

AKTUELNA PITANJA MEĐUNARODNE ZAŠTITE PRAVA MANJINA

FERENC KONDOROŠI

Iako, tokom poslednje decenije nije postignut napredak u regulisanju manjinskih prava na međunarodnom nivou, isticanje oblasti prava domorodačkih naroda u prvi plan, može da pruži nadu budućem priznavanju postojanja kolektivnih prava manjina. Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 2007. godine jednu takvu deklaraciju o pravima domorodačkih naroda koja, pored individualnih prava članova domorodačkih naroda, eksplicitno priznaje i njihova kolektivna prava, posebno održivost autonomnih institucija i samoopredeljenje u vezi sa ekonomskim i kulturnim razvojem.

Međunarodna zaštita prava manjina potiče iz perioda nakon Prvog svetskog rata, kada je Društvo naroda uvelo sistem zaštite prava manjina u odnosima država centralno-istočne Evrope. Međutim, uprkos dugoj tradiciji, međunarodna zaštita prava manjina se i dalje smatra nerazvijenom i neizvesnom pravnom oblašću, posebno u smislu kolektivnih prava manjina. U današnje vreme, međunarodno pravo tretira prava manjina kao individualna prava i pruža zaštitu pripadnicima manjina, a za obezbeđenje kolektivnih prava (kako u kulturnom smislu tako i u smislu teritorijalne autonomije) nedostaje jedinstvena politička volja država.

Ranih 1990-ih godina regulisanje manjinskih prava je dobilo zamah što je rezultirao donošenjem dve glavne konvencije u Evropi - Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, dok je na univerzalnom nivou, na Generalnoj skupštini UN, doneta samo jedna politička deklaracija. Svi ovi dokumenti, ne samo da čine o kolektivnim pravima, čak i ne definišu pojam manjina. Zajednička osobina manjina, sa kvantitativnog aspekta, je u tome što su manjine malobrojnije u odnosu na ostatak stanovništva, shodno tome, u demokratiji baziranoj na većinskom principu, nalaze se u nepovoljnoj situaciji kada je reč o ostvarivanju interesa i pristupu vlasti, a sa kvalitativnog aspekta gledano, različiti su zavisno od vrste identiteta (nacionalni, etnički, kulturni, verski), pri tom, želeći da ga zaštite. Najveći problem na međunarodnom planu, u odnosu, na nacionalne manjine predstavlja njihova pretenzija ka samoopredeljenju, što znači postizanje nacionalnog identiteta i nezavisnosti na međunarodnom planu. Zbog toga, često se prouzrokuje napetost između zaštite teritorijalnog integriteta države i obezbeđenja manjinskih prava, posebno zbog pretenzije manjina da se izbore za autonomiju, što dovodi do nesposobnosti država u efikasnom regulisanju prava manjina i vršenju kontrole.

Iako, tokom poslednje decenije nije postignut napredak u regulisanju manjinskih prava na međunarodnom nivou, isticanje oblasti prava domorodačkih naroda u prvi plan, može da pruži nadu budućem priznavanju postojanja kolektivnih prava manjina. Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je 2007. godine jednu, takvu, deklaraciju o pravima domorodačkih naroda koja, pored individualnih prava članova domorodačkih naroda, eksplicitno priznaje i njihova kolektivna prava, posebno održivost autonomnih institucija i samoopredeljenje u vezi sa ekonomskim i kulturnim razvojem. Važno je spomenuti da Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (kao i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima) garantuje pravo na samoopredeljenje, ipak, Komisija za ljudska prava, koja vrši nadzor nad njihovim poštovanjem, razdvojila je ovu odredbu od člana 27. koji garantuje prava pripadnika nacionalnih manjina, i utvrdila je da ne postoji individualno (ili kolektivno) pravo žalbe.

Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina nije uskraćena samo u garantovanju specijalnih manjinskih prava, već su pred toga mnogi pripadnici manjinskih grupa u nepovoljnijoj situaciji (u odnosu na ostvarenje prava garantovanih svim ljudima) zbog svakodnevne diskriminacije. U većini evropskih država, uključujući i našu, najveći problemi manjinskih prava su zanemarenost Roma od strane društva, segregacija romske dece u obrazovanju, i loša pozicioniranost odraslih Roma na tržištu rada. Koreni problema na tržištu rada potiču od obrazovnog sistema, ali zakonodavstvo se pokazalo, poslednjih godina, kao nedovoljno efikasno u oblasti desegregacije. Ministarstvo prosvete je preduzetim merama zaustavilo vršenje otkrivenih zloupotreba, kao i pokušaje istih, ali se pokazalo da bez promene u stavu većinskog stanovništva, zakonodavstvo ne može postići očekivani efekat. Potrebno je da većinsko stanovništvo upozna i razume tradiciju i kulturu manjina. Kultura Roma je, na primer, sem muzike i plesa, potpuno nepoznata većini, a poseduje karakteristike koje prevladavaju u svakodnevnici i koje se teško uklapaju u društveno prihvaćena pravila, ali koje istovremeno zaslužuju poštovanje, tako da se sa malo pažnje mogu izbeći nepotrebni konflikti. Na primer, koliko zaposlenih lica u prosveti zna da prema romskoj tradiciji, devojčice nose bluzu i suknju i na taj način

jasno razdvajaju gornji od donjeg dela tela. Pored toga, pokazivanje nagih delova tela nije dopušteno, tako da propisana odeća na časovima fizičkog vaspitanja može bito potencijalni izvor konflikta. Ako romska devojčica u integrisanom obrazovanju odbija da prisustvuje času fizičkog vaspitanja, odmah je etiketirana kao problematičan đak, mada bi obrazovni sistem trebao biti fleksibilniji u propisivanju odeće na časovima fizičke kulture. Romska manjina ima niz kulturnih specifičnosti, na primer, masovne posete zdravstvenim ustanovama, što za njih predstavlja porodičnu vezanost, a većini i zdravstvenom sistemu predstavlja devijaciju. Takve okolnosti predstavljaju nerešiv problem mađarskom zdravstvenom sistemu i podstiču svojevrsnu segregaciju u bolnicama. Slični problemi se javljaju i sa ritualom žalosti, kao i sa time da Romi ne dozvoljavaju obdukciju tela.

Komisija UN za ljudska prava (*Human Rights Committee*) u kontekstu funkcionisanja građanskih i političkih prava manjina u Mađarskoj smatra ključnim, pored opšteg pitanja diskriminacije Roma, i nemogućnost praćenja učešća manjina u političkom i javnom životu, prouzrokovane nepostojanjem odgovarajuće evidencije etničke i nacionalne pripadnosti. Hitnu potrebu odgovora na ovo pitanje pokazuju, kao i sumnje u efikasnosti programa usmerenih ka sustizanju uključenosti Roma, tako i zabrinutost zbog zloupotreba.

Nasuprot romskoj etno-kulturnoj zajednici, u Mađarskoj društvena koegzistencija je manje problematična sa etničkim manjinama, jer prema percepciji većinskog stanovništva reč je o jezičkim manjinama, te druge karakteristične osobine njihove kulture i religije nisu izrazite u svakodnevnom životu, odnosno u njihovoj kulturi samo su elementi jezika nerazumljivi za većinsko stanovništvo. U domaćem javnom životu postoji mišljenje da su problemi vezani za jezičke manjine izražajniji u inostranstvu, naročito po pitanju mađarske jezičke manjine. Po tom pitanju međunarodni pravni dokumenti, osim zabrane diskriminacije, ne pružaju nikakav dodatni oslonac, "a la carte", sa sistemom odgovornosti, ni spomenuta evropska povelja o jezicima ne pružaju efektivne zaštite, eventualno protiv daljnjeg smanjenja nivoa zaštite koju država dobrovoljno pruža. Čak ni pravo Evropske unije ne daje nikakve smernice po pitanju manjinskih prava. Iako Povelja o osnovnim pravima zahteva poštovanje kulturnih, verskih i jezičkih različitosti, ona je obavezujući akt samo za institucionalni sistem Evropske unije, a ne i za same države članice. U tom vidu "jezički nacionalizam", karakteristično "siromaštvo malih država u Istočnoj Evropi" i dalje živi i neprestano je u porastu, kao nerešeni problem međunarodne zajednice.

Zajednička karakteristika manjina je da se razlikuju od većine u smislu njihovih suštinskih svojstava. U današnje vreme, netolerancija prema drugačijima je sve veći fenomen u svetu, i to posebno u smislu verske netolerancije. O tome svedoči švajcarski referendum o zabrani izgradnje minareta, zatim inicijativa za zabranu nošenja raznovrsnih verskih odeća poput burke, čadora i raznih islamskih marama. Ovo je veoma opasna verska netolerancija koja vodi ka društvenoj pojavi samodovoljnosti i koja je delimično ukorenjena kao strah od islamskog fundamentalizma, ali koja istovremeno doprinosi i jačanju istog. Verska manjina u Švajcarskoj je tražila zaštitu prava pred Evropskim sudom za ljudska prava zbog zabrane izgradnje minareta, koji time dobija priliku da uravnoteži sudsku praksu, odnosno da precizira elemente sudske prakse koji teže jačanju islamofobije. U skladu sa sudskom praksom, u situaciji kada se traži otklanjanje marama koje pokrivaju lice i koje se nose iz poštovanja verskih pravila, a sve u cilju otkrivanja identiteta iz razloga lične ili javne bezbednosti, ne smatra se nepravednim i nesrazmernim ograničavanjem slobode veroispovesti i zbog toga, Evropski sud nije usvojio tužbe kojima su se lica žalila zbog toga što su bila primorana da otklanjaju marame koje nose, u skladu sa verskim pravilima, u situacijama prilikom fotografisanja za vozačku dozvolu, prelaska bezbednosne kapije, na aerodromima ili u konzulatima. Međutim, Evropski sud, u kontekstu pozivanja na ustavnu zaštitu sekularizma, smatra dopuštenim i šira ograničavanja, na primer, nije smatrao nesrazmernom merom kad je jedan đak bio uklonjen iz škole disciplinskim putem, zbog toga što se protivio otklanjanju čadora, verske odeće, na času fizičkog vaspitanja, zato što je tako propisano kućnim redom škole iz zdravstvenih i bezbednosnih razloga. Ta situacija je već manje kompatibilna sa verskom tolerancijom, a sve zarad ustavne zaštite apstraktne vrednosti sekularizma, Evropski sud čak nije smatrao neracionalnom i nesrazmernom merom proširenje zabrana nošenja marama i verskih simbola u Francuskoj ne samo na časovima fizičke kulture, već i na celokupan školski život u skladu sa izmenama zakona. Međutim, u jednom narednom, turskom, slučaju, Evropski sud je pokušao da odredi granicu za ograničavanje nošenja verskih odeća i slobodu veroispovesti, koje je smatrao ugroženim, kada je krivični sud osudio kandidate zbog nošenja verskih odela, i to ne u javnim institucijama (poput škole) ili od strane predstavnika vlasti, nego na javnim mestima (ulici) i bez ugrožavanja javnog reda i maltretiranja prolaznika.

Mera socijalne netolerancije može da bude i obim raspostranjenosti govora mržnje. Govor mržnje ja takva usmena ili pismena manifestacija čiji je cilj ponižavanje, zastrašivanje određene društvene grupe ili podstrekavanje na nasilničko ponašanje odnosno podsticanje predrasuda protiv te grupe. Govor mržnje je najčešće uperen protiv pripadnika rasne, etničke, nacionalne, verske grupe, drugačije seksualne orijentacije, odnosno polnog identiteta ili protiv manjinskih grupa sa invaliditetom.

U međunarodnom pravu (međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i mišljenja tumača prava međunarodnih tela) govor mržnje se tretira kao ispoljavanje diskriminacije na osnovu, rase, boje kože, nacionalne, etničke ili verske pripadnosti, te ga shodno važnoj ulozi slobode izražavanja smatraju osuđujućim i kažnjivim. Na osnovu usvojenih konvencija za zaštitu ljudskih prava u sklopu UN-a (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije) države su obavezne da postupaju protiv rasne i drugih predrasuda, mržnje, podsticanje diskriminacije, a to postupanje na osnovu Evropske konvencije o ljudskim pravima se ne smatra povredom prava na slobodu izražavanja ako je to ograničenje u skladu sa načelom proporcionalnosti. U skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava najteži oblici govora mržnje ne uživaju zaštitu slobode izražavanja, jer predstavljaju napad na ljudska prava (dostojanstvo čoveka i načelo ravnopravnosti) i protiv vrednosti demokratije.

Globalizacija je dominantna pojava današnjih međunarodnih odnosa koja ostavlja utisak i u oblasti manjinske problematike. Globalizacija podstiče migraciju, koja u nekim državama pored tradicionalne, istorijske, nacionalne i verske manjine vodi do pojave novih, kulturno i verski različitih manjina koje se mnogo razlikuju od većine i nepoznati su za njih. U Mađarskoj isto postoji problem imigranata, ali još nema efekata u javnom životu, jer je do sada Mađarska bila cilj za imigrante sa mađarskim kulturnim korenima (na primer, izbeglice jugoslovenskih ratova). Mađarska je retko predstavljala destinaciju izbeglicama različitih kultura i religija, prijem odnosno priznavanje statusa izbeglica nije bio preoštar, ipak s vremena na vreme, doživljavali smo ksenofobiju čiji koreni leže u strahu od ostalih stranaca. Sa rastom nezaposlenosti, paralelno raste i strah za radna mesta, koji doprinosi intenziviranju negativnih osećanja prema imigranata. U tom kontekstu, pokazuje se da u društvima zemalja domaćina, zapravo, postoji zabluda o ekonomskoj ulozi imigranata i njihovom uticaju na privredu: javnost generalno veruje da imigranti iskorišćavaju ekonomiju zemlje domaćina, žive od socijalnih pomoći na teret državnog budžeta odnosno oduzimaju mogućnosti zapošljavanja lokalnom stanovništvu.

Međunarodna organizacija za migracije (IOM) smatra da su ti strahovi i predrasude neosnovani, jer imigranti ne iskorišćavaju ekonomiju zemlje domaćina, naprotiv, doprinose rastu. Imigranti ne uzimaju posao od lokalnih stanovnika, jer se zapošljavaju na takvim radnim mestima za koje lokalno stanovništvo ne bi imalo volju ili na radnim mestima koja zahtevaju visoku kvalifikaciju, a za koje država ne poseduje kapacitet. Dakle, imigracija je ekonomsko korisna, obezbeđuje ekonomsku i socijalnu održivost razvijenih država sa problemom starosne strukture stanovništva, međutim može se pojaviti kao izvor konflikta povodom održivosti nacionalnog identiteta. Zbog toga, treba da se uzima u obzir ne samo različite demografske nesrazmernosti, nego i uticaj globalizacije na migraciju, kao i u domaćoj manjinskoj politici, tako i u izgradnji vangranične međunarodne strategije.

Prevodila: Adél Alaker

Autor je redovni profesor Univerziteta u Budimpešti.

*

www.southeast-europe.org
dke@southeast-europe.org

© DKE 2010/2

Pažnja! Poštovani istraživači! Ukoliko se pozivate na ovaj rad, odnosno citirate deo teksta, molimo vas da u tom slučaju pošaljite e-mail glavnom uredniku na adresu: dke@southeast-europe.org Članak molimo citirati na sledeći način:
Ferenc Kondoroši: Aktuelna pitanja međunarodne zaštite prava manjina. (*Prevela: Adél Alaker*) *Délkelet-Európa - South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 2. (Leto 2011) str. 1-3.
Hvala Vam za saradnju. *Glavni urednik*