjinama dat kao prilog II Memorandumu o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD i Jugoslavije (1954), i dr.

Po sebi se razume da vezivanje primene ugovora za određeno konkretno područje omogućava uvažavanje specifičnosti svake posebne situacije. S druge strane, time se rešava samo jedan krug pitanja, pošto najčešće pripadnici

odnosnih manjina žive i u drugim područjima država ugovornica, ponekad čak i u većem broju.

5) Ostale moguće podele

Bilateralni ugovori od značaja za zaštitu manjina mogu se podeliti i prema nekim drugim osnovama. Tako se među njima može vršiti razlikovanje prema tome da li se ili ne pozivaju na neke međunarodne standarde i instrumente, da li predviđaju mehanizme nadzora, da li su zaključeni uz učešće međunarodne zajednice, s obzirom na rok na koji su zaključeni, i dr.

III. NOVIJI BILATERALNI SPORAZUMI OD ZNAČAJA ZA ZAŠTITU MANJINA

1. NOVIJI BILATERALNI SPORAZUMI

Ovde će ukratko biti razmatrani samo neki od najnovijih dvostranih sporazuma, zaključenih početkom ili sredinom devedesetih godina prošlog veka. Političke promene u istočnoj i centralnoj Evropi, raspad Varšavskog pakta, prestanak hladnog rata i drugi sa tim povezani činioci uticali su na to da se u Evropi toga vremena javi atmosfera boljeg međusobnog poverenja, razumevanja i spremnosti na saradnju između država, posebno susednih.

U takvim prilikama prvo je Nemačka počela da sklapa ugovore o prijateljstvu, dobrosusedstvu i saradnji odnosno o partnerstvu sa nizom država, posebno onima u kojima živi nemačka manjina. U tu grupu spadaju na primer, Ugovor o dobrosusedskim odnosima, partnersvu i saradnji između SR Nemačke i Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika (1990), Ugovor između SR Nemačke i Republike Poljske o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991), Ugovor između SR Nemačke i Republike Mađarske o prijateljskoj saradnji i partnerstvu u Evropi (1992), Ugovor između SR Nemačke i Federativne Republike Češke i Slovačke o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1992) i dr.

Ovu inicijativu je odmah prihvatila i Mađarska, koja je osim sa Nemačkom (1992), ugovore o prijateljstvu i saradnji zaključila i sa nizom drugim zemalja. Poznati primeri su: Ugovor između Republike Mađarske i Republike Hrvatske o prijateljskim odnosima i saradnji (1992), Ugovor o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji između Slovačke i Mađarske (1995), i, posebno, Ugovor između Republike Mađarske i Rumunije o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996). Međutim, Mađarska praktično od samog početka ove inicijative zaključuje i posebne ugovore koji problem zaštite manjina ne dotiču samo uzgred, već su u celosti posvećeni toj materiji: Tako su nastali: Deklaracija o principima saradnje između Republike Mađarske i Ukrajinske Sovjetske Socijalističke Republike u

jamčenju prava nacionalnih manjina (1991), Deklaracija o načelima saradnje između Republike Mađarske i Ruske Federacije u pogledu garantovanja prava nacionalnih manjina (1992), Konvencija o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Republici Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Republici Sloveniji (1992), Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj (1995) i dr.

Otrprike u isto vreme odgovarajuće ugovore međusobno počinju da zaključuju i druge zemlje: Bugarska, Moldova, Ukrajina, Rumunija, Albanija, Slovačka, Hrvatska, Slovenija, Makedonija, Italija i dr. Broj takvih sporazuma se stalno uvećava, s tim da se može primetiti da, s jedne strane, oni obuhvataju sve veći broj novih država (tj. počinju da ih zaključuju neke zemlje koje to ranije nisu činile), a sa druge, da je sve više onih ugovora koji se neposredno (u celosti) odnose na zaštitu manjina.

Značajan podstrek za zaključenje dvostranih ugovora o zaštiti manjina davale su i daju evropske organizacije, u prvom redu Savet Evrope, OEBS i Evropska unija.

Tako je Evropska unija naročito početkom devedesetih godina XX veka promovisala politiku zaključivanja bilateralnih ugovora kao trajnog sredstva za sprečavanje napetosti i postizanje stabilnih dobrosusedskih odnosa i saradnje u Evropi. Konkretno, 1993. godine Evropski savet je pokrenuo *Pakt za stabilnost*¹² (poznat i kao Baladurov plan),¹³ koji je zamišljen kao zajednička akcija za unapređenje susedskih odnosa, regulisanje pitanja granica i rešavanje problema nacionalnih manjina.¹⁴ Prvobitno je ovaj plan bio koncentrisan na nekoliko zemalja centralne i istočne Evrope, radi olakšavanja njihovog približavanja Evropskoj uniji.

Značaj Pakta za materiju zaštite manjina, posebno u vezi sa zaključenjem relevantnih bilateralnih ugovora nije dovoljno jasan – iako se radilo o specifičnom političkom dokumentu, bez pravno obavezujuće snage, koji uz to nije imao nikakav efekat na određene odnose (posebno baltičkih država i Rusije), tako isto nema sumnje da je Pakt doprineo zaključenju mađarsko-slovačkog (1995) i mađarsko-rumunskog (1996) ugovora.¹⁵

Evropska unija je 1999. godine pokrenula još jednu inicijativu sličnog naziva, ali drugačijeg domašaja. Reč je o *Paktu za stabilnost u jugoistočnoj Evropi*.

* * *

¹² Ne treba ga mešati sa Paktom za stabilnost u jugoistočnoj Evropi.

¹³ Po E. Balladuru, francuskom premijeru, koji ga je predložio.

¹⁴ Više o tome: Benoit-Rhomer F.: *The Minority Question in Europe*, Council of Europe Publishing 1996, pp. 30-36 and pp. 81-90.

Osnovna ideja Pakta, koji je među učesnicima obuhvatio veliki broj država i međunarodnih organizacija,¹⁶ bila je da se radi postizanja stabilnosti u čitavom regionu pruži pomoć zemljama jugoistočne Evrope u njihovim naporima za učvršćenje mira, demokratije, poštovanja ljudskih prava i ekonomskog napretka. U okviru toga posebno mesto dato je problemu zaštite manjina, pri čemu je putem posebnih projekata dužna pažnja posvećena proučavanju postojećih i ohrabrivanju zaključenja novih dvostranih sporazuma.¹⁷

Proces zaključenja i doslednog ostvarivanja bilateralnih ugovora u ovoj materiji ohrabruju i pomažu i drugi međunarodni faktori. Posebno mesto među njima pripada Savetu Evrope i Organizaciji za bezbednost i saradnju u Evropi.

Ovi sporazumi ponekad kao neposredan predmet imaju prava manjina, što se onda obično odmah vidi iz njihovog naziva. Mnogi od njih se, međutim, odnose na šire polje saradnje, pa se u skladu s tim, nazivaju ugovorima o dobrosusedstvu, saradnji, prijateljstvu i sl., a problem položaja odnosnih manjina regulišu u svega nekoliko ili čak u samo jednom članu.

Zanimljivu karakteristiku većine ovih sporazuma predstavlja činjenica da su ih mahom zaključile zemlje centralne i istočne Evrope (pre svih bivše socijalističke zemlje), a u znatno manjem broju neke druge zainteresovane zemlje (npr. Nemačka), ali opet sa nekom od bivših socijalističkih zemalja. Već sama ta činjenica ukazuje kako na probleme u zaštiti manjina koji su se javili raspadom istočnog bloka i, posebno, cepanjem nekih ranijih (SSSR, Čehoslovačka, SFR Jugoslavija) i nastankom novih država, ali i na to da je međunarodna zajednica na razne načine doprinela zaključenju ovih sporazuma (pored ostalog, i određenim uslovljavanjima). U svakom slučaju, jasno je da su ti sporazumi odraz nemirnog vremena i političkog trenutka u kome su nastali.

Mada je svaki bilateralni sporazum odraz saglasnosti volja dveju ugovornih strana u rešavanju konkretnih problema i stoga predstavlja dokument za sebe, može se primetiti da su neke zemlje (u prvom redu Nemačka i Mađarska) uspele

* * *

¹⁵ Kinga G.: *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?*, *ECMI Working Paper #4*, May 1999, http://www.ecmi.de/doc/download/working_paper_4.pdf, pp. 4-5; Lentschner E., Medda R.: *Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*, *Draft report prepared by the European Academy of Bolzen/Bolzano for the 8th Meeting of Government Offices for National Minorities*, Strasbourg, 21-22 May 2001, www.coe.int/./2_2_Stability_Pact_activities/PDF_Bolzano%20Draft%20report%20bilateral%20agreements.asp-31k

¹⁶ Bliže gledajući lista učesnika Pakta (njih preko 40) obuhvata OEBS, države članice Evropske unije, Evropsku komisiju i Evropsku investicionu banku, Savet Evrope, države jugoistočne Evrope, druge države, Ujedinjene nacije uključujući Visokog komesara UN za izbeglice (UNHCR), NATO i Zapadnoevropsku uniju, međunarodne finansijske organizacije i ostale učesnike.

¹⁷ Više o tome na Internet adresi: <http://www.stabilitypact.org>. Takođe vidi: Jacobsen H.D.: *The Stability Pact for South East Europe – Did it Work?*, <http://www/isodarco.it/html/andalo02-jacobsen.html>.

da, uslovno govoreći, nametnu neku vrstu šablona, tako da se pojedina rešenja i stilizacije uz neznatne modifikacije provlače kroz više njihovih sporazuma sa raznim državama. Smatra se da je u tom smislu ulogu modela i uzora za brojne kasnije ugovore naročito odigrao Ugovor između SR Nemačke i Poljske o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji od 17.6.1991. godine.

Ne može se, međutim, reći da su time formulisani nekakvi međunarodni standardi, jer se tu ipak radi samo o dvostranim međunarodnim sporazumima, koji su, manje ili više, primereni konkretnim prilikama i potrebama, tako da se u drugim međudržavnim sporazumima koji se bave istim problemima skoro uvek mogu naći i bitno drugačija rešenja. Ipak, o nekakvim standardima na lokalnom, sub-regionalnom, ili čak regionalnom nivou moglo bi se govoriti u meri u kojoj se ustanovi da se izvesna rešenja javljaju i iznova potvrđuju u većem broju raznih ugovora, posebno kada se istovremeno ne može utvrditi postojanje suprotnih ili bitno drugačijih rešenja.

2. VRSTE

Može se reći da je u naše vreme napušteno rešavanje manjinskog pitanja putem preseljenja (razmene) stanovništva i na slične načine. Stoga kada se danas govori o bilateralnim ugovorima koji se tiču položaja manjina, imaju se u vidu skoro isključivo takvi međunarodni instrumenti kojima se uređuju posebna prava i zaštita tih kolektiviteta i njihovih pripadnika. Razlike između ovih sporazuma tiču se, pre svega, toga da li se ovim pitanjima bavi samo jedan broj odredbi ugovora ili je tome posvećen ugovor u celini, kao i kruga zajamčenih prava, mehanizama nadzora i sl.

Opšte uzev, svi savremeni bilateralni ugovori od značaja za zaštitu manjina mogli bi se uslovno podeliti u četiri grupe: 1) ugovori o prijateljstvu, saradnji i dobrosusedskim odnosima, 2) ostali dvostrani ugovori koji se delimično ili posredno tiču zaštite manjina, 3) posebni ugovori posvećeni zaštiti manjina, 4) dvostrani ugovori između država i međunarodnih organizacija.

1) Ugovori o prijateljstvu, saradnji i dobrosusedskim odnosima

U red ovih sporazuma spadaju: Ugovor između SR Nemačke i Sovjetskog Saveza o dobrosusedskim odnosima, partnerstvu i saradnji (1990), Ugovor između SR Nemačke i Poljske o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991), Ugovor između SR Nemačke i Mađarske o prijateljskoj saradnji i partnerstvu u Evropi (1992), Ugovor između SR Nemačke i Češke i Slovačke o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1992), Sporazum o prijateljskim odnosima i saradnji između Bugarske i Moldove (1992), Ugovor o dobrosused-

skim odnosima, prijateljstvu i saradnji između Ukrajine i Moldove (1992), Ugovor o prijateljstvu, saradnji i dobrosusedstvu između Rumunije i Bugarske (1992), Ugovor između Mađarske i Hrvatske o prijateljskim odnosima i saradnji (1992), Ugovor između Slovačke i Rumunije o prijateljskim odnosima (1993), Ugovor između vlade Hrvatske i vlade Rumunije o saradnji u oblasti obrazovanja, kulture i nauke (1993), Sporazum između vlade Hrvatske i vlade Slovenije o saradnji u oblasti kulture i prosvete (1994), Ugovor o uzajamnom razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu između Rumunije i Albanije (1994), Ugovor o prijateljstvu i saradnji između Rumunije i Hrvatske (1994), Ugovor o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji između Slovačke i Mađarske (1995), Ugovor između Mađarske i Rumunije o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996), Ugovor o prijateljstvu, dobrosusedstvu i saradnji između SR Jugoslavije i Rumunije (1996), Sporazum o regulisanju odnosa i unapređenju saradnje SR Jugoslavije i Makedonije (1996), Nemačko-češka deklaracija o međusobnim odnosima i njihovom budućem razvoju (1997), Grčko-turski sporazum o kulturnoj saradnji (2000), i dr.

Osnovna karakteristika ovih sporazuma je da oni uređuju čitav niz drugih pitanja od zajedničkog interesa, kao što su dobrosusedski odnosi i saradnja, ili bliže gledajući, razgraničenje, kontrola granica, korišćenje voda, ekonomska pitanja, i sl. U skladu s tim, zaštititi manjina se posvećuje svega nekoliko članova (obično samo jedan ili dva). I pored toga, ovi članovi umeju da budu veoma obimni i da, shodno tome, prilično sveobuhvatno uređuju osnovne elemente položaja manjina.

2) Ostali dvostrani ugovori koji se delimično ili posredno tiču zaštite manjina

Odredbe od značaja za položaj manjina mogu se ponekad naći i u raznim drugim dokumentima, posebno onima kojima se uređuju nekakve neredovne situacije.

Dobar primer predstavlja Sporazum o normalizaciji odnosa između SR Jugoslavije i Hrvatske (1996), kojim je, kao što mu i naziv kaže, izvršena normalizacija odnosa dveju ugovornih strana. Osim što su potvrdile da će, u skladu sa međunarodnim pravom, poštovati suverenitet, teritorijalni integritet i nezavisnost druge ugovornice i uzdržati se od pretnje ili upotrebe sile, dve strane su se posebno obavezale da će izvršiti uređenje svojih granica i razgraničenje samo međusobnim ugovorom, da će ubrzati proces rešavanja pitanja nestalih lica, da će obezbediti uslove za slobodan i bezbedan povratak izbeglica, i dr. Istovremeno je u okviru posebnog člana (čl. 8) precizirano da će Hrvatima u SR Jugoslaviji i Srbima i Crnogorcima u Hrvatskoj biti garantovana sva prava koja im pripadaju na osnovu međunarodnog prava.

Medu ugovorima iz ove grupe posebno su zanimljivi Memorandum o saglasnosti između vlade Mađarske i vlade Rumunije o Zakonu o Mađarima koji žive u susjednim zemljama i pitanjima vezanim za bilateralnu saradnju (2001) odnosno kasniji (nakon izmena mađarskog tzv. Statusnog zakona) Sporazum između vlade Rumunije i vlade Mađarske o primeni u Rumuniji izmenjenog Zakona o Mađarima u susjednim zemljama (2003). Formalno gledajući, ovi ugovori neposredno regulišu primenu stranog propisa (jednostranog akta) na teritoriji druge ugovornice. Suštinski, oni utvrđuju pitanja od izuzetnog značaja za položaj mađarske manjine u Rumuniji.¹⁸

3) Posebni ugovori posvećeni zaštiti manjina

Sve je veći broj sporazuma koji su, nezavisno od svog naziva, u celosti okrenuti zaštiti manjina. Takvi su na primer: Deklaracija o principima saradnje između Republike Mađarske i Ukrajinske SSR u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991) i Protokol uz nju (1991), Deklaracija o načelima saradnje između Republike Mađarske i Ruske Federacije u pogledu garantovanja prava nacionalnih manjina (1992), Konvencija o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992), Sporazum između Hrvatske i Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Hrvatskoj i hrvatske manjine u Mađarskoj (1995), Ugovor između Hrvatske i Italije o pravima manjina (1996), Sporazum između vlade SR Jugoslavije i vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002, još nije stupio na snagu), Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Mađarskoj (potpisan 2003), i dr.

Kao što se lako može zapaziti, navedeni ugovori najčešće imaju različite osnovne (deklaracija, ugovor, sporazum) i bliže nazive (o pravima manjina, o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, o obezbeđivanju posebnih prava određenim manjinama, o zaštiti prava konkretnih manjina, i sl.). Po sebi se razume da se od slučaja do slučaja razlikuju i pristup i konkretna rešenja. Ipak, zajedničko za sve njih je da predstavljaju dvostrane međunarodne sporazume, zaključene između zainteresovanih država u cilju regulisanja položaja određenih manjina.

* * *

¹⁸ Mađarska je 2001. godine usvojila Zakon o Mađarima koji žive u susjednim zemljama, koji je još i pre nego što je izglasan u mađarskom parlamentu pobudio interesovanje ne samo susjednih država, već i šire stručne, naučne, političke i druge međunarodne javnosti. Ovaj propis, koji je široko poznat kao Statusni zakon uslovio je, pored ostalog, zaključenje dva dvostrana ugovora sa Rumunijom kao jednom od neposredno zainteresovanih zemalja.

Imajući u vidu da su ovi sporazumi u celosti posvećeni tom problemu, od njih se s pravom može očekivati (mada to u praksi ne mora uvek biti tako), da materiju zaštite manjina uređuju znatno preciznije i potpunije od onih ugovora koji se tim pitanjem bave samo uzgred, u sklopu regulisanja nekih širih odnosa (saradnje, dobrosusedstva i sl.). S druge strane, imajući u vidu da navedeni ugovori govore samo o pravima manjina, saradnji ugovornica u oblasti zaštite manjina, i sl., to sugeriše da oni nastoje da položaj manjina urede na opšti, načelan način i to na čitavoj teritoriji ugovornih strana.

Ovo treba istaći zbog činjenice da se bilateralni sporazumi mogu ticati samo neke određene oblasti od značaja za zaštitu manjina (npr. obrazovanje, upotreba jezika, prekogranični kontakti i sl.), kao što mogu ograničiti svoje dejstvo na samo određeni deo državne teritorije (npr. poznati sporazumi o Alandskim ostrvima, Južnom Tirolu, manjinskim školama za srpsku odnosno rumunsku manjinu u Banatu, i dr.).

Logika ukazuje da bi idealno rešenje bilo da, u okvirima utvrđenim opštim međunarodnim pravom, položaj manjina bude uređen bilateralnim sporazumima kojima se na opšti način reguliše ta materija, a da se zatim posebnim dvostranim sporazumima preciziraju i upotpune određena rešenja u posebnim oblastima.

4. Dvostrani ugovori između država i međunarodnih organizacija

Mada iz razumljivih razloga imaju u praksi manji značaj nego dvostrani ugovori između zainteresovanih država, i bilateralni sporazumi zaključeni između neke države i relevantne međunarodne organizacije takođe mogu biti veoma zanimljivi.

Reč je o posebnom problemu koji zaslužuje odgovarajuću pažnju. Ovde je, međutim, dovoljno primetiti da primer takvog ugovora predstavlja Memorandum o saglasnosti između Evropske zajednice i Rumunije (2002) o rumunskom učešću u Akcionom programu zajednice za borbu protiv diskriminacije (2001-2006).

Odmah treba istaći da on spada u spada u dvostrane ugovore pošto u suštini ima samo dve ugovorne strane: Rumuniju s jedne i Evropsku zajednicu sa druge. Sporazum je zaključen između Evropske komisije (u ime Evropske zajednice) i vlade Rumunije i, u skladu sa sopstvenom odredbom iz čl. 5/4, stupio je na snagu danom potpisivanja.

Njime je utvrđeno da će Rumunija učestvovati u Akcionom programu Zajednice za borbu protiv diskriminacije (2001-2006) i istovremeno su precizirani uslovi i rokovi tog učešća. Posebno je utvrđeno da će Rumunija učestvovati u

konkretnim aktivnostima Zajednice i podnositi odgovarajuće izveštaje, a naročito su regulisana pitanja koja se tiču finansijskog učešća. Sastavni deo Memoranduma predstavljaju Aneks I: Pravila finansijskog doprinosa Rumunije Akcionom programu zajednice za borbu protiv diskriminacije (2001-2006) i Aneks II: Aktivnosti koje pokriva finansijski doprinos Rumunije Akcionom programu Zajednice za borbu protiv diskriminacije (2001-2006).

U red bilateralnih sporazuma iz ove grupe spadaju i drugi bilatealni ugovori između država i međunarodnih organizacija, kao što su ugovori o pridruživanju, o raznim oblicima pomoći i sl. Sve ovo, razume se, pod pretpostavkom da ugovor sadrži odredbe koje se tiču zaštite manjina.

3. OSNOVNE ZAJEDNIČKE KARAKTERISTIKE

Među onim bilateralnim ugovorima koji su zaključeni u novije vreme, a sadrže relativno razvijene odredbe, mogu se zapaziti određene zajedničke karakteristike. One, razume se, nisu nužno svojstvene svakom takvom sporazumu, ali se javljaju u ovom ili onom obliku kod većeg broja njih. Uz sve rizike koje nosi ovakvo uopštavanje, vredi ukazati na neke posebno zanimljive momente. Pri tome, razume se, stalno valja imati na umu da se konkretna rešenja razlikuju od ugovora do ugovora.

1) *Političke klauzule*

U zavisnosti od predmeta regulisanja, svog obima i opšteg pristupa, relevantni ugovori sadrže ili ne sadrže određene odredbe koje bismo, u nedostatku boljeg zajedničkog imenitelja, mogli nazvati političkim klauzulama.

U onim ugovorima koji sadrže takve odredbe, one su obično ugrađene u preambulu (ako je ima) ili su izložene na samom početku.

Preambulu ove vrste po pravilu imaju ugovori koji su u celosti posvećeni zaštiti manjina, kao što su Deklaracija o principima saradnje između Mađarske i Ukrajinske SSR u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991), Deklaracija o načelima saradnje između Mađarske i Ruske Federacije u pogledu garantovanja prava nacionalnih manjina (1992), Konvencija o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992), Sporazum između Hrvatske i Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Hrvatskoj i hrvatske manjine u Mađarskoj (1995), Ugovor između Hrvatske i Italije o pravima manjina (1996), Sporazum između Jugoslavije i Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002, još nije stupio na snagu), i dr.

Primer sporazuma koji ove odredbe ima u samom tekstu (nekom od članova) je Ugovor između Nemačke i Mađarske o prijateljskoj saradnji i partnerstvu u Evropi (1992), koji u članovima 1 i 2 sadrži neku vrstu zajedničke političke deklaracije ugovornih strana, uključujući i potenciranje njihove težnje za izgradnju jedinstvene Evrope u kojoj će se poštovati ljudska prava i ustavne slobode, uključujući i prava manjina. Slične odredbe nalazimo i u članovima 1-2 Ugovora između Mađarske i Hrvatske o prijateljskim odnosima i saradnji (1992), čl. 15/1 Ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji između Slovačke i Mađarske (1995), i dr.

2) Definicija manjina

Bilateralni ugovori po pravilu ne sadrže definicije manjina na koje se odnose.

Najčešće oni samo imenuju manjine koje su predmet njihove zaštite.¹⁹ Ponekad se, međutim, samo pominju "nacionalne manjine" bez bližeg ukazivanja o kojim manjinama se zapravo radi.²⁰ Međutim, i tu se u suštini mahom misli na tačno utvrđene manjine kojima su ugovornice matične države.²¹ Prisutno je shvatanje da bi, s obzirom na zajamčeno pravo na slobodno deklarisanje etničke pripadnosti, ovakvo određivanje trebalo da bude dovoljno da se u praksi odnosna prava obezbede svim relevantnim licima i grupama.

I pored toga, imajući u vidu da se u ovom slučaju sve svodi na subjektivni element (lični izbor) u stvarnom životu mogu se javiti izvesni problemi. Šta sa licem koje tvrdi da pripada određenoj manjini (i kao takvo zahteva određena posebna prava, npr. izvesnu materijalnu ili drugu potporu), a koje ne zna jezik te manjine, ne pripada veri koja je karakteristična za taj kolektivitet, a sporno je i njegovo poreklo u smislu pripadnosti manjini. Da li je njegova izjava o pripadnosti manjini dovoljna, a ako nije, na osnovu kojih kriterijuma se ima ceniti etnički identitet tog lica, ko je ovlašćen da to čini, u kojim prilikama, itd.

* * *

¹⁹ To čine npr. čl. 14 bugarsko-moldovskog sporazuma o prijateljskim odnosima i saradnji (1992), čl. 20 slovačko-rumunskog ugovora o prijateljskim odnosima (1993), čl. 4 hrvatsko-rumunskog ugovora o saradnji u oblasti obrazovanja, kulture i nauke (1993), čl. 15 rumunsko-albanskog ugovora o uzajamnom razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1994), čl. 17 rumunsko-hrvatskog ugovora o prijateljstvu i saradnji (1994), čl. 20 jugoslovensko-rumunskog ugovora o prijateljstvu, dobrosusedstvu i saradnji (1996), čl. 8 jugoslovensko-hrvatskog sporazuma o normalizaciji odnosa (1996), slovenačko-mađarska konvencija o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992), i dr.

²⁰ Vidi mađarsko-ukrajinsku deklaraciju o principima saradnje u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991), čl. 7 Ugovora o dobrosusedskim odnosima, prijateljstvu i saradnji između Ukrajine i Republike Moldove (1992).

²¹ Dobar dokaz u prilog ovoj tvrdnji predstavlja hrvatsko-slovenački ugovor o saradnji u oblasti kulture i prosvete (1994) koji u čl. 9 pominje samo bezlične "nacionalne manjine", da bi već u narednom članu nedvosmisleno pojasnio da se zapravo radi o hrvatskoj odnosno slovenačkoj manjini. Slično važi i za čl. 15 slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995) i neke druge relevantne sporazume.

I pored toga, većina ugovora ne daje apstraktnu definiciju, već samo navodi manjine koje su predmet zaštite.

Izuzetno, izvesni ugovori pokušavaju da daju i nekakve apstraktne definicije, obogaćene određenim objektivnim elementima. Tako npr. Ugovor između Nemačke i Poljske o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991) u članu 20 precizira da su pripadnici nemačke manjine u Poljskoj "osobe koje imaju poljsko državljanstvo ali su nemačkog porekla ili se opredeljuju za nemački jezik, kulturu i tradiciju», dok su pripadnici poljske manjine u Nemačkoj definisani kao «osobe sa nemačkim državljanstvom, ali koje su poljskog porekla ili se opredeljuju za poljski jezik, kulturu i tradiciju».

Slična definicija sadržana je i u čl. 20/2 Ugovora Nemačke i Češke i Slovačke o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1992).

Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002, još nije stupio na snagu), daje definiciju manjina na taj način što precizira da će se smatrati (čl. 1): «da rumunsku nacionalnu manjinu u Saveznoj Republici Jugoslaviji odnosno srpsku nacionalnu manjinu u Rumuniji čine lica pod njihovom jurisdikcijom sa zajedničkim etničkim poreklom i tradicijama sa većinskim stanovništvom druge strane ugovornice.»

Mada se već na prvi pogled ovoj definiciji može dosta prigovoriti, u smislu da nije dovoljno precizna, a posebno zbog toga što poreklo i opredeljenje za pripadnost manjini postavlja kao alternativan uslov, ona u principu predstavlja bolje rešenje od onih situacija u kojima je izostavljeno bilo kakvo bliže određivanje kriterijuma za pripadnost manjini.

3) Pozivanje na međunarodne instrumente

Bilateralni sporazumi u materiji zaštite manjina trebalo bi da predstavljaju dalju razradu i preciziranje ili bar ponavljanje već postojećih međunarodnih standarda utvrđenih na univerzalnom i regionalnom nivou.

Drugačije rešenje (utvrđivanje nižih standarda) ne bi imalo smisla, posebno u situaciji kada su obe ugovornice vezane relevantnim međunarodnim dokumentima koji manjinama jamče veću zaštitu.

Besmislenim se čini i zaključenje dvostranog sporazuma koji bi samo ponovio međunarodne standarde. Međutim, razni razlozi, posebno oni političke prirode, mogu diktirati i takvo rešenje. Ovo se, razume se pre može očekivati od ugovora koji imaju širi domašaj i koji zaštitu manjina dodiruju u svega nekoliko članova. U

svakom slučaju, čak i ako se samo ponove rešenja relevantnih međunarodnih instrumenata, to u najmanju ruku znači da su se ugovorne strane složile oko toga šta predstavlja međunarodne standarde u ovoj materiji i pravno obavezale da ih poštuju. Ovo može biti od posebnog značaja kada ugovorne strane nisu vezane istim višestranim međunarodnim dokumentima odnosno onda kada se ovim putem priznaje pravna obaveznost određenih instrumenata političke prirode (npr. deklaracije Generalne skupštine UN, dokumenti KEBS/OEBS).

Obavezna pravna snaga ovih dokumenata, posebno Deklaracije UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina i dokumenata KEBS/OEBS priznata je čl. 19/1 nemačko-mađarskog ugovora o prijateljskoj saradnji i partnerstvu u Evropi (1992), čl. 20/1 nemačko-češkoslovačkog ugovora o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1992), čl. 15/4/b slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995), čl. 15/1/b mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996). U izvesnim slučajevima, stavljene su i određene ograde u vidu interpretativnih klauzula, posebno u vezi sa preporukom 1201 (1993) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, kojima je precizirano da se ugovornice slažu da se ta preporuka ne odnosi na kolektivna prava, niti nameće obavezu da se pripadnicima manjina dodeli pravo na specijalni status teritorijalne autonomije koji bi se zasnivao na etničkom kriterijumu.²²

Štaviše, pojedinim ugovorima ugovornice su se i izričito obavezale da će se u međunarodnim okvirima zauzeti da postojeće obaveze KEBS/OEBS za zaštitu i unapređenje nacionalnih manjina dobiju opštu pravnu obaveznost. Time je, dakle, preuzeta obaveza da se obaveznost ovih dokumenata ne samo poštuje u međusobnim odnosima, već da se takav pristup širi dalje u međunarodnoj zajednici, u odnosima sa drugim državama. Ovakva rešenja javljaju se npr. u čl. 19/5 nemačko-mađarskog ugovora prijateljskoj saradnji i partnerstvu u Evropi (1992), a takođe i nekim drugim sporazumima.

Međutim, i kada ugovor sadrži neka nova rešenja ili konkretizovanje postojećih principa, on se u praksi najčešće naslanja na određene međunarodne standarde utvrđene relevantnim međunarodnim instrumentima, u prvom redu dokumentima Ujedinjenih nacija, OEBS i Saveta Evrope.

Preuzimanje i dalja razrada rešenja utvrđenih ovim instrumentima ima više važnih posledica. Time se, s jedne strane, ta rešenja iznova potvrđuju, što istovremeno znači i ohrabrivanje daljeg rada u pravcu njihovog razvijanja na multilateralnom planu. S druge strane, kao logična posledica, javljaju se slična rešenja u

* * *

²² To je učinjeno Aneksom uz mađarsko-rumunski ugovor u kojem je i pomenuta odnosna preporuka.

većem broju dvostranih ugovora zaključenih između raznih država. Time se postiže ne samo pravno formulisanje i jamčenje određenih rešenja, već i, što je neobično važno, širenje svesti o tome da su oni tekovina koja ima opštu vrednost i koja se ne sme dovoditi u pitanje.

Međutim, osim što suštinski preuzimaju rešenja odgovarajućih međunarodnih instrumenata, pojedini bilateralni ugovori se i izričito pozivaju na relevantne međunarodne dokumente. Ovim pozivanjem otklanja se bilo kakva sumnja u pogledu toga koje od tih dokumenata ugovorne strane smatraju za sebe obaveznim. S druge strane, ako postoji takva spremnost, to je i prilika da se prizna pravna obaveznost (unošenjem odredbe "priznaju kao pravnu obavezu" ili slične odredbe) i onim dokumentima i rešenjima čija je politička obaveznost van spora, ali koji strogo uzev nisu obavezni za države (deklaracije Generalne skupštine UN, dokumenti KEBS/OEBS i dr.).²³

Među konkretnim dokumentima koji se poimence navode u bilateralnim sporazumima najčešće se pominju: Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (1992), dokumenti KEBS odnosno OEBS, a među njima posebno dokument iz Kopenhagena (1990), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) odnosno njegov član 27, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (1992) i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995).

Pojedini ugovori izričito pominju i neke druge izvore, pre svih: Povelju Ujedinjenih nacija, Univerzalnu deklaraciju o pravima čoveka, Konvenciju UNESCO o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvete, Međunarodnu konvenciju o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvenciju UN o pravima deteta, Deklaraciju Generalne skupštine UN o uklanjanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanih na religiji i uverenjima, Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, preporuke Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (posebno Preporuku 102), i dr.

Po sebi se razume da to da li je pozivanje na konkretne dokumente uopšte uneto u ugovor, o kojim dokumentima se radi, da li je to pozivanje praćeno određenim ogradama ili bližim kvalifikacijama i sva druga pitanja, zavisi kako od volje ugovornih strana, tako i od određenih objektivnih momenata, pre svega činjenice kada je ugovor zaključen (pre ili posle nastanka određenih instrumenata). Tako se može zapaziti da ugovori koji su zaključeni početkom devedesetih godina

* * *

²³ Vidi npr. čl. 15/4 mađarsko-slovačkog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

XX veka u principu navode znatno uži krug međunarodnih dokumenata od ugovora koji su zaključeni desetak godina kasnije.²⁴

Pozivanje na konkretne međunarodne instrumente ugrađeno je, na primer, u: čl. 20/2 nemačko-poljskog ugovora o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991), preambulu slovenačko-mađarske konvencije o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992), čl. 15/4 slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995), preambulu hrvatsko-mađarskog sporazuma o zaštiti mađarske manjine u Hrvatskoj i hrvatske manjine u Mađarskoj (1995), aneks uz mađarsko-rumunski ugovor o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996), i dr.

4) *Osnovna zajamčena prava*

S obzirom na njihov broj, različiti obim i sadržinu, teško je porediti dvostrane međunarodne ugovore od značaja za zaštitu manjina u pogledu kruga zajamčenih prava i stepena obezbeđene zaštite.

Ipak, uz sve ograde, moglo bi se primetiti da se određena prava javljaju u velikoj većini ovih sporazuma. To je ujedno i argument da se ta prava proglašavaju osnovnim. Ovo ne samo zbog toga što je reč o pravima koja su sama po sebi zbilja od suštinskog značaja za opstanak i normalan razvoj nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, već i zbog činjenice da su ona dobila potvrdu u velikom broju sporazuma zaključenih između raznih država.

I pored toga što se stilizacija razlikuje od ugovora do ugovora, moglo bi se primetiti da se radi o u najmanju ruku sledećim pravima:²⁵

- pravo na slobodno izražavanje sopstvenog identiteta (etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog);

* * *

²⁴ Uporedi, na primer, čl. 20/2 Ugovora između Nemačke i Poljske o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991) sa preambulom Sporazuma Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj (potpisan 2003, još nije stupio na snagu).

²⁵ Stilizacije pojedinih ugovora i obim zajamčenih prava ponekad se značajno razlikuju. Uporedi: čl. 20/3 nemačko-poljskog ugovora o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991), čl. 20/2-3 nemačko-češkoslovačkog ugovora o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji, čl. 14 bugarsko-moldovskog sporazuma o prijateljskim odnosima i saradnji (1992), čl. 7-8. ukrajinsko-moldovskog ugovora o dobrosusedskim odnosima, prijateljstvu i saradnji (1992), čl. 17. mađarsko-hrvatskog ugovora o prijateljskim odnosima i saradnji (1992), čl. 20. slovačko-rumunskog ugovora o prijateljskim odnosima (1993), čl. 17. rumunsko-hrvatskog ugovora o prijateljstvu i saradnji (1994), čl. 15/2-3 slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995), čl. 15/2-7 mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996), i dr.

- sloboda od svih pokušaja diskriminacije na etničkoj i sličnoj osnovi;
- pravo na slobodnu upotrebu maternjeg jezika;
- prava iz domena obrazovanja (pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, na nastavu istorije, kulture i tradicija manjine i njenog matičnog naroda);
- prava u vezi sa medijima (pravo na pristup sredstvima javnog informisanja, na osnivanje i vođenje sopstvenih sredstava javnog informisanja, i dr.);
- sloboda udruživanja;
- pravo na osnivanje sopstvenih obrazovnih, kulturnih i verskih ustanova;
- pravo na učešće u javnom životu i procesu odlučivanja;
- verske slobode; i dr.

Lako se zapaža da krug zajamčenih osnovnih prava u pojedinim dvostranim ugovorima ide ispod onoga što je manjinama garantovano, recimo, Okvirnom konvencijom za zaštitu manjina. To je i razumljivo kada se ima u vidu da su takvi ugovori po pravilu zaključeni početkom devedesetih godina prošlog veka, dakle nekoliko godina pre Okvirne konvencije odnosno drugih instrumenata kojima su manjinama obezbeđena veća prava.

5) Ostala prava

U zavisnosti od toga između kojih ugovornih strana su zaključeni, da li su u celosti ili samo delimično okrenuti zaštiti manjina i, posebno, kada su zaključeni, predmetni ugovori se razlikuju i u pogledu kruga drugih zajamčenih prava. Reč je o veoma važnim pravima, od kojih je većina priznata savremenim međunarodnim višestranim instrumentima, ali koja se iz raznih razloga ne javljaju u svim, pa ponekad ni u većini ugovora.

Uslovno rečeno, kao takva prava mogla bi se izdvojiti:

- pravo na osnivanje političkih stranaka manjina;
- pravo na održavanje nesmetanih kontakata između sebe i preko granica svoje zemlje sa građanima drugih država, kao i na učešće u aktivnostima nacionalnih i međunarodnih nevladinih organizacija;
- pravo na prijem pomoći od druge države ugovornice, kao i javnih i privatnih organizacija i pojedinaca;
- pravo na službenu upotrebu maternjeg jezika manjina;

- pravo na zaštitu od mera koje menjaju odnos stanovništva u oblastima naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina i imaju za cilj ograničavanje njihovih prava i sloboda koje bi bilo štetno nacionalnim manjinama;²⁶
- pravo na formiranje manjinskih samouprava;
- pravo na povraćaj imovine koja je nacionalizovana ili na drugi način oduzeta manjinama, njihovim verskim ustanovama i organizacijama;
- pravo na obezbeđenje naučnih istraživanja i proučavanja prošlosti i sadašnjeg položaja nacionalnih manjina;
- pravo na uključenje predstavnika manjinskih organizacija u pripremu bilateralnih sporazuma i u međunarodne aktivnosti koje se odnose na njihov položaj i prava;
- pravo na očuvanje arhitektonskih i drugih spomenika manjina i ostalih mesta koja predstavljaju njihovo kulturno nasleđe, istoriju i tradiciju;
- zaštita stečenih prava,²⁷ i dr.

6) Zaštitne odredbe

Uslovno rečeno moglo bi se primetiti da se u predmetnim ugovorima zapažaju najmanje četiri kategorije zaštitnih odredbi: 1) posebno uslovljavanje određenih odredbi, 2) odredbe o poštovanju normi međunarodnog prava, državnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta i sl., 3) odredbe o posebnim obavezama pripadnika manjina i 4) posebne zaštitne odredbe.

1) Uslovljavanje određenih rešenja

Mnogi ugovori (neki više, neki manje) u odgovarajućim odredbama sadrže određene ograde kojima se vrši izvesno uslovljavanje utvrđenih rešenja. Tako se istovremeno sa formulisanjem konkretnih rešenja javljaju sledeće formulacije "u skladu sa nacionalnim pravnim propisima",²⁸ "u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom",²⁹ "u skladu sa zakonom i u cilju očuvanja, razvoja i unapređe-

* * *

²⁶ Npr. čl. 15/2/d slovačko-madarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

²⁷ Tako npr. čl. 12 jugoslovensko-rumunskog sporazuma o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002, još nije stupio na snagu) izričito predviđa da odredbe tog sporazuma "neće se tumačiti niti sprovoditi tako da ograničavaju prava koja su strane ugovornice priznale pripadnicima nacionalnih manjina."

²⁸ Čl. 20/3/2 nemačko-poljskog ugovora o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1991),

²⁹ Čl. 14/3 bugarsko-moldovskog sporazuma o prijateljskim odnosima i saradnji (1992),

nja svog identiteta",³⁰ "u okvirima unutrašnjeg zakonodavstva",³¹ "u skladu sa unutrašnjim pravnim odredbama i međunarodnim obavezama koje su prihvatile obe strane",³² "tamo gde je takvo rešenje odgovarajuće",³³ i slično.

Javlja se i drugačije formulacije ove vrste. Tako se ponekad precizira da nastava na maternjem jeziku manjina ne sme da ide "na uštrb učenja zvaničnog jezika i nastave na zvaničnom jeziku."³⁴

2) Odredbe o poštovanju međunarodnog prava, državnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta

Bilateralni ugovori po pravilu sadrže posebne odredbe kojima se potvrđuje nepovredivost granica i teritorijalnog integriteta država. Ova rešenja su u punom skladu sa osnovnim načelima savremenog međunarodnog prava i, posebno, relevantnih međunarodnih dokumenata, kao što su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (čl. 21), Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (čl. 8/4), dokumenti KEBS/OEBS i dr.

Mada, na taj način suštinski ne predstavljaju nova rešenja, pa bi se moglo reći i da se podrazumevaju, ove odredbe unete su u odgovarajuće bilateralne ugovore očigledno usled bojazni država da se jamčenje prava pripadnicima manjina ne izrodi u povredu vitalnih interesa samih država. Ovo je posebno prisutno onda kada ugovori garantuju i neka dodatna prava, a naročito izvesne oblike kolektivnih prava odnosno samouprave manjina.

Primera radi, Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u republici Mađarskoj (koji, istina, još nije stupio na snagu, ali od koga se s pravom očekuje da uskoro bude operativan), sadrži u čl. 15/2 izričitu odredbu kojom se precizira da se nijedna njegova odredba neće tumačiti ili primeniti na način koji bi bio suprotan međunarodnim pravnim obavezama i opštepriznatim međunarodnim principima koji se odnose na poštovanje državnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. Slične klauzule sadrži i većina drugih ugovora ove vrste.

U red ovih odredbi spadaju one kojima ugovorne strane potvrđuju da će se uzdržavati od upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti

* * *

³⁰ Čl. 15/2/e slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

³¹ Čl. 15/4 mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996).

³² Čl. 15/3 mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996).

³³ Čl. 15/2/f slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

³⁴ Čl. 15/2/g slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

druge ugovorne strane kao i svih mera koje iz bilo kojih razloga nisu spojive sa Poveljom Ujedinjenih nacija ili principima Završnog akta Konferencije KEBS iz Helsinkija.³⁵ Istu funkciju imaju i odredbe koje preciziraju da ništa iz odnosnog ugovora «neće biti tumačeno tako da podrazumeva bilo koje pravo uključivanja u aktivnosti ili delovanje suprotno osnovnim načelima međunarodnog prava, posebno načelima suverene jednakosti, teritorijalne celovitosti i političke nezavisnosti država.»³⁶

Pojedini ugovori idu i korak dalje. Tako mađarsko-rumunski ugovor o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996), pored ostalog, u čl. 3/1 predviđa ne samo uzdržavanje ugovornih strana od pretnji silom protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti druge strane i drugih dela nespojivih sa ciljevima UN i načelima helsinškog Završnog akta, već i izričitu obavezu ugovornica da se uzdrže od podrške takvim akcijama, kao i to da ne dozvole ni trećoj strani da njihovu teritoriju koristi za takve akcije protiv druge strane. Štaviše, tome se dodaje još jedna odredba kojom se ponovo ističe da u skladu sa principima i normama međunarodnog prava i načelima Helsinške deklaracije, ugovorne strane potvrđuju da poštuju nepovredivost zajedničkih granica i teritorijalni integritet druge strane, te da ističu da jedna prema drugoj nemaju teritorijalne pretenzije i da ih ni u budućnosti neće postavljati.³⁷ Najzad, tome se dodaje još jedna odredba (čl. 15/12) kojom se još jednom potvrđuje da se nijedna obaveza (iz člana 15, koji uređuje zaštitu manjina) ne može protumačiti na način koji bi dao za pravo na bilo kakvu delatnost ili izvršenje akta koji bi bio suprotan ciljevima i principima Povelje UN, ostalim obavezama međunarodnog prava, Helsinškom završnom aktu i Pariskoj povelji KEBS, uključujući tu princip teritorijalnog integriteta država.

Odredbe ove vrste, u donekle različitim formulacijama sadrže i brojni drugi ugovori.³⁸

3) Obaveze manjina

Neki ugovori izričito utvrđuju da pripadnici nacionalnih manjina imaju podjednaka prava i obaveze koje proizlaze iz državljanstva kao i drugi građani

* * *

³⁵ Čl. 2/3 mađarsko-hrvatskog ugovora o prijateljskim odnosima i saradnji (1992).

³⁶ Čl. 15/5 slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

³⁷ Čl. 4 mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996).

³⁸ Npr. tačka 18 mađarsko-ukrajinske deklaracije o principima saradnje u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991), tačka 17 mađarsko-ruske deklaracije o načelima saradnje u pogledu garantovanja prava nacionalnih manjina (1992), čl. 14 slovenačko-mađarske konvencije o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992), čl. 13 jugoslovensko-rumunskog sporazuma o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002, još nije stupio na snagu), i dr.

dotične države,³⁹ da su dužni da se ponašaju kao i svi ostali domaći državljani i da ispunjavaju dužnosti i obaveze koje su propisane ustavom zemlje u kojoj žive,⁴⁰ da su dužni da poštuju zakone zemlje u kojoj žive,⁴¹ da su dužni da budu lojalni prema državi čiji su državljani i poštuju njene zakone u istoj meri kao i ostali njeni građani,⁴² da su, kao i bilo koji građanin zemlje u kojoj žive, dužni da poštuju njene zakone i prava drugih lica»,⁴³ i sl.

Izvesni ugovori sadrže i nešto drugačija rešenja. Tako mađarsko-ukrajinska deklaracija o principima saradnje u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991) izričito utvrđuje da će ugovornice zabraniti svakom građaninu, pa i pripadnicima nacionalnih manjina, da vrši aktivnosti, uključujući propagandu, koje izazivaju nasilje, mržnju i sukob na nacionalnoj osnovi.

U izvesnom smislu u zaštitne odredbe mogle bi se svrstati i ona rešenja kojima se utvrđuju određene posebne obaveze pripadnika manjina, kao što je npr. njihova obaveza učenja jezika većinskog stanovništva.

4) Posebne odredbe

Zaštitne odredbe u predmetnim ugovorima uglavnom se iscrpljuju u nekom od gore pomenutih rešenja (ili u više njih). Izuzetno javljaju se i nekakve dodatne klauzule koje bismo mogli nazvati posebnim rešenjima.

Tako je članom 20/4 slovačko-rumunskog ugovora o prijateljskim odnosima (1993) utvrđena obaveza svake od ugovornih strana «da ne dopusti da se sprovedi pravo na udruživanje pripadnika nacionalnih manjina protiv interesa druge ugovorne strane.» Slične odredbe javljaju se i u nekim drugim ugovorima.

7) Mehanizmi nadzora

Mehanizam nadzora ostvarivanja bilateralnih ugovora o zaštiti manjina po pravilu se sastoji u formiranju međuvladine mešovite komisije. Konkretna rešenja se, međutim, znatno razlikuju.

Neki ugovori preciziraju sastav mešovite komisije, dok drugi to pitanje ostavljaju otvorenim. Uspostavljanje zajedničke međuvladine komisije predviđeno je čl.

* * *

³⁹ Čl. 15/3 slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995).

⁴⁰ Čl. 20/4 nemačko-češkoslovačkog ugovora o dobrosusedskim odnosima i prijateljskoj saradnji (1992).

⁴¹ Tačka 1 mađarsko-ukrajinske deklaracije o principima u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991).

⁴² Čl. 20/2 slovačko-rumunskog ugovora o prijateljskim odnosima (1993), čl. 17/2 rumunsko-hrvatskog ugovora o prijateljstvu i saradnji (1994).

⁴³ Čl. 15/8 mađarsko-rumunskog ugovora o razumevanju, saradnji i dobrosusedstvu (1996).

15/6 slovačko-mađarskog ugovora o dobrosusedstvu i prijateljskoj saradnji (1995), kojim je utvrđeno da će se članovi komisije imenovati kada to ugovorne strane budu smatrale potrebnim. U skladu s tim, ne predviđa se ni obavezno sastajanje ovog tela u nekakvom fiksno utvrđenom periodu. Mađarsko-rumunski ugovor (čl. 15/10) predviđa da će se bilateralna saradnja u vezi sa nacionalnim manjinama razmatrati u okviru redovnih konsultacija dveju ugovornica, ali takode predviđa i formiranje međuvladine stručne komisije, mada ne daje bliže elemente njenog sastava, mandata i drugih relevantnih momenata.

Posebno treba istaći da izvesni ugovori izričito utvrđuju da će u sastav komisije biti uključeni predstavnici manjina (što je nesumnjivo dobro rešenje). To čine npr. tačka 16 mađarsko-ukrajinske deklaracije o principima saradnje u jamčenju prava nacionalnih manjina (1991), čl. 11/1 jugoslovensko-rumunskog sporazuma o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (potpisan 2002), čl. 16 Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Mađarskoj (potpisan 2003), i dr. Ipak, značajan broj ugovora ne pominje ovu mogućnost i time otvara prostor za to da se sudbina pripadnika manjina i dalje rešava bez njihovog učešća.

Lako se zapaža da pojedini sporazumi ne određuju dovoljno jasno ni sam mandat mešovite komisije. Drugi pokušavaju da bliže odrede njena zaduženja, s tim da se obično kao zadaci ovog tela navode: razmatranje aktuelnih problema dveju manjina, ocena primena obaveza po osnovu odnosnog ugovora, priprema i usvajanje preporuka za svoje vlade koje se odnose na primenu i, ako je neophodno, izmene i dopune ugovora.⁴⁴

Mada ima niz dobrih strana, u prvom redu to što omogućava neposredan kontakt između zainteresovanih strana, ovaj mehanizam nagriza i niz slabosti. Pre svega, mešovite komisije nemaju pravo da donose obavezujuće odluke. Uz to, s obzirom na činjenicu da su u njima zastupljene samo dve strane (koje, razume se, slede politiku svoje vlade), ako se jedna od njih protivi, nije moguće donošenje nikakve odluke, pa ni zajedničke konstatacije o stanju stvari.

Prema tome, postojeća rešenja ne predviđaju snažne kontrolne mehanizme, a posebno ne predviđaju efikasne sankcije u slučaju kršenja preuzetih obaveza. Jedino ovlašćenje mešovitih komisija je, u principu, davanje preporuke vladama u pitanju. Na taj način, ako je stanje zadovoljavajuće, posebna odluka po pravilu nije ni potrebna (sem da konstatuje pozitivan razvoj događaja), a ako to nije

* * *

⁴⁴ Vidi npr. čl. 15 slovenačko-mađarska konvencija o obezbeđivanju specijalnih prava slovenačkoj manjini koja živi u Mađarskoj i mađarskoj manjini koja živi u Sloveniji (1992), čl. 16 Sporazuma između Hrvatske i Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Hrvatskoj i hrvatske manjine u Mađarskoj (1995).

slučaj, takva odluka, pre svega, ne može ni biti doneta (potrebna je saglasnost obeju strana), a sve i da bude doneta, nema obavezujuću snagu. Uostalom, istorija uči da se bilateralni ugovori mogu pokazati kao nezadovoljavajući zbog očiglednog i neizbežnog sopstvenog interesa strana.⁴⁵

Time poštovanje preuzetih obaveza i dalje zavisi od dobre volje ugovornih strana. Ipak, već samo postojanje ugovora znači određenu ne samo pravnu već i političku obavezu za odnosne države. Država koja krši ugovor ozbiljno rizikuje ne samo osudu domaćeg i stranog javnog mnjenja, već i odgovarajući spoljni pritisak, koji ponekad može biti efikasniji od pravnih sankcija (npr. uslovljavanje prijema u Evropsku uniju doslednim poštovanjem prava manjina, a u tom kontekstu, svakako i preuzetih ugovornih obaveza). Naime, pošto protokoli sa sastanaka komisija nisu poverljive prirode, putem njih se međunarodna tela mogu upoznati sa činjenicama, razvojem događaja, nastupom dveju strana i, ako je to neophodno, izvršiti politički pritisak na odnosnu vladu da preduzme odgovarajuće mere radi doslednog ostvarivanja preuzetih obaveza, a time i obezbeđenja zadovoljavajuće zaštite manjina.

Ukoliko u vezi sa bilateralnim ugovorima od značaja za položaj manjina izbije spor, on se rešava sredstvima za mirno rešavanje sporova koje poznaje međunarodno pravo (diplomatski pregovori, mirenje, posredovanje, anketne komisije i dr.), a može doći i do njegovog poveravanja međunarodnom sudu ili arbitraži pod uslovom da se strane u sporu o tome sporazumeju.⁴⁶ Ipak, iskustvo uči da države nisu uvek spremne da se upuste u spor, pored ostalog, i zbog straha da time ne pogoršaju položaj svoje manjine u drugoj državi ugovornici.

IV. ZAKLJUČAK

Kao što se iz izloženog moglo primetiti, očito je da odredbe koje se tiču ove materije treba tražiti kako u posebnim bilateralnim sporazumima o pravima manjina, tako i u nekim drugim ugovorima (o dobrosusedskim odnosima, prijateljstvu i saradnji, mirovnim ugovorima i sl.).

* * *

⁴⁵ Van der Stoep M.: *Minority Rights, Participation and Bilateral Agreements, Address to an international seminar on Legal Aspects of Minority Rights: Participation in Decision-Making Processes and Bilateral Agreements on Minority Rights*, Zagreb 2000, http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/12/484_en.pdf, p. 5.

⁴⁶ Posebno povoljna situacija postoji kada su obe strane prihvatile tzv. fakultativnu klauzulu iz člana 36/2 Statuta Suda, prema kojoj države članice Statuta "mogu u svako doba izjaviti da priznaju obavezu nadležnost Suda *ipso facto* i bez posebnog sporazuma, prema svakoj drugoj državi koja primi istu obavezu, u svim pravnim sporovima koji se odnose na: a) tumačenje nekog ugovora; b) svako pitanje međunarodnog prava; c) postojanje bilo koje činjenice koja bi, ako se utvrdi, predstavljala kršenje neke međunarodne obaveze; d) prirodu ili obim obeštećenja zbog kršenja neke međunarodne obaveze." U tom slučaju nezadovoljna država ugovornica može pokrenuti spor pred Sudom zbog nepoštovanja ugovora.

Konkretna rešenja se, što je sasvim razumljivo, razlikuju, ali se mogu utvrditi i neki opšti principi. O tome je već bilo reči, a ovde vredi istaći da savremeni bilateralni sporazumi ne bi smeli ići ispod nivoa postojećih međunarodnih standarda tj. obaveza preuzetih relevantnim međunarodnim dokumentima. Isto tako, oni ne mogu zameniti multilateralne mehanizme koji, osim daleko šireg teritorijalnog domašaja, imaju, pored ostalog, suštinske atribute nezavisnosti i nepristrasnosti.

Naprotiv, ako se shvate kao prilika da se rasprave, prilagode, bliže urede i na drugi način reše konkretna pitanja, bilateralni sporazumi mogu biti značajno sredstvo za dopunu i preciziranje rešenja utvrđenih višestranim međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnim dokumentima. Isto tako, oni su i prilika da se usvajanjem za sve prihvatljivih rešenja smanje tenzije kako u datim društvima, tako i u odnosima između zainteresovanih država.