

AUTONOMIJA I MEĐUNARODNO PRAVO⁺

PÉTER KOVÁCS*

Apstrakt: Javno mnjenje posmatra međunarodno pravo kao jedinstveni entitet, iako poseduje složeni karakter. Dakle, univerzalno međunarodno pravo oslikava interese celokupne međunarodne zajednice. Univerzalno i regionalno međunarodno pravo ne predviđaju bilo kakvu obavezu uspostavljanja manjinske autonomije. Međutim, ta činjenica ne proizvodi automatski ni dobre ni loše posledice. Komentari konvencija, odnosno njihovi komiteti ukazuju da se u autonomiji nalazi moguće rešenje (pre svih uključivanje manjina u poslove od javnog značaja) podjednako u teritorijalnoj i u individualnoj formi.

Ključne reči: manjinska samouprava, kolektivna prava manjina, međunarodno pravo.

*

Ideja o manjinskoj samoupravi je nepresušna tema u studijama i člancima koji se bave problematikom manjina. Međunarodni dokumenti i institucije često se klasifikuju na osnovu toga da li sadrže forme etničke autonomije ili bar njihove mogućnosti: ako je odgovor potvrđan, onda mađarska javnost pozdraviće takvu situaciju, u suprotnom, ignorisaće je. Shodno tome, tamo gde su kolektivna prava priznata, stvari se odvijaju u pozitivnom smeru (i ne može se još uvek računati kao propust), ali tamo gde nisu garantovana nacionalnim ustavima ili međunarodnim dokumenatima, takve države smatraju se neljubaznim.

Ali ovo posmatranje ne odgovara stvarnosti i teoretski nije osnovano.

Pored svega, celokupno pitanje poseduje drugu stranu: u državama u kojima je opstao kliše iz 19. veka o nacionalnoj državi, često se strahuje od tzv. Trojanskog konja autonomije, u vidu alata kojim se država podrija i kontinuirano slabi.

Dakle, slogan "Sve izuzev autonomije" predstavlja patriotsko ponašanje i zahtev za autonomijom predstavlja nerazumljivo, odnosno čak i sumnjivo potraživanje, pogotovo ako je formulisan unutar zemlje. U takvim državama na zahtev za kolektivnim manjinskim pravima smatra se kao na problematičnim, protiv ustavnim ili čak fašističkim činom. Takvo mišljenje javnog mnjenja plod je medija i ojačalih političara.

Misli I.B. o bedi malih država, odnosno o isprovociranim klišeima koji na konačno postaju socijalne snage, često su citirane u Mađarskoj, i možda nije slučajno da su ove reči najpoznatije, od svih njegovih dela prevedenih na strane jezike. Borba sa mitovima za i protiv, histerija, kolektivna frustracija manjine i većine predstavljaju prepreke u daljem dijalogu.

Svakako, mogućnost dijaloga uvek postoji, naročito ako prihvatimo da se koncept nacije države, koji je prouzrokovao kolaps velikih carstava i bio dominantan u Evropi tokom 17-19. veka, sam urušava usled pritiska globalizacije i integracija. Države koje su često navođene kao modeli centralne i istočne Evrope, takođe, su se transformisale: kroz regionalizam, devoluciju i prekograničnu saradnju i zanemarujući mnoge ekskluzivne prohteve, uspostavile su totalno drugačiju politiku i ulile ostalima veru. Zapadnjačko prevazilaženje ideje o naciji državi može se navoditi, ustavno ojačati ili skromno prećutati, ali nije razumno poricati ga.

Međutim, prepoznavanje je jedna stvar, dok je njegova dejstvo u međunarodnom pravu sasvim druga. Kako međunarodno pravo i nauka reaguju na ove promene i da li postoji potreba za pravnim lekom?

⁺ Ova studija je prvo napisana za časopis "Európai Utas" (Evropski putnik) i objavljena u izdanju broj 3/2005. Autor je dopunio esej rezimirajući međunarodnopravni napredak u proteklih sedam godina.

* Šef katedre na fakultetu, Katolički Univerzitet Pázmány Péter Fakultet Pravnih i političkih nauka, katedra za međunarodno javno pravo. Gostujući profesor na više fakulteta u Francuskoj (Montpellier, Nantes, Paris II, Paris XI), u Nemačkoj (Regensburg 2011) i gostujući profesor 6 meseci na fakultetu u SAD-u (Denver) uz pomoć Fulbright stipendije. Član Société Française pour le Droit International-a. Član Ustavnog suda od 2005. godine.

Javno mnjenje posmatra međunarodno pravo kao jedinstveni entitet, iako poseduje složeni karakter. S obzirom da univerzalno međunarodno pravo oslikava interese celokupne međunarodne zajednice, što bi u praksi pretpostavljalo saglasnost interesa svih 193 država članica UN-a. Ali treba imati na umu da nove nezavisne države tzv. Trećeg sveta čine 2/3 članstva UN-a, te zastupaju tvrdi koncept nacije države u odnosu na susedne države, uprkos brojnim krvavim sukobima (često veštački isprovociranim) i pokušajima genocida. Takođe, ovim se može pojasniti nedostatak sveobuhvatnog sporazuma o zaštiti manjinskih prava, pošto postoji samo par članova u nekoliko konvencija o ljudskim pravima poput upotrebe jezika, zabrane diskriminacije i zaštite kulture i identiteta.

Nesumnjivo, Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, religijskih ili jezičkih manjina, usvojena od strane Generalne skupštine UN-a 18.12.1992. godine, oprezno prelazi preko individualnog pristupa navodeći: "Države će štititi postojanje i nacionalni ili etnički, kulturni, religijski i jezički identitet manjina na svojoj teritoriji i obezbediće pretpostavke za promociju tog identiteta." (član 1). Međutim, specifična prava su izgrađena na individualnim osnovama. Istovremeno od izuzetne važnosti je jačanje principa pozitivne diskriminacije (član 8., stav 3), pošto podstiče bolje razumevanje kontrolnih mehanizama organizacije.

Kodifikacija dokumenta pod Deklaracija prava autohtonih naroda dugo je potrajala, a usvojena je od strane potkomiteta za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina. Konačno je usvojena Rezolucijom 61/295 od 13.9.2007. godine pod brojem 61/295. Deklaraciju čine tzv. kolektivna prava, mada pod terminom "starosedeci" uglavnom se podrazumevaju tzv. domorodački narodi čiji je prirodni način života (lov, ribolov, nomadstvo, itd.) ozbiljno ugrožen modernom industrijom i velikim investicijama kojima se modifikuje priroda (izgradnja brana, proizvodnja nafte, itd.). Pravni efekat Deklaracije, u Evropi, obuhvata Laponce iz Skandinavije i manje etničke grupe iz severnih krajeva Rusije i Sibira, između ostalih Ugro-finske srodnike Mađara (Vogule i Ostiaka na primer). Rezolucija prepoznaje ne samo značaj očuvanja tradicionalnog načina života, već i pravo na slobodno raspolaganje prirodnim resursima i pravo na pravični udeo u dohocima koji proizilaze iz njih.

Međutim, ne treba zaboraviti da pored univerzalnih konvencija međunarodnog prava, postoje i regionalne organizacije koje, takođe, čine deo međunarodnog prava. Tu spadaju, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima i Evropska okvirna konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojene pod okriljem Saveta Evrope, a koji je iznedrio najznačajnije dokumente na našem kontinentu u materiji manjina. Ista pravna nastojanja proističu iz bilateralnih ugovora, koji su delimično doneti usled prepoznatih interesa, a delimično zbog očekivanja EU baziranih na složenim kompromisima.

Međutim, međunarodno pravo ne čine samo pisani izvori, već i odgovarajuća praksa. U skladu sa tim veliki broj dokumenata nastao je zahvaljujući nadzornim aktivnostima komiteteta u pomenutim konvencijama, pri raznim telima UN-a, Saveta Evrope i OEBS-a, od kojih su neki pravno obavezujući, ali većina su samo preporuke.

Uglavnom radi sprovođenja ovih dokumenata ili nezavisno od njih, u nacionalnom ustavnom pravu kreirani su sistemi pravila u interesu manjina.

Kako je autonomija manjina pozicionirana u ovom kompleksnom sistemu?

Univerzalno i regionalno međunarodno pravo ne predviđa bilo kakvu obavezu uspostavljanja manjinske autonomije. Međutim, ta činjenica ne proizvodi automatski ni dobre ni loše posledice. Uostalom, komentari gore pomenutih konvencija, odnosno njihovih komiteta ukazuju da se u autonomiji nalazi moguće rešenje (pre svih uključivanje manjina u poslove od javnog značaja) autonomija, podjednako u teritorijalnoj i u individualnoj formi.

Već pomenuti dokument UN-a "Deklaracija o pravima autohtonih naroda" sadrži hrabriju deklaraciju nego prethodne:

"Autohtoni narodi, pri vršenju prava na samoopredeljenje, imaju pravo na autonomiju ili samoupravu u materiji povezanoj sa njihovim unutrašnjim i lokalnim poslovima, kao i načine i mogućnost finansiranja sopstvenih autonomnih funkcija." (član 4.)

"Autohtoni narodi imaju pravo da iskažu i ojačaju sopstvene političke, pravne, ekonomske i kulturne institucije, uz pravo da u potpunosti učestvuju u političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu države, ako se na to odluče." (član 5.)

U novom kontekstu čak i Evropski sud za ljudska prava – uprkos činjenici da ne postoji odredba o autonomiji u Evropskoj konvenciji, a manjinska pitanja se isključivo odnose na zabranu negativne diskriminacije – osudio je brojne države u slučajevima kada su intervenisale povodom slobode veroispovesti, ali u slučajevima gde se termin verska zajednica poklapa sa centralno-istočno evropskim shvatanjem nacionalne manjine.

Na taj način pružena je zaštita verske autonomije Rusa koji žive u Moldaviji i Turaka koji žive i Grčkoj i Bugarskoj. U slučajevima protiv poslednje dve zemlje, a povodom žalbi makodenske zajednice, koje su sa uspehom prihvaćene, pozivali su se na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja kada su dve vlade nameravale da zabrane zahteve za kulturnu i političku autonomiju (inače legitimnu) pozivajući se na javni red i nacionalnu bezbednost kao pravni osnov.

U skladu sa efektivnim učešćem manjina u javnim poslovima, treći komentar Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina usvojen 2008., u skladu sa generalnim komentarom iz 1995. i sumirajući praksu 10 godina prakse Okvirne konvencije ukazao je na autonomiju kao jedan od mogućih načina zaštite manjina. Naglašena su dva elementa: jasna pravila za razgraničenje nadležnosti i da svako kreiranje ili modifikacija moraju biti u skladu sa voljom manjine.

Pored toga, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Evropska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji regionalnih i lokalnih javnih vlasti, jasno podržava regionalizam što je i potvrđeno brojnim preporukama Komiteta Ministara (npr. Preporuka br. 2004/1) i Parlamentarne skupštine (npr. Preporuka 1334/2003 i 1811/2007). (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti očigledno predstavlja motor regionalizacije.) Svakako, u ovim slučajevima teritorijalne autonomije nisu bazirane na manjinama, već su u pitanju obične teritorijalne ili regionalne autonomije. To se može poklapati sa prostorom na kome je naseljena neka nacionalne manjine, ali subjekti te autonomije su podjednako i građani koji nisu pripadnici manjinske etničke grupe.

Među pomenutim bilateralnim ugovorima, postoji par njih za koje se može smatrati da su izgradili manjinsku autonomiju, poput Finsko-švedskog ugovora iz 1921. ili Italijansko-austrijskog ugovora iz 1946. Danas, praksa tako formiranih autonomija odmakla je daleko u odnosu na prvobitno predviđene smernice. Postoje i takvi modeli bilateralnih sporazuma koji ukazuju na funkcionisanje manjinskih autonomija, poput Mađarsko-slovenačkog iz 1992., Mađarsko-hrvatskog sporazuma iz 1995. i Mađarsko-srpskog ugovora iz 2003.

Zatim, postoje forme autonomije kreirane od strane država bez ikakve međunarodne obaveze, poput teritorijalnih autonomija u Danskoj, Holandiji, UK, Francuskoj i Belgiji, individualna autonomija za Laponce u skandinavskim zemljama, a izvesnu obrazovnu autonomiju poseduju za bretonske i baskijske zajednice u Francuskoj. Nezavisno od prethodnog, postavlja se pitanje, kako je ustavno-pravno moguće harmonizovati različita rešenja, pošto ustavi nekih država tradicionalno ne prepoznaju manjine kao pravne zajednice.

Ne postoji jedan, jedinstven model i gotovo sva pravna rešenja oslanjaju se na dosadne pravne statute, kojima nisu u centru pažnje motivišući reči, već samo određenost pravo-tehničkih detalja. Koji organ je nadležan, i to koje nadležnosti, da li su podeljene i u kojim oblastima, kako se rešavaju sporovi, itd.

Bilo da je međunarodno pravo stvorilo autonomiju ili je samo doprinelo tome, očevici smo procesa u kome su dijalog i strpljenje najbitniji. Strpljenje treba da postoji ne samo kod manjine, već i kod većine i uz prihvatanje da je koncept nacije države iščezao na zapadnom delu kontinenta, kako bi i centralno-istočni deo krenuo u istom pravcu.

Zapadno evropska iskustva pokazuju da principi jedinstva i nedeljivosti države nisu povređeni već ponovno interpretirani, bezbednost države nije oslabljena i još više ekonomski se isplatilo zahvaljujući samomotivaciji, turizmu, usmeravanjem međunarodnih izvora i povećanjem poreskih prihoda. Manjinske i ostali oblici autonomije dobro funkcionišu na mestima gde potrebe sopstvene birokratije ne apsorbuju rashode, nego su efikasno usmereni efikasno na lokalne, neposredne i dugoročne potrebe manjina.

Prevela: Adél Alaker

*

<http://www.southeast-europe.org>
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Pažnja! Poštovani istraživači! Ukoliko koristite, odnosno citirate deo teksta, molimo vas da u tom slučaju pošaljite e-mail glavnom uredniku na sledeću adresu: dke@southeast-europe.org. Članak molimo citirati na sledeći način:

Péter Kovács: Autonomija i međunarodno pravo. (*Prevela: Adél Alaker*) *Délkelet-Európa - South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 2. (Leto 2011) 1-3 str.

Zahvaljujemo se Vašem trudu i saradnji. *Glavni urednik*