

ЗАШТИТА МАЊИНА, 1933.

Садржај

ГЛАВА ПРВА. ИДЕЈЕ КОЈЕ СУ ПРЕТХОДИЛЕ ЗАШТИТИ МАЊИНА

I Начело народности и његове последице

1. Постанак начела народности
2. Елементи народности
3. Чиниоци који отежавају стварање народности
4. Како се у пракси решава проблем народности (уступање једног дела територије; измена становништва; аутономија; саживљавање етничких група са државом; заштита мањина)

II Начело самоопредељења

ГЛАВА ДРУГА. ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ МАЊИНСКОГ ПИТАЊА

I Верске и народне мањине до Светскога рата

1. Мањине у античкој држави и у средњем веку
2. Мањинско питање у западној Европи до почетка XIX века
3. Положај Хришћана (мањина) у исламским земљама
4. Мањинско питање у XIX веку
 - А. Бечки конгрес. а) Верске мањине у Белгији и Женеви
 - б) Питање Јевреја у Немачкој

- в) Пољско питање
- Б. Положај Хришћана у Турској на почетку XIX века
 - а) Париски мир
 - б) Берлински конгрес и права верских мањина у Турској
- В. Јеврејско питање у Румунији
- Г. Јеврејско питање у Србији. а) До Берлинског конгреса
 - б) Берлински конгрес (постанак чл. 35 Берлинског уговора)
- Д. Неке специјалне одредбе Берлинског уговора
- Ђ. Мањинско питање у другој половини XIX века. а) Верске мањине
 - б) Опције и плебисцити
 - в) Унутрашње право у Аустро-угарској
- 5. Балкански ратови 1912–1913 и мањинско питање.
 - а) Цариградски уговор о миру између Србије и Турске
 - б) Букурешки конгрес
 - в) Питање Куцо-влаха

II *Питање мањина у току Светскога рата и на Конференцији мира*

- 1. Мањине у току Светскога рата
 - А. Решење начела народности као зараћених држава
 - Б. Уговори закључени у току рата и питање мањина
 - В. Акција пацифистичких удружења за решење питања народности и питања мањина
 - Г. Социјалистички конгреси и питање народности
 - Д. Јеврејска акција у току рата и питање мањина

2. Питање мањина на Конференцији мира

А. Питање мањина у вези са израдом Пакта Друштва Народа

- а) Вилзонови предлози
- б) Пројекат Херст-Милер
- в) Рад комисије за Друштво народа
- г) Јапански предлог о једнакости раса
- д) Комисија за нове државе и јеврејски меморандум

Б. Одредбе о мањинама за време израде уговора о миру

- а) Гледишта заинтересованих држава. Претрес у осмој станици пленума Конференције
- б) Заштита мањина и државе Четворног савеза (Аустрија, Мађарска, Бугарска и Турска)

В. Израда уговора о заштити мањина са Пољском. Немачка и заштита мањина.

(Пољски отпор. Клемансовљево писмо Падеревском. Пољска потписује уговор о заштити мањина)

Г. Краљевина Срба - Хрвата – Словенаца и уговор о заштити мањина

Д. Румунија и уговор о заштити мањина

Ђ. Са којим су државама закључени уговори о заштити мањина

ГЛАВА ТРЕЋА. ИЗВОРИ ПРАВА МАЊИНА

І Међународни уговори о заштити мањина закључени после Светскога рата

1. Уговор са државом Срба-Хрвата-Словенаца
2. Уговор са Пољском
3. Уговор са Аустријом

4. Уговор са Чехословачком
5. Уговор са Бугарском
6. Уговор са Румунијом
7. Уговор са Мађарском
8. Уговор са Грчком
9. Уговор са Турском
10. Уговор са Јерменском
11. Општи поглед на међународне уговоре о заштити мањина

II Декларација пред Саветом Друштва народа о заштити мањина

1. Декларација Албаније
2. Декларација Литве
3. Декларација Летоније
4. Декларација Естоније
5. Финска
6. Кавкаске државе
7. Правна природа ових декларација

III Остали међународни уговори о заштити мањина

1. Уговори Југославије са Италијом
2. Југословенско-Румунски споразум
3. Конвенције Италије са Грчком
4. Уговор Чехословачке са Аустријом

5. Уговор Чехословачке са Пољском
6. Конвенција Пољске са Немачком (о Горњој Шлезији)
7. Конвенција Пољске са слободним градом Гданск
8. Уговори између Балтичких држава
9. Конвенција о аутономији Мемела
10. Конвенција о аутономији Аландских острва
11. Конвенција о размени становништва између Грчке и Бугарске
12. Конвенција о размени становништва између Грчке и Турске

IV Одредбе о заштити мањина у уставима

1. Устави европских држава
2. Правни положај мањина по унутрашњем законодавству у Југославији

ГЛАВА ЧЕТВРТА. ПОЈАМ МАЊИНА

1. Заштита мањина је регионална установа међународнога права
2. Постављање правних проблема у вези са појмом мањина
3. Ко је субјект права мањина: мањине као колективно тело или појединци који сачињавају мањине?
4. Ко је објект права мањина: сви становници једне државе која је примила обавезу заштите мањина или само њени држављани?
5. Битне особине мањина. Субјективно и објективно мерило. Објективни Елементи: раса, језик и вера
6. Дефиниција правног појма мањина

ГЛАВА ПЕТА. ПРАВА И ДУЖНОСТИ МАЊИНА

I Права мањина

1. Стицање и губљење држављанства
2. Личне слободе
 - A. Заштита живота и слободе
 - B. Заштита приватне својине
 - B. Једнакост пред законом
3. Верска слобода
4. Употреба језика
5. Настава у државним школама
6. Приватне верске установе и школе
7. Новчана помоћ државе мањина
8. Случајеви аутономије мањина

II Дужности мањина

ГЛАВА ШЕСТА. МЕЂУНАРОДНЕ ГАРАНТИЈЕ ПРАВА МАЊИНА

I Гаранција Друштва народа

1. Уставоправна и међународноправна гаранција заштите мањина
2. Правна природа међународне гаранције
3. Објект и органи гаранције Друштва народа
4. Гаранција сталности одредаба о заштити мањина
5. Гаранција извршења одредаба о заштити мањина
6. Гаранција тумачења одредаба о заштити мањина

II *Поступак у погледу заштите мањина пред Друштвом народа*

1. Развој поступка по петицијама мањина
2. Претходни поступак по петицијама
3. Поступак пред Саветом Друштва народа

III *Стални суд међународне правде и заштите мањина*

ГЛАВА СЕДМА. ЗАВРШНИ ПОГЛЕД

I *Закључак ове књиге*

II *Заштита мањина са гледишта правне политике*

РЕГИСТАР

БИБЛИОТЕКА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ УДРУЖЕЊА ЗА МЕЂУНАРОДНО ПРАВО
(Bibliothèque de l'Association Yougoslave de Droit International)

VI

Д-р ИЛИЈА А. ПРЖИЋ
(Dr. ILIJA A. PRŽIĆ)

ЗАШТИТА МАЊИНА

(LA PROTECTION DES MINORITÉS)



ИФВ. БР.
16025

БЕОГРАД 1933 BELGRADE



ПРЕДГОВОР

Развој међународнога права узео је нарочито велике размере после Светскога рата. Уговорима о миру 1919 и 1920 године створен је низ нових међународноправних установа, којима се ново доба из основа разликује од међународног уређења пре 1914 године. Друштво народа са свима новим установама, између којих нарочито место заузимају Стални суд међународне правде и Међународна организација рада, својим радом и развојем дали су сасвим нов изглед међународном праву.

У низу ових нових међународноправних установа, створених после 1918 године, једно од највиднијих места заузима заштита мањина. Замишљена као једно решење начела народности, тачније као коректив за образовање нових држава по овом начелу у крајевима настањеним са неколико народности и вера, измешаних тако да се не би могла повући никаква граница између разних народности, заштита мањина је остварена после рата као једна регионална установа међународнога права. Творци заштите мањина стварањем ове установе пренели су на правни терен политичко питање мањина. Но како су разграничењем држава после рата у многим државама источне и средње Европе остале знатне масе мањина, питање мањина је и даље претстављало жив политички значај. Сав значај овога питања види се најбоље по томе што је оно изазвало неома замашну књижевност, која по свом обиму није надмашена литературом ни по ком другом питању међународнога права. 1928 године објавио је Јакоб Робинзон једну библиографију мањинског питања, коју је сам састављач означио непотпуном, и ако је обухватила преко 250 страна великог формата. Прелиставајући ову књигу, која треба да претставља „општи део“ библиографије по овом питању, стиче се утисак о интересовању које је ово питање побудило после Светскога рата. Оно је обрађивано и са социалног и моралног и политичког и правног гледишта; њиме су се бавили многи конгреси и разна удружења; за проучавање питања мањина основано је неколико института и покренуто неколико часописа. За нашу државу, која је Сен-Жерменским уговором

БЕОГРАД

За штампарију „Привредник“ Кнез Михаилова бр. 3. Тел. 21-450
Живојин Д. Благојевић, Кончина 10

1933

примила обавезу заштите мањина, питање мањина има знатног интереса као део позитивног права. Отуда је и у нас посвећена велика пажња овом питању, како у стручној правој тако и у политичкој књижевности.

Писца ове књиге питање мањина интересовало је у првом реду као правно питање. Још 1922 године писац је у једној расправи, објављеној у Архиву за правне и друштвене науке и засебно у издању издавачке књижарнице Геце Кона, покушао да обради питање заштите мањина у односу са сувереним правима држава. Од тога времена писац је у неколико наврата у нашим стручним часописима расправљао поједина питања у вези са заштитом мањина. Овом књигом писац је желео да изложи правну установу заштите мањина, у њеном историском развоју и нарочито према позитивном међународном праву, не упуштајући се у политичку страну проблема мањина. У томе циљу писац се старао да правна питања обради што потпуније и постави једну правну теорију ове међународноправне установе. По извесним питањима писац се није могао сложити са досадашњим теоријама и ослањајући се вазда на позитивноправне изворе изложио је своја властита гледишта.

Писац дугује захвалност Г. Г. д-р Милети Ст. Новаквићу, Слободану Јовановићу и д-р Михаилу Илићу, професорима Правног факултета у Београду, који су били чланови комисије за докторски испит пред којом је ова књига брањена као докторска расправа, а чијим се саветима писац користио приликом израде ове књиге. Исто тако писац захваљује Југословенском удружењу за међународно право, које је новчано потпомогло штампање ове књиге.

и. п.

САДРЖАЈ

ГЛАВА ПРВА. ИДЕЈЕ КОЈЕ СУ ПРЕТХОДИЛЕ ЗАШТИТИ МАЊИНА	1
I Начело народности и његове последице	1
1. Постанак начела народности	2
2. Елементи народности	5
3. Чиниоци који отежавају стварање народности	9
4. Како се у пракси решава проблем народности (уступање једног дела територије, — измена становништва, — аутономија, — саживљавање етничких група са државом, — заштита мањина)	14
II Начело самоопредељења	20
ГЛАВА ДРУГА. ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ МАЊИНСКОГ ПИТАЊА	25
I Верске и народне мањине до Светског рата	25
1. Мањине у античкој држави и у средњем веку	25
2. Мањинско питање у западној Европи до почетка XIX века	29
3. Положај Хришћана (мањина) у исламским земљама	36
4. Мањинско питање у XIX веку	44
А. Бечки конгрес. — а) Верске мањине у Белгији и Женеви	45
б) Питање Јевреја у Немачкој	47
в) Пољско питање	49
Б. Положај Хришћана у Турској на почетку XIX века	52
а) Париски мир	55
б) Берлински конгрес и права верских мањина у Турској	58
В. Јеврејско питање у Румунији	59
Г. Јеврејско питање у Србији. — а) До Берлинског конгреса	64
б) Берлински конгрес (постанак чл. 35 Берлинског уговора)	67
Д. Неке специјалне одредбе Берлинског уговора	70
Б. Мањинско питање у другој половини XIX века. — а) Верске мањине	71
б) Опције и плебисцити	72
в) Унутрашње право у Аустро-угарској	73
5. Балкански ратови 1912—1913 и мањинско питање. — а) Цариградски уговор о миру између Србије и Турске	74
б) Букурешки конгрес	75
в) Питање Куцо-влада	76

II Питање мањина у току Светског рата и на Конференцији мира	77
1. Мањине у току Светског рата	77
А. Решење начела народности као циљ зараћених држава	77
Б. Уговори закључени у току рата и питање мањина	79
В. Акција пацифистичких удружења за решење питања народности и питања мањина	82
Г. Социјалистички конгреси и питање народности	84
Д. Јеврејска акција у току рата и питање мањина	86
2. Питање мањина на Конференцији мира	88
А. Питање мањина у вези са израдом Пакта Друштва Народа	88
а) Вилсонови предлози	89
б) Пројекат Херст-Милер	93
в) Рад комисије за Друштво народа	94
г) Јапански предлог о једнакости раса	97
д) Комисија за нове државе и јеврејски меморандум	99
Б. Одредбе о мањинама за време израде уговора о миру	101
а) Гледишта заинтересованих држава. — Претрес у осмој седници пленума Конференције	102
б) Заштита мањина и државе Четворног Савеза (Аустрија, Мађарска, Бугарска и Турска)	105
В. Израда уговора о заштити мањина са Пољском. — Немачка и заштита мањина (Пољски отпор, 107. — Клемансовљево писмо Падеревском, 108. — Пољска потписује уговор о заштити мањина 110)	106
Г. Краљевина Срба - Хрвата - Словенаца и уговор о заштити мањина	111
Д. Румунија и уговор о заштити мањина	114
Ђ. Са којим су државама закључени уговори о заштити мањина	115
ГЛАВА ТРЕЋА. ИЗВОРИ ПРАВА МАЊИНА	116
I Међународни уговори о заштити мањина закључени после Светског рата	117
1. Уговор са државом Срба-Хрвата-Словенаца	117
2. Уговор са Пољском	130
3. Уговор са Аустријом	131
4. Уговор са Чехословачком	131
5. Уговор са Бугарском	132
6. Уговор са Румунијом	132
7. Уговор са Мађарском	133
8. Уговор са Грчком	134
9. Уговор са Турском	135
10. Уговор са Јерменском	136
11. Општи поглед на међународне уговоре о заштити мањина	136
II Декларације пред Саветом Друштва народа о заштити мањина	138
1. Декларација Албаније	139
2. Декларација Литве	139
3. Декларација Летоније	140

4. Декларација Естоније	140
5. Финска	141
6. Кавкаске државе	141
7. Правна природа ових декларација	141
III. Остали међународни уговори о заштити мањина	143
1. Уговори Југославије са Италијом	143
2. Југословенско - Румунски споразум	150
3. Конвенција Италије са Грчком	154
4. Уговор Чехословачке са Аустријом	154
5. Уговор Чехословачке са Пољском	155
6. Конвенција Пољске са Немачком (о Горњој Шлезији)	157
7. Конвенција Пољске са слободним градом Гданск	165
8. Уговори између Балтичких држава	166
9. Конвенција о аутономији Мемела	167
10. Конвенција о аутономији Аландских острва	167
11. Конвенција о размени становништва између Грчке и Бугарске	168
12. Конвенција о размени становништва између Грчке и Турске	170
IV. Одредбе о заштити мањина у уставима	173
1. Устави европских држава	174
2. Правни положај мањина по унутрашњем законодавству у Југославији	178

ГЛАВА ЧЕТВРТА. ПОЈАМ МАЊИНА

1. Заштита мањина је регионална установа међународнога права	181
2. Постављање правних проблема у вези са појмом мањина	182
3. Ко је субјект права мањина: мањине као колективно тело или појединци који сачињавају мањине?	184
4. Ко је објект права мањина: сви становници једне државе која је примила обавезу заштите мањина или само њени држављани?	187
5. Битне особине мањина. — Субјективно и објективно мерило. Објективни елементи: раса, језик и вера	191
6. Дефиниција правног појма мањина	197

ГЛАВА ПЕТА. ПРАВА И ДУЖНОСТИ МАЊИНА

I. Права мањина	203
1. Стицање и губљење држављанства	203
2. Личне слободе	209
А. Заштита живота и слободе	209
Б. Заштита приватне својине	209
В. Једнакост пред законом	211
3. Верска слобода	220
4. Употреба језика	226
5. Настава у државним школама	232
6. Призватне верске установе и школе	242
7. Новчана помоћ државе мањина	247
8. Случајеви аутономије мањина	250
II. Дужности мањина	255

ГЛАВА ШЕСТА. МЕЂУНАРОДНЕ ГАРАНТИЈЕ ПРАВА МАЊИНА	263
I. <i>Гарантија Друштва народа</i>	263
1. Уставноправна и међународноправна гаранција заштите мањина	263
2. Правна природа међународне гаранције	266
3. Објект и органи гаранције Друштва народа	270
4. Гаранција сталности одредаба о заштити мањина	272
5. Гаранција извршења одредаба о заштити мањина	274
6. Гаранција тумачења одредаба о заштити мањина	276
II. <i>Поступак у погледу заштите мањина пред Друштвом народа</i>	278
1. Развој поступка по петицијама мањина	278
2. Претходни поступак по петицијама	287
3. Поступак пред Саветом Друштва народа	294
III. <i>Стални суд међународне правде и заштита мањина</i>	299
ГЛАВА СЕДМА. ЗАВРШНИ ПОГЛЕД	302
I. <i>Закључак ове књиге</i>	302
II. <i>Заштита мањина са гледишта правне политике</i>	305
РЕГИСТАР	321

ГЛАВА I

ИДЕЈЕ КОЈЕ СУ ПРЕТХОДИЛЕ ЗАШТИТИ
МАЊИНА

Заштита мањина као међународно-правно питање, развила се из неких начела више политичке но правне природе. Из начела демократије, које је преовладало у новој политичкој историји, произашло је начело самоопредељења народа на основу начела народности. А ово последње начело идеолошки је претходило заштити мањина као уставној међународнога права, како се ова развила после Светскога рата.

I НАЧЕЛО НАРОДНОСТИ И ЊЕГОВЕ ПОСЛЕДИЦЕ

Свако историско доба има неку мисао која се уздиже изнад осталих његових идеја. Често та основна мисао једнога доба није сасвим јасно изражена, она може бити и магловита, али она доминира једним историским периодом. Такве идеје-водиље биле су у међународним односима у разна времена: Света империја, равнотежа сила, права човека и грађанина, народна сувереност, легитимност, Монроева доктрина, — да наведемо само неколико и на дохват. Ако би потражили основну идеју којом је прожето наше доба, и којом се оно разликује од осталих у историји, утврдили би да је једна од главних идеја-водиља данашњице начело народности. Друга половина деветнаестог и почетак двадесетог века потпуно су у знаку начела народности, — оно је било један од узрока Светскога рата, њиме су руковођени творци уговора о миру, оно је и после рата покренуло многобројне проблеме за које се тражи решење, али који ће, може бити, изазвати још много потреса у животу народа и држава, и извесно још много претресања у науци о међународном праву.

Стручна књижевност обилно се бавила овим питањем и литература о начелу народности огромна је. Сва питања у вези са њим претресана су и са гледишта теорије и са гледишта практичне политике, и осветљавана са свих страна. И у нашој стручној књижевности, која иначе не

обилује монографијама о појединим питањима, начелу народности посвећена је изузетна пажња. Још 1869 Ђорђе Вукићевић а 1878 Г. Гершић¹⁾ излажу начело народности, затим д-р Милован Миловановић²⁾ држи јавно предавање о тој теми, а д-р Миленко Веснић³⁾ даје своје приступно предавање из међународног права на ондашњој Великој школи о истом предмету. Недавно је објављена расправа д-р Васиља Поповића, у којој се проучава развој овог начела у савременој историји.⁴⁾ На страним језицима многобројна дела баве се питањем начела народности. Интересовање за ово питање није ниуколико попустило после Светскога рата, и за последњих неколико година објављено је више значајних прилога науци о међународном праву, посвећених овом начелу.⁵⁾ Но како се само питање, као и литература о њему, знатно развила, нарочито после Светскога рата, занимљиво је изложити данашње стање гледишта науке, бар у најглавнијим цртама.

1. Постапак начела народности. — Писци који су у новије време проучавали постапак начела народности, слажу се у томе да је оно последица низа узрока који су у току времена избивали. По основ начела народности налази се у првом реду с једне стране у рационалистичкој философији XVII и XVIII века, а с друге стране у великом покрету који је после Ренесанса надахнуо народе вером у себе и жељом да сами управљају својом судбином. Из сусрета ова два историска чиниоца развило се и начело народности.

Идеолошки основ начела народности налази се у идејама које су заступали философи-рационалисти, почев од

¹⁾ Ђорђе Вукићевић, *О народу и народности у држави*, Матица, год. 1869, стр. 49; Г. Гершић, *Територијалне промене, национална мисао у старо, средње и ново време и начело општег гласања (плебисцит)*, Гласник Српског ученог друштва, књ. XLVI (1878), стр. 42—176; и *Национално начело у деветнаестом веку, а посебно његов одношај према праву народног самоопредељења*, Гласник, књ. XLVII (1879), стр. 78—176.

²⁾ Д-р Милован Б. Миловановић, *Начело народности у Међународном праву и Међународној политици*, Отаџбина, књ. XXII (1889), стр. 227—250.

³⁾ Д-р Мил. Р. Веснић, *Природни подмет међународнога права (Начело народности)*, Правник, књ. I (1892), стр. 242 и 433.

⁴⁾ Васиљ Поповић, *Национално начело у савременој историји*, Годишњак Николе Чупића, књ. XXXVI, 1927, стр. 28—72.

⁵⁾ Од новијих дела о начелу народности, ваља поменути у првом реду ова: Louis Le Fur, *Races, nationalités, Etats* — 1922; René Johannet, *Le principe des nationalités, nouvelle édition*, 1923; Hauser, *Le principe des nationalités*, 1926; Manni, *Il problema della nazionalità*, 1927; Hayes, *Essays on nationalism*, 1928; Joseph, *Nationality, its nature and problems*, 1929; R. Redlob, *Le principe des nationalités*, 1930; Beinz O. Ziegler, *Die moderne Nation*, 1931. Hermann Raschhofer, *Hauptprobleme des Nationalitätsrechts*, 1931. Овом питању посвећена је и обимна докторска теза д-р Видана О. Благојевића, *Le principe des nationalités et son application dans les traités de paix de Versailles et de Saint-Germain*, Paris, 1922.

Декарта и Спинозе. Прекинувши са догмама, које су до тога доба сматране неприкосновеним у философији, рационалисти су изложили критици не само веру, већ и политику. Држава је дотле сматрана као неприкосновени поредак, уређен самим провиђењем. Рационалисти критикују и дотадашње схватање државе, и на научној основи изграђују ново схватање државе, њен постапак, њено оправдање и њено ограничење. Ово схватање произилази из Декартове „Геометриске методе“, по којој свако научно истраживање мора да започне од основних истина, од непосредних, интуитивних сазнања човека, па да се путем логичког размисљања развије до потпуног сазнања. Политичка философија тога доба као основну мисао истакла је личну слободу, што је сасвим природно кад се узме да та философија сматра појединца као носиоца разума (ratio). Сви велики мислиоци тога доба, као Гроциус, Алтузиус, Хобес, Спиноза, Пуфендорф, Лок и Русо, са убеђењем излажу идеју личне слободе као неки аксиом. И у француској револуцији, крајем XVIII века, ова идеја коначно побеђује.

Из основне претпоставке о личној слободи сваког појединца, изведено је и ново схватање државе: држава се оправдава само ако се појединци који је сачињавају слажу у томе погледу. Држава није један виши феномен, који почива на закону трансценденталности; држава је творевина грађана, постала је и одржава се њиховом вољом. Народ, дакле, има право да сам собом располаже. Из овог основног схватања изведена су два појма: народне суверености и начело народности. Начело народне суверености односи се на организацију власти у држави: народ слободно бира органе власти. Начело народности односи се на разграничење држава: грађани имају право да повуку границе политичкој заједници коју су образовали. Ова два начела, која се узајамно допуњују чине потпуни систем унутрашње и међународне политике.

Упоредо са философском школом која је истакла ово начело о праву народности као основном праву људи да одреде границе својих држава, развијао се велики покрет за ослобођење народа. Започет за време Ренесанса и Реформације, овај покрет имао је за циљ ослобођење људи од феудалних веза и црквене превласти. Пропагандна феудалног уређења и јачање буржоазије, стварање јаких држава у којима је ојачавала заједничка свест (из које се после извесног времена развија народносна свест), неколико векова верских ратова, доводе до француске револуције, када коначно побеђују начела верске слободе, народне суверености и народности. Француска скупштина за време револуције проглашава право сваког народа на слободу и суверено право сваког народа да располаже собом. Али као последица ратова који су у то време настали, и државе

стваране из тих ратова, нису стваране по начелу народности већ према тренутним војним успесима и политичким потребама. Јављају се многе побуне против Наполеонових освајања. И Бечки конгрес, који је израдио нову карту Европе, није био руковођен начелом народности већ начелом легитимности, које се јавило као природна реакција на начело народности.

Но право народности на самоопредељење ухватило је већ дубоко корен. Један догађај за другим руши начела Бечког конгреса. Шпанске и португалске колоније у Америци одвајају се и стварају самосталне државе. Најпре српски па затим грчки народ дижу устанак против турске власти и теже да се ослободе. Белгија се одваја од Холандије и ствара самосталну државу. Од ових покрета Европа нарочито помаже стварање нове Грчке државе. 1848 године изгледа да начело народности потпуно побеђује, и Наполеон III узима га за основ своје политике. Прва велика примена начела народности је Уједињење Италије. За Италијом уједињује се Немачка. 1877/8 године воде се ратови на Балкану за стварање Бугарске државе и увећање осталих балканских хришћанских држава. Почетком двадесетог века начело народности сматра се као основ међународног права. Србија, на основу начела народности, води ратове за уједињење свих Југословена. Крај светског рата могло би се рећи донео је коначну победу овог начела, јер се поратним уговорима о миру стварају националне државе Југословена, Чехословака, Пољака, Румуна, Мађара, балтичких народа. Државе у данашњој Европи створене су на основу овога начела.

Све до половине прошлога века начело народности није постојало у своје данашњем облику. Оно се сводило у ствари на право сваког народа на слободу и самоопредељење. Али сам појам „народа“ схватан је на разне начине у разна доба. Наука је овај појам утврдила тек половином прошлога века. Њега је први дефинисао 1851 године, Манчини у своје чувеном приступном предавању на Туринском универзитету.⁶⁾ По Манцинију свака народност је суверена на територији на којој је настањена. На тој територији она има право да спроведе своје унутрашње уређење према својим жељама, и да створи владу према својим потребама. Дефиниција народности по Манцинију, обухвата више елемената. Народност је »una società naturale di uomini, da unità di territorio, di origini, di costumi, di lingua, conformati a comu-

⁶⁾ Pasquale Stanislao Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*. Prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo pronunciata alla R. Università di Torino, 1851. Ова књига је веома ретка, али цитати из ње налазе се у свима студијама о начелу народности.

panza di vita e di coscienza sociale.«⁷⁾ Тако схваћену народност узео је као основно начело своје политике Наполеон III. И речју и делом он ју је заступао. „Не могући да освоји Европу оружјем, као славни родоначелник, изгледа да је хтео да господари снагом једне моралне идеје и да на тај начин добије престиж једног спасиоца, достојанство једног арбитра у историји“, вели Р. Редслоб⁸⁾ о Наполеону III. Он је допринео уједињењу Италије, али је дао да се о томе одлучује плебисцитом а не оружјем, у тежњи да се не намеће воља једном народу. Али, као што примећује Редслоб, овај велики борац за начело народности доживео је два пораза: анексију Шлезвига и Алзас-Лорена. Но баш та два догађаја, уз стогодишњу борбу Пољака да васпоставе пољску државу и окупе у њој раскомадани пољски народ, дали су нарочити значај начелу народности, које је продрло дубоко у свест данашњих цивилизованих људи. Из те опште свести поникли су уговори о миру после Светског рата и створене државе на начелу народности. Данас је начело народности жива снага у животу народа. Оно је везано за појам права, као његов саставни део, јер се сматра да границе држава треба уредити према начелу народности. Оно је постало политички принцип, и у исто време и начело у међународноме праву.

Начело народности покреће низ питања. У првом реду јавља се психолошки проблем: које појаве претстављају народну вољу. У ствари проучавање ових појава је анализа начела народности. Затим, ово начело у сукобу је са неким другим политичким појавама. Свака држава тежи да остане у својим границама, без обзира на то да ли је састављена само од припадника једне народности, — и та тежња је у супротности са тежњом да свака народност образује своју самосталну државу. И наука и пракса траже данас решења како би се задовољила ова начела која се сукобљавају. У овом смислу се врше плебисцити и исправке граница, дају се аутономије појединим групама, врши се измена становништва, и у овом циљу створена је у новије време уставна заштита мањина. Те главне проблеме који су произашли из начела народности покушаћемо овде да изложимо.

2. Елементи народности. — За разлику од народа, којим се именовом назива скуп људи који живе у истој држави, дакле скуп људи који стоје под једном заједничком влашћу, народност је „једна врста духовног сродства“, која претпоставља једну заједничку свест. „То духовно сродство може бити резултат крвне заједнице, али не мора. Иста религија, исти језик, иста политичка прошлост, могу и код

⁷⁾ Цитат према чланку »Nazionalità« од Alfonso Grassi. *Enciclopedia Giuridica Italiana*. Vol. XI. Parte I, стр. 244—272. Цитат на стр. 249.

⁸⁾ *Op. cit.*, стр. 30—31.

људи разне крви створити исти морални тип, који се преноси с колена на колена. Од народа народност се разликује као духовно-историјска заједница од формално-правне.⁹⁾ У раније време сматрало се да је народност крвна заједница, као и племе. Ова се теорија није могла одржати јер је за највећи број европских народности доказано да су постале мешавином разних племена. Отуда је као битна особина народности узета заједничка свест скупа људи да припадају једној народности. Видели смо да је основ Манџинијеве дефиниције народности „заједница живота и социјалне свести“. Исто тако и Ренан, који је после Манџинија допунио појам народности, сматра народност „духовном породицом“.¹⁰⁾ Сви писци, који су обрађивали ово питање, истичу у први ред ту заједничку свест, без које нема ни народности.¹¹⁾ Али није потребно да је сваки појединац размишљањем дошао до те свести. Народност је интуитиван појам о коме се не размишља, већ се у њега верује.¹²⁾

За стварање народности највећи значај имају су вера и језик. Сем њих је од исто толиког, ако не и од већег значаја била и заједничка прошлост једне групе људи.¹³⁾ Заједничка прошлост је најјачи чинилац у стварању народности. Као и људи, народи се сећају заједнички преживљених часова. Није значајно да ли су то успомене на успехе или на тешке часове. По Ренану чак националне невоље од веће су важности но успеси, јер оне налажу дужности.¹⁴⁾ У овом погледу можемо навести да је успомена на Косовску битку, за коју је народна машта везала пропаст сред-

⁹⁾ Слободан Јовановић, *О држави*. Треће издање. 1922. Стр. 103.

¹⁰⁾ Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* 1882, говори да је народност «une famille spirituelle».

¹¹⁾ М. Ђ. Миловановић даје ову дефиницију народности: „група људи која се својим потребима и својим аспирацијама осећа повзана да живи заједничким културним и политичким животом“. *Op. cit.*, стр. 235. И овде, дакле, постоји једна заједничка свест код те групе људи. Од новијих писаца, Редслоб каже: „Суштину народности треба гледати у свести о једном заједничком генију, осећању које рађа вољу за политички животом“. *Op. cit.*, стр. 43.

¹²⁾ R. Johannet, *op. cit.*, стр. 24 наводи за пример случај Алзаса. Ријсен — Th. Ruysseu, *Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale*, 1923, стр. 235, говори о немачком схватању народности независно од земљишта, расе или историје. „Народност је испуњење дужности, при чему је воља појединца, па према томе и група, безначајна. Природни закони одређују споља стварање народности. Критериум народности није у свести, баш на супрот, народност је по својој суштини „несвесан феномен“.

¹³⁾ Д-р Видан О. Благојевић, у својој поменутој књизи излаже детаљно елементе који су утицали на стварање народности. Он проучава ове елементе: расу, језик, веру, природне границе (област), династију, интерес, заједничке традиције, национално осећање. *Op. cit.*, стр. 79—114.

¹⁴⁾ Renan, *op. cit.*, стр. 27 наводи: «En fait de souvenirs nationaux les deuils valent mieux que les triomphes; car ils imposent des devoirs; ils commandent l'effort en commun».

њевековне Српске државе, била највећи потстрек одржању српске националне свести кроз векове. Често народна машта истакне поједине личности, историске или легендарне, и спомен на те личности живи као символ једне народности. Карактеристичан је случај Марка Краљевића који је постао народни јунак целог нашег народа и који се спомиње у народним умотворинама Срба, Хрвата и Бугара. Владалац у једном делу Македоније, он је данас исто тако национални јунак у Хрватском приморју као и у околини Прилепа, његове некадање престонице. Исти је случај са Вилхелмом Телом који је данас символ целе Швајцарске, и са Јованком Орлеанком, под чијом се заставом није борила цела данашња Француска. У овим случајевима није важна историска аутентичност, већ то докле се простире култ једног идеала. Данашње народности створене су мешавином разних племена. Нека од њих сасвим су се претопила у друго племе, усвојивши све традиције тога племена и образујући на тај начин једну народност (случај наших Цинцара, који су у новије време потпуно занемарили своје традиције и слили се сасвим са Југословенима у једну народност). Додуше неки писци покрећу с времена на време питања „историског права“, у тежњи да васпоставе неке давно пропале државе. Ове тежње потсећају на начело легитимности, које је истакнуто на Бечком конгресу 1815 године. Но оне остају мртво слово на хартији, ако су само кабинетске конструкције научника, створене у циљу пропаганде. Само спомени на прошлост који стварно живе у народним масама чиниоци су у стварању народности.

Често су спомени на прошлост везани за једну династију. Тако је Хабзбуршка династија везивала многе народе Аустрије. Данас је енглески краљ још увек најјача спона између појединих доминија Британске империје. Каткад су место династије спомени на прошлост везани за неки правни институт (на пр. швајцарска демократија, устав Сједињених америчких држава, декларације из времена француске револуције и т. сл.). Но најчешће су то спомени на заједнички живот и љубав према земљи предака. У овим споменима на прошлост најзначајнију улогу игра држава. Она је прво преобразила мноштво племена у правну заједницу: народ; па онда у духовну заједницу: народност. Народност је резултат једног дугог историског процеса: живи вековима у политичкој заједници, разна племена из којих је састављена једна држава тако су се прилагодила једно другом, и тако изједначила по мислима и осећајима, да су се најзад њихове многобројне племенске свести стопиле у једну народносну свест. Оно што је испрва било само један народ, постало је у току времена једна народност.¹⁵⁾

¹⁵⁾ Сл. Јовановић, *op. cit.*, стр. 112.

Језик је дуго сматран као битна одлика народности. Откако се народна маса посматра као колективно биће, тражене су извесне стварне ознаке које би разликовале једну народност од друге. У првом реду узет је језик као ознака једне народности. Језик није само средство споразумевања већ и начин изражавања.¹⁶⁾ У деветнаестом веку језик је сматран као таква ознака народности да се „у народности видела само једна језиковна заједница и ништа више“. У државама од неколико народности, борба разних народности свела се у главном на борбу за народности језик: „Свака народност захтевала је слободну употребу свога језика у саобраћају са властима, нарочито на суду и у војсци; ако се упоредо с тиме борила и за своје народности школе, то је на првом месту с тога што се у њима негује народности језик“.

Језик је главно средство за духовну заједницу једне групе људи. У средњем веку учени људи општили су латинским језиком и на њему и писали. Тек од кад је језик којим говори народ постао и језик књижевника и учених људи, почиње да се ствара и народности свест. Дела великих писаца, Дантеа, Шекспира, Сервантеса, постају општа својина свих људи који говоре истим језиком и везују све те људе у једну заједницу. И странци који се настане у једној средини, усвојивши језик те средине, уђу у њену духовну заједницу и ускоро се утопе у њену народност. Историја показује да исто бива не само са појединцима, већ и са целим племенима. Било је случајева да чак и једно завојевачко племе, ако по заузећу једне земље прими језик те земље, добије све особине покороног народа. У овом погледу карактеристичан су пример Бугари, који су, усвојивши језик покороног Словена, постали и сами Словенима.

Но језик није најглавнији чинилац у стварању народности. У том погледу наводи се као класичан пример да постоји швајцарска народност, и ако Швајцарци говоре три језика. Канађани се још и данас, у већини, служе француским језиком, и ако су у саставу британске империје. Сличан је случај са Трансвалом. Као нарочито карактеристичан пример наводи се Алзас, где се свет служи француским и немачким језиком и једним властитим дијалектом (*dialecte du terroir*), и ако је у погледу народности јасно опредељен. Из ових случајева види се да је језик слабији чинилац у стварању народности, од заједничке прошлости и спомена на ту прошлост.

И вера данас мање утиче на стварање народности, но што је некад утицала. Некад је вера била једна од ознака народности. Вера је знатно утицала на ослобођење извесних народности. Улога вере значајна је у ослобођењу

¹⁶⁾ *Ibid*, стр. 111. „за сваки се језик везује нарочити начин мишљења и осећања“.

Шпаније од Мавара, у ослобођењу Пољске (где су католици Пољаци били у опречности са православним Русима) и у ослобођењу православних балканских народности од Турске власти. У свима овим случајевима национална црква утицала је на ослобођење од туђинске власти и стварање националне државе. Данас, кад се вера у многоме одвојила од државе и утицај њен на стварање народности умањен је.

Ван сумње да су, поред поменутих чинилаца, на стварање народности утицале и географске прилике. Дуго је и раса сматрана значајним чиниоцем у образовању народности. Али раса није правни елемент већ физички. У овом смислу наводи се да данас нема чисте расе у Европи. Све народности састављене су из мешавине разних племена и раса. Отуда се данас раса не сматра као битни чинилац који је утицао на образовање народности.¹⁷⁾

3. Чиниоци који отежавају стварање народности. —

Поред чиниоца који доприносе стварању народности, има и таквих који отежавају то стварање. Најзначајнији од њих је држава. Крајња тежња сваке народности управљена је стварању једне националне државе. Ова тежња сукобљава се са задатком постојећих држава да очувају своје територијално јединство и целину, без обзира на њихов етнички састав. Ове две супротне тежње често доводе до ратова. С једне стране јављају се покрети народности које теже територијалним променама: да поделе или увећају једну државу или да створе нову. Такви покрети наилазе на отпор држава против којих су уперени. Ма каква био састав једне државе, она се брани од сваке тежње за смањивањем. У свакој држави, па и у анационалној, заједнички живот под истим законодавством и привредним и културним приликама, ствара извесне везе између становника. Држава се стара да те везе учврсти и да одбије сваки покушај, који би тежио слабљењу или кидању тих веза.

Из супротности ове две тежње јавља се проблем: ко је у праву, да ли држава кад брани своје постојање, или народност која напада постојеће стање да би остварила властиту политичку заједницу и створила своју отаџбину. Ово питање много је расправљано, али није решено. Ваља имати на уму само то, да се оно не може решити правним резонавањем. Право постаје и престаје са државом. Ни пре ни после државе нема права. Отуда, не постоји право по коме би се стварала политичка тела. Њихова појава је

¹⁷⁾ У својој књизи *Races, nationalités, Etats*, Louis Le Fir критикује теорију о раси, коју сматра ненаучном. У овој књизи он излаже критику и начело народности, за које сматра да води анархији, да пренадржује националне амбиције и води националистичком империјализму. Ле Фир се залаже за јачање државне власти, која треба да буде изнад начела народности.

„мета-јуридички догађај, они су властити творци, а не последице уставних закона“. ¹⁸⁾ Ове се појаве не могу разматрати са правног гледишта,¹⁹⁾ већ их оцењује само историја, и то тек по протеклу дужег времена.

Бранећи своју целину, државе састављене из више народности сматрају, да и ако лишене јединствене етничке свести, оне се оправдавају степеном своје цивилизације, својим уређењем и многим установама. Каткад оне воде политику хармоније разних група које се налазе у њиховом саставу, и нарочито истичу да је њихово постојање већа гаранција за мир, но стварање националних држава, које би својим супротним захтевима вазда претстављале опасност по мир. И ако каткада ваља ценити ове тежње, у два случаја оне су потпуно за осуду. На првом месту ваља осудити империјалистичку политику држава, кад ове врше анексије једино у циљу да увећају своју моћ. Исто тако ваља осудити и националистичку пропаганду, која тежи да вештачким сретствима створи заједничку свест. Карактеристично је да су обе појаве утврђене обично код држава састављених из више народносних група.

У сукобу између тежње народности за стварањем властите државе и тежње државе да очува своју целокупност, државе истичу питање равнотеже и политику „природних граница“. Ова два мотива стављају се као главни противници начелу народности. Политика равнотеже јавља се као предохрана према противнику који јача. У том случају држава покушава или да умањи противника, или се стара да појача своју властиту моћ, како би остао исти однос снага. Тако је Аустро-Угарска најпре окупирала па касније извршила анексију Босне и Херцеговине, у тежњи да заустави јачање Србије, која је постала носилац југословенског покрета. У истом смислу јавља се и тежња Италије да спречи излаз Србије на море.

Други мотив који држава истиче на супрот начелу народности је тежња за политиком природних граница. Сам појам „природних граница“ дуго је претресан у науци и у политици, и у разна времена различито је схватан. Данас се сматра да то нису баш оне идеалне границе које је природа створила, већ границе које с једне стране пружају могућност одбране против инвазије, а с друге стране омогућавају привредни живот једне државе. Држава сматра

¹⁸⁾ Redslob, *op. cit.*, стр. 89.

¹⁹⁾ Леонид Пиганец у својој расправи *Pravo in Revolucija* (Љубљана 1920), наглашава да су позитивно право и револуција појмови, који логично један другог искључују. Али он ово питање посматра са гледишта једне нове опште теорије о праву („нормативне“ школе) и покушава да реши антиномију која лежи у суштини правног система, услед дуализма: право као текст и право као процес интерпретације и извршавања тога текста. В. Фрицх И. Пржића у *Архиву за правне и друштвене науке*, 1920, књ. I (XVIII), стр. 307 и 378.

својим задатком исто тако одржавање таквог географског и економског положаја као и национални и културни развитак становништва. Ако начело народности дође у сукоб са овим положајем државе, свака држава ће се свом снагом успротивити тежњама народности.

На првом месту јавља се стратегиски значај граница. Свака држава тежи да утврди границе тако да буду природно брањене. Исто тако држава тежи да њени пловни путеви и додир са морем буду што мање угрожени. Услед тога држава се често стара да завлада делом области која се налази с друге стране пловне реке, како би могла да брани речну пловидбу. Сличан је случај и са заузећем извесних прекоморских крајева, да би се неузнемиравано простирала власт морем. (Као примере можемо да наведемо из новије историје да је Турској остављена једна област у Европи; Италија тежи да завлада Албанијом; Сједињене државе су анектирале Филипинска острва). Но државе нису на свима деловима граница подједнако осетљиве. Оне поклањају нарочиту пажњу појединим деловима, и ту се обично јављају сукоби. У току векова државе мењају своје међународне односе, па и своје претензије.²⁰⁾ С тим у вези мењају и потребу обезбеђења појединих граница. — Но и ако је питање граница, као стратегиски проблем, у многим изгубило значај у новије време, услед развоја ваздухопловства, ипак безбедност држава у знатној мери зависи од географских прилика. Поштовање начела народности неће задржати тежње држава да одрже своје границе и спрече смањење територије.

Поред стратегиских разлога, свака држава тежи да се прошири тако како би обухватила што већи број економских добара, потребних за привредни живот, и с друге стране како би обухватила потребне саобраћајне путеве. Овом идеалу, који је поставио још Аристотел, назвавши га „аутаркеја“, и данас још теже државе. Свака држава тежи да има довољно зиратне земље, пашњака, шума, рудника, река и водопада, и најзад излаз на море. Таква земља може да храни становништво, даје потребне сировине за индустрију, али уз то треба да постоји могућност да се ови производи могу продати и да се може инвестирати капитал. У колико једна земља не задовољава све ове потребе, држава се стара да задобије колоније, које би уклониле или бар умањиле недостатке њеног земљишта. Поред тога свака држава тежи да завлада саобраћајним путевима. Сем река, које су вазда привлачиле освајаче, постоји нарочито карактеристична тежња народа да добију

²⁰⁾ Као пример наводи се Немачка, која је своју политику у разна времена ориентисала према Италији, Француској, Шведској, Русији и нарочито према Аустрији, преко које је касније намеравала да створи пут ка Балкану, Турској и Багдаду.

излаз на море. До 1914 године само две европске државе нису имале такав излаз на море: Швајцарска и Србија. Данас поред Швајцарске, постоје још три државе, образоване по начелу народности, али услед тога без додира са морем: Чехословачка, Аустрија и Мађарска. Ова тежња за излазом на море, проузроковала је многе ратове. Тежња Русије да избије на Средоземно море може се навести као карактеристична у овом погледу. Ове тежње ваља ипак разликовати од империјалистичких експанзија, чији је циљ једино увећање територије.

Из свега што смо изложили видимо две снаге које се сукобљавају: с једне стране држава, која брани своју неповредност властима снагом кохезије, и која се бори за одржање равнотеже и за природне границе; с друге стране тежња да свака народност створи самосталну државу. Сукоби који се услед овога рађају, могу се решити на више начина. Овде се у првом реду јавља проблем сецесије: да ли држава треба да уступи пред жељом народа да се отцепи? Другим речима: може ли се одобрити отцепљење једног дела државе, и у којим границама? Ово се питање, понављамо, не може расправити са правног гледишта. Оно зависи најпре од географског положаја: отцепљење једног дела може нанети мање штете целини, но губљење неког другог дела, чиме би се повредили најосновнији интереси те државе. Право једне групе становништва на отцепљење, не може се увек оправдати. Оно зависи од тога, да ли је та група раније постојала као засебна јединка, и да ли у њој постоји заједничка свест и успомена на заједничку прошлост. Јер окупација једнога краја може још дуго да код становништва задржи спомене на прошлост, а може и да их умањи, тако да нове прилике стварају нову свест и нова осећања. Као пример можемо навести да су Канађани постали лојални грађани британски, док Шлезвиг или Пољска нису изгубили осећања на прошлост, нити престали да теже за националном државом. Некад ни векови не могу да избледе успомене на прошлост: Срби су после пет стотина година предузели да обнове средњевековну државу, и за све то време нису заборавили Косово.²¹⁾

Чак и ако се отцепљење може да изведе без велике штете по државу, мора бити јасно изражена жеља народа да се отцепи од државе. Група код које се јави таква тежња, а која се споменима на прошлост, језиком и можда и вером разликује и чини посебну народност, може своју вољу да искаже на разне начине. Начини у којима нема сумње, су општи устанак или плебисцит. Кад се у једном

²¹⁾ Овај карактеристичан пример наводи Redslob, *op. cit.*, стр. 124. «Les Serbes de 1912 n'avaient pas oublié Kossovo, et leur volonté nationale de restaurer l'Empire du Moyen Age, volonté soutenue par une chanson de geste incomparable, était encore vivante après un demi-millénaire».

крају дигне устанак, ако је тај устанак општи, јасна је жеља народа да се отцепи од државе. И плебисцитом може се утврдити постојање такве тежње, само за плебисцит је потребно више гаранција. По неким писцима није довољна проста већина за одвајање једног дела државе, већ они траже квалификовану већину. По њима треба да за одвајање буде већина у свакој општини, затим већина општина, и најзад већина укупног броја становништва. На тај начин ови писци желе да избегну да се велика мањина, која је за одржавање стања, жртвује незнатној већини.

Све до сада изложене претпоставке односиле су се на случајеве кад један део државе тежи да се отцепи од ње. Сасвим је друкчије у случају потпуне изградње нове државе. Ту се главна пажња обраћа новој држави и њеној изградњи, и не води се рачуна о дотадашњим околностима. Приликом обнове Пољске, стварања Чехословачке и Југославије, која је постала приморска држава, водило се рачуна о потребама нових држава, без обзира на раније околности. Кад су повлачене границе нове Пољске, оне су утврђене у главном по начелу народности. Али да би нова држава могла да се успешно развија, дат јој је излаз на море, и у Горњој Шлезвији дати су јој, из економских разлога, неки крајеви који су бројно настањени Немцима. Исто тако у Чехословачкој није се могло применити до краја начело народности, јер су Немци и Чеси тако измењани, да је било немогуће решити национално питање повлачењем границе. Насупрот поменутих случајевима, приликом разграничења Југославије није се водило увек рачуна о потребама нове државе. Тако је под притиском Италије овој дат Задар, а од Ријеке је створена засебна државица, коју је Италија убрзо анектирала. Поред природног и уређеног пристаништа Ријеке, Југославија је морала да изграђује Сушак, да би могла да искористи луку. — Но уопште узев, у уговорима о миру после Светскога рата начело народности је преовладало над географским разлозима. Насупрот идеји о „природним границама“, нове државе створане су у главном према етничким захтевима. А како је било немогуће да се ово до краја изведе, створена је заштита мањина, нов начин да се изађе на сусрет тежњама народности изван својих националних држава. С друге стране, да би се задовољиле извесне привредне потребе, кад је превагнуло начело народности, установљене су нарочите економске олакшице као на пр. право транзита и слободне зоне по пристаништима.

После Светскога рата догодио се један случај сукоба између народности која је желела отцепљење, и државе која то није дозвољавала: случај познат као спор око Аландских острва. До рата, Аландска острва потпадала су под Русију. Њихово становништво било је шведског поре-

кла, а Русија је та острва заузела под Александром I, у исто време кад је заузела и Финску. Кад се после рата Финска одвојила од Русије, ова острва припала су Финској. Становништво острва тежило је да се споји са Шведском, и ову своју жељу манифестовало је на два плебисцита. Спор између Финске и Шведске покренут је пред Друштвом народа, и Савет Друштва народа одредио је известиоце и образовао једну правничку комисију да проучи овај спор. И известиоци и правничка комисија дошли су до убеђења да је без мало једнодушна жеља становника Аландских острва да се придруже Шведској. Али с друге стране они су нагласили да се таква жеља не може сматрати међународноправним правилом. „Мањинама се не може признати право на отцепљење само зато што оне то желе“ веле известиоци у свом извештају Савету. Они наглашавају да је правично да се овој мањини пружи заштита, како би могла несметано да исповеда своју веру и служи се својим језиком. Но кад једна држава пружи заштиту мањина, ове немају права да раде на отцепљењу. У овом смислу је донео одлуку и Савет Друштва народа, усвојивши Финску тезу.²²⁾

Решење спора око Аландских острва, где је дата превага држави над начелом народности, у науци је доста претресано. Мишљења су подељена, али већина писаца сматра да се такво решење не може свагда применити. Да ли би било правично да је место обнове Пољске дата само заштита пољским мањинама? Као што је у Савету Друштва народа нагласио шведски делегат Брантинг, такво решење често може само да изазове сукобе па можда и рат. Али, с друге стране, правнички посматрано, може се дати само такво решење. „Одвајање неке националне групе од једне државе мора се сматрати као крајње и потпуно изузетно решење, и то у случају ако та држава нема воље или моћи да изда и примени правичне и ефикасне гаранције за заштиту ове мањине“. Ово мишљење комисије правника у спору око Аландских острва, остаје као основно правничко схватање у оваквим случајевима.

4. Како се у пракси решава проблем народности. — Проблем народности решава се у пракси на разне начине. Најпростије је решење кад се један део државе одвоји од ње, било да се образује нова самостална држава, било да се тај део припоји некој другој држави. Постоји могућност да се ово изведе правно, путем цесије. Једна држава уступа

²²⁾ Литература о спору око Аландских острва веома је обимна. Историан је чланак F. de Visscher, *La question des îles d'Aland*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1921. Сва документа објавило је Друштво народа. Видети *Journal Officiel*, septembre 1921 и извештаје поднесте Савету.

другој део дотадашње своје области. Такав је случај са уступањем Алзаса и Лорена Француској Версајским уговором о миру. Каткада таквој цесији претходи плебисцит. Међутим чешћи су случајеви једностраног акта: промена суверености врши се анексијом — кад једна држава својим актом то прогласи, — или се промена суверености изврши сецесијом — отцепљењем једне покрајине, обично услед народног устанка. У сва три наведена случаја национално питање се решава променом граница, што је најпотпунији начин да се задовоље националне тежње становништва. Али овакво радикално решење наилази на знатне тешкоће у пракси, и изазива нове проблеме и нове трзавице. Код сваке промене државе јављају се тешкоће да се становништво отцепљеног дела прилагоди животу у новој држави. Сем тога редак је случај да ово отцепљење желе сви становници отцепљеног краја. Увек један део жели да остане у старој држави. Преласком у нову државу, овај део становништва није задовољан, и често ствара тешкоће новој држави, где год може. Овакви случајеви јавили су се у нарочито великом броју услед разграничења после Светскога рата, без мало у свима државама чије су границе измењене. Групе народности, незадовољних новим стањем, изазвале су питање мањина. У неким земљама појавиле су се мањине, о којима нико дотле није имао ни појма. И ове „нео-мањине“, како их назива Редслоб,²³⁾ развиле су пропаганду, којом су распаљене страсти гдегде до фанатизма. Да би се ове страсти смириле и допустно слободан развој свакој групи која се осећала потлаченом, установљен је систем заштите мањина. Нове границе држава повучене су на основу начела народности, али баш на основу тога начела уведена је заштита мањина, за оне групе које по новом уређењу остају изван својих националних граница.

До сада смо излагали случајеве кад се на основу начела народности изврши промена граница, и са територијом и становништво промени државу. Али има и случајева кад се на основу начела народности изврши само премештање становништва или неких појединаца. Таква кретања становништва могу бити обавезна или факултативна. У историји имамо примера таквог протеривања у маси. Довољно је да поменемо протеривање Јевреја и Мавара из Шпаније, крајем XVI века, и изгнанство протестаната из Француске, по опозивању Нантског едикта (1685). У новије време карактеристична је обавезна измена становништва између Грчке и Турске, на основу одредаба Лозанског уговора.²⁴⁾ Овим уговором прописано је обавезно исељавање

²³⁾ *Op. cit.*, стр. 153.

²⁴⁾ Из велике литературе по овом питању познати смо, као најважнија дела: St. Sefériades, *L'échange des populations*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1928, IV (24), стр. 311—439; G. Strelt, *Der*

Грка настањених на турској и Турака муслимана настањених на грчкој територији. У тренутку кад исељеник пређе границу губи дотадање и стиче ново држављанство. Непокретну и ону покретну имовину коју остави на напуштеној територији, ликвидираће једна мешовита комисија, и вредност исплатити држави, којој је припао држављанин, а она ће појединцу дати накнаду штете за напуштена добра. Ова обавезна измена становништва донела је много невоља и Турској и Грчкој, нарочито овој последњој. Грци су већ три хиљаде година настањени у Малој Азији, и за ту земљу били везани како прошлости тако и имовинским и привредним везама. Напуштање ових крајева изазвало је велике губитке у људима и имовини. Преко два милиона Грка исељено је из Турске, а око 350.000 Турака из Грчке. Овакав начин решења проблема народности додуше је радикалан, али он повлачи такве последице да га треба избегавати.²⁵⁾ У наведеном случају народности је дата превага над свима осталим питањима. Занемарени су интереси становништва, њихова везаност за земљу, њихове традиције. Али баш у овом случају увидела се неправичност оваквог решења проблема народности.

Но поред обавезног исељавања, постоји и факултативно, кад се становницима допусти да се у одређеном року иселе, или да остану у земљи. Ако се ова мера примени приликом преласка територије под другу сувереност, назива се правом опције. Опција је примењивана у много случајева, од Вестфалског мира до наших дана.²⁶⁾ Ни ова мера не решава проблем народности, пошто се опцијом могу да користе само појединци, не и народности као колективне јединице. И ако не повлачи оне последице као у случају оба-

Lausanner Vertrag und der griechisch-türkische Bevölkerungsaustausch, Kieler Institut für Internationales Recht, 1929; A. E. Devedji, L'échange obligatoire des minorités grecques et turques, 1930.

²⁵⁾ Скоро сви писци који су обрађивали ово питање, осуђују такав начин решења проблема народности. Сефериадес каже да је уговор о обавезном исељавању противан међународном јавном поретку, и да га с тога ваља сматрати забрањеним; „и ако се силом приликом, овакви уговори извршују, њихова међународна правна вредност треба да се прогласи ништавом; не постоји разлог да се јавно право, па ни међународно, сматра мање морално од приватног“. *Pacta quae contra leges vel contra bonos mores fiunt nullam vim habere indubitati juris est, учи нас још римско право. Op. cit., стр. 329.* — Streit сматра да су неуставне мере које држава предузима извршујући конвенцију о обавезној размени, и терајући становнике из земље. *Op. cit., стр. 60.* — A. Mandelstam, *La protection des minorités*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International 1923, I, на стр. 416 каже: „Принудна емиграција, извесно је противна основном начелу људске слободе“.

²⁶⁾ Josef L. Kunz, *Die völkerrechtliche Option*, Bd I (1925), Bd II (1928) је најпопунија монографија о опцији. За питање опције по Сен-Жерменском и Трианонском уговору о миру видети Ivan V. Sobbotitch, *Effets de la dissolution de l'Autriche-Hongrie sur la nationalité de ses ressortissants*, 1926, стр. 190 и след.

везног исељавања, и факултативно исељавање изазива неке тешкоће. Наведимо као пример недавну размену становништва између Грчке и Бугарске, на основу конвенције закључене 27 новембра 1919 год.²⁷⁾ Овом конвенцијом признато је мањинама право да се иселе у своју националну државу. И Грчка и Бугарска су се обавезале да олакшају ово исељавање. Низом одредаба прописан је поступак око исељавања, ликвидација имовине и накнада штете оштећенима. На основу ове конвенције иселило се око 40.000 Грка из Бугарске и приближан број словенског становништва из Грчке.

Сем начина да се проблем народности реши променом граница или исељавањем становништва, он се може решити и унутрашњим мерама државе, на тај начин што држава даје извесну аутономију етничким групама становништва.²⁸⁾ Та аутономија може бити регионална, ако се односи на поједине покрајине, тј. на сва лица настањена у тим покрајинама, или лична, ако се односи на извесне заједнице, чији чланови припадају једној вери, или говоре једним језиком, који се разликује од језика већине у држави. Регионална аутономија може се дати само ако је једна етничка група хомогено настањена у извесној покрајини. Таква група може добити аутономију било на основу уставног прописа, било законском или административном мером државе. У овом случају аутономија се јавља као покрајинска децентрализација. Обично регионална аутономија обухвата слободу верских, школских и добротворних установа, али у неким случајевима она је знатно шира. Она се протеже и на поједине техничке гране администрације, а каткад се огледа и у локалним скупштинама, којима се оставља доношење Уредаба и Закона у извесној области. Таква је аутономија поткарпатских Рутена у Чехословачкој, чија скупштина доноси прописе о језику, настави, вери и локалној администрацији, у колико јој је држава делегирала надлежности. Претседник републике поставља гувернера покрајине који је одговоран локалној скупштини. Рутени су заступљени и у Чехословачком парламенту, али тамо не могу да гласају о питањима, која спадају у надлежност њихове локалне скупштине.²⁹⁾ Сличну је аутономију Финска

²⁷⁾ Илија А. Пржић, *Тумачење грчко-бугарске конвенције о узajамној исељавању*, Архив за правне и друштвене науке 1931, књ. XXII (XXXIX) бр. 3, стр. 237; исти, *Грчко-бугарски уговори пред Стаљним судом међународне правде*, Архив за правне и друштвене науке, 1932, књ. XXIV (XLI), бр. 6, стр. 466.

²⁸⁾ Heinrich Dörge, *Der autonome Verband in geltendem Staats- und Völkerrecht*, 1931, излаже случајеве аутономије и даје једну занимљиву конструкцију појма аутономије са државно-правног и међународно-правног гледишта.

²⁹⁾ Члан 3 Чехословачког Устава. A. Balogh, *Der internationale Schutz der Minderheiten*, 1925, стр. 184. J. Fouques-Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, 1922, стр. 284.

дала Аландским ostrvima. Гувернера поставља Претседник финске републике у споразуму са локалном скупштином (Landsting). Наставни језик на ostrvima је шведски. Занимљива је једна одредба, којом се штити да земља остане само домородцима: ако се непокретно добро на коме ostrvu прода лицу које није завичајно на Аландским ostrvima, сваки домородац, покрајинско веће или ма која општина могу да откупе то добро, по цену коју у случају неспоразума одређује првостепени суд према процењеној вредности.

Регионална аутономија претпоставља да једна народносна група насељава хомогено неку покрајину. У пракси имамо мало таквих случајева. Обично су припадници разних народности измешани у истој области. Стога је чињен покушај да се створи таква аутономија, која би се дала једној групи људи, без обзира на то да ли они сачињавају неку географску заједницу. Најпре је у науци створена теорија о аутономији етничких група. Главни заступник ове теорије је аустријски писац Карл Ренер.³⁰⁾ Он је заступао гледиште да државу, у којој има више народности, треба изградити тако да се она рашчлани на народности које је сачињавају. Држава би постала федерација народносних заједница (Nationalitätenbundesstaat). По Ренеру, на тај би се начин одвојиле народности од земље, тј. народности би тежиле другом чему, а не стварању независних географских јединица. Народност је духовна заједница, док је тежња за земљом чисто материјална чињеница. Стога народност треба да се ослободи од географских тежњи. Образујући јавноправне личности, народности би у ствари биле државе у држави. Али би оне учествовале у вршењу власти, како у централним органима државе тако и у локалним јединицама. Народности би учествовале и у влади и у администрацији, али би с друге стране биле дужне на верност према држави. Самим тим изгладиле би се супротности између државе и народности.

У пракси је неколико пута покушано да се да аутономија појединим етничким групама. Ови су покушаји чињени нарочито после Светскога рата. Пољским уставом од 17 марта 1921 (чл. 109) предвиђа се аутономија мањина. Исто тако и Литвански устав од 15 маја 1928 предвиђа извесне аутономије етничких група, као и летонски закон од 8 децембра 1919 и украјински закон од 9 јануара 1918 год.³¹⁾ Но најпотпунија аутономија до сада дата је у Естонији, за-

³⁰⁾ Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, in besonderer Anwendung auf Oesterreich*, 1918. Ренер је о овом питању написао и друге књиге, а истим проблемом бавио се и Otto Bauer.

³¹⁾ Mintz, *Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts*, Heidelberg 1927, цитира ове примере, сем литванског устава, који је додесет касније.

коном од 5 фебруара 1925 год.³²⁾ Овим законом предвиђа се стварање аутономних корпорација које, на иницијативу мањина, одобрава државна власт. Ове корпорације оснивају, воде и надгледају јавне и приватне заводе, намењене настави њихове народности. Раније основане државне школе предају се овим корпорацијама, с тим да их оне надгледају али и издржавају. Ове корпорације имају и друге задатке, и могу водити и остале послове који спадају у културну мисију државе, али се ни у ком случају не смеју бавити политиком, нити могу да се мешају у државну администрацију. Корпорације доносе уредбе у својој надлежности, али стоје под надзором државних власти. Њима управља Савет, кога бира скупштина претставника месних организација, и Управа, коју одређује Савет. Финансиска средства ових аутономних тела су у првом реду њихови властити приходи: приходи од предузећа, поклони, завештања и помоћи; затим редовне и ванредне субвенције државе и осталих политичких јединица; најзад они могу да установе извесан прирез на своје чланове, но зато је потребно одобрење владе. Мањинама у смислу овог закона сматрају се немачки, руски и шведски становници, као и све националне групе преко 3.000 људи. Аутономном телу може да приступи сваки пунолетан грађанин, по изјављеној жељи. Али, ако једном иступи из те групе, не може се поново уврстити у њу. Припадници ових група не ослобођавају се дужности, које имају као обични грађани.

И поред покушаја да се да аутономија етничким групама, савремени теоретичари не препоручују овај начин решења проблема народности. Он је несавршен јер место тежње за изједначењем народне свести, он баш помаже јачање етничких индивидуалности. Сем тога овај начин је још сувише мало проверен у пракси, тако да је тешко предвидети све последице, које могу да настану.

Неки писци истакли су да се решење проблема народности може тражити и у поступном саживљавању етничких група са државом. Додуше за такав процес, који је поглавито психолошке природе, потребно је доста времена. Лојалност етничких мањина, и с друге стране ауторитет државне власти која стоји на висини и пружа свима грађанима подједнако правду и слободу, довешће временом до измирења два супротна чиниоца: државу и народности. Ови писци наводе за пример случај Канаде, где су становници, изразито француске народности, потпуно прихватили британску државу као своју. Но овакво решење начела народности претпоставља да је мањина у једној држави територијално удаљена од државе у којој се налази већина њене народ-

³²⁾ H. Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, 1927, доноси текст естонског закона са мотивима у немачком преводу, на стр. 191 до 208.

ности, тако да је мало подложна ириденстичкој пропаганди, и да између две државе — оне у којој сада живи мањина, и оне којој та мањина национално тежи — нема историских размирица. Да би се постигла хармонија између државе и мањине, потребно је да не постоји никакав изглед за рат између те државе и државе којој мањина тежи. По нашем мишљењу, овакво решење проблема народности је чисто теориска конструкција у данашњим приликама.

Данас у науци преовлађује мишљење, да је од свих начина решења проблема народности, најпогоднији *заштита мањина*. Њом се најмање вређа политичко јединство државе, а ипак се народностима пружа могућност слободног развоја. Заштитом мањина не стварају се посебна (аутономна) национална тела, већ се само обележавају границе у којима поједине групе могу да негују своју властиту цивилизацију, враћећи све дужности грађана према држави у којој живе.³³⁾

Постала првобитно као заштита верских мањина, после Светскога рата ова установа се развила као заштита оних група „које се разликују од већине становника језиком, расом или вером.“ Карактеристика заштите мањина, како се она данас схвата, је у томе што је то постала једна *правна установа међународнога права*. Низом међународних уговора утврђене су обавезе неких држава за заштиту мањина, као и права дотичних мањина. Цела установа стављена је под контролу Друштва народа. Друга битна карактеристика заштите мањина је, да то није *општа* установа, већ је протегнута само на неке државе, створена је дакле као *регионална* установа. Отуда се јављају две супротне тежње: једна, да установа заштите мањина постане универзална, и друга, да јој се у опште одузме карактер међународне установе, и да постепено остане само као унутрашње законодавство појединих држава.

Заштита мањина је савремени покушај да се начело народности измири са потребама држава. Као правна установа она покреће низ правних проблема. Циљ је ове расправе да изложи те правне проблеме, као и решења која су им дата у позитивном праву и међународној пракси.

II НАЧЕЛО САМООПРЕДЕЉЕЊА

Из начела народности произилази да свака народност има право самоопредељења. Лош у време Француске револуције постављено је начело да је сваки човек слободан, и из овога начела логички је изведено да је и сваки народ слободан и има право самоопредељења. Као што смо изло-

³³⁾ Bouglé, *Le principe des Nationalités et les Minorités Nationales*. — Publication de la Conciliation Internationale. Bulletin N° 2, 1929 стр. 87 и след.

жили, слобода једног народа у погледу унутрашње политике означава победу начела народне суверености; у погледу спољне политике значи победу начела народности. Но тек у другој половини деветнаестог века начело народности се јавља у пуној снази и у потпуном облику. Оно се своди на захтев да се свака држава састоји из једне народности и да свака народност образује једну државу. На тој основи изведено је уједињење Италије и Немачке.

У току Светскога рата принцип самоопредељења према начелу народности, истакнут је као један од циљева рата од стране Савезних држава.³⁴⁾ Вилзон је прогласио начело народности за међународну норму и за основ будућег мира у свету. Према њему, из проблема државе и народности, који су у току деветнаестог века били у сукобу, изродило се право народности на самоопредељење (*selfdetermination*) и једнако поступање са сваком народности (*«equality of nations, upon peace must be founded», «equal rights»*).³⁵⁾ По свршетку Светскога рата, ове Вилзонове идеје утицале су много на стварање нових држава, према начелу народности (Југославије, Пољске, Чехословачке, Румуније, Мађарске итд.), и на уговоре о миру. И одредбе о заштити мањина унесене су на основу ових начела, кад су у неким државама, створеним на основу начела народности и по праву самоопредељења већине становништва, остале веће или мање групе мањина, којима се такође хтело признати право на самоопредељење. „Право народа на самоопредељење је примарно право које је дошло као израз начела политичке самосталности народности, подигнутог у новије време на степен догме; заштита мањина је корелат уз то, тамо где се није могло спровести остварење права самоопредељења одговарајућом политичком променом географске карте једне државе“³⁶⁾. Писци, који су излагали питања заштите мањина у вези са правом народа на самоопредељење наглашавају нарочито да се за-

³⁴⁾ Epstein, *Der nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem*, Berlin, 1922, наводи низ изјава државника у току Светског рата, у овом смислу. У своме говору од 6. VIII. 1914 Асквит изјављује: „Боримо се за победу начела, да мале државе не могу бити уништене“, а В. Черчил: „Ми хоћемо, да овај рат промени карту Европе према начелу народности“. У истом смислу говоре и Греј 23.-X.-1916, Орландо 12.-XII-1917 и Вилзон 11.-II-1918 године.

³⁵⁾ Вилзон је ово заступао у посланицама упућеним Конгресу од 27 маја 1915; 20 јануара и 2 априла 1917; 8 јануара, 11 фебруара, 4 марта и 27 септембра 1918 г. Право народности на самоопредељење Вилзон означава као *«imperative principle of action which statesmen will henceforth ignore at their peril»*. — Ове посланице наведене су код Strupp-a, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, 2 издање, Књ. III, стр. 202 и след.

³⁶⁾ Kastner, *Das Recht der Minderheiten*, стр. 33, цитирано у Hugo Wintgens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, Stuttgart, 1930, стр. 41.

штита мањина не јавља као део права на самоопредељење, већ је у ствари накнада (Ersatz) за то право.³⁷⁾

Истичући начело народности као основ новог поретка у свету, Вилзон је сматрао да ће се проглашавањем права самоопредељења и једнаког поступања са сваком народности, ово питање потпуно решити. Писци, који су ушли у анализу ова два појма, оба употребљена за заштиту самосталног националног живота једног племена, дошли су до закључка да између њих постоји извесна разлика: док би се из права на самоопредељење могло извести да једна група становника, која сачињава мањину у држави А, ако је настањена на граници државе В у којој већина становништва припада истој народности којој и ова мањина из државе А, има право да се отцепи од државе А и споји са државом В, (јер би то био крајњи израз њеног права на самоопредељење), — начело једнаког поступања са народностима претпоставља да се једна народност налази под влашћу друге.³⁸⁾ Право на самоопредељење изазива преденту и отежава измирење народности са државом чија већина не припада тој народности. Начело једнаког поступања са народностима може много лакше да се доведе у сагласност са заштитом мањина, која је установљена као правно уређење у случајима кад у једној држави поред већине постоје и друге народности. Кад би се свакој од ових народности признало право на самоопредељење, кад би овај појам био проглашен за међународно *правно* начело, не би се постигао циљ — задовољење интереса државе и тежња народности, већ би се насупрот томе само заоштрио сукоб који, по самој природи ове две супротне тежње, постоји између државе и народности.

Већина писаца који су проучавали однос начела самоопредељења према начелу народности, наглашавају нарочито да се право на самоопредељење не може сматрати као позитивна међународно-правна норма. Ово начело ушло је додуше у неке међународне уговоре, али то су у главном уговори које је после рата закључила Совјетска Русија.³⁹⁾

³⁷⁾ Тако Lauth у дискусији на осмој годишњој скупштини немачког друштва за међународно право: „Minderheitenschutz... vor allem ein Ersatz für die den Völkern verweigerte Selbstbestimmung...“ (*Mitteilungen der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, 1927 стр. 39). У истом је смислу и мемоар аустријске владе одбору Савета Друштва народа (познатом као Adatei — одбор, који је проучавао питање измене поступка по молбама мањина упућеним Друштву народа) од 14 априла 1929 год.: „Minderheitenrecht ist begrifflich nicht ein Teil des Selbstbestimmungsrechtes, sondern ein Gegensatz hierzu. Es ist ein Ersatz, der Minderheit dafür geboten wird, dass ihr das Selbstbestimmungsrecht nicht gewährt werden konnte oder nicht gewährt wurde.“ цитира Wintgens, *op. cit.*, стр. 41.

³⁸⁾ Wintgens, *op. cit.*, стр. 42.

³⁹⁾ Совјетска Русија закључила је неколико уговора, у којима признаје право на самоопредељење. То су уговори закључени у Дорпату

Како Совјетска Русија не признаје многе утврђене одредбе међународног права, не може се сматрати да је једно начело, самим тим што би ушло у уговоре закључене са Совјетском Русијом, постало међународно-правним начелом. „Право на самоопредељење“ остаје и даље политички принцип, но оно није постало међународно-правна норма. Према Кнубену,⁴⁰⁾ субјекти тога права не могу се утврдити, а у недостатку међународно-правног субјекта, — носиоца неког права, — не може бити речи о томе да је једно начело правно. Има писаца који, као на пр. Фошиј,⁴¹⁾ и ако налазе да је у теорији право на самоопредељење правично, сматрају да у практичној примени налази на непремостиве тешкоће, и како оно није међународно-правно већ само политичко начело, не може се ни говорити о његовој примени.

Појам „права на самоопредељење“ проучавали су највише енглески правници. И ако се не може порећи да је ово начело утицало често приликом стварања нових држава, и да је имало чак доста јак утицај у току Светског рата, ипак се не може сматрати да је оно постало начело међународног права. Пре би се могло рећи да је право на самоопредељење примењено у неким унутрашње-правним случајевима, кад су политичке прилике довеле до стварања извесног јавно-правног односа који се јавља код сложених држава (на пр. у случају Ирске или Египта). Али у тим случајевима никако се не може утврдити да је право на самоопредељење примењено као међународно-правно начело.⁴²⁾

Правна норма или политички принцип, право на самоопредељење и то баш на основу начела народности, имало је утицаја на образовање држава после Светског рата. Као и начело народности ни право на самоопредељење није се

(Тарту) 2. II, 1920 са Естонијом (*Recueil des Traités, Société des Nations, Vol. IX, стр. 29*), уговор закључен у Риги 11. VIII, 1920 са Летонијом (*Recueil des Traités II, стр. 196*); уговор закључен у Москви 12-VII-1920 са Литвом (*Recueil des Traités, III, стр. 106*), и уговор закључен у Риги 18. III, 1921 са Пољском. У овом последњем уговору у неколико је ублажена формула признања права на самоопредељење, јер почетак уговора гласи: „Partant du droit de tous les peuples à disposer librement d'eux mêmes jusqu'à se séparer complètement de l'Etat dont ils font partie, droit proclamé par la République socialiste et fédérative russe des Soviets, la Russie renonce...“

⁴⁰⁾ R. Knubben, *Die Subjekte des Völkerrechts*, 1928, стр. 442.

⁴¹⁾ P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Tome I, vol. 1 1922.

⁴²⁾ Fenwick, *International Law*, 1924, на стр. 106 каже: „the right of self-determination on the part of subject nationalities has not attained the validity of a legal rule.“ — У ово питање енглески писци улазе са нарочитим обзирима на проблем народности у Британској империји. Но баш услед тога они му посвећују већу пажњу. Њихов је закључак да се „право на самоопредељење“ не може сматрати међународноправним правилом. За доказ се наводе баш случајеви у Британској империји, јер се аутономија дала Ирској и независност дата Египту на основу њиховог „права на самоопредељење“ може тумачити само применом једног унутрашњег јавноправног начела, а не међународноправног.

могло применити у потпуности, у првом реду услед географских прилика и због тога што су измешана насеља припадника разних народности. Право на самоопредељење схваћено је као право већине становништва у једној етничкој јединици. Етничке мањине морају да следују већини. Из овога односа већине, која је на основу свога права на самоопредељење образовала своју националну државу, и мањине, чије право на самоопредељење мора да уступи пред правом већине, потражен је излаз у установи *заштите мањина*.

ГЛАВА II

ИСТОРИСКИ РАЗВОЈ МАЊИНСКОГ ПИТАЊА

Заштита мањина као предмет међународнога права јавља се тек у новије време. Међутим неки писци који су проучавали историју мањинског питања, излажу све фазе овога питања, почев од античке државе. Све до најновијег доба може се говорити само о унутрашњим правним прописима који се односе на мањине, па и у новије време ови прописи се мешају са међународним одредбама, тако да се тек после Светскога рата јавља заштита мањина као установа међународнога права. Ваља имати на уму још и то да се све до најновијег времена заштита мањина јавља само као заштита верских мањина. О „народносним мањинама“ почиње се говорити тек по коначној победи начела народности, дакле тек у деветнаестом веку.

I ВЕРСКЕ И НАРОДНЕ МАЊИНЕ ДО СВЕТскоГ РАТА

1. Мањине у античкој држави и у средњем веку. — Античка држава стварана је у ратовима. Као последице тих ратова јавиле су се две групе: победници и побеђених; једни су постајали господари, други потчињени, најчешће робови. У држави је извршена подела рада између побеђених и победилаца: победници су образовали вишу класу, чија је дужност била да увећава државу, да је брани и угушује побуне; побеђени су постајали робови и били су дужни да раде за своје господаре. Али и ако је античка држава потчињавала без милости све слабије групе под своју власт, она је ипак побеђенима остављала слободу да поштују своје богове, не желећи да тиме изазива гнев тих богова.¹⁾ У овој слободи култа побеђених неки писци виде први траг права мањине.²⁾

¹⁾ Dragoljub Krstitch, *Les Minorités, l'Etat et la Communauté internationale*, Paris 1924, p. 33.

²⁾ У најранија времена теократски карактер државе и друштва искључивао је свако друго племе или религију. Све што није припадало владајућем племени или религији, сматрано је непријатељским и није допуштано у границама те државе. Тек касније, са развојем трговине јачале су везе између лица разних племена и религија. Познато је да су у Индији, Китају и старом Египту постојале нарочите установе за за-

У старој Грчкој било је мало страначких насеља. Грци су се сматрали вишом расом и са презрењем су гледали сва остала племена (варваре) као непријатеље. Али како они нису тежили да освоје континенталне делове Балканског полуострва, у њиховим државицама никад није било много странаца. Њихова експанзија упућена је била на оснивање колонија по приморским градовима, преко којих су трговали са страним крајевима. Услед тога и грчке правне институције ограничиле су се само на грчко становништво, и „варвари“ нису никад примили грчку цивилизацију.³⁾ Странци, који су били настањени у Грчкој, живели су скоро искључиво по пристаништима. Касније, у време цветања грчке трговине, у оним грчким градовима, који су водили живљу трговину са странцима, постављани су нарочити чиновници, чија је дужност била да штите странце, да им дају савете, да се старају о њиховом имању у случају њихове смрти итд. Ова надлештва називана су *проксе-нијама*, а чиновници *проксенима* (касније латински названи *hopes publicus civitatis*). У Атини странци су уживали и извесна грађанска права, те су могли да учествују у грађанско-правном и трговачком животу. Ови странци — варвари — нису били штићени од својих држава, већ је њихов правни положај био уређен грчким законима.⁴⁾

Ширењем римске државе први пут је постало од већег значаја питање положаја странаца и освојених племена. Но и тамо, у најстарије доба странци, као и робови, били су искључени од учешћа у римском правном животу, и њихов однос према римским грађанима као и према другим странцима, није био уређен римским правом. Сваки римски грађанин могао је слободно да уређује своје односе са странцима, невезан ма каквим законским одредбама. Касније, у Риму, права и интереси лица која нису били римски грађани могла су бити заштићена само путем патронаже неког римског грађанина. Патрон је у сваком правном послу радио у своје име, а за свог клиента, странца. На тај начин овај је стицао права и обавезе, био претстављан пред судом итд. Овом установом патронажа римско право давало је странцима минимум правне способности,

штиту странаца. Тако, на пример, у Египту у доба Птолеја (1294—1244 године пре Христа) Финици су имали своје факторије у којима су живели и трговали. Египатски владар Амазис (579—526 године пре Христа) дозвољавао је Грцима да са Египтом врше трговину морем. Наукратис је проглашен слободним пристаништем, и Грци који су тамо живели имали су право да бирају судије, који су судили по грчким законима. Contuzzi, *Diritto consolare e diplomatico*, Cap. II.

³⁾ Louis Le Fur, *Races, Nationalités, Etats* — Paris 1922, p. 35. N. Politis, *La Justice Internationale*, Paris 1924, p. 24.

⁴⁾ Krestitch, *op. cit.*, p. 35; Contuzzi, *op. cit.*, cap. II, § 2; Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I. 1-^{re} partie, 1923, p. 70.

али под условом да правне послове у име странца врши његов патрон — римски грађанин.

Кад је Рим ступио у живље трговачке односе са суседним племенима, јавила се потреба да се на неки начин уреде правни односи између Римљана и странаца. У прво време у томе циљу су закључивани уговори између Рима и суседних градова. Ови уговори су називани *Hospitium*, *Feodus*, *Amicitia*, према условима по којима су закључени и правима која су по њима добили странци. По овим уговорима странци су имали право да закључују неке правне послове према своме месном праву и да траже заштиту код својих месних судова. Странци су добили право *commercium*-а тј. способност да врше приватне правне послове, сем оних који имају породични и верски карактер и које су могли да врше само римски грађани.

Код Римљана се рано јавила мисао да постану господари Италије, а касније и целог света. Услед те тежње да створе једну универзалну државу, Римљани су сматрали друге државе за области које ће ускоро ући у њихову државу, те су се мало старали да гаје и јачају редовне међународне односе. С тога и поменути уговори закључивани са суседним државама, најчешће су прикривали већ извршену анексију од стране Рима, или су закључивани приликом установљевања протектората Рима. И у колико је било речи о странцима у старом Риму, то су обично били грађани држава које су најчешће биле у извесној зависности од римске државе.

Потчињеним народима, који нису претворени у робове, римско право давало је *jus nexi mancipiique*. Ово је било слично *commercium*-у који је даван странцима, али док је овај добиван уговором, *jus nexi mancipiique* даван је од освајача потчињеним народима у облику дара.

У шестом веку по оснивању Рима, римска власт се увелико раширила. У Риму је било много странаца, највише грађана освојених крајева. Један део ових користио се са *jus commercium*, други са *jus nexi mancipiique* а трећи са приватним гостопримством — *hospitium privatum*. Но ово све није још давало потребну правну заштиту овим римским грађанима, нити је задовољавало потребе грађанског и правног живота у самом Риму. С тога је *praetor urbanus* на супрот одредбама *jus civile*, почео да издаје обичне наредбе (*decretum*) да би заштитио нарушене или угрожене интересе оних слободних лица, не римских грађана, који се нису користили горе наведеним правима. 507 године од оснивања Рима уведен је нарочити претор који је имао да расправља спорове не римских грађана у Републици, и то како у њиховим међусобним споровима, тако и у њиховим споровима са римским грађанима. Ова установа *Praetor peregrinus* играла је велику улогу у грађанско-правном животу

Рима. Претор перигрина није био везан формализмима римског грађанског права. Он је слободно расправљао приватне захтеве не римских грађана, помоћу фикције да су они римски грађани — *si civis romanus esset*.⁵⁾ Но сем тога он је примењивао и извесне одредбе, непознате римском праву, које су постојале у другим државама.⁶⁾ На тај начин рад претор перигрина, нестешњаван старим формализмом и конзерватизмом, отворио је једну нову епоху у развоју римског права. Плод овог слободног развоја био је стварање једног општег, универзалног грађанског права — *jus gentium*, које се примењивало на све слободне грађане Римске државе, и које је постепено обухватило све грађанске и трговачке односе, а у првом реду право својине над покретним стварима и правне односе који настају из уговорних и квази-уговорних обавеза. На тај начин *jus gentium* је постепено изравнало разлике између римских грађана и слободних лица, која нису имала права римских грађана. Према *jus gentium*, римски грађани и лица која нису имала право римског грађанства, стављана су у исти правни положај, и једнима и другима су подједнако била отворена врата учешћу у већем делу области римског правног живота. 211 године после Христа, император Каракала, са *lex Antoniana*, изравнао је у области приватног права све слободне грађане империје.

У првом веку по Христовом рођењу, у римској империји се ствара, — да се послужимо данашњим изразом — једна верска мањина. Хришћанство, постало у Палестини, ускоро је обухватило све римске провинције и продрло у све слојеве римског друштва. Хришћанство је увело нову идеологију, која је била у противречности са римским уставима. Име Рима и култ према императору замењени су дубоком вером и преданошћу према једном невидљивом Богу; земаљским интересима противстављена је нова концепција земаљског ништавила и царства на небу; на супрот римској универзалној држави истакнута је идеја једне нове хришћанске државе са другим схватањима и са другом етиком. Ову религиозну мањину, која је све више добијала политички карактер, римске власти су гониле. Нова вера стављена је ван закона. Сви њени припадници у масама су гоњени и уништавани. Стари Рим је у својој самоодбрани отишао до крајњих граница. Али стари свет је већ био изживео. И поред гоњења хришћанство је све више јачало, тако да се од мањине претворило у већину. Миланским едиктом 313 године после Христа, Константин велики про-

⁵⁾ *Cicq, Les institutions juridiques des Romains, ch. IV.*

⁶⁾ Тако је претор перигрина узео од Грка канару (*Attabo, Attaba*) приликом закључења уговора; са острва Родоса закон о бацању ствари са бронова у море у случају буре (*lex Rhodia de jactu*); исто тако из Грчке осигурање робе у превозу морем (*foenus nauticum*) итд.

гласно је слободу и једнакост свију вера у Империји. Но то је трајало само кратко време. Хришћански Рим постао је исто тако нетолерантан према иновацијама, као што су они били некада према хришћанима. Римским законима је кажњавано многобоштво, као што су пре Константина гоњени и кажњавани хришћани. Средњевековно начело *ciujus regio ejus religio* завладало је потпуно још пред пропаст римске државе. Религиозна нетрпељивост искључивала је ма какве верске мањине.

У средњем веку настаје реакција у свима областима друштвеног, привредног и правног живота народа. Међународни трговачки и политички односи нагло опадају. Западној Европу освајају варвари, који руше све римске установе. Феудализам који је завладао, обуставља скоро за хиљаду година социални, економски и правни развитак у Европи. Док је у старом веку трговина јачала међународне везе, у средњем веку главна основа привредног живота била је земљорадња. Средњевековни феудални држали су земљу, коју су обрађивали сељаци везани за земљу. И занатлије се у почетку јављају само у насељима створеним од феудалних господара, и раде за ове. Ова привредна изолација ограничила је међународне односе. — С друге стране у верском погледу наступило је пуно јединство. Верска нетрпељивост у хришћанским државама нарочито је ојачала у средњем веку. О верским мањинама не може се ни говорити, сем јеврејских општина, које су живе одвојено од масе хришћанског становништва, и често биле гоњене. Хришћанско јединство у западној Европи руши се тек после Реформације. Све докле није постојала народност, не само као политички појам, већ ни као социални. Религија је владала над целим друштвеним животом. Папство је успело да сакупи поједине хришћанске државе у једну организацију са циљем ширења одбране хришћанства. Под утицајем ових схватања сматрало се да су правни односи могући само међу хришћанским државама. Појам међународног општења у то време је чисто религиозан, основан на начелу надмоћности духовне власти над световном. Ко се успротивио папској власти, отстрањен је из међународних односа.

2. Мањинско питање у западној Европи до почетка XIX века. — Превласт духовне власти трајала је до петнаестог века, кад се јавља реакција против ње. У XV и XVI веку стварају се у Европи велике и јаке монархије, које све више јачају и богате се, нарочито услед открића нових земаља. Све те монархије теже да учврсте своју власт и боре се против папства. С друге стране и у самој цркви јавља се покрет против свемоћи папства, и тај покрет, познат под именом Реформације, доводи до расцепу у редо-

вима католика, и изазива стварање нових националних цркава (лутерани, калвинисте, англиканци, пресвитеровци итд.). Овај расцеп у католичкој цркви, који је уништио дотадашње јединство хришћанске цркве у западној Европи, праћен је низом верских ратова. Јер Реформацији су пришли, скоро у свима државама западне Европе, многи високи достојанственици државе и цркве, племство, па и неки владоци, као Густав Ваза, шведски краљ, који је превео цео народ новој вери, затим енглески краљ Хенрик VIII и велики мештар тевтонског реда, Алберт Хоенцолернски, који је лаицизирао свој ред и увећао бранденбуршки електорат. Између владоца који су пришли реформацији и императора Свете римске германске империје, који се ставио на чело католика, настао је рат, познат под именом тридесетогодишњег рата. У томе рату победили су немачки протестантски владоци, помогнути од протестантске Шведске и Француске. Рат се завршио Вестфалским миром (1648 г.) којим је хришћанска Европа раскомадана.

Као последица верских ратова за време Реформације, закључују се многи међународни уговори, у којима се први пут јавља, — и ако у ограниченом обиму, — заштита верских мањина. Она је постала из трпелјивости држава према верским убеђењима својих поданика. Историја верске толеранције је у исто време и историја односа државе према цркви за време Реформације. У прво време није признана верска слобода појединцима. Све до Вестфалског мира, разним уговорима, признавана је слобода сталекима, или појединим владоцима или групама. Тако је верским миром, закљученим 23 јула 1532 године у Нирибергу призната само трпелјивост према протестантима (присталицама „Аугсбуршке конфесије“). Исто је потврђено и уговором у Пасави од 2/15 августа 1552 године, и нарочито Аугсбуршким верским миром од 25 новембра 1555 године, кад је призната слобода римо-католичком и евангелистичко-лутеранском учењу (док су друге струје, као на пр. присталице Цвинглија и Калвина, изузете из тога). Но и Аугсбуршким миром задржана је католичка вера као главна религија и подлога немачког царства. Евангелистима је дато само право да се могу опредељивати верски као сталек, а не и појединци. Овим миром још није загарантована општа толеранција, ни за верско опредељивање, ни за исповедање вере.⁷⁾ Евангелисти су још увек имали изузетан положај, њих додуше нису више гонили као јеретике, и тиме им је зашћен живот, но њих су само трпели, и они нису имали никаква права преко тога. Држава је и даље остала на католичкој основи. — У Француској, верске борбе су се завр-

⁷⁾ Wiatgens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, 1930, стр. 63.

шиле низом едиката,⁸⁾ којима су Хугенотима призната права на слободно исповедање вере. Чувеним Нантским едиктом, од 13 априла 1598 године, Анри IV васпоставио је верски мир, признавши хугенотима слободно исповедање вере. Али овај едикат био је на снази само до 23 октобра 1685 године, кад га је опозвао Луј XIV, који је водио анти-протестантску политику.

Тридесетогодишњи рат завршен је Вестфалским миром, 24 октобра 1648 године. Овим уговором равноправност католика и протестаната, која је дотле извојевана у пракси, призната је и правно.⁹⁾ Али ни Вестфалским миром није признато право појединцима да се слободно опредељују. Само владоци су могли да се верски слободно опредељују, по начелу *cujus regio, ejus religio*, а поданици су морали да се повлађују према своме владоцу. Вестфалски мир је утврдио само једнакост између држава, биле оне католичке или протестантске, а није дао и поданицима пуну верску слободу, јер их је везао за њихове владоце. Ипак је предвиђено да они поданици, који се разликују по вери од свога владоца, могу да се слободно иселе (признато им је *ius emigrandi*), и да се при томе неће ни њима ни њиховој имовини чинити ма какве сметње (чл. 5 § 36 уговора о миру). Ако неки владалац не жели да употреби своје право, по коме сви његови поданици морају да буду исте вере које и он, може да дозволи потпуну слободу исповедања вере свима својим поданицима (чл. 5 § 34). Сви толерирани уживају једнаки правни положај у трговини и занатима, у наследном праву, а не може им се ускратити ни право на часан погреб (чл. 5 § 35). Верска равноправност огледа се у томе што су централне државне установе састављене из подједнаког броја припадника обеју вероисповести. Тако је Рајхстаг састављен из једног католичког дела — *corpus catholicorum* — и једног протестантског — *corpus evangelicorum*, и за пуноважне одлуке (*litio in partes*) била је потребна сагласност оба дела (*amicabilis compositio* — чл. 5 § 52 Уговора о миру).¹⁰⁾

Ово начело *cujus regio, ejus religio*, по коме се према монарховој вероисповести управљала и држава, остаје све до Француске револуције, која проглашава пуну слободу

⁸⁾ Тако Сен-Жерменским едиктом из године 1562 признато је право племићу, да на својим добрима може слободно исповедати веру; даље можемо навести у истом смислу мир у Амбразу 1563 год., мир у Сен-Жермену-ан-Ле 1576 (којим је дата верска слобода у целој Француској сем Париза) и мир у Поатјеу 1577 године.

⁹⁾ *Instrumentum pacis Osnabrugense* у своме члану 5 § 1 каже: *In reliquis omnibus autem inter utriusque Religionis, Electores, Principes, Status, omnes et singulos, sit aequalitas exacta mutuaque, quatenus formae rei publicae, constitutionibus Imperii et praesenti conventioni conformis est ita ut, quod uni parti justum est, alteri quoque sit justum.*

¹⁰⁾ Wiatgens, *op. cit.*, стр. 66—70.

вере и савести, и право сваког појединца да се слободно опредељује. Но у међувремену закључен је низ уговора, између чијих одредаба можемо да наиђемо на неке одредбе, које се односе на заштиту верских мањина. У неколико махова у XVII и XVIII веку чињене су извесне интервенције са циљем да се заштите верске мањине. Кад су 1655 године у Француској извршена зверства над протестантима у околини Во-а (les Vaudois), Кромвел је интервенисао код Мазарена да та зверства престану. Ово је била интервенција из чисто верских разлога, а не из разлога човечности, као што наводе неки писци. И то је једна од првих међународних интервенција у циљу заштите верских мањина. Становништво из околине Во-а избегло је на оближње земљиште Савоје, и ту се настанило. Али 1686 године, на захтев Луја XIV, војвода Савојски почео је да их гони за јерес. И тада је Енглеска, потпомогнута протестантском Холандијом, интервенисала у корист гоњених. Холандија је у неколико махова интервенисала у корист француских калвиниста.¹¹⁾

Одредбе о верској заштити налазе се нарочито у многим уговорима приликом уступања територије. Тако мир у Оливи, закључен 3 маја 1660 године између Шведске, Пољске, Немачке царевине и Бранденбурга, којим је потврђена независност Пруске, садржи одредбе којима се гарантује становницима Ливоније, који су потпали под Шведску, у верском погледу *status quo ante*.¹²⁾ Шведска и Пруска биле су протестантске, а овим су уговором заштићена права католика, који су потпали под Шведску. Исто тако уговором у Нимегу (Nimègue) од 10 августа 1678 године, којим је Луј XIV вратио Холандији варош Maastricht, уговорено је да католици у овом граду могу слободно да исповедају своју веру.¹³⁾ Сличне одредбе садржи и уговор о миру закључен у Ријсвику (Ryswyk) 30 октобра 1697 године којим је Аустрија уступила Пруској Шлезију, и као нарочито значајне,

¹¹⁾ Jacques Fouques Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, Paris 1922, p. 74; Krstitch, *op. cit.*, p. 62.

¹²⁾ Чл. 2 § 3: «Civitatibus Prussiae regalis, quae in possessione suae Regiae Majestatis Regniue Sueciaeque hoc bello fuerunt, manebunt itidem omnia jura, libertates ac privilegia, quibus sive in ecclesiasticis, sive in profanis partibus sunt ante hoc bello (salvo libero, uti ante bellum viguit, in praedictis civitatibus catholicae religionis exercitio.»

Чл. 4, § 4: «Quod religionem catholicam, ejusque exercitum in Livoniae sueciae possessionis attinet, omnes incole Livoniae subditique illi regioni addicti, omni securitate gaudeant, ac conscientia libera, Religione devotioneque sua domi sine inquisitione vel anim adversione privatim utantur.»

¹³⁾ Lesdits Seigneurs Etats Généraux promettent que toutes choses qui concernent l'exercice de la Religion catholique romaine et la jouissance des biens de ceux qui en font profession, seront rétablies et maintenues sans aucune exception dans ladite ville de Maestrick et ses dépendances en l'estat et commelles étoient réglées par la capitulation de 1632 et que ceux qui auront esté pourveus de quelques biens ecclésiastiques, Canonicaats, Prévostez et autres bénéfices, y demeureront établis et en jouiront sans aucune contradiction.

одредбе о заштити католика и православних у Варшавском уговору од 18 септембра 1773 године (приликом прве деобе Пољске).¹⁴⁾

Неким уговорима призната су права извесним странцима да слободно исповедају своју веру. Тако, на пример, у трговачком уговору, закљученом између Енглеске и Француске 11 априла 1714 године, предвиђено је да поданици сваке државе задржавају своју вероисповест и на територији друге државе.¹⁵⁾

Кучук-Кајнарџиским уговором о миру од 10 јула 1774 године, између Русије и Турске, и Букурешким уговором о миру од 28 маја 1812 године, такође између Русије и Турске (о којима ће даље бити више говора) загарантована је слобода хришћана у Турској.

Но тек под утицајем Француске револуције, која је прогласила слободу савести и вероисповести као једно од основних начела права човека и грађанина, и после Наполеонових ратова, који су потресли целу Европу и извршили преврат у духовима, закључују се неки уговори, који садрже одредбе о пуној верској слободи. Такву одредбу налазимо у Белгиско-Холандском споразуму о персоналној унији, од 21 јула 1814 године, којим је призната равноправност свих грађана, без обзира на њихову веру.¹⁶⁾

Поред права верских мањина, која се огледају у дозволи слободног избора вероисповести и у слободи вршења верских обреда, у доба између Вестфалског мира и Бечког конгреса од 1815 године, налазимо још једну меру, којом је дозвољавано грађанима да изразе своју вољу хоће ли да задрже раније држављанство или да прихвате ново. Приликом територијалних промена обично је предвиђано право

¹⁴⁾ Члан 5 уговора између Аустрије и Пољске (идентична одредба се налази у чл. 8 уговора између Пруске и Пољске од истог дана): «Les dissidents et les Grecs non-unis (у уговору са Русијом: Les catholiques romains utriusque ritus, у уговору са Пруском: Les catholiques romains) jouiront dans les Provinces cédées par le présent traité de toutes leurs possessions et propriétés quant au civil, et par rapport à la religion, ils seront entièrement conservés in status quo, c'est-à-dire, dans le même exercice de leur culte et discipline avec toutes et telles églises, et biens ecclésiastiques qu'ils possédaient au moment de leur passage sous la domination de Sa Majesté Impériale, Royale et Apostolique au mois de septembre 1772, et Sa Majesté Impériale Royale Apostolique ne se servira jamais des droits du souverain au préjudice du statu quo de la Religion des Dissidents et Non-Unis dans ledits pays.»

¹⁵⁾ Члан 5: «... Et quant à ce qui concerne la religion, les sujets des deux Couronnes... ne pourront être contraints d'assister aux offices divins... de faire en particulier dans leurs propres maisons... les exercices de leur religion... quoique défendue par les Loix du Royaume.»

¹⁶⁾ Члан 2: «Il ne sera rien innové aux articles de cette constitution (Холандије), qui assurent à tous les cultes une protection et une faveur égale et garantissent l'admission de tous les citoyens quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois publics.» — Duparc, *op. cit.*, p. 82; Wintgens, *op. cit.*, S. 75.

грађана да се иселе, ако желе да задрже своје раније држављанство. Таква одредба унесена је први пут у уговор о капитулацији града Араса 1640 године.¹⁷⁾ Сличне одредбе налазимо у уговору о миру закљученом у Бреди 21/31 јула 1667 године између Луја XIV и енглеске краљице Ане.¹⁸⁾ Чланом 11 овог уговора дато је право становницима области припалих Енглеској, а чланом 15 становницима области припалих Француској, да се иселе у року од године дана и да могу продати своја добра (непокретна и покретна). Истим уговором остављен је рок за исељавање робова, који мењају господаре, колона, војника и радника (чл. 13 и 14). И уговор о миру закључен у Ријску 20 октобра 1697 године предвиђа право становника уступљених области да се могу слободно иселити са својом имовином.¹⁹⁾ Сличне одредбе налазимо и у Утрехтском миру од 11 априла 1713 године између Француске и Велике Британије,²⁰⁾ у Ништетском (Nystädt) миру од 10 септембра 1721 године, чији члан 8 предвиђа право становника пољских области, уступљених Русији, да се могу иселити у року од три године,²¹⁾ у Париском миру између Енглеске, Шпаније и Француске од 10 фебруара 1763 године, који садржи исту одредбу, с тим ограничењем, да се добра француских исељеника из Канаде могу приликом исељавања продати само

¹⁷⁾ Chrétien, *Principes de droit international public*, Paris 1893, p. 141, помињући овај случај каже: «On trouve insérée pour la première fois une clause autorisant les habitants des villes cédées à la France, à manifester leur volonté de conserver leur ancienne nationalité en émigrant...» Исти случај помиње и J. Kunz, *Die völkerrechtliche Option*, Bd I, 1925, S. 33.

¹⁸⁾ Kunz, *Die völkerrechtliche Option*, Bd I, S. 33. Овај уговор објављен је у истој књизи на стр. 301. — Члан 11 гласи: «Si quelques-uns des habitants du pays appelé l'Acadie, préfèrent de se soumettre pour l'avenir à la domination du Roi d'Angleterre, ils auront la liberté d'en sortir pendant l'espace d'un an... et de vendre leurs biens... Que s'ils aiment mieux emporter avec eux leur Argent comptant, Meubles, Ustensiles et amener leurs Esclaves... ils le pourront faire entièrement sans aucun empêchement ou trouble.»

¹⁹⁾ Члан 17: «Liberum tamen maneat omnibus et singulis eius Urbis et appertinentiarum Incolis, cujuscuque conditionis sint, qui emigrare voluerint inde domicilium alia, quocunque libuerit, una cum mobilibus bonis sine ullo impedimento, detractioe aut exactione ultram annum a ratihabita Pace, post quinquennium vero praestandis secundum conditiones in eius modi casibus illie olim usitatas transferre, immobilia vero aut vendere aut retinere et per se vel per alios administrare.»

²⁰⁾ Члан 14: «Il a esté expressement convenu que dans tous les lieux et colonies qui doivent être cédées ou restituées en vertu de ce Traité par le Roy Très-Chrétien les sujets dudit Roy auront la liberté de se retirer ailleurs dans l'espace d'un an avec tous leurs effets mobilières qu'ils pourront transporter ou il leur plaira. Ceux néanmoins qui voudront y demeurer et rester sous la domination de la Grande-Bretagne doivent jouir de l'exercice de la Religion Catholique Romaine en tant que le permettent les Loix de la Grande-Bretagne.» — Слична одредба налази се у члану 13 Утрехтског мира између Француске и Пруске од 11-IV-1713 — В. Kunz, *op. cit.*, I, S. 34 и 302.

²¹⁾ Члан 12: В. Kunz, *op. cit.*, I, S. 302.

британским држављанима.²²⁾ Сличне одредбе налазе се још и у уговору о миру закљученом у Хубертсбургу 15 фебруара 1763 године између Аустрије и Пруске,²³⁾ и у Кучук-Кајнарџиском уговору о миру, закљученом 10 јула 1774 године са Турском, чијим је чланом 14 Турска примила обавезу у погледу становника кнежевине Молдавске и Влашке «...d'accorder aux familles qui désiront quitter leur partie... une libre sortie avec tous leurs biens.»²⁴⁾ Одредба о праву становништва на исељавање налази се и у Версајском миру између Енглеске и Француске, односно између Енглеске и Шпаније, од 3 септембра 1783 године. У уговору о миру закљученом између Француске и Шпаније у Елисону (Elisson) 27 августа 1785 године први пут се за право исељавања употребљава реч *опција*.²⁵⁾ Право исељења предвиђено је и у Кампоформиском миру између Аустрије и Француске, од 17 октобра 1797 године.

У руско-аустријском уговору о миру од 21 априла / 3 маја 1815 године прописане су детаљне одредбе о опцији. Ово је први међународни уговор, у коме је питање опције подробно расправљено.²⁶⁾ Рок опције утврђен је на шест година. За то време оптанти могу продати своја добра и иселити се. У року од године дана по ратификовању уговора појединци који имају имовине у две државе (или више држава) могу да изјаве у општини најближе вароши или пред најближом грађанском власти, коју су државу изабрали за свој стални домицил. Овом изјавом сматра се да су они оптирали за дотичну државу. Ако неко у року од године дана пропусти да да такву изјаву, сматраће се да је остао држављанин оне државе где је дотле био завичнајан. Лица, која су оптирала завичнајност, могу у року од осам година по ратификацији уговора да траже прелаз у држављанство друге државе, и ако их ова прими да одреде завичнајност у тој држави. Двовласници могу слободно

²²⁾ Члан 4: «Sa Majesté Britannique convient en outre que les habitants françois ou autres qui auroient été sujets du Roi Très-Chrétien en Canada, pourront se retirer en tout sûreté et liberté, où bon leur semblera, et pourront vendre leurs biens, pourvu que se soit à des sujets de S. M. Britannique et transporter leurs effets, ainsi que leurs personnes, sans être gênés dans leur Emigration... Le terme limité pour cette Emigration sera fixé à l'espace de 18 mois à compter du jour de l'Exchange des ratifications du présent Traité.» Kunz, *op. cit.*, I, S. 303.

²³⁾ Kunz, *op. cit.*, I, S. 303.

²⁴⁾ Kunz, *op. cit.*, I, S. 303; P. Stoerk, *Option und Plebiszit*, S. 93.

²⁵⁾ Члан 7: «Afin d'éviter tout préjudice aux sujets des deux souverains, il a été convenu qu'ils auront une entière liberté de rester sous la domination dans laquelle ils se trouvent, ou de passer dans celle de souverain, dans le territoire duquel se trouvent leurs possessions. Pour l'option entre ces deux parties, il leur sera accordé 18 mois de délai...» Stoerk, *op. cit.*, S. 100; Kunz, *op. cit.*, I, S. 35, 304.

²⁶⁾ Kunz, *op. cit.*, I, S. 36; Wintgens, *op. cit.*, S. 86.

да располажу својом имовином из обе земље. Могу да прикупљају приходе и троше их тамо где желе, а могу и да продају имовину, по својој жељи.

Већ пред Француску револуцију начело *cujus regio, eius religio*, нема више свој првобитни значај. На место тога начела у западној Европи преовлађује схватање да су обе хришћанске вероисповести, католичка и протестантска, једнаке, и да не треба чинити разлику између њихових припадника. Из начела једнаког поступања са припадницима разних вероисповести, изведено је право на верско самоопредељење сваког појединца. Но ово начело победило је тек за време Француске револуције и од тога доба сматра се основним начелом цивилизованих држава. Уз равноправност вера, све више преовлађује и идеја, да се приликом разграничења држава води рачуна о осећајима и жељама становништва, на тај начин што му се оставља право да одлучи хоће ли остати под новим господаром или ће оптирати раније држављанство.

3. Положај Хришћана (мањина) у исламским земљама. — Питање заштите верских мањина развијало се у муслиманским земљама на Истоку сасвим друкчије но у западној Европи. Крсташки ратови, који су донели толико промена у Европи изазвали су пораст многих градова на средоземном мору, и нарочиту живост у приморским градовима Сирије, која је била најближа Светој земљи. Кад су мухамеданци поново заузели Јерусалим, они су затекли јаке европске колоније у многим азиским градовима. Из трговачких разлога, да би омогућили и даље трговачке везе Истока са хришћанским западом, тај страни елемент био је потребан мухамеданцима. Но европски трговци могли су опстати само ако им се загарантује лична и имовна безбедност. Ово је питање било од нарочитог значаја услед специјалних прописа мухамеданског законодавства, које се, — као и сва теократска законодавства — односило непријатељски према странцима.²⁷⁾ У мухамеданској средини странци су могли да живе само ако би добили нарочиту повластицу (аман), коју им је мухамедански владалац давао посебним актом.

²⁷⁾ Под појмом странаца (мустамина) муслиманско право обухвата немухамеданце, држављане једне мухамеданске државе, који су добили дозволу да се настане у тој држави. Поред тих немухамеданаца, муслиманско право познаје још и: а) рају, немухамеданце потчињене муслиманској држави; б) харбије, немухамеданце, држављане неке хришћанске државе, који нису добили дозволу да се настане у мухамеданској држави. По муслиманском праву мухамеданац се не може сматрати странцем. Иако формално држављанин неке хришћанске државе, он се улобљава муслиманским држављанима чим ступи на исламску земљу. — Г. П. Генов, *Правниот положение на малцинствата*. Отпечатък отъ Годишника на Софийския Университетъ. — Юридически факултетъ, т. XXIV, 1928—1929, Софија, 1929, стр. 11.

За нас је од највећег интереса питање положаја хришћанских поданика у Турској. Хришћани у Турској називани су рајом. По исламском праву, које је било у Турској до рефорама, становници немуслимански могу да сачувају живот и извештај минимум грађанске правне способности, само по специјалној привилегији коју је давао султан. Без таквог акта, сви хришћани — као и странци — сматрани су робовима. У том циљу закључиване су *капитулације* са неким покореним народима, нарочито са онима који су се добровољно потчињавали муслиманској држави. Такве капитулације закључивао је још и сам Мухамед. Али тек калиф Омар је уредио потпуније правни положај сириских хришћана. И Мухамед II, освајач Византије, три дана по паду Цариграда, 1 јуна 1453 године, издао је Ахаднаме (султански ферман), којим је прописано правни положај потчињених хришћана.²⁸⁾ Овим ферманом дате су православном становништву, које су Турци назвали општим именом „грчки народ“ (урум-миллети), три главне повластице: (1) неприкосновеност црква, које не могу да се претварају у џамије; (2) независност грађанског положаја, на тај начин што се бракови, рођења, погребни и сви други обичаји православних хришћана, имају да врше по обредима и прописима грчке цркве; (3) пасхални празници се имају празновати као и до тога времена. Другим ферманом султан је дао инвестиру новонабраном грчком патријарху Ђорђу Схоларију, који је узео име Генедије. Својим актима султан је гарантовао неприкосновеност патријарху и дао њему и његовим једноверцима право да слободно исповедају своју веру. У исто време он је дао патријарху и свештенству право јурисдикције над свим православним грађанима, у области брачног и породичног права. У ствари та је јурисдикција била много шира, и обухватала је област грађанских и у извесним случајевима и кривичних правних односа међу хришћанима. Ово се објашњава на тај начин, што муслиманско право и традиције кроз своје одредбе проводе поделу између мухамеданаца и немухамеданаца. Сматрано је, да у свима областима породичног и грађанског живота потчињених хришћана, у колико то не засеже интерес муслиманске државе, или ма ког муслимана појединца, треба да се остави раји да слободно уређује своје правне односе, по својим црквеним законима и приватноправним обичајима. Исто тако у тој области остављена је власт народних судија. Ово је, као што се види, један нарочити облик примене персоналног (личног) статута.

Додуше, у начелу, муслимански закон признаје једино обавезну власт муслиманског суда, који је уређен и суди по Шеријату, али, у ствари, ово је било тешко применљиво

²⁸⁾ Hammer, *L'Histoire de l'Empire Ottoman*, т. XVIII, р. 3.

чак и у области грађанског и кривичног права, а да и не помињемо породично и брачно право.²⁹⁾ Као у свакој теократској држави, и муслиманско право повлачи потпуну разлику између победилаца муслимана и побеђених немуслимана. На основу овог начела извесни градови и читаве области Балканског полуострва у доба турских освајања, успели су да са турским државницима закључе капитулације, по којима се хришћанима остављају извесна права, не улазећи тиме у сукоб са начелима Шеријата. Ова права односе се у првом реду на унутрашњу управу, сакупљање пореза (данака), месно правосуђе, итд. Само захваљујући овој пракси Турака, немуслиманско становништво успело је да сачува своју народну индивидуалност, и да после неколико векова проведених под турском управом прегне да се ослободи и створи своје народне државе.

У исто време Мухамед II уредио је и положај друге две верске групе: Јермена и Јевреја. Јерменски патријарх Јоаким доведен је из Трапезунда у Цариград, и Јерменима су дата права која и православном становништву (раји). Уз

²⁹⁾ Г. П. Генов, Положението на християнитѣ въ Турция споредъ мюсюлманското право, София 1923, стр. 89 и след. даје детаљну анализу разлике која постоји између муслиманског права и хришћанског. Тако, на пример, начела на којима почиња муслимански брак разликују се у основама од начела хришћанског брака. По својој форми муслимански брак је грађанска установа; у њему, као уопште у целом муслиманском праву није проведено начело равноправности између два пола. Насупрот оном, хришћански брак је верска установа, и да би се уредно закључио потребан је пристанак обе стране. Исто такве битне разлике налазимо и код установе развода брака. Шеријатско право не може да се примени на хришћане, јер оно не даје никакве заштите женама према самовољном мужу, који може без икаквих тешкоћа да добије развод брака. Сличне разлике налазе се и у свима другим огранцима породичног права, у питањима наслеђа, завештања, старатељства, усиновљења итд.

У осталим приватно-правним питањима (сем породичног и брачног права), мања је разлика у правном положају припадника разних вероисповести, јер је овде утицај вере слабији. Но ипак има случајева, када хришћанин не може да се користи муслиманским судом, због његовог теократског карактера. Тако, муслиманско право је прогласило читав низ ствари нечистим, и не бази се њима. То су на пример, вино, свиње итд. Има уговора по којима, било због њиховог садржаја, било због објекта закључења, муслимански суд мора да се прогласи ненадлежним, а има и таквих радњи које, по муслиманском праву, могу да чине само немуслиман, и у којима је муслиманима строго забрањено учешће. Н. пр., закључак о продаји вина допушта се међу хришћанима, али муслимански суд не би могао да претреса тај случај, јер предмет радње спада у категорију оних радња, које муслимански закон сматра нечистим. Ако у таквој радњи учествује муслиман, закључак се сматра ништавим.

И у области кривичног права има кривичних дела, која немуслиманци сматрају таквим, док по муслиманском праву то нису кривична дела. Муслимански суд не може да се бави њима, пошто радња може бити такве природе, да вређа верска осећања мухамеданаца, или просто да по Шеријату није предвиђена као кривично дело.

Независно од свега наведеног треба да се нагласи да је турски суд, према муслиманском законодавству, чисто верска а не грађанска установа, и да суди по верским законима.

те две хришћанске верске општине призната је касније и јеврејска верска заједница. Мухамед II је закључио и прве капитулације са ђеновљанима и венецијанцима.

У теорији, по муслиманском законодавству и по султанским ферманима, самоуправа немухамеданских верских заједница у области брачних, породичних и грађанско-правних односа, поверена је била духовној јерархији сваке верске заједнице. С обзиром на потпун верски карактер муслиманске државе, њеног законодавства и њених установа, може се лако схватити зашто су и друге верске заједнице добиле извесна права. Та права самоуправе и јурисдикције у извесним областима приватног права нису давана појединим народностима, већ појединим верским заједницама. Стога, по турском праву, није чињена никаква разлика између разних народности православне вере. Турци су и Грке и Србе и Бугаре сматрали „грцима“, и управу су оставили верској заједници, на чијем је челу стајала цариградска патријаршија. Како је ова постављала епископе, природно је да је већина православних епископа била грчке народности, чак и у чисто словенским крајевима.

Остале материјалне околности, под којима је имало да живи немуслиманско становништво, уређене су биле муслиманским правом. Уз слободу, која је остављена у верским и породичним односима, немуслиманима је наметнут и низ обавеза према држави и према мухамеданском становништву. Немуслиманци су плаћали две врсте пореза: лични порез (џизија) и порез на имовину (харач).³⁰⁾ Сем порезе, немуслиманци су имали још низ обавеза: раја је морала да се разликује од муслимана и у спољним знацима — није смела да облачи одело које су носили муслиманци, није смела да носи оружје итд. Неверници нису смели да се настане у делу града у коме живе муслиманци. Али и немуслиманци су имали право својине и државине, како на непокретним тако и на покретним добрима. Карактеристично је да је право својине по старом муслиманском праву имала само раја — дакле, немуслиманци држављани мухамеданске државе —, а не и странци — немуслиманци (мустаминци).

Раја је било забрањено да напусти муслиманску државу. Ако неки немуслиманци напусти земљу, и поред ове забране, самим тим фактом сматра се да је наступила грађанска смрт његова у муслиманској држави. Ако он има наследнике, они наслеђују његову имовину, а ако наследника нема, имовину присваја држава. Ако којом приликом

³⁰⁾ „џизија“ (главарина) се плаћала као накнада што је поштеђен живот неверника, јер по закону правоверних треба убити сваког неверника, ако му владалац не подари милост. Харач се плаћао у износу 1/5—1/2 од приноса земље која је концесијом уступљена раји у рад, док је власништво остало владаоцу. Генов, *Правното положение на малцинствата*, стр. 15.

такав човек падне у руке муслимана, сматра се као непријатељ, јер је самим фактом исељења изгубио личну и имовинску неприкосновеност. — Немуслиманско становништво искључено је из свих јавних служби, нема никаквих политичких права, а и приватна права, као што смо видели, ограничена су. Пуна грађанска и политичка права раја може да добије само ако пређе у Ислам.

Турско јавно право допустило је да се мањине организују у верске заједнице које имају свој властити — аутономни — административни и правни живот, са својим званичним претставницима, признатим од турских власти. Те верске заједнице немуслиманског становништва не би се могле сматрати равноправним са муслиманима. Само ови последњи сачињавали су државу, док су сви други становници били подвлашћени. Но и поред ове неједнакости, турска се власт није трудила да асимилира подвлашћене немуслиманске народе. Она им није натурала ни Ислам ни турску културу. Чак и у случају кад је становништво неке области силом преведено у Ислам, оно је сачувало свој језик и битне особине. Из тих разлога, када се касније пробудила народна свест код подвлашћених народа, и започела борба тих народности са турском влашћу, могло је лако да дође до ослобођења немуслиманског становништва које је живело у компактним народним масама у разним покрајинама Турске.

Странци немуслимански у Турској такође су у прво време били у тешком положају. Сваки странац, који би без нарочите дозволе калифе ступио на муслиманску земљу, излагао се ризику да буде убијен, пошто није уживао личну неприкосновеност. Ако не погине, странац се сматра као раја. Природно да су се под тим околностима странци тешко одлучивали да тргују на Истоку, док не добију нарочите гаранције, које би их заштитиле од самовоље месних власти и појединаца муслимана-силеџија. Такве гаранције давали су странцима мухамедански владари својим нарочитим писмима. Касније, ова писма замењена су формалним уговорима између султана и западних држава. Ови уговори познати су под именом капитулација. На основу права датих им овим капитулацијама,³¹⁾ странци хришћани у Турској остају под својим домаћим законима, не само у погледу личних права, већ и у свима грађанским актима, које врше. У приватно-правној и кривично-правној области они потпадају под искључиву јурисдикцију своје државе, која ту јурисдикцију врши преко својих конзула. На основу ових привилегија, странци који живе у мухамеданској др-

³¹⁾ Реч *капитулација* — «signifie une acte qui contient divers articles en chapitres (capitulas)». Mikonios, *Les Consuls en Orient et les tribunaux mixtes*, Genève 1881, цитирано у Wintgens, *op. cit.*, S. 59.

жави остају изван надлежности месних закона и судова, и имају неку врсту екстериторијалности, какву данас имају само дипломатски претставници.

Најважније су капитулације закључене између Француске и Турске.³²⁾ Прва таква капитулација закључена је фебруара 1535 године између Франсоа I и Солимана II. Овом капитулацијом признато је право француским поданицима на слободно исповедање вере; изузети су из надлежности редовних судова, и на њих је протегнута конзуларна јурисдикција. Касније закључене капитулације (1581 год. између Шарла IX и Селима II, 1581 између Анрија III и Амурата III, 1597 између Анрија IV и Мохамеда III.) само су учврстиле права Француза и хришћана под француском заштитом. Капитулацијом, закљученом 1604 год. између Ахмеда I и Анрија IV признато је Француској право заштите хришћана („поданика француског краља и кнежева, његових пријатеља и савезника“), нарочито оних који посећују света места у Јерусалиму, и уз то и заштита свештенства и чувара Светог гроба.³³⁾ Капитулацијом из 1673 год. коју су закључили Луј XIV и Мухамед IV, признат је француски протекторат над свима католицима, како француским поданицима, тако и њиховим штићеницима («protégés»). Поред обновљених одредаба о заштити Светог гроба, овом капитулацијом признато је Француској право заштите католичких цркава по турским приморским градовима, и право на слободу вршења католичког обреда у болници у Галати, уз дозволу да се у Галати може поново подићи једна црква, уништена пожаром. Језуитима и Капучинима загарантована је слобода њихових цркава које су постојале у Галати. Последња француско-турска капитулација закључена је 16 маја 1740 год., и она је била на снази све до Светског рата 1914 год. И овом капитулацијом признат је Француској протекторат над свим католичким свештенством у Турској.³⁴⁾ У њој су поново набројана сва права, која су дотле разним капитулацијама призната Француској, проглашена је слобода исповедања вере и право на оправку цркава, набројани су сталежи на које се односи ова капитулација, и најзад прописано је да ће ова капитулација везивати и наследнике владара који су је закључили.

³²⁾ J. Lammeyer, *Das französische Protektorat über die Christen im Orient*, Jena 1919. Стручна књижевност о капитулацијама веома је обимна. Основна су дела: Ed. Engelhardt, *Les protectorats anciens et modernes*, 1896; Lippmann, *Die Konsularjurisdiction im Orient*, 1898; Pélissier du Rauzas, *Le régime des capitulations dans l'Empire Ottoman*, I 1902; II. 1905; Lehmann, *Die Kapitulationen*, 1917. У свима системима међународног права налазе се већи оделци о овом питању.

³³⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 65; Lammeyer, *op. cit.*, S. 29, 37.

³⁴⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 73; Lammeyer, *op. cit.*, S. 29, 41; Duparcq, *op. cit.*, p. 78.

И ако је Француска вазда имала повлашћени положај на Истоку, њен искључиви утицај у Турској није дуго трајао. Већ 1583 год. закључила је и Енглеска са султаном капитулацију, сличну капитулацијама закљученим са Француском. А од XVII века и друге државе закључују са Турском капитулације.³⁵⁾

Европске колоније у Турској биле су уређене на овај начин: хришћани европљани, који су живели на отоманској територији, образовали су властите колоније, које су називали „народом“. Они су становали у одређеним кварталовима у приморским градовима Турске, и ти квартави називани су од Француза *фонде* или *фондике*, а у италијанској литератури називани су *факторијама*. У фонди су се налазиле куће, радње и цркве. Странци су живели и трговали у фонди. Хришћанске колоније су живеале независно од турске власти, и стајале су под влашћу својих конзула. Према фикцији екстериторијалности, фонда је сматрана као да не сачињава део турске државе. Конзул је управљао колонијом помоћу једног савета, кога је бирао „народ“. У раније доба колонија је бирала и саме конзуле. Са јачањем централизма у Европи, државна власт је најпре утврђивала конзула, изабраног од „народа“, а касније је почела да га сама поставља. У Француској, централна власт почела је да поставља конзуле у Турској од времена Колбера. Западне државе вршиле су строгу контролу над лицима, која су одлазила трговином у Турску, водећи рачуна о ограничењима из капитулација.³⁶⁾ Полицијом и управом у фонди руководио је конзул. Он је извршавао едикте и ордонансе, којима је уређиван положај његових сународника на Истоку и расправљао је све грађанске, трговачке и кривичне спорове међу њима.

Крајем XVIII и почетком XIX века настају велике промене у положају странаца у Турској. Старе фонде и дотле образовани „народи“ губе свој дотадањи изглед. С једне

³⁵⁾ Холандија (1612), Аустрија (1617); у XVIII веку Шведска (1737), Краљевина двеју Сицилија (1751), Данска (1756), Пруска (1761), Шпанија (1782), Русија (1783); и најзад, у току XIX века Сардинија (1823), Сједињене америчке државе (1830), Тоскана (1833), Белгија (1838), Португалија (1843), и Грчка (1855).

³⁶⁾ Тако, по Генову, *op. cit.*, стр. 19, лицима испод 15 година и женама било је забрањено да одлазе на Исток. Они који су добили дозволу да иду у Турску, нису могли тамо да ступају у брак, нити да у Турској станују дуже од 10 година (француска ордонанса из 1581 г. заснована на чл. 15 капитулације из 1575 г.). У противном случају они би губили привилегије које им пружа режим капитулација и постали би раја. Странци нису имали права да купују или узимају у најам непокретна имања, јер по турском праву било својину (мулк) било државину (мирне) може да прибавља само турски поданик, не и странац. Хришћанин странац који би купио или узео у најам непокретно имање у Турској, губио би привилегије из капитулација и постао раја (ордонанса из 1749 г., на основу чл. 64-67 капитулације из 1740 године).

стране број странаца трговаца у Турској знатно је порастао, тако да су фонде постале премалене, а с друге стране опадањем политичке моћи Турска је била принуђена да тражи покровитељство неких западних држава, и то покровитељство испуњивала је проширењем права и привилегија странаца у Турској. Странци више нису морали да се крију у фонди. Нестанком фонде, ишчезао је и „народ“ као посебна организација са одређеним правима у управи колоније. Али овим је ојачала конзулска власт, нарочито од кад су за конзуле почели да се постављају државни чиновници.

У почетку права и привилегије из капитулација односиле су се само на странце. Турски поданици — раја — нису се могли њима користити. Но још у првим француским капитулацијама, француски краљ добио је право покровитеља католичке цркве и њеног свештенства. Ово покровитељство помиње се и у једном писму које је септембра 1528 год. послао султан Сулејман Величанствени француском краљу Франсоа I.³⁷⁾ 1620 год. Осман II признао је својим ферманом католике за искључиве власнике Светих места. Та права католичког свештенства призната су и низом других султанских фермана и капитулација, од којих је нарочито значајна француска капитулација из 1673 год. Овом капитулацијом Француској је признато право протектората „Француске и свих оних, који су под њеном заштитом, кога било рода.“ Француска је сматрала да је тиме постала заштитник свих католика у Турској, ма и турских поданика. Временом је постало скоро опште правило у отоманској империји да европске државе могу штитити и своје једноверце — рају. Ово право додуше није се оснивало толико на формалним текстовима капитулација, колико на дугој традицији, али је факт да је оно постојало у Турској, и да су европски посланици и конзули пружали широко заштиту својим једноверцима турским поданицима. Формално ово покровитељство се заснивало на чл. 32, ал. 2, француске капитулације из 1740, којом је Француској дато право да штити „све епископе који зависе од Француске и друга духовна лица, која исповедају француску (католичку) веру, које било нације да су...“ Тумачењем ове капитулације, европљани су себи прибавили право заштите над својим једноверцима, ма и турским поданицима.

Питање заштите хришћана — турских поданика од страних држава, чији су они једноверци, добило је нарочити значај појавом Русије на политичкој сцени. У току XVIII века Русија покушава да добије заштиту над православном црквом и православним хришћанима у Турској, сличну заштити коју су Француска и Аустрија имале над ка-

³⁷⁾ Baron de Testa, *Recueil des traités de la Porte Ottomane avec les puissances étrangères depuis 1536*. Т. III, р. 326

толичком црквом и католицима. У то време Русија је била једина православна држава у Европи, а поред верских и племенских веза, нарочито са словенским становништвом у Турској, имала је и великих политичких и економских интереса у овој држави. Прве привилегије Русија је добила од Турске уговором од 8 јануара 1681 год. Но тим уговором султан је само обећао заштиту руских поданика који одлазе на поклоњење у Јерусалим.³⁸⁾ Исто садржи и Цариградски уговор о миру од 13 јуна 1700 год., који је потписао руски изасланик Украинцев.³⁹⁾ Но Русија је добила право заштите хришћанске вере и хришћанских цркава у Турској тек Кучук-Кајнарџиским уговором о миру, закљученим са Турском 10 јула 1774 год. Ову привилегију садржи члан 7 уговора⁴⁰⁾, на основу кога је Русија постала покровитељ православне цркве у Турској. Покровитељство Русије потврђено је касније у низу уговора и формално је укинута тек Париским миром од 1856 год. Али ово право Русије да штити хришћанско становништво у Турској било је од највећег значаја по наш народ у првој половини XIX века, и у многом је допринело стварању кнежевине Србије. Русија је веома широко тумачила своја права заштите хришћанске вере и цркава, и сматрала је да се та заштита протеже на цео духовни живот раје. Тако схватајући, Русија се стално мешала у турске послове. С друге стране, хришћани у Турској почели су да гледају на Русију, као на свог природног заштитника. Престиж Русије на Балкану знатно се подигао, а хришћани у Турској отпочели су, под окриљем Русије, и уз њену помоћ, да раде на своје ослобођењу и стварању својих независних држава.⁴¹⁾

4. Мањинско питање у XIX веку. — Последња деценија осамнаестог и прве године деветнаестог века донеле су велике политичке и социјалне промене у Европи. Француска револуција прогласила је основна права човека и грађанина и тиме је истакла појединца као субјект јавнога

³⁸⁾ Извод из овог уговора налази се у Hammer, *Histoire de l'Empire Ottoman*, XII, p. 502.

³⁹⁾ Noradounghian, *Actes et traités de l'Empire Ottoman* I, p. 197.

⁴⁰⁾ Чл. 7: «La sublime Porte promet de protéger constamment la religion chrétienne et ses églises.» — Wintgens, *op. cit.*, S. 74; Duparc, *op. cit.*, p. 80; Стојан Новаковић, *Турско царство пред српски устанак*, 1906, говори о одредбама Кучук-Кајнарџиског мира, стр. 40, 54, 246, и о одредбама Свиштовског мира, стр. 293 и след. Ова књига даје потпун преглед проблема турскога царства у време 1780—1804 године.

⁴¹⁾ Улога Русије у изградњи наше нове државе изложена је у свима делима која налажу стварање Србије. Основна су дела: Стојан Новаковић, *Васкрс државе српске*, Политичко историјска студија о првом српском устанку 1804—1815. Треће издање, Београд 1912; Д-р Мих. Гавриловић, *Милош Обреновић* I, 1908, II 1909, III 1912; и нарочито Д-р Гргујо Јакшић, *Европа и васкрс Србије*, 1927.

права. С друге стране, бар теориски, истакинуто је начело слободног опредељивања народа. Ова два начела: слобода појединца и право сваке народности да сама уређује своју политичку заједницу, имала су важну улогу у току целог XIX века. Уставима и законима у појединим државама гарантована су постепено основна права грађана, док су у међународним односима, додуше спорије, ослобођавани потчињени народи и створане самосталне националне државе. Вера, која је раније имала претежну улогу у међународном животу, скоро потпуно уступа пред начелом народности како у западној Европи тако и на Балканском полуострву.

Француска војска пронела је начела револуције кроз целу Европу. Са поразом Наполеона завладала је додуше реакција, и многе установе поникле у револуцији укинута су, али су основне идеје новог доба толико ухватиле корен у целој Европи, да су многе од њих узете као основ права држава створених после 1814 године. Најважније од тих идеја односиле су се на права човека и грађанина и, између ових, на верску равноправност и подједнаку и општу правну безбедност. По паду Наполеона, победници су истакли легитимност као основно начело нових држава. Начело легитимности изазвало је низ интервенција против покрета појединих народа за слободу.⁴²⁾ Ипак, кроз цео деветнаести век све се више испољава тенденција за заштитом мањина. Само, док се до овога доба заштита мањина огледала у првом реду у тежњи за верском равноправношћу, и тек у новије време као право опције становника који су прелазили под власт друге државе, у току деветнаестог века, поред заштите верских мањина, са победом начела народности све се чешће јавља и заштита народних мањина.

А. Бечки конгрес. — а) *Верске мањине у Белгији и Женеви*. — Бечки конгрес, који се састао после Наполеоновог пада, 1814 године, расправљао је, поред осталих, и нека питања која би се данас подвела под појам заштите мањина. У два случаја, расправљана на Бечком конгресу, дате су нарочите гаранције у погледу заштите верске слободе: у случају сједињења Белгијанаца и Холанђана, и у случају уступања једног дела Савоје Женевској републици. У тежњи да створи око Француске појас јаким држава, које би имале да бране Европу од новог француског напада, Бечки конгрес је, између других мера, створио Низоземску краљевину (Royaume des Pays-Bas) сјединивши протестантску Холандију са католичком Белгијом. Да би се избегле све будуће несугласице услед верске разлике, споразумом од 21 јула 1814 год.,

⁴²⁾ О овоме видети ближе André Mandelstam, *La protection des minorités*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, Tome I, 1923, p. 379 et suiv.; Paul Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, 1^{re} partie, p. 546 et suiv.

kojim je stvorena ova nova država, zagantovana je potpuna sloboda vere, kako katolicima i protestantima, tako i sloboda ostalih veroispovesti.⁴³⁾ Ovim odredbom se prvi put javlja u međunarodnom ugovoru načelo o potpunoj slobodi sviđu vera. — Na Bečkom kongresu raspravljano je i pitanje da se Ženevskoj republici ustupi izvesna teritorija koja je dotle pripadala Sardiniji, da bi se na taj način Ženeva teritorijalno spojila sa Švajcarskom. I ako neznatna površinom, ova teritorija bila je nastajena katolicima, dok su stanovnici Ženeve iz davnih vremena bili protestanti. Dodelivši Ženevi deo zemljišta nastajen katolicima, Bečki kongres se nije zadovoljio da kao u slučaju Belgije, postavi samo načelo verske slobode: Protokolom od 29 marta 1815 utvrđena su vrlo detaljno prava katolika i predviđene su i sankcije. Ovaј протокол се знатно разликује од свих одредаба о заштити мањина, које су до тога доба издате. Женеvsка република обавезала се да да католицима сва права која су они dotle имали под владом Sardinije.⁴⁴⁾ Све парохије остају у истом стању као до тога доба. У општинама у којима су католици у већини, учитељи морају бити католици; не смеју се дизати протестантске цркве (изузетно је допуштено да се једна таква црква може подићи у варошци Каружу — Carouge); две трећине општинских функционера морају бити католици. У општинама где се налази подједнак број католика и протестаната, они морају бити пропорционално заступљени у општинском одбору и у општинској управи. Католицима се мора дати учитељ католик, а протестанти могу да имају и свога учитеља, као и свој храм. Но порези наплаћени од католика могу се употребити само на католичке установе. Ка-

⁴³⁾ Чл. 2 овог споразума гласи: «Il ne sera rien innové aux articles de cette constitution (Холандског устava) qui assurent à tous les cultes une faveur égale et garantissent l'admission de tous les citoyens, quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois et offices publics».

⁴⁴⁾ О овоме ближе: Duparc, *op. cit.*, p. 82—84; Krstitch, *op. cit.*, p. 166—167; Wintgens, *op. cit.*, S. 76. — Неке важније одредбе овог протокола гласе: члан 3, одељак 1: «La religion catholique sera maintenue et protégée de la même manière qu'elle l'est maintenant dans toutes les communes cédées par Sa Majesté le Roi de Sardaigne, et qui seront réunies au canton de Genève». — Чл. 3, одељак 3: «Dans les mêmes communes cédées par Sa Majesté, si les habitants n'égalent point le nombre des habitants catholiques, les maîtres d'école seront toujours catholiques. Il ne sera établi aucun temple protestant, à l'exception de la ville de Carouge qui pourra en avoir un. Les officiers municipaux seront toujours, au moins pour les deux tiers, catholiques, et spécialement sur les trois individus qui occuperont les places de maires et deux adjoints, il y en aura toujours deux catholiques». — Чл. 3, одељак 9: «Les habitants des territoires cédés sont pleinement assimilés pour les droits civils et politiques aux genevois de la ville». — Чл. 3, одељак 10: «Les enfants catholiques seront admis dans les maisons d'éducation publique; l'enseignement de la religion n'y aura pas lieu en commun, mais séparément et on emploiera à cet effet, pour les catholiques, des ecclésiastiques de leur communion».

толички фондови и задужбине не смеју се дирати. Женеvsка влада обавезује се да издржава католичке цркве и свештенство. Католици из уступљених области уживаће иста политичка и грађанска права која и грађани Женеve. Деца католичка биће примана у школе, али ће се верска настава вршити засебно, и католицима предаваће науку њихови свештеници. Најзад једном одредбом дато је право Краљу Sardinije да интервенише код швајцарске владе у случају повреде одредаба овог протокола.⁴⁵⁾

б) *Питање Јевреја у Немачкој.* — Ова два наведена примера јасно нам показују да је у време Beчког конгреса већ потпуно изгубило значај начело *cujus regio, ejus religio*, које је, бар у принципу, било владајуће политичко начело све до Француске револуције. На супрот овом начелу заведена је верска толеранција, и чак се уведе међународне обавезе за заштиту верских мањина. У овом погледу занимљиво је поменути да је на Beчком конгресу расправљано и питање права Јевреја у немачким државама, ма да овом питању није дат међународни карактер и није расправљено једним међународним уговором, већ је његово решење унесено у устав немачке конфедерације (*Deutsche Bundesakte*). Неки писци, до душе, сматрају да се самим тим ова немачка гаранција „може сматрати као ограничена међународна гаранција“⁴⁶⁾ но ми се не можемо сложити са овим тумачењем, јер питање права Јевреја у немачким државама, као што поменусмо, није расправљено никаквим међународним актом, већ је остало уставно-правно питање немачког државног савеза.

⁴⁵⁾ Члан 3, одељак 13 овог протокола гласи: «Sa Majesté le roi de Sardaigne se réserve de porter à la connaissance de la diète helvétique et d'appuyer par le canal de ses agents diplomatiques auprès d'elle, toute réclamation à laquelle l'exécution des articles ci-dessus pourra donner lieu». — На основу овога права, краљ Sardinije интервенисао је 1822 г. поводом закона о браку, који је издата Женеvsка влада, и утврђено је да је тај закон био у супротности са католичком вером. Duparc, *op. cit.*, p. 84—85; Krstitch, *op. cit.*, p. 167; Helmer Rosting, *Protection des Minorités par la Société des Nations*, Revue Internationale de la Croix-Rouge, 15 mars 1922, p. 204; Dr. Georg H. J. Eder, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, 1931, S. 75—77.

⁴⁶⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 85: «Cependant, vu la nature des liens qu'établissait entre les différents Etats, membres de la Confédération, la Constitution de 1815, il est permis de considérer cette garantie allemande comme garantie internationale restreinte». У истом смислу Krstitch, *op. cit.*, p. 169: «Bien que les droits reconnus aux Juifs allemands ne furent pas placés sous la garantie générale de toutes les puissances, mais seulement sous la garantie collective des Etats allemands, il est permis de considérer cette garantie comme ayant un caractère international (restreint il est vrai), car il ne faut pas oublier que les liens qu'établit le pacte de confédération entre les divers Etats sont de nature internationale».

Положај Јевреја пред крај XVIII века, није био подједнак у свима немачким државама. У већини случајева они су сматрани странцима, којима је допуштано да исповедају своју веру, али им је у јавном животу наметнут низ ограничења. Они су плаћали годишњи данак, могли су да станују у једном одређеном делу града и да врше само нека одређена занимања.⁴⁷⁾ Али су у своме делу града уживали извесну аутономију, тако да су могли да подижу и одржавају своје верске, школске и судске установе. Како су се услед тога мало мешали са становништвом градова у којима су живели, Јевреји су сачували своју расу, обичаје и традиције. Не могући да се баве земљорадњом, они су се специјализовали у извесним занатима и у неким гранама трговине, тако да су у томе скоро остварили монопол. За време Француске револуције и Царства положај Јевреја изменио се у многим немачким државама. У оним крајевима, које је француска војска окупирала, уведена су начела једнакости и Code civil. На левој обали Рајне и у свима државама Рајнске конфедерације Јевреји су добили пуну слободу (тако, на пр. у Вестфалији 27 јануара 1800 године, у Мекленбург-Шверину 22 фебруара 1801). Но после извесног времена, једним Наполеоновим декретом од 17 марта 1808 године уведена су нека ограничења за Јевреје: забрањена им је трговина без нарочите дозволе префекта, ограничени су им банкарски послови, нарочито право да дају зајмове уз интерес, забрањено им је да се селе по немачким областима. Сем крајева који су били под француском окупацијом, и у Прусској су Јевреји, указом од 11 марта 1812 године добили „иста права грађанске слободе као и остали држављани“. И Аустрија и велико војводство Баден дали су Јеврејима нека права. У другим државама, као у Виртембергу и Баварској положај Јевреја био је знатно тежи, јер они нису имали ни грађанска ни политичка права. Најзад, у неким државама, као на пр. у Хесен-Дармштату и Саксонској, и нарочито у Франкфурту, још увек су били на снази строги прописи из доба пре револуције.

Услед оваквог стања ствари немачки Јевреји развили су за време Бечког конгреса велику активност, да очувају слободе које су задобили у неким немачким државама, и

⁴⁷⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 24, 85. Као тип таквога града сматра се Франкфурт. Једном уредбом о заштити Јевреја (*Judenstätigkeit und Schutzordnung*) из 1616, која је била на снази до краја XVIII века, Јевреји су проглашени за странце под заштитом немачког цара, коме су за ту заштиту плаћали 3000 форината годишње. Они су образовали засебну општину, живели у одређеном крају града (*die Judengasse*) изван кога нису смели да се крећу ноћу и у празничне дане. Забрањено им је да се баве земљорадњом, ручним радovima и да тргују оружјем, хлебом, вином.... Сем тога, да би се спречио пораст броја Јевреја, ограничено је право настановања и исто тако ограничена је и број бракова.

да се те слободе прошире и на остале немачке државе.⁴⁸⁾ Питање о правима Јевреја претресао је одбор одређен да изради предлог устава немачке конфедерације. Од пет држава, које су учествовале у раду овог одбора, Баварска и Виртемберг биле су против ма каквог признања права грађана, како за Јевреје тако и за остале грађане; Хановер је пристајао да се уставом прогласе права грађана, али да се из тога искључе Јевреји; Пруска и Аустрија биле су за признање права Јевреја, тј. за увођење равноправности Јевреја са осталим грађанима. Под јаким утицајем Јевреја, чија је права нарочито енергично заступао пруски делегат у уставном одбору, Хумболт, најзад је одбор усвојио одредбу о Јеврејима, која је ушла као друга алинеја у члан 16-ти немачког устава (*Deutsche Bundesakte*).⁴⁹⁾ У првој алинеји овај члан прогласио је равноправност свих хришћанских вера, и једнака грађанска и политичка права за све хришћане. У другој алинеји, Јевреји нису изједначени са хришћанима, већ им је само признато да задржавају права у оним државама где су их до тога доба стекли, и уз то је стављено у изглед да ће будуће законодавно тело предузети мере за „побољшање грађанског стања оних који исповедају у Немачкој јеврејску веру“. Ово обећање није испуњено одмах, и још дуго се задржава дотадањи положај Јевреја. У неким немачким државама, као на пр. у Хановеру, чак је напустило и погоршање у толико што су Јеврејима одузета права, која су им дотле била дата. Али ипак, у току деветнаестог века, једна немачка држава за другом признавале су једнакост Јевреја са осталим грађанима. У Вестфалији, Хесену и Франкфурту Јевреји су брзо били изједначени са осталим грађанима. У Саксонској и Баварској овај процес трајао је дуже. Али до стварања Немачког царства, 1870 године, све немачке државе признале су Јеврејима иста грађанска и политичка права, као и свима осталим грађанима.

в) *Пољско питање*. — Уз уређење верских питања, које смо горе изложили, Бечки конгрес је претресао и питање о правима Пољака, и донео извесне закључке који се могу сматрати као зачетак заштите Пољака као народносне мањине. Ово питање покренуо је руски цар Александар I, предложивши Бечком конгресу да се Пољацима, подељеним између Русије, Аустрије и Пруске, оставе извесна аутономна права.⁵⁰⁾ Исту идеју изложио је и енглески делегат лорд

⁴⁸⁾ О акцији Јевреја за време Бечког конгреса исцрпно се бави књига Salo Baron, *Die Judenfrage auf dem Wiener Kongress*, Wien und Berlin 1920.

⁴⁹⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 85; Erlar, *op. cit.*, S. 84; Lucien Brua, *Le problème des minorités devant le droit international*, Grenoble 1923, p. 56.

⁵⁰⁾ У ствари, Александар I био је против поделе Пољске, наводећи да треба водити рачуна о жељама народа. Као и савскоски народ ни

Кастелриг (Castelreagh) у једном меморандуму, који је упутио конгресу 12 јануара 1815 године, у коме је предложио да се Пољацима, без обзира којој држави припадну, признају права којима би могли сачувати своју народност. И Русија и Аустрија и Пруска у одговору на Кастелригов меморандум, сложиле су се са том идејом.⁵¹⁾ Ова обавеза ушла је у члан 6 уговора закљученог 3 маја 1815 године између Русије и Аустрије и у чл. 3 уговора закљученог истог дана између Пруске и Русије. Најзад она је унесена и у чл. 1 закључног акта Бечког конгреса од 9 јуна 1815 године.⁵²⁾ Предвиђено је да Пољаци, без обзира којој држави припадну, добију установе којима ће моћи да сачувају своју народност, а које ће свака држава увести према својим политичким приликама. У ствари овим су једним међународним уговором гарантована национална права једног народа. Отуда многи писци сматрају да је ово прави случај заштите народних мањина.

Још пре свршетка рада Бечког конгреса, руски цар Александар I објавио је да ће воспоставити „Краљевину Пољску“. 27 новембра 1815 године заиста је објављен нов устав, који је Пољској дала Русија. Основна начела тога устава су да је Пољска сједињена са Русијом; у Варшави цара претставља један вице-краљ; државна вера је католичка, али су осталим вероисповестима дате широке слободе; гарантују се личне слободе појединаца; све исправе сачињаваће се на пољском језику, и чиновници могу бити само Пољаци; вице-краљу припада управна и део законодавне власти; установљен је Државни савет и дводомна скупштина. — Ово стање трајало је све до новембра 1830 го-

пољски народ није био за поделу. Цар Александар је лично желео да задржи целу Пољску, и зато је у начелу био против поделе Пољске. Али, друге силе вероватно су гледале такво решење, којим би се само узела Русија. Енглеска се енергично успротивила овој идеји и на основу начела европске равнотеже тражила је деобу пољске територије. У јануару 1815 године начињен је споразум на тај начин што је покушано да се обе тезе измире. Пољска је подељена али је Русији дато Велико војводство Варшавско и западна Галиција, који су, поделом Пољске 1795 године, били припали Прусској односно Аустрији. Ово решење ушло је у завршни акт Бечког конгреса. Duparc, *op. cit.*, p. 114.

⁵¹⁾ Русија је потврдила «la conformité des principes de la note avec ses propres intentions». Одговор пруског министра Харденберга био је још одлучивији: «J'ai garanti aux habitants du grand-duché de Poznanie le maintien de la langue polonaise concurremment avec la langue allemande dans tous les actes publics» — Duparc, *op. cit.*, p. 117.

⁵²⁾ Чл. 1 завршног акта Бечког конгреса, од 9 јуна 1815 у којем се односи на ово гласи: «Le duché de Varsovie... est réuni à l'empire de Russie... Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet Etat, jouissant d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle jugera convenable... Les Polonais, sujets respectifs des hautes parties contractantes, obtiendront des institutions, qui assurent la conservation de leur nationalité, d'après les formes d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent, jugera convenable de leur accorder».

дине, кад се у Пољској дигао устанак, услед кога је вице-краљ напустио Варшаву, а привремена влада прогласила независност Пољске. Између Пољске и руске војске настале су борбе, и тек 7 септембра 1831 године Руси су заузели опет Варшаву. Либерални устав који је дао Александар I укинут је; на место пољских министарстава створене су дирекције при руским министарствима у Петрограду (дакле заведен је централизам); затворен је правни факултет на Варшавском универзитету, пољска народна библиотека пренета у Петроград, пољска војска распуштена; мало по мало проширена је на Пољску руска управа: порези, унутрашња управа, закони, новац итд. Јавно мњење у Европи било је на страни Пољака, и под притиском његовим француска влада предузела је кораке за интервенцију по овом питању. Али не нашавши потпоре енглеске и аустријске владе, акција француског амбасадора у Петрограду била је веома опрезна и Француска се задовољила изјавом руске владе да ће Пољска краљевина и даље остати, али да се мења само њено унутрашње уређење, тако да ће у будуће њоме управљати непосредно цар Русије. На тај начин задржана је празна реч „Краљевина“, а Пољацима су одузета сва права.⁵³⁾

За време Париског конгреса 1856 године, чињени су незванични покушаји од стране Француске и Енглеске владе да се Русији скрене пажња на потребу да у Пољској уведе установе предвиђене на Бечком конгресу. Но руски претставници одбили су и разговоре по томе питању.⁵⁴⁾ После Кримског рата Александар II обећао је да ће Пољацима дати аутономију, сличну аутономији Финска. 1861 године установљено је опет вице-краљевство, Државни савет, дирекција вера и дирекција просвете. Али у то време наређено је да се распусти Пољопривредно удружење, које је основао граф Замојски, и које је постало средиште пољског националног покрета. Распуштање овог удружења изазвало је nerede и да би их умирала руска влада позвала је у војску регруте. Овај акт изазвао је општи устанак, који се брзо проширио по целој Конгресној Пољској и Литви. 1862 до 1864 године у Пољској се водио прави герилски рат. Руска влада, у тежњи да угуши покрет у корену, предузела је строге мере, управљене нарочито против цркава и школа. Црквена имања су одузета, конкордат укинут, у школама уведена руска настава место пољске. И последњи остаци административне аутономије нестали су.

⁵³⁾ Duparc, *op. cit.*, pp. 122—128; Eder, *op. cit.*, S. 59—92; Krstitch, *op. cit.*, p. 173.

⁵⁴⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 128, наводи у овом смислу писмо графа Кларендона виконту Палмерстону од 15 априла 1856, по првој жутој књизи о пољским пословима.

На ове мере, које су у Европи схваћене као повреде руских обавеза из 1815 године, јавно мишљење у свима европским државама захтевало је интервенцију у корист Пољака. Једини Бизмарк, одмах на почетку устанка понудио је руској влади војну помоћ да се угуши устанак. Енглеска, Француска и Аустрија, под притиском јавног мишљења биле су за интервенцију. После дугих дипломатских преговора, јуна 1863 године ове три владе предложиле су руској влади да се сазове конференција држава заступљених на Бечком конгресу, на којој би се расправљало о овим тачкама: (1) општа и потпуна амнестија; (2) стварање народног претставништва, које би имало надлежности сличне онима из устава који је Александар I дао Пољацима 1815 године; (3) постављање Пољака у државну службу, како би се створила национална администрација, која би уживала поверење земље; (4) пуна слобода вера, и укидање ограничења која су уведена за католичку веру; (5) искључива употреба пољског језика као званичног језика у управи, правосудју и настави; (6) увођење система законског и редовног регрутовања.⁵⁵⁾ Руска влада енергично је одбила свако мешање у њене унутрашње послове, и изјавила да пољско питање сматра својом чисто унутрашњом ствари. На то је Француска предложила војне мере, али се Енглеска и Аустрија нису сложиле са тим предлогом, те је цела акција у корист Пољака претрпела потпуни неуспех. С пролећа 1864 године, устанак је потпуно савладан, и Русија је наставила да управља у Пољској по својој вољи.⁵⁶⁾

Б. Положај Хришћана у Турској на почетку XIX века.
— На Бечком конгресу 1815 године није расправљено питање заштите хришћана у Турској. Баш у време држања Бечког конгреса стање у Србији постало је неиздржљиво. После угушења првог устанка, Турци су у Србији вршили велике зулуме. Прота Матеја Ненадовић узалуд је подносио молбе руском и аустријском цару, и енглеској делегацији на Бечком конгресу.⁵⁷⁾ Руски цар је додуше предложио да се хришћанско становништво у Турској стави под колективну заштиту свих европских држава.⁵⁸⁾ Бечки конгрес је баш

⁵⁵⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 136; Krstitch, *op. cit.*, p. 176.

⁵⁶⁾ Duparc, *op. cit.*, pp. 128—140; Krstitch *op. cit.*, p. 176—177; Erlor, *op. cit.*, S. 92—95.

⁵⁷⁾ Прота Матеја Ненадовић, *Мемоари*, стр. 224 и след.; Мих. Гавриловић, *Милош Обреновић*, Књ. I, стр. 114—131, нарочито стр. 129; ... позивајући се на правне аргументе, Русија је доказивала право хришћанских сила да се мешају у турске послове"; Д-р Грегур Јакинџић, *Европа и васкрс Србије*, стр. 217—231.

⁵⁸⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 89; Krstitch, *op. cit.*, pp. 177—179; Генов, *op. cit.*, стр. 29 нарочито наглашава да „ми кораци српских агената, ми залагање руског императора Александра I, за општом европском заштитом

прогласно заштиту црнаца, али предлог руског цара није усвојен. Питање положаја хришћана у Турској није додиривано више на Бечком конгресу, у толико пре што је сву пажњу конгреса у то време привукао Наполеонов повратак са Елбе.

Но у самој Турској у почетку деветнаестог века наступиле су знатне промене. Турска је нагло опадала и устанци хришћана против турске управе показивали су најбоље ту промену стања. Од нарочитог значаја била су два српска устанка. Први српски устанак, којим су Срби извојевали стварну независност, завршен је несрећно. Али још 1812 године, Букурешким уговором о миру од 16/28 маја, Порта је признала Србима аутономију.⁵⁹⁾ Кратко време после тога турске војске су ушле у Србију, и о извршењу члана VIII Букурешког уговора није више било ни речи. Другим устанком, 1815 године Срби су добили стварну аутономију, али правно нису имали никаквих гаранција. Сви напори наше ондашње дипломатије чињени су да се добију гаранције за извојевану аутономију. У томе је Србе помагала и руска дипломатија, нарочито захтевом да се испуни члан VIII Букурешког уговора. Ово је постигнуто тек Акерманском конвенцијом, закљученом између Русије и Турске 25 септембра (7 октобра) 1826 године, чијим је чланом V Порта примила обавезу да изврши члан VIII Букурешког уговора. Сем тога, приложен је Акерманској конвенцији један оделити акт о Србији, којим је Порта признала Србима слободу вере, избор старешина, независност унутрашње управе, повраћај одузетих нахија, плаћање само

балканских хришћана, нису успели да конгрес измени своје ставовиште по турским пословима. Вођ европске дипломатије у то доба, аустријски канцелар кнез Метерних, одлучно је био против сваке помоћи, коју би конгрес указао хришћанима у Турској, и конгрес се сложио са њим.

⁵⁹⁾ Чл. VIII Букурешког уговора гласи: «Quoi qu'il ne soit pas permis de douter que la Sublime Porte, fidèle à ses principes, n'use de clémence et de générosité envers les Serviens (peuple qui lui est soumis et dès longtemps tributaire), on a trouvé équitable, vu la part qu'ils ont pris à cette guerre, de convenir solennellement d'une clause relative à leur sûreté. En conséquence, et conformément à l'article 4 des préliminaires, la Sublime Porte accorde aux Serviens une entière amnistie, et promet que leur tranquillité ne pourra être troublée à cause des événements passés. Les fortresses construites dans leur pays à l'occasion de cette guerre, et qui n'existaient pas auparavant, seront rasées, en tant qu'elles seraient à l'avenir inutiles, et la Sublime Porte prendra, comme ci-devant, possession des autres places fortes et y mettra l'artillerie, les munitions et les garnisons qu'elle jugera à propos. Mais pour que ces garnisons n'exercent pas une injuste oppression envers les Serviens, la Sublime Porte ne consultant que ses sentiments de miséricorde, traitera ce peuple avec toute la modération convenable; en outre, la Sublime Porte, à la prière des Serviens, leur accordera les mêmes avantages que ceux dont jouissent ses sujets des îles de l'Archipel et d'autres parties de ses Etats; et pour leur donner aussi une preuve de sa magnanimité, elle leur laissera à eux-mêmes le soin de l'administration intérieure du pays en recevant immédiatement d'eux le montant des impôts modérés qu'elle lèvera sur eux, et en prenant à cet effet des mesures de concert avec le peuple.»

једног пореза; уступање управе над муслиманским имањима, под условом да се приход од њих плаћа заједно са данком; слободу трговине, дозволе српским трговцима да могу путовати по турским земљама са српским пасошима; подизање болница, школа и штампарија, и на послетку Порта је забранила муслиманима, који не припадају гарнизонима, да се настане у Србији.⁶⁰⁾ Ове одредбе потврђене су чланом VI Једренског уговора о миру, закљученог између Русије и Турске 2/14 септембра 1829 године, и на основу њих је султан издао хатишериф од 30 септембра 1829 године, којим су Србима призната сва та права. Другим хатишерифом, од 29 августа 1830 године, у 24 тачака су детаљно изложена ова права, и уз то је Милош Обреновић потврђен за наследног кнеза,⁶¹⁾ о чему му је истог дана издат берат. Најзад, хатишерифом од новембра 1833 године враћене су Србима одузете нахије и прописан положај муслимана који остају у Србији.⁶²⁾ Тиме је Србија постала аутономна наследна кнежевина, и ако још увек вазална држава у оквиру Турског царства.

Покрет хришћана у Турској развијао се и даље. 1821 године избио је устанак Грка. Европске државе поклониле су много већу пажњу овом устанку, но дотадашњим покретима хришћана у Турској, и указале су Грцима знатну помоћ. Лондонским уговором од 6 јула 1827 године Француска, Енглеска и Русија споразумеле су се за заједнички рад на ослобођењу Грка, и обавезале се да ни једна од њих неће из тога тражити никакве користи. Исте године те три државе интервенисале су код Турске владе у корист Грка „из осећаја човечности, као и у интересу одмора Европе“.⁶³⁾ Грчко ослобођење обезбеђено је тек Једренским миром, 1829 год., којим је Турска приступила Лондонском уговору.⁶⁴⁾ 1830 године одржана је у Лондону конференција на којој су три велике силе, заштитнице Грка, утврдиле политичку организацију нове Грчке државе. На захтев Француске, у протоколу од 3 фебруара 1830 године, предвиђене су гаранције за заштиту католичке мањине у Грчкој, на тај начин што је проглашена пуна слобода савести и једнакости грађанских и политичких права за све грчке

⁶⁰⁾ Текст овога члана видети: Јакшић, *op. cit.*, стр. 414.

⁶¹⁾ Хатишериф и берат из 1830 објавио Јакшић, *op. cit.*, стр. 417—421.

⁶²⁾ Хатишериф из 1833 објавио Јакшић, *op. cit.*, стр. 421—424.

⁶³⁾ „... autant par un sentiment d'humanité que par l'intérêt du repos de l'Europe, као што се каже у уводу Лондонског уговора од 6 јула 1827. Mandelstam, *op. cit.*, p. 374; E. Driault et M. Lhéritier, *Histoire diplomatique de la Grèce*, 1925, Tome I, p. 365.

⁶⁴⁾ Driault et Lhéritier, *op. cit.*, p. 453.

држављане.⁶⁵⁾ На Лондонској конференцији 1830 године није ништа предвиђено за заштиту муслимана, пошто је још Лондонским уговором од 1827 године прописано да се сви муслимани иселе из Грчке.

У Турској положај верских мањина побољшан је Гилханским хатишерифом од 2 новембра 1839 год., који је издао султан Абдул Мецид у циљу извођења реформи. Овим хатишерифом загарантован је живот, имовина и част свима поданицима Турске, без разлике вере; проглашено је подједнако пореско оптерећење свих становника; и најзад, проглашена је грађанска равноправност између муслимана и немуслимана. Овај хатишериф, и ако унутрашњи правни акт Отоманске империје, има и међународни значај, јер је издат под притиском великих сила, и његова је садржина била званично саопштена цариградским посланицима тих сила „да би били сведоци октроисаних установа, које ће, ако је Богу угодно, бити вечне“, као што се каже у самом хатишерифу.⁶⁶⁾ На основу овог хатишерифа, организоване су у Турској јерменско-католичка и протестантска хришћанска општина,⁶⁷⁾ тако да је у Турској постојало пет немухамеданских верских организација (грчко-православна, јерменско-григоријанска, јерменско-католичка, протестантска и јеврејска), поред тога што је свака страна колонија у верском погледу претстављала аутономну општину, са правом да уређује свој унутрашњи живот и узајамне односе својих чланова.

а) *Париски мир*. — Кримски рат изазвао је велике промене у положају хришћана у Турској. Велике силе, које су се бориле уз Турску против Русије, тежиле су да, макар и формално, уклоне стари руски утицај у Турској. У томе циљу, Париским уговором о миру од 30 марта 1856 године, укинута је право заштите које је Русија имала на основу одредаба Кучук-Кајнарџиског и Једренског мира, како у погледу Подунавских кнежевина (Влашке и Молдавије) и Србије, тако и над хришћанским становништвом у Турској. На место руске заштите, Париским миром предвиђена је заједничка гаранција европских сила потписница, али силе

⁶⁵⁾ Dupare, *op. cit.*, p. 90; Krstitch, *op. cit.*, p. 180; Wintgens, *op. cit.*, S. 77, 90 — Протокол од 3. II. 1830: «Les Plénipotentiaires, désireux de donner à la Grèce une nouvelle preuve des bienveillantes préoccupations de leurs souverains à son égard et de préserver ce pays des calamités que la rivalité des religions confessées pourrait y susciter, ont convenu que tous les sujets de ce nouvel Etat, quelle que soit leur religion, pourront être admis à tous les emplois publics, fonctions et honneurs et devront être traités sur le pied d'une parfaite égalité, indépendamment de leur foi, dans toutes leurs relations religieuses, civiles et politiques».

⁶⁶⁾ Genos, *op. cit.*, стр. 31.

⁶⁷⁾ Прва призната бератом од 5 јануара 1851, друга ферманом од 14 новембра 1850.

су се обавезале да се неће ни заједнички ни посебице мешати у одношаје султанове са његовим поданицима, нити у унутрашњу администрацију његовога царства (чл. 9). Гаранција сила потписница односила се само на Подунавске кнежевине и Србију. Њима је гарантована независна и народна управа, као и потпуна слобода вере, законодавства, трговине и пловидбе (чл. 22, 23, 28). Но док је румунским кнежевинама створена нова унутрашња организација, у Србији је остало старо уређење, према султановом хатишерифу од 1838 године, којим је дат Устав Србије.⁶⁸⁾ Но још пре потписа париског мира, под утицајем великих сила, Турска је 18 фебруара 1856 године објавила чувени Хати-хумајун,⁶⁹⁾ којим се турска влада обавезује да предузме мере како би се обезбедила пуна слобода сваке вероисповести, без обзира на број њених верника, и да прима све поданике, без разлике народности, у државну службу. Да би се дала већа важност одредбама Хати-хумајуна, у чл. 9 Париског уговора спомиње се да је султан саопштио силама овај ферман, те му је тиме дат међународни значај.⁷⁰⁾ Признање народности у Турској империји, што је учињено у чл. 13 Хати-хумајуна, имало је нарочито важне последице. Хати-хумајун, признајући сваку вероисповест за правно лице, способно да стиче и управља покретном и непокретном имовином, прописао је да се свака хришћанска верска заједница ставља под надзор савета, који бира сама заједница. Чланови савета се бирају између свештених и

⁶⁸⁾ Јован Ристић, *Спољашњи одношаји Србије новијег времена*, Књ. I, стр. 217 и след. На Србију се односи чл. 28 и 29. Пошто је Србија стављена „од сада под заједничку гаранцију сила уговорница“, њена права прописана су речима: «En conséquence ladite principauté conservera son administration indépendante et nationale, ainsi que la pleine liberté de culte, de législation, de commerce et de navigation».

⁶⁹⁾ Искрпно о Хати-хумајуну од 18 II 1856 видети у делима А. Schopoff, *Les réformes et la protection des chrétiens en Turquie*, Paris 1904; Ed. Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, vol. I, Paris 1882, p. 263 et suiv. — Д-р Видан О. Благојевић, *Народне мањине и њихова заштита*, Будућност, књ. III, 1923 г., стр. 348 и наш одговор у истом часопису, књ. III, стр. 480.

⁷⁰⁾ У чл. 9 Париског уговора спомињу се одредбе Хати-хумајуна. Важније су одредбе Хати-хумајуна: Чл. 7: „Влада ће предузети енергичне и потребне мере, да се свакој вери, ма колики број њених присталица, обезбеди пуна слобода.“ — Чл. 8: „Свака реч или сваки израз или назив, којим би се једна класа мојих поданика чинила нижом од друге, услед вере, језика или расе, укида се на свагда из управног поступка (du protocole administratif)“ — Чл. 10: „Обреди свих вероисповести и вера које постоје у мојим државама, могу се вршити слободно и изједан од мојих поданика не може се спречавати да врши веру коју исповеда.“ — Чл. 13: „Органи и државне чиновнике ми бирамо; они се постављају царским указом; и како ће сви наши поданици без разлике народности бити признати у звања и јавне службе они ће моћи да их заузимају, према својој способности и сходно одредбама, чија је примена општа.“ — Вирх, *op. cit.*, p. 91; Wintgens, *op. cit.*, S. 77, 91.

световних лица. Хати-хумајуну уведена је широка самоуправа верских општина. Претставници ових општина сачињавају врховни савет те верске заједнице. И ако су овим одредбама Хати-хумајуна немуслиманци добили већа права, ипак нису изједначени са муслиманима. То није ни могло бити, све док су у Турској били на снази верски закони, који су имали јавноправни карактер. И ако је у начелу призната слобода свима верама, још увек су немуслиманске вероисповести биле ограничене низом одредаба шеријатског права.⁷¹⁾

И поред свих недостатака Хати-хумајуна, он је давао хришћанима повољнији положај, но што су га они дотле имали. Само, као и све турске реформе, одредбе Хати-хумајуна нису примењене у пракси.⁷²⁾ Ипак, како су одредбе Хати-хумајуна, уношењем у чл. 9 Париског уговора добиле међународни карактер, неизвршење тих одредаба дало је повод Русији и осталим силама да у многу махова интервенишу, и да се стално мешају у унутрашња питања Турске. Од важнијих интервенција ваља навести оружану интервенцију Француске, поводом немира у Либану 1860 године, после чега је Либан добио аутономију, затим интервенцију поводом критског устанка 1866 године, и најзад интервенцију поводом великог устанка у Босни и Херцеговини 1875 године, и зверстава у Бугарској.⁷³⁾ Херцеговачки устанак, у пролеће 1875 године, био је повод да се европске силе заинтересују за положај раје у Турској. Свима је било јасно да толико пута обећаване реформе вазда остају само на хартији. Европске силе тражиле су начина да натерају Турску на извршење рефорама. У томе смислу Аустрија је 30 децембра 1875 године упутила Турској једну ноту (позната као „нота графа Андраши“), којом је тражено од Порте да да пуну слободу вероисповести; да промени систем по коме се порез уступа закупницима; да побољша положај земљорадника; да установи једну мешовиту комисију од подједнаког броја хришћана и муслимана, која би

⁷¹⁾ Генов *op. cit.*, стр. 33, наводи да и после објављивања Хати-хумајуна, на пример, харач, порез који је плаћала само раја, није укинут, нити су проведене широке и стварне реформе у области грађанског права. Приватно-правни односи између муслимана и хришћана и даље су регулисани по турском грађанском праву, и спорови који су се јављали, спазали су у надлежност турских грађанских судова, који су судили по Шеријату.

⁷²⁾ R. Jacquemyns, *Le droit international et la question d'Orient*, p. 50.

⁷³⁾ Mandelstam, *op. cit.*, p. 376; Krstitch, *op. cit.*, p. 184. — Поводом књиге Херолда Темперлеа, *Бугарска и друга зверства (1875—1878) у светлости историјске критике*, Слободан Јовановић у божићњем броју „Политике“ за 1932 год., у чланку *Бугарска зверства и херцеговачки устанак*, излаже стање у Турској на почетку источне кризе 1875—1878, која се завршила Берлинским конгресом. — „Политика“ Бр. 8459 за 6, 7, 8 и 9 Јануар 1932 године.

надгледалa izvršenje reforama; и да се скупљен порез употребљава у корист самих покрајина. Андрашијеву ноту прихватиле су и остале силе, и Порта је изјавила да у начелу прима све предлоге. Но устаници нису веровали турским властима, и нису се задовољили оваквим решењем. У пролеће 1876, на иницијативу Русије, Немачка, Аустрија и Русија упутиле су Турској меморандум од 12/25 маја 1876 назват „Берлински меморандум“. Маја 1876 избија устанак у бугарским крајевима, и то је још више заплело ситуацију. Гастојавањем Русије састала се у Цариграду међународна конференција, која је имала да реши какве се реформе имају извести у оним областима Турске где се показало да се управа мора мењати. Цариградска конференција израдила је један пројект, којим се предвиђају не само обичне реформе, већ широка обласна аутономија за Босну и Херцеговину и за Бугарску.⁷⁴⁾ Но турска влада одбила је да прими решења Цариградске конференције, и то је био повод руско-турском рату 1877—1878 године. Рат се завршио Сан-Стефанским уговором о миру од 3 марта 1878 године, по коме је Србији, Црној Гори и Румунији призната независност уз извесна територијална увећања, и створена велика Бугарска као аутономна кнежевина са хришћанском управом и народном милицијом, али са обавезом да султану плаћа данак. Европске велике силе нису хтеле да приме Сан-Стефански уговор, и тражиле су његову ревизију. У томе циљу састао се у Берлину конгрес, који је у многама изменио одредбе Сан-Стефанскога мира.

б) Берлински конгрес и права верских мањина у Турској. — У погледу заштите немуслимана у Турској, Берлински уговор од 13 јула 1878 године садржи чл. 62, којим се Турска обавезује да оствари начело пуне верске слободе.⁷⁵⁾ На место заштите појединих држава (Русије за пра-

⁷⁴⁾ Сви пројекти и протоколи ове Конференције објављени су у збирци Noradounghian, *Recueil d'actes et traités internationaux de l'Empire Ottoman*, t. III; G. Fr. de Martens, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, Deuxième série, tome III, pp. 34—85 (протоколи цариградске конференције сила без учешћа Турске, седнице од 11 до 26 децембра 1876) и pp. 85—168 (седнице од 23-XII-1876 до 20-I-1877 уз учешће Турске).

⁷⁵⁾ Члан 62 Берлинског уговора: «La Sublime Porte ayant exprimé la volonté de maintenir le principe de la liberté religieuse en y donnant l'extension la plus large, les parties contractantes prennent acte de cette déclaration spontanée. Dans aucune partie de l'Empire Ottoman, la différence de religion ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne l'usage des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries. Tous seront admis, sans distinctions de religion, à témoigner devant les tribunaux. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à

вославне, Аустрије или Француске за католике), Берлинским уговором уведена је колективна заштита сила за све хришћане у Турској, и ако се у одредбама о заштити немуслимана у Турској, нигде не спомиње реч „хришћани“, већ се говори само о „верема“ и о „верској слободи“.

Поред одредаба о заштити немуслимана у Турској, Берлински уговор садржи низ одредаба о заштити верских мањина у хришћанским државама на Балкану. Уз признање независности овим државама, овим међународним уговором (у чијој изради те државе нису ни учествовале) наметнута им је обавеза о заштити верских мањина. Ова обавеза унесена је за Бугарску у чл. 5, за Црну Гору у чл. 27, за Србију у чл. 35 и за Румунију у чл. 44 Берлинског уговора. Она се односи и на заштиту Муслимана у Бугарској и Црној Гори и на заштиту Јевреја у Бугарској, Србији и Румунији. Одредбе Берлинског уговора о заштити верских мањина у Балканским хришћанским државама, имају своју предисторију. Њима је уређено тако звано „јеврејско питање у Румунији“, које је сматрано као једно од најважнијих европских питања у току XIX века, и које има своје место у историском развоју мањинског питања.

В. Јеврејско питање у Румунији. — Јеврејско питање у Румунији постављено је веома давно. Оно се протеже још од Кучук-Кајнарџинског мира, кад су Влашка и Молдавија добиле извесну аутономију. У почетку, положај Јевреја у Влашкој био је лакши но њихов положај у Молдавији, где их је било много, и где се њихов број све више увећавао досељавањем из Пољске. Од 1858 године, кад су се две кнежевине ујединиле, на све Јевреје у Румунији проширене су строжије мере, које су дотле важиле у Молдавији. Јеврејско питање у Румунији јавило се као национално и економско питање. Јевреји су били странци, који су се од домаћег становништва разликовали вером, језиком, обичајима и осећајима. Својим трговачким способностима Јевреји су успели да постану класа богатијих људи. Румунско законодавство им је спречавало да постану власници непокретности, јер су Румуни страховали да ће без тих ограничења румунска земља прећи у руке Јевреја. А самим тим Јевреји би постали и најзнатнији политички чинилац у држави. И румунске владе и скупштине старале су се нарочито, да се

leur rapport avec leurs chefs spirituels.» Једном одредбом овога члана Турска се обавезује да хаџијама и калуђерима свију народности да иста права, повластице и привилегије. Признато је дипломатским и консуларних агенцијама у Турској право службене заштите ових лица, као и њихових верских и добротворних установа у Светим местима и у Турској. Али стечена права Француске у Светим местима изрично су призната и за у будуће. — Ближе о одредбама Берлинског уговора у чланку J. Péritch, *Le Traité de Berlin et la question des nationalités par rapport à la Principauté de Serbie*. *Revue générale de Droit International Public*, 1900, p. 181.

Јеврејима не призна право да могу имати непокретну својину. То је проведено на овај начин: у Румунији су само румунски држављани, поред политичких права, имали право на непокретну својину. Јевреји су сматрани странцима, и према томе нису могли да прибављају непокретности. Отуда се цело „јеврејско питање“ у Румунији svelo на тежњу Јевреја да постану румунски држављани.⁷⁶⁾

Положај Јевреја у Молдавији и Влашкој уређен је уредбама из 1828 године које је одобрила бојарска скупштина 1831 године. Јевреји су оглашени за странце, који немају политичких права, нити могу да прибављају непокретности или да обрађују земљу. Молдавска уредба, строжија, предвиђала је мере за протеривање оних који „живе од нередовних прихода“ (чл. 94). На супрот томе, у Влашкој је Јеврејима, једним доцнијим законом (од 1 маја 1836) дато право да у неким местима (на пр. у Браили) могу да стичу и непокретности. За време револуционарне скупштине, 1848 године, у Влашкој су Јеврејима призната права, али то је трајало само кратко време, и убрзо се вратило на раније уређење, по коме су Јевреји сматрани странцима и према томе нису уживали права. На Цариградској конференцији 1856 године, предвиђена је слобода вероисповести и право странаца на стицање непокретности, али Париска конвенција прогласила је само равноправност хришћанских обреда, с тим да се та права „могу проширити законодавним мерама и на друге вере“.⁷⁷⁾ Ова конвенција помиње само Молдавце и Влахе, и Румуни су протумачили да се њене одредбе не односе на Јевреје, који су још увек правно сматрани странцима. Румунски Грађански законик из 1865 године, признао је свима лицима рођеним у Румунији, право да траже румунско грађанство, и садржавао је и одредбу по којој за стицање грађанских права није више била потребна натурализација. Али овај Грађански законик био је на снази једва неколико месеца, и укинут је Уставом од 1 јула 1866, по чијим су одредбама само хришћани могли да траже прирођење (натурализацију). Приликом израде Устава, предложено је да се пропише да ће се јед-

⁷⁶⁾ Duparc, *op. cit.*, pp. 98—112; Krstitch, *op. cit.*, pp. 184—204; Eriar, *op. cit.*, S. 85—88; Isidore Loeb, *La situation des Israélites en Turquie, en Serbie et en Roumanie*, Paris 1877; Bernhard Lévy, *Die Judentreue in den Donaufürstenthümern*, Berlin 1872; Nicolas Vladoianu, *La protection des minorités en droit international*, Paris 1921; Romeo Vidrascu, *De la réserve du droit des minorités et du contrôle des naissances*, Paris 1921; Coraélius—Alexandre Rüdesso, *Etude sur la question des minorités*, Lausanne, 1929.

⁷⁷⁾ Члан 46 Париске конвенције од 19 августа 1858, садржи ове одредбе: „Les Moldaves et les Valaques seront tous égaux devant l'impôt et également admissibles aux emplois publics dans l'une et l'autre Principauté... Les Moldaves et les Valaques de rite chrétiens jouiront également de droits politiques; la jouissance de ces droits pourra être étendue aux autres cultes par des dispositions législatives.“

ним специјалним законом уредити поступно примање Јевреја у завичајност. Али је тај предлог одбачен и Устав је по питању стицања држављанства прописивао у чл. 7 да „једино странци хришћанских обреда могу добити прирођење“.⁷⁸⁾ Између 1866 и 1878 године положај Јевреја у Румунији постајао је све тежи. 1867 расписима су обновљени стари прописи о забрани стицања непокретне својине, узимања земље у закуп и отварања механа по селима. Услед насталих немира многобројни Јевреји су похапшени. Под притиском Енглеске и Француске многи су ослобођени, али 1867 у Галцу више Јевреја је подављено. Ови случајеви изазвали су непрестана мешања европских сила у румунске послове. С друге стране, у Румунији је све више јачао антисемитски покрет. 1867 године, једна већа група посланика поднела је предлог да се Јевреји ставе ван закона. Овај предлог додуше није усвојен, али је у Европи изазвао велике осуде. У енглеском Доњем дому, на једну интерпелацију сер Франсис Голдсмида, лорд Стенли је осудио поступке у Румунији. У току 1869 године интервенисала је и Француска. Румунска влада, која је ублажавала антисемитски покрет у земљи, била је одлучно против сваке интервенције странаца у унутрашње ствари, а јеврејско питање сматрала је својим унутрашњим проблемом. Румуни су стајали на гледишту да је конвенцијом од 1858 године стављена под гаранцију сила аутономија кнежевина, а не и њихово законодавство и управа.⁷⁹⁾ 1870 године Енглеска је тражила да силе колективно интервенишу за заштиту Јевреја. Како се Немачка није сложила са овим предлогом, место колективне интервенције, интервенисале су само неке државе. 1872 год., поред дотадањих интервенција гарантних сила, и влада Сједињених држава северне Америке придружила се овим силама, сматрајући да јеврејско питање у Румуније има „универзални и космополитски карактер, да све владе и све вероисповести имају интерес да траже његово решење“.⁸⁰⁾

Из ових разлога, на Берлинском конгресу је сматрано да се уз признање независности Румуније мора унети и обавеза да Румунија призна равноправност свију вероисповести. Чланом 43 Берлинског уговора призната је Румунији независност, а чланом 44 унесена је одредба о заштити верских мањина у тој држави.⁸¹⁾ Ни Берлинским уговором није

⁷⁸⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 101; Vladofano, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁹⁾ Loeb, *op. cit.*, p. 352.

⁸⁰⁾ Loeb, *op. cit.*, p. 562.

⁸¹⁾ Члан 44 Берлинског уговора: „En Roumanie, la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit. — La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes seront

решено питање држављанства Јевреја у Румунији. Италијански делегат, гроф Лонеј, предложио је да се члану 44 дода реченица: „Јевреји у Румунији, у колико не припадају ниједном страном држављанству, стичу, по праву, румунско држављанство“. Конгрес није усвојио овај предлог, против кога је био и сам Бизмарк. Руски делегат, кнез Горчаков, и пре покретања овог питања, заступао је гледиште да Јевреји у западним земљама нису исто што и Јевреји у Србији, Румунији и „неким руским провинцијама“, који су прави терет за становништво. Италијански делегат је пристао да се не уноси у уговор одредба коју је предложио, али је тражио да се његов предлог унесе у записник.⁸²⁾

Берлинским уговором није решено јеврејско питање у Румунији. Било је потребно да се на основу одредаба Берлинског уговора измени законодавство у Румунији, у првом реду чл. 7 Устава. Маја 1879 године приступљено је ревизији Устава. По једном пројекту чл. 7 се имао изменити тако да се у току од десет година спроведе прирођење, на тај начин што би то тражио и добио сваки појединачно; по другом пројекту нису могли сви Јевреји да добију натурализацију, већ само неке категорије. Румунска влада прихватила је овај други начин. Услед тога силе су наново интервенисале, тражећи да Румунија замени члан 7 свога Устава чланом 44 Берлинског уговора. Најзад је усво-

assurées à tous les ressortissants de l'Etat roumain aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne sera apporté soit à l'organisation hiérarchique des différentes communions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels. — Les nationaux de toutes les Puissances, commerçants ou autres, seront traités en Roumanie, sans distinction de religion, sur le pied d'une parfaite égalité.» Последњи став члана 44 Берлинског уговора гласи се само као обавеза Румуније, и није унесена у чл. 5, чл. 27 и чл. 35, који иначе садрже дословно исте обавезе Бугарске, Црне Горе односно Србије, као и члан 44.

⁸²⁾ Martens, *op. cit.*, Deuxième série, tome III, p. 431, 17. Протокол са седнице 10 јула 1878 године: «Le 5e article, qui a pour objet l'égalité des droits et la liberté des cultes, a donné lieu à des difficultés de rédaction: cet article, en effet, est commun à la Bulgarie, au Monténégro, à la Serbie, à la Roumanie, et la Commission devait trouver une même formule pour diverses situations: il était particulièrement malaisé d'y comprendre des Israélites de Roumanie dont la situation est indéterminée au point de vue de la nationalité. Le comte de Launay, dans le but de prévenir tout malentendu, a proposé, au cours de la discussion, l'insertion de la phrase suivante: «Les Israélites de Roumanie, pour autant qu'ils ne appartiennent pas à une nationalité étrangère, acquièrent, de plein droit, la nationalité Roumaine.» Са овим предлогом се није сложио Бизмарк као ни извештач комисије Деспре (Desprez). Горчаков је потсетио на своје гледиште, изречено на седници од 28 јуна 1878 год. (Martens, *ibid.*, p. 341), кад је било речи о наметању Србији одредаба о заштити мањина. Горчаков је примао у начелу да се Јеврејима даду верске слободе «... mais s'il s'agit de droits civils et politiques, S. A. S. demande à ne pas confondre les Israélites de Berlin, Londres ou Vienne, auxquels on ne saurait assurément refuser aucun droit politique et civil, avec les Juifs de la Serbie, de la Roumanie et de quelques provinces russes qui sont, à son avis, un véritable fléau pour les populations indigènes.»

јено помирљиво решење и нови члан 7 прописивао је да „разлика у вери у Румунији не сачињава сметње за стицање грађанских и политичких права“ и да „странци, које било вере, било да су под страном заштитом или не, могу добити прирођење под следећим условима“... После измене члана 7 Устава, силе су, 20 фебруара 1880, колективно признале румунску независну државу. Али ревезијом Устава, јеврејско питање још није било решено. Румунија је сматрала да су силе, признањем независности, изгубиле право да се мешају у њене унутрашње ствари, и да више не могу да контролишу начин извршења одредаба Берлинског уговора. Јеврејима је остављена верска слобода али су они и даље сматрани странцима и трпели сва ограничења која су била уперена против странаца. Чл. 7 Устава предвиђао је индивидуалну натурализацију. Румунске власти су систематски одбијале све молбе за прирођење. Од 1879 до пред Светски рат, од 269.000 Јевреја, колико их је било у Румунији, свега око 200 људи добили су румунско држављанство. С друге стране, прописивана су све већа ограничења у погледу права странаца. По закону од 1896 основна настава је бесплатна за Румуне, странци морају да плаћају школарину. Странци се не могу примати у стручне школе (закон од 1893), нити у средње и више школе (закон од 1898 године). Само Румуни могу бити мењачи (закон од 1886), чиновници у монополу (закон од 1887), у санитетским установама (закон од 1893), на железницама (закон од 1899). Али су Јевреји најтеже погођени законом о радницима. Више од трећине румунских Јевреја баве се мануелним радом. У неким градовима они сачињавају већину радника.⁸³⁾ Законом од 24 маја 1887 године прописано је да у индустријским предузећима мора бити запослено бар $\frac{2}{3}$ радника Румуна. Законом од 1900 о железницама, прописано је да бар 60% радника морају бити Румуни. Најзад, Законом од 17 маја 1902 прописано је да се у Румунији странац може бавити занатом само ако држава, чији је он држављанин, даје иста права Румунима. Како се за дозволу рада тражи реципроцитет, Јевреји, који су сматрани странцима без ичијег држављанства, нису могли добити такву дозволу. Услед ових прилика Јевреји су се у масама селили из Румуније, нарочито у Америку. Америчка влада, забринута овим приливом емиграната без икаквих сретстава, 1902 године протествовала је једном нотом против поступка Румуна према Јеврејима. Румуни су се и тога пута енергично успротивили сваком мешању страних сила у њихова унутрашња питања.

⁸³⁾ Дирато наводи да је у Јашу било пре рата 2563 радника Јевреја, према 896 радника Румуна. *Op. cit.*, p. 111.

Правни положај Јевреја у Румунији остао је непромењен све до краја Светског рата,⁸⁴⁾ када је уређен чланом 7 уговора закљученог са Румунијом 9 децембра 1919 године у Паризу.

Г. Јеврејско питање у Србији. — а) *До Берлинског конгреса.* — Признајући независност Србији, Берлински конгрес је сматрао да и Србија мора да уведе начело верске слободе. Одредба о верској слободи требала је да реши јеврејско питање у Србији. У Србији јеврејско питање ни из далека није било толико компликовано као у Румунији. Број Јевреја у Србији био је сасвим незнатан: после другог устанка није их било више од 2000, и сви су били настањени по градовима. По једној статистици из 1865, коју дају сами Јевреји, те године их је у Србији било 1805, од 1,129,430 људи, колико је износило целокупно становништво Србије.⁸⁵⁾ За владе кнеза Милоша Јевреји су уживали иста права као и Срби. Они су у Београду имали добро уређену општину, нарочито сефарди. Настањени по градовима, Јевреји су се бавили скоро искључиво трговином и занатима. Јевреји су имали грађанска па чак и политичка права. *Loeb* наводи да Јевреји у Србији имају активно и пасивно бирачко право, шаљу своје претставнике у трговачко удружење; у скупштини од 1877 године, за београдског посланика изабран је и Аврам М. Озер. Једино ограничење које је постојало, односило се на становање у унутрашњости Србије. Јануара 1856 године београдски Јевреји упутили су молбу кнезу Александру Карађорђевићу, тражећи дозволу да могу становати и изван Београда. По тој молби Совјет је нашао „да се међу тачкама просбе Јевреја налазе и такви, за који они неуместно моле се, почем им то и досад није забрањивано, као: по внутрености Србије земаљске производе куповати и продавати, дјецу своју на занате давати и у јеснафе уводити, као што ни нигде забрањивано није панађуре земаљске посјеђивати и на њима трговину куповања и продавања упражњавати“. Али на молбу Јевреја да им се дозволи да могу и по унутрашњости држати дућане, куповати непокретна добра и дизати богомоље, Кнез и Савет одлучили су „да се права ова, која су Јевреји досад у внутрености шанца београдског ужи-

⁸⁴⁾ У почетку 1918 године, Немачка је унела у Букурешки уговор, закључен са Румунијом, одредбе члана 44 Берлинског уговора. Али тиме није ни у чему промењен положај Јевреја у Румунији. *Dipart, op. cit.*, p. 112, 169.

⁸⁵⁾ *Loeb, op. cit.*, p. 19. О Јеврејима у Србији у то време видети још и Тихомир Р. Борђевић, *Из Србије Кнеза Милоша. Становништво насеља*, 1924, стр. 152—163; Игњат Шланг, *Јевреји у Београду*, 1926, стр. 65 и след.; *Lj. St. Kosier, Historija Jevreja u Jugoslaviji*, 1929, стр. 18 и след., 43 и след.

вали, на целу варош Београд распростра, разумевајући под варош Београдом сва предградија вароши Београду принадлежа и разумевајући да се Јевреји имају у уживању права ови законима и уредбама земаљским саображавати, изван овог простора пак да им се појскујема права не подаре“.⁸⁶⁾ Услед овога решења Јевреји су се иселили из Шапца, Смедерева и Пожаревца. Неки су се иселили из земље, а већина се настанила у Београду. Ипак ово није потпуно проведено и у унутрашњости је остао још извесан број Јевреја.

Од повратка кнеза Милоша у Србију, Јевреји су очекивали либералније поступање. На захтев Скупштине од 1859 године да се Јеврејима одузму сва права, Милош је изјавио: „Желим изједначити слободу и благостање на све становништво ове земље, без разлике вере и народности, и да се сва наређења која нису у складу са тим начелима и мојом жељом пониште. Закон има одредити, да се сваки становник ове земље без разлике вере и народности може настанити где жели и да се може занимати занатом и трговином како хоће“.⁸⁷⁾ Указом В. № 4417 од 26 септембра 1859 Јевреји су добили право да се могу настањивати у унутрашњости Србије. Међутим, доласком кнеза Михаила, положај Јевреја се опет погоршава. Једним расписом од 28 фебруара 1861 године Министар финансија је забранио даље настањавање Јевреја по унутрашњости Србије. У међувремену извештај број Јевреја је већ отворио радње по градовима у Србији. Уредбом В. № 2244 од 4 новембра 1861 године уређен је положај ових Јевреја. На основу те Уредбе, која се позивала на предлог Народне скупштине од 18 септембра 1859 године, Јевреји који су се већ населили по градовима у унутрашњости, могли су остати и даље само у оном месту где су се настанили, с тим да воде радњу коју су започели. Онима који нису отворили радњу не дозвољава се отварање радње. Како је указом од 26 септембра 1859 дата Јеврејима само „слобода упражњавања сваковрсне радње и трговине“, то је Уредбом од 1861 год. протумачено да Јевреји нису добили право да у унутрашњости Србије купују куће и друга непокретна добра, и издато је наређење да се они „сведу у овом обзиру на решење од 30 октобра 1856 године“.⁸⁸⁾ Ова уредба огорчила је Јевреје и они се често жале, у првом реду енглеском конзулу Лонгворту (*Longworth*). На интервенцију енглеског конзула, Кнез Михаило је обећао да ће радити на олакшању положаја

⁸⁶⁾ Решење В.№ 1660 од 30 октобра 1856. — *Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији*, 30. Стр. 340.

⁸⁷⁾ *N. Leven, Cinquante ans d'histoire L'alliance Israélite Universelle*, 1911, p. 93; Шланг, *op. cit.*, стр. 81.

⁸⁸⁾ *Зборник закона и уредаба издани у Књажеству Србији за 1861 год.*, XIV, стр. 194.

Јевреја, али у том правцу није ништа учињено. Ипак су власти толерирале Јевреје настањене по градовима, нарочито оне у Београду, који су имали пуна права грађана. Јевреји се уопште нису жалили на поступке власти, већ на антисемитско расположење њихових српских конкурената — трговаца.

1864 године лист „Световид“ у три чланка напада Јевреје. 1865 године у Шапцу је нађен мртав неки Јаков Алкалај, и Јевреји су тврдили да је убијен, док су власти сматрале да је извршио самоубиство. Истих дана убијен је близу Шапца један босански Јеврејин, који је путовао за Београд, али је његов убојач ухапшен и предан суду. После неколико месеца протеран је из Шапца неки Израел Штерн, енглески поданик. Писање „Световида“ и ови догађаји у Шапцу дали су повод новим енглеским интервенцијама.⁸⁸⁾ Поред интервенције енглеског конзула Блунта (Blunt) у Београду, у енглеском Доњем дому поднео је сер Франсис Голдсמיד интервенцију о положају Јевреја у Србији. На ту интервенцију одговорио је лорд Стенли (Stanley), који је кривичу за догађаје бацио на нетолеранцију Срба трговаца, и изјавио, да по његовим обавештењима Српска влада не одобрава овакав поступак.⁸⁹⁾

Августа 1867, Кнез Михаило је, приликом свога бављења у Паризу, обећао једном изасланику Израелитске светске алијансе, да ће у границама свога уставнога права, учинити све да се Јеврејима призна равноправност у Србији.⁹⁰⁾ Али после кратког времена Кнез Михаило је погинуо. Велика народна скупштина, коју је Намесништво сазвало 1869 године, са задатком да донесе Устав, задржала је дотадање одредбе о Јеврејима.⁹¹⁾ Ово је изазвало поту конзула Енглеске, Француске, Аустро-угарске и Италије од 22 септембра 1869 године, којом су израдили жаљење својих влада, што Уставом нису прописане либералније мере за Јевреје. — 1870 године и Јевреји су подвргнути војној обавези, али су на Јевреје у унутрашњости (Шапцу, Пожаревцу и Смедереву) и даље примењивана законска ограничења у погледу настањавања и прибављања непокретности. Јуна 1876 општински одбор у

⁸⁸⁾ N. Leven, *op. cit.*, p. 114; I. Loeb, *op. cit.*, p. 33 и у документима текст ових интервенција енглеских конзула: И. Шланг, *op. cit.*, стр. 82.

⁸⁹⁾ I. Loeb, *op. cit.*, p. 78.

⁹⁰⁾ И. Шланг, *op. cit.*, стр. 83.

⁹¹⁾ Поводом претреса чл. 23 Устава, који гласи: „Сви су Срби пред законом равни“, у *Протоколима Велике Народне Скупштине* држане 10 јунија 1869 год. у Крагујевцу, забележено је: „На овај члан учинио је одбор примедбу, да би требало додати: за Јевреје важи постојећи закон. — Народна скупштина по саслушању г.г. министара нашла је за сходно, да се ова примедба одборника дода члану 132, а члан 23 да остане како је у пројекту“ (стр. 50). С тога је члану 132 Устава додат став: „Остају у важности закон од 30 октобра 1856 г. В.№ 1660 и закон од 4 новембра 1861 године В. № 2244“ (стр. 91).

Смедереву донео је одлуку о исељавању Јевреја из Смедерева, и та одлука извршена је априла 1877 године.

б) *Берлински конгрес (постанак чл. 35 Берлинског уговора)*. — Пуну равноправност Јевреји у Србији добили су Берлинским уговором. Јеврејска алијанса поднела је била Берлинском конгресу меморандум у коме се тужила на Румунију и на Србију, тражећи равноправност за Јевреје.⁹²⁾ Приликом претреса одредаба о Србији на седници од 28 јуна 1878 године Берлински конгрес је признао независност Србије, али је лорд Солсбери (Salisbury) нагласио да уз признање независности треба унети и начело верске слободe у кнежевини. На то је француски делегат Вадингтон предложио да се у погледу Србије унесе иста одредба о заштити верских мањина, као и у погледу Бугарске (чл. 5 Берлинског уговора). Кнез Горчаков је на то изјавио да прима одредбу о верској слободи, али у погледу грађанских и политичких права, не треба изједначити Јевреје из западних држава са Јеврејима у Србији, Румунији и неким руским провинцијама.⁹³⁾ После краће дискусије немачки, аустро-угарски и италијански делегати придружили су се француском предлогу, и „Кнез Бизмарк, пошто је констатовао резултат гласања, изјављује да Конгрес признаје независност Србије, али под условом да се у Кнежевини призна верска слобода. Њ. Св. додаје да редакциони одбор, формулишући ову одлуку, треба да констатује везу коју је Конгрес установио између проглашења независности Србије и признања верске слободe.“⁹⁴⁾ Тако је у Берлински уговор унесен члан 35. Јован Ристић, српски министар иностраних дела, обавештава Српску владу о овоме: „Конгрес решио признати независност Србије, ако она изјави готовост да прогласи потпуну једнакост свију вера, дакле да дигне ограничење за Јевреје. Моје је мишљење да треба дати ту изјаву, ако Књаз одобри и влада пристане...“ На то је Књаз Милан одговорио из Ниша депешом Јеврему Грујићу, заступнику Министра иностраних дела: „Молим Вас да г. Ристићу доставите као мој одговор на његову данашњу депешу ово што следује: Што се мене тиче, мислим да је изван сваке дискусије, да изјавимо готовост прогласити потпуну једнакост вера и ја одобравам да можете ту изјаву учинити. Надам се да је влада сагласна, кад је то услов за независност.“ Грујић о овоме обавештава Ристића истога дана: „Сагласно са вашим предлогом и Књажевним одобрењем, влада пристаје да после проглашења неза-

⁹²⁾ Д-р Владан Ђорђевић, *Србија на Берлинском конгресу*. Друго издање 1890, стр. 28; Јов. Ристић, *Дипломатска историја Србије*, II књига, стр. 185; *Записи Јеврема Грујића*, књига III, 1923, стр. 362.

⁹³⁾ Martens, *op. cit.*, Deuxième série, tome III, p. 341. Видети и примедбу 82 ове главе наше расправе.

⁹⁴⁾ Martens, *op. cit.*, p. 342.

висности приведе уставним и законским путем проглашење потпуне једнакости свију вера, дакле и укинуће уставног ограничења о Јеврејима и њихово изравнање у праву са Србима⁹⁶⁾ На основу овог овлашћења српске владе, Ристић, на савет Вадингтона, једним меморандумом упућеним претседнику Конгреса, изјављује да ће српска влада укинути законским путем „првом приликом“ и последње ограничење које се тиче Јевреја и потпуно их изједначити са свима њиховим суграђанима. Ову прилику искористио је Ристић да одбије жалбу Јевреја против Србије.⁹⁷⁾

Одредбе Берлинског уговора, у колико се односе на Србију (чл. 34 до 42) достављене су српској влади и ова их је, у сагласности са Народном скупштином, обнародовала у облику закона од 10 августа 1878 године. У чл. 34 Берлинског уговора силе су признале независност Кнежевине Србији, „везујући је за услове, који су изложени у

⁹⁶⁾ Ове телеграме наводи Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 48—49.

⁹⁷⁾ Ристићев меморандум гласи: „Сазнадох да се Конгрес бавио питањем о Јеврејима на Истоку, на следствено и у Србији. — О тој ствари ја се усуђујем поднети Вашој Светлости неколика објашњења, за која се надам да ће Конгрес благовољети да им покљони своју високу пажњу. — Ја могу да тврдим, г. Претседниче, а да се не бојим да ће ме нико моћи демантовати, да од свију земаља на Истоку нема ни једна, која је толико толерантна у религиозним питањима, као што је баш Србија. Слободно вршење свију верозаконских обреда није само признато и зајемчено Уставом земаљским (чл. 119), него им Влада чини сваку могућу олакшицу. Тако, ма да је број Протестаната веома мали, Влада им је подигла храм у Београду и издржава им пастора о државном трошку. Нарочито место резервисано је за грађење католичке цркве, и ако у српској престоници нема мухамеданског становништва, влада издржава једну џамију само за оне Муслимане, који би се у пролазу задржали у Београду. Што се тиче Јевреја специјално, морам пре свега констатовати да их нема више од 1200 душа. Они уживају, у религиозном погледу, потпуну равноправност са својим суграђанима других вера. Ја бих чак могао додати, да су они у неку руку привилеговани, јер, док православни хришћани морају своје свештенике сами да издржавају, докле израелски рабинер у Београду има од државе субвенцију од 600 динара. Њихове школе издржава држава као год и друге своје школе. — Јевреји имају она иста политичка права која имају и остали српски држављани. Они имају приступа у све јавне службе, они су бирачи и могу бити изабрани. Доказ, што је на последњој Великој Народној Скупштини, један од осам Београдских посланика био Јеврејин. — Да би се постигла потпуна једнакост, има да се укине само једна једина законска одредба, која Јеврејима забрањује да стално живе изван Београда. Они Јевреји, који су се затекли настањени по варошима унутрашњости, као у Шапцу, Смедереву, Пожаревцу, остали су, и после промуглације ове законске одредбе, на својим огњиштима, и никоме није пало ни на ум, да их узнемирава. Изгледало је, дакле, да је малим број Јевреја, настањених у Србији довољно заштићен у сваком правцу и у свима својим грађанским правима. Али било како му драго, ја сам срећан, г. Претседниче, што могу доставити на знање Конгресу, да ме Његова Светлост Кнез Србије баш сад овлашћује да изјавим: да ће Српска влада прихватити прву прилику, да законским путем поништи и последње ограничење, које се тиче Јевреја, те да их потпуно изравна са свима њиховим суграђанима других вера“. — Ристић, *op. cit.*, стр. 210—212; Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 73—75; Грујић, *op. cit.*, стр. 363—364.

следећем чланку“. Тај члан 35 гласи: „У Србији неће се моћи никоме разлика у вери и вероисповеди противставити као узрок да буде искључен, или да је неспособан за уживање грађанских и политичких права, да не буде примљен у јавне службе, звања и части или да не врши разне занате и индустрије ма у ком месту то било. — Слобода и јавно вршење црквених обреда биће ујамчени свима српским грађанима као и странцима, и никаква сметња неће се моћи чинити хијерархијском уређењу разних вероисповеди, нити односима њиховим са црквеним старешинама својим“. Даљим одредбама Берлинског уговора одређене су нове границе Србије и прописано је да до закључења нових међународних уговора, Србију вежу дотадањи уговори. „Права и повластице страних поданика, као и право конзулске јурisdикције и заштите, као што данас постоје, остаће у пуној снази све док се не измене узајамним договором између Кнежевине и интересованих сила“ (Чл. 37). У погледу муслимана, који имају имања на земљишту присаједињеном Србији, а желе да се иселе из Србије, прописано је да ће моћи да задрже своја имања у Србији, дајући их под закуп или другима на управљање. Предвиђена је једна мешовита турско-српска комисија, која је имала у року од три године „да уреди све што се односи на начин отуђења, експлоатације или на употребу за рачун В. Порте, свију државних и вакуфских добара, као и питања односна на приватне интересе, који би ту могли бити умешани“ (Члан 39).⁹⁸⁾

Одредбе чл. 34—42 Берлинског уговора обнародоване су у Србији у облику Закона. Члан 35 Берлинског уговора био је у супротности са чланом 132 Устава од 1869 године. Србија није, као Румунија, приступила ревизији свога Устава, да би га довела у сагласност са одредбама Берлинског уговора. Ипак, одредба чл. 35 Берлинског уговора, која је имала снагу законског прописа, примењена је у потпуности. Јеврејско питање у Србији на тај начин је решено. Јевреји су постали сасвим равноправни са осталим грађанима. Но одредба чл. 132 Устава од 1869 нестала је

⁹⁸⁾ У крајевима присаједињеним Србији, постојали су још феудални односи између муслимана, господара земље и селачко хришћана. 1880 год. Српска влада решила да је ово питање законом од 3 фебруара „о аграрним односима у ново-ослобођеним пределима“. По томе закону, селаци су постали господари земље коју су раније, али су морали да даду новчану накнаду дотадашњим господарима. Ако се нису могли са њима споразумети о износу те накнаде, величина накнаде се одређивала решењем нарочитих државних комисија. Селаци су били дужни да ову накнаду исплате у року од 5 година. Како су они тешко плаћали накнаду за земљу, 1882 г. влада је закључила т. зв. аграрни зајам, из кога је исплатила господаре земље и на место њих она постала поверилац откупљених селача, који су морали да отплате зајам у року од 15 до 25 година. — Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига II, стр. 2—3.

тек доношењем новог Устава 1888 године. У том међувремену, у сукобу између једне уставне одредбе и једне међународне обавезе, која је озакоњена, у Србији је примењиван каснији законски пропис, који је садржавао међународну обавезу, и ако противан једном уставном пропису.

Д. Неке специјалне одредбе Берлинског уговора. — Поред одредаба о заштити верских мањина у Турској (чл. 62), Бугарској (чл. 5), Црној Гори (чл. 27), Србији (чл. 35) и Румунији (чл. 44), које су скоро истоветне за све поменуте државе, Берлински уговор садржи и неке специјалне одредбе за поједине државе или народности. Видели смо да чл. 44 садржи нарочиту одредбу о томе да у Румунији странци трговци, без разлике вере, морају бити подједнако третирани.⁹⁹⁾ Бугарска је чланом 4 Берлинског уговора, обавезана да у свима местима у којима су Бугари измешани са турским, румунским, грчким или другим становништвом, мора водити рачуна о правима и интересима тога становништва у погледу избора и уставних права.¹⁰⁰⁾ Турска се обавезала да на Криту примени органски устав од 1868 године, и да слично уређење уведе у остале области Европске Турске, у колико за њих Берлински уговор не прописује нарочито уређење (чл. 23).¹⁰¹⁾ Порта се обавезала да уведе реформе у јерменским крајевима, и да обезбеди Јермене од Черкеза и Курда. У том погледу обавезала се да пери-

⁹⁹⁾ В. примедбу 81 ове главе наше расправе.

¹⁰⁰⁾ Други став чл. 4 Берлинског уговора: «Dans les localités où les Bulgares sont mêlés à des populations Turques, Roumaines, Grecques ou autres, il sera tenu compte des droits et des intérêts de ces populations en ce qui concerne les élections et l'élaboration du règlement organique.» — Duparc, *op. cit.*, p. 120; Krstitch, *op. cit.*, p. 206; Erler, *op. cit.*, S. 97; Геннов, *op. cit.*, стр. 44.

¹⁰¹⁾ На основу ове одредбе једна европска комисија израдила је пројект закона о вилаетима у Турској од 11/23 августа 1880, којим је предвиђена једнакост свих становника пред законом, слобода вероисповести, лична слобода, слобода наставе и штампе; слободна употреба матерњег језика у надлежним, поред турског језика; итд. Но и овај пројект остао је само на хартији. — После устава у Македонији 1903 г., уведене су неке реформе (Мирџигетске реформе), и њихово извршење стављено под међународну контролу. Почетком 1908 г. намеравано је да се спроведу нове реформе, но њихово извођење спречила је младотурска револуција. — Пред сам почетак Балканског рата, једном нотом од 13 октобра 1912 године владе Бугарске, Грчке и Србије, тражиле су да Турска уведе у европске вилаете реформе предвиђене чланом 23 Берлинског уговора, заснивајући их на начелу етничких народности («en les basant sur le principe des nationalités ethniques»). Допунском нотом владе Балканских краљевина тражиле су да се спроведу ове реформе: «1. Confirmation de l'autonomie ethnique des nationalités de l'Empire avec toutes ses conséquences. — 2. Représentations proportionnelles au Parlement ottoman de chaque nationalité. — 3. Admission des chrétiens à toutes les fonctions publiques dans les provinces habitées par des chrétiens. — 4. Reconnaissance sur le pied d'égalité avec les écoles ottomanes des écoles de tout grade des communautés chrétiennes.» Strupp, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, tome II, p. 70.

одично обавештава о предузетим мерама силе које ће надзиравати извршење рефорама. Но и овај члан је садржавао само обећања. Да у томе погледу није ништа у ствари урађено, најбољи су доказ многобројна гоњења и покољи Јермена (1895, 1896, 1909 године), услед чега су биле честе интервенције Француске, Русије и Енглеске.¹⁰²⁾

Б. Мањинско питање у другој половини XIX века. — а) *Верске мањине.* — Одредбе о заштити верских мањина јављају се у многим међународним уговорима из друге половине прошлога и са почетка овога века. Тако у чл. 4 Уговора од 29 марта 1874 године о сједињењу Јонских острва са Грчком, налази се одредба о верској слободи хришћанског становништва острва са „нарочитом гаранцијом римске католичке цркве“. — У енглеско-турском уговору од 4 јуна 1878 обавезао се султан на заштиту хришћана у Батуму, Ардахану и Карсу, а Енглези на заштиту муслимана на Кипру. Извршујући ову обавезу у додатку поменутом уговору од 1 јула 1878 године Енглези су пристали на увођење шеријатских судова на Кипру.¹⁰³⁾ У уговору између Аустро-угарске и Турске од 21 априла 1879 године о Босни и Херцеговини предвиђена је чланом 2 за становнике ових области „слобода вере и спољно вршење њихових обреда“.¹⁰⁴⁾ У чл. 8 споразума између Великих сила и Турске од 24 маја 1881 заштићена су права мухамеданаца у областима које се уступају Грчкој.¹⁰⁵⁾ У двадесетом веку одредбе о заштити верских мањина налазимо у уговорима којима се уступају неки делови територије. Таква је одредба чл. 2 италијанско-турског уговора о миру од 15 октобра 1912 године о заштити муслимана у Триполису и Киренајки; одредба чл. 8 француско-шпанског уговора од 27 новембра 1912 о Мароку; чл. 8 и 9 бугарско-турског уговора о миру, закљученог 16/29 септембра 1913 године у Цариграду, по којима се Бугарска обавезује, да ће муслиманима из новозадобијених крајева дати пуна грађанска и

¹⁰²⁾ Mandelstam, *op. cit.*, p. 377; Duparc, *op. cit.*, p. 119; Erler, *op. cit.*, S. 95; Mandelstam, *Le Sort de l'Empire ottoman* 1917; Mandelstam, *La Société des Nations et des Puissances devant le problème arménien*, 1925.

¹⁰³⁾ Чл. 1 додатка уговору: «That a Musulman religious Tribunal shall continue to exist in the island, which will take exclusive cognizance of religious matters, and of no others, — concerning the Musulman population of the island» — Strupp, *op. cit.* Tome I, p. 288.

¹⁰⁴⁾ Strupp, *op. cit.*, I, p. 305.

¹⁰⁵⁾ Чл. 8: «La liberté ainsi que la pratique extérieure du culte sont assurées aux musulmans dans les territoires cédés à la Grèce. — Aucune atteinte ne sera portée à l'autonomie et à l'organisation hiérarchique des communautés musulmanes... ni à l'administration des fonds et des immeubles qui leur appartiennent. Aucune entrave ne pourra être apportée aux rapports de ces communautés avec leurs chefs spirituels en matière de religion. Les tribunaux du Chéri locaux continueront à exercer leur juridiction en matière purement religieuse.»

политичка права, као и потпunu верску слободу;¹⁰⁶) члан 11 и 12 грчко-турског уговора о миру од 1/14 новембра 1913 године, са обавезом Грчке да муслиманима у њеним новим крајевима да пуна грађанска и политичка права и верску слободу, и да ће штитити „живот, имовину, част, веру и обичаје становника места уступљених Грчкој, који остају под грчком управом“;¹⁰⁷) Карактеристична је и значајна измена нота између Грчке и Великих сила у фебруару 1914 год., поводом острва у Јеђејском мору, јер је овде, колико нам је познато, први пут унутрењен израз „заштита мањина“. Све догле у изворима налазе се прописи о заштити вероисповести, заштити народности итд., док овај израз, данас толико одомаћен, налазимо први пут у ноти од 31-I/13-II-1914 којом су Велике силе тражиле од Грчке заштиту мањина на острвима у Јеђејском мору.¹⁰⁸) У овој измени нота Грчка је тражила од Сила да се Грцима у Албанији даду довољне гаранције „за њихов језик, црквену и школску организацију, веру, цркве и школе“. У своме одговору од 11/24 априла 1914 године Силе су нагласиле да ће Албанија дати пуно слободу својим становницима, „у погледу права разних вера и употребе свију језика“.¹⁰⁹) Најзад одредба о верској слободи епирског становништва, уз одредбу о обавезној настави грчког језика уз албански језик у основним школама, као и о равноправности грчког језика пред властима и судовима, налази се у члану 2 до 4 уговора између Албаније и Епира од 17 маја 1914.¹¹⁰)

б) Опције и плебисцити. — Сем одредаба о верској слободи, у многим уговорима, нарочито услед територијалних промена, налазе се одредбе о праву исељавања мањина, о опцији или плебисциту. Тако је Циришким уговором о миру између Аустрије и Француске од 10 новембра 1859 предвиђено право исељавања за становнике Ломбардије, коју је Аустрија уступила.¹¹¹) Плебисцит, као срество да

¹⁰⁶) Члан 9 овог уговора говори о заштити Бугара у Турској. Овде се први пут помињу Бугари као *народност*, док се све до овог уговора помињали само хришћани у Турској. Поменути чл. 9 гласи: «Les communautés bulgares en Turquie jouiront les mêmes droits dont jouissent actuellement les autres communautés chrétiennes de l'Empire Ottoman. Les Bulgares sujets Ottomans conserveront leurs biens meubles et immeubles et ne seront aucunement inquiétés dans l'exercice de leurs droits de l'homme et de propriété. Ceux qui ont quitté leurs foyers lors des derniers événements pourront retourner dans un délai de deux ans au plus tard.»

¹⁰⁷) Strupp, *op. cit.*, II, p. 101.

¹⁰⁸) Одељак IV ове ноте гласи: «Les... puissances demandent en outre à la Grèce de donner des garanties satisfaisantes au sujet de la protection des minorités musulmanes dans les quelle acquiert.»

¹⁰⁹) Strupp, *op. cit.*, II, pp. 108, 111.

¹¹⁰) Strupp, *op. cit.*, II, p. 113.

¹¹¹) Strupp, *op. cit.*, I, p. 381; Kunz, *op. cit.*, I, S. 58; Wintgens, *op. cit.*, S. 91.

становништво уступљених области изрази своју вољу, налазимо у Туринском уговору између Француске и Сардиније од 24 марта 1860, поводом уступања Нице и Савоје Француској (чл. 1); затим, по чл. 19 Бечког уговора од 30 октобра 1864 између Пруске, Аустрије и Данске, дато је право опције становницима уступљених области (Шлезвиг-Холштајна и Лауенбурга), да се могу иселити у Данску у року од шест година; најзад, у чл. 5 Прашког мира од 23 августа 1866 између Пруске и Аустрије, аустриски цар је, уступајући Прусској своја права на Холштајн и Шлезвиг, условио да се северни срезови Шлезвига придруже Данској, ако се плебисцитом изјасне у томе смислу.¹¹²) Индивидуална опција предвиђена је у чл. 2 Франкфуртског мира од 10 маја 1871 године, у члану 7 грчко-турског уговора од 4 децембра 1897 године и у члану 7 енглеско-француског уговора од 8 априла 1904 године.¹¹³)

в) Унутрашње право у Аустро-угарској. — Поред наведених међународно-правних одредаба, које се налазе у низу међународних уговора, неки немачки и мађарски писци наводе извесне унутрашње прописе Аустро-угарског права, сматрајући да се и у њима налазе одредбе које се односе на заштиту верских и народних мањина. Тако се наводе члан 15 и 16 Аустриског устава од 21 децембра 1876 год. (Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger), који доносе прописе о слободи признатих вероисповести, и члан 19 истог Устава, у коме је реч о правној једнакости разних народности, из којих је била састављена Аустрија.¹¹⁴) Из мађарског законодавства наводи се нарочито законски чланак XLIV из године 1868 о једнаком поступању са припадницима разних народности, који се у општењу са вла-

¹¹²) Sarah Wambaugh, *La pratique des plébiscites internationaux*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, Vol. XVIII, p. 153 et suiv.; Kunz, *op. cit.*, I, S. 91; Wintgens, *op. cit.*, S. 92. — Одредбе уговора између Француске и Сардиније у Strupp, *op. cit.*, I, p. 384; уговор између Пруске, Аустрије и Данске у Strupp, *op. cit.*, I, p. 318; Kunz, *op. cit.*, I, S. 59; Прашки мир у Strupp, *op. cit.*, S. 327; Kunz, *op. cit.*, I, S. 60, S. 321. — Одредба чл. 5 Прашког мира стављена је ван снаге споразумом од 11 децембра 1878 год. — Strupp, *op. cit.*, I, p. 328.

¹¹³) Wintgens, *op. cit.*, S. 96—97.

¹¹⁴) Члан 15: «Jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft hat das Recht den gemeinsamen öffentlichen Religionsausübung, ordnet und verwaltet ihre innere Angelegenheiten selbständig, bleibt im Besitz und Genuss ihrer für Kultus-Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds, ist aber wie jede Gesellschaft dem Staatsgesetz unterworfen.» — Члан 16: «Den Anhängern eines nicht anerkannten Religionskenntnisses ist die häusliche Religionsübung gestattet, sofern dieselbe weder rechtswürdig noch sittenverlezend ist.» — Члан 19: «Alle Volkstämme des Staates sind gleichberechtigt und jeder Volkstamm hat ein unverletzliches Recht auf Pflege und Wahrung seiner Nationalität und Sprache. Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate anerkannt. In den Ländern, in welchen

стима служе разним језицима. По овом закону, све „народности“ сачињавају јединствен и недељив мађарски „народ“ (из тога се изузимају становници Хрватске, Славоније и Далмације, — § 29). Мађарски језик је државни језик. Даље одредбе овог закона прописују у којим се случајевима у односу са властима може употребљавати и други језик (матерњи језик немађара).¹¹⁵⁾ У истом смислу наводи се и законски чланак XXXVIII из године 1868 о отварању основних школа у крајевима настањеним немађарима и законски чланак XXX из 1883 године, о томе да свако лице (појединац, правно лице) или држава може да оснива средње школе. У школама које оснивају приватна лица (појединци или правна лица) наставни језик утврђују сами оснивачи. Али, по законском члану XXVII из 1907 године у свима школама обавезан је и мађарски језик.¹¹⁶⁾

5. Балкански ратови 1912—1913 и мањинско питање. —

а) Цариградски уговор о миру између Србије и Турске. — Одредбе о заштити мањина налазимо и у уговорима, које су балканске хришћанске државе закључиле са Турском после првог балканског рата 1912—1913 године. Тако Цариградски уговор о миру од 1/14 марта 1914 године закључен између Србије и Отоманског царства, садржи у члану 4 одредбу о индивидуалној опцији лица из уступљених области у трогодишњем року. И лица која се иселе услед опције „имаће право да задрже непокретна имања сваке врсте, и да њима управљају преко трећих лица“. Карактеристична је завршна одредба овога члана да „док траје рок за опцију муслимани се из уступљених области неће подвргавати војној обавези нити плаћању ма каквих војних такса“. Члан 7 овог уговора садржи одредбе о поштовању вакуфа. Чланом 8 „Српска влада признаје муслиманима уступљених области иста грађанска и политичка права, која су призната српским поданицима других вероисповести у тим областима. Муслимани уступљених области продужиће да уживају најширу слободу у вошењу своје вере и њихови обичаји биће поштовани“. Остале одредбе овога члана говоре о организацији верских власти муслимана у крајевима уступљеним Србији. Члан 9 Цариградског уговора односи се на приватне муслиманске школе, које већ постоје

mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, dass ohne Anwendung eines Zwanges zu Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält. — Herznritt, *Nationalitäten und Recht*, 1899, S. 50; Arthur von Balogh, *Der internationale Schutz der Minderheiten*, S. 15; Arthur de Balogh, *La protection internationale des minorités*, 1930, p. 30; Erler, *op. cit.*, S. 103; Wintgens, *op. cit.*, S. 78, S. 94; Krstitch, *op. cit.*, p. 225.

¹¹⁵⁾ Balogh, *op. cit.* (француско издање), p. 33; Wintgens, *op. cit.*, S. 95.

¹¹⁶⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 34.

„или које ће отворити приватна лица или месне комисије“. Све те школе признају се и „овим приватним муслиманским школама биће признато право наставе на турском језику сходно званичном програму с обавезном наставом српског језика“. Србија се обавезала још да установи парочити завод за образовање муфтија. — Сличне одредбе садрже и остали уговори закључени са Турском после првог балканског рата: тако бугарско-турски Цариградски уговор од 16/29 септембра 1913 године у члану 8, 9 и 18 и анексу 2 (који се односи на права муфтија), и грчко-турски уговор од 1/14 новембра 1913 године у члановима 11 и 12 и протоколу број 3. — Српско-турски уговор био је на снази само кратко време. Србија га је ратификовала али он није озакоњен. Како је наскоро отпочео Светски рат, Српска влада је, по ступању Турске у рат, објавила у „Српским новинама“ број 312 од 26 децембра 1914 године да Цариградски уговор престаје важити.

б) Букурешки конгрес. — Букурешки уговор о миру од 28 јула / 10 августа 1913 године, којим је закључен мир са Бугарском после другог балканског рата, не садржи ниједну одредбу која би се односила на заштиту мањина. Ипак, на Букурешкој конференцији било је речи и о том питању. На седници од 23 јула (5 августа) 1913 године, саопштена је нота посланика Сједињених америчких држава у Букурешту, Џексона, којом влада Сједињених држава препоручује да се у уговор о миру унесе начело пуне грађанске и верске слободе становника уступљених области. Румунски и грчки делегат сматрали су да би било излишно унети ово начело, „већ опште признато“, и конференција се задовољила да се америчка нота и изражена мишљења унесу у записник.¹¹⁷⁾ Верско и школско питање покренула је још једном грчка делегација. На седници од 26 јула (8 августа), грчку тезу изложио је Н. Политис. По њему, између грчке и бугарске делегације није могло доћи до споразума у верском питању, пошто се тај споразум могао

¹¹⁷⁾ Протокол № 6 са седнице од 23 јула (5 августа) 1913 год.: „... Le Président fait part à la Conférence de la note suivante qui lui a remise S. E. Monsieur Jackson, Ministre des Etats-Unis d'Amérique à Bucarest: «Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique désire faire savoir qu'il regarderait avec satisfaction si une provision accordant pleine liberté civile et religieuse aux habitants de tout territoire qui pourrait être assujéti à la souveraineté de quiconque de cinq Puissances à celle d'une autre, pourrait être introduite dans toute convention conclue à Bucarest.» — M. Maioresco estime que les délégués sont unanimes à reconnaître pleinement, en fait et en droit, le principe qui a inspiré la note précitée, le droit public des Etats constitutionnels représentés à cette Conférence en ayant consacré de longue date l'application. Le président pense donc que la note des Etats-Unis d'Amérique ne saurait soulever aucune difficulté: il est peut-être bon de rappeler quelquefois les principes, même lorsqu'ils sont universellement admis. Aussi, croit-il être l'interprète des sentiments de MM. les Plénipotentiaires en dé-

закључити само на основу реципроцитета: Грчка није могла да пристане на реципроцитет, пошто Бугарску егзархију сматра пизмом. Бугарски делегат Радев предложио је да се у уговор о миру унесе одредба да „Бугарска, Грчка, Црна Гора и Србија признају у својим ново анектираним областима аутономију верских општина и слободу школа“. Српски делегат М. Спалајковић изјавио је да српска делегација не може ући у претрес бугарског предлога. „Сем других разлога делегација се ограничава да изјави, да је ово питање, у колико се тиче нових српских поданика, уређено Уставом Краљевине Србије“.¹¹⁸⁾ Како се није могао постићи споразум, што је констатовано на наредној седници (од 27 јула / 9 августа 1913 године), Букурешки уговор уопште не додирује питања која се односе на мањине.

в) *Питање Куцо-влаха.* — У току преговора у Букурешту расправљано је између Румуна с једне стране и Срба, Бугара и Грка с друге стране, питање о правима Куцо-влаха, настањених у Македонији. Одредбе о Куцо-власима нису унесене у Букурешки уговор о миру, али је постигнут споразум по овом питању. Српска, грчка и бугарска влада обавезале су се да даду аутономију школама и црквама Куцо-влаха и да допусте установљивање једног епископа за Куцо-влахе с тим да румунска влада може давати субвенције овим установама, под надзором српске (односно грчке или бугарске) владе. О овом споразуму измењена су писма између шефова румунске владе и шефова бугарске, грчке и српске делегације.¹¹⁹⁾

clarant que les habitants de tout territoire nouvellement acquis auront, sans distinction de religion, la même pleine liberté civile et religieuse que tous les autres habitants de l'Etat. — M. Venizelos considère qu'à la suite des déclarations du Président, qui seront consignées au Protocole, toute insertion dans le traité à conclure, d'un principe déjà universellement reconnu serait superflue. — *Le Traité de paix de Bucarest du 28 juillet (10 août) 1913*, Bucarest 1913 (службено издање румунског Министарства иностраних дела), p. 24—25.

¹¹⁸⁾ *Le Traité de Paix de Bucarest*, loc. cit., p. 56—53, p. 59.

¹¹⁹⁾ *Le Traité de Paix de Bucarest*, loc. cit., p. 83—85. Писмо шефа српске делегације Ник. Пашича, датирано у Букурешту 25 јула 1913 године, гласи: «Monsieur le Président du Conseil. — En réponse à la note que Votre Excellence a bien voulu m'adresser en date du 23 courant № 17276, j'ai l'honneur de vous informer que la Serbie consent à donner l'autonomie aux écoles et aux églises des Koutzo-Valaques se trouvant dans les futures possessions serbes et à permettre la création d'un Episcopat pour ces mêmes Koutzo-Valaques, avec la faculté pour le Gouvernement Roumain de subventionner, sous la surveillance du Gouvernement Serbe, les dites institutions culturelles présentes et à venir. — Balogh, *op. cit.*, p. 27; Rudesco, *op. cit.*, p. 36; V. Givotitch, *Les minorités nationales en Yougoslavie*, Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International, première année 1931, p. 116. Животић наводи: „Како су Румуни у току Светског рата отказали Букурешки уговор од 1913, по коме су били обавезни да се солидарно са Србијом за одбрану против бугарског напада, обавеза српске владе која проистиче из поменутог писма, које је део Букурешког уговора,

II ПИТАЊЕ МАЊИНА У ТОКУ СВЕТскоГ РАТА И НА КОНФЕРЕНЦИЈИ МИРА.

1. Мањине у току Светског рата.

А. *Решење начела народности као циљ зараћених држава.* — Велики рат који је отпочео 1914 године и који се врло брзо развио у Светски рат, још од самога почетка проглашен је да се води за победу начела народности. Савезницима је изгледало да је начело народности доведено у опасност немачким империјализмом, и они су устали у његову одбрану. Још почетком августа 1914 године председник енглеске владе Асквит назвао је овај рат ратом народности. У многим објавама рата помиње се да се у рат улази за остварење начела народности.¹⁾ У почетку рата завладало је опште уверење да ће се примењујући начело народности, знатно изменити карта Европе. У многобројним изјавама државника обе зараћене групе држава, у току целога рата, често се помиње остварење начела народности као један од ратних циљева. На једном банкету удружења страних новинара у Лондону, 23 октобра 1916 године, ондашњи енглески министар иностраних послова сер Едвард Греј изјавио је: „Рат ће се продужити док не утврдимо надмоћност права над силом и док не обезбедимо под условом потпуне равноправности и у сагласности са њиховим властитим генијем, слободан развитак свима великим и малим државама које образују цивилизовано човечанство“. На ову изјаву одговорио је немачки канцелар Бетман Холвег говором у Рајхстагу, 9 новембра 1916 године: „Рат, чији крај ми очекујемо са поверењем, створио је такав положај који обезбеђује слободан развитак свима народима великим и малим“. Гледиште држава Споразума у овом питању јасно је изражено у ноти од 30 децембра 1916 године, којом је одбачен први предлог мира Четворног савеза. У тој се ноти вели: „Мир је немогућ док се не зајамчи обнова свих уништених права и слобода као и признање начела народности и слободно постојање малих држава“. У ноти, коју су државе Споразума упутиле Вилзону 10 јануара 1917 године, између својих политичких циљева наводе и: „Реорганизацију Европе, гаранцију чврстог режима и основаног на поштовању народности, на праву пуне безбедности и слободи економског развитака, за све народе, мале и велике“. У истом смислу је и привремена руска влада, у де-

отпада сама по себи. Она је отпала и услед тога што нема довољан број Куцо-влаха да би могли да имају своје властите школске одсеке, пошто сада њихов број не прелази седам хиљада људи, растуриених између других становника Српске Македоније“.

¹⁾ Th. Ruysen, *Les minorités nationales de l'Europe et la guerre mondiale*, 1923, p. 35; A. Tibul, *Le problème des minorités*, 1929, p. 21.

klarацијама од 9 априла и 18 маја 1917 године, признала право самоопредељења народа по начелу народности. У овом погледу су нарочито значајни многобројни говори претседника Сједињених америчких држава Вилсона. Ови су говори, као што тачно напомиње Манделштам,²⁾ у оно време били „званичан израз једне доктрине усвојене од свих зараћених сила“. У једном говору, 27 маја 1916 године, Вилзон је казао чак да „сваки народ има право да бира сувереност под којом ће да живи“. Касније је Вилзон знатно ублажио апсолутни карактер овако проглашеног начела. Тако, у једном говору, одржаном 22 јануара 1917 године, пошто је нагласио да је присталица „уједињене Пољске“, Вилзон је изложио минимум права која се морају дати свакој народности: „неповредност егзистенције, вере и социјалног и индустриског развика треба да се загарантује свима народима који су до сада живели под владама чији су политички циљеви и вера у супротности са циљевима тих народа“. Као што се из овога види, минимум права једног народа, по Вилзону, не иде дотле да сваки народ мора образовати самосталну државу, већ да се сваком народу призна извесна аутономија. Но ваља нагласити да овај говор Вилзонов потиче из почетка 1917 године, када су Сједињене америчке државе биле још неутралне. У говору од 4 јула 1917 године, на дан независности Сједињених држава (Independence day) Вилзон је поменуо циљ коме ће Сједињене државе тежити у рату: да се реше сва питања територијалног карактера, или која се тичу економских питања, политичких односа, на основу слободно исказане воље непосредно заинтересованих народа. У низу разних говора Вилзонових, најзначајнија је његова посланица Конгресу од 8 јануара 1918 године, позната под називом „Вилзонових четрнаест тачака“, у којој је утврдио начела будућег мира. У тачки деветој је речено да ће се границе Италије исправити према начелу народности. За *народе* (the peoples) у Аустро-угарској и *народности* (nationalities) у Турској, Вилзон је тражио аутономију (autonomous development).³⁾ Исто

²⁾ Mandelstam, *La protection des minorités*, 1923, p. 398. Видети и André Mandelstam, *Mémoire sur la délimitation des droits de l'Etat et de la Nations d'après la doctrine du président Wilson*, Paris, 1919, p. 6—28.

³⁾ Из Вилзонових четрнаест тачака нас ближе интересују оне: «IX. A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality. — X. The peoples of Austria—Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured should be accorded the freest opportunity of autonomous development. — XI. Rumania, Serbia and Montenegro should be evacuated; occupied territories restored; Serbia accorded free and secure access to the sea; and the relations of the several Balkan states to one another determined by friendly counsel along historically established lines of allegiance and nationality; and international guarantees of the political and economic independence and territorial integrity of the several Balkan states should be entered into. — XII. The Turkish portions of the present Ottoman Empire should be assured a

тако и у четвртој тачки посланице Конгресу од 11 фебруара 1918 године Вилзон поставља између циљева рата да „све тачно одређене националне аспирације добију најпуније задовољење, које им се може дати, не уносећи нове или утврђујући старе елементе неслоге или антагонизма, који би временом могли да слома мир у Европи и према томе и у свету“.⁴⁾

Карактеристично је за све наведене изјаве државника, да наводе као циљ рата остварење начела народности. Из свих изјава види се да државници сматрају да се начело народности може спровести само стварањем независних држава сваке народности, или бар давањем аутономије свакој народности. У оба случаја решење се тражи на територијалној основи. Ни у једној изјави се не помиње положај оних група, народносних мањина, које ће остати у новим државама. До душе у проглашеним општим начелима могла би се наћи идеолошка основа и за права мањина, која су у ствари само један начин примене усвојеног начела народности. Вилзон је говорио о „непристрасној правди“, тј. о правди „која не зна за повластице нити за друга правила сем једнакости права заинтересованих народа“. А таква би правда морала водити рачуна и о оним народносним одломцима, који живе одвојени од матице свога народа под туђинском власти. Ипак, са гледишта развоја мањинског питања карактеристично је да се права мањина не помињу изрично ни у изјавама државника у току Светскога рата о циљевима рата, ни у Вилзоновом програму.

Б. Уговори закључени у току рата и питање мањина.

— Поменули смо да је крајем 1916 године и немачки канцелар означио „слободан развика свих народа, малих и великих“ као један циљ рата. Ипак су државе Четворног савеза много мање наглашавале ово начело. У државама Четворног савеза, које су биле састављене из разних народности, стварање независних народносних држава значило је распад дотадашњих држава. Ово се нарочито односило на Аустро-угарску и Турску. Четворни савез био је свесан да је проглашење начела народности уперено против територијалног интегритета, у првом реду Аустро-угар-

secure sovereignty, but the other nationalities which are now under Turkish rule should be assured an undoubted security of life and absolutely unmolested opportunity of autonomous development. — XIII. An independent Polish state should be erected which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence and territorial integrity should be guaranteed by international covenant.»

⁴⁾ «... that all well defined national aspirations shall be accorded the utmost satisfaction that can be accorded them without introducing new or perpetuating old elements of discord and antagonism that would be likely in time to break the peace of Europe and consequently of the world.»

ске и Турске. До душе у Аустрији се теоретски расправљало о територијалној аутономији као решењу начела народности, али нису предузимане стварне мере да се питање народности реши. Док су у својим државама избегавале да претресају питања народности, и гушиле све покрете народности, државе Четворног савеза су ово начело признавале у неким окупираним државама. Тако у Белгији немачке окупаторске власти су помагале фламански покрет и у том циљу основале фламански универзитет у Гану и Фландријску локалну скупштину. И у делу Пољске, који је освојен од Русије, помагане су народносне тежње. Немачка окупаторска власт у Варшави прогласила је 5 септембра 1916 године „независност Пољске“ (разуме се само оног дела, који је до тога времена био под Русијом). 12 септембра 1917 године прогласила је немачка управа у Варшави закон о уређењу школских односа мањина,⁵⁾ који се односио на народносне и верске мањине. Под утицајем Немачке, после војног слома Русије, донела је Украјинска централна Рада 9 јануара 1918 године Статут личне националне аутономије у Украјини, који је 2 априла те године обнародован, али данас није више на снази.⁶⁾ По овом Статуту свака народност у Украјини има право на личну националну аутономију, тј. право на самостални национални живот у оквиру националног савеза. Руској, јеврејској и пољској народности призната је аутономија у Украјини. Сем тога, аутономију може добити и белоруска, чешка, молдавска, немачка, татарска, грчка и бугарска народност, ако то затраже најмање 10.000 украјинских држављана писменом молбом и сагласи се највиши суд. Остале народности могу тражити аутономију од украјинског парламента. Сваки украјински држављанин припада једној аутономној народној групи, а те групе чине национални савез. На челу савеза је национални савет и скупштина, коју бира непосредно народ. — Но приступањем Украјине Савезу руских социјалистичких федеративних република, овај Статут којим је дата аутономија и народносним мањинама, престао је да важи.

Питање народности и права мањина покренуто је и приликом закључења мира у Брест-Литовску између Совјетске Русије и Четворног савеза. Руска делегација у своме предлогу о закључењу мира, тражила је, између осталог, васпостављање политичке независности народа који су учествовали у рату; давање могућности народностима које пре рата нису биле независне, да се изјасне којој држави желе да се придруже или да ли желе да образују самосталну државу; у областима у којима су настањене разне народно-

⁵⁾ Gesetz über Berücksichtigung von Schulbedürfnissen der Minderheiten. Детаљне одредбе овог закона наводи Wintgens, *op. cit.*, S. 101 ff.

⁶⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 104.

сти, треба дати мањинама нарочита права, како би могле сачувати националну независност културе и аутономну управу.⁷⁾ На ове руске предлоге одговорио је у име Четворног савеза аустро-угарски делегат граф Чернин, да савезници немају намеру да одузму политичку самосталност државама које су исту изгубиле у току рата; питање држављанства народносних група које немају самосталну државу не може се решавати међународним уговорима, већ је то уставно-правно питање сваке поједине државе; и питање права мањина спада у унутрашњу уставно-правну надлежност сваке државе.⁸⁾ У Брест-Литовски уговор о миру од 3 марта 1918 године нису унете никакве одредбе о правима мањина.⁹⁾

На супрот-овоме, у Букурешком уговору о миру, закљученом 7 маја 1918 године, између Румуније и Четворног савеза, налазимо неколико одредаба о правима мањина.¹⁰⁾ Седма глава овог уговора садржи прописе о једнакости свих вера у Румунији, а десета глава допунског уговора садржи одредбе о правима немачких црквених општина и школа (чл. 38—41). У члану 27 Букурешког уговора прописана је једнакост слободе и законске и административне заштите како православне вере тако и католичке, грчко-унијатске, бугарско-православне, протестантске, муслиманске и јеврејске вероисповести. Све вере имају једнака

⁷⁾ Предлог руске делегације од 22 децембра 1917, садржи између осталог ове чланове: „... 2. Unverletzte Wiederherstellung der politischen Unabhängigkeit der Völker denen sie im gegenwärtigen Kriege genommen worden ist. — 3. Den verschiedenen Nationalitäten, die vor dem Kriege nicht politisch unabhängig waren, wird die Möglichkeit gewährleistet, über die Frage ihrer Zugehörigkeit zu diesem oder jenem Staate frei zu bestimmen oder durch eine Abstimmung durch nationale Unabhängigkeit zu entscheiden. Die Volksabstimmung muss unter vollständiger Freiheit aller Einwohner der betreffenden Gebiete, darunter der geflüchteten Auswanderer, vor sich gehen. — 4. In Gebieten, die von verschiedenen Nationalitäten bewohnt werden, werden die Rechte der Minderheiten durch Sonderrechte gewährleistet werden, die nationale Unabhängigkeit der Kultur und autonome Verwaltung gewähren.“ — Kraus und Rödriger, *Chronik der Friedensverhandlungen*, 1920, S. 63.

⁸⁾ Из одговора графа Чернина, од 25 децембра 1917: „... Zu 2. Es liegt nicht in der Absicht der Verbündeten, eines der Völker, die in diesem Kriege ihre politische Selbständigkeit verloren haben, dieser Selbständigkeit zu berauben. — Zu 3. Die Frage der staatlichen Zugehörigkeit nationaler Gruppen, die keine staatliche Selbständigkeit besitzen, kann nach dem Vierbündmächte nicht zwischenstaatlich geregelt werden. Sie ist im gegebenen Falle vom jeden Staat mit seinem Völkern selbständig auf verfassungsmässigen Wege zu lösen. — Zu 4. Desgleichen bildet nach Erklärungen von Staatsmännern des Vierbundes der Schutz des Rechts der Minderheiten einen wesentlichen Bestandteil des verfassungsmässigen Selbstbestimmungsrecht der Völker. Auch die Regierungen der Verbündeten verschaffen diesem Grundsatz, soweit er praktisch durchführbar erscheint, überall Geltung.“ — Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, 1927, S. 34.

⁹⁾ Брест-литовски уговор о миру стављен је ван снаге тачком XV уговора о примирју од 11 новембра 1918 године.

права на образовање црквених општина и отварање приватних школа. Верску наставу и у државним и приватним школама морају да предају вероучитељи оне вере којој ђаци припадају. Проглашена је политичка и грађанска једнакост свих становника (не само држављана) у Румунији, с тим да Румунија признаје за своје држављане све становнике који су дотле били без држављанства, а нарочито Јевреје (чл. 28).¹¹⁾ — Закључењем примирја, новембра 1918 године, одредбе Букурешког уговора стављене су ван снаге. У исто време су престали да важе и прописи, које су немачке окупаторске власти издале у Белгији и Пољској. Сав овај став држава Четворног савеза према мањинском питању био је без значаја за даљи развој тога питања, у толико пре што су поразом ових држава многа народносна питања решена распадом Аустро-угарске и стварањем нових држава. Али баш услед стварања ових нових националних држава настало је и питање о положају осталих народносних група у тим државама. Ово питање расправљала је конференција мира у Паризу.

В. Акција пацифистичких удружења за решење питања народности и питања мањина. — Сем званичне дипломатије питање народности проучавао је у току Светског рата и низ приватних удружења, већином међународног карактера. У том погледу за развој мањинског питања од нарочитог је значаја активност пацифистичких удружења, социјалиста и јеврејских удружења. Пацифисти су радили за остварење „трајног мира“, социјалисти у име интернационалног мира народа, а Јевреји за увођење пуне равноправности, нарочито у источним европским државама. Све ове организације истицале су на прво место решење народносног питања. „Рат је постао за милионе људи један истински кр-

¹⁰⁾ Strupp, *op. cit.*, tome III, p. 148; Wintgens, *op. cit.*, S. 105. И Букурешки уговор стављен је ван снаге тачком XV уговора о примирју од 11 новембра 1918 године. Kraus und Rödriger, *Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles*, I Teil, 1920, S. 15.

¹¹⁾ Чл. 28 Букурешког уговора од 7 маја 1918: »Die Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses soll in Rumänien keinen Einfluss auf die Rechtsstellung der Einwohner insbesondere auf ihre politischen und bürgerlichen Rechte ausüben. — Der im Absatz 1. ausgesprochene Grundsatz wird auch insoweit zur Durchführung gebracht werden, als es sich um die Einbürgerung der staatenlosen Bevölkerung Rumäniens mit Einschluss der dort bisher als Fremde ausgerechneten Juden handelt. Zu diesem Zwecke wird in Rumänien bis zur Ratifikation des Friedensvertrags ein Gesetz erlassen werden, wonach jedenfalls alle Staatslosen, die am Kriege, sei es im aktiven Militärdienst, sei es im Hilfsdienst, teilgenommen haben oder die im Lande geboren und dort anlässlich sind und von dort ansässig sind und dort geborenen Eltern stammen, ohne weiteres als vollberechtigte rumänische Staatsangehörige angesehen werden sollen und sich als solche bei den Gerichten einschreiben lassen können; der Erwerb der rumänischen Staatsangehörigkeit wird sich auch auf die Ehefrauen, die Witwen und die minderjährigen Kinder solcher Personen erstrecken.« Strupp, *op. cit.*, tome III, p. 148.

сташки поход за ослобођење потлачених народа“, вели је дан амерички делегат на париској Конференцији мира.¹²⁾

Два међународна пацифистичка удружења, посветила су нарочиту пажњу проучавању питања народности: једно »L'office des Nationalités« са седиштем у Лозани, и друго „Средишња организација за трајни мир“ (»L'Organisation centrale pour la Paix durable«) са седиштем у Хагу. Оба удружења полазила су од поставке да се „трајни мир“ може засновати само на демократским и либералним начелима: ако се обезбеде права појединаца и права народности. Само, док је прво удружење тежило нарочито да разграничи претензије разних народности у источној Европи и на блиском Истоку (у коме је циљу израдило географску карту народности), „Средишња организација за трајни мир“ покушала је да без обзира на исход рата утврди извесна правна начела, која би се спровела у Европи, ма која страна победила. Лозанско удружење организовало је три народносне конференције (»Conférence des Nationalités«), у Паризу 1915 године, у Лозани 1916 године и у Филадеафији 1918 године. Прве две конференције израдиле су један „предлог декларације права народности“, по угледу на познату Декларацију права човека и грађанина, из времена Француске револуције. По овом предлогу, народности се сматрају као „природни факат“, и оне имају у држави право на аутономију.¹³⁾ „Средишња организација за трајни мир“ израдила је још 1915 године минимални програм мира, у који је унела као другу тачку захтев да државе гарантују народностима настањеним на њиховој територији, грађанску једнакост, верску слободу и слободну употребу њиховог језика.¹⁴⁾ Почетком 1916 године, ова је организација образовала нарочити одбор са задатком да проучи и употпуни другу тачку минималног програма. На челу одбора био је норвешки професор Халвадан Кохт. Он је упутио члановима одбора упитник, у коме је обратио нарочиту пажњу на питање права мањина и заштите тих права. На основу одговора, од којих је нарочито исцрпан био одговор Рудолфа Лауна, тада професора Бечког универзитета, Кохт је израдио један претпројект уговора о правима народносних мањина.¹⁵⁾ Овај пројекат претресан је и усвојен

¹²⁾ Colonel House et Ch. Seymour, *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918—1919*, Paris 1923, p. 81.

¹³⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 143.

¹⁴⁾ Илија А. Пржић, *Заштита мањина према одредбама уговора о миру 1919—1920 г. и суверена права држава*, Београд, 1922, стр. 17.

¹⁵⁾ Halvadan Koht, *Avant-projet d'un traité relatif aux droits des minorités nationales*, La Haye 1917. У овој књизи објављени су и одговори на Кохтов упитник и то под овим насловима: 1. *Nationality*, by Charles Roden Buxton; 2. *Le problème des nationalités*, par J. Gabrys; 3. *Das Nationalitätenproblem*, von Dr. Oscar Jaszi; 4. *Die für einen dauerhaften Frieden*

на састанку у Копенхагену, октобра 1917 године. Усвојени предлог садржи 9 чланова: првих седам излажу права која треба признати мањинама, последња два се односе на организовање међународне заштите ових права. Основно је начело да „свака раса која сачињава део једне од држава уговорница има неповредно право да одржи и негује своју народност и свој језик“ (члан 1). Даље су изложена права на грађанску и политичку једнакост за све појединце, независно од њихове расе, језика или вере (члан 2), право да мањине могу слободно организовати своје цркве (члан 3) и своје школе (члан 4). „Ово се право примењује на основне и продужне школе, као и на средње школе и универзитете; и свака од тих школа има право да прима субвенцију од државе, ако испуни услове које закон тражи за државне школе“. Да би се остварила ова верска и школска аутономија, мањине бирају своје властито народно претставништво и могу да скупљају прирез од својих чланова (члан 5). Да би се обезбедило сразмерно претставништво мањина у политичком телу, мањине су организоване у нарочите бирачке јединице (члан 6). Најзад, држава је обавезна да у крајевима настањеним мањинама, поставља чиновнике који говоре њихов језик, и да преводи све законе на језик мањина (члан 7). У циљу гаранције права мањина ваља створити два међународна организма: „међународне надзорне комисије“ (les commissions internationales de surveillance) и „Суд народности“ (Tribunal des Nationalités), којима би се поверио надзор над извршењем овог уговора. — Ваља имати на уму да је пројект Халвадана Кохта, из 1917 године први акт који потпуно обухвата проблем заштите мањина. Значајно је да је овим пројектом идеја о заштити мањина престала да буде чиста апстракција, и добила правни облик.

Г. Социјалистички конгреси и питање народности. — Поред пацифистичких удружења, питање народности расправљано је и на социјалистичким конгресима у току Светскога рата. Још на свом првом конгресу, 1869 године, социјалистичка Интернационала је донела одлуку да су у социјалистичкој страни претстављене народносне групе а не државне заједнице. На основу тога начела, на пример, Пољаци из Аустрије, Русије и Пруске у Интернационали су сачињавали једну делегацију. На конгресима Интернационале у Цириху (августа 1893), Лондону (августа 1896) и Базелу (новембра 1912) проглашено је „право народа да располажу сами собом“. Ипак, на првим социјалистичким конгресима, одржаним почетком рата у Лондону, Бечу и

notwendigen Grundlagen der individuellen Freiheit, von Dr. A. Forstl; 5. Article II of the Minimum-Program, by Charles Levermore; 6. The Problem of Nationality, by Dr. Karl Hildebrand; 7. Zur Nationalitätentrage, von Dr. Rudolf Laun.

Копенхагену, социјалисти из три тора (савезничких држава, централних и неутралних држава) нису се упуштали дубље у питање народности. Сва три конгреса су се задовољила да поново истакну права народа да располажу сами собом. Тек упитником холандско-скандинавског одбора за припрему међународне конференције у Стокхолму (мај—јуни 1917) ово је питање поново покренуто. На конференцији у Стокхолму показала су се два схватања овог питања. По социјалистима из савезничких држава „право народа да располажу собом“ значи примена начела народности у либералном облику: стварање нових, слободних и независних националних држава, које ће се разграничити путем плебисцита. Немачки социјалисти такође су изјављивали да усвајају право народа на политичку слободу. Али су они повлачили разлику између три групе народа: по њима, државе које су у току рата окупиране (Белгија и Србија) треба ваставити; исто тако треба дати слободу некада независним државама, које су у току рата ослобођене (Пољска и Финска). Но немачки социјалисти су се нарочито задржали на трећој групи „стarih независних народа који су постали жртве империјалистичког освајања“, тражећи слободу за те народе. По немачким социјалистима, то би били Ирска, Египат, Триполис, Мароко, Индија, Тибет, Кореја... Што се тиче народносних мањина у Немачкој и Аустро-угарској, немачки социјалисти изјавили су да су се вагда борили за њихову „културну аутономију“, и да ће и у будуће заступати исто гледиште.

Од најзначајнијих последица ове анкете холандско-скандинавског одбора био је одговор јеврејске социјалистичке странке »Poale Zion«. Основана за време руске револуције 1905—1906 године, ова странка је у свој програм, поред социјализације срстава производње, унела и захтеве за територијалну аутономију Јевреја у Палестини, и за националну аутономију Јевреја у земљама где они сачињавају компактну мањину. Та национална аутономија би се остварила према предлогу Карла Ренера¹⁶⁾ на тај начин што би се организовао савез свих аутономних народности у једној држави. Јевреји су за време рата били развили знатну акцију да им се призна једнакост са осталим становништвом. Њихов главни захтев био је да им се призна аутономија, јер, расути по целом свету, они нису нигде сачињавали већину, да би могли да траже независну државу. После Руске револуције, проглашена је у Русији пуна равноправност Јевреја (указом од 3 априла 1917 године). То је Јеврејима дало новог потстрека, и како се услед руске револуције сматрало да је мир близак, јеврејска социјалистичка странка »Poale Zion« је искористила прилику, да у

¹⁶⁾ Видети у првој глави наше књиге одељак 1, 4 и напомену 30.

одговор на анкету холандско-скандинавског одбора изложи јеврејске захтеве за аутономију.¹⁷⁾ Уз аутономну националну администрацију, ова јеврејска социјалистичка организација је тражила једнакост свих држављана у држави, области и општини. И ако је овим меморандумом тражена аутономија за јеврејске мањине, у другом делу истог меморандума предложено је да се иста права признају и свима осталим мањинама. Јеврејски социјал-демократи, заступајући пред Интернационалом интересе јеврејске мањине, нису захтевали никакве нарочите привилегије за себе, већ су тражили заштиту у оквиру општег уређења мањинског питања. Меморандум Јевреја социјалиста постигао је жељен успех. Резолуција Стокхолмске конференције, говорећи о Пољској тражила је „гарантију економског развика и аутономију за јеврејске и остале мањине.“ На конференцији Интернационале одржаној у Берлину фебруара 1919. године, неколико недеља по отварању Конференције мира у Паризу, усвојена је резолуција, којом се траже права за мањине под гаранцијом Друштва народа. И међународна социјалистичка конференција, одржана два месеца касније у Амстердаму, захтевала је равноправност грађанских и политичких права за Јевреје у свима земљама, националну аутономију у земљама где они живе у компактним масама, стварање јеврејске државе у Палестини и да јеврејски народ постане равноправан члан Друштва народа. Трудом »Poale Zion«-а социјалистичка интернационала унела је у програм мира међународну заштиту Јевреја и мањина уопште. А утицај социјалистичког јавног мњења није био без значаја за време преговора о миру.

Д. Јеврејска акција у току рата и питање мањина. — Јеврејска акција у току Светског рата није се ограничила једино на социјалистичке кругове. Многобројна јеврејска удружења по свима земљама, тражила су додир са владама зараћених држава и захтевала признање пуне једнакости Јевреја са осталим грађанима. Касније су, уз равноправност Јевреји тражили и право да сами управљају својим васпитним и добротворним установама, у државама у којима и друге народности уживају таква права. Међутим Јевреји у многим државама нису признавани као засебна народност, већ само као засебна вера. Акцију да се Јевреји признају као народност, повели су са нарочитом енергијом ционисти. Ова група, коју је крајем прошлог века основао Теодор Херцл, тражила је стварање јеврејске државе у Палестини.

¹⁷⁾ *Die Juden im Kriege*, Denkschrift des Jüdischen Sozialistischen Arbeiterverbands Poale-Zion an das Internationale Sozialistische Bureau, 1917; Nathan Feinberg, *La question des minorités à la Conférence de la Paix de 1919—1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, 1929, p. 25.; Duparc, *op. cit.*, p. 152.

Да би могла да ради на остварењу ове идеје, било је потребно да се најпре признају Јевреји као народност. А како се опет народност не да замислити без властите територије, ционисти су тражили јеврејску државу у Палестини. У августу 1915. године ове захтеве је нарочито јасно истакао Макс Нордау, један од блиских сарадника Херцлових. На разним конференцијама (тако на пр. на Конференцији народности у Лозани 1916. године, или ционистичкој конференцији у Лондону 1919. год.) Јевреји су истицали своје захтеве: признање јеврејске народности, стварање јеврејске државе у Палестини, равноправност и аутономију за Јевреје који остану у другим државама, нарочито у државама источне Европе.¹⁸⁾ Највећу акцију у овом правцу Јевреји су развили у Енглеској, која је одавно била веома либерална према Јеврејима и у више махова у току XIX. века узимала у заштиту нарочито Јевреје у државама источне Европе. И заиста, под утицајем Јевреја, Енглеска је прва признала јеврејско питање. У једном писму од 2. новембра 1917. године, упућеном лорду Ротшилду, енглески министар лорд Балфур је изјавио да енглеска влада гледа повољно на стварање националног огњишта јеврејског народа у Палестини, и додао да треба признати права и политичке слободе Јеврејима и у осталим земљама.¹⁹⁾ Балфуровој декларацији приступила је и Француска 9. фебруара, Италија 9. маја, а Сједињене америчке државе 31. августа 1918. године. Важност Балфурове декларације је у томе што су њоме владе први пут признале Јевреје као народност. Балфурова декларација је допуњена изјавом од 28. јуна 1918. године у погледу еманципације Јевреја у земљама источне Европе, и изјавом француског министра иностраних послова Пишона, од 24. јула 1918. године, у истом смислу.²⁰⁾ Сем тога, француска влада је образовала један нарочити одбор и поверила му да поред осталих европских питања проучи и „јеврејско питање у границама историјске Пољске.“²¹⁾ Ово држање Енглеске и њених савезника изазвало је и неке изјаве друге зараћене стране. Једном изјавом од 21. новембра 1917. године, аустро-угарски министар иностраних послова граф Чернин дао је нека нејасна обећања у погледу Јевреја. А приликом закључења Букурешког уговора о миру са Румунијом, државе Четворног савеза су унеле у уговор и одредбе у корист Јевреја. Пред крај рата

¹⁸⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 159—171.

¹⁹⁾ „His Majesty's government views with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people... It being clearly understood that nothing shall be done, which may prejudice... the rights and political status enjoyed by Jews in any other country.“

²⁰⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 165; Feinberg, *op. cit.*, p. 39—41.

²¹⁾ Извештај по овом питању израдио је Емил Денис, Е. Denis, *La question juive sur le territoire de la Pologne Historique* (Questions européennes, Travaux du Comité d'Etude, Tome II), Paris 1919, p. 223—245.

немачка влада је из властите иницијативе основала једну „комисију за јеврејске послове“ и поставила за чланове ове комисије истакнуте јеврејске прваке из Немачке.

Поред Енглеске, Јевреји су имали и веома јак утицај у Сједињеним државама северне Америке. Веома бројни (преко 3 милиона) и утицајни, они су знатно допринели да се и америчко јавно мишљење и председник Вилзон заузму за решење јеврејског питања. И заиста, Вилзон је још у својој посланици Конгресу од 22 јануара 1917 године тражио равноправност за Јевреје, и ако у општим изразима. У сваком случају, пред крај рата све зараћене државе, која јасније која мање јасно, показале су расположење да задовоље захтеве Јевреја. Само изношење јеврејског питања пред Конференцију мира имало је нарочити значај. Јер како се оно могло решити само у облику заштите мањина, Конференција је покренула опште питање мањина, што је опет довело до стварања међународне установе заштите мањина.

2. Питање мањина на Конференцији мира.

А. Питање мањина у вези са изградом Пакта Друштва народа. — 11 новембра 1918 године закључено је примирје. Још пред крај рата владе савезничких великих сила створиле су одборе стручњака са задатком да проуче територијална питања Европе и на тај начин изврше припреме за будућу конференцију мира.²²⁾ Но војнички слом централних сила, и нарочито стварање нових националних држава на рушевинама Аустро-угарске, увелико су олакшали рад Конференције мира, јер су уговори о миру имали само да утврде већ створено фактичко стање. Но баш услед стварања ових нових националних држава мањинско питање јавило се у једном новом виду. У досадашњем излагању развоја мањинског питања у току Светског рата навели смо да су зараћене државе, а нарочито Савезничке, вазда наглашавале да се рат води са циљем признања права народа на самоопредељење. Ово самоопредељење схваћено је као право сваке народности да створи своју независну државу. По свршеном рату, услед распада Аустро-угарске, створене су националне државе Југословена, Пољака, Чехословака и Румуна. Но у свакој од тих нових држава налазило се још и извесан број лица која нису припадала народности већине. Конференција мира је сматрала за нужно да реши и питање положаја ових мањина.

²²⁾ У Француској је овај одбор — *Comité d'études* — образован под председништваом Ернеста Лависа. У Енглеској проучавање ових питања поверено је генералштабу, адмиралитету и *War Trade Intelligence*. У Сједињеним државама се питањем будућег мира бавио одсек назван *Policy*, на чијем је челу био пуковник Хаус (House). *André Tardieu, La Paix, 1921, p. 96.*

Данас још није лако ући у подробно проучавање рада Конференције мира. Записници разних одбора, нарочито оних који су се бавили политичким питањима, још и данас се сматрају поверљивим, и нигде нису објављени. До сада је познат једино рад комисије за Друштво народа, благодарем књизи Д. Х. Милера о припремању Пакта Друштва народа, у којој су објављени и записници одбора и сви остали радови и предлози у погледу Пакта Друштва народа.²³⁾ Записници Врховног савета и рад „Комисије за нове државе“, у којој су припремани уговори о мањинама, још увек се сматрају тајном, и налазе се скривени у поверљивим архивама разних министарстава иностраних послова. Но како је већ прошао низ година од Конференције мира, до сада је објављен низ историских монографија, правних расправа, политичких конференција, и нарочито успомена и мемоара појединих државника и правника који су учествовали у раду Конференције и знали шта се дешава око ње. Растурен и несистематизован, овај материјал пружа многобројне занимљиве податке. Ми овде покушавамо да из до сада познатог и провереног материјала пружимо слику развоја мањинског питања на Конференцији мира.

а) Вилзонови предлози. — Питање мањина поставило се најпре у вези са изградом предлога Пакта Друштва народа. У току рата све државе су осетиле потребу једне сталне организације која би се у будуће бавила питањима мира и радила на избегавању сукоба између држава. Отуда се још у почетку рата јављају многе идеје за стварање такве организације. Стварање једне организације која би обухватила цео свет, постала „Друштво народа“, омиљена је тема у говорима и посланицама Вилзоновим. Марта месеца 1918 године, једна комисија, коју је образовала енглеска влада под председништвом сер Валтера Г. Ф. Филмора, израдила је предлог Пакта Друштва народа. Но, као што смо напред изложили, све до краја рата, владе су обраћале главну пажњу стварању нових националних држава, док се питање мањина, јавило тек пошто су ове државе створене. Отуда у предлогу лорда Филмора о мањинама нема ни помена. Исто тако ни у првом пројекту Пакта Друштва народа, који је Вилзон израдио још у Америци, децембра 1918 године, нигде се не спомиње питање мањина. Тек у другом Вилзоновом пројекту, који је израђен у Европи (пројект од 10 јануара 1919 године) помињу се мањине. Своме првом пројекту Вилзон је додао шест нових тачака (*supplementary agreements*), од којих је последња — шеста — тачка гласила: „Друштво народа тражиће од нових држава, као претходни услов да би их признало као независне или аутономне др-

²³⁾ *David Hunter Miller, The Drafting of the Covenant, New-York — London 1928, vol. I, II.*

жаве, да се обавезу да пруже свима расним или народним мањинама у својој правној надлежности, како правно тако и фактички, потпуно исто поступање и безбедност коју пружају већини расе или народности свога народа.²⁴⁾

Скоро сви писци који су проучавали постанак Пакта Друштва народа, посвећују пажњу пореклу овога члана Вилзоновог другог пројекта Пакта. Данас је познато да је на увођење овога члана у неколико утицао енглески генерал Смутс, а нарочито знатан утицај у овом погледу био је од стране јеврејских организација. Генерал Смутс је своје идеје о Друштву народа изложио у једној брошури, која је објављена крајем 1918 године. По њему, за остварење мира у свету потребно је да се проведу неколико „виталних“ начела. Између тих начела Смутс нарочито истиче: „начело народности које садржи идеје слободе и политичке једнакости; начело аутономије које се има применити на народе што још нису способни да воде живот потпуно независне државе; начело политичке децентрализације, које ће спречити најјачу народност да уништи аутономију слабијих народности у једној држави“... Сем тога Смутс излаже да се Друштву народа мора поверити старање да „мале етничке мањине не буду угрожене у већим аутономијама и органицима.“²⁵⁾ Поред ових идеја генерала Смутса, којима је Вилзон покљонио нарочиту пажњу,²⁶⁾ на израду члана о заштити мањина у многом је утицала и јеврејска акција. Видели смо какву су акцију за време Светскога рата Јевреји развили, у циљу признања њихових захтева. Пред свој поллазак из Америке за Европу, Вилзон је примио предлог Француске владе да се на Конференцији мира створи један „одбор за јеврејске послове.“²⁷⁾ У Сједињеним државама Јевреји су били развили велику политичку активност у циљу организовања „одбране права Јевреја на Конференцији мира.“ Вилзон је ценио значај великог броја Јевреја за унутрашњу политику Сједињених држава, и повлађивао је тежњама Јевреја. Шест дана пред свој први поллазак у Европу, 28 новембра 1918 године, Вилзон је у једном говору представницима јеврејског удружења »В'нај В'рић« изјавио да ће се заузети да се обезбеде гаранције за равноправност јевреј-

²⁴⁾ »The League of Nations shall require all new States to bind themselves as a conditions precedent to their recognition as independent or autonomous States, to accord of all racial or national minorities within their several jurisdiction exactly the same treatment and security, both in law and in fact, that is accorded the racial or national majority of their peoples.« — D. H. Miller, *op. cit.*, vol. II, p. 91.

²⁵⁾ J. C. Smuts, *The League of Nations, A practical suggestion*. London 1918. Цела брошура представља D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 23—60.

²⁶⁾ Ray Stannard Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement, Writings from his unpublished and personal material*. London 1923, vol. I, p. 227. D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 34—40.

ског становништва у земљама где су Јевреји потлачени.²⁸⁾ За време боравка Вилзоновог у Европи, Јевреји су преко својих претставника знатно утицали на америчку делегацију. Марта 1919 године једна јеврејска делегација предала је Вилзону меморандум са резолуцијама које је донео конгрес Јевреја у Филаделфији. Вилзон је изјавио да се потпуно слаже са програмом конгреса, и овластио делегацију да објави да ће се Вилзон заузети „за права јеврејског народа на једнако поступање у свима земљама.“²⁹⁾ Крајем марта Вилзон је, као што ћемо ниже изложити, покренуо у Врховном савету Конференције мира јеврејско питање, и у вези са овим питање мањина у опште. Но Јевреји су и даље радили на Конференцији мира, нарочито преко једног одбора који је створен у томе циљу, под именом »Comité des Délégations Juives auprès de la Conférence de la Paix«, и у коме су била претстављена сва јеврејска удружења сем француског.³⁰⁾ Знатан утицај Јевреја на Вилзоново држање у мањинском питању помињу сви писци који су излагали развој питања мањина на Конференцији мира.³¹⁾ Један од главних захтева Јевреја

²⁷⁾ R. S. Baker, *op. cit.*, III, p. 62. Француска влада није се задржала само на овом свом предлогу о стварању одбора за јеврејске послове. Почетком јануара 1919 г. на захтев Клемансоа, Андре Тардије је израдио пројект за организацију Конференције мира, као и основна начела која би служила као руководство при изради појединих делова уговора о миру. Између тих начела (principes directeurs) на осмом месту се наводи „право народа да располажу самим собом, комбиновано са правом мањина“, а као треће питање у циљу територијалних проблема, наводи се „право етничких и перских мањина“. André Tardieu, *La Paix*, 1921, p. 98.

²⁸⁾ Ray Stannard Baker and William R. Dodd, *The Public papers of Woodrow Wilson, Authorized Edition, War and Peace, Presidential Messages, Addresses and public Papers (1917—1924) by Woodrow Wilson*. New-York and London, 1927, vol. I, p. 306.

²⁹⁾ Feinberg, *op. cit.*, p. 43.

³⁰⁾ Енглеско јеврејско удружење »Joint Foreign Committee« и француско удружење »Alliance Israélite Universelle« који нису ушли у састав „Одбора Јеврејских делегација при Конференцији мира“, помагали су рад Одбора, а и од своје стране подносили меморане Конференцији мира заузимајући се за „уређење правног положаја Јевреја у Источној Европи“, а нарочито у Румунији. — Feinberg, *op. cit.*, p. 36.

³¹⁾ Тако наводи Georges Scelle, *L'élaboration du Pacte*, 1923, p. 77, да порекло одредбе о мањинама у Вилзоновом предлогу Пакта ваља тражити »dans une propagande active menée par les Israélites anglo-saxons«. — Philip Barker, *The Making of the Covenant from the British point of view*, 1924, p. 53, асли да је Вилзон при изради овог члана „нарочито имао у виду положај Јевреја у неким земљама.“ У истом смислу помињу утицај Јевреја на увођење ове одредбе о мањинама — Walter Schücking and Hans Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, Zweite Auflage, 1924, S. 11, 125; Miroslaw Gonsiorowski, *Société des Nations et Problème de la Paix*, 1927, vol. II, p. 57; Charles Dupuis, *Liberté des voies de communications. Relations internationales*, у Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1924, vol. II, p. 309.; Ray Stannard Baker у књизи *Woodrow Wilson and World Settlement*, 1923, vol. I, p. 227, израђеној на основу необјављене архиве Вилзонове, изрично каже да је „овај члан био несумњиво резултат јеврејске пропаганде“.

био је да се Јевреји признају као национална мањина. Како наводи Р. С. Бекер, „Јевреји су вазда излагали свој случај под истим углом као Литванци у Пољској или Словенци у Италији.“³²⁾ Стога се у наведеном Вилзоновом пројекту Пакта Друштва народа помиње заштита расних или народносних мањина (racial or national minorities), а не и заштита верских мањина.

Свој други пројект Пакта (први париски) Вилзон је раздао својим сарадницима, а саопштио га је и енглеској делегацији. На тај пројект поднели су примедбе Роберт Лансинг, генерал Tasker H. Bliss и правни саветник америчке делегације Д. Х. Милер.³³⁾ Милер се слагао са уношењем члана о мањинама у Пакт, и сматрао је да треба да остане онакав, како га је Вилзон предложио. Ипак је он скренуо пажњу да је немогуће увести исте одредбе за све државе, „да је немогуће, на пример, замислити да све расне мањине могу добити право да се њихов језик употребљава у службеним документима.“ С тога је он сматрао да се овај члан мора допунити „детаљнијим одредбама, које би биле различите за сваки случај према околностима, и то не само у погледу нових држава, већ и за неке старе, као на пр. за Бугарску.“³⁴⁾ Д. Х. Милер је уз то наглашавао да је „Берлински уговор садржавао строжије одредбе у погледу заштите мањина но одредбе које се налазе у последњем параграфу пројекта, и да покољи и зверства почињена после 1878 године у Македонији и другим крајевима Турског царства потпуно оправдавају овакву одредбу.“³⁵⁾

На основу ових критика и примедба Вилзон је унеколико изменио свој пројект и 20 јануара 1919 године израдио нов пројект — (трећи у опште или други париски). Члан о мањинама задржан је дословно, само је допуњен у том смислу да се нарочита обавеза тражи не само од нових држава, већ и „од свих држава које затраже пријем у Друштво народа.“ Сем члана VI у овај нови пројект унесен је још један нов члан који говори о верској слободи и једнакости. Овај члан је гласио: „Признајући у верском пољењу и нетрпељивости обилан извор ратова, силе потписнице се слажу да Друштво народа тражи од свих нових држава и од свих оних које затраже пријем у његову средину обећање

³²⁾ R. S. Baker, *op. cit.*, I, p. 227.

³³⁾ D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 45; Примедбе генерала Т. Х. Блиса објављује D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 94.

³⁴⁾ D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 91.

³⁵⁾ D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 47. На другом једном месту, критикујући члан 3 Вилзоновог пројекта о утврђивању нових граница, Милер излаже да „како је повлачење граница према расним и социјалним основима, у много случајева немогуће, заштита прва мањина и признање такве заштите од свих мањина претставља једини основ за трајан мир“. *Op. cit.*, I, p. 54.

да неће издати ниједан закон којим би се забрањивало или угрожавало слободно исповедање вере, и да неће установити никакву разлику, ни правну ни фактичку, према онима који исповедају неку веру, религију или веровање (creed, religion or belief) чије се вршење не противи јавном поретку или јавном моралу.“ Р. С. Бекер, сматра да је овај члан унео сам Вилзон: „Јевреји су стално понављали да не желе да буду сматрани као верско тело; одредба о расним (етничким) мањинама задовољавала је њихов главни захтев; може бити да је та одредба изазвала и другу, нарочито као средство да се покрене исто питање и у другим државама сем нових.“³⁶⁾

б) *Пројект Херст-Милер.* — Вилзон је сматрао да ће се његов трећи пројект узети за основу радова на Конференцији мира. Али како је разлика између овог пројекта и гледишта енглеске владе, које је израдио лорд Роберт Сесил, била сувише велика, отпочели су дуги преговори између енглеске и америчке делегације. 27 јануара 1919 године Д. Х. Милер и лорд Роберт Сесил довршили су један пројект Пакта (пројект Сесил-Милер), у коме је био задржан члан VII о верској слободи, али је члан VI о расним и народносним мањинама резервисан, јер су Енглези, како је Д. Х. Милер известио Вилзона „предлагали да се за сада овај члан повуче, док се не испитају одредбе које ће се унети у територијалне уговоре.“³⁷⁾ После нових преговора између Вилзона, лорда Сесила, генерала Сматса, пуковника Хауза и Д. Х. Милера, поверена је редакција Пакта правним саветницима енглеске и америчке делегације — сер Сесилу Ј. Б. Херсту (C. J. V. Hurst) и Д. Х. Милеру. 2 фебруара 1919 године довршен је нов „пројект Херст-Милер.“ Члан VI о расним и народносним мањинама сасвим је избрисан, док је члан VII о верским слободама задржан са малим изменама, и постао члан 19 пројекта „Херст-Милер.“³⁸⁾ Вилзон није био задовољан пројектом Херст-Милер, и чим га је добио израдио је нов пројект — трећи у Паризу и четврти у опште —

³⁶⁾ Текст VII допунског члана трећег Вилзоновог пројекта у D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 105; R. S. Baker, *op. cit.*, I, p. 230.

³⁷⁾ D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 60. Милер помиње и један пројект лорда Е. Персија (Eustace Percy), који је покушао да доведе у сагласност трећи Вилзонов пројект и енглески пројект. Лорд Перси је предлагао да се укину и члан VI и члан VII. — Miller, *op. cit.*, I, p. 55; II, p. 129.

³⁸⁾ „Recognizing religious persecution and intolerance as fertile sources of war the Powers signatory hereto agree, and the League of Nations shall exact from all new States and all States seeking admission to it the promise, that they will make no law prohibiting or interfering with the free exercise of religions, and that they will in no way discriminate, either in law or in fact, against those who practice any particular creed, religion, or belief whose practices are not inconsistent with public order or public morals.“ Miller, *op. cit.*, II, p. 141.

који је објављен сутрадан 3 фебруара. У овај пројект унео је, без икаквих измена, чл. VI и VII из свог ранијег пројекта.

в) *Рад комисије за Друштво народа.* — У међувремену пленарна седница Конференције мира, 25 јануара 1919 године, одредила је нарочиту комисију да изради предлог Пакта Друштва народа. Ова комисија за основ свога рада није узела последњи Вилзонов пројект, већ пројект Херст-Милер. Како у том пројекту није био члан о расним и народносним мањинама већ само члан о верској слободи, у томе се правцу и кретала дискусија у овој комисији. Карактеристично је да у француском и италијанском предлогу Пакта Друштва народа, питање мањина није нигде ни поменуто.³⁹⁾ На седницама комисије (у којој је Србију претстављао Миленко Р. Веснић) од 3 до 13 фебруара одлучена је и судбина тако званог „верског члана“ (article religieux). Ток дискусије опширно је изложио Д. Х. Милер, који је до сада једини објавио записнике Комисије за Друштво народа при Конференцији мира.

Овај члан претресан је први пут на шестој седници Комисије, 8 фебруара 1919 године. Пошто је претседник Комисије, Вилзон, прочитао члан 19 пројекта Херст-Милер, лорд Роберт Сесил предложио је нову редакцију текста: „Високе уговорне стране, признајући верско гоњење и нетрпељивост као чести извор рата, сагласне су да изјаве да Друштво народа има право да се интересује за политичке последице које из тога наступају, и у случају кад Извршни одбор нађе да је светски мир угрожен неслободомном акцијом владе неке државе према онима који исповедају неку веру, религију или веровање, Високе уговорне стране овлашћују Одбор да учини претставке или предузме мере које би спречиле речене злоупотребе.“ У дискусији поводом првобитног предлога чл. 19, Вилзон је напоменуо да је тај члан унет у жељи да се у будуће спрече сва гоњења и сви верски ратови. Белгиски претставник Химанс изјавио је бојазан да се реч „нетрпељивост“ (intolérance) не злоупотреби, и да се на тај начин не омогући неким политичким странкама да подносе жалбе Друштву народа против своје владе.

³⁹⁾ Текст ових предлога објавио је Miller, *op. cit.*, II, p. 238—255, 403—422. Али званични предлог немачке владе, који је предат Конференцији мира 9 маја 1919 године садржи и један члан о заштити мањина. Тај члан 54. гласи: «Den nationalen Minderheiten innerhalb der einzelnen Völkerbundstaaten wird ein nationales Eigenleben, insbesondere in Sprache, Schule, Kirche, Kunst, Wissenschaft und Presse verbürgt. — Ueber die Durchführung dieses Grundsatzes entscheidet ein besonderes Abkommen das vornehmlich bestimmt, in welcher Weise das Recht der Minderheiten vor den Organen des Völkerbundes geltend gemacht werden kann.» — *Vorschlag der Deutschen Regierung für die Errichtung eines Völkerbundes*, H. Kraus und G. Röhriger, *Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles*, Teil I, 1920, S. 216. Но како пројект немачке владе није имао никаква утицаја на израду Пакта Друштва народа, то га овде само спомињемо.

Италијански претставник Орландо је нагласио да се овај члан мора редиговати обазриво како би се избегли сукоби са уставима неких држава. Португалски делегат Батала Реис (Batalha Reis) приметио је, да се свагда кад једна вера престане бити државном, неки припадници *ipso facto* сматрају гоњеним. Француски делегат Леон Буржоа напоменуо је да је питање унутрашњих догађаја који би могли да наруше мир, већ уређено чланом 9 (односно 11) пројекта пакта, те да је члан 19 излишан. Најзад је, на предлог Веницелоса одлучено да се овај члан врати у редакциони одбор.

На идућој седници Комисије — седмој — 10 фебруара, пре подне, саопштена је нова редакција овога члана, по предлогу редакционог одбора: „Високе уговорне стране признајући верско гоњење за чест узрок ратова, свечано се обавезују да га уклоне са својих територија и овлашћују Извршни савет, у свима случајевима кад он сматра да је услед тога светски мир угрожен у некој држави, да учини претставке или предузме потребне мере према околностима“. Комисија није била задовољна овим предлогом и Вилзон је предложио нову редакцију: „Високе уговорне стране одлучују да неће дозволити да њихови грађани, припадници ма које вере, религије или веровања, које није у супротности са поретком или јавним наравима, буду услед тога узнемиравани у свом животу, слободи и тежњи за срећом“. Вилзонов предлог потпомогао је Леон Буржоа, који је приметио да овај члан у ствари понавља начело Декларације права човека и грађанина: „Нико не може бити узнемираван због својих мишљења или веровања“. Овим је дискусија завршена и Комисија је усвојила Вилзонов предлог.

На осмој седници Комисије, 11 фебруара, завршен је претрес предлога Пакта на првом читању, и одређен одбор (у који су ушли лорд Сесил, Ларнод, Веницелос и Веснић) коме је стављено у задатак да наново редигује пројект на основу учињених измена и поднесених амандмана. После два дана одбор је завршио посао, али у погледу „верског члана“ предложио је да би услед компликованости питања било најбоље да се овај члан укине. За случај пак, да Комисија захтева уношење овог члана, одбор је предложио следећу редакцију: „Високе уговорне стране сагласне су да изјаве да неће чинити никакве сметње слободном испољавању сваког веровања, вере или мишљења, чије се вршење не противи јавном поретку и наравима, и да, у њиховој надлежности, никоме неће бити узнемираван живот, слобода или рад на остварењу среће услед његовог припадништва таквом веровању, вери или мишљењу.“ — У новом пројекту одбора овај члан (који је дотле био 19) постао је 21.

13 фебруара 1919 године, на десетој седници Комисије, приликом другог читања пројекта Пакта, развила се дискусија око члана 21. На почетку седнице пуковник Хауз је са-

општио да Вилзон, који није могао да присуствује седници, придаје изузетnu важност уношењу овога члана у Пакт. Француски претставник Лариод изјавио је да цени значај проглашења људске савести и верског испољавања неповредним, али сматра да је тешко унети у том смислу нарочити члан. По њему, Вилзон се нарочито заузимао за уређење односа у земљама које нису заступљене на Конференцији мира. Португалски делегат Батала Реис, који је дуго живео у земљама источне Европе, изложио је своје убеђење да су борбе, које су обично сматране верским борбама, у ствари борбе раса. Јевреји, који у Русији и Пољској прећу у хришћанство, и даље су омрзнути и гоњени, као и њихови потомци. Лорд Роберт Сесил који је председавао седници, приметио је да Вилзон изрично жели уношење овога члана у Пакт, и како је Комисија прихватила ово начело, он сматра да се не може избрисати овај члан. На то је узео реч јапански делегат барон Макино, и предложио да се члану 21 дода један нов став, којим би се прогласила једнакост раса, сматрајући да се са „питањима вере и расе може подједнако поступати“. Овај предлог јапанске делегације изазвао је нову дискусију, у којој је „верско“ питање помешано са новим питањем које је јапански делегат покренуо: питањем једнакости раса. Лорд Роберт Сесил изјавио је да би усвајање јапанског предлога покренуло у Британској империји многе озбиљне проблеме. И поред племенитости мисли јапанског претставника, лорд Сесил сматра да би било паметније да се ово питање не покреће. Кинески претставник Веллингтон Ку (Коо), придружио се јапанском предлогу, али је додао да у томе погледу мора да чека инструкције своје владе. Веницелос је додао да ће Друштво народа извесно у будућности уредити питање раса и вера, али да је тренутно боље да се о њима ништа не помиње. Више чланова Конференције сложило се са овим гледиштем. Амерички делегат пуковник Хауз изјавио је да ће саопштити Вилзону расположење Комисије и да он „резервише право Претседника да поново покрене ово питање на Конференцији“.40) Са том резервом члан 21 је укинут. Карактеристично је да је то једини члан Херст-Милеровог пројекта, који је укинут у Комисији.

Из изложене дискусије јасно излази да је предлог члана о верској слободи испао из пројекта услед тога што је везан са јапанским предлогом о равноправности раса. Комисија је била свесна да ће ово ново питање изазвати многобројне незгоде, те је пре пристала на укидање члана о верској слободи. Тако мисли Д. Х. Милер, а истог је мишљења био и пуковник Хауз.41) У истом смислу је, два месеца ка-

40) D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 489.

41) D. H. Miller, *op. cit.*, I, p. 269; *The intimate papers of Colonel House*. Arranged as a narrative by Charles Seymour. Vol. IV. The ending of the War, June 1918 — November 1919. London 1928, p. 325.

сније, на седници од 11 априла 1919 године, поводом повоног предлога јапанске делегације да се унесе одредба о једнакости раса, Веницелос изјавио да је предложио укидање члана о верској слободи с тога што се надао да ће се на тај начин избећи дискусија о питању раса. Ако би се усвојио јапански предлог да се у увод Пакта унесе одредба о једнакости раса, треба унети и неку одредбу о верској слободи.42) Најзад, факат је да су многи чланови Комисије радо пристали да се укине члан 21 пројекта Пакта. Видели смо да је овај члан изазивао многе тешкоће у току претреса пројекта Пакта, и да је остао само услед личног заступања Вилзоновог. Вилзоново отсуство са седнице од 13 фебруара 1919 године несумњиво је олакшало укидање овога члана. До душе пуковник Хауз се оградил, резервишући Вилзону право да ово питање наново покрене, али је Вилзон још истог дана одобрио одлуку о укидању овог члана. По свој прилици и он је мислио да се на тај начин избегне покретање питања раса, које је нарочито за Сједињене Америчке државе било посве нежељено. Тако је одлука од 13 фебруара остала на снази, и у коначном тексту Пакта Друштва народа нигде се не помиње верска слобода и једнакост.

г) *Јапански предлог о једнакости раса.* — Али уклањањем овог члана из пројекта Пакта, није скинуто са дневног реда питање једнакости раса, које је покренула јапанска делегација на седници од 13 фебруара 1919 године.43) Видели смо да јапански предлог на тој седници није усвојен, и да је то повукло укидање целог члана 21 из предлога Пакта Друштва народа. Идућег дана, 14 фебруара 1919 године, на трећој пленарној седници Конференције мира, Вилзон је поднео предлог Пакта Друштва народа, како је редигован у Комисији. Том приликом јапански делегат је изјавио да ће покренути на Конференцији питање које је већ изложио пред Комисијом. Но тек 11 априла, кад је пројект Пакта поново враћен у Комисију, барон Макино је опет покренуо питање једнакости раса, но овога пута у нешто блажем облику. Он више није тражио да се унесе нарочита одредба у Пакт, као што је предложио 13 фебруара, већ је сада предлагао да се само у уводу Пакта изрично помене „усвајање начела једнакости народа и правичног поступања са њиховим при-

42) D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 390.

43) Јапански делегат барон Макино одржао је на тој седници велики говор поводом свог предлога да се у члан 21 унесе друга алинеја, која би гласила: „како је једнакост народа основно начело Друштва народа, Високе уговорне стране слажу се да установе, што скорије, за све стране, држављане држава чланица Друштва, правично и једнако поступање у сваком погледу, без икакве правне или фактичке разлике, услед њихове расе или народности“. D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 487.

падницима".⁴⁴⁾ Против овог предлога изјаснио се лорд Роберт Сесил, који је у току говора напоменуо да државе имају многе дужности неспоменуте изрично у уводу Пакта. За пример навео је између осталог „неоспорно право верске слободе“. Јапански предлог потпомагали су италијански делегат (Орландо), француски (Буржоа и Ларнод), грчки (Веницелос), Чехословачки (Крамарж) и кинески (Ку). Вилзон је сматрао да је боље не уносити ову одредбу у увод Пакта, и ако је једнакост свих народа једно од основних начела Друштва народа. Јапански делегат затражио је да се прекине узалудна дебата и да се о његовом предлогу гласа. Од седамнаест присутних чланова Комисије за јапански предлог гласало је једанаест (по два гласа Јапан, Француска и Италија и по један глас Бразилија, Кина, Грчка, Србија и Чехословачка. Нико није гласао против, а Вилзон, пуковник Хауз, лорд Роберт Сесил и претставници Португалије, Пољске и Румуније уздржали су се од гласања. Нису били присутни белгиски претставник Химаис и други енглески претставник, генерал Смитс). После овог гласања Вилзон је изјавио да јапански предлог није примљен, јер није постигнута једногласност. И ако је француски претставник наводио да је у ствари јака већина била за јапански предлог, Вилзон и лорд Роберт Сесил стали су на гледиште да је у овом питању потребна једногласност, и да према томе јапански предлог није примљен. Веснић је додао да јапански делегати могу бити задовољни резултатом гласања. Барон Макино је захтевао да се у записник унесе број гласова који су пали за његов предлог, и додао да ће првом приликом опет покренути ово питање. То је и учинио, на петој пленарној седници Конференције мира, 28 априла 1919 године, изјављујући у једном дугом говору своје жаљење што Конференција није усвојила јапански предлог и нагласивши да претставници јапанског народа неће престати да се боре за правично и човечно начело једнакости раса.

Јапански предлог у корист једнакости раса, и поред енергичног држања јапанске делегације, није усвојен на Конференцији мира. Његова је најзначајнија последица што је био непосредни узрок да из предлога Пакта Друштва народа испадне члан о верској слободи. Вилзонове намере да се у Пакт Друштва народа унесу одредбе о правима расних и народносних мањина и о верској једнакости и слободи, коначно су претрпеле неуспех. У дефинитивном тексту Пакта оне се нигде не спомињу. Првобитна Вилзонова мисао била је да се установи једнакост за мањине, у првом реду у новим државама. Касније је ова идеја ограничена на заштиту вер-

⁴⁴⁾ «The endorsement of the principle of the equality of Nations and the just treatment of their nationals» — D. H. Miller, *op. cit.*, II, p. 389.

ске слободе, но у свима државама чланицама Друштва народа. Услед јапанске интервенције у Пакт није унесена никаква одредба у овом смислу. Но Вилзонова идеја о заштити мањина јавља се у новом облику, нарочито у току претреса проблема источне Европе.

д) *Комисија за нове државе и јеврејски меморандум.* — У изграђивању новог поретка у Европи, нарочито у вези са утврђивањем нових граница, Конференција мира је била свесна да не може задовољити све националне тежње. Било је немогуће да се нове политичке границе потпуно подудару са етнографским границама. Ма како се повукле нове границе, у свакој од држава насталих услед распада Аустроугарске, остајао је извештан број народносних мањина. Овај факат запазиле су у првом реду територијалне комисије Конференције, и како оне нису биле овлашћене од Врховног Савета да расправе и питање положаја мањина, на ово питање је само скренута пажња Савету.⁴⁵⁾ Темперли у својој великој „Историји Конференције мира у Паризу“, у глави посвећеној питању заштите мањина на Конференцији, помиње да је на доношење одредаба о заштити мањина знатно утицало питање положаја Јевреја у источној Европи.⁴⁶⁾ Претставници јеврејских организација без престанка су интервенисали, нарочито код чланова америчке делегације, да Конференција реши питање мањина.⁴⁷⁾ И заиста, ово се питање поново појавило на седници Врховног Савета 1 маја 1919 године. И овога пута покренуо га је Вилзон. Према начину како је овога пута Вилзон изнео питање пред Врховни Савет, очевидно је да је у првом реду мислио на заштиту Јевреја. О самом току расправе по томе питању до данас нису објављени службени извори. Али Фајнберг, који тврди да је добио обавештење од истакнутих политичара, и ако не наводи њихова имена, доноси укратко ток дебате у Врховном Савету.⁴⁸⁾ Вилзон је скренуо пажњу члановима Врховног Савета да треба донети специјалне одредбе о правима Јевреја у Пољској и Румунији, како би се тиме стало на пут гоњењу Јевреја, што представља сталну опасност за мир. Сличне одредбе треба увести и у уговоре са другим државама. На примедбу Лојда Џорџа да се Пољаци жале како су Јевреји за време рата били вазда уз Русе, Аустријанце или

⁴⁵⁾ H. W. V. Temperley, *A history of the Peace Conference of Paris*, London 1921, vol. V, p. 123 говорећи о питању мањина каже: «The necessity of some provision was recognized and repeatedly referred to by the various territorial commissions, but they held that they had no authority to make proposals».

⁴⁶⁾ Temperley, *op. cit.*, V, p. 122.

⁴⁷⁾ Manley O. Hudson, у чланку «La protection des minorités» објављеном у књизи *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918—1919*, Paris, 1923, p. 169.

⁴⁸⁾ Feinberg, *op. cit.*, p. 70 и даље.

Немце, а против Пољака, Вилзон је одговорио да је то само последња гоњења и да су Јевреји у Америци добри грађани. Подвлачећи још једном неопходност да се у уговор са Немачком унесе одредба о заштити Јевреја у Пољској, Вилзон је напоменуо да ће у Пољској остати и велики број Немаца. После краћег разговора Врховни Савет је одлучио да се образује нарочита комисија која ће се бавити питањем мањина. Таква комисија је одмах образована под именом „Комисија за нове државе“ (Commission des nouveaux Etats).⁴⁹⁾ У својој историји Конференције мира, Темперли на два места изрично помиње да се задатак ове Комисије у почетку сводио на то да изради „две или три одредбе којима би се гарантовала извесна права Јеврејима“.⁵⁰⁾ У истом смислу се изразио и ондашњи француски министар иностраних послова Ст. Пишон, у једном писму упућеном групи француских посланика.⁵¹⁾ Но Комисија је схватила шире свој задатак, и обухватила је целокупно питање заштите мањина. И ако је у почетку њен рад био ограничен на „нове државе“, — а само су Пољска и Чехословачка биле нове државе, — односно тачније, и ако је првобитни задатак Комисије био да изради одредбе о заштити мањина у Пољској, које би се унеле у уговор о миру са Немачком, задатак Комисије ускоро је проширен у толико што је Врховни Савет одлучио да се одредбе о заштити мањина односе и на остале балканске државе: Румунију, Краљевину Срба-Хрвата-Словенаца и Грчку. Од маја до септембра 1919 године „Комисија за нове државе“ одржала је 64 седница, али је још и данас непознато како је текао њен рад. Од свих комисија на Конференцији мира најмање је познат рад ове комисије, јер све до данас њени записници нису нигде објављени. Отуда се њен рад може реконструисати само по завршним резултатима и по веома оскудним забелешкама писаца који су излагали историју Конференције мира.

⁴⁹⁾ У почетку су чланови те Комисије били француски представници Berthelot и Kammerer, енглески Headlam-Morley и Carr, и амерички David Hunter Miller и Manley O. Hudson. Касније су ушли и италијански представници de Martino и Луконик Castoldi, и јапански представник Adachi. Доцније је Америку представљао Allen W. Dulles, а сем њега у раду Комисије је учествовао и професор A. G. Coolidge, по повратку са пута по источној Европи. Председник Комисије био је Бертело а секретар Кар.

⁵⁰⁾ „The original intention seems to have been that there should at once be drafted a clause or clauses securing the essential rights of citizenship to the Jews, а на другом месту „instead of consisting merely of some two or three clauses securing certain right to the Jews...“ Temperley, *op. cit.*, V, p. 124, 133.

⁵¹⁾ По њему, ова Комисија је била „chargée par le Conseil des Chefs de gouvernement de fixer les status des minorités et de viser spécialement les garanties justifiées par la situation cruelle d'inégalité et d'oppression dans laquelle les minorités juives ont été trop longtemps maintenues dans l'Europe orientale“ — Feinberg, *op. cit.*, p. 72.

Б. Одредбе о мањинама за време израде уговора о миру. — Као што смо напоменули, први задатак Комисије био је да изради одредбе о заштити мањина у Пољској, које би се унеле у уговор о миру са Немачком. Нова Пољска држава још није била формално призната, и Врховни Савет Конференције мира намеравао је да признање Пољске веже за извесне обавезе које би ова примила у погледу заштите мањина. Израда ових одредаба поверена је новообразованој Комисији. Комисија је створена 1 маја 1919 године, а већ 7 маја пројект уговора о миру предат је немачкој делегацији. Како Комисија није могла у тако кратком року да сврши посао, Врховни Савет је одлучио да се у уговор са Немачком унесе један члан по коме Пољска унапред даје пристанак на специјални уговор у који ће се унети одредбе „ради заштите интереса у Пољској оних становника који се од већине становништва разликују по раси, по језику или по вери“. Ова одредба унесена је у Уговор са Немачком, и постала је члан 93 Версајског уговора о миру.⁵²⁾ (Иста таква одредба у погледу Чехословачке унесена је у члан 86 Уговора о миру са Немачком). На први поглед изгледа да су одредбом члана 93 уговора о миру са Немачком велике силе желеле да се Пољска обавезе да прими одредбе о заштити мањина, и не познајући те одредбе, тако да велике силе могу касније прописати ма какве одредбе у том погледу. Међутим, у ствари члан 93 Версајског уговора унесен је само због тога што услед краткоће времена нису могле бити израђене детаљне одредбе о заштити мањина до 7 маја 1919 године. Те су одредбе израђене до дана потписа уговора о миру са Немачком, тако да је Пољска истог дана потписала уз уговор о миру са Немачком и специјални уговор о заштити мањина.

Пошто је члан 93 унесен у предлог уговора о миру са Немачком, Комисија за нове државе наставила је рад на пројекту уговора са Пољском о заштити мањина. У изради овог уговора од великог значаја је био рад Одбора јеврејских делегација при Конференцији мира. Одбор, који се нарочито интересовао питањем заштите мањина, поднео је, 10 маја 1919 године, Конференцији један меморандум о заштити

⁵²⁾ Члан 93 Версајског уговора гласи: „Пољска прима, пристајући да се унесу у један уговор са Силама савезничком и удруженим, све одредбе које ове силе буду сматрале као потребне ради заштите интереса у Пољској оних становника који се од већине становништва разликују по раси, по језику или по вери“.

Приликом израде овог члана у Врховном Савету начињена је примедба да употребљени израз „становништва“ може да изазове различита тумачења те да би било боље да се на место те речи употреби израз „држављана“. На то је известилац Комисије за нове државе, који је присуствовао седници Врховног Савета, навео пример Румуније, која је Јеврејима оспоравала права с тога што их није признавала својим држављанима. После овога Савет је одлучио да се задржи израз „становништво“. Feinberg, *op. cit.*, p. 75.

„разних народносних, верских, етничких или језичних мањина у Бугарској, Естонији, Финској, Грчкој, Литви, Пољској, Румунији, Русији, Чехословачкој, Украјини, Југославији и осталим земљама источне или средње Европе.“⁵³⁾ Како је ток рада Комисије за нове државе непознат, не може се са извесношћу говорити о утицају јеврејског меморандума на израду уговора о заштити мањина. Н. Фајнберг, који је већи део своје књиге посветио упоређивању текста јеврејског меморандума са уговором о заштити мањина, долази до закључка да су без мало све сугестије меморандума унесене у текст уговора, негде чак дословно, а у многим члановима истим изразима.⁵⁴⁾ Има изгледа да је Комисија за нове државе, приликом израде свога пројекта у знатној мери употребила предлог из јеврејског меморандума. Ово је било у толико лакше, што се јеврејски меморандум није ограничио да тражи права за Јевреје већ се у њему говори о правима мањина у опште.

а) *Гледишта заинтересованих држава. — Претрес у осмој седници пленума Конференције.* — Навели смо да је Комисија за нове државе у први мах требала да изради одредбе о заштити мањина, које би се односиле само на нове државе — Пољску и Чехословачку — и да је касније Врховни Савет одлучио да се те одредбе прошире и на државе које су територијално увећане — Румунију, Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца и Грчку. У исто време Врховни Савет је решио да се обавезе о заштити мањина унесу и у уговоре са Аустријом, Мађарском, Угарском и Турском. Ова одлука Врховног Савета да се међународне обавезе о заштити мањина наметну само неким државама, изазвала је од првог тренутка велико незадовољство и јаку опозицију заинтересованих држава које су у томе виделе повреду начела једнакости, ограничење њихове суверености и неку изјаву неповерења према њима. Оне су питале зашто се обавезе о заштити мањина не прошире и на друге државе у којима има мањина. Из којих се разлога Румунија и Србија стављају у нижи положај но Италија? Незадовољство заинтересованих држава испољило се на осмој пленарној седници Конференције мира, одржаној 31 маја 1919 године.⁵⁵⁾ На тој седници претресан је предлог уговора о миру са Аустријом у коме су се налазиле обавезе Румуније и Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у погледу заштите мањина, истоветне са одредбама члана 86 и 93 уговора о миру са Немачком. По-

⁵³⁾ Текст меморандума објављује Feinberg, *op. cit.*, p. 148—163.

⁵⁴⁾ Ово нарочито јако пада у очи кад се упоређи енглески текст меморандума са енглеским текстом уговора о заштити мањина са Пољском. Feinberg, *op. cit.*, p. 82 et suiv.

⁵⁵⁾ Ток целе седнице налази се у стенографским белешкама, које је објавила француска влада. *Ministère des Affaires Étrangères, Conférence de la Paix, Huitième séance Plénière (Sténographie), 31 mai 1919 p. 1—16.*

водом тога на седници се развила дуга дискусија, у којој су узели учешћа претставници Румуније, Пољске, Чехословачке, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и Грчке и сем њих Клемансо и Вилзон. Најодлучнији је био претседник румунске владе Браћано. У своме дугом говору он је изјавио да је још неколико дана раније саопштио Комисији за нове државе да ће Румунија примити све обавезе које и остале државе чланице Друштва народа, али не и неке друге, — специјалне, обавезе. Румунија је вољна да свима верским и етничким мањинама пружи најшире верске и политичке слободе. У томе смислу румунски претставници гласали су за уношење одредбе о мањинама у Пакт Друштва народа. Али Румунија не може ни под којим условима да прими ма какво ограничење своје суверености. Оснивачи Друштва народа треба да се чувају од повреде начела једнакости држава. Страна интервенција могла би да доведе у опасност рад на изједначању права свих грађана у једној држави. Створила би се извесна класа грађана, који би могли да траже заштите и ван граница своје државе. Историја показује да се на такав начин државе пре подривају но што се срећују. Румунија не може да прими да се с њом поступа друкчије но са осталим сувереним државама. Румунија ће сама дати својим мањинама сва права, и стога Браћано предлаже да се у том смислу унесе у уговор о миру оваква одредба: „Румунија ће дати свима мањинама по језику, по раси и по вери, које су настањене у њеним новим границама иста права која припадају и осталим румунским грађанима.“ На говор Браћанов одговорио је претседник Конференције Клемансо. Он је подвукао да је услед историског развоја извесних народа, било важно да се створе неке гаранције које он сматра неопходним. Историја разних народа у погледу мањина није била иста. Клемансо уверава Браћана и претставнике других држава да одредбе о заштити мањина нису донесене са намером да се ма који народ унизи, или да се окрњи чија била сувереност. Не треба заборавити да се право контроле не поверава страним владама већ Друштву народа. Клемансо је додао како не сматра да је Румунија унижена тиме што прима пријатељске савете од Сједињених америчких држава, Велике Британије, Италије и Француске, који јој сви желе добра. Овај одговор није задовољио Браћана, који је у другом дугом говору поново подвукао своје разлоге. Он је још једном истакао начело једнакости држава. Овде није реч о пријатељским саветима, које је румунска влада вазда вољна да прими, већ о саветима који се уносе у уговоре у облику међународних обавеза. Русија је интервенисала у Турској у узвишеном циљу заштите хришћана, али је резултат те интервенције било распарчавање Турске. Ми данас — говорио је Браћано — желимо да уредимо нови свет, који треба да замени стари.

Држава треба да пађе у својим грађанима децу и истинску потпору. Сам факат да један део грађана зна, да њихова права гарантује заштита неке стране државе, поткопава сам основ државе.

После Браћана, претседник пољске владе Падеревски, једним кратким говором, не задржавајући се на начелним питањима, изјавио је да ће Пољска дати свима мањинама по раси, по језику и по вери, све слободе које су овима већ дале велике државе на Западу. Пољска је спремна да та права прошири у колико Друштво народа сматра да све државе које су у саставу Друштва треба то да учине. Падеревски је убеђен да су гаранције које сада Пољска уставотворна скупштина уноси у основне законе, потпуно у духу намера Конференције мира. Претседник Чехословачке владе Крамарж, који је добио реч после Браћана и Падеревског, изјавио је само да Чехословачка прима предложени члан. Он је само желео да се тај члан редигује тако да се јасно види да ће се питање заштите мањина расправити у једном уговору са Чехословачком на место првобитне редакције у којој стоји само једна неодређена обавеза Чехословачке да прими „све прописе, које главне силе савезничке и удружене буду сматрале као потребне“ ради заштите мањина. У погледу текста уговора о мањинама, Чехословачка има да предложи неке амандмане и измене. У име Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца д-р А. Трумбић се придружио изјави Крамаржа. Сем тога Трумбић је тражио да се заштита мањина ограничи на области које су раније припадале Аустро-угарској, а да се не примењује у Србији, која је независна држава и има стечена права.

После Трумбића узео је реч Вилзон, који је у дугом говору изложио своје гледиште по питању заштите мањина и бранио одлуку Врховног Савета.⁵⁶⁾ У своме говору Вилзон је нагласио тежњу Конференције мира да утврди нове границе с обзиром на етнографски карактер становништва. Једном утврђен мир и нове границе држава, биће потребно да се очува ново стање. Терет за одржање новог стања пада у првоме реду на велике силе, које су у главном поднеле терет рата, и чија војна победа омогућује стварање новог стања. Приликом уређења новог стања, силе се старају да отклоне све узроке који би могли да доведу у опасност мир. А силе сматрају да је највећа опасност за мир поступак према мањинама, тако да се ове осећају угроженим. С тога, пита Вилзон, ако велике силе желе да у истини гарантују мир да ли је неправедно што се обезбеђују уношењем по-

⁵⁶⁾ Енглески текст овог уговора објавио је Н. W. V. Temperley, *op. cit.*, Vol. V, p. 130—132. Француски превод у стенографским белешкама са пленарне седнице Конференције савезних је произвољан и нетачан. Најважније делове овог говора објавио је Секретаријат Друштва народа (*Journal Officiel, supplément spécial* № 73, 1929 p. 44—45.)

ребних гаранција?⁵⁷⁾ Вилзон се обраћа претставницима заинтересованих држава и траже од њих да схвате намеру великих сила не као напад на њихову сувереност, већ само као један од начина спречавања могућих извора рата. А силе које својом снагом чувају мир, морају да предвиде све изворе угрожавања мира и да се за времена постарају да се ти извори униште.

На Вилзонов говор одговорио је Браћано, изјављујући да остаје при своме ранијем гледишту. Пријатељски скреће пажњу Вилзону на бојазан да извесна примена начела, донесених са најбољим намерама, не доведе баш до сасвим обратних резултата но што се жели. Он не може да схвати зашто се у истом положају са Румунијом и Србијом поступа друкчије но са Италијом. Људи који су сада на челу великих сила, треба да добро промисле о последицама, јер се прилике могу променити и други људи могу да искористе ове одредбе не ради остварења великих начела, већ у корист неких посебних интереса. Ако се румунски предлози не приме, Браћано сматра, да Румунија није сачувала пуну независност коју је раније имала за уређење својих унутрашњих питања. На завршетку седнице, претседник грчке владе Венизелос предложио је да чланови Врховног Савета са претставницима заинтересованих држава потраже начин да се задовоље велике силе и умири бојазан малих држава. Закључујући седницу Клемансо је изјавио да ће се водити рачуна о учињеним предлозима.

б) *Заштита мањина и државе Четворног Савеза (Аустрија, Мађарска, Бугарска и Турска)*. — Одредбе о заштити мањина, поред „нових и увећаних држава“, у које су уброяне: Пољска, Чехословачка, Румунија, Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца и Грчка, проширене су и на Аустрију, Мађарску, Бугарску и Турску. Ово је проширење образложено на тај начин, што су Аустрија и Мађарска матране новим државама, а за Бугарску и Турску речено је да су оне и до Конференције мира биле везане међународним уговорима у погледу заштите мањина, те да се приликом израде уговора о миру на њих само примени нов, усавршенији, систем заштите мањина. Карактеристично је да се ниједна од ових држава није противила одредбама о заштити мањина. Ово се тумачи тиме што се заштита мањина односила у многом на сународнике тих држава, који су новим територијалним разграничавањем потпали под друге државе.

⁵⁷⁾ „...Take the rights of minorities. Nothing, I venture to say, is more likely to disturb the peace of the world than the treatment which might in certain circumstances be meted out to minorities. And, therefore, if the Great Powers are to guarantee the peace of the world in any sense, is it unjust that they should be satisfied that the proper and necessary guarantee has been given?“

Тако је аустриска делегација 10 јула 1919 године изјавила да су одредбе о заштити мањина „потпуно у складу са основним идејама устава републике Немачке Аустрије. Стога аустриска делегација нема шта да примети против увођења међународне гаранције у корист ових начела.“⁵⁸⁾ У истом смислу се изјаснила и бугарска делегација у ноти од 24 октобра 1919 године, упућеној Конференцији мира.⁵⁹⁾ Најзад, у истом смислу био је и одговор мађарске делегације од 20 фебруара 1920 године: „Понављамо да делегација Угарске са задовољством констатује да су ове одредбе потпуно у духу наших историских традиција и нашег законодавства; оне не садрже ништа пово и делегација Угарске их усваја без колебања.“⁶⁰⁾

В. Израда уговора о заштити мањина са Пољском. — Немачка и заштита мањина. — Видели смо да је Врховни Савет поверио Комисији за нове државе да изради текст уговора о заштити мањина, који су Главне силе савезничке и удружене имале да закључе са Пољском на основу чл. 93 и са Чехословачком на основу члана 86 уговора о миру са Немачком. Комисија је довршила свој рад 21 маја 1919 године, и сутрадан је пројект уговора предат пољској делегацији, уз ознаку да је овај пројект већ одобрио „Савет шефова држава и влада“. У спроводном писму назначено је да је Савет овластио Комисију за нове државе да са пољском делегацијом претресе питање о правима мањина и проучи примедбе пољске делегације.⁶¹⁾ Као и све остале Комисије, и Комисија за нове државе радила је по упутствима Врховног Савета, и сва спорна питања достављала је Савету на решење. Тако, поводом израде уговора о мањинама, Врховни Савет је у седници од 17 маја 1919 године расправио питање да ли мањине могу непосредно подносити жалбе Друштву народа и Сталном суду међународне правде. Претставници Сједињених америчких држава и Италије сматрали су да би било боље за Пољску ако се Немци настањени у Пољској непо-

⁵⁸⁾ Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye. Band I, S. 342.

⁵⁹⁾ H. W. V. Temperley, *op. cit.*, vol. IV (Chapter VII, B: The Bulgarian Treaty), p. 413.

⁶⁰⁾ Les négociations de la Paix Hongroise. Comptes-Rendus sur les travaux de la Délégation de Paix de Hongrie à Neuilly-s-S., de janvier à mars 1920. Publié par le Ministère Hongrois des Affaires Etrangères, Budapest, 1921, tome II, p. 94.

⁶¹⁾ Délégation Polonoise à la Conférence de la Paix, Actes concernant le Traité entre les cinq Principales Puissances et la Pologne, signé à Versailles le 28 juin 1919, Paris 1919, p. 9. У овом издању пољске делегације на Конференцији мира, објављени су сви документи у вези са уговором који је Пољска потписала. О изради уговора са Пољском опширно излаже H. W. V. Temperley, *op. cit.*, vol. V, p. 132—144. (The Polish Minorities Treaty).

средно жале међународним установама, но да се жале преко немачке владе. После пажљивог испитивања Савет је одлучио да се појединим члановима мањинских група не може признати право непосредне жалбе. Исто тако Врховни Савет је донео одлуку да само неки члан Савета Друштва народа може да упозори Савет на повреду које мањинске обавезе. Занимљиво је да је и приликом доношења ове одлуке поменуто јеврејско питање, и Лојд Џорџ је изјавио том приликом да ће се увек наћи нека држава која би се заузела за Јевреје. Исто је мишљења био и Вилзон.⁶²⁾

Док је пољска делегација проучавала текст уговора, стигао је, 29 маја 1919 године, одговор немачке делегације на услове мира предате 7 маја. Немачка у начелу пристаје на одредбе о заштити мањина, али тражи гаранције за немачке мањине које услед уступања територије остану у другим земљама. „Овим мањинама треба оставити могућност неговања немачке индивидуалности, нарочито што би им се дало право да издржавају и посећују немачке школе и цркве и да издају немачке новине. Може се желети да им се сем тога да и културна аутономија, на основу националног катастра.“ Нота додаје да је „Немачка од своје стране одлучила, да са страним мањинама у својој области поступа по истим начелима.“⁶³⁾ После ове ноте конференција је упутила Немачкој ултиматум од 16 јуна 1919 године, у коме, у погледу мањина, силе изјављују да ће пружити заштиту у погледу васпитања, вере и културе, немачким мањинама, које остају у новим државама на територији уступљеној од Немачке. У ултиматуму се додаје да силе „примају на знање изјаву немачке делегације да је Немачка одлучила да са страним мањинама на њеној територији поступа по истим начелима.“⁶⁴⁾

Пољски отпор. — Истога дана кад је Немачкој упућен ултиматум, стигле су примедбе пољске делегације на пројект уговора о мањинама. Пољска сматра да се чланом 93 уговора о миру са Немачком силе мешају у пољске унутрашње ствари. Пољска је вољна да пружи заштиту свима својим грађанима, па и мањинама, али само путем одредаба уставно-правног карактера. Пружајући једнака права, Пољска тражи

⁶²⁾ Ray Stannard Baker, *op. cit.*, I, p. 227, излажући садржину чл. 11 Пакта Друштва народа, — Вилзоновог „омиљеног члана“ — по коме сваки народ има право да пријатељски скрене пажњу на сваку околност која би могла да угрози мир у свету или међународне односе, помиње да је Вилзон доводио овај члан у везу са питањем мањина. Р. С. Бекер изрично каже: „Ова одредба даје могућност Литви или Југославији да покрене у Друштву народа питање о поступању са њиховом браћом по раси у Пољској или у Италији — и Сједињеним државама, да покрену питања о поступању са Јеврејима где било.“

⁶³⁾ Herbert Kraus und Gustav Rödriger, *op. cit.*, Erster Teil, S. 457.

⁶⁴⁾ H. Kraus und Rödriger, *op. cit.*, I, S. 554.

од својих грађана и једнаке дужности, а то се не може постићи ако се један део грађана стави под страну заштиту. Пољска не може примити одредбе којима се вређа њена сувереност, и којима се она ставља под сталну контролу страних држава. Исто тако Пољска не може да прими одредбу по којој се њен устав не може мењати без одобрења Савета Друштва народа. Улазећи у детаље, Пољска делегација тражи да се укину одредбе о учешћу државе и самоуправних тела у издржавању мањинских просветних, верских и добротворних установа, чиме би се створило повлашћени положај мањина, пошто припадници мањина имају право да се користе државним просветним установама, као и сви остали грађани; сем тога пољска делегација је тражила да се укину одредбе о држављанству и измене одредбе о заштити Јевреја, нарочито у погледу обавезе да се Јевреји ослобођавају сваког рада у суботу, и да се оснују специјалне школе за Јевреје. На крају, пољска делегација је тражила да се одредбе о заштити мањина прошире и на заштиту Пољака у Немачкој.

На основу примедба у меморандуму пољске делегације унете су неке измене у коначни текст уговора о мањинама. Тако, на пример, одредба о обавези оснивања школа за мањине измењена је у толико што је та обавеза ограничена само на основне школе. Исто тако унесено је ограничење да одредбе о заштити немачких мањина важе само на територији која је припадала Немачкој, и да према томе Пољска није дужна да их примењује на немачке мањине изван те територије. На место члана у коме је општим изразима поменуто „заштита пред Друштвом народа“, унесене су подробне одредбе о поступку Друштва народа у погледу заштите мањина. Исто тако измењене су одредбе о правима Јевреја. По питању обавезе да се Јевреји ослобођавају рада у суботу, унета је допуна да се „овом одредбом не ослобођавају Јевреји од обавеза које имају сви пољски грађани у погледу војне службе, народне одбране или одржавања јавног поретка“.

Клемансовљево писмо Падеревском. — Саопштавајући Пољској делегацији да је утврђен коначни текст уговора о заштити мањина, председник Конференције мира упутио је 24 јуна 1919 године шефу пољске делегације Падеревском једно опширно писмо у коме објашњава мотиве којима се руководила Конференција при доношењу одредаба о заштити мањина. Ово писмо Клемансоа сматра се као аутентично тумачење одредаба о мањинама и наводи се у свима расправама уз текст уговора закљученог са Пољском, — првог уговора посвећеног искључиво питању заштите

мањина.⁶⁵⁾ Клемансо најпре напомиње да овај уговор не доноси никакву новину, јер су и раније приликом признавања независности нових држава, ове обавезиване међународним уговорима да поштују извесна начела, у првом реду начело верске слободе. За доказ Клемансо наводи дебату на Берлинском конгресу приликом признања независности Србије. Даље се поново наглашава да је Пољска створена услед војног успеха савезничких сила, и како на ове силе пада терет одржања мира, оне су сматрале за дужност да отклоне све могуће изворе немира, и у томе циљу увеле и одредбе о заштити мањина. Овим одредбама није повређена сувереност Пољске, нити је уведена неједнакост држава, јер се у истом смислу обавезује и Чехословачка, Аустрија, Угарска, и још неке државе. Додуше овај уговор се у неколико разликује од дотадашњих уговора о сличним питањима, али та разлика у форми долази због измењених прилика, у првом реду услед новог уређења међународних односа и установљења Друштва народа. Контрола над извршењем одредаба о заштити мањина стављена је у надлежност Друштва народа и Сталног суда међународне правде, тако да сви спорови око тумачења уговора о мањинама постају правни а не политички. На тај начин је олакшана непристрасност у примени одредаба о заштити мањина и избегнута свака опасност политичке интервенције сила у унутрашња питања Пољске. Одредбе овог уговора разликују се од одредаба Берлинског конгреса. Међутим од Берлинског конгреса ово питање се знатно развило. У тренутку кад се закључује уговор о заштити мањина, Пољска и друге нове и увећане државе добијају територију, на којој су настајене разне расе које говоре разним језицима и између којих постоје давнашњи сукоби. Све то становништво лакше ће се помирити са новим стањем, ако зна да му је обезбеђена потребна заштита од гоњења и потлачивања. Сама свест да постоји таква заштита, знатно ће помоћи сређивању односа у новим државама. Уговор о заштити мањина садржи одредбе о основним правима грађана која постоје у свима цивилизованим државима. Применом ових одредаба изједначују се права оних пољских грађана који се од већине становништва разликују по вери, по језику и по раси, са општим правима свих грађана. У неким питањима Главне силе савезничке и удружене примиле су пољске предлоге,

⁶⁵⁾ Овде наводимо по аутентичном тексту писма, како је објављен у званичној пољској збирци (*Délégation Polonaise à la Conférence de la Paix*, p. 45—53). Иначе, текст овог писма се наводи у многим збиркама и књигама погрешно, према тексту објављеном у Тану (*Le Temps*) од 2 јула 1919. У Тану је објављен неки ранији пројект писма, и између тога и аутентичног текста писма има знатних разлика, но већином у редакцији. По Тану (*Le Temps*, Nr. 21178 du 2 juillet 1919), објављен је текст писма у збирци H. Kraus und G. Rödriger, *op. cit.*, Teil I, S. 769; Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, S. 43.

тако на пример уговором је ограничено да се одредбе о заштити мањина примењују на Немце само у оном делу Пољске, који је дотле припадао Немачкој. Што се тиче Јевреја, Главне силе савезничке и удружене сматрале су да је било потребно унети нарочите одредбе о заштити Јевреја, услед односа између Јевреја и осталог пољског становништва. Те одредбе су ограничене на неопходни минимум, на име на одржање јеврејских школа и заштиту Јевреја у погледу слободног вршења верских прописа саботом. „Но ове одредбе не могу створити никакву препреку политичком јединству Пољске; оне ни у ком случају не садрже признање Јевреја као аутономне или одвојене политичке заједнице у оквиру пољске државе“. Сувереност државе се не вређа ако та држава дозволи наставу у смислу верских прописа деци припадника неке вере. Но да се ово не би развило на штету државног јединства и да се не би јачао сепаратизам, изрично је прописано да Пољска може увести обавезну наставу пољског језика у све школе и васпитне заводе...

Пољска потписује уговор о заштити мањина. — Два дана по пријему овога писма Падеревски је саопштио Врховном Савету да ће Пољска потписати уговор о заштити мањина „пошто су унесене неке измене у смислу пољског меморандума од 16 јуна, и свечано признато начело суверености Пољске државе“. Но у писму које је Падеревски тим поводом упутио Врховном Савету, Пољска је учинила две резерве. Пољска је захтевала у име правде да пољско становништво које остаје у Немачкој ужива иста права и повластице као Немци који су постали грађани Пољске. Сем тога Падеревски је предлагао нову редакцију члана 9 уговора о праву Јевреја на сразмерну помоћ за одржавање школа и цркава. 27 јуна 1919 год. Падеревски је и усмено образложио пред Врховним Саветом захтеве Пољске. Но чланови Врховног Савета су изјавили да не могу више тражити од Немачке да потпише уговор о заштити пољских мањина у Немачкој, и ако би то можда било правично. Занимљиво је да је на тој седници речено Падеревском да се може тражити приступање Немачке уговору о заштити мањина, кад Немачка затражи да буде примљена у Друштво народа. Лојд Џорџ је додао да ће положај Пољака у Немачкој бити бољи у колико се више задовоље Немци у Пољској, а Вилзон је изјавио да само лепим поступком могу Немци постати „задовољни и верни грађани“. Но Врховни Савет одбио је да унесе какве било измене у текст уговора о заштити мањина. Идућег дана, 28 јуна 1919 године, у исто време кад и Версајски уговор, Пољска је потписала и уговор о заштити мањина, без икакве резерве.

Г. Краљевина Срба - Хрвата - Словенаца и уговор о заштити мањина. — Пошто је потписан први уговор о заштити мањина, изгледало је да су све тешкоће пребројене. Међутим приликом закључења уговора о миру са Аустријом појавила се нова тешкоћа, пошто Румунија и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца нису хтеле да потпишу уговор о заштити мањина. Врховни Савет захтевао је да обе државе потпишу уговор, и преговори око тога трајали су неколико месеца. Обе државе предлагале су да се одредбе о заштити мањина односе само на новоприсаједињене крајеве, што Врховни Савет није хтео да прими. Услед тога Румунија и Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца нису потписале уговор о миру закључен са Аустријом у Сен-Жермен-ан-Ле, 10 септембра 1919 године.

У уговору о миру са Аустријом поред осталих одредаба, налазио се и члан 51, којим се Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца обавезује да „прима све прописе које силе буду сматрале као потребне ради заштите интереса оних становника који се од већине становника разликују по раси, по језику или по вери“.⁶⁶⁾ Уз овај члан 51 приложен је и један специјалан „Уговор између Главних Сила савезничких и удружених и државе Срба-Хрвата-Словенаца“ о заштити мањина, у чијем уводу Главне силе савезничке и удружене изјављују да је Држава Срба, Хрвата и Словенаца дефинитивно ослобођена обавеза садржаних у члану 35 Берлинског уговора од 13 јула 1878 године, али чија I глава (члан 1—11) садржи одредбе о заштити мањина. Ове су одредбе без мало исте, као и одредбе из уговора са Пољском.

Делегација наше државе имала је инструкције да не потписује уговор „ако је штетан по нашу државу“. Како су ове инструкције биле нејасне, наша делегација није потписала ни уговор о миру са Аустријом, ни уговор о заштити мањина. У самој делегацији била су подељена мишљења, да ли треба потписати уговоре. Д-р А. Трумбић и д-р Миленко Веснић сматрали су да услед политичких околности морамо да потпишемо уговор, било сад или доцније, а да ћемо непотписивањем само створити излишне тешкоће и отежати свој положај. Они су наводили да ће наша држава, непотписивањем Сен-Жерменског уговора доћи у положај да не може учествовати у изради и потписивању мира са Мађарском и Бугарском. Они су ишли чак дотле, да су тврдили да од потписивања зависи „наш опстанак

⁶⁶⁾ Члан 51 гласи: „Држава Срба, - Хрвата - Словенаца прима све прописе, усвајајући да се они унесу у један уговор са Главним Силама савезничким и удруженим, које те Силе буду сматрале као потребне ради заштите у држави Срба - Хрвата - Словенаца интереса оних становника који се од већине становништва разликују по раси, по језику или по вери“.

као члана Друштва народа“. Противно овоме било је мишљење члана делегације М. Бошковића (чије је гледиште помагао и члан делегације Слободан Јовановић), који је са правног гледишта доказивао да непотписивањем нећемо отежати наш положај. За пример је наводио Кину, којој, и ако је одбила да потпише Версајски уговор о миру са Немачком, то није сметало да сарађује и потпише Сен-Жерменски уговор са Аустријом, и да сарађује на изради уговора са Бугарском.⁶⁷)

Влада у Београду схватила је ово питање као једно од најважнијих националних питања, и 12 октобра, председник владе Љуб. Давидовић поднео је тадашњем вршиоцу краљевске власти, престолонаследнику Александру, оставку владе која је мотивисана „повредом нашег државног и народног суверенитета“. Ова оставка је имала да значи протест, јер су на конференцији владе са шефовима партија заступљених у тадашњем Привременом народном претставништву, сви шефови странака били против потписивања уговора. Делегација, позвана из Париза, дошла је одмах да обавести о стању створеном непотписивањем и да прими даље инструкције.

По своме повратку у Париз, шеф наше делегације Никола Пашић упутио је 5 новембра 1919 године, председнику Конференције мира Клемансоу писмо којим је тражио измене и тумачења уговора о заштити мањина. У овом писму изложено је наше гледиште. Наша влада изјављивала је да не ставља у питање опште начело уговора о заштити мањина (док је Румунија одбила да потпише уговор изјављујући да у начелу не прима одредбе о заштити мањина, као међународне обавезе), већ да само тражи неке измене „унутрашњих одредаба“ овог уговора, што је Конференција већ обећала Румунији. На првом месту тражено је да се у уводу нагласи „да је Краљевина Србија часно испунила обавезе које је на се узела Берлинским уговором“. За нас је било значајно да се ово констатује у тренутку кад се стварају нове одредбе о мањинама, а укидају обавезе из Берлинског уговора. Један од најтежих услова била је обавеза предвиђена чланом 51 уговора о миру са Аустријом да наша држава прима унапред и без ограничења све прописе које јој наложе силе у погледу заштите мањина. Наша делегација је ово схватила као повреду суверености, јер је давање „бланко-потписа“ у опреци са самим појмом суверености. И ако је у погледу заштите мањина донесен специјалан уговор, из тога се уговора не види да су њиме исцрпљена права сила у погледу прописивања одредаба о

⁶⁷) Илија А. Пржић, *Заштита мањина према одредбама уговора о миру 1919—1920 г. и суверена права држава*. Архив за правне и друштвене науке, 1922 г., књига XXI, стр. 424, и у засебној брошури стр. 29.

заштити мањина. С тога је наша делегација тражила да се нарочито и изрично нагласи да су овим уговором исцрпљена права Главних сила, предвиђена у члану 51 уговора о миру с Аустријом. Даље је наша делегација тражила „да се из уговора о заштити мањина изузму све територије Краљевине Србије, онакве какве су биле у почетку рата“. Србија је на уласку у рат уживала право пуне суверености без икаквог ограничења. Као таква закључивала је уговоре којима је добијала нове територије (на пр. Букурешки уговор), и на које ни једна сила није чинила примедбе, сматрајући их као *res inter alios acta*. Обавезе предвиђене Берлинским уговором изгубиле су свој *raison d'être*, пошто их је Србија часно испунила и садашње ослобођавање од тих обавеза је само један формалан акт. У Пашићевом писму унапред се одбија замерка која би се могла учинити, да се овим прави разлика између територија исте државе. Пашић помиње да су саме силе већ повлачиле такву разлику, кад су у члану 9 истог уговора изузеле територију Србије до 1 јануара 1913 године. Сличан изузетак учињен је и у Пољској, одредбом да се неки чланови уговора о заштити мањина примењују само у једном одређеном крају Пољске државе. Разумоилажење наше владе и Сила било је у томе, што смо ми захтевали да се одредбе о заштити мањина не примењују на јужне крајеве Србије, присаједињене после ратова 1912 и 1913 године, пошто су ови делови Букурешким уговором постали саставни део суверене Краљевине Србије. Поред измене француског и италијанског текста члана 11 уговора о заштити мањина, тако да тај члан постане јаснији у смислу да спорови између наше државе и појединаца који припадају мањинама буду сматрани споровима чисто правног карактера, и што ће се извесни оштри термини ублажити, Пашић је тражио да се нарочито нагласи како се уговором о заштити мањина није ишло на стварање повластица у корист мањина, већ да се заштити њихово право на језик и исповедање религије. Да се одредбе о мањинама не би погрешно тумачиле, тражено је да се истакне „да су лица која сачињавају мањине дужна испуњавати часно и поштено све дужности према држави, које су им прописане као и свима другим грађанима“. Најзад, Пашић је тражио да нам се призна, у случају да се Грчкој и Румунији евентуално одобре измене уговора о мањинама, да ће се ове измене применити и на нашу државу.

На ово писмо одговорио је председник Конференције мира, Клемансо, 12 новембра 1919 године. Саопштивши да се текст уговора не може више мењати, јер је потписан од Главних сила савезничких и удружених, дао је у облику коментара одговор Врховног Савета. Отуда и ово Клемансовљево писмо у ствари је аутентично тумачење уговора о заштити мањина, у колико се односи на нашу државу.

Место уношења нарочитог става у увод овог уговора, Клемансо је изјавио да Врховни Савет никад није имао сумњу у погледу начина на који је Краљевина Србија извршавала своје међународне обавезе према народностима. Уговором о заштити мањина исцрпљује се потпуно циљ члана 51 уговора о миру са Аустријом, и „према томе Главне силе савезничке и удружене веће изискивати више, у том погледу, од државе Срба - Хрвата - Словенаца, никакав потпис неке друге нове уговорне одредбе, која би се односила на поменути заштиту етничких мањина“. Захтев наше владе да се територија Краљевине Србије, онаква каква је била у почетку рата, изузме од уговора о заштити мањина, Врховни Савет није усвојио. Врховни Савет је потврдио да је карактер спорова који би се јавили између наше државе и појединаца који припадају мањинама, правни а не политички. Сем тога Клемансо у своме писму наглашава да уговором о мањинама нису дате никакве специјалне привилегије, већ је циљ био „да се спрече борбе раса, дајући мањинама правичну заштиту, и дозвољавајући им, јемством свих њихових права, да постану лојални грађани државе“. Исто тако изречно је речено да мањине ни у колико нису ослобођене од испуњавања свих дужности, које морају да врше као и сви други грађани. Најзад, Врховни Савет је изјавио да је донео дефинитивну одлуку о основним начелима заштите мањина, и да нема намере да их мења у корист Румуније и Грчке.

После овог објашњења председника Конференције мира, наша делегација је декларацијом од 5 децембра 1919 године приступила „без икаквих услова ни резерви“ Сен-Жерменском уговору о миру са Аустријом од 10 септембра 1919 године и уговору између Главних сила савезничких и удружених и државе Срба-Хрвата-Словенаца, од 10 септембра 1919 године, познатом под именом уговора о заштити мањина.⁶⁸⁾

Д. Румунија и уговор о заштити мањина. — Много тежи су били преговори са Румунијом, која се одлучно успротивила да прими обавезе о заштити мањина.⁶⁹⁾ С јесени 1919 године односи између Румуније и Конференције мира јако су били заоштрени, и мало је требало да се савим прекину. Председник румунске владе Брањано напустио је Париз и није одговарао из Букурешта на питања и захтеве које је слао Врховни Савет Конференције мира. Услед тога Савет је послао у Румунију свог специјалног изасланика, новог енглеског посланика у Прагу, сер Џорџа Кларка

⁶⁸⁾ H. W. V. Temperley, *op. cit.*, Vol. V, p. 145.

⁶⁹⁾ О држању Румуније опширно излаже H. W. V. Temperley, *op. cit.*, Vol. IV (Chapter IV, part II: *Romania and the Redemption of the Romanians*) p. 231—236; *ibid.*, vol. V, p. 148.

(Clerk). Званична мисија сер Кларка састојала се у преговорима са румунском владом за решење питања у вези са окупацијом Будимпеште, али је он већи део времена посветио преговорима у вези са уговором о заштити мањина. У Румунији се дигла јака опозиција против примања овог уговора. Брањано, који је поднео оставку на положај председника владе, покушао је да створи у земљи јак отпор против овог уговора. И заиста, он је изазвао велики покрет са девизом „народног отпора“ против уговора о заштити мањина. Почетком октобра 1919 године сер Кларк је у Паризу поднео извештај Врховном Савету о приликама у Румунији и стању створеном услед отпора у питању заштите мањина. После тога настављени су преговори са Румунијом, јер Савет није пристајао да ослободи Румунију обавеза о заштити мањина. Кад тим преговорима није постигнут успех, Врховни савет је 24 новембра 1919 године упутио Румунији ултиматум, остављајући јој рок од осам дана да испуни све захтеве Конференције, уз претњу прекида свих односа са Румунијом, ако она не изврши овај захтев. Ни у томе року Румунија није испунила захтеве Савета, те је 3 децембра 1919 год. Румунији упућен други ултиматум и рок продужен још 6 дана. Под таквим притиском Румунија се морала приклонити захтевима Врховног Савета, и 9 децембра румунски претставник у Паризу, генерал Коанда, потписао је оба уговора, по наредби новог председника румунске владе, Вајда-Воевода.

Ђ. Са којим су државама закључени уговори о заштити мањина. — На тај начин у току 1919 године шест држава су примиле обавезе о заштити мањина: Пољска уговором од 28 јуна 1919; Аустрија и Чехословачка уговором закљученим у Сен-Жермену 10 септембра 1919 год.; Бугарска Нејским уговором од 27 новембра 1919 год.; Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца декларацијом од 5 децембра 1919 године, којом је приступила Сен-Жерменским уговорима од 10 септембра 1919 године; и Румунија декларацијом од 9 децембра 1919 године, којом је приступила Сен-Жерменским уговорима. У току 1920 године ове обавезе примиле су још и Мађарска, Трианонским уговором од 4 јуна 1920 године; Грчка, Севрским уговором од 10 августа 1920 године; Турска, Севрским уговором од истог дана (но овај уговор није ратификован и замењен је касније Лозанским уговором од 24 јула 1923), и најзад, Јерменска, Севрским уговором од 10 августа 1920 године (но како је Јерменска држава ускоро пропала, ни ове одредбе Севрског уговора нису ступиле на снагу). Увођењем у живот ових уговора створена је нова установа међународнога права, установа заштите мањина.

ГЛАВА III

ИЗВОРИ ПРАВА МАЊИНА

На Конференцији мира у Паризу 1919—1920 год. створена је нова установа међународног права: заштита мањина. Заштита мањина није као друга начела међународног права постала општа; место да се уведе у свима државама једном општом нормом, ова установа ограничена је на извесан број држава са којима су закључени посебни уговори у погледу заштите мањина. Такви уговори закључени су са десет држава: са Пољском, Аустријом, Чехословачком, државом Срба - Хрвата - Словенаца, Бугарском, Румунијом, Мађарском, Грчком, Турском и Јерменском. И ако истоветни у својим главним одредбама, ови се уговори разликују у многим појединостима. Својим уласком у Друштво народа, путем декларација пред Саветом Друштва народа, примили су обавезе из уговора о заштити мањина још и Албанија (2 октобра 1921 г.), Литва (12 маја 1922 год.), Естонија (17 септембра 1923 године) и Летонија (7 јула 1923 године).

Поред ових уговора, који претстављају у првом реду изворе позитивног међународног права у погледу заштите мањина, одредбе о заштити мањина налазе се у низу двостраних уговора, закључених између разних држава, а у циљу заштите одређене мањинске групе у некој од држава уговорница, или у циљу узајамне заштите мањина.

Најзад, одредбе о заштити мањина постоје и у многим уставима европских држава, донесеним после 1919 године. И ако су ове одредбе искључиво уставно-правног карактера, дакле спадају у унутрашње јавно право а не у међународно, ипак их ми овде помињемо да би слика установе заштите мањина била потпунија.

Сем наведених извора, одредбе о поступку по жалбама мањина садрже се у више одлука Скупштина и Савета Друштва народа. Но ове одредбе формалног права нећемо излагати у овој глави, у којој наводимо само материјално-правне изворе заштите мањина, већ у глави VI у којој се расправља о међународним гаранцијама права мањина.

I МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ О ЗАШТИТИ МАЊИНА, ЗАКЉУЧЕНИ ПОСЛЕ СВЕТСКОГА РАТА.

1. Уговор са државом Срба - Хрвата - Словенаца. — У другој глави видели смо да је први међународни уговор о заштити мањина закључен са Пољском 28 јуна 1919 године. Уговор са државом Срба - Хрвата - Словенаца потписан је у Сен-Жермену 10 септембра 1919 године, али га наша делегација није потписала, и после измењених писама између претседника делегације Николе Пашића и претседника Конференције Мира Жоржа Клемансоа, наша делегација приступила је овом уговору декларацијом од 5 децембра 1919 године.

Уговор о заштити мањина оснива се на члану 51 Сен-Жерменског уговора о миру са Аустријом.¹⁾ Приступајући декларацијом од 5 децембра 1919 године овим уговорима, влада државе Срба, Хрвата и Словенаца је ове уговоре спровела на мишљење Државном савету, на основу члана 144 Устава Краљевине Србије од 1903 године. Државни савет је својим актом Бр. 797 од 12 марта 1920 године, изјавио да нема ништа да примети против озакоњења одредба ових уговора, жалећи само што су Главне савезничке и удружене силе настојавале да наметну нашој држави обавезе предвиђене у уговору о заштити мањина, и ако је претседник Конференције мира признао да је наша држава и до сада хумано третирала народне мањине.²⁾ И уговор о миру са Аустријом и уговор о заштити мањина наша влада поднела је Народној претставништвоу на озакоњење. Но како услед техничких незгода Народној претставништвоу по њима није могло допети одлуку, а уговори су морали бити ратификовани у одређеном року, тако да ступе на снагу 16 јуна 1920 године, оба уговора су озакоњена Привременим законима од 10 маја 1920 године,³⁾ и обнародована у броју

¹⁾ Чл. 51 — Држава Срба - Хрвата - Словенаца прима све прописе, усвајајући да се они унесу у један уговор са Главним Силама савезничким и удруженим, које те Силе буду сматрале као потребне ради заштите у држави Срба-Хрвата-Словенаца интереса оних становника који се од већине становништва разликују по раси, по језику или по вери.

Држава Срба-Хрвата-Словенаца усваја такође, да се у један уговор са Главним Силама савезничким и удруженим унесу прописи које те Силе буду сматрале као потребне ради заштите слободе транзита и један правичан режим за трговину других народа.

²⁾ Видети *Стенографске белешке Привременог народног представништва Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца*, свеска IV, стр. 380 и 445; и *Уговор о миру са Аустријом*, издање Гојка Никетића, 1927, стр. 5.

³⁾ Живојин М. Перић у својим предавањима на Хашкој Академији за Међународно право наводи као датум закона о уговору о заштити мањина, 19 јуни 1920, док закон о Сен-Жерменском уговору означава тачно са датумом 10 мај 1920 г. — *Conception du droit international privé d'après la doctrine et la pratique en Yougoslavie*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, T. 28, Paris, 1930, p. 317. — Мислимо да је Г. Перић један закон навео под датумом промуглације а други под датумом

133a *Службених новина* од 19 јуна 1920 године. Привремени закон од 10 маја 1920 године садржи поред текста уговора о заштити мањина и декларацију наше делегације, којом приступа овом уговору, и писма Николе Пашића и Жоржа Клемансоа.

И ако су уговор о миру са Аустријом и уговор о заштити мањина проглашени путем привременог закона, Народно претставништво је наставило рад по њима. Одбор одређен да проучи предлог закона о овим уговорима поднео је свој извештај 13 јула 1920 године. У овом извештају не помињу се нигде одредбе о заштити мањина.⁴⁾ Претрес по овим уговорима отпочео је 14 септембра 1920 године. Извештај д-р Војислав Бесаровић, у опширном говору задржао се и на уговору о заштити мањина. Нагласивши да наша влада није нигда стављала у питање опште начело тога уговора, он је изложио напоре наше делегације да се неке одредбе измене и тумачење председника Конференције мира у истом смислу. „У одговору Конференције мира дана је донекле задовољштина нашим захтевима по свима питањима, осим односно територија на које треба да се протежу ове одредбе.“ Стога је „наша делегација потписала уговор, свесна тешких последица, које би непотписивање уговора за собом повукло.“ Извештај изјављује да „одбор једногласно предлаже да се овај уговор прими пошудајући се у праведност Конференције мира, да ће као што то захтева морална дужност наших савезника према нама — једнаке обавезе одредити и за Италију у случају, ако јој припадну оне територије, у којима живи наша браћа.“⁵⁾ У току претреса о уговору о заштити мањина говорили су посланици д-р Душан Васиљевић, д-р Јосип Хохњец и Шукрије Куртовић. Д-р Душан Васиљевић сматра да су клаузуле о мањинама у нашој држави једна незгода „коју ћемо ми морати коригирати, коју ћемо морати нашом политиком да ублажавамо... Кад не би било остатака аустријанштине, ми не бисмо имали разлога да се бранимо и да уопште ускрађујемо мањинама, било национално, било верско, било ма које друго задовољство, које треба да имају у нашој држави. Јер ми сигурно нећемо правити погрешке које је чинила Хабсбуршка династија према нама.“⁶⁾ Д-р Јосип Хохњец каже

публикације стога, што је проучавајући питање стицања југословенског држављанства на основу уговора о заштити мањина, навео овај уговор по књизи д-р Ивана В. Суботића, *Effets de la dissolution de l'Autriche-Hongrie sur la nationalité de ses ressortissants*, Paris 1926, p. 97, примедба под (5), где се помиње само датум *Службених новина* у којима је објављен закон о уговору о заштити мањина (19 јуни 1920), а не и датум самог закона.

⁴⁾ *Стенографске белешке Привременог народног претставништва Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца*, свеска V, стр. 219.

⁵⁾ *ibid.*, свеска V, стр. 434—435.

⁶⁾ *ibid.*, свеска V, стр. 457.

да наша држава испуњује своје обавезе према мањинама, али то не чине суседне земље. Он додаје: „мислим да овде важи принцип реципроцитета. Шта не добијају Словенци у Немачкој Аустрији, на то и Немци код нас немају права. Ово је начело међународне важности, и по њему ћемо се и ми управљати.“ Реципроцитет треба увести и у погледу оснивања просветних и културних друштава, јер Немци код нас под видом просветних друштава пропагирају сасвим друге тежње.⁷⁾ Нарочито је интересантан говор Шукрије Куртовића, који се, као муслиман, изјашњава против члана 10 уговора о заштити мањина у погледу заштите муслиманске мањине у нашој држави. Куртовић изјављује да су муслимани изједначени са православним и католицима. „Муслимани у нашој држави нису мањина... Мањина бити то је врло тешка ствар, и контролисати рад против мањине, то је такође тешка ствар. Ја не желим да будем у истом положају са оним бедним сународницима нашим, који су припали другим националним државама и тим су постали мањина. У њиховој новој држави, којој су сада силом припали, нико се неће бринути о њиховим правима, нити мислити, да их изједначује са доминирајућом нацијом... Мени је теже што је то унесено баш у уговор са Аустријом, јер из тога изгледа као да муслимани долазе из бољег положаја у гори, као да их треба обезбедити као веру нарочитим уговором у нашој држави, као да је Аустрија била њихов заштитник. А то није тако, него сасвим противно.“ Куртовић на крају свога говора жали што наша делегација није уложила протест против ове одредбе.⁸⁾ — По завршеном претресу, на седници од 28 септембра 1920 године, приступљено је поименичном гласању о уговору о миру са Аустријом и уговору о заштити мањина. Од 178 посланика гласало је „за“ 175, а „против“ 3. На то је председник Народног претставништва објавио да су ови уговори коначно примљени.⁹⁾ Но како је Привремени закон био обнародован још 19 јуна 1920 године други закон није доношен. Тек на основу члана 130 Устава од 28 јуна 1921 године, и уговор о миру са Аустријом, као и уговор о заштити мањина, озакоњени су 1922 године.¹⁰⁾

Како је Привремени закон од 10 маја 1920 године главни позитивно-правни извор заштите мањина у нашој држави, овде доносимо цео текст уговора о заштити мањина, и прилоге који се односе на исти.¹¹⁾

⁷⁾ *ibid.*, свеска V, стр. 462.

⁸⁾ *ibid.*, свеска V, стр. 463—465.

⁹⁾ *ibid.*, свеска V, стр. 491.

¹⁰⁾ *Службене новине* за 1922 годину, бр. 224—XXX.

¹¹⁾ Текст овог уговора објављен је у збирци Martens, *Nouveau Recueil général des Traités*, 3 серија, XIII, p. 521; Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, 1927, S 78.

Привремени закон
од 10 маја 1920 год.

о Уговору између Главних Сила савезничких и удружених и Државе Срба, Хрвата и Словенаца са Прилозима потписаним у граду Сен-Жермен-ан-Ле 10 септембра 1919 г.

Сједињене Америчке Државе, Британско Царство, Француска, Италија и Јапан.

Главне Силе Савезничке и Удружене, с једне стране; и Држава Срба, Хрвата и Словенаца, с друге стране;

Узевши у обзир да су, од почетка 1913 године, Краљевини Србији присаједињене велике територије;

Узевши у обзир да су Срби, Хрвати и Словенци из бивше аустро-угарске монархије својеволјно решили да се трајно уједине са Србијом у циљу образовања једне независне и уједињене државе под именом Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца;

Узевши у обзир да су Краљски Регент Србије и Влада српска пристали да остваре то уједињење и да се према томе образовало Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, које је узело на себе вршење суверенитета над територијама, на којима живе ти народи;

Узевши у обзир да је потребно регулисати извесна питања међународног значаја, која су изазвана овим задобијањем територија и овим уједињењем;

Узевши у обзир да би Србију требало ослободити лавских обавеза, које је она Берлинским уговором од 1878 године, примила на себе према извесним силама и заменити их обавезама према Друштву Народа;

Узевши у обзир да Држава Срба, Хрвата и Словенаца својеволјно жели дати становницима свих територија, које улазе у њен састав, ма које расе, језика или вере они били, потпуну гаранцију да ће са њима и на даље управљати свободно принципима слободе и правде;

У том циљу Високе Стране Уговорнице наименовале су за своје пуномоћнике, и то:

Који, пошто су измењали своја пуномоћја за која је утврђено да су у доброј и исправној форми, сложили су се о овим одредбама.

Главне Силе Савезничке и Удружене, узимајући у обзир обавезе, које Држава Срба, Хрвата и Словенаца прима на себе овим уговором, изјављују да је Држава Срба, Хрвата и Словенаца дефинитивно ослобођена обавеза садржаних у члану 35 Берлинског Уговора од 13 јула 1878.

Глава прва.

Чл. 1. — Држава Срба, Хрвата и Словенаца обавезује се да одредбе из чланова од 2 до 8 ове главе буду признате као основни закони, да никакав закон, никаква уредба и никаква званична радња не буду у противречности или опреци са тим одредбама и да се њима не може противставити ниједан закон, ниједна уредба и ниједна званична радња.

Чл. 2. — Држава Срба, Хрвата и Словенаца обавезује се да свима становницима да пуну и потпуну заштиту живота и слободе без обзира на порекло, народност, језик, расу или веру.

Сви становници Државе Срба, Хрвата и Словенаца имаће право на слободно вршење како јавно тако приватно, сваке вере, религије или веровања, чије исповедање неће бити у супротности са јавним поретком и моралом.

Чл. 3. — Са резервом ниже поменутих два уговора, Држава Срба, Хрвата и Словенаца признаје као српско-хрватско-словеначке припаднике пуноправно и без икаквих формалности, аустроугарске и бугарске припаднике који на дан ступања у важност овог уговора имају, према даном случају, било свој домицил било своје завичајно право (*pertinenz*, *Heimatsrecht*) на територији, која је призната или ће бити призната као саставни део Државе Срба, Хрвата и Словенаца на основу уговора са Аустроугарском или Бугарском или на основу сваког другог уговора закљученог у циљу регулисања садашњих питања.

Међутим лица о којима је горе реч, ако су старија од 18 година, имаће право да, под условима предвиђеним поменутих уговорима, опцирају за свако друго држављанство, које им је на расположењу. Опција мужа повући ће опцију жене, а опција родитеља повући ће опцију деце млађе од 18 година.

Лица која су употребила горе поменуто право опције, биће дужна да у року од 12 месеци који следећу њиховој опцији, преиску свој домицил у државу за коју су оптирала. Иста лица су слободна да сачувају непокретна добра, која имају на територији Државе Срба, Хрвата и Словенаца. Она могу са собом понети своја покретна добра сваке врсте. У том погледу неће се оптерећивати никаквим извозним царинама.

Чл. 4. — Држава Срба, Хрвата и Словенаца признаје као припаднике српско-хрватско-словеначке пуноправно и без икаквих формалности, лица аустроугарског, угарског или бугарског држављанства, која су рођена на поменутој територији од родитеља који на тој територији имају према даном случају било свој домицил било своје завичајно право (*pertinenz*, *Heimatsrecht*), па и ако она сама на дан ступања у важност овог уговора немају на њој било свој домицил, било, према даном случају, своје завичајно право.

Међутим, у року од две године од дана ступања у важност овог уговора, та лица моћи ће изјавити пред надлежним властима српско-хрватско-словеначким у месту становања, да се одричу српско-хрватско-словеначког држављанства и онда ће престати да се сматрају као припадници српско-хрватско-словеначки.

У том погледу мужевљева изјава сматраће се да важи и за жену, а изјава родитеља сматраће се да важи и за децу млађу од 18 година.

Чл. 5. — Држава Срба, Хрвата и Словенаца обавезује се да не чини никакве сместне вршењу права опције, предвиђеног уговорима закљученим или који се имају закључити између савезничких и удружених Сила, с једне стране и Аустрије, Угарске или Бугарске, с друге стране, а који допуштају заинтересованима да стекну српско-хрватско-словеначко држављанство.

Чл. 6. — Држављанство српско-хрватско-словеначко добиће пуноправно самим фактом рођења на територији Државе Срба, Хрвата и Словенаца, свако лице, које се не може позвати ни на које друго држављанство по рођењу.

Чл. 7. — Сви припадници српско-хрватско-словеначки биће једнаки пред законом и уживаће иста грађанска и политичка права без обзира на расу, на језик или на веру.

Разлика у религији, верском уверењу или вероисповести не сме да смета ни једном припаднику српско-хрватско-словеначком у уживању грађанских и политичких права, нити нарочито за пријем у јавне службе, звања и почести, или за вршење разних занимања и индустрија.

Никакво ограничење неће се прописати против слободе употребе ма којег језика од стране сваког српско-хрватско-словеначког припадника било у приватним и трговачким односима, било у погледу вере, штампе или за издања сваке врсте, било на јавним зборовима.

И поред установе једног званичног језика од стране Владе Срба, Хрвата и Словенаца, даће се умесне олакшице српско-хрватско-словеначким припадницима других језика, а не званичног, да се могу послужити својим језиком, било усмено било писмено пред судовима.

Чл. 8. — Српско-хрватско-словеначки припадници, који образују етничке, верске или језичке мањине, уживаће исто поступање и исте гаранције правно и фактички које и остали српско-хрватско-словеначки припадници. Они ће, на име, имати иста права као и други да о своје трошку подижу, управљају и надзиравају добротворне, верске и социјалне установе, школе и друге васпитне заводе с правом да се ту служе слободно својим језиком и слободно исповедају своју веру.

Чл. 9. — У погледу јавне наставе, у варошима и срезovima (districts) у којима станују у знатној мери српско-хрватско-словеначки припадници других језика, а не званичног, Влада Срба, Хрвата и Словенаца даће сходне олакшице да би се деца тих српско-хрватско-словеначких припадника обезбедила настава у основним школама на њиховом сопственом језику.

Ова одредба неће спречити Владу Срба, Хрвата и Словенаца да уведе наставу званичног језика као обавезну у поменутих школама.

У варошима и срезovima (districts) настањеним у знатној мери припадницима српско-хрватско-словеначким, који припадају мањинама етничким, по вери или језику, овим ће се мањинама осигурати правичан удео у искоришћавању и додељивању оних сума, које би из јавних фондова државним буџетом, општинским или другима буџетима могле бити намењене васпитним, верским или добротворним циљевима.

Одредбе овог члана важиће само за територије додељене Србији или Држави Срба, Хрвата и Словенаца, после 1 јануара 1913 године.

Чл. 10. — Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје да за муслимане, у колико се тиче њиховог породичног и личног статуса, донесе одредбе које допуштају да се та питања регулишу по муслиманским обичајима.

Влада Срба, Хрвата и Словенаца предузеће кораке да се наименује Ренс-ул-Улема

Влада Срба, Хрвата и Словенаца обавезује се да пружи заштиту дамијама, гробљима и другим верским установама муслиманским. Даће се све потребне олакшице и дозволе верским задужбинама (вакуфима) и верским или добротворним муслиманским установама, које већ постоје, и Влада Срба, Хрвата и Словенаца неће за стварање нових верских и добротворних установа ускратити ниједну од потребних олакшица, које су загарантоване другим приватним установама те врсте.

Чл. 11. — Влада Срба, Хрвата и Словенаца слаже се с тиме да у колико се одредбе горњих чланова односе на лица која припадају мањинама по раси, вери или језику, те одредбе претстављају обавезе међународног значаја и да оне буду стављене под гаранцију Друштва Народа. Оне се не могу мењати без пристанка већине Савета Друштва Народа. Сједињене Америчке Државе, Британско Царство, Фаридуска, Италија и Јапан обавезују се да неће одрећи свој пристанак за сваку измену тих чланова, за коју би се у прописаној форми сложила већина Савета Друштва Народа.

Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје на то да ће сваки члан Савета Друштва Народа имати право да упозори Савет на сваку повреду или опасност од повреде ма које од тих обавеза, и да ће Савет моћи предузети мере и дати упутства који буду изгледали подесни и ефикасни у датој прилици.

Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје даље на то да се у случају разлике у мишљењу између Државе Срба, Хрвата и Словенаца с једне стране и ма које Главне Силе савезничке и удружене, или ма које друге Силе, Члана Савета Друштва Народа, с друге стране у питањима правним и фактичким, која се тичу ових чланова, та разлика сматра као спор међународног карактера сходно одредби члана 14 Пакта о Друштву Народа. Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје да се сваки спор те врсте ако то друга страна захте, изнесе пред Сталин Међународни Суд. Одлука Сталног Суда биће без апелате и имаће исту снагу и важност, коју имају одлуке донесене на основу члана 13 Пакта.

Глава друга.

(Члан 12—16)

Овај уговор, рађен на француском, енглеском и италијанском, а за који ће француски текст бити пуноважан у случају несугласице, биће ратификован и ступиће у важност у исто време кад и Уговор о миру са Аустријом.

Ратификација ће се депоновати у Паризу.

Оне силе, чијих је влада седиште ван Европе, моћи ће да се ограниче на то да саопште Влади Француске Републике, преко свога дипломатског претставника у Паризу да су уговор ратификовале и у том случају биће дужне да предаду акт ратификације чим буду могле то учинити.

Један протокол депов ратификација саставиће се.

Француска Влада ће предати свима Силама потписницама једну оверену копију протокола о депоновању ратификација.

У потврду овога, напред поменути пуномоћници потписали су овај уговор.

Рађено у граду Сен-Жермен-ан-Ле, десетог септембра хиљаду девет стотина деветнаесте године, у једном једином примерку који ће остати на чувању у архивама Владе Француске Републике и чији ће се оверени претписи предати свакој од Сила потписница уговора.

(потписи, без наших делегата).

Потписати, опуномоћени делегати Његовог Величанства Краља Срба, Хрвата и Словенаца, делајући на основу својих пуномоћја прописно признатих да су добра и пуноважна, изјављују да Његово Величанство Краљ Срба, Хрвата и Словенаца приступа, у име Државе Срба, Хрвата и Словенаца, без икаквих услова ни резерви:

1. Уговору о Миру, Протоколу и Декларацији, које су потписали у граду Сен-Жермен-ан-Ле, 10 септембра 1919 г. Сједињене Америчке Државе, Британско Царство, Француска, Италија, Јапан, Главне Силе савезничке и удружене, Белгија, Кина, Куба, Грчка, Никарагуа, Панама, Пољска, Португалија, Сијам и Чехо-словачка, Силе савезничке и удружене, с једне; и Аустрија, с друге стране.

2. Уговору између Главних Сила савезничких и удружених и Државе Срба, Хрвата и Словенаца, који су потписали у Граду Сен-Жермен-ан-Ле, 10 септембра 1919, Сједињене Америчке Државе, Британско Царство, Француска, Италија и Јапан.

3.

4.

У потврду овога потписани су потписали ову Декларацију о приступању и ставили су на њу своје печате.

Рађено у Паризу, петог децембра хиљаду девет стотина деветнаесте године.

(потписи наших делегата: Николе П. Пашића, д-р Анте Трумбића и д-р Ивана Жолгера).

Писмо које је г. Никола Пашић, председник Делегације Срба, Хрвата и Словенаца упутио г. Ж. Клемансо-у Председнику Конференције Мира односно измена и тумачења Уговора о Заштити Мањина и Уговора о Миру са Аустријом.

Париз, 5 новембра 1919 год.

Његовом Превисходству, Господину

Жоржу Клемансо у

Председнику конференције мира

Господине Председниче,

Делегацији Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца част је обратити се Врховном Савету и изложити му, на основу нових унутрашњих својих владе, приједбе на Уговор о Заштити мањина и на Уговор о миру са Аустријом.

Уговор о Заштити Мањина.

Краљевска Влада није никада стављала у питање опште начело тога Уговора. Према ономе што се зна из објављених које су донеле новине, у последњој поти упућеној Румунији каже се, да је Конференција Мира вољна, не дирајући у опште начело које чини базу Уговора о Заштити Мањина, узети у претрес измене које би се могле учинити у унутарњим одредбама конвенције са Румунијом. Ми се слажемо у том погледу са Конференцијом и поштујући опште начело Уговора — које је исто за све Уговоре ове врсте, — ми молимо Врховни Савет да изволи проучити наредне тачке односно унутарњих одредаба, тачке које, према унутрашњим начелима наше Владе имамо за дужност да му поднесемо:

1. — Тражимо да се у увод у Уговор унесе додатак да је Краљевина Србија часно испунила обавезе које је на се узела Берлинским Уговором.

То је једна утврђена чињеница. За нас је значајно да се то призна и у Уговору који ствара нове одредбе о мањинама у моменту, кад укида обавезе из Берлинског Уговора. За нас би то било задовољење слично ономе, које је, са оправданим разлогом, дато Грчкој у уводу њене Конвенције, признавајући јој да је становништву настањеном на њеним територијама обезбедила правну једнакост без обзира на порекло.

2. — Право резервисано Главним Силама на основу члана 51. Уговора са Аустријом било је у првом моменту неугодно Краљевској Влади, која се бојала да Народна Скупштина неће хтети да ратификује један такав блатко-потпис. И ако је сада, после подношења Уговора о Заштити Мањина, очевидно да више није у питању блатко-потпис ипак се мора истаћи факат, да се из текста тога Уговора не може извести да је он везан за члан 51. уговора са Аустријом, нити да се потписивањем његовим потпуно исцрпљује право резервисано Главним Силама на основу члана 51.

Према томе ми тражимо да се утврди веза између члана 51. уговора са Аустријом и Уговора о Заштити Мањина, тако, како би се на основу те везе могло утврдити да овај Уговор потпуно исцрпљује право Главних Сила, предвиђено у члану 51. Примећујемо да је у том смислу већ дато задовољење Пољској у уводу писма од 24. јуна 1919, које је Господин Клемансо упутио, у име Конференције, Господину Падеревском.

3. — Ми тражимо да се из Уговора о Заштити Мањина изузму све територије Краљевине Србије, онакве какве су биле у почетку рата.

Пришћени смо да се поново вратимо на ово тражење и да настојавамо на њему. Улазећи у рат Србија је уживала право пуне суверености без икаквог ограничења. Против Букурешког Уговора од 1913 године, на основу кога је Србија задобила нове територије, ниједна Сила није учинила никакве примедбе, па чак ни Аустро-Угарска, која је међутим у првом моменту, покушавала да то учини. Букурешки Уговор био је сматран као «*res inter alios acta*». Обавезу, коју режим мањина намеће територијама Краљевине Србије, не оправдава ни факат, да се Србија формално ослобођава обавеза, које су произлазиле из Берлинског Уговора; пошто их је Србија часно испунила, оне су обавезе фактички изгубиле свој *raison d'être*.

Није оправдана примедба, која би се могла учинити, да се овде прави разлика између територија једне исте државе, пошто то прављење разлике не ствара никакву тешкоћу за примену уговора. Такве изузетне случајеве допушта и сам уговор, који предвиђа да ће се одредба члана 9. примењивати само на територијама, које су додељене Србији или Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца после 1. јануара 1913. године. Други изузетак учињен је у уговору са Пољском. Тако члан 9. њеног уговора прописује да ће права признати мањинама важити само за пољске припаднике немачког језика који живе у оним деловима Пољске, који су до 1. августа 1914. чинили саставни део немачке територије, а изузима остале територије Пољске.

4. — Тражимо да се у француском тексту члана 11. Уговора о мањинама речи *«rougta prendre telles mesures»* („моћи ће предузети такве мере“), замене речима *«rougta procéder de telle façon»* „моћи ће поступити на такав начин“ и да се у италијанском тексту речи *«possa prendere quei provvedimenti»* замене речима *«possa procedere in tal maniera»*.

Ни у једном уговору о мањинама па чак ни у првобитним редакцијама уговора са нашом државом не налазе се речи *«prendre telles mesures»*, већ *«procéder de telle façon»*, што нам даје разлога веровати, да је та разлика случајна и то тим пре што је енглески текст идентичан у свима уговорима. Француски текст има нарочити значај, зато што је за случај несугласице он меродаван.

У самој ствари несумњиво је да је обавеза која проистиче из речи *«rougta prendre telles mesures»* „моћи предузети такве мере“ јача од обавезе која би произлазила из речи *«procéder de telle façon»* „поступити на такав начин“.

5. — Сматрамо да је потребно дати више јасноће члану 11. Уговора о Заштити Мањина и према томе тражимо да се нарочито називчи да се Друштво Народа неће умешати у спорове између наше Државе и појединаца, који припадају мањинама, као и да ће ови спорови бити чисто правног карактера. Зато је у том циљу установљен нарочити суд (Стални Међународни Суд).

Што се тиче измена предвиђених у члану 11., тражимо да се утврди да су овде у питању само измене, које би олакшале извршење ових одредаба, ако би се појавиле тешкоће у том погледу; то је већ усвојено у одговору Конференције на примедбе Аустријске Делегације (страна 7) и у горе поменутом писму Господина Клемансо-а (Део III).

6. — Изгледа да има противречности између члана 3. Уговора о Мањинама и члана 76. Уговора са Аустријом, јер док је, чланом 76. задобијање нашег држављанства условљено престанком наше Државе за сва лица настањена на територијама Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, која су стекла завичајно право после 1. јануара 1910 год., докле по члану 3. Уговора о Заштити Мањина, ова лица стичу наше држављанство пуноправно и без икаквих формалности, ако на дан ступања у важност Уговора о Заштити Мањина имају свој домицил или завичајно право на тим територијама. Ако се мисли да овде нема противречности, онда недостаје јасности редакцији члана 3, због чега би тај члан требало редиговати тако, дако би се довео у склад са чланом 76 Уговора са Аустријом, који је већ потписан.

Односно члана 3. имамо још да приметимо, да би требало рашчистити питање о *домицилу и завичајном праву* тако да се завичајно право односи само на територије које су припадале некадашњој Аустро-Угарској, где је постојала установа завичајног права (*pertinenza, Heimatsrecht*), док би домицил важно искључиво за Бугарску, где не постоји завичајно право. Према томе предлажемо да се текст параграфа 1. члана 3. Уговора о мањинама замени овом редакцијом:

„Држава Срба, Хрвата и Словенаца признаје као српско-хрватско-словеначке припаднике пуноправно и без икаквих формалности аустријске и угарске припаднике које имају своје завичајно право (*pertinenza, Heimatsrecht*), а бугарске припаднике који имају свој домицил, на дан 1. јануара 1910. године, на територији која је призната или ће бити призната као саставни део Државе Срба, Хрвата и Словенаца на основу уговора са Аустријом, Угарском или Бугарском или на основу сваког другог уговора закљученог у циљу регулисања садашњих питања“.

7. — Ван сваке је сумње, да се одредбе овога Уговора имају примењивати у духу самог Уговора, којим се није ишло на то да се створе *повластице* у корист мањина, већ да се заштити њихово право на језик и исповедање религије. Пошто ће велики део оних који у нашој држави сачињавају мањине бити склон да услед недовољног интелектуалног и културног развића погрешно тумача ове одредбе, потребно је да Конференција изјави да овде није реч о *повластицама* већ о *заштити њихових права*. Потребно је још нагласити да су лица, која сачињавају мањине, дужна испуњавати часно и потпуно све дужности према Држави, које су им прописане као и свима другим грађанима. Таква изјава од стране Конференције имала би ауторитета и ван сваке сумње благотворног дејства, што би олакшало нормалну примену Уговора.

8. — У случају да се Грчкој и Румунији евентуално одобре измене уговора о мањинама, тражимо да нам се призна да ће се те измене пуноправно применити и на Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца. Оваква гаранција би нам омогућила да без устезања скратимо дискусију о овом Уговору.

Уговор о миру са Аустријом.

Изволите Господине Председнице, примити уверење мога најдубљег поштовања.

Ник. П. Пашић.

Одговор г. Ж. Клемансоа, Председника Конференције Мира на писмо г. Ник. П. Пашића о тумачењу и изменама уговора о заштити мањина и уговора о миру са Аустријом.

Конференција мира.

Париз, 12 новембра 1919.

Његовом Превасходству, Господињу

Николи П. Пашићу,

Председнику Делегације Срба, Хрвата и Словенаца.

Господине Председнице,

Врховни Савет испитао је са највећом важњом примедбе које садржи ваше писмо од 5 новембра, а које се односе на извесне одредбе Уговора о мањинама.

Примивши са задовољством на знање уверење које је дала Краљевска Влада, да никад није оспоравала опште начело овога уговора, Врховни Савет је приступио проучавању учињених примедба са жељом да се расветле све тачке, које би могле изазвати код Делегације Државе Срба, Хрвата и Словенаца тумачење које не би било оправдано, и у могућности је да да овај одговор, тачку по тачку:

1. Никада није била намера Врховног Савета, да изазове ма какву сумњу у погледу начина на који је некадашња Краљевина Србија извршавала своје међународне обавезе према народностима. Овај одговор може, у томе смислу заменити уношење неке специјалне изјаве у преамбулу уговора, уношење које се више не може учинити, пошто су овај уговор већ потписале Главне силе савезничке и удружене.

2. Потписом Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца на уговору о мањинама испуњава се и исцрпљује потпуно у очима Главних сила савезничких и удружених, циљ који су оне имале уношењем у уговор о миру с Аустријом члана 51, који се односи на заштиту мањина. Према томе, Главне силе савезничке и удружене, неће изискивати више, у том погледу, од Државе Срба, Хрвата и Словенаца, ма какав потпис неке друге нове уговорне одредбе, која би се односила на поменути заштити етничких мањина.

3. Тражено издвајање, да се из уговора о мањинама изузме територија Краљевине Србије, онаква каква је била у почетку рата, није могао примити Врховни Савет, са разлога које је већ изложио. Такво једно ограничење значаја целокупног Уговора а не само једне клаузуле, довело би у питање чак и његов принцип који се већ налази у наведеним одредбама Берлинског Уговора, које су сад измењене у односу према Србији. Оно се не би слагало са другим Конвенцијама које су већ потписане или припремљене, чији принцип треба да буде истоветан чак и према жељама Краљевске владе.

4. Разлике у члану 11, на које се указало, између првобитне редакције Уговора и завршне редакције у француском и италијанском тексту, не претстављају, у ствари, измену смисла. Сам факат што је енглески текст остао исти, јасно показује да је одде у питању само разлика у редакцији и да је због тога непотребно да се исправља Уговор.

5. Из члана 11 излази да Савет Друштва Народа почиње да дејствује тек на захтев једне од држава која је претстављена у овом Савету, али не и на тражење појединаца који припадају мањинама. У погледу ових спороза Врховном Савету је задовољство потврдити писмено да је њихов карактер правни, а не политички. То се јасно уосталом, види из самог факта, што се ови спорови подносе Сталном Међународном Суду, који је у ствари суд а не политички орган.

Ако би дошло до каквих тешкоћа у извршењу клаузула уговора, њихова би измена била олакшана чланом који одређује, да се та измена може извршити по пристанку већине у Савету Друштва Народа и да Силе савезничке и удружене још сада пристају, да не одбијају свој приставак на какву било измену те природе.

6. Одредбе у члану 3 Уговора су унете „под резервом ниже поменутих уговора“, тј. Уговора са Аустријом, као што је то доцније назначено. Што се дакле тиче задобијања од стране бивших аустро-угарских

поданика држављанства српско-хрватско-словеначког, остају у важности одредбе предвиђене у томе погледу у Уговору са Аустријом.

Што се тиче примедба које се односе на питање домицила и значајног права Врховни Савет сматра, да редакција члана 3, потпуно одговара смислу на који је указала Делегација државе Срба, Хрвата и Словенаца. Унесени изрази „према дапом случају“ (selon le cas) потпуно задовољавају њен захтев.

Што се тиче члана 4 који говори о питању држављанства у вези са овим из члана 3 пажња је Главних сила савезничких и удружених била привучена на то, да су они који су отоманског држављанства, омашком искључени из бенефиције предвиђених одредаба. Врховни Савет сматрајући као немогуће да мења већ потписани текст, а опет не хоћећи да тражи од Владе српско-хрватско-словеначке да потписује формалну конвенцију односно овога, има поверења да ова Влада нема никакве намере да одбија лицима отоманског држављанства, а који испуњавају услове постављене поменутиим чланом 4, права изрично призната лицима држављанства аустријског, мађарског и бугарског. Врховни Савет моли Делегацију српско-хрватско-словеначку да му то и писмено изволи потврдити.

7. Припремајући овај уговор Главне силе савезничке и удружене нису ни за тренутак имале намеру да мањинама дају неке специјалне привилегије, него само да спрече борбе раса, дајући мањинама правичну заштиту, и да им дозволе, јемством свих њихових права, да постану лојални грађани државе. Ни у колико није питање о ослобођавању њиховом од испуњавања свих њихових дужности, које има да врше као и сви други грађани. Главне силе савезничке и удружене уверавају врло радо о томе Делегацију Државе Срба, Хрвата и Словенаца; исто тако су вољне дати слична уверења свакој држави, потписници Уговора који има за циљ заштиту мањина.

8. Што се тиче захтева Делегације Срба, Хрвата и Словенаца, који тежи да се Краљевству Срба, Хрвата и Словенаца да бенефиција измена, које би дефинитивно биле признате Румунији и Грчкој, Врховни Савет сматра, да је донео одлуку о основним принципима на којима треба да почивају сви уговори, који се тичу заштите мањина, и према томе нема намере да мења ове принципе.

Изузев примедбе, које су изнете у тачки 3, сва дата обавештења такве су природе да дају задовољење Делегацији Срба, Хрвата и Словенаца. Она представљају тачно тумачење чланова Уговора, за које су тражена објашњења.

Према томе Врховни Савет налази, после зрелог испитивања, да није било неопходно потребно, да би се дало задовољење Држави Срба, Хрвата и Словенаца, мењати текст Уговора, који су већ потписале Главне Силе савезничке и удружене. Коментари дати у овом одговору увериће Државу Срба, Хрвата и Словенаца о осећајима Врховног Савета, који је што се тога тиче, убеђен да Краљевска Влада жели да ради у потпуној солидарности са Главним Силама савезничким и удруженим.

Ж. Клемансо, с. р.

2. Уговор са Пољском. — Уговор о заштити мањина закључен са Пољском 28 јуна 1919 године на основу члана 93 Версајског уговора о миру са Немачком, био је први уговор о заштити мањина, и с тога се текст и одредбе овога уговора наводе у свима делима о заштити мањина. Како смо ми напред навели текст уговора закљученог са нашом државом, а овај се текст већим делом слаже са текстом уговора о заштити мањина са Пољском, изложићемо овде само оне одредбе које се не налазе у уговору са нашом државом.

Пошто су у уводу Главне силе савезничке истакле да су „успехом свога оружја вратиле Пољској независност, које је била неправедно лишена“, и нагласиле да ће Пољска обухватити територије које су дотле припадале Русији, Немачкој и Аустро-угарској, Силе су обавезале Пољску одредбама о заштити мањина. Уговор са Пољском у погледу заштите мањина садржи 12 чланова. Члан први и други уговора са Пољском и уговора са нашом државом су потпуно исти. Чланови 3—6 садрже исте одредбе, само је стилска разлика различита, но ово је без значаја за суштину одредбе. Четврти став члана 7 разликује се у толико, што уговор са Пољском прописује да ће се дати „потребне олакшице (*facilités appropriées*, док уговор са нашом државом прописује да ће се дати „умесне олакшице“ — *facilités raisonnables*) припадницима мањина за употребу њиховог језика, било усмено било писмено, пред судовима. Члан 8 исти је у оба уговора, као и члан 9, са том разликом што ће, према последњем ставу члана 9, одредбе о заштити мањина важити само за оне немачке мањине, настањене у делу Пољске који је припадао Немачкој до 1 августа 1914 године. У уговору са Пољском не постоје одредбе члана 10 из уговора са нашом државом о заштити муслимана, али члан 10 и 11 уговора са Пољском односе се на заштиту Јевреја. (Одредбе ова два члана нема у уговору са нашом државом). Члан 10 уговора са Пољском прописује да ће школски одобрени наменовани на лицу места од јеврејских општина у Пољској, осигурати, под општом контролом државе, поделу пропорционалног дела јавних фондова додељених јеврејским школама, на основу члана 9, као и организацију и управу ових школа. Одредбе члана 9 у погледу употребе језика у школама, примењиваће се и на јеврејске школе. Члан 11 прописује да се Јевреји неће приморавати да извршују ма какве акте којима би се вређала њихова Субота, и даје право Јеврејима да не морају ићи на суд у Суботу. „Ипак, ова одредба не ослобођава Јевреје од обавеза које имају сви пољски грађани у погледу војне службе, народне одбране, и одржавања јавног поретка“. У другом ставу истога члана Пољска се обавезује да неће објавити или дозволити изборе, било опште било месне, у суботу; и да се у суботу неће вршити обавезно уписивање бирача

или томе слично. Члан 12 уговора са Пољском одговара потпуно члану 11 уговора са нашом државом.¹²⁾

Уз уговор о заштити мањина са Пољском, претседник Коференције мира Ж. Клемансо, својим писмом од 24 јуна 1919 године дао је аутентично тумачење одредаба овога уговора. Главне мисли тога писма ми смо навели уз историјат уговора о заштити мањина са Пољском, у претходној глави.

3. Уговор са Аустријом. — Одредбе о заштити мањина у Аустрији, налазе се у истом одељку Сен-Жерменског уговора о миру од 10 септембра 1919 године. Овај одељак садржи осам чланова. Члан 62 одговара члану 1 уговора о заштити мањина, а члан 63 члану 2. Члан 64 гласи: „Аустрија признаје као аустријске припаднике, пуноправно и без икакве формалности, сва лица која имају завичајно право (*pertinenza*) на аустријској територији на дан ступања у важност овога уговора а која нису припадници једне друге државе“. Чланови 65—67 одговарају у главном члану 6—8 уговора са Пољском. Члан 68 је исти као и члан 9 уговора са нашом државом, само што у члану 68 не постоји одредба последњег става члана 9. Члан 69 је исти као и члан 11 уговора о заштити мањина са нашом државом.

Сем ових чланова о заштити мањина у Аустрији, у Сен-Жерменском уговору постоје чланови којима се наша Држава (члан 51), Чехословачка (чл. 57) и Румунија (чл. 60) обавезују да приме одредбе о заштити мањина.¹³⁾

4. Уговор са Чехословачком. — Уговор о заштити мањина закључен са Чехословачком 10 септембра 1919 године, на основу члана 57 Сен-Жерменског уговора о миру са Аустријом садржи 14 чланова. У уводу овог уговора Главне савезничке силе признају суверену и независну Чехословачку државу. Члан 1—8 уговора са Чехословачком садржи исте одредбе, као и члан 1—8 са нашом државом. Члан 9 уговора са Чехословачком одговара члану 9 нашег уговора, са том разликом што је у првом ставу на место израза „у основним школама“ у уговору са Чехословачком прописано само „у школама“. Одредба последњег става члана 9 уговора са нашом државом не постоји у уговору са Чехословачком. У члану 10 Чехословачка се обавезује да организује област Рутена јужно од Карпата, у границама које утврде Главне силе савезничке и удружене, у облику аутономне јединице у оквиру Чехословачке државе, снабдевену најширом

¹²⁾ Strupp, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, 2^e édit. IV, p. 596; Martens, *op. cit.*, XIII, p. 504; Kraus, *op. cit.*, S. 50. — Видети напомену 65 у другом одељку ове књиге.

¹³⁾ Martens, *op. cit.*, XI, p. 691; Kraus, *op. cit.*, S. 73. — Текст уговора у збирци закона коју издаје Гојко Ивковић, 61 свеска, Београд 1927.

аутономијом која би се слагала са Чехословачком државом. Члан 11 предвиђа да ће област Рутена јужно од Карпата добити аутономну скупштину. Ова скупштина вршиће законодавну власт у питањима језика, наставе и вере као и у питањима локалне администрације и у свима другим питањима, која јој доделе закони чехословачке државе. Гувернер области Рутена, кога поставља претседник Чехословачке републике, биће одговоран пред Рутенском скупштином. Чланом 12 Чехословачка се обавезује да чиновнике у области Рутена поставља, у колико је могућно, из редова становника те области. Према члану 13 Чехословачка гарантује области Рутена правично претставништво у законодавној скупштини Чехословачке републике, у коју ће ова област слати посланике, изабране према чехословачком уставу. Но ови посланици не могу гласати у чехословачкој скупштини по оним законодавним питањима, која спадају у надлежност рутенске скупштине. Најзад, члан 14 уговора са Чехословачком одговара потпуно члану 11 уговора са нашом државом.¹⁴⁾

5. Уговор са Бугарском. — Уговор о миру закључен 27 новембра 1919 године у Неји-на-Сени са Бугарском, садржи у четвртном одељку одредбе о заштити мањина. Члан 49 исти је као и члан 1 уговора о заштити мањина, а члан 50 као члан 2 уговора о заштити мањина. Члан 51 исти је као члан 64 Сен-Жерменског уговора о миру са Аустријом (види горе под 3). Чланови 52—55 Нејског уговора о миру одговарају члановима 6—9 уговора о заштити мањина, сем што у члану 55 нема одредбе која би одговарала последњем ставу члана 9 уговора са нашом државом. Чланом 56 Нејског уговора Бугарска се обавезује да неће спречити вршење права опције, предвиђено овим уговором и уговорима које су савезничке и удружене силе закључиле са Немачком, Аустријом, Мађарском, Русијом или Турском или између себе, и по којима се дозвољава заинтересованим да поврате бугарско држављанство. Бугарска се обавезује да призна одредбе које Главне силе савезничке и удружене буду сматрале умесним у погледу узајамног и добровољног иселавања етничких мањина. Најзад, члан 57 Нејског уговора је исти као и члан 11 уговора о заштити мањина са нашом државом.

Нејски уговор о миру са Бугарском садржи у члану 46 обавезу Грчке да прими одредбе о заштити мањина. Овај је члан редигован као и члан 51 Сен-Жерменског уговора, који садржи аналогну обавезу наше државе.¹⁵⁾

6. Уговор са Румунијом. — На основу члана 60 Сен-Жерменског уговора о миру са Аустријом, потписан је 10 септембра 1919 године уговор о заштити мањина са Руму-

¹⁴⁾ Martens, *op. cit.*, XIII, p. 512; Kraus, *op. cit.*, S. 82.

¹⁵⁾ Уговор је објављен у збирци закона коју издаје Гојко Никетић, 75 свеска, Београд 1927.

нијом. Томе уговору румунска делегација приступила је декларацијом од 9 децембра 1919 године. У уводу се помиње велико територијално увећање Румуније и то да Румунија жели да да потпуне гаранције саобразно начелима правде и слободе свима становницима старе Краљевине Румуније као и онима из новоприсаједињених области, без обзира којој раси, језику или вери они припадају. Члан 1 и 2 уговора са Румунијом исти су као и члан 1 и 2 уговора са нашом државом. Први став члана 3 уговора са Румунијом гласи: „Са резервом ниже поменутих уговора, Румунија признаје као румунске припаднике пуноправно и без икаквих формалности, сва лица завичајна на дан ступања на снагу овог уговора, на целој територији Румуније, рачунајући ту и територије које су јој присаједињене уговорима о миру са Аустријом и са Мађарском, или територије које би јој биле касније присаједињене, сем ако се тога дана речена лица не могу користити неким држављанством другим но што је аустријско или мађарско“. Други и трећи став овога члана исти су као и одговарајући ставови члана 3 уговора са нашом државом. Чланови 4—6 су такође исти као и одговарајући чланови уговора са нашом државом. Члан 7 уговора са Румунијом гласи: „Румунија се обавезује да призна као румунске припаднике, пуноправно и без икаквих формалности, Јевреје настањене у свима територијама Румуније а који се не могу користити ни којим другим држављанством.“ Члан 8, 9 и 10 уговора са Румунијом су исти као и чланови 7, 8 и 9 уговора са нашом државом. Члан 11 уговора са Румунијом односи се на обавезу Румуније, да под контролом румунске државе да заједницама Секлера и Саксонаца у Ердељу (*aux communautés des Szeckler et des Saxons, en Transylvanie*) локалну аутономију у погледу верских и школских питања. Члан 12 уговора са Румунијом садржи исте одредбе које и члан 11 уговора са нашом државом.¹⁶⁾

7. Уговор са Мађарском. — Одредбе о заштити мањина у уговору о миру са Мађарском закљученим 4 јуна 1920 године у Трианону, налазе се у шестом одељку у члановима 54—60. Ови чланови садрже потпуно исте одредбе као и чланови 62—69 Сен-Жерменског уговора о миру са Аустријом. Само чланови 66 и 67 Сен-Жерменског уговора спојени су уједно у члану 58 Трианонског уговора.

Сем тога, у првом одељку члана 44 Трианонског уговора унесена је обавеза Државе Срба, Хрвата и Словенаца, а у члану 47 обавеза Румуније у погледу заштите мањина, у истој редакцији као и члан 51 односно 60 Сен-Жерменског уговора о миру са Аустријом, са том разликом што су у Трианонском уговору ови чланови допуњени, на крају првог

¹⁶⁾ Martens, *op. cit.*, XIII, p. 529; Kraus, *op. cit.*, S. 95.

става реченицом: „као и ради заштите слободе транзита и једног правичног режима за трговину других народа.“¹⁷⁾

8. Уговор са Грчком. — Са Грчком је, на основу члана 46 Нејског уговора о миру са Бугарском, закључен уговор о заштити мањина 10 августа 1920 год. У уводу се наглашава, да се овај уговор закључује „узевши у обзир жељу Краљевине Грчке, која је дала становницима што живе на њеној територији једнакост права без разлике порекла, језика и вере, да потврди ова права и да их прошири на становништво територија које би се могле присајединити Краљевини, како би се овоме обезбедила потпуна гаранција да ће бити управљано у сагласности са начелима слободе и правде.“ Закључујући овај уговор „Француска и Велика Британија се одричу специјалних права надзора и контроле која су им призната према Грчкој Лондонским уговором од 7 маја 1832 год., Лондонским уговором од 14 новембра 1863, и у погледу Јонских острва Лондонским уговором од 29 марта 1864“. Исто тако Француска и Велика Британија се одричу „права, које им је било признато протоколом бр. 3 Лондонске конференције од 3 фебруара 1830, у погледу заштите верских слобода“. — Члан 1 и 2 уговора са Грчком исти су као и одговарајући чланови уговора са нашом државом. У првом ставу члана 3 Грчка признаје грчко држављанство „припадницима бугарским или турским (или албанским), који имају домицил, на дан ступања на снагу овога уговора, на територији присаједињеној Грчкој уговорима закљученим после 1 јануара 1913“. Члан 4, 5 и 6 исти су као и одговарајући чланови уговора са нашом државом. У члану 7 налазио се један став (други став) по коме се Грчка обавезивала да у року од три године установи изборни систем којим би се водио рачун о правима етничких мањина. Но ова одредба је поништена протоколом од 24 јуна 1923 године. Члан 8 и 9 исти су као и одговарајући чланови уговора са нашом државом (у члану 9 постоји последњи став исти као и у нашем уговору). У члану 10 предвиђа се заштита Јевреја: „У варошима и срезovima настањеним у знатној мери грчким припадницима јеврејске вере, Грчка влада се обавезује да се Јевреји неће приморавати да врше ма какве акте којима би се вређала њихова Субота, да неће ништа изгубити ако одбију да дођу на суд или да врше ма какве правне акте на дан Суботе. Ипак ова одредба не ослобођава Јевреје од обавеза које имају сви грчки грађани у погледу војне службе, народне одбране или одржавања јавног поретка“. Чланом 11 Грчка се обавезује да у шестомесечном року по ступању на снагу овог уговора неће увести правне прописе којима би се мењао режим непокретне сво-

¹⁷⁾ Martens, *op. cit.*, XII, p. 423; Уговор је објављен у збирци закона коју издаје Гојко Нисетић, свеска 64. Београд 1927.

јине у новоприсаједињеним областима. Чланом 12 Грчка се обавезује да, под контролом Грчке државе да локалну аутономију влашким заједницама (*communautes*) у области Пинда, у верским, добротворним и школским питањима. Чланом 13 Грчка се обавезује да призна и одржи традиционална права и слободе, које уживају манастирске не-грчке општине на Светој Гори, према одредбама члана 62 Берлинског уговора из 1878 године. Члан 14 садржи дословно исте прописе које и први и трећи став члана 10 уговора са нашом државом, у погледу заштите муслимана. Одредба члана 15, којом је предвиђена једна нарочита организација за Једрене, такође је укинута Протоколом од 24 јула 1923 године. Најзад члан 16 уговора о заштити мањина са Грчком исти је као и члан 11 уговора са нашом државом.¹⁸⁾

Сем ових одредаба, Грчка се чланом 45 Лозанског уговора о миру са Турском обавезала да муслиманској мањини у Грчкој да иста права која одредбе чл. 37—44 Лозанског уговора прописују за немуслиманске мањине у Турској (види наредни одељак).

9. — Уговор са Турском. — Одредбе о заштити мањина у Турској налазе се у трећем одељку (чл. 37—45) Лозанског уговора о миру од 24 јула 1923 године, којим је замењен нератификовани Севрски уговор од 10 августа 1920 године. Члан 37 Лозанског уговора садржи исту одредбу као и члан 1 уговора са нашом државом. У члану 38, поред прва два одељка идентична са чланом 2 нашег уговора, има и трећи одељак који гласи: „Немуслиманске мањине уживаће потпуно слободу кретања и иселјавања, са резервом мера које се примењују на целој територији или на њеном делу, на све турске припаднике и које би Турска влада предузимала за народну одбрану или за одржавање јавног поретка“. Прва два става члана 39 гласе: „Турски припадници који припадају немуслиманским мањинама, уживаће иста грађанска и политичка права као и муслимани. — Сви становници Турске, без разлике вере, биће једнаки пред законом“. Трећи, четврти и пети став овога члана исти су као 2—4 став члана 7 уговора са нашом државом, са том разликом, што се у последњем ставу чл. 39 предвиђа само усмена употреба језика мањина пред судовима у Турској. Чланови 40 и 41 одговарају члану 8 и 9 нашег уговора. Чланом 42 Турска влада се обавезује да према немуслиманским мањинама, у погледу њиховог породичног или личног статуса предузме све мере да би се ова питања уредила по обичајима тих мањина. „Ове ће одредбе израдити специјалне комисије састављене из једнаког броја претставника турске владе и претставника сваке заинтересоване мањине. У случају не-

¹⁸⁾ Martens, *op. cit.*, XII, p. 801; Strupp, *op. cit.*, V, p. 172; Kraus, *op. cit.*, S. 101.

слагања, Турска влада и Савет Друштва народа назначиће споразумно једног над-арбитра, изабраног између европских правника“. Сем тога, турска влада се обавезује да пружи заштиту црквама, синагогама, гробљима и другим верским установама немуслиманских мањина. Даће се све олакшице и дозволе верским задужбинама и верским и добротворним установама ових мањина које већ постоје у Турској, и турска влада неће одбити, приликом оснивања нових верских и добротворних установа, повластице које даје осталим сличним приватним установама. Члан 43 Лозанског уговора прописује обавезу Турске да не вређа недељни празнични одмор немуслиманских мањина. Члан 44 садржи исту одредбу као и члан 11 уговора са нашом државом. Најзад члан 45 прописује да ће Грчка признати муслиманској мањини која се налази на њеној територији, иста права која одредбе чланова 37—44 Лозанског уговора пружају немуслиманским мањинама у Турској.¹⁹⁾

10. — **Уговор са Јерменском.** — 10 августа 1920 године, истога дана кад и Севрски уговор о миру са Турском, закључен је са Јерменском уговор о заштити мањина. Јерменска је Севрским уговором призната била за независну државу, али је кратко време после закључења овог уговора изгубила независност. Како ни Севрски уговор о миру са Турском, тако и овај уговор о заштити мањина са Јерменском, нису били ратификовани, овде нећемо излагати подробније њихове одредбе у погледу заштите мањина.²⁰⁾

11. — **Општи поглед на међународне уговоре о заштити мањина.** — Из овог прегледа види се да су одредбе о заштити мањина у главном исте. Разликују се само неки детаљи, којима се предвиђа у појединим државама нарочита заштита неких мањина. И ако у материјално-правном смислу садрже исте одредбе, наведени уговори разликују се у формално правном смислу. Њих можемо да поделимо на две групе. У прву би ушли уговори о миру (са Аустријом, Мађарском, Бугарском и Турском) који садрже између осталог и одредбе о заштити мањина. Другу групу чине нарочити уговори са новим и увећаним државама (Пољска, Чехословачка, Југославија, Румунија, Грчка). И ако предвиђени у неким одредбама уговора о миру, ови нарочити уговори о заштити мањина нису закључени са свима савезничким и удруженим силама претстављеним на конференцији мира, већ само са пет Главних сила (Сједињене Америчке Државе, Велика Британија, Француска, Италија и Јапан). Неки писци сматрају да сви ови уговори сачињавају интегрални део си-

¹⁹⁾ Martens, *op. cit.*, XIII, p. 338; Kraus, *op. cit.*, S. 177.

²⁰⁾ Eder, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, 1931, S. 140.

стема уговора о миру.²¹⁾ Међутим, ово се тумачење не може примити, пошто у формално-правном смислу само уговори о миру сачињавају систем уговора о миру. Остали уговори само посредно улазе у тај систем.²²⁾

И једна и друга група уговора која садржи одредбе о заштити мањина ставља те одредбе под гаранцију Друштва народа. Како Пакт Друштва народа не помиње надлежност Друштва народа у погледу заштите мањина, поставило се питање о правној вредности одредаба уговора о миру и уговора о заштити мањина, којима се ти уговори стављају под гаранцију Друштва народа. По једном мишљењу, одредбе уговора о заштити мањина везују државе потписнице тих уговора, али за Друштво народа те су одредбе *res inter alios acta*. Јер само својим уговором државе не могу да намећу обавезе Друштву народа.²³⁾

Правна вредност тих одредаба зависи од одлуке Друштва народа. Државе које су закључиле један међународни уговор могу да траже од Друштва народа да тај уговор гарантује, али га не могу обавезати самим закључењем уговора. Друштво народа може да прими ту гаранцију, али *не мора* то да учини.²⁴⁾ Ово питање се поставило у вези са уговорима о заштити мањина, поводом ступања на снагу уговора са Пољском. Савет Друштва народа расправио је питање на седници од 13 фебруара 1920 године и донео одлуку да ставља под гаранцију Друштва народа одредбе чл. 1—12 уговора са Пољском о заштити мањина. Осам месеци касније, на седници Савета од 22 октобра 1920 године, покренуо је лорд Балфур питање „има ли Савет право да не прими терет заштите мањина“. Према записнику са те седнице Савет је стао на гледиште да теориски, може да не прими гаранције права мањина, али да је практично такво одбијање немогуће. Из тога би настале незгодне последице: заинтересоване државе и иначе су ове уговоре тешко примиле, и Савет мора водити рачуна да не повећа те тешкоће.²⁵⁾

После уговора о заштити мањина са Пољском, Савет Друштва народа је низом резолуција у истом смислу одлу-

²¹⁾ Bruns, *Minderheitenrecht als Völkerrecht*, Zeitschrift für Völkerrecht - Ergänzungsheft 2 zu Band XIV, 1928, S. 41.

²²⁾ У истом смислу и N. Iso, *La protection des minorités*, 1930, p. 26.

²³⁾ J. Kintz, *La question de la procédure en matière de minorités*, Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques 1925, p. 73; A. de Balogh, *La protection internationale des minorités*, 1930, p. 205; P. A. Sereni, *Il diritto internazionale delle minoranze*, Rivista di diritto internazionale, 1930, p. 47.

²⁴⁾ У извештају Одбора образованог резолуцијом Савета Друштва народа од 7 марта 1929 године, каже се да „Друштво народа има пуњу слободу било да одбије да прими ту гаранцију, било да свој пријем веже за извесне измене одредаба уговора“. *Documents relatifs à la protection des minorités par la Société des Nations*, Journal Officiel, Supplément spécial N° 73 (1929), p. 47.

²⁵⁾ Документар Друштва народа, С. 24, М. 18, 1921, I, стр. 9.

чио да стави под гарантију Друштва народа одредбе које се односе на заштиту мањина у Аустрији (27 октобра 1920), Бугарској (27 октобра 1920), Чехословачкој (29 новембра 1920), Југославији (29 новембра 1920), Мађарској (30 августа 1921), Румунији (30 августа 1921), Грчкој (26 септембра 1924) и Турској (26 септембра 1924).

Неки писци сматрају да су овим резолуцијама закључени нови уговори о заштити мањина, између заинтересованих држава и Друштва народа.²⁶⁾ Са овим тумачењем не можемо се сложити, јер се онда поставља питање да ли је Савет Друштва народа овлашћен да закључује такве уговоре, пошто би такав уговор могла да прими само Скупштина Друштва народа. Према досадашњој пракси јасно је само то да дејство гаранције заштите мањина почиње тек од тренутка кад Савет Друштва народа својом резолуцијом прими обавезу о гаранцији заштите мањина.

О правној природи гаранције Друштва народа и о осталим правним проблемима и питањима која се могу поставити у вези са овим, расправљамо детаљније у шестој глави ове књиге.

II ДЕКЛАРАЦИЈЕ ПРЕД САВЕТОМ ДРУШТВА НАРОДА О ЗАШТИТИ МАЊИНА.

На првој Скупштини Друштва народа, у децембру 1920 године поставило се питање проширења одредаба о заштити мањина на државе које се примају за члана Друштва народа. Ово питање покренуо је лорд Роберт Сесил,²⁷⁾ предлогом од 10 децембра. И ако предлог лорда Сесила да се донесе начелна одлука у томе смислу, није прихваћен, 15 децембра 1920 Скупштина Друштва народа донела је резолуцију („жељу“ — *le vœu*) по којој „у случају пријема Балтичких и Кавкаских држава у Друштво народа, Скупштина им препоручује да предузму мере којима би осигурали примену општих начела уговора о мањинама, и тражи од њих да се споразуму са Саветом о детаљима примене.“²⁸⁾

²⁶⁾ Sereni, *op. cit.*, p. 46; Kurt Junckerstorff, *Die Völkerbundgarantie des Minderheitenrechts*, Haag, 1930, S. 12 ff. — Овај писац сматра да у погледу заштите мањина постоје два уговора различитог карактера. Један је уговор закључен између Главних сила савезничких и наше државе, а други је уговор закључен између Друштва народа и наше државе о гаранцији права мањина из оног првог уговора.

²⁷⁾ И приликом покретања овог питања у Друштву народа, Јевреји су имали знатног утицаја. Јеврејска енглеска удружења (Joint Foreign Committee у првом реду) једним меморандумом упућеним Друштву народа тражила су да нове државе приликом ступања у Друштво народа приме обавезу о заштити мањина. Предлог лорда Сесила је гласио у истом смислу. — L. P. Mair, *The protection of minorities*, 1928, p. 49.

²⁸⁾ Société des Nations, *Actes de la première Assemblée, Séances Plénières*, Genève 1920, p. 568.

У сагласности са овом резолуцијом, приликом пријема у Друштво народа, декларацијама пред Саветом Друштва народа, примиле су обавезе о заштити мањина Албанија, Литва, Летонија и Естонија.

1. — **Декларација Албаније.** — Албанија је примила ове обавезе декларацијом од 2 октобра 1921 године. Члан 1 ове декларације је дословно исти као и члан 1 уговора о мањинама са нашом државом. У члану 2, који одговара нашем члану 2, налазе се још и одредбе да ће мањине имати сем поменутих и право да мењају веру, и одредба о обавези Албаније да предузме потребне мере да се питања породичног права и личног статуса муслимана уреде према муслиманским обичајима. Члан 3 албанске декларације говори о стицању албанског држављанства и расправља спорна питања између Албаније и Грчке о држављанству албанских припадника домициларних на територији која је припала Грчкој. Албанија признаје овим лицима грчко држављанство. Карактеристична је последња одредба овога члана по којој: „Албанија је спремна да испуни препоруке Савета Друштва народа, о узајамном и добровољном исељавању појединаца који припадају етничким мањинама“. У члану 4 декларације, који одговара члану 7 уговора о заштити мањина са нашом државом, налази се нови (други) став, по коме ће се „у Албанији применити изборни систем, с обзиром на права мањина по раси, по вери и по језику“. Први став члана 5 декларације одговара члану 8 нашег уговора о заштити мањина, а другим ставом члана 5 Албанска влада се обавезала да у року од 6 месеци достави Савету Друштва народа обавештења о правном положају верских општина, црква, манастира, школа, добротворних установа и удружења мањина по раси, по вери и по језику. Члан 6 декларације одговара члану 9 нашег уговора (без последњег става чл. 9), а члан 7 декларације члану 11 нашег уговора.²⁹⁾

2. **Декларација Литве.** — Литва, Летонија и Естонија примљене су у Друштво народа на другој Скупштини, 1921 године. Приликом њиховог пријема само је поменуто да ће се споразумети са Саветом у погледу декларације којом би ове државе примиле обавезе о заштити мањина. 12 маја 1922 године Литва је дала такву декларацију. Одредбе чл. 1, 2, 4, 5, 6 и 9 ове декларације исте су као и одредбе чл. 1, 2, 7, 8, 9 (без последњег одељка) и 11 уговора о заштити мањина

²⁹⁾ *Journal Officiel de la Société des Nations*, 1921, p. 116. — Обавезу из члана 5 декларације албанска влада је испунила достављајући Савету Друштва народа тражене податке. Документ С. 547. М. 329. 1922. — Исто тако Савету је достављен и албански закон о правном положају црквених општина у Албанији од 5 јуна 1923 године. Документ С. 514. М. 1923. 1. — Видети и Mair, *op. cit.*, p. 50.

са нашом државом. Чл. 7 и 8 декларације садрже исте одредбе о заштити Јевреја, као и члан 10 и 11 уговора са Пољском. У члану 3 декларације Литванска влада се обавезује да обавести Савет Друштва народа о свима уставним или законодавним одредбама у погледу услова стицања литванског држављанства.³⁰⁾

3. Декларација Летоније. — Насупрот албанској и литванској декларацији, које садрже низ чланова о заштити мањина, тако да по свом спољашњем изгледу потсећају на прави уговор, летонска и естонска декларација су дате у облику изјаве и не садрже материјално-правне одредбе. Естонија и Летонија две године су се противиле да своје домаће право ставе под међународну гаранцију.³¹⁾ Тек 7 јуна 1923 године летонски претставник у Савету Друштва народа прочитао је декларацију у којој је нагласио да је Летонија из властите иницијативе донела извесне одредбе о заштити мањина, и да летонска влада проучава још увек ово питање. Стога он предлаже да се преговори по питању заштите мањина између летонске владе и Савета Друштва народа, заврше, а летонска влада пристаје да Савет прима петиције мањина, и исто тако пристаје да се у случају несагласности између Савета и Летонске владе по неком питању, такав спор поднесе Сталном суду међународне правде. Савет Друштва народа примио је на знање ову изјаву летонског делегата.³²⁾

4. Декларација Естоније. — На својој седници од 17 септембра 1923 године Савет Друштва народа усвојио је на предлог свог известиоца резолуцију о заштити мањина у Естонији. По тој резолуцији Савет прима на знање обавештење естонске владе о положају мањина у Естонији, „према коме је заштита мањина у Естонији обезбеђена естонским уставом сходно општим начелима о заштити мањина“. Савет задржава право да поново покрене питање статута мањина у Естонији у случају ако ова престане да примењује та општа начела. Стога ће Савет тражити од естонске владе обавештења о сваком случају повреде права мањина, који покрене неки члан Савета. У случају неслагања по неком правном или фактичком питању у овом смислу, спор ће се упутити Сталном суду међународне правде, и од овога тражити саветодавно мишљење. — Претставник естонске владе прихватио је овакав текст резолуције али је нагласио да његова изјава са резолуцијом Савета сачињава један неразводни акт, који се не може сматрати као уговор о мањинама. Усва-

³⁰⁾ *Journal Officiel*, јуни 1922, р. 524; Kraus, *op. cit.*, р. 121; Mair, *op. cit.*, р. 53.

³¹⁾ Детаље о овоме излаже Mair, *op. cit.*, р. 53.

³²⁾ *Journal Officiel*, 1923, р. 932; Kraus, *op. cit.*, S. 174.

јајући резолуцију по предлогу свога известиоца и примајући на знање изјаву претставника Естоније, Савет је одлучио да се ово питање скине с дневног реда.³³⁾

5. Финска. — У Савету Друштва народа расправљано је и питање приступања Финске одредбама о заштити мањина. Поред одлуке Савета којом је 27 јуна 1921 године одобрио декларацију о заштити мањина на Аландским острвима, Савет је примио на знање и извештај финске владе о положају мањина у Финској. Како је Савет утврдио да фински устав гарантује мањинама сва права у смислу уговора о заштити мањина, финска влада није дала никакву декларацију у погледу заштите мањина.³⁴⁾

6. Кавкаске државе. — Кавкаске државе нису дале никакву декларацију о заштити мањина.

7. Правна природа ових декларација. — Из ових декларација види се да оне нису исте. Док декларације Албаније и Литве садрже материјално правне прецизне прописе, декларације Летоније и Естоније су дате само генералном изјавом. У стручној књижевности поставило се питање да ли постоји правна разлика између ове две врсте декларација. Очеvidно је да постоји разлика у форми. Неки писци наводе да постоји и разлика у садржини.³⁵⁾ Но ни једна ни друга разлика нису такве да би могле бити узрок битној правној разлици између две категорије декларација. По својој суштини и једне и друге декларације претстављају међународне обавезе држава које су их учиниле према Друштву народа а у погледу заштите мањина. Стога, и ако се по форми разликују, ове декларације морају се правно сматрати као једнаке.

Друго је питање о правном основу обавеза које протичу из тих декларација. Неки писци сматрају да су те декларације у ствари међународне конвенције закључене из-

³³⁾ *Journal Officiel*, 1923, р. 1311; Kraus, *op. cit.*, S. 158; Mair, *op. cit.*, р. 57.

³⁴⁾ *Journal Officiel* 1921, р. 1165. Ово наводе W. Schücking und H. Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, S. 189. — Mair, *op. cit.*, р. 51; Kraus, *op. cit.*, S. 116 примедба 1.

³⁵⁾ Говорећи о декларацијама Летоније и Естоније, *Sereni* каже: „Ако посматрамо садржину, видимо да има дубока разлика са другим декларацијама које имају исти циљ. Обавезе две државе нису конкретизоване и набројане у изричним нормама као у другим декларацијама. Ове две декларације претпостављају да је фактичко стање у земљи, садашњи положај мањина, сагласан са општим начелима из уговора о мањинама. Полазећи од те претпоставке, две државе сада примају међународну обавезу да неће својом властитом спонтаном вољом изменити ово фактичко стање у неповољном смислу за мањине. Једним већма техничким језиком могло би се рећи да су ове две државе најпре испуниле те активности и ако нису биле обавезне да то чине, па се сада међународно обавезују да то наставе.“ — *Sereni, Il diritto internazionale delle minoranze, Rivista di diritto internazionale*, 1929, р. 469.

међу Друштва народа и државе која је дала декларацију. Они наводе да постоји једна препорука Скупштине Друштва народа (резолуција — воен од 15 децембра 1920) и ту „препоручу“ прихвата једна држава. Према томе изјавом воља две странке закључује се споразум. „Међународно-правне декларације претстављају у ствари, пошто их прими Савет Друштва народа и уведе у записник, карактер уговора између државе која даје изјаву с једне стране, и Савета Друштва народа с друге стране.“³⁶⁾ По нашем мишљењу ово гледиште није тачно. Резолуција Скупштине Друштва народа којом се препоручује државама што ступају у Друштво народа да приме одредбе о заштити мањина није *пону*да, као што ни декларација такве државе није *прихва*тање *пону*де, да би из тога постао неки уговор. Пре свога пријема за члана Друштва народа ове државе нису закључиле ма какав уговор о заштити мањина. Њихова декларација је само једнострана изјава воље тих држава. До душе постоје извесни спољни утицаји на ту изјаву воље. Ти спољни утицаји политичке су природе а не правне. Главни циљ државе која даје декларацију о заштити мањина није та заштита већ пријем у чланство Друштва народа. Према томе главни правни акт је захтев за пријем у Друштво народа а декларација је један елеменат акцесорне природе. Пошто се декларација правно може схватити само као једнострана изјава воље једне државе, којом се ова обавезује да прими општа начела уговора о заштити мањина, ни одлука Савета којом прима такву декларацију, ни одлука Скупштине Друштва народа којом прима ту државу за члана Друштва народа, не могу изменити правну природу декларације. Ове одлуке дају декларацији јачу политичку важност, али правна природа декларације остаје иста: она је и даље израз једностране изјаве воље државе која ју је дала.

Ове декларације имају много сличности са уговорима о заштити мањина. Мотиви су им исти, као и објект: за-

³⁶⁾ A. Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, S. 51; Wintgens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, S. 202, по коме наводимо горњи цитат, сматра да се резерва Естоније приликом давања декларације, према којој се декларација не може сматрати као међународни уговор, односи само на садржину декларације, не и на њен правни карактер.

³⁷⁾ K. Junkerstorff, *op. cit.*, S. 17, изводи да су уговори о заштити мањина и декларације истог рода, пошто имају исте особине (објект и гаранције). Но он наводи две разлике између уговора и декларација. Најпре код декларација је, по њему, у исто време закључен уговор о заштити мањина и о гаранцијама те заштите од Друштва народа, док је код уговора о заштити мањина то учињено у размаку времена (види излагања на крају првог одељка ове главе о пријему обавезе гаранције од стране Друштва народа). Сем тога, у случају декларација гарант је идентичан са једном уговорном страном (Друштво народа), док то није у случају уговора о заштити мањина. Ова теорија Јункерсторфа излази из његовог схватања да постоје две различите врсте уговора: уговор закључен са силама, и уговор закључен са Друштом народа којим ово прима гаранцију првог уговора.

штита мањина. И уговорима и декларацијама проведена су иста начела у погледу заштите мањина. Најзад, и једни и други стављају заштиту мањина под гаранцију Друштва народа. Но из тога се још не може закључити да су уговори и декларације истог рода.³⁷⁾ Са правног гледишта између њих постоји разлика; њихова правна вредност није иста.³⁸⁾ Јер, државе које су закључиле уговор не могу га једнострано отказати, док оне државе које су декларацијом изјавиле да примају одредбе о заштити мањина могу иступањем из Друштва народа опозвати своје декларације, пошто су те декларације, као што смо горе изложили, акцесорне природе уз главни правни акт: пријем у чланство Друштва Народа.³⁹⁾

III ОСТАЛИ МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ О ЗАШТИТИ МАЊИНА.

Поред одредаба у уговорима о миру и нарочитим уговорима о заштити мањина постоји још извесан број међународних споразума и конвенција закључених у циљу заштите мањина. То су већином двострани споразуми са подробностима потребним за извршење одредаба о заштити мањина. Циљ је ових двостраних споразума да се општа начела о заштити мањина прилагоде потребама и специјалним околностима мањина у разним земљама, а каткада и да се установе прописи о узајамној заштити мањина. Ови споразуми нису подношени Савету Друштва народа на одобрење, али су саопштени Друштву народа и објављени у *Збирци уговора*, коју издаје Друштво народа. Но овим споразумима се не мењају одредбе уговора о заштити мањина.

1. Уговори Југославије са Италијом. — Члан 7 Рапалског уговора, закљученог 12 новембра 1920 године између Италије и Југославије, садржи специјалне одредбе у корист италијанских мањина у Југославији, поред општих одредаба које је наша држава примила уговором о заштити мањина. Овај члан гласи: „Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца изјављује да признаје у корист италијанских грађана у Далмацији следеће: (1) Концесије економске природе дате од владе и јавних установа оних држава, које је последила Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца, италијанским друштвима или грађанима и које ови уживају на основу концесија законито стечених до 12 новембра 1920 године, биће потпуно поштоване, а Влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца обавезује се да одржи све обавезе пређашњих влада. — (2) Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца слаже се у том да ће Италијани који су били до 3 новембра 1918 године припадници територије бивше аустро-угарске монархије, која је

³⁸⁾ Th. Niemeyer, *Zuständigkeit des Völkerbundes für die Minderheitenfrage*, Zeitschrift für Internationales Recht, 1929, Bd XL, S. 325.

³⁹⁾ У истом смислу *op. cit.*, p. 37.

по уговорима о миру са Аустријом и са Угарском и по овој уговору призната као саставни део Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, имати право опције за италијанско држављанство кроз годину дана од дана ступања на снагу овога уговора и ослобађа их обавезе да свој домицил преносе изван њене територије. Они ће сачувати право на слободну употребу свога језика и на слободно исповедање своје вере са свима повластицама које из тога права произилазе. — (3) Докторат и други универзитетски називи које су грађани Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца већ постигли на универзитетима и на другим заводима за више образовање у Италији, биће признати од владе Срба, Хрвата и Словенаца као пуноважни на њеној територији и даће им професионална права једнака онима која потичу од доктората и назива стечених на универзитетима или на другим заводима за више образовање у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. — Питање о важењу виших наука које држављани италијански буду свршили у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, као и држављани Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца у Италији, биће предмет накнадних преговора.⁴⁰⁾

После Рапалског уговора, Југославија је 23 октобра 1923 године потписала у Риму Конвенцију за опште споразуме (Convention pour les accords généraux), чија XV глава садржи допунске одредбе у погледу правила о поступку, о управи и о настави. У овој глави се налази само један члан — 55 — који гласи: „Да би се допуниле одредбе које садржава Конвенција донета у Сен-Жермену 10 септембра 1919 године односно алогоног становништва, и одобрена од стране Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца декларацијом од 5 децембра 1919 године, уговорено је да ће се речене одредбе примењивати и на италијанске држављане, који су такви постали Рапалским уговором од 12 новембра 1920 године, у колико се тиче употребе италијанског језика и слободне вршења црквених обреда и њихове вероисповести на томе језику, као што се тиче и права за отварање, управљање и контролисање школа и осталих васпитних завода, добротворних и верских установа, или оних социјалних помоћи, или таквих које носе обележје интелектуалне културе, у обиму допуштеном горе поменутиим Сен-Жерменским и Рапалским уговором. — Похађање школа и приватних за-

⁴⁰⁾ Службене новине од 26 јуна 1921 године, бр. 141а. Видети и Службене новине за 1922 бр. 224—XXX. — Питањима мањина између Италије и Југославије испуно се бази Pierre Jaquin, *La Question des Minorités entre l'Italie et la Yougoslavie*, Paris 1929. О уговорним обавезама између Италије и Југославије на стр. 43—60 и 177—216 исте књиге. — Најзад, о правном положају наших мањина у Италији видети и чланак Dr. Stanko Lapažne, *Pravna podloga za zaštitu naših manjina u Italiji*, *Naša Doba* 1930 str. 59. О самом стању југословенских мањина у Италији Мањински Институт у Љубљани објавио је недавно податке у књизи *L'Italie et la Minorité Yougoslave*, Institut des Minorités, Ljubljana 1931.

вода, који се горе помињу има исту вредност као и похађање школа исте категорије у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. — Сведочанства издата од стране школа и приватних завода имају исто дејство, које је признато сведочанствима одговарајућих државних школа. — У горе поменутиим приватним школама настава српско-хрватског језика биће обавезна. — У овим приватним школама предаваће учитељи и катихете које буду изабрали италијански држављани и који буду примљени од стране надлежних власти Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. — Италијанска народност неће моћи бити разлог за непримање учитеља, наставника и катихета у горе поменуте школе и заводе.⁴¹⁾

У допуни Конвенције за опште споразуме, истога дана је једним протоколом утврђено да је постигнут споразум да одредбе ове конвенције „не могу бити ни у ком случају тумачене тако да из њих произлази по италијанске држављане неповољније стање ствари од онога које проистиче из уговора Сен-Жерменског и из Рапалског уговора.“ Сем тога, својим писмом од истог дана, 23 октобра 1922 године, упућеним италијанском министру иностраних послова, југословенски посланик у Риму дао је у име своје владе тумачење члана 55 главе XV Конвенције. По томе тумачењу: „а) управа и контрола приватних школа о којима је реч, биће вршена у границама утврђеним општим законима у важности у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. — б) разуме се, да народност италијанска о којој се говори у члану 55, последња алинеја, подразумева такође држављане италијанске тј. да наставници, учитељи и катихете приватних школа могу бити такође држављани италијански. Ови наставници, учитељи и катихете моћи ће бити оспособљени за наставу у Италији. У школама и заводима о којима је реч биће допуштени текстови за наставу који су у употреби у државним школама италијанским.“ Пријем овог писма потврдио је италијански министар иностраних послова истога дана.⁴²⁾ — Најзад, једним писмом од 23 октобра 1922 године, наш посланик у Риму тражио је „обавештења о законодавству које је у важности у Краљевини Италији у погледу наставе у школама и другим приватним заводима основаним од стране држављана страних земаља, или у којима врше наставу учитељи народности неиталијанске, као и што се тиче питања употребе наставних књига,“ а италијански министар иностра-

⁴¹⁾ Службене новине, од 26 фебруара 1923 године, бр. 44 — Па. стр. 36.

⁴²⁾ Службене новине, од 26 фебруара 1923 године, бр. 44 — Па. стр. 39—42. Писмо нашег посланика у погледу наставе о приватним школама пошље и V. Givolitch, *Les minorités nationales en Yougoslavie*, *Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International*, Première année 1931, p. 117, али под датумом 23 октобра 1923 године, што је очевидно штампарска грешка.

них послова уз одговор од истог дана, доставио је извод италијанског законодавства о настави.⁴³⁾

У Споразуму о Ријечи од 27 јануара 1924 године, чланом 9 прописано је да ће југословенске мањине на Ријечи уживати исти режим, који уживају италијанске мањине у Далмацији на основу постојећих уговора.⁴⁴⁾ У прилогу овог Споразума објављена су четири писма италијанског министра иностраних послова југословенском министру иностраних послова, од 27 јануара 1924 године која садрже нека објашњења у погледу наших мањина у Италији. Првим писмом протумачено је да се „у вези члана 9 Споразума о Ријечи, који је потписан 27 јануара, сматра, да ће на основу тога члана припадници Ријеке, југословенске народности, који постану поданици југословенски или италијански, бити под истим режимом под којим су и италијански у Далмацији.“ Предвиђено је, сем тога, да се ради примене члана 9 наименује једна комисија, која ће морати свршити своје радове у року од 6 месеци од дана ступања на снагу Споразума о Ријечи. — Другим писмом италијанска влада „признаје завод „Светог Јеронима“ као стран завод у корист католика Југословена поданика Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, који ту имају права на основу посланице »Slavorum Gentium«. Од прихода овог завода даваће се годишње извесна сума за стипендије словенског свештенства из дијоцеза које су према уговорима о миру припале Италији (Трст, Пореч и Задар). Број стипендија и њихов износ одређиваће Света Столица. Цркви „Светог Јеронима“ признаје се карактер на-

⁴³⁾ Службене новине, од 26 фебруара 1923 године, Бр. 44 — Па стр. 42. Извод италијанског закона о настави гласи: „1) Никаква одредба закона не спречава страним држављанима да предају у приватним основним школама Краљевине и од њих се само захтева, ради тога, уверење о способности и уверење о добром владању. — 2) Што се тиче приватних средњих школа натурализација италијанска је само тражена од онога који је на челу једног таквог завода, а не и за обичне наставнике, пошто треба тумачити члан 246. Н. И. Закона у смислу да су способности које се захтевају за наставника у приватним школама само оне, које доказују његову способност за наставу. — 3) Захтевање способности италијанске натурализације такође је тачно прописано (члан 255 закона) за давање дозволе предавања у државним средњим школама; Министар просвете, може међутим, да ослободи натурализације странца који тражи да буде пуштен на конкурс за речене средње школе или њима равне, кад он поднесе сведоштво из које се види његова намера да има свој домицил у Краљевини. Ови декрети не региструју се код Главне Контроле. — 4) На послетку треба приметити да школе, било основне било средње, установљене у Краљевини од грађана страних за ученике стране, уживају нарочите привилегије. — Речене школе су биле практички изједначене са школама домаћим (члан 251 закона Касати), и, због овог, оне су ослобођене сваке превентивне контроле од стране школске власти, што се тиче било услова за оспособљење, било италијанске натурализације директора и наставника, било наставних текстова који се могу слободно бирати међу текстовима, који су у употреби у школама оне земље чији су поданици наставници и ђаци“.

⁴⁴⁾ Службене новине, од 20 марта 1924, Бр. 65. Закон о овом споразуму је од 5 марта 1924 године.

ционалне југословенске цркве и ужива исти правни положај као и све друге стране националне цркве у Риму. „Словенско свештенство које припада горе означеним трима италијанским дијоцезама, моћи ће по одобрењу Ректора, а саобразно прописима црквених правилника, служити у цркви „Светог Јеронима“ онако исто као и свештенство југословенско, које је примљено у завод.“⁴⁵⁾ Трећим писмом италијанска влада се обавезала да реши питање замене круна словеначких задруга у Јулијској Венецији; а четвртим писмом изјавила је да ће „конвенцијом регулисати статут православних српских општина у Италији, сходно њиховој духовној аутономији и аутономији њихових добара“.⁴⁶⁾

Нептунским споразумом од 20 јула 1925 године детаљно су уређена питања примене члана 9 Споразума о Ријечи у погледу положаја југословенских држављана на Ријечи и италијанских држављана у Далмацији. Споразум о примени члана 9 Римског споразума односи се на наше држављане на Ријечи. Они у ствари нису мањине већ странци, али њима се, изузетно, признају извесна права, која други странци немају. Они могу да се служе српско-хрватским језиком, било лично, било као адвокати, и да се обраћају усмено и писмено италијанским судовима и државним политичко-административним и финансијским властима. Као адвокати не могу се служити српско-хрватским језиком „у случају, ако би се радило о одбрани пред судом каквог држављанина Краљевине Италије, који је италијанске народности“. Они могу „да отварају приватне школе, да њима управљају и воде над њима надзор, као и друге заводе за васпитање, добротворне и верске установе, или установе социјалне помоћи, или културно интелектуалног карактера с правом да се у њима слободно служе својим језиком.“ Ове школе могу похађати само лица која бораве на Ријечи и у њима је обавезно учење италијанског језика. Уз низ осталих одредаба о правима југословенских држављана на Ријечи, члан 6 овог споразума доноси следећу одредбу: „Што се тиче режима који се има усвојити за италијанске држављане српско-хрватско-словеначке народности, који бораве на Ријечи, а који су стекли италијанско држављанство на основу завичајности у тој вароши, одлучено је: а) неће се чинити никаква ограничења против слободне употребе њиховог језика било у приватним било у трговачким односима, било по предметима штампе или публикација ма какве природе, било на јавним састанцима; б) уопште, они ће уживати сва права,

⁴⁵⁾ Д-р Јаков Ђука, Завод Св. Јеронима у Риму, Нови Живот, 1923, књига XIV, стр. 225 и 263; Д-р Јосип Смодлака, Југословенски народни завод и црква Светог Јеронима Словенског у Риму, Српски Књижевни Гласник, 1924, књ. XII, стр. 359; Д-р Љуба Перковић, Завод Светог Јеронима у Риму, Алманах Јадранске страже, 1926 стр. 484.

⁴⁶⁾ Службене новине, од 20 марта 1924 године, Бр. 65.

која уживају италијанске мањине у Далмацији.⁴⁷⁾ Сем тога, истога дана закључен је и један *Споразум о адвокатима*, који прописује, на основу узајамности, права адвоката југословенских држављана на Риједи а италијанских држављана у Далмацији.

У *Протоколу о потпису Споразума о примени члана 9 Римског Споразума*, од 20 јула 1925 године, учињене су ове изјаве, које имају сачињавати саставни део самог Споразума: „1) Да би се избегло свако нетачно тумачење Споразума о примени члана 9 Римског споразума од 27 јануара 1924 године, утврђено је да овај Споразум не повређује ни уколико права и привилегије, дате Рапалским уговором и Општим споразумима, потписаним у Риму 23 октобра 1922 године, који остају потврђени у толико, у колико нису регулисани наредним чланом. — 2) Будући да је обим употребе српско-хрватског језика пред властима на Риједи утврђен на основу права даних у Далмацији италијанским држављанима о којима је реч у члану 49 Конвенције за Опште споразуме, потписане у Риму 23 октобра 1922 године, утврђено је да се поменути италијанским држављанима у Далмацији признају ова права: — Они ће имати права да се служе италијанским језиком било лично, било као адвокати, да се обраћају, усмено или писмено, судовима и државним политичко-административним и финансијским властима, изузимајући царинске власти, које имају своје седиште у Далмацији. Ипак, адвокати неће моћи да се служе италијанским језиком у случају, кад се тиче одбране пред судом једног држављанина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца народности српско-хрватске. Јавни нотари, прописно квалификовани за састављање аката на италијанском језику, биће овлашћени да састављају, на захтев речених лица, нотарска акта на овом језику. — Превод ових и других аката, састављених на италијанском језику приложених актима упућеним наведеним властима, неће бити потребан ни у случају када буду приложена молбама и тражењима за препис или упис у земљишне књиге, или друге јавне књиге и регистре.“⁴⁸⁾

Најзад, у Нептуну су, 20 јула 1925 године, потписана и два споразума о српско-православним црквеним општинама на Риједи, у Задру и Пероју и у Трсту. Овим споразумима гарантује се „потпуна духовна аутономија органима источно-православне цркве на Риједи у Задру и Пероју, као и српско-православној црквеној општини у Трсту. Српско-православне цркве и поменуте парохије потпадаће у духовном, црквеном и хијерархиском погледу под Епископат у Задру, а преко њега, под врховну српско-православну црквену власт. Свештенике у прве три црквене општине, као и задар-

⁴⁷⁾ *Службене новине*, од 14 новембра 1928 године, Бр. 266.

⁴⁸⁾ *Службене новине*, од 14 новембра 1928, Бр. 266.

ског епископа, именоване врховне српско-православне црквене власти, а егзекватуру ће им бесплатно издати италијанска влада. Овим општинама се признаје карактер правних лица и пуна аутономија у организацији, администрацији и извршењу имовинских права сваке врсте према италијанском законодавству. У погледу стицања имовине ове општине потпадају под законе као и друга правна лица која имају своје седиште у иностранству. Контролу и надзор над њима врше италијанске власти. Италијанске власти одобравају и статуте ових црквених општина. Српско-православној црквеној општини у Трсту „као и њеним установама које сада постоје“, признаје се карактер народних југословенских верских установа. „Према томе, права и контрола које је на основу статута и постојећих закона до сада вршила влада Краљевине Италије, пренети су овим споразумом на владу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, без уштрба по права, која проистичу из суверенитета Краљевине Италије на територији где је седиште поменуте општине.“ Православној црквеној општини у Трсту загарантована је потпуна аутономија у управљању својим добрима. У погледу увећања своје имовине ова општина потпада под постојеће италијанске законске прописе, као и сва друга страна правна лица. Међутим, њој се признаје право стицања имовине слободно, путем наследства. Статут ове општине „има бити поднет на одобрење Влади Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а потом саопштен Влади Краљевине Италије.“⁴⁹⁾

*

Према наведеним међународним уговорима између Југославије и Италије створена је у погледу мањина ова правна ситуација. Италијанске мањине у Југославији користе се општим одредбама Сен-Жерменског уговора о заштити мањина. Но, на основу Рапалског уговора и Конвенције за опште споразуме, овим одредбама, поред италијанске мањине, тј. југословенских држављана италијанске народности, користе се и италијански држављани у Далмацији, дакле лица која су код нас *странци*. Слична су права призната и југословенским држављанима на Риједи. Ова правна ситуација странаца, који се уподобљавају мањинама, заиста је једна ситуација *suū generis*.⁵⁰⁾ Стога многи писци, који су проучавали питање заштите мањина као међународно-правно питање уопште изостављају односе између Југославије и Италије.⁵¹⁾ Међутим ваља имати на уму да *странци* итали-

⁴⁹⁾ *Службене новине*, од 14 новембра 1928, Бр. 266.

⁵⁰⁾ V. Givotitch, *op. cit.*, p. 128 запажа овај положај италијанске мањине у Југославији и пружа обилне податке о бројном стању италијанске мањине у Југославији и њеном животу.

⁵¹⁾ Karl Friedrichs, *Italien und Italiener in Dalmatien*, Nation und Staat, Jg. 2, S. 611; G. H. J. Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, 1930, S. 216 у примедби 81.

јански држављани код нас уживају иста права као и италијанска мањина. Без обзира што су мањинска права, међународним споразумима између Југославије и Италије, проширена и на једну категорију странаца, њихова је битна карактеристика да су то одредбе о заштити мањина. Што су те одредбе проширене и на неке странце то је само једна оригиналност, један правни случај *sui generis*.

Сем обавеза из међународних уговора са Југославијом, Италија није примила друге међународне обавезе о заштити мањина. Услед тога правни положај југословенске мањине као и немачке мањине у Италији, није уређен. Неки писци покушавају да према италијанском праву утврде правни положај мањина и нађу одредбе о заштити мањина у Италији.⁵²⁾ Но ови покушаји остају изван међународног права.

2. Југословенско-Румунски споразум. — Приликом закључења конвенције о дефанзивном савезу између Југославије и Румуније, од 7 јуна 1921 године (у Београду), покренуто је и питање положаја румунских мањина у Југославији, и југословенских мањина у Румунији. Већ смо изложили какве је обавезе преузела српска влада према писму председника владе Ник. Пашића од 25 јула 1913 године, у погледу права Куцо-влаха.⁵³⁾ Међутим, југословенска влада после рата стала је на гледиште да је ова обавеза престала, услед отказивања Букурешког уговора од стране Румуније, у току догађаја из 1914—1918 године. Стога, закључујући конвенцију о савезу од 7 јуна 1921 године, допунским протоколом бр 3. (*Procès-verbal* № 3), југословенска и румунска влада споразумеле су се: (1) да у најкраћем року наименују делегате за проучавање и закључење споразума о питању румунских цркава и школа у српском Банату и српских цркава, школа и манастира у румунском Банату, на бази узајамности; (2) по питању румунских цркава и школа у српској Македонији, обе делегације остале су при својим дотадањим гледиштима: Румуни и даље сматрају да српска обавеза из Букурешког уговора од 1913 године траје још увек; Југословени сматрају да је та обавеза престала отказом Букурешког уговора услед догађаја из 1914—1918 године. Услед тога је одлучено да се ово питање одложи док се не постигне споразум о режиму српских и румунских школа и цркава према (1) одељку овог допунског протокола. На крају овог допунског протокола, румунски делегат изјављује задовољство у погледу југословенских прописа о поступању са Ру-

⁵²⁾ Stanko Lapajne, *Rechtliche Grundlage für den Schutz slowenischer Minderheiten in Italien, Nation und Staat*, Jg. 3, S. 576. Видети о Словенцима у Италији и Д-р Богумил Вошњак, *Словенци у Горичкој и Трсту*, Братство Светог Сава 1921, књ. XVI, стр. 211.

⁵³⁾ Видети на крају првог одељка друге главе и примедбу 119.

мунима у Јужној Србији.⁵⁴⁾ В. Животић наводи да су, на основу допунског протокола уз конвенцију о савезу од 7 јуна 1921 године, имала да се реше на пријатељски начин три питања између Југославије и Румуније: (1) уређење респективних православних цркава у Банату; (2) накнаде поводом аграрне реформе црквених добара и задужбина; (3) уређење школа респективних мањина у Банату са свима могућностима за слободно културно развијање.⁵⁵⁾

Преговори између Југославије и Румуније поводом ових питања вођени су у неколико махова (октобра 1922 године у Београду, новембра 1923 године у Темишвару, јуна 1927 године и маја 1929 године у Београду), али нису дали знатније резултате. Ипак, у циљу извршења протокола од 7 јуна 1921 године између Југославије и Румуније закључен је један споразум од 17 августа 1927 године, познат под именом „Бледског споразума“, који садржи одредбе о уређењу школа румунске мањине у југословенском Банату и југословенске мањине у румунском Банату.⁵⁶⁾ По „Бледском споразуму“ румунске основне школе у југословенском Банату односно југословенске у румунском Банату, су државне школе, према школским законима и уредбама у дотичној држави. Баке испитују њихови учитељи, и сведочанства која ови дају имају исту важност као и сва сведочанства државних школа, (члан 1). У румунским мањинским основним школама у југословенском Банату наставни језик је румунски. У првој и другој години румунских мањинских основних школа у југословенском Банату настава ће бити на румунском језику.

⁵⁴⁾ Како је текст овог протокола занимљив, а мало познат, (објављен је само у часопису *Kulturwehr* за 1927 г.), то га овде наводимо у целини: «*Procès-verbal* № 3. — Au moment de signer la Convention d'alliance définitive entre le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et le Royaume de Roumanie, les Plénipotentiaires des deux pays se sont mis d'accord sur les points suivants: (1) Les deux Gouvernements nommeront dans le délai le plus bref des délégués pour étudier et négocier le règlement de la question des églises et écoles roumaines dans le Banat serbe et dans les églises, les écoles et les couvents serbes dans le Banat roumain, sur la base de la réciprocité de traitement; (2) Au sujet de la question des églises et des écoles roumaines de Macédoine serbe, les Plénipotentiaires des deux pays ayant maintenu leurs opinions respectives à savoir: Le Plénipotentiaire roumain que l'engagement de la Serbie découlant du traité de Bucarest de 1913 continue à exister et le Plénipotentiaire des Serbes, Croates et Slovènes que cet engagement avait cessé par la dénonciation du traité de Bucarest à la suite des événements de 1914—1918; — ont décidé d'ajourner cette question jusqu'au règlement du régime des écoles et églises serbes et roumaines visés dans le paragraphe I du procès-verbal. — A cette occasion le Plénipotentiaire roumain prend acte avec satisfaction des bonnes dispositions du Gouvernement des Serbes, Croates et Slovènes pour le traitement des Roumains de la Macédoine».

⁵⁵⁾ V. Givotitch, *op. cit.*, p. 116.

⁵⁶⁾ *Kulturwehr* 1927, Heft 11, S. 521, објављује потпуни текст овог споразума. Видети и Wintgens, *op. cit.*, S. 168, 207, V. Givotitch, *op. cit.*, p. 117; A. de Balogh, *La protection internationale des minorités*, p. 59, примедба 1

Почев од треће године предаваће се српски језик са шест часова недељно, а сем тога предаваће се три часа недељно на српском језику југословенска историја и земљопис Југославије (члан 2). Веронауку, према програму, предаваће учитељ на матерњем језику ученика. Ако нема таквог учитеља предаваће је месни свештеник исте вере, који зна румунски (члан 3). Учитељи румунских основних мањинских школа у југословенском Банату, морају бити румунског матерњег језика и исте вере које и већина ученика, али југословенски држављани (члан 4). У местима у којима има 20 деце у добу за основну школу, основаће се основна школа са једним учитељем. Молбу за то поднеће дечији родитељи и народност деце утврдиће се према протоколима рођених (члан 5). Југословенска влада припремиће довољан број лица румунског матерњег језика за стручне учитеље на румунском језику у румунским основним школама у југословенском Банату (члан 6). Плату учитељима румунских мањинских основних школа у југословенском Банату и професорима учитељске школе, према члану 8 овог споразума, плаћаће Југославија; зграде за основне школе даће се и издржаваће се према законским одредбама у Југославији. У општинама са мешовитим становништвом, општина је обавезна да да зграду и намештај и издржава школу. Трошкови ће се распоредити на становнике сразмерно броју и порезу заинтересованих становника. У општинама где, и ако има довољан број деце за отварање школе, мањина нема школе, пошто привремено нема зграде или учитеља, деца могу да иду у државну школу. Али ако је број деце у добу за основну школу мањи од потребног броја за отварање румунске мањинске основне школе, деца су обавезна да посећују југословенску државну школу (члан 7). За спремање будућих учитеља румунских основних школа у југословенском Банату, основаће се учитељска школа у Вршцу. У овој школи потребан број професора предаваће на румунском језику књижевност, веронауку, методикку, црквено певање и практична вежбања. Ови професори бирају се у првом реду из југословенских држављана румунске народности. Ако нема таквих професора, југословенска влада постављаће контрактуралне стручне професоре румунске држављане. Ђаци Вршачке учитељске школе треба да су југословенски држављани румунског матерњег језика и исте вере као већина румунског становништва. За припремање ученика Вршачке учитељске школе установиће се факултативно предавање румунског језика у четири прва разреда неке југословенске гимназије (члан 8). Док се не попуни потребан број учитеља са уредним квалификацијама за румунске мањинске основне школе у југословенском Банату, Министар просвете предузеће потребне мере да се празна места попуне учитељима који имају потребно знање (члан 9). У случају потребе југословен-

ска влада бираће и даваће стипендију ученицима Вршачке учитељске школе румунске народности а југословенским држављанима, да би се попунио потребан број стручних учитеља румунских мањинских основних школа у југословенском Банату (члан 10). Југословенска влада има право да спреми учбенике за румунске мањинске основне школе у југословенском Банату. При изради тих учбеника, она се може обратити на румунске стручњаке. Но могу се употребити и учбеници издати у Румунији, ако их одобри југословенско Министарство Просвете (члан 11). У општинама у којима има две врсте школа, српске и румунске, буџети као и управа школама биће одвојене и свака ће имати засебан месни школски одбор, који ће утврђивати и извршивати буџете (члан 12). Контролу и надзор над радом и администрацијом румунских мањинских основних школа у југословенском Банату, вршиће школски одбор од пет чланова, изабраних од југословенских држављана румунске народности. Тај одбор је правна личност. Школски одбор има право да предложи Министру просвете једног надзорника за педагошки надзор румунских мањинских основних школа у југословенском Банату. Овај надзорник, кога поставља Министар Просвете, је под контролом школског одбора, који може у случају потребе да тражи смену надзорника. Школски одбор има право да одреди два своја члана у обласни југословенски школски одбор за оверавање и потврду буџета румунских мањинских основних школа у југословенском Банату. Школски одбор има право да одреди једног свог члана у дисциплинско учитељско веће првог степена, за случај изрицања казна над учитељима румунских мањинских основних школа. — Румунски надзорник може да предложи југословенском Министарству просвете кандидате за постављења, која се врше на основу прописа југословенских закона и уредаба. Школски одбор општи непосредно са начелником основне наставе, и на одлуке овога може да се жали Министру просвете. Чланове школског одбора бира на пет година скупштина коју сачињавају сви учитељи и свештеници румунске мањине у југословенском Банату, а сазива најстарији свештеник по чину (члан 13). Исте обавезе примају и Румуни у погледу српских мањина у румунском Банату. Члан 14 Бледског споразума говори о ступању на снагу тога споразума, о сазиву прве скупштине која има да изабере школски одбор. Додато је још да овај споразум ничим не умањује права која су по дотадањем законодавству имали Срби у Румунији и Румуни у југословенском Банату. Најзад, наглашено је да се споразум обе владе по црквеним питањима оставља за касније расправљање.

Бледски споразум између Југославије и Румуније, од 17 августа 1927 године, није уведен у живот. Док је у Југославији примењено дванаест одредаба овог споразума (све-

његове одредбе сем прописа о оснивању школског одбора), Румунија није увела у живот ниједну одредбу овог споразума. „Због тога је школско питање у Банату, каже Живоћић, остало на истој тачци на којој је било и пре Бледског споразума“.⁵⁷⁾

3. Конвенције Италије са Грчком. — На основу члана 5 конвенције од 10 августа 1920 године, закључене између Грчке и Италије, грчка влада се обавезује да „свима становницима острва која јој је Италија уступила, да права предвиђена уговором о заштити мањина који је потписала Грчка“. На тај начин одредбе уговора о заштити мањина проширене су и на становништво острва које је Грчка добила од Италије.⁵⁸⁾

4. Уговор Чехословачке са Аустријом. — 7 јуна 1920 године закључен је у Брну уговор између Аустрије и Чехословачке о уређењу питања држављанства и заштите мањина.⁵⁹⁾ Други део овог уговора, који се односи на заштиту мањина говори најпре о оснивању и издржавању приватних мањинских школа (члан 17 и 18), на основу члана 67 уговора о миру са Аустријом, односно члана 8 уговора о заштити мањина са Чехословачком. Члан 19 прописује кад приватне основне школе добијају право јавности и у којим случајевима губе то право. Чланом 20 Аустрија је примила обавезу да оснује у Бечу чехословачке мањинске школе и да те школе попуни стручним наставницима за наставу на чешком језику (*»sprachlich und auch sonst vollkommen qualifizierter Lehrkräfte«*) прописано је да је потребан број од 42 ученика за оснивање чехословачког одељења (став 3 члана 20). У ставу 4 члана 20 прописано је да деца чехословачких држављана у Аустрији и аустријских држављана у Чехословачкој могу да посећују мањинске школе. Чланови 21—30 садрже одредбе о поступку у спорним случајевима. Предвиђена су два органа за расправљање спорних случајева око примене овог уговора. Први је орган *мешовита комисија*, коју чине једна аустријска и једна чехословачка делегација, састављена свака од председника и по два члана. Седиште чехословачке делегације је у Прагу а аустријске у Бечу. Комисија расправља само случајеве које јој достави влада преко једне делегације. Делегације опште писменим путем. Ако се писменим поступком не може да расправи спор, деле-

⁵⁷⁾ V. Givotitch, *op. cit.*, p. 117.

⁵⁸⁾ Strupp, *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens*, tome V, p. 184; Wintgens, *op. cit.*, S. 206.

⁵⁹⁾ Уговор објављен у *Recueil des Traités de la Société des Nations*, III, p. 190; Kraus, *op. cit.*, S. 73 напомена 2; Alois Hain, *Problém ochrany menšin*, Praha 1923, str. 245. Карлсбадски споразум од 23 августа 1920 године објављен је у *Recueil des Traités*, III, p. 227.

гације се састају у заједничку седницу. Седнице се држе у месту где се делегације споразумеле, а ако таквог споразума нема онда наизменично у Бечу и Прагу, а председавају наизменично председници делегација. Ако комисија не успе да расправи спор, овај се упућује *сталном мешовитом избраном суду*. У овај суд улазе по два претставника сваке државе, а они бирају председника. Ако се не постигне споразум за избор председника, председава холандски посланик из места где суд заседава (из Беча односно Прага). Мешовити избрани суд је сталан и заседава наизменично у Бечу и Прагу. Обе државе се обавезују да достављају суду све потребне податке, и да му сви државни судови и власти укажују правну помоћ у свима потребним случајевима. Мешовити избрани суд доноси сам свој поступак. Суд одлучује већином гласова. У случају једнаке поделе гласова, одлучује глас председавајућег. Свака држава плаћа своје судије и сноси половину осталих трошкова.

Уговор закључен у Брну између Аустрије и Чехословачке, допуњен је протоколом потписаним 23 августа 1920 године у Карловим Варима (Карлсбаду), којим су расправљена детаљно питања о правном положају наставничког особља, с обзиром на Брнски уговор.

5. Уговор Чехословачке са Пољском. — Одлуком амбасадорске конференције од 28 јула 1920 године извршено је разграничење између Пољске и Чехословачке у Шлезији, Тешену, Орави и Спичу. 23 априла 1925 године у Варшави је закључен уговор између Пољске и Чехословачке о правним и финансијским питањима, насталим услед тога разграничења. Глава III овог уговора (члан 11—22) садржи одредбе о заштити мањина, а глава IX (члан 73—81) одредбе о поступку у случају спорова.⁶⁰⁾ Овим уговором се, на основу узајамности, признају чехословачки држављани у Пољској и пољски у Чехословачкој, као мањине, и дају им се сва права која уживају мањине („сва права која им могу припадати услед њиховог броја и на основу устава, закона и указа“). Ова права признају се не само у области Шлезије, Тешена, Ораве и Спича, већ у целој Чехословачкој односно Пољској држави (члан 11 став 2). У трећем ставу члана 11 Варшавског уговора дата је дефиниција појма „квалификованих“ мањина, под којим се изразом подразумевају мањине којима позитивни чехословачки или пољски закони дају мањинска права, тј. такве мањине које су признате од државе. У члану 12 наглашено је да су мањине дужне на лојално држање према држави на чијој су територији настајене. Но одбрана права мањина не сматра се као нелојалан акт према

⁶⁰⁾ Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, S. 200; Erlar, *op. cit.*, S. 167; Wintgens, *op. cit.*, S. 206.

држави. Народност и матерњи језик заинтересованих лица утврђује се њиховом изјавом. Таква изјава довољна је да се једно лице сматра као припадник мањине. Забрањена је насилна денационализација. Обе уговорне странке нарочито наглашавају да ће се сматрати неlegalним какав био притисак на родитеље, који би имао за сврху да их убеди да шаљу своју децу у неку другу школу а не у школу њиховог матерњег језика (члан 13). У срезовима где живи квалификована народносна мањина, ова може да општи са судовима и управним властима на своје матерњем језику. У тим срезовима језик мањина употребљаваће се и у жалбама, пресудама, судским позивима, приликом уписивања у баштинске књиге, и у натписима на јавним грађевинама. Пољска влада се обавезала да дозволи употребу чехословачког језика пред општинским властима, и у крајевима где чехословачка мањина, услед свога броја, не ужива заштиту мањина, као на пр. у Волинији (чл. 14). Обе владе се обавезале да у срезовима где живи квалификована мањина поставе судско особље и остале органе, из реда лица која знају језик мањине (чл. 15). Припадници чехословачке, односно пољске мањине, имају иста права као и припадници већине у погледу концесија, званичних дозвола и т. сл. (чл. 16). Обе државе обавезују се да оснују мањинске школе (основне и продужне), а где нема довољан број деце за оснивање нарочитих школа са мањинским језиком, да дозволе оснивање приватних школа. „Ове ће школе добијати субвенције у границама могућности“ (члан 17). Наставно особље по тим школама постављаће се из редова држављана земље у којој се школа налази, али на првом месту из редова припадника мањине. Ово особље мора да има стручне квалификације и да влада језиком мањине (члан 18). Квалификације овог особља, стечене у другој уговорној држави, сматрају се једнаким са квалификацијама стеченим у држави где ће вршити наставу. Само такво особље дужно је да положи државни стручни испит у земљи где ће вршити наставу (чл. 19). Створиће се нарочити органи за управу мањинским школама (члан 20). Обе се државе обавезују да воде надзор над ученицима и потребним училима у мањинским школама и да снабду државне мањинске школе са свима потребама, на коректном књижевном језику мањине (члан 21). Варшавски уговор закључен је без рока, а не може се отказати пре истека дванаест година (члан 22).

Одредбе о поступку за случај спорова сличне су одредбама уговора закљученог у Брну између Аустрије и Чехословачке. И Варшавским уговором предвиђена је једна мешовита комисија, која се састоји из две делегације, пољске и чехословачке, од по три члана. Делегације опште писмено и само у случају неслагања састају се у заједничку седницу, наизменично у Варшави и Прагу. Ако комисија не

успе да расправи спор, упућује га изабраном суду, који поред председника има по два Пољака и Чехословака. Ако ова четворица не постигну споразум за избор председника, одредиће га председник Института за међународно право из Брисла. Избрани суд заседа наизменично у Прагу и Варшави по шест месеца. Свака држава плаћа своје чланове мешовите комисије и своје судије у изабраном суду, и спноси половину осталих трошкова.

6. Конвенција Пољске са Немачком (о Горњој Шлезији). — Најобимнији и најважнији уговор закључен између две државе о заштити мањина, несумњиво је конвенција о Горњој Шлезији закључена 15 маја 1922 године између Немачке и Пољске.⁶¹⁾ И по своје садржају, и по својим политичким и правним последицама, ова конвенција заузима нарочито место у низу уговора о мањинама. Конвенција о Горњој Шлезији садржи 606 чланова и подељена је на шест делова: I. Опште одредбе (чланови 1—24); II. Држављанство и место становања (Wohnrecht) (чланови 25—63); III. Заштита мањина (чл. 64—158); IV. Социјалне одредбе (чл. 159—215); V. Економске одредбе (чл. 216—561); VI. Мешовита комисија и изабрани суд за Горњу Шлезију (чл. 562—605). Савет Друштва народа одлуком од 20 јула 1922 године примио је гаранатију одредаба ове конвенције.

У уводу конвенције о Горњој Шлезији, помиње се да се она закључује као последица одлуке амбасадорске конференције од 20 октобра 1920 године, којом је одлучено да се уговор о заштити мањина са Пољском примењује и у делу Горње Шлезије, који је припао Пољској и изјављена жеља да и немачка влада уведе одредбе о заштити мањина у делу Горње Шлезији који је припао Немачкој. Чланом 64 конвенције немачка влада прима за 15 година одредбе о заштити мањина, према овој конвенцији, с тим да се примењују у немачком делу територије у којој је вршен плебисцит. Пољска влада се обавезује да у своје делу ове територије примењује одредбе уговора о заштити мањина. У члану 65—72

⁶¹⁾ Литература о правима мањина у Горњој Шлезији огромна је. Као најпотпуније дело можемо навести J. P. Wandholt, *Das Minderheitenrecht in Oberschlesien*, 1930, где је исцрпан сав материјал о питањима Горње Шлезије до јуна 1929 године. — Познато и већ помињано дело H. Wintgens-a, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, носи поднаслов *Unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheiten in Polen*, Мањинама у Горњој Шлезији посвећен је део петог део ове књиге (стр. 355—444). — Видети и Klaus, *op. cit.*, S. 126; Erlar, *op. cit.*, S. 144 и литературу наведену у поменутих делима. — Француски текст конвенције о Горњој Шлезији лије објављен у збирци *Recueil des Traités* Друштва народа, али је трећи део конвенције, о заштити мањина, објављен у издању Друштва народа, у збирци докумената под насловом *Protection des minorités de langue, de race et de religion par la Société des Nations*, Genève, août 1927, Annexe uz. documentar C. L. 110. 1927. I.

конвенције немачка и пољска влада примају обавезе из чл. 1, 2, 7, 8, 9 (први и други став) 10, 11 и 12 уговора о заштити мањина са Пољском. Сем тога, и не криећи поменуте одредбе, обе владе, „у циљу узајамне правичности“ закључују споразум о појединостима заштите мањина и обавезују се да га примењују у року од 15 година. У члану 73 конвенције Пољска и Немачка се обавезују да одредбе чл. 2, 7 и 8 уговора о заштити мањина имају снагу уставних одредаба и да неће донети никакав закон, уредбу или ма какву службену чинидбу који би били у супротности са овим одредбама. Сви судови, подразумевајући ту и управне, војне и ванредне судове, надлежни су да испитују је ли нека законска или управна мера у супротности са поменутим одредбама. Члан 74 прописује да власти не смеју проверавати нити оспоравати припадништво ма кога лица мањини по раси, по језику или по вери.

У другој глави прописане су одредбе о грађанским и политичким правима мањина. Мањинама се признаје једнакост пред законима. Закони и наредбе не смеју правити разлику између држављана који припадају мањини и већини, нарочито се не смеју примењивати на штету мањина. Власти не смеју друкчије поступати према припадницима мањина но према осталим држављанима. Нарочито их власти и чиновници не смеју понижавати већ треба свагда да им излазе у сусрет, кад је потребно да се припадници мањина заштите од кривичних дела (члан 75). Држављани који припадају мањини, имају исто пасивно и активно бирачко право у свима изборима како за народно претставништво тако и у јавно-правним корпорацијама и социјалним телима. Нарочито се наглашава да незнање државног језика не може чинити сметњу употреби бирачкога права (чл. 76). Мањине добијају државну службу, војне чиновне, дипломе и одликовања под истим условима, под којима и сви остали држављани (члан 77). Мањине могу да оснивају задужбине и удружења и да држе зборове под истим условима као и већина. Факат да се у тим удружењима негује језик или верска или народносна култура мањине, не сме бити повод да се забрани рад удружења (члан 78). Мањина има у границама општих закона, право на штампу и објављивања сваке врсте на своме језику. Исто тако могу да се добављају и растурају ствари штампане у иностранству на језику мањине (члан 79). Припадници мањине имају иста права као и припадници већине, да се баве пољопривредом, трговином и занатима као и осталим занимањима, и у том погледу за њих важе исти законски прописи који и за припаднике већине (члан 80). Држављани који припадају мањини имају право да о своме трошку подижу добротворне, верске, културне и социјалне установе и њима управљају. Установе које већ постоје наставиће и даље, неузнемиравано, свој рад. За потребе поме-

нутих усанова могу се доводити духовници, васпитачи, лекари, болничари и т. сл. без обзира на њихово држављанство, и из другог дела Шлезиије. У том случају на њих се неће применити прописи о уласку, боравку и изласку странаца. Квалификације које је такво особље стекло у једном делу Горње Шлезиије, признају се и у другом делу. Исто тако дозвољено је и уношење материјала потребног за поменуте установе: књига, лекарских инструмената, лекарија итд., — разуме се у колико то није забрањено општим прописима, и у колико је у сагласности са постојећим царинским прописима (чл. 81). Ове одредбе примењиваће се и на остале грађане — лица страног држављанства исте народности као и припаднике мањина — којима је дозвољено становање у Горњој Шлезиији, са изузетком одредаба о стицању државне службе и војних чиновна, и о јавним правима мањина (чл. 82). Обе државе се обавезују да пруже свима становницима Горње Шлезиији, без обзира на порекло, држављанство, језик, веру или народност, најпунију заштиту живота и слободe (чл. 83).

У трећој глави расправљају се верска питања. Односи државе са појединим вероисповестима уређују се законом, по саслушању надлежних црквених власти (члан 84). Сви становници оба дела Горње Шлезиије имају право да слободно исповедају своју веру, чији обреди нису у супротности са јавним поретком и моралом (члан 85). Вероисповести, парохије и јеврејске општине имају право да сами управљају својим верским установама, разуме се у границама закона и јавног поретка. Они могу у својој унутрашњој администрацији да се служе језиком којим желе (члан 86). У границама општих законских прописа, а с обзиром на споразум државе и Свете Столице, све вероисповести, парохије и јеврејске општине могу да постављају своје верске службенике. Ови верски службеници могу да долазе и изван земље, и у том случају није потребно да мењају своје држављанство. Богослужење и верска настава мањина може се вршити на њиховом матерњем језику (члан 87). Вероисповести, парохије и јеврејске општине могу одржавати духовне везе са својим једноверцима и преко границе (чл. 88). Признаје се право на држање верских празника (чл. 89). Сви верски службеници слободно врше своје функције у вези са њиховом вером (члан 90). Вероисповести, парохије и јеврејске општине имају право на сразмерно учешће у подели сума из државног или самоуправних буџета, намењених за верске потребе (члан 91). Државе ће дозволити органима верских заједница да начине изводе из пореских књига, како би на основу ових могли да разрежу прирез на своје парохијане, (члан 92). Све верске заједнице које су постојале до ове конвенције, и сви верски службеници, остају и даље (чл. 93 и 94). Верске и добротворне установе и задужбине, чија се

активност простире на оба дела Горње Шлезеје, наставиће рад док се не образују и организују посебне установе за сваки део (члан 96).

Четврта глава садржи одредбе о настави. У првом одељку се говори о приватној настави. Под приватном наставом подразумева се како настава у приватним школама, тако и настава по заводима који не одговарају државним школама, као на пр. на народним универзитетима, музичким школама итд., и најзад настава која се даје изван школа и по кућама (члан 97). Припадници мањина могу да оснивају и издржавају о своје трошку приватне школе, под условом да наставници у тим школама имају потребну стручну спрему, да су настањени на територији где врше наставу и да не злоупотребљавају своје звање радећи против државе. Дозвољава се и приватна настава ван школе од лица која пружају потребне моралне гаранције. Власти не могу да улазе у разматрање да ли приватна настава одговара потребама (члан 98). Службени језик не може се наметнути као наставни језик у приватним школама мањина по језику, но може се само захтевати учење службеног језика у обиму наставе у државним мањинским школама (члан 99). Да би неко лице стекло услове за наставника у приватним школама, потребно је да има диплому учитеља у Пољској или Немачкој. За наставнике мањинских школа могу се поставити и страни држављани, који имају потребне стручне квалификације (чл. 100). Поред деце мањина, приватне мањинске школе могу да посећују и деца немачких држављана настањених у пољском делу Горње Шлезеје, односно деца пољских држављана, настањених у немачком делу Горње Шлезеје (члан 101). Право мањине да врши надзор над својим приватним школама не искључује право надзора државних власти (члан 102). Деца припадника мањина која посећују неку приватну мањинску школу, нису обавезна да посећују и државну школу. Државне школске власти надлежне су да одлуче да ли нека приватна школа одговара државним школама, те према томе да ли посећивање те школе ослобађа обавезе од посећивања државне школе (члан 103).

За потребе мањина основаће се државне основне школе: (а) основне школе са наставним језиком мањина, тзв. мањинске школе; (б) паралелни разреди са наставним језиком мањина при државним основним школама, тзв. мањински разреди; (в) мањински курсеви који обухватају наставу језика мањина или верску наставу на језику мањина (члан 105). Мањинска школа се оснива на молбу заинтересованих грађана, ако има у дотичној школској општини четрдесеторо деце припадника једне мањине у доба кад је обавезна основна настава. Ако се не може основати мањинска школа, отварају се мањински разреди (члан 106). Ако у некој школи има најмање осамнаест ученика који при-

падају мањини по језику, односно најмање десет ученика мањине по вери, за њих ће се створити курсеви за наставу језика односно вере (члан 107). Мањинске школске установе могу се укинути само ако је број ученика три узастопне године мањи од потребног броја. Но ако је број ученика испод половине потребног броја, школа односно разред се може затворити крајем те школске године (члан 108). Мањинске школске установе издржавају се као и основне школе. Терет њиховог издржавања пада на школске општине. Држава може да даје помоћ, или да преузме део терета за издржавање школе. Плату учитељима и трошкове око њиховог премештаја подноси онај орган, који је надлежан за друге учитеље државних основних школа (члан 109). Мањинске школе учествују сразмерно у подели сума из државног или самоуправних буџета и буџета школских општина, намењених за издржавање основних школа. Органи државне власти воде надзор да се мањинске школе не оштете приликом поделе кредита из буџета школских општина (члан 110). При свакој мањинској школи оснива се школски одбор, који учествује у управљању школом. Ако у једној школској општини има више мањинских школа, може се створити само један одбор за све школе. Ако у некој школској општини постоје само мањинске школе, неће се стварати посебни мањински школски одбор, већ управу врши управа школске општине (члан 111). Школски одбори учествују и управљају школом, старају се о одржавању њених просторија и о набавци потребног материјала. Одбор има право да изјави жеље у погледу избора нових наставника (члан 112). За учитеље постављају се у начелу на првом месту припадници те мањине, који имају потребне стручне квалификације (без обзира да ли су их стекли у Немачкој или Пољској). За стварање стручног учитељског кадра предвиђено је да ће се основати потребне школе. Учители у једном делу Горње Шлезеје могу бити и из другог дела Горње Шлезеје, али у том случају захтева се да претходно приме држављанство оне земље у којој врше наставу (члан 113).

О стручној и продужној настави говори члан 115. Према томе члану Пољска и Немачка нису обавезне да оснују мањинске професионалне и продужне школе. Али ако постоје приватни курсеви на којима припадници мањина могу стећи довољно стручно или продужно образовање, посећивање тога курса ослобађа ученике од обавезе да посећују сличне државне школе.

Чланови 116—130 садрже одредбе о средњој и вишој настави. За потребе мањина основаће се: (а) државне средње школе са наставним језиком мањина; (б) паралелни разреди са наставним језиком мањина при државним средњим школама; (в) мањински курсеви за наставу језика мањина и

верску nastavu na језику мањина (члан 117). Мањинске средње или више школе основаће се ако то траже лица која су по закону позвана да се старају о деци (родитељи или стараоци), а за оснивање мањинске средње школе потребно је најмање триста ђака. За оснивање мањинског паралелног разреда потребно је за четири нижа разреда најмање по тридесет, а за четири виша разреда најмање по двадесет ђака за сваки разред. За оснивање курсева за nastavu језика мањина потребно је најмање двадесет и пет, а за верску nastavu на језику мањина најмање осамнаест ученика (члан 118). Ако је мањинска средња школа у засебној згради, она има свог директора; ако је у истој згради са средњом или вишом школом са наставним језиком већине, директор је један, али за педагошку управу постоји нарочити управитељ мањинске средње школе (члан 119). На место мањинских државних школа могу се основати општинске школе истог ранга (члан 120). За оснивање општинских мањинских средњих школа потребно је најмање двеста ђака, односно тридесет пет ђака за оснивање мањинског разреда (члан 121). Мањинске средње школе могу се укинути, ако је број ђака кроз три узастопне године за 20% мањи од прописаног броја. Али ако неке године број ђака буде испод половине од прописаног броја, школа ће се затворити крајем те школске године (члан 122). У мањинским средњим и вишим школама предају у првом реду професори који припадају мањини и који потпуно познају језик мањине (члан 123). До 1937 године могу се постављати и контрактуални професори, који добијају најмање исту плату као што би имали у својој земљи. Држава може да им откаже уговор за крај школске године, шест месеци унапред, а они могу такође да откажу уговор три месеца унапред. Ови контрактуални професори не полажу заклетву, већ дају само писмену обавезу да ће савесно вршити свој посао. Државне власти могу да премештају ове контрактуалне професоре у неку другу мањинску средњу школу истог ранга, али само у границама Горње Шлезије. Ови професори се сматрају као да су у служби своје државе, и године службе и право на унапређење и пензију рачунају им се по повратку у земљу, као да су за све време били у државној служби (члан 124). Родитељи односно старатељи ђака у мањинским школама или разредима, учествују сразмерно у школским одборима, и преко ових у управи школе (члан 125). За посећивање мањинских школа не сме се тражити већа школарина но што је у одговарајућим средњим школама са државним наставним језиком. Исто тако неће се тражити никаква допунска школарина за посећивање мањинских разреда и курсева (члан 126). Испити у мањинским школама и разредима врше се на језику мањина (члан 127). Ако настава у приватним мањинским школама и разредима одговара настави у државним школама, приватне

школе признаће се као равноправне са државним и њихова сведочанства, па и сведочанства о завршеном школовању, имају исту вредност као и сведочанства државних школа (члан 128). Таква приватна мањинска школа, која је изједначена са државним школама, има право на субвенцију од државе, ако приходи од школарине не покривају њене расходе, и ако има најмање 150 ђака, односно најмање по тридесет у сваком од четири нижа разреда и најмање по двадесет у сваком од четири виша разреда (члан 129). Државна субвенција се даје по истим начелима, по којима се даје и државним и самоуправним школама исте врсте и истог ранга. Општине или заједнице општина могу давати субвенције, само ако их дају и државним или приватним школама истог ранга, или ако издатци поменутих приватних школа нису потпуно покривени. Држава и општина се обавезују да приме у државне мањинске школе или разреде извесан број ђака из приватних школа, и у том случају ће се сразмерно смањити субвенција дата приватној школи (чл. 130).

У петом отсеку ове главе су опште одредбе о настави у мањинским школама. Писменом или усменом изјавом лица које се према закону стара о детету, утврђује се матерњи језик детићи. Школске власти не смеју проверавати ни оспоравати такву изјаву. Исто тако школским властима је забрањено да врше какву било пресију у циљу повлачења захтева за стварање мањинске школе или разреда (члан 131). Под наставним језиком сматра се правилан пољски или немачки књижевни језик. Кад се настава врши на језику мањине, онда се на томе језику предају сви предмети изузев пољског језика у пољском делу и немачког језика у немачком делу Горње Шлезије. Курсеви за језик мањина држе се на томе језику (члан 132). Обе државе се обавезују да у свима школама Горње Шлезије забране употребу књига, предмета и слика, којима би се вређала национална или верска осећања мањина, или унижавале у очима ученика националне и културне особине друге државе (члан 133).

У петој глави су одредбе о праву употребе језика. Пољска и Немачка узајамно гарантују мањинама у Горњој Шлезији слободну употребу њиховог језика како у индивидуалним или економским тако и у колективним односима. Исто тако мањине се смеју слободно служити својим језиком и у штампи и публикацијама сваке врсте, као и на јавним и приватним састанцима (члан 134). У усменим односима са грађанским властима, свако може да се служи немачким или пољским језиком (члан 135). Претставке упућене грађанским властима, могу бити написане на немачком или пољском језику. И одговор се може дати на једном од та два језика. Али ако је решење написано на службеном језику, мора му се додати и превод, ако је претставка поднесена на језику мањине и лице које је поднело претставку тражи превод

решења (члан 136). Грађанске власти у Горњој Шлезији писмено опште са становништвом на службеном језику. Но у местима где је до 1 јануара 1922 године службени језик био језик садашње мањине, писменим саопштењима власти мора се додати и превод на језик мањине (члан 137). Мањине се могу служити својим језиком и у локалним скупштинама, али се записници и решења ових скупштина редигују на службеном језику (члан 138). Одредбе чл. 136—138 не примењују се на железницама, поштама и телеграфу. Ипак у односу са публиком, на шалтерима, водиће се рачуна, у границама могућности, да се олакша становништву које не говори службеним језиком (члан 139). Пред свима редовним судовима у оба дела Горње Шлезије може се употребљавати било немачки било пољски језик, и усмено и у писменим поднесцима. И молбе које се преко редовних судова у Горњој Шлезији упућују вишим судским инстанцијама изван Шлезије, могу се подносити на језику мањина. Но адвокати или овлашћени правозаступници могу да подносе претставке на језику мањина само кад су лично заинтересовани; у случају потребе претседник суда, један судија или тумач превешће на службени језик расправу која се води на језику мањине. Суд одлучује да ли је потребно да се изјаве странке или сведока, учињене на језику мањине, унесу у записник дословно или само у преводу овереном од тумача. Но странка не може да тражи да се њена изјава унесе у записник на језику на коме је учињена (члан 140). Министар правде може да пропише да се уз доставе које се имају доставити на језику мањина, мора приложити потребан број преписа (члан 141). Службено саопштење жалбе или других списа, на језику мањине, правоваљано је само ако је учињено у другој држави или другом делу Горње Шлезије. Ако је правоваљана само достава на службеном језику, суд извршује превод жалбе или списа и прилаже му препис оригиналног акта. Саопштење превода у том случају се сматра као правоваљано саопштење списа (члан 142). Молбе за упис у баштинске књиге и друге регистре које води суд, као и изјаве сагласности уз ове, могу се подносити на језику мањина и њима се прилаже превод заклетог тумача (чл. 143). Пред редовним судовима у немачком делу Горње Шлезије може се у расправама употребљавати пољски језик, а у пољском делу немачки језик, ако га странке, сведоци и остала заинтересована лица довољно познају. Но и у том случају пресуде се изричу на службеном језику и записници се воде на том језику (члан 144). Одредбе о употреби језика пред редовним судовима примењиваће се и пред трговачким судовима, судовима добрих људи, изабраним судовима професионалних претставништава, управним судовима за социјално осигурање, комисијама за измирење и арбитражу, судовима уреда за осигурање радника, и судовима за станове; ове се одредбе примењују и у од-

носу публике са нотарима и сеоским судовима (члан 145). Но ове одредбе не мењају друге прописе, на основу којих мањине имају шира права на употребу свога језика, (у првом реду пропис чл. 2245 немачког грађанског законика) (чл. 146).

Најзад у чл. 147—158 прописан је начин жалбе мањина за случај повреда права. Припадник мањина (може бити индивидуално лице или скуп таквих лица) дужан је најпре да потражи заштиту код надлежних управних власти. Ако му и власти последње надлежне инстанције не даду задовољење припадник мањине се жали Отсеку за мањине, у држави чији је држављанин. Конвенција о Горњој Шлезији предвиђа стварање таквих Отсека у Немачкој и Пољској. Ако и Отсек за мањине не успе да задовољи молиоца, овај подноси молбу претседнику Мешовите комисије преко Отсека за мањине. У Мешовитој комисији Отсек за мањине претставља власти своје државе. Претседник Мешовите комисије има право да скупља сва потребна обавештења и позива молиоца и Отсек за мањине да усмено изложе своја гледишта. После расправе пред Мешовитом комисијом, претседник саопштава Отсеку за мањине своје мишљење како треба да се расправи спор. Ово мишљење Отсек за мањине доставља надлежним управним властима и обавештава претседника Мешовите комисије о одлуци власти. Претрес није јаван. Претседник Мешовите комисије одлучује кад ће Отсек за мањине саопштити молиоцу његово мишљење и исто тако одлучује да ли ће се и кад то мишљење објавити. Ако и ова одлука не задовољи молиоца, овај има право да упути преко Отсека за мањине у својој држави, молбу Савету Друштва народа. Према члану 147 конвенције, Савет Друштва народа надлежан је да расправља о повредама ове конвенције по индивидуалним или колективним молбама (петицијама) мањина. Кад Савет прими такву молбу, доставља је најпре влади против које молилац тражи заштиту, и влада је враћа Савету са својим примедбама. После тога Савет поступа као и са свима молбама мањина.

За сва тумачења конвенције о Горњој Шлезији надлежан је нарочити избрани суд. Тумачење може да тражи заинтересовани припадник мањине или противна странка. Приликом тумачења одредаба ове конвенције, претседник изабраног суда дужан је да води рачуна између осталог и о резолуцијама Савета Друштва народа, које се односе на аналогне случајеве у Горњој Шлезији. Но избрани суд није надлежан да расправља питања о сукобу националних закона са одредбама конвенције у погледу заштите мањина (чл. 158).

7. Конвенција Пољске са слободним градом Гданск (Данцигом). — Конвенција, закључена између Пољске и слободног града Гданск (Данцига), 9 новембра 1920 године, у

члану 33 садржи обавезу слободног града Гданск да примени на мањине по раси, по вери и по језику одредбе сличне прописима који се у Пољској примењују на основу уговора о заштити мањина са Пољском, а нарочито да се законодавством и поступцима власти не чини никаква разлика између грађана слободног града Гданск и пољских држављана или осталих лица пољског порекла или пољског матерњег језика.⁶²⁾ На основу ове конвенције потписан је у Варшави споразум 24 октобра 1921 године између Пољске и слободног града Гданск, чији се чланови 225—227 односе на језик органа власти у Гданску и на школско питање. Гданск се обавезује да допусти употребу пољског језика пред судовима, у истој мери, у колико је у Пољској допуштена употреба немачког језика (чл. 225). Влада Гданска известиће у року од 3 месеца пољску владу о предузетим мерама да се пољским језиком може служити пред управним властима (члан 226). Најзад у прилозима уз члан 227 предвиђени су обимни и детаљни прописи о уређењу школског питања.⁶³⁾

8. Уговори између Балтичких држава. — Уговор закључен 2 фебруара 1920 године у Дорпату, између Совјетске Русије и Естоније⁶⁴⁾ садржи у првом члану значајну одредбу, којом се признаје право на самоопредељење: „Полазећи од права свих народа да слободно располажу собом и да се могу чак потпуно одвојити од државе чији део сачињавају, права које је прокламовала руска социјалистичка федеративна Совјетска Република, Русија се одриче....“ — Таква одредба се налази и у уговору закљученом 11-VIII-1920 године у Риги са Летонијом, у Московском уговору од 12-VIII-1920 год. са Литвом, и нешто измењена у уговору од 18 марта 1921 године закљученом у Риги између Пољске и Р. С. Ф. С. Р. Међутим, у Дорпатском уговору од 14 октобра 1920 год. између Совјетске Русије и Финске, нема ове одредбе. Но у члану 10 овог уговора налази се нарочити пропис о аутономним правима финског становништва у некадашњој архангељској и олонечној губернији (Источној Карелији).⁶⁵⁾

Уговор закључен 18 марта 1921 године у Риги између Пољске и Р. С. Ф. С. Р. и Украјине у члану 7 садржи одредбу којом Русија и Украјина признају лицима пољске народности која се налазе у Русији, Украјини и Белој Русији, „на основу једнакости народа сва права која су потребна за њихов

⁶²⁾ *Recueil des Traités de la Société des Nations*, VI, p. 203; Kraus, *op. cit.*, S. 110; Crausen, *Versailler Frieden und Danzig (völkerrechtliche Stellung)* у Strupps *Wörterbuch des Völkerrecht und der Diplomatie*, S. 134 нарочито 146 под 7; Wintgens, *op. cit.*, S. 205; Erler, *op. cit.*, S. 163.

⁶³⁾ Kraus, *op. cit.*, S. 113.

⁶⁴⁾ *Recueil des Traités*, XI, p. 29.

⁶⁵⁾ *Recueil des Traités*, III, p. 21, p. 57. Подробније о аутономним правима у Источној Карелији Karl Braunias, *Autonome Gebiete kraft internationalen Rechts*, Nation und Staat, Jg. 3, S. 347; Erler, *op. cit.*, S. 170.

слободни духовни развитак, развитак њиховог језика и исповедање вере.“ Исто признаје и Пољска лицима руске, украјинске и бело-руске народности. Ове народносне мањине имају права, у границама закона, да употребљавају матерњи језик, да оснују и издржавају школе, и да оснивају удружења и друштва за неговане духовних снага.⁶⁶⁾

Политички споразум између Естоније, Финске, Летоније и Пољске, закључен у Варшави 17 марта 1922 године садржи у члану 5 обавезу ових држава да народносним мањинама, исте народности као и већина становништва једне од држава које потписују овај споразум, пруже сва права и слободу и обезбеде одржање и слободно развијање њихових национално-културних установа.⁶⁷⁾

9. Конвенција о аутономији Мемела. — Статут о аутономији Мемела додат је као прилог (анекс I) уговору закљученом 8 маја 1924 године у Паризу између Главних сила и Литве.⁶⁸⁾ Овај статут садржи 33 члана, у којима је прописан посебан положај области Мемел и мањина у тој области. Област Мемел је аутономна организована јединица под суверенешћу Литве. У Мемелу се управља по демократским начелима и аутономија обухвата законодавни, судски, управни и финансијски делокруг (члан 1). Исто тако аутономија се простире и на верска и просветна питања (члан 5). — Службени језик у мемелској области је литавски и немачки. Оба су језика потпуно равноправна (чл. 27). Органи и литавских и мемелских власти дужни су да примењују одредбе о заштити мањина (чл. 11 и 26). Према члану 33 статута сви становници мемелске области имају једнака општа грађанска права, без обзира на њихово држављанство, језик, расу или веру.

10. Споразум о аутономији Аландских острва. — Аутономија Аландских острва оснива се на финско-шведском споразуму од 27 јуна 1921 године. Овај споразум је прочитан у Савету Друштва народа, који га је усвојио као своју резолуцију, а претставници Финске и Шведске су га примили у име својих влада.⁶⁹⁾ По овом споразуму Финска се обавезала да гарантује становништву Аландских острва да сачува свој језик, своју културу и своје локалне шведске традиције, и сем тога обавезала се да унесе у закон о аутономији Аландских острва од 7 маја 1920 године следеће гаран-

⁶⁶⁾ *Recueil des Traités*, VI, p. 52 — Wintgens, *op. cit.*, S. 207 у примедби 48; Erler, *op. cit.*, S. 172.

⁶⁷⁾ *Recueil des Traités*, XI, p. 168.

⁶⁸⁾ Albrecht Rogge, *Die Verfassung des Memelgebiets*, Berlin 1925; Erler, *op. cit.*, S. 166.

⁶⁹⁾ Записник 17 заседања Савета Друштва народа од 27 јуна 1921 *Journal Officiel*, II, septembre 1921, p. 701; Kraus, *op. cit.*, S. 116; Erler, *op. cit.*, S. 112. О самом спору око Аландских острва видети у првој глави ове књиге (стр. 13 и 14) и примедбу 22 тамо.

тије: Ландстинг и Аландске општине нису ни у ком случају обавезне да издржавају и потпомажу друге школе сем школа у којима се настава врши на шведском језику. У државним школским установама, настава ће се такође вршити на шведском језику. Без сагласности заинтересоване општине, фински језик не може се предавати у основним школама које издржава или потпомаже држава или општина. — Кад се неко непокретно имање које се налази на Аланду прода извесном лицу које није завичајно у тој области, свако лице завичајно на Аландским острвима или обласни савет или општина у којој се налази непокретно имање, има право да откупи то имање по цену коју ће, ако се не постигне споразум, одредити Првостепени суд (Häradsrätt) водећи рачуна о уобичајним ценама. Нарочитим законом донеће се подробне одредбе о поступку откупа и првенству у случају више понуда. Тај ће се закон моћи мењати, тумачити и укидати под истим условима као и закон о аутономији. — Досељеници на Аландска острва који су фински грађани стећи ће општинско и обласно право гласа на острвима тек по истеку пет година од кад задобију завичајност на острвима. Неће се сматрати досељеницима лица која су раније пет година била завичајна на Аландским острвима. — Гувернера Аландских острва постављаће претседник Финске републике у споразуму са претседником Ландстинга Аландских острва. У случају да се не постигне такав споразум, претседник Републике изабраће гувернера са листе од пет кандидата које одреди Ландстинг и који пружају гаранцију за добру управу острвима и безбедност државе. — Област Аланд има право да употребљава за своје потребе 50% доходака од непосредних пореза, сем доходака предвиђених по члану 21 закона о аутономији. — Савет Друштва народа водиће надзор над применом предвиђених гаранција. Финска ће спровести Савету Друштва народа, са својим примедбама, све жалбе или рекламације аландског Ландстинга поводом примене поменутих гаранција, и Савет ће моћи, у случајевима кад је питање правне природе, да тражи мишљење Сталног суда међународне правде.

11. Конвенција о размени становништва између Грчке и Бугарске. — Конвенција закључена 27 новембра 1919 године у Неји-на-Сени између Бугарске и Грчке, о узајамној размени становништва потписана је као допуна уз другу алинеју члана 56 Нејског уговора о миру.⁷⁰⁾ Бугарска и Грчка

⁷⁰⁾ Stelio Sefériadès, *L'échange des populations*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1928, IV (24). Стр. 311—439; Г. П. Генов, *Правнио положение на малцинствата*, 1929, стр. 166—178 (Грчко-бугарската конвенција за преселвање на малцинствата). — Поводом спора који се изродио око тумачења овог уговора: Илија А. Пржић: *Тумачење грчко-бугарске конвенције о узајамном исељавању*. Архив за правне и друштвене науке, 1931, књ. XXII (XXXIX) бр. 3 стр. 237. — О овом уговору видети и Kraus, *op. cit.*, S. 90.; Eiler, *op. cit.*, S. 173; Wintgens, *op. cit.*, S. 209.

признају мањинама етничким, по вери или по језику, право да се слободно иселе у државу у којој већина становништва припада њиховој раси, вери или језику (члан 1). Обадве државе обавезују се да то олакшају свима сретствима која су им на расположењу, и да не спречавају ни непосредно ни посредно слободу исељавања, независно од закона или уредаба који би прописивали противно, и који у овом погледу остају без дејства. Нарочито, вршење права исељавања не сме ничим да штети материјална права исељеника, која постоје у тренутку исељавања (члан 2). — Не сме се спречавати одлазак добровољног исељеника услед кога било разлога сем у случају ако је осуђен на казну за повреду општих правних прописа. У случају осуде која још није коначна или у случају да је против неког исељеника поведен кривични поступак, тај ће исељеник бити предат властима државе, у коју се исељава, од власти државе из које се исељава, да би му се судило (чл. 3). — Право добровољног исељавања припада сваком лицу изнад 18 година. То се право може искористити у року од две године од дана кад се образује мешовита комисија предвиђена овим уговором. Исељеници подносе изјаву да се желе иселити комисији или њеним претставницима. Изјава о исељавању мужа сматра се да се односи и на жену; изјава о исељавању родитеља или татора повлачи и исељавање њихове деце или пупила испод 18 година (члан 4). Исељеници губе држављанство земље коју напуштају, од тренутка када је напусте, и стичу држављанство земље у коју се досељавају од тренутка кад дођу на територију те земље (члан 5.) Лица која се према предњим одредбама иселе, слободна су да понесу са собом или да пренесу своја непокретна добра сваке врсте, и за то не плаћају никакве намете ни при изласку ни при уласку. Исто тако, у случају кад се правом исељавања користе чланови задруга (communautés) (подразумевајући ту и цркве, манастире, школе, болнице и задужбине које било природе), које се услед тога имају распустити, мешовита комисија одредиће да ли ће, и под којим условима, њихови чланови моћи слободно однети или пренети покретности које припадају тим задругама (члан 6). — Непокретна добра, сеоска или варошка, која припадају добровољним исељеницима или задругама поменутих у претходном члану, ликвидираће по ниже изложеним одредбама мешовита комисија (члан 7). — У року од три месеца од ступања на снагу ове конвенције, створиће се једна мешовита комисија, састављена од по једног члана кога назначује свака заинтересована држава уговорница, и од подједнаког броја чланова неке друге народности, између којих ће се изабрати претседник и које ће именовати Савет Друштва народа (члан 8). — Надлежност мешовите комисије је да надзирава и олакшава добровољно исељавање предвиђено овом конвенцијом и да ликвидира непокретности исељеника. Она

ће утврдити начине исељавања и ликвидације непокретних добара. У опште, мешовита комисија имаће сва права да предузме мере потребне за извршење ове конвенције и да реши сва питања, која покрене ова конвенција. Одлуке мешовите комисије доносе се већином гласова, а у случају поделе гласова одлучује глас претседников (члан 9). — Мешовита комисија имаће пуну власт да процени непокретна добра пошто се заинтересовани саслушају или пошто се прописно призову да се саслушају. Влада земље у којој се врши ликвидација, исплатиће мешовитој комисији под условима које ова одреди, износ вредности ликвидираних непокретних добара, која остају својина владе, с тим да се та сума преда лицима која имају права на њу (члан 10). — Заинтересоване државе ставиће на расположење мешовитој комисији потребне фондове, да би се олакшало исељавање и под условима које одреди комисија. Ова ће исплаћивати исељеницима унапред, у сразмери са фондовима којима располаже, вредност њихових непокретних добара (члан 11). — Лица која су пре ступања на снагу ове конвенције напустила територију једне од уговорних држава и настанила се у другој уговорној држави, којој припадају са етничког гледишта, по вери или по језику, имаће права на вредност добара остављених у земљи коју су напустили, у колико се та вредност постигне ликвидацијом коју ће извршити мешовита комисија (члан 12). — Трошкове издржавања и функционисања мешовите комисије и њених органа поднеће заинтересоване владе у сразмери коју ће одредити комисија (члан 13). — Ова конвенција не дира у права која би заинтересованим била призната одредбама уговора или конвенција већ закључених или које се имају закључити за решење актуелних спорова (члан 14). — Уговорне стране се обавезују да кроз своје законодавство спроведу потребне измене да би се обезбедила примена ове конвенције (члан 15). — У року од месец дана по ступању на снагу ове конвенције њој могу да приступе државе које имају заједничку границу са једном од држава потписница (члан 16).

12. Конвенција о размени становништва између Грчке и Турске. — 30 јануара 1923 године потписана је у Лозани конвенција између грчке владе и владе турске Велике народне скупштине о обавезној размени грчких и турских мањина.⁷⁴⁾ Овом конвенцијом уговорена је обавезна размена

⁷⁴⁾ Из обимне литературе по овом питању ваља поменути St. Séfériades, *op. cit.*; G. Streit, *Der Lausanner Vertrag und der griechisch-türkische Bevölkerungsaustausch*, Kieler Institut für internationales Recht, 1929; A. E. Devedji, *L'échange obligatoire des minorités grecques et turques*, 1930; N. Politis, *L'expulsion des Grecs de Constantinople*, у *Le Flambeau*, 1924 p. 155 et s.; C. G. Tenekidès, *Le statut des minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques*, *Revue générale du droit international public*, 1924, p. 72; истр. *Des principes de compétence et de la loi applicable régissant les Hellènes en Turquie et les musulmans en Grèce*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925 p. 395.

турских држављана православне вере настањених на турској територији и грчких држављана муслиманске вере настањених на грчкој територији. Једном исељени не могу се вратити у земљу из које су исељени, без одобрења владе те земље (члан 1). — Но од ове обавезне размене изузимају се Грци настањени у Цариграду пре 30 октобра 1918 године и муслиманско становништво западне Тракије (члан 2). Грци и муслимани који су после 18 октобра 1912 године напустили области из којих би се према овој конвенцији морали исељити, обухваћени су такође одредбама ове конвенције (нарочито у погледу ликвидације имовине). Изразом „исељеник“ по овој конвенцији обухваћена су сва физичка и правна лица која треба да се исеље или која су се исељила после 18 октобра 1912 године (члан 3). Турска влада се обавезала да пусти затворене Грке, чије су се породице већ исељиле из Турске (члан 4). Обе државе се обавезале да се исељавањем не штете права власништва и остала имовинска права становништва које треба да се исеље (члан 5). Не смеју се стављати препреке за одлазак лицима која треба да се исеље. У случају да су таква лица осуђена, или да је против њих поведен кривични поступак, биће предата властима земље у коју треба да се исеље, да би тамо издржала казну или била осуђена (члан 6). Исељеници губе држављанство земље коју напуштају, и стичу држављанство земље у коју долазе, чим стигну на територију те земље. Исељеници, који су пре ове конвенције напустили једну или другу државу, а још нису стекли ново држављанство, стичу то држављанство на дан потписа конвенције (члан 7). Исељеници могу са собом да понесу све покретности и на то им се не сме наплаћивати ма каква такса или царина било при изласку било при уласку. Исто тако чланови свих заједница — *communauté* — (убрајајући овде и особље мошеја, текија, медреса, цркава, манастира, школа, болница, друштава, удружења и правних лица, или каквих било задужбина), који морају да напусте једну државу, могу слободно да пренесу покретна добра својих заједница. Власти обе државе даће све погодности за пренос ствари и превоз људи. Исељеници који не би могли да однесу све или део својих покретности, могу да их оставе на месту. У том случају месне власти дужне су да утврде са тим исељеником инвентар и вредност тих покретних ствари које он оставља. Записник о томе служиће као основ за ликвидацију тих добара (члан 8). Непокретности градске и сеоске, као и покретности остављене од исељеника или заједница, ликвидираће мешовита комисија. Под истим условима биће ликвидирана и добра која се налазе у областима где се врши обавезна размена, а која припадају верским или добротпорним заједницама чије је седиште изван области у којој се врши обавезна размена (члан 9). — Ликвидација покретности и непокретности које припадају лицима што су већ ра-

није напустила територију једне од двеју држава, извршиће се као ликвидација имовине по члану 9 конвенције, без обзира на мере које су издате у Грчкој и Турској после 18 октобра 1912 године, а којима се уводе извесна органичана својине тих добара, као што су на пр. конфисковање, принудна продаја и др. у случају ако су поменута добра погођена неком од ових мера, вредност тих добара утврдиће мешовита комисија као да те мере нису ни примењене. Вредност добара експроприсаних после 18 октобра 1912 године, а која су припадала лицима обухваћеним обавезном разменом становништва, утврдиће поново мешовита комисија. Влада земље где се добра налазе биће дужна да у корист тих лица, а преко мешовите комисије, плати разлику између вредности експроприсаних добара по процени мешовите комисије и вредности по првобитној процени. Конвенцијом је предвиђена и накнада за непримљене дохотке са имања, као и начин ликвидације вакуфских добара у Грчкој (члан 10). — Мешовита комисија, која има да се стара о извршењу ове конвенције, састоји се од по четири члана за сваку уговорну државу и три члана које назначи Савет Друштва народа, између држављана држава које нису учествовале у рату 1914-1918 године. Мешовита комисија може према потреби да поставља поткомисије, састављене од по једног турског и грчког претставника и једног неутралног претседника, кога одређује мешовита комисија. Надлежности поткомисије утврђује комисија (члан 11). Мешовита комисија надлежна је да надгледа и олакшава исељавање предвиђено овом конвенцијом, и да изврши ликвидацију покретних и непокретних добара, према члану 9 и 10 конвенције. Начин исељавања и ликвидације прописује сама комисија. У томе циљу може да предузме све мере потребне за примену конвенције. — Мешовита комисија решава већином гласова. Она расправља коначно све спорове о добрима, правима и интересима који се ликвидирају (члан 12). Мешовита комисија може да врши процену покретних и непокретних добара која треба да се ликвидирају по овој конвенцији, пошто о томе саслуша заинтересоване или их позове на саслушање. Као основ за процену добара која се ликвидирају, узмеће се вредност тих добара у злату (члан 13). У члану 14 прописан је начин ликвидације имовинских односа насталих применом ове конвенције. Мешовита комисија даје сваком заинтересованом власнику декларацију у којој се утврђује сума коју он има да прими за извлашћена добра. Та добра припадају влади на чијој се територији налазе. Износ вредности имовине, према овим декларацијама, сматра се као дуг владе на чијој се територији налази та имовина према влади на чију су се територију иселили бивши власници дотичне имовине. Исељеници треба у начелу да добију од државе у коју су се доселили добра у подједнакој вредности и исте врсте као напуштена

добра. Према одредбама ове конвенције, исељеници стичу потраживања према држави у коју су се доселили, а државе врше међу собом обрачун. Но да би се олакшало исељавање, предвиђено је да државе ставе на расположење мешовитој комисији потребне фондове (члан 15).

На крају конвенције, поред одредаба о издржавању мешовите комисије, обе државе су се обавезале да изменама свога законодавства уведу потребне мере за примену конвенције (члан 18). Исто тако су се обавезале да ће преко својих органа вршити сва достављања од стране мешовите комисије лицима која су обухваћена обавезним исељавањем. Најзад, обе државе су се обавезале да неће вршити ни посредно ни непосредно притисак на становништво које потпада под одредбе ове конвенције, у циљу да оно напусти своја огњишта и ликвидира имовину пре рока прописаног конвенцијом. Исељеницима ће се чинити олакшице и не смеју им се наложити никакве нарочите таксе или порези (члан 16).

Конвенцији је дата иста снага и вредност, као да се налази у уговору о миру са Турском (члан 19).

IV ОДРЕДБЕ О ЗАШТИТИ МАЊИНА У УСТАВИМА

Међународноправне одредбе о заштити мањина утицале су на уношење одредаба о заштити мањина у многе уставе донесене после 1919 године. Неки писци који су проучавали нове тенденције уставног права виде у овој појави само извесно проширење једног дела Декларације права човека и грађанина, у толико што се извесна од тих права стављају под међународну гаранцију, тј. под гаранцију једног међународног уговора.⁷²⁾ У сваком случају одредбе о заштити мањина унесене су у послератне уставе под утицајем међународноправних уговора о заштити мањина.

⁷²⁾ В. Mirkin-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris 1931, p. 73, 109. Миркин-Гецевитш сматра да не постоји проблем мањина: то је само једна варијанта проблема права човека и грађанина. По својој материјалној садржини права мањина ничим се не разликују од опште признатих индивидуалних слобода. Оригиналношћу заштите мањина није у материјалној садржини права мањина, већ у томе што је заштита мањина гарантована међународним обавезама, тако да често већује уставотворну власт у држави. Посматрано тако са уставноправног гледишта, уношење одредаба о заштити мањина у уставе, — и то одредаба које су гарантоване међународним уговорима, — јавља се као интересантна тенденција новог уставног права да се у Устав унесу извесне одредбе које се не могу мењати редовним путем, тј. простом изменом устава. По Миркин-Гецевитшу ове уставне одредбе примљене као међународне обавезе су правна потврда Келсеновог гледишта о примату међународног права (*op. cit.*, примедба 2 на стр. 74). Сам пак Миркин-Гецевитш у систему заштите народносних мањина види потврду своје идеје о јединству јавног права, пошто се овде јасно огледају међународне тенденције у уставима нове Европе.

И ако на овом месту нећемо улазити у подробна испитивања правних питања заштите мањина у унутрашњем јавном праву појединих држава, да би слика међународноправне заштите мањина била потпунија наводимо овде уставноправне прописе у колико се односе на заштиту мањина. Исто тако ради потпуности наводимо и главне изворе за права мањина у нашој држави.

1. Устави европских држава. — Устав немачког Рајха од 11 августа 1919 године, прописује у члан 113 да законодавство ни управа не могу ограничити права становника Рајха туђег језика у слободном народном развоју, а посебице у употреби матерњег језика у настави, пред управним властима и пред судовима.⁷³⁾

Члан 8 федералног устава републике Аустрије од 1 октобра 1920 године, садржи одредбу по којој је немачки језик службени језик републике, „не дирајући тиме права дата законима Конфедерације мањинама по језику.“⁷⁴⁾

Устав републике Естоније од 15 јуна 1920 године у члану 21 предвиђа да чланови етничких мањина настањени на територији Естоније имају право да оснивају приватне установе у циљу неговања своје народности, у колико се ово слаже са интересима државе. По члану 22 истог устава у местима у којима Естонци по раси нису у већини, органи аутономних власти могу да се служе уобичајеним језиком најбројније етничке мањине, не дирајући тиме право грађана да у односима са тим властима употребљавају државни језик. У односима са централним властима, као и са аутономним органима који нису усвојили употребу истог језика, органи поменути горе морају се служити државним језиком. Чланом 23 дато је право грађанима немачке, руске или шведске народности да се служе својим матерњим језиком у писменој општењу са централним властима државе. Предвиђено је да ће се нарочитим законом уредити у појединостима употреба језика ових народности пред судовима и пред локалним административним властима државе као и пред аутономним властима.⁷⁵⁾

По § 14 финског устава од 17 јула 1919 године, фински и шведски језик су народни језици у Финској. Законом ће се загарантовати право финским грађанима да се могу слу-

⁷³⁾ Текстови устава наводе се по преводима у збирци В. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, 2. éd., 1930.

⁷⁴⁾ Hans Kelsen, *Oesterreichisches Staatsrecht*, 1923, S. 221.

⁷⁵⁾ На основу одредбе чл. 21 устава донет је познати естонски закон о аутономијама од 5 фебруара 1925 године. Текст тога закона са мотивима, у немачком преводу, објављен је у књизи Н. Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, 1927 год. на стр. 191—208. О мањинама у Естонији најпотпуније налаже књига Eugen Maddison, *Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte*, Tallin (Reval) 1926. Са много детаља Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, 1931, S. 272 ff.

жити пред судовима и у општењу са управним властима својим матерњим језиком, финским или шведским, и да могу добијати јавне исправе на истом језику и законом ће се уредити права становника који говоре фински и оних који говоре шведски по истим начелима. Држава ће се старати такође да задовољи моралне и привредне потребе становника и једног и другог језика. У § 50 истог устава прописана је административна подела Финске на области, срезове и општине. Карактеристична је одредба последњег става овог члана, према којој се у случају измене граница административних јединица, нове границе морају повићи тако да свака административна јединица обухвата само становнике истог језика — финског или шведског — или само најмању могућу мањину другог језика.⁷⁶⁾

Летонски устав не садржи одредбу о правима мањина, али су ова права у Летонији уређена посебним законима, као што су: Закон о васпитним заводима и Закон о школама народносних мањина, оба од 8 августа 1919 године, и члан 16 закона од 1 априла 1925 године. Карактеристична је одредба чл. 16 закона о организацији Министарског савета од 1 априла 1925 године, по којој шеф отсека за наставу народносних мањина има право да учествује на седницама Министарског савета са саветодавним гласом за питања која се тичу уметности и јавне наставе мањина.⁷⁷⁾

Литвански устав од 15 маја 1928 године у глави VII говори о правима народносних мањина. По члану 74 тога устава народносне мањине које сачињавају знатан део становништва имају право, у границама законом одређеним, да аутономно воде своје националне културне интересе — основну наставу, добротина друштва и друштва за узајамну помоћ — и да бирају, сходно одредбама закона, претставничке органе који ће водити ове интересе. По члану 75, народносне мањине из претходног члана устава имају право, на основу одговарајућих закона, да налажу својим члановима таксе намењене за помагање потреба предузећа њихове националне културе и да примају сразмеран део од новца који држава и аутономне власти одређују за основну наставу и добротина, ако те потребе нису задовољене општим установама државе и аутономних власти.⁷⁸⁾

Поред одредаба које садржи Литвански устав, Статутом за област Мемел, који је издала Литванска влада и потписала га у облику међународне обавезе у Паризу 8 маја

⁷⁶⁾ Auerhan, *Die sprachlichen Minderheiten in Europa*, 1926, S. 24.

⁷⁷⁾ Erler, *op. cit.*, S. 293; Wilhelm Baron Fircks, *Minderheitenautonomie in Lettland*, Staat und Volkstum, S. 164. — Закон од 1 априла 1925 о организацији министара објављен је у збирци Darest, *Les Constitutions modernes*, Quatrième édition, refondue par J. Deluech et J. Laterrère, Europe, III, 1931, p. 151.

⁷⁸⁾ Erler, *op. cit.*, S. 298.

1924 године, проширене су међународне обавезе Литве у погледу заштите мањина, примљене декларацијом литванске владе пред Саветом Друштва народа 12 маја 1922 године (са изузетком става 4 члана 4 те декларације) и на територију Мемел.⁷⁹⁾

По уставу Пољске републике од 17 марта 1921 године сваки грађанин има право да задржи своју народност, да негује свој језик и да сачува своје националне оригиналности. Нарочити закони гарантоваће мањинама у Пољској, пуни и слободан развитак њихових националних особина, посредством аутономних груписања мањина дозвољених јавним правом, који ће ући у опште аутономне заједнице. Држави припада право да контролише њихову активност, и да их потпомаже према потреби (члан 109). Пољски грађани који припадају мањинама народносним, по вери или по језику, имају иста права као и други грађани да оснивају, контролишу и управљају на свој трошак свима добротним, верским и социјалним установама, школама и другим васпитним заводима, и да у њима слободно употребљавају свој језик и извршују своје верске прописе (члан 110). Слобода вере и савести загарантована је свима грађанима. Не може се унети никакво ограничење грађанских права, припадницима ма које вере или верског убеђења (члан 111—114). Римокатоличкој вери као вери већине становништва, дато је првенство, а у члану 115 устава прописано је да ће се цркве верских мањина и свих осталих верских удружења признатих законом, управљати по њиховим властитим законима, чије признање држава не сме да одбије ако не садрже противзаконите одредбе. Односи између државе и цркава верских мањина уредиће се законодавним путем, по споразуму са законитим представницима тих цркава.⁸⁰⁾

Устав Чехословачке републике од 29 фебруара 1920 године садржи у шестој глави одредбе о заштити мањина народних, верских, и расних. По § 128 сви припадници Чехословачке републике су пред законом потпуно једнаки и уживају иста грађанска и политичка права, без обзира на то какве су расе, језика или вере. Разлика у вероисповести, вери, веровању и језику не може чинити сметњу ни једном грађанину Чехословачке републике, у границама општих закона, а нарочито у погледу пријема у јавну службу, вршења дужности и стицања почести, или у погледу вршења кога било заната или занимања. Грађани Чехословачке републике могу се у границама општих закона служити којим било језиком

⁷⁹⁾ Члан 26 Статута области Мемел. В. Albrecht Rogge, *Die Verfassung des Memelgebiets*. Berlin 1928.

⁸⁰⁾ Erler, *op. cit.*, S. 261; Илија А. Пржић, *Пољски устав од 17 марта 1921 год.*, Архив за правне и друштвене науке за децембар 1922, књ. V (XXII) бр. 5, стр. 382.

у приватном и трговачком саобраћају, у стварима које се тичу вере, у штампи или којим било публикацијама или на јавним народним скуповима. Но овим се не укидају права која припадају органима државних власти по законима који су на снази или који ће се издати у погледу јавног поретка и државне безбедности или у погледу надзора. По § 129 Устава основи језиковног права у Чехословачкој уредиће се посебним законом, који ће се сматрати као саставни део Устава. По § 130 у колико грађанима припада према општим законима право да оснивају, управљају и уређују на свој трошак добротворне, верске и социјалне заводе, сви грађани без обзира на народност, језик, веру и расу, равноправни су и могу се у тим заводима слободно служити својим језиком и извршивати своје верске обреде. По § 131 у градовима и срезовима у којима живи знатан број држављана другог језика него чехословачког, деци тих чехословачких држављана јамчи се да ће им се дати јавна настава на њиховом властитом језику, али се чехословачки језик може увести као обавезан предмет. По § 132 у градовима и срезовима, у којима живи знатан део чехословачких држављана, који припадају верским, народним и језиковним мањинама, од новца одређеног на васпитање, веру или добротинства државним или општинским буџетом или којим другим јавним буџетом, уступиће се сразмеран део мањинама, у границама општих прописа о јавној управи. Према § 133 прописано је да ће се нарочитим законом утврдити појам „знатног броја“ становништва у смислу §§ 131 и 132. Најзад у § 134 забрањен је ма који начин насилног однарођавања, и прописана кажњивост таквог однарођавања. — У § 3 Устава Чехословачке Републике унете су одредбе о нарочитом положају Подкарпатске Русије.⁸¹⁾

⁸¹⁾ Стручна књижевност о мањинама у Чехословачкој огромна је. Потпуни преглед питања у вези са Чехословачком налази се у књизи *Problém ochrany menšin*, Praha 1923, у којој су објавили своје расправе Alois Hájek, Helmer Rosting, Dr. Jaroslav Kallab и Josef Chmelar и у којој се налази и збирка докумената о заштити мањина. Видети и Erler, *op. cit.*, S. 217—235.

Један интересантан сукоб надлежности о тумачењу уставних одредаба у Чехословачкој саопштава Dr. F. Weyr (*Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, 1929, p. 546). То је сукоб настао између Касационог суда и Врховног управног суда о питању језиковних права страних држављана према уставном закону о језиковним правима од 29 фебруара 1920 год. Питање је у овоме: имају ли страни држављани, који припадају истој народности којој и нека народносна мањина у Чехословачкој (тицало се Немаца), иста права као и чехословачки држављани припадници те народносне мањине, да подносе писмене претставке судовима на неком другом језику сем државног језика (тј. сем чешког). Касациони суд је стао на гледиште да страни држављани не уживају права чехословачких држављана, припадника једне народносне мањине, те према томе страни држављани морају да подносе писмене претставке судовима на чешком језику. На супрот томе Врховни управни суд је признао и странцима право да писмене претставке могу подносити на

Румунски Устав објављен 29 марта 1923 године прописује у члану 5 да сви Румуни, без разлике на етничко порекло, језик или веру, уживају слободу савести, слободу наставе, штампе, зборовна и удруживања и сва права и слободе законом установљене. Према члану 7 Устава, вероисповест, етничко порекло и језик нису сметња за стицање и вршење политичких права. Странци стичу политичка права у Румунији само натурализацијом. Натурализацију странцима даје Министарски савет, по саслушању комисије састављене од судија апелационог суда области у којој је странац испунио потребне услове за ту натурализацију. Детаљи овог питања прописале се законом. Натурализација нема повратно дејство. Натурализацијом мужа односно оца стичу румунско држављанство и жена односно малолетна деца.⁸²⁾

Најзад, у низу устава донесених после рата 1914—1918 године, одредбе о заштити мањина налазимо и у Уставу Руске социјалистичке федеративне совјетске републике (Р. С. Ф. С. Р.) од 10 јула 1918 године, са изменама од 11 маја 1925 год. У тексту устава од 1918 године на мањине се односио члан 22, који је, измењен ревизијом од 1925 године, постао члан 13. Према томе члану Р. С. Ф. С. Р. оснивајући се на једнакости права грађана, не обзирајући се на њихову расу или њихову народност, изјављује да је апсолутно противно основним законима Републике угњетавање народносних мањина и ограничавање њихових права, установљаване или допуштање разних привилегија (непосредних или посредних) у корист ма које народности; Р. С. Ф. С. Р. признаје овим народностима право да се деле према одлуци њиховог конгреса Совјета, одобреној од врховних органа Р. С. Ф. С. Р., у аутономне совјетске социјалистичке републике и области. — Грађани Р. С. Ф. С. Р. имају право да се слободно служе својим матерњим језиком на конгресима, пред судовима, у управном животу као и у социјалном животу. Народносне мањине имају право да се васпитавају у школама на свом властитом матерњем језику.⁸³⁾

2. Правни положај мањина по унутрашњем законодавству у Југославији. — Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28 јуна 1921 године, у члану 16, којим су дата основна начела у погледу школа и наставе, у последњем ставу прописивао је: „мањинама друге расе и језика даје се

језику на коме имају право да подносе претставке чехословачки држављани припадници народносних мањина. Цео спор је у основи био спор политичке природе.

⁸²⁾ Erlert, *op. cit.*, S. 240 ff. наводи све законе објављене у Румунији, нарочито о школама мањина.

⁸³⁾ Устав руске социјалистичке федеративне Совјетске републике од 1918, Београд 1920, стр. 17, чл. 22; В. Mirkin-Guetzévitch, *La théorie générale de l'Etat Soviétique*, 1928, p. 180; Erlert, *op. cit.*, S. 305—313.

основна настава на њиховом материнском језику под погодбама, које ће прописати закон.“⁸⁴⁾ Устав Краљевине Југославије од 3 септембра 1931 године не спомиње нигде изрично заштиту мањина.

Од законских прописа о заштити мањина у Југославији, најважније су одредбе Закона о народним школама од 5 децембра 1929 године. Настава у народним школама изводи се на државном језику. Но § 45 закона прописује да ће се у местима где у знатној мери станују држављани другог језика, отворити посебна одељења основне школе за њихову децу. У овим одељењима не може бити мање од по 30 ученика, о чему одлучује Министар просвете. Програм и план наставе исти је као и у осталим основним школама у земљи. Настава у овим одељењима изводи се на матерњем језику ученичком. У овим одељењима предаје се државни језик као обавезан предмет. Где у месту има више одељења исте народне мањине, она могу имати свог посебног управитеља. Према § 46 истог закона ако у месту постоје одељења, односно школе са наставним језиком државним, а уз то и посебна одељења или школе са наставним језиком друге које народности, морају деца државног матерњег језика похађати основну школу с државним наставним језиком; деца друге народности и језика, могу, по вољи родитеља, похађати одељења с државним наставним језиком место одељења свог матерњег језика. Деца једне народне мањине не могу похађати школе друге народне мањине. У местима где има деце народних мањина школски обавезане, која по своје броју не могу имати наставу на своме матерњем језику, та деца морају похађати школу с државним наставним језиком. Најзад, у § 9 истог закона предвиђено је да се за децу којој државни језик наше Краљевине није матерњи може уз основну школу отворити приправни разред. Он се не рачуна у прописани број година обавезног школовања. Упис у приправни разред није обавезан.

У погледу приватних школа, наш закон о народним школама садржи у § 164 одредбу да ће се, изузетно од § 1, по коме су народне школе државне, задржати и даље оне приватне народне школе које су постојале на дан ступања на снагу овог закона, ако се у року од четири месеца сао-

⁸⁴⁾ У нашој уставно-правној књижевности о заштити мањина према нашем Уставу од 1921 г. а у вези са уговором о заштити мањина, видети: Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1924, стр. 459—465; Dr. Gregor Krak, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Königsreichs der Serben, Kroaten und Slovenen*, 1928, S. 34; Dr. Leonid Pitamic, *Državno in meddržavno pravo pod vidikom etnoloznega sistema*, Zbornik znanstvenih razprav II, 1922, стр. 128; Илија А. Пражић, *Заштита мањина према одредбама уговора о миру 1919—1920 и суверена права држава*, Архив за правне и друштвене науке, 1922, књига IV (XXI) стр. 202, 281, 414; Erlert, *op. cit.*, S. 210—216.

бразе у свему са одредбама новог закона. Избор наставника у приватним народним школама подлежи одобрењу Министра просвете. Сем приватних школа које су постојале до доношења овог закона, нове приватне народне школе не могу се отворити, а оне које већ постоје не могу се у будуће премештати из места у место.

Поред ових законских прописа, наше Министарство просвете низом својих одлука и расписа уредило је у детаљима питање уписивања ученика у мањинска одељења основних школа, и питања у вези са наставним планом у овим одељењима. Нарочито је велика пажња посвећена немачким мањинским школама, које су у Југославији најмнобројније.⁸⁵⁾

⁸⁵⁾ О положају мањина у Југославији, V. Givotitch, *Les minorités nationales en Yougoslavie*, Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International, 1931, p. 114. Статистика коју г. Животић наводи је изведена према подацима из школске године 1929/1930. Према подацима које смо добили у Министарству просвете у школској 1931/1932 години ово је било бројно стање мањинских школа: немачких забавишта 39, основних школа 645, виших народних школа 123, посећивало је 42.005 ученика, а на раду је било 802 наставника; мађарских забавишта 38, основних школа 496, посећивало је 30.015 ученика, а на раду је било 507 наставника; чехословачких забавишта 1, основних школа 110 и виших народних школа 21; посећивало је 7.803 ученика, а на раду је било 132 наставника; румунских 3 забавишта, основних школа 73 и две више народне школе, посећивало је 4.789, а предавало је у њима 68 наставника; русинских основних школа 21, посећивало је 1.273 ученика а предавао је у њима 21 наставник. За остале мањинске школе у овој школској години подаци у Министарству просвете још нису сребени. — О овом питању видети и Christian Morgenthaler, *Die südslawischen Schulgesetze und die deutsche Minderheit in Südslawien*, Zeitschrift für Ostrecht, März 1931, S. 162.

ГЛАВА IV

ПОЈАМ МАЊИНА

1. Заштита мањина је регионална установа међународног права. — Уговорима о миру и уговорима о заштити мањина створена је заштита мањина као установа међународног права. Ова установа створена је из политичких разлога, као што смо изложили у другој глави. Али и ако изазвана политичким побудама, она је створена као правна установа, и то установа међународног права. Заштита мањина није призната у време изградње уговора о миру као опште међународно-правно начело које би се примењивало у свима цивилизованим државама, већ као једна регионална установа која ће се примењивати само у новоствореним или увећаним државама источне Европе. Творци ових одредаба о заштити мањина нарочито су наглашавали да ове одредбе нису нове у међународним односима. »Le traité ne constitue pas une innovation« нагласио је претседник Конференције мира Клемансо у писму упућеном Падеревском 24 јуна 1919 године. Он је даље наводио да је већ дуже времена уобичајено да приликом стварања нових држава те државе приме извесне обавезе у погледу мањина, и да је примање тих обавеза један услов за признање дотичних држава као субјеката међународног права.¹⁾ Једном речи, творци уговора о заштити мањина изјављивали су да је ова установа већ раније постојала, и да не претставља никакву новину. Ново је само то што је дотадашња установа знатно проширена. Јер док се све до краја рата заштита мањина сводила у првом реду на заштиту верских мањина, нова установа обухватила је „мањине по раси, по вери и по језику“, дакле, поред верских још и етничке односно тако назване „народносне“ мањине.

¹⁾ Случајеви „условног признања“ држава помињу се у свима системима међународног права. Тако Fauchille, *Traité de droit international public*, 1922, t. I, part 1, p. 213; Oppenheim, *International Law*, vol. I, § 73; Anzilotti, *Cours de droit international*, I, 1929, p. 176; Liszt-Fleischmann, *Völkerrecht*, 1925, S. 92; Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926, S. 141; Rafael Erich, *La naissance et reconnaissance des Etats*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, Tome XIII, 1926, p. 431—505.

Ово је било сасвим природно јер је питање народности заузело прво место у низу савремених међународних проблема. „Верске мањине су изгубиле свој некадашњи значај; језичке мањине скоро се свуда подудару са етничким мањинама. Отуда је право мањина изједначено са правом народности.“²⁾ Као што наводи Анцилоти,³⁾ режим заштите мањина који су установили уговори, у ствари је међународно-правна заштита народности. Друга значајна новина установе заштите мањина је у томе што је цела нова установа стављена под гаранцију Друштва народа. Ова међународна гаранција је битна одлика данашње установе заштите мањина. Раније су уговори постављали само начело заштите, што се у неколико случајева показало недовољним. Стога је у послератним уговорима о заштити мањина, поред проглашавања начела заштите мањина и норма које садрже најглавније основе заштите мањина као правне установе, предвиђен и орган који ће гарантовати ту установу, и који ће непристрасно испитивати да ли су у давом случају повређене одредбе уговора о заштити мањина. Стварањем Друштва народа и Сталног суда међународне правде омогућен је такав непристрасан орган, и Друштву народа поверена је гаранција уговора о заштити мањина. Међутим, како уговори о заштити мањина нису општи и не односе се на све савремене државе, већ су закључени само са неким државама, установе заштите мањина и ако међународноправна установа, јавља се као регионална установа. Таква установа сасвим је могућна (на пр. установа међународних мандата, створена такође уговорима о миру 1919—1920 год.). „Политичка и правна генеза свих тих разних међународних аката потврђује изузетни карактер данашњег система заштите мањина. То није општи правни режим, који се примењује свуда где се налази становништво које се разликује од већине по раси, по језику или по вери. Садашњи систем има партикуларан и изузетан карактер. Он је створен и важи само за области и за државе где постоји потреба за таквим системом услед нарочитих историских, политичких и правних услова. Услед тога обавезе о мањинама које постоје у међународним актима, не би се могле узети као евентуална основа за тако звано „опште право мањина“, тј. скуп међународних норма које налажу свима државама одређено држање према мањинама.“⁴⁾

2. Постављање правних проблема у вези са појмом мањина. — Уговори о заштити мањина нигде не одређују сам појам мањине. Отуда се јављају многи спорови око тога

²⁾ Ito, *La protection des minorités*, 1931, p. 56.

³⁾ Anzilotti, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁾ Sereni, *Il diritto internazionale delle minoranze*, Rivista di diritto internazionale, 1929, p. 470.

на кога се односи заштита мањина. Јер уговори негде помињу „становнике“, негде „припаднике“, негде „држављане“, а негде „лица која припадају мањинама по раси, вери или језику“. Услед тога јавила се потреба да бар наука утврди један појам мањина. Међутим до сада тај појам још није коначно утврђен, и многи писци који су се тим питањем бавили дају разнолике дефиниције самог појма мањине. У томе погледу неодређеност терминологије у уговорима о заштити мањина знатно отежава проблем. „Који су конститутивни или неопходни елементи мањина што је разликују од већине? По коме се знаку познаје одвајање једне народности од њене првобитне расе у којој је била до извесног тренутка? Како може бити извесно да је то одвајање један реалан факат а не резултат неког вештачког покрета? С друге стране, да ли се заштита коју дају уговори односи само на језик и веру, или и на најмање дијалекте? Најмање секте? И, са једног другог гледишта, колики треба да је број чланова неке народности, лица која говоре неким језиком и присталица неке вере, да би се могао применити режим заштите мањина? Најзад, каква је улога воље појединца и државе приликом утврђивања да нека мањина постоји?“ Ова питања која поставља Манделштам,⁵⁾ и још многа друга која би се могла поставити, остају без одговора. И сам Манделштам одговара да „уговори о мањинама ћуте на сва та питања“. Међутим, ипак је потребно да се потражи одговор и утврди један правни појам мањина, који би био изведен из одредаба међународних уговора о заштити мањина, јер се само помоћу једног одређеног појма мањина могу решити многа питања у вези са заштитом мањина.

Писци који су покушали да утврде појам мањина, гледали су да до тога појма дођу помоћу два метода. Једни су сматрали да је појам мањина један апстрактан појам, до кога се може доћи независно од позитивноправних прописа.⁶⁾ Но, ако се тако утврди појам мањине, дошло би се до закључка да у ствари има две врсте мањина: мањине у опште, које међународно право не признаје и не штити, и које би биле обухваћене тим апстрактним појмом, и извесне мањине о којима су закључени међународни уговори, које су дакле предмет уређен позитивним правом, али чији се појам не слаже са оним апстрактним општим појмом мањина.⁷⁾ На овај би се начин дошло до тога да се схватање мањина у позитивном праву не слаже са апстрактним појмом мањина. Међутим, Исто тачно наводи⁸⁾ да проблем није у томе да се

⁵⁾ Mandelstam, *La protection internationale des minorités*, 1931, I, p. 28.

⁶⁾ Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, 1922, p. 17.

⁷⁾ Kunz, *La question de procédure en matière des minorités*, Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques, 1925, p. 71.

⁸⁾ Ito, *op. cit.*, p. 75.

нађе један универзални појам мањина, већ појам који би се извукао из досадашњег режима заштите мањина и који би се могао на њега применити. На место апстрактног и универзалног појма треба наћи један конкретан појам који би био ограничен само на данашњу установу заштите мањина. Тај се појам мора ослањати на данашње позитивно право, јер „једна мањина постоји само на основу прецизног текста неког уговора.“⁹⁾

3. Ко је субјект права мањина; мањине као колективно тело или појединци који сачињавају мањине? — Прво питање на које се наилази приликом правног проучавања појма мањине је питање: ко је у ствари субјект права датих у циљу заштите мањина? Јесу ли то групе тих мањина, или су то појединци који сачињавају те групе?¹⁰⁾ Кад се говори о „мањинама“ подразумева се да је то извесно мноштво људи. Али правно се поставља питање да ли то мноштво сачињава неко колективно тело у правом смислу, или се израз „мањине“ употребљава само као један згодан израз да се означе појединци који имају извесне заједничке особине, и ако између тих појединаца не постоји никаква организована правна веза.¹¹⁾ У овом питању правни писци се јако разилазе. Извесни писци признају мањине као аутономио и независно тело. Али они се не слажу у томе колика је та аутономија и докле се простире. „Први пут у историји, мањине као такве добиле су независну правну егзистенцију, јавиле су се као организоване целине којима су у будуће призната одређена права у међународном поретку.“¹²⁾ Мањине су „нова врста правних личности“. „Сада се више не штите, као раније, појединци посматрани усамљено, сада се, у извесној мери дају права мањинама као колективним јединкама. Први пут су утврђена права мањина као таквих, као организованих целина; више се не може сматрати да су права мањина индивидуална права, сада се мањине проучавају у целини и признаје им се у неку руку извесно право на организацију или на аутономију.“¹³⁾ Ролф Кнубен, у својој великој студији о *Субјектима у Међународном праву*, тврди: „народносне мањине личности су у међународном праву, не по међународном обичајном праву или по

⁹⁾ Joseph Barthélemy, *La procédure de l'appel des minorités à la Société des Nations*, L'Esprit International, № 11, juillet 1920, p. 416. «Une minorité n'existe qu'en vertu du texte précis d'un traité, l'entends n'existe au point de vue de la procédure que nous allons indiquer et de garantie de la Société des Nations».

¹⁰⁾ Илија А. Пржић, *Заштита мањина према одредбама уговора о миру 1919—1920 и суверена права држава*, 1922, стр. 27.

¹¹⁾ Ито, *op. cit.*, p. 78.

¹²⁾ Marc Vichniae, *La Protection des droits des minorités dans les traités internationaux de 1919—1920*, Paris, 1920, p. 2.

¹³⁾ Fauchille, *op. cit.*, t. I, 1, p. 806.

општем (теоријском) међународном праву, већ по уговорима о заштити мањина који су на снази и у колико то ти уговори одређују.... Повлашћене народносне мањине стварно су субјекти међународног права заштите од Друштва народа и заштите која је створена у њихову корист правом мањина; њихова способност да подносе петиције и дају обавештења је једно средство остварења њиховог права; са формално правног гледишта то средство може бити или не мора бити тачно у погледу политике или технике међународног права, што је сасвим друго питање.“¹⁴⁾

Неки писци полазе са гледишта да је заштита мањина унутрашњи правни однос, пошто садржи извесне обавезе државе према њеним држављанима и извесна права мањина, која оне треба да добију од своје државе. Отуда ови писци сматрају да мањине могу да стекну права и дужности само по унутрашњем праву држава.¹⁵⁾ Из овога би изашло да мањине немају ни права ни дужности у међународно-правном погледу: мањине нису субјекти међународног права, али јесу субјекти права у опште, тачније, у овом случају, оне су субјекти унутрашњег права. Али ако се погледа текст уговора о заштити мањина, види се да ти уговори дају мањинама непосредно извесна права. Сем тога, да би заштитиле та права, мањине могу да подносе петиције Друштву народа.¹⁶⁾ С тога извесни писци узимају да су мањине субјекти међународног права.¹⁷⁾

Насупрот наведеним писцима огромна већина писаца одбацује теорију по којој су мањине субјекти међународног права.¹⁸⁾ По овим писцима, уговори о заштити мањина признају право само појединцима, а не мањинама као колективном телу. У једној ноти упућеној Савету Друштва народа 5 априла 1923 године, Чехословачка влада јасно се изражава у истом смислу: „према речима уговора о мањинама, лица која припадају мањинама по раси, по вери, или по језику нису конституисана као правне личности.“¹⁹⁾ Међутим, ово гледиште Чехословачке владе сувише је категорично, и није потпуно тачно. У ствари, уговори о заштити мањина признају мањинама правну личност, али само у извесним одређеним случајевима, и по изузетку. То су случајеви кад се једној мањини даје аутономија. Аутономија није иста у свима случајевима. Некада је дата веома широка аутономија, као

¹⁴⁾ Rolf Knubben, *Die Subjekte des Völkerrechts*, 1928, S. 465.

¹⁵⁾ Sereni, *op. cit.*, p. 472.

¹⁶⁾ Ito, *op. cit.*, p. 81.

¹⁷⁾ B. Akzin, *Les problèmes fondamentaux du Droit International Public*, 1929, chap. III: *Les sujets de droit international*, p. 121.

¹⁸⁾ Пржић, *op. cit.*, 1922, стр. 27; Dupare, *op. cit.*, p. 254; Sereni, *op. cit.*, p. 472; Balogh, *La protection internationale des minorités*, 1930, p. 99; Verdross, *op. cit.*, S. 162.

¹⁹⁾ Mandelstam, *op. cit.*, p. 126.

на пр. Рутенима у Чехословачкој; Секлерима и Саксонцима у Румунији и Власима у околини Пида у Грчкој, дата је локална аутономија, али само у верским и школским питањима; Јеврејима у Пољској призната је у извесној мери колективна личност. Све ове мањине, поименце означене, образују извесне заједнице и према томе признате су им правне особине као јединке. Отуда се може с правом рећи да у овим случајевима мањине сачињавају извесну целину или колективно тело у правном смислу те речи.

Но ваља имати на уму да је аутономија призната мањинама само по изузетку. Из ових изузетака не може се закључити да су мањине признате као личности у праву. Већина писаца наглашава факат да уговори о заштити мањина не садрже ни једну одредбу по којој би се мањине могле схватити као субјекти права, као правне личности или као извесне целине које имају орган што их претставља. Неки писци су, додуше, покушали да, не признајући мањинама својства субјекта међународнога права, даду дефиницију да су мањине „један део народа, организоване целине које имају извесна колективна права, али нису увек признате као субјекти права.“²⁰⁾ Ово би се гледиште могло бранити јер, као и у многим случајевима колективних тела, могућно је да једно колективно тело буде носилац права и обавеза, и та права и те обавезе у име тог тела врше појединци — физичка лица која га сачињавају — а да ипак том телу није призната личност у праву.²¹⁾ Но, писци не примају ни ово гледиште по коме би мањине, и ако не признате као правне личности, биле носилац права и обавеза као колективно тело *sui generis*.

Већина писаца сматра да су, према одредбама уговора о заштити мањина, мањине скуп појединаца који се по извесним особинама разликују од осталих становника у једној одређеној држави. „Кад се каже мањине, то значи појединци који припадају извесној категорији лица што се разликује од већине становништва расом, језиком или вером. Садашњи режим заштите мањина сматра мањине само са индивидуалног гледишта а не са колективног.“²²⁾ Са правног гледишта, дакле, мањине су мноштво појединаца који не сачињавају ни јединку ни целину, што би се разликовала од осталих. Према томе мањине се не могу сматрати субјектом права,

²⁰⁾ Winigens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, 1930, S. 247.

²¹⁾ Тако, на пр. Народна скупштина није правна личност, а ипак има извесна права — њој припада, као законодавном органу, право законске иницијативе. Само та права врше у име Скупштине посланици. Но ваља имати на уму да право законске иницијативе не припада поједином посланику, већ Скупштини као таквој. Она је дакле носилац извесних права и ако није правна личност.

²²⁾ Ito, *op. cit.*, p. 83.

дакле ни правном личношћу. Али овај правни појам не искључује могућност социолошког појма групе. Ито наводи да су мањине једно мноштво које претпоставља да постоји извесан број појединаца који имају иста својства. „Са фактичког гледишта, мањине образују посебну социјалну групу, као што је случај са социјалним групама радника, земљорадника итд. Ове групе имају социјални и политички значај, али не сачињавају у свакој земљи једну целину, јединку или колективитет који би независно постојао у правном смислу. Мањине образују у извесним државама социјалне и политичке групе од не малог значаја, али оне не чине извесну целину која би независно постојала у правном смислу.“²³⁾

Из овога излагања можемо да закључимо да данас у правној науци преовлађује мишљење да мањине не сачињавају правну јединку која би имала свој властити орган или би била правна личност. Према позитивном праву субјект права мањина су само појединци који имају особине што се траже да би неко стекао права што припадају мањинама, тј. да се од већине држављана једне државе разликују по раси, по вери и по језику. Тим појединцима призната су извесна права да би се заштитила њихова индивидуалност, али та права припадају само њима као појединцима а не као припадницима извесних група, пошто су те групе само социолошки појам а не и субјекти права.

4. Ко је објект права мањина: сви становници једне државе која је примила обавезу заштите мањина или само њени држављани? — Веома важно је питање да ли су под појмом мањина у смислу одредаба уговора о заштити мањина обухваћени само држављани дотичне државе, или се мањинама сматрају и странци, који су настањени у тој држави а по раси, по вери и по језику припадају истој групи као и извесне мањине у држави. Да ли на пр. Немци, немачки или аустријски држављани, настањени у Југославији, уживају сва права према уговорима о заштити мањина, као и Немци југословенски држављани? У овом питању су подељени како правници — теоретичари, тако и пракса. Једни писци сматрају да је држављанство битан елемент да би се једно лице могло користити одредбама о заштити мањина. Уговори прописују извесна права само за властите држављане, не и за странце. „Мањина је група састављена од извесног броја држављана једне државе, који се од осталих држављана разликују по језику или по вери.“²⁴⁾ „То је скуп појединаца, држављана државе под чијом се суверености налазе, али се разликују од већине становништва по раси, по

²³⁾ Ито, *op. cit.*, p. 84.

²⁴⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 31.

језику или по вери.²⁵⁾ Дакле, држављанство је битан елемент неког лица које се, услед разлике по раси, по вери или по језику, жели да користи одредбама о заштити мањина. Међутим други писци сматрају да су појмом мањина обухваћени не само држављани, већ сви становници једне државе, који се од већине разликују по раси, по вери или по језику.²⁶⁾ Неки од њих наглашавају да су појмом мањина обухваћени, поред држављана и странци и апатриди (*heimatlos*), који се разликују од већине становништва по раси, по вери и по језику.²⁷⁾ По њима само такво схватање одговара циљу заштите мањина. Присталице овог гледишта наводе у прилог свог тврђења саветодавно мишљење Сталног суда међународне правде № 7 до 15 септембра 1923 год. по питању стицања пољског држављанства. Истичући да се у члану 93 Версајског уговора о заштити мањина помињу као објект заштите „сви становници“ пољске територије, Суд је стао на гледиште да су изразом „мањине“ обухваћени сви становници који се разликују од већине по раси, по вери и по језику, без обзира јесу ли држављани пољски или не. „Опажа се да се ове две одредбе, које служе као полазна тачка прописима уговора о заштити мањина, не ограничавају само на пољске држављане, тј. лица која као пољски држављани сачињавају мањине у односу према већини у земљи; оне знатно проширују појам мањина и становништва говорећи, с једне стране, о становницима територије над којом је Пољска преузела сувереност, а с друге стране о становницима који се разликују од већине становништва по раси, по језику и по вери. Израз „становништво“ (*population*) изгледа да се односи на све становнике (*habitants*) пољског порекла на територији додељеној Пољској; с друге стране израз „мањина“ изгледа да се односи на становнике који се разликују од становништва (*populations*) по раси, по језику или по вери, тј. између осталог на становнике не-пољског порекла на овој територији, били они пољски држављани или не. Овај закључак потврђују и речи другог члана уговора о мањинама, по коме се пољска влада обавезује да да свима становницима пуну и потпуну заштиту живота и слободе без обзира на порекло, држављанство (*nationalité*)²⁸⁾, језик, расу или веру, и изјављује да ће сви становници Пољске уживати извесна ту побројана права. — И текст члана 12 истог уговора.

²⁵⁾ Branet, *Le Statut des minorités au point de vue du Droit International privé*, Journal de Droit International, 1926, p. 278.

²⁶⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 80; Sereni, *op. cit.*, p. 475; Ito, *op. cit.*, p. 88.

²⁷⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 13, и примедба 53.

²⁸⁾ Француски израз *nationalité* значи у исто време и народност и држављанство. У уговору о заштити мањина са нашом државом дотичан израз преведен је на овом месту као „народност“. Ми смо сматрали да из смисла саветодавног мишљења Сталног суда међународне правде јасно излази да је Суд схватио овај израз као „држављанство“.

који утврђује надлежност Друштва народа, потпуно одговара ширем појму мањина према поменутичким члановима, кад говори о „лицима која припадају мањинама по раси, по вери или по језику,“ не водећи рачуна о политичкој припадности тих лица.²⁹⁾

По овом питању ко је објект заштите из уговора о мањинама ми се не можемо сложити са тумачењем Сталног суда међународне правде и са писцима који сматрају да су појмом мањина обухваћени поред држављана и неки странци. Тачно је да уговори о заштити мањина употребљавају разне изразе „становници,“ „држављани,“ „припадници државе“, „припадници мањина.“ Но ако се пажљиво проуче све те одредбе, видимо да се израз „становници“ употребљава тамо где се говори о општим правима која садрже опште призната начела савремених држава, и та су права уговорима о заштити мањина загарантована свима становницима држава на које се ти уговори односе. Насупрот овоме, где год се помињу посебна права која су дата мањинама да би се очувала њихова индивидуалност и загарантовао слободан развој и негововање њихових посебних особина, уговори не говоре о свима становницима већ о припадницима државе, тј. о држављанима. Та права, до којих је мањинама највише стало, дата су само држављанима, не и странцима, становницима дотичне државе. Странци према уговорима о заштити мањина уживају само основна права која припадају сваком људском бићу, тј. право на заштиту живота и слободе и слободу вере. Сем тога извесне одредбе које се односе на све становнике, као на пр. одредбе о стицању држављанства, примењују се само за једно одређено време, по истеку кога престају да важе. Она лица која су имала право да се њима користе или су се већ користила и примивши држављанство стекла сва права према уговорима о заштити мањина, или се нису користила и тиме су са гледишта општега права постали странци, дакле уживају правни положај странаца. Уговорима о заштити мањина свима становницима, па дакле и странцима, загарантована су само основна права. Сва остала права која садрже ови уговори односе се само на држављане, који се од већине становништва разликују по раси, по вери и по језику. У томе смислу неки немачки писци покушавају да повуку разлику између „мањинског права странаца“ (*Minderheitenfremdenrecht*) и „правог мањинског права“ (*echte Minderheitenrecht*).³⁰⁾ У прилог нашег изложеног гледишта можемо навести и то да је Савет Друштва народа у својој досадашњој пракси испитивао само питања која су

²⁹⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, *avis Consultatif* № 7, Série B, p. 15.

³⁰⁾ Gerber, *Minderheitenprobleme*, Heft 16 der »Schriften der Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung«, 1927, S. 27. Исто наводи и Ito, *op. cit.*, p. 89.

се односила на мањине, држављане неке земље везане уговорима о заштити мањина, а прелазно је преко свих питања која су покретали странци — недржављани, у вези са заштитом мањина.³¹⁾ Услед тога на пр. и питање односа мађарских опаната према румунској (односно чехословачкој или југословенској) аграрној реформи, није расправљано као питање мањина.

Најзад, у прилог нашег гледишта можемо навести и интересантно проширење права загарантованих мањинама на италијанске држављане у Југославији, специјалним уговорима закљученим између Италије и Југославије (видети ближе у трећој глави, одељак III, § 1 ове књиге). Случај да се права мањина проширују изрично и на странце је посве изузетан случај, и баш тај изузетак потврђује наше гледиште да се, по правилу, мањинама сматрају само држављани једне државе, не и странци настањени у њој, све и кад ти странци припадају истој народности којој и нека мањина у дотичној држави.

Пред Саветом Друштва народа покренуто је, јуна 1928 год., питање о примању тужбе коју поднесу лица настањена у једној држави, но која „не припадају мањинама по језику, по раси и по вери.“ Тицало се једне петиције коју су поднела нека лица украјинског порекла која су се сматрала литванским држављанима, али којима је литванска влада оспоравала држављанство. И ако је извештач Савета стао на гледиште да Литванска декларација о заштити мањина не прави разлику између рођених и касније посталих држављана, који су држављанство стекли на пр. удајом или прирођењем, те према томе ови би се молиоци сматрали литванским држављанима, претставник Литве изјавио је да се по литванском закону о држављанству ова лица не сматрају литванским држављанима, те се према томе на њих не могу применити одредбе о заштити мањина. Јер, по речима претставника Литве, овде се поставља питање о условима по којима досељеници могу постати „мањином.“ „Да ли се литвански раденици, исељени у Француску пре неколико година, могу прогласити мањином и тражити заштиту која је установљена јавним правом?“³²⁾ Ово питање у опште није расправљено у Савету, јер је Савет прешао без решења преко поменуте петиције.

Још једно значајно питање у вези са утицајем држављанства на заштиту мањина покренуто је пред Саветом Друштва народа поводом жалбе о денационализацији турских Јермена који су избегли у Европу, и којима је турска влада по одузимању држављанства конфисковала имања. Питање је било да ли Турска има право да по своме нахођењу оду-

³¹⁾ Mandelstam, *op. cit.*, p. 23.

³²⁾ *Journal Officiel*, juillet 1928, p. 890.

зима држављанство припадницима једне мањине и да их на тај начин лиши права која према уговорима о заштити мањина припадају њеним држављанима. По жалби неких Јермена који су дошли у такав положај, Савет Друштва народа није донео никакво решење, већ је на основу једне турске ноте од октобра 1925 године то питање одложено „док га не покрене неки члан Савета.“ До сада ово питање још није решено у Савету, али о њему постоји неколико стручних расправа.³³⁾ У тим расправама покренута су ова питања: (1) Да ли се, по мишљењу Савета Друштва народа, заштита мањина односи само на држављане или и на странце, као што је речено у саветодавном мишљењу Сталног суда међународне правде № 7. (2) У случају ако Савет сматра да се заштита мањина односи само на држављане, престаје ли надлежност Друштва народа и Сталног суда међународне правде услед факта што је једна држава лишила држављанства неке своје припаднике, у намери да изигра одредбе о гарантијама према уговорима о заштити мањина, — другим речима ако је та држава радила *in fraudem legis*. — У погледу овог последњег питања Манделштам наводи одредбу „Декларације међународних права човека“, коју је усвојио Институт за међународно право у Њујорку 12 октобра 1929 године, у чијем је члану 6 проглашено: „Ниједна држава нема право да одузме своје држављанство, сем у случајевима предвиђеним у њеном општем законодавству, опима које би, услед њиховог пола, расе, језика или вере, тиме лишила гарантија које прописују претходни чланови.“³⁴⁾

5. Битне особине мањина. — Субјективно и објективно мерило. Објективни елементи: раса, језик и вера. — Без обзира да ли се прими гледиште да су објекти права мањина сви становници једне државе која је узела на се обавезу о заштити мањина или само њени држављани, поставља се питање у чему се састоји разлика између већине и мањине. Другим речима које су карактеристичне одлике једне мањине? Писци проучавају овај проблем са два гледишта, покушавајући да утврде разлику између већине и мањине. Као што каже Р. Лаун, постоје два начина да се утврди постојање мањина у једном датом случају: или се може тражити извесна ознака или основ вероватноће припадништва једној групи, која би постојала независно од индивидуалне воље, „објективно,“ — или треба оставити сваком појединцу слободан избор, тј. оставити да сваки својом субјективном вољом, „субјективно“ изјави којој групи припада.³⁵⁾ Ово дру-

³³⁾ *Confiscation des biens des réfugiés arméniens par le Gouvernement turc*. Consultation de MM. Gilbert Gidel, Albert de Lapradelle, Louis Le Fur et André Mandelstam, Paris 1929.

³⁴⁾ Mandelstam, *op. cit.*, p. 28.

³⁵⁾ R. Laun, *Die Volkszugehörigkeit und die völkerrechtliche Vertretung der nationalen Minderheiten*. Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, Bd XXXI, S. 264.

го, субјективно гледиште преовлађује у немачкој науци. Скоро сви немачки писци проучавајући проблем мањина долазе са субјективног гледишта и долазе до закључка да „ни порекло ни језик нису битне особине за објективан критеријум народности, који би се могао правно употребити“.³⁶⁾ Од француских писаца овом гледишту нагиње Жозеф Бартеlemi, који на питање о саставу група мањина даје овај одговор: „члан је мањине онај ко изјави да је њен члан. У питању мањина кад неко каже да припада мањини, онда јој припада; ето, то је правило“.³⁷⁾ Одбаивши објективан критериум, писци који заступају ово гледиште долазе до закључка да је битно питање однос мањине према држави. Јер тај однос постаје из „народносне свести“, свести о припадању једној народности.³⁸⁾ Отуда се мањина сматра као „скуп појединаца који се разликују народносном или етничком свешћу (Volksbewusstsein) од већине“.³⁹⁾ Дакле, по овим писцима, битно је субјективно осећање: одбаивши све објективне критериуме, једино мерило по коме се може одредити да ли неко припада мањини је његова субјективна свест. Ово претпоставља да је сваки појединац слободан да изрази којој групи припада: мањини или већини. Отуда сви ови писци поричу право државе да утврди објективан критериум по коме би се одредило којој групи припада неки становник те државе.⁴⁰⁾

Питање да ли се припадништво некој мањини има утврдити на субјективан или објективан начин, претресано је у Савету Друштва народа и најзад га је коначно расправно Стални суд међународне правде, својом пресудом од 26 априла 1928 године. Спор је избио око тумачења члана 74 пољско-немачке конвенције о Горњој Шлезии према коме „питање да ли једно лице припада или не једној мањини по раси, по језику или по вери, не може бити предмет проверавања нити оспоравања од стране власти“. 1926 године пољске власти наредиле су анкету о народности деце која се уписују у немачке мањинске школе. По тужби немачке мањине, председник мешовите комисије за Горњу Шлезију донео је одлуку да је та анкета незаконита јер „питање да ли неко лице припада мањини или већини, може се решити само водећи рачуна о субјективној вољи дотичног лица“.⁴¹⁾ По овом спору Савет Друштва народа донео је 12 марта 1927 године одлуку, којом је установио неутралну контролу за школску годину 1926—1927, која је имала да утврди на лицу места

³⁶⁾ У истом смислу Balogh, *op. cit.*, p. 81; Wintgens, *op. cit.*, S. 14.

³⁷⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, p. 419 (види прим. 9 ове главе).

³⁸⁾ Laun, *op. cit.*, p. 269.

³⁹⁾ Ito, *op. cit.*, p. 91, цитира по немачком писцу Герберу.

⁴⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 83.

⁴¹⁾ Ближе детаље по овом спору изложено у глави петог, одељак I, § 5 ове књиге.

језик којим говоре деца. Пољска влада желела је да се та контрола продужи и наредне школске године, али немачка влада се томе успротивила и спор је упућен Сталном суду међународне правде. Пред судом Немачка је заступала гледиште да се питање о томе да ли неко лице припада извесној мањини или не, може решити само тако ако се остави субјективној вољи дотичног лица да одлучи да ли припада мањини или не, и да ту вољу власти треба да поштују чак и ако би изгледало да је она у супротности са стварношћу. С друге стране Немачка је тражила да свако лице слободно бира језик и школу у којој ће његово дете да се васпитава.⁴²⁾ Суд је овако дефинисао немачку тезу: „Ослањајући се на члан 74 који забрањује властима свако проверавање или оспоравање у питањима да ли неко лице припада једној мањини или не, Немачка сматра, да су према овом члану, странке заједничким споразумом усвојиле начело да се ово питање препушта субјективној вољи лица и да ће власти поштовати ту вољу чак и ако изгледа да је она у супротности са стварношћу“.⁴³⁾

Насупрот немачком гледишту Пољска је истакла да је питање о томе да ли неко лице припада извесној мањини или не, *фактичко* питање, а не питање воље. У своме одговору на немачки мемоар, пољска влада је истакла да, по немачком тумачењу „сваком заинтересованом лицу припада да слободно одлучи да ли хоће да припада мањини или већини; дакле прелажење из мањине у већину и обратно сасвим је слободно... У ствари, заинтересовано лице не констатује, као што тврди немачка влада, да ли хоће да припада већини или мањини, већ има да констатује факат да *ли* припада мањини или не. Питање језика или народности често је веома деликатно; нарочито у случајевима мешовитих бракова, у питању су врло танана осећања, и тешко је да се нађе један критериум који би дозволио да се питање реши на задовољавајући начин у свима случајевима; странке су више волеле да решење ових питања оставе савести заинтересованих лица, остављајући им пуно слободу да се изјасне о својој народности... Али изјава, ма колико била слободна, може да садржи само констатацију једног факта, а не и израз неке жеље. Немачко тумачење погрешно је у основи: уводећи реч *хоће*, која не постоји у тексту уговора, отворен је пут изобличавању конвенције“.⁴⁴⁾ Као што је утврдио Суд, Пољска је заступала гледиште да је питање да ли неко лице припада или не извесној мањини, *фактичко* питање а не пи-

⁴²⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série A N° 15. Recueil des arrêts, N° 12. *Droits des minorités en Haute-Silésie (Ecoles minoritaires)*, 1928, p. 19.

⁴³⁾ *Ibid.*, p. 32.

⁴⁴⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série C. *Plaidoiries, exposés oraux et documents*, uz arrêt N° 12, 1928, p. 221.

тање воље, и ако неко лице насупрот факту изјави да припада једној мањини, то би била злоупотреба која се не може толерирати.⁴⁵⁾

Својом пресудом Стални суд међународне правде прихватио је пољско а одбацио немачко гледиште. „Суд сматра да Пољска има право да тумачи уговор о мањинама, чије одредбе садрже — сем безначајних измена — први отсек трећег дела Женевске конвенције (о Горњој Шлезији), у томе смислу да је питање да ли једно лице припада мањини по раси, по језику или по вери, и према томе има право да се користи одредбама уговора о заштити мањина, једно фактичко питање а не питање чисте воље.“⁴⁶⁾ „Изјава која је у пуној контрадикцији са фактима мора се сматрати несаслагасном са Женевском конвенцијом“. С друге стране, Суд је стао на гледиште да се изјава лица о језику деце за чије су васпитање одговорни, мора да односи на оно што изјављивачи сматрају фактичким стањем, и таква изјава не подлежи проверавању. Суд је у образложењу своје одлуке изјавио да се слаже са тумачењем пољске владе да се члан 131 односи на неку „изјаву којом се констатује извесан факт а не израз неке воље или жеље.“⁴⁷⁾ Отуда је својом пресудом од 26 априла 1926 године Суд одлучио да спорне одредбе конвенције о Горњој Шлезији „дају свима припадницима слободу да изјаве, према својој савести и под својом личном одговорношћу, да ли припадају или не некој мањини по раси, по језику или по вери, као и да изјаве која је језик једнога ђака или детета за чије су васпитање они по закону одговорни; поменута изјава мора се односити на оно што изјављивач сматра фактичким стањем дотичног питања, и слобода изјаве који је језик неког ђака или детета, и ако садржи извесну ширину у оцењивању околности, не значи још неограничену могућност да се бира језик на коме ће се дати настава и школа која томе одговара“.⁴⁸⁾

Суд је дакле у овој пресуди стао на гледиште да је питање разликовања мањине од већине фактичко питање а не „израз воље или жеље,“ тј. Суд је прихватио објективно гледиште а не субјективно. И они писци који су заступали субјективно гледиште често су долазили до закључка да се у самим уговорима о заштити мањина налазе извесна објективна мерила за разликовање „по раси, по вери или по језику.“ Сваки од ова три елемента може да се утврди и они служе као објективно мерило да ли извесно лице припада мањини или већини. Уговори о заштити мањина дакле траже извесне реалне чињенице по којима се утврђује припадни-

⁴⁵⁾ *ibid.*, arrêt N° 12, p. 32.

⁴⁶⁾ *ibid.*, p. 32.

⁴⁷⁾ *ibid.*, p. 40.

⁴⁸⁾ *ibid.*, p. 46.

штво некој мањини. Може се критиковати мерило које уговори траже да би се одредило да ли неко припада мањини или не, могу се тражити нова мерила и измене старих, али се мора констатовати да у позитивном праву постоји извесан одређен критериум за утврђивање да ли извесно лице припада мањини или не. То објективно мерило је раса, језик и вера. И раса, и вера, и језик су социјални факти и њихов појам не одређује правна наука већ друге друштвене науке.⁴⁹⁾ Правна наука мора да прими готове појмове, како су утврђени у другим наукама. Због те зависности од других наука, извесни појмови су тачније утврђени, други су више спорни, итд. — све зависи од тога колики су прогрес начиниле науке које се баве проучавањем ових појмова.

Расу или етнички елемент сви писци узимају у социјалном а не у биолошком смислу. Овај израз очевидно није употребљен у уговорима о заштити мањина у биолошком смислу, тј. као заједница порекла и крви, већ у социјалном и историском смислу, тј. као заједница, заснована на историским чињеницама.⁵⁰⁾ Јер, у Европи не постоји ниједна чиста раса у биолошком смислу. У социјалном пак смислу, раса или етнички елемент у ствари је народност. Појам народности ми смо изложили у првој глави ове књиге, и овде се не задржавамо на њему, али ипак желимо да поновимо да је питање народности средишно питање у свима политичким и научним расправљањима у вези са заштитом мањина. Народност је скуп људи везаних једном заједничком свешћу да припадају тој народности.

Појам језика морамо узети из науке о језику. Језик је једно од најважнијих мерила за разликовање мањине од већине. У пракси је обично језик пресудан елемент по коме се распознаје којој народносној групи припада једно лице. „Језик је прва, најјаснија и најефикаснија особина по којој се познаје једна народност.“⁵¹⁾ Отуда су многи писци сматрали да језик означава у исто време и народност.⁵²⁾ Но ми се са овим гледиштем не можемо сложити, јер појам народности не подудара се свагда са појмом језика. Веома важно питање у вези са језиком као мерилу да ли неко лице припада мањини или већини, је питање да ли уговори о заштити мањина под појмом језик подразумевају и дијалекте (наречја) или само већ развијени и утврђени књижевни језик. У овом погледу писци се једнодушно (са сасвим малим изузетком) слажу у томе да језик као објективно мерило за утврђивање припадништва некој мањинској групи значи само одређени

⁴⁹⁾ *Ito, op. cit.*, p. 97.

⁵⁰⁾ *Le Fur, Races, nationalités, Etats*, 1922, p. 22.

⁵¹⁾ A. Meillet, *Les langues dans l'Europe nouvelle*, Paris, 1925, p. 78.

⁵²⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 151; Wingens, *op. cit.*, S. 18; Bruns, *Grundlagen und Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts*, 1929, S. 22.

књижевни језик, не и наречје. „Језик, као објективни критериум, мора се протумачити да означава један од језика који данас постоје у Европи, чији број не прелази двадесетак и који се не могу претопити један у други.“⁵³⁾

И *вера* је једна индивидуална и социјална појава. Но поред веровања у надземаљска бића која врше утицај на човека и његову судбину, свака вера има и један видљив елемент: исповедање вере богослужењем или неким сличним обредом. Ове спољне верске манифестације најважније су мерило са правног гледишта да ли неко лице припада некој вери или не. Многи писци додуше тврде да је припадање једној вери потпуно субјективно питање, јер зависи од воље сваког појединца.⁵⁴⁾ То је тачно у колико се односи на унутрашње веровање сваког појединца. Али свака вера је организована у извесним верским заједницама, најчешће у циљу заједничког вршења обреда, и припадање једној верској заједници може се узети као објективно мерило кад се постави питање у вези са одредбама уговора о заштити мањина. Спорно би било питање да ли се свака верска заједница у смислу уговора о миру има сматрати као вера (религија). Да ли се на пр. одредбе у којима се говори о „веру“ односе и на сваку секту? По нашем мишљењу питање о томе да ли ће се нека верска заједница признати или не, остављено је слободној оцени сваке државе. Члан 2 уговора о заштити мањина проглашава слободу вршења „сваке вере, веровања или религије, чије исповедање неће бити у супротности са јавним поретком и моралом.“ Дакле, овде постоје два питања: најпре, питање о томе да ли неко лице припада једној вери или не. То је фактичко питање и има се утврдити по једном објективном мерилу: да ли то лице припада дотичној верској заједници, била она призната од државних власти или не. Сасвим је друго питање да ли лица која припадају извесној верској групи или заједници, уживају права по одредбама уговора о заштити мањина. Ту је остављено државним властима да цене је ли та вера у супротности са јавним поретком и моралом.“ Питање, на пр. да ли једно лице припада секти назарена или не, фактичко је питање и има се утврдити према објективним мерилима. Међутим, ако је секта назарена забрањена у некој држави као противна јавном поретку, њени припадници не могу да траже да се користе одредбама о заштити мањина, како у унутрашњим односима у држави, тако и у међународним односима (на пр. петиције које би они поднели Друштву народа не би могле бити примљене).

⁵³⁾ Ito, *op. cit.*, p. 100.

⁵⁴⁾ Bruns, *Das Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im oberschlesischen Schulstreit und das allgemeine Minderheitenrecht*, Nation und Staat, 1928, Heft 9, S. 704.

Својом пресудом, Стални суд међународне правде протумачио је да се питање о томе да ли неко лице припада мањини, има расправити по објективном мерилу, и да оно не зависи од воље самог појединца. Ми смо видели да се као објективно мерило може узети факат да ли неко припада једној раси, језику или вери. У данашње време вера све више губи значај и верске мањине теже да се претставе као етничке мањине, да буду признате као народности, и постављају као крајњи циљ да добију самосталну државу,⁵⁵⁾ а с друге стране језик се често меша са појмом народности, у питањима у вези са заштитом мањина. Услед тога кад се данас говори о мањинама обично се мисли на етничке односно народносне мањине. А баш код ових мањина најтеже је објективно утврдити њихове етничке елементе, нарочито у пракси у оним областима где су народности и језици измешани. Ове је тешкоће констатовао и Стални суд међународне правде у поменутој пресуди. „У ствари, није увек јасно и изван сумње шта се подразумева под језиком једног лица; нарочито кад се односи на дете у доба за школу, оправдано је да се не води рачуна искључиво о језику којим се дете служи, ако његови родитељи задовољавају своје културне потребе на ком другом језику и ако они тај језик сматрају за свој у првом реду. Ово је нарочито тачно у Горњој Шлезији, с обзиром на нарочито изузетне услове који изгледа да тамо постоје у лингвистичком погледу.“⁵⁶⁾ Ито додаје да овакви случајеви постоје нарочито у областима где су чести мешовити бракови између лица разних народности.⁵⁷⁾ У том случају, кад се не може применити објективно мерило мора се прибећи субјективном, тј. допустити да заинтересована лица сама по слободној вољи изјаве да ли припадају некој мањини. Објективно мерило треба да буде начело по коме ће се одређивати да ли неко лице припада извесној мањини по раси, по језику или по вери; али ако је практично немогуће да се то начело примени, мора се прибећи субјективном критериуму, и ако тај критериум није сталан, већ подложен промени.

6. Дефиниција правног појма мањина. — Поред елемената које смо до сада изложили, и који су сви формалне природе, неки писци помињу у вези са појмом мањина и извесне елементе више или мање материјалне природе. Тако на пр. Рудеско сматра да се добровољни иселеници не могу обу-

⁵⁵⁾ У овом погледу карактеристична је тежња Јевреја у новије време, да буду признати као народност, а не само као верска мањина. Ова тежња је једна од главних идеја познатог ционистичког покрета.

⁵⁶⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série A, N° 15. Recueil des arrêts N° 12. *Droits de minorités en Haute-Silésie (Ecoles minoritaires)*, 1928, p. 40.

⁵⁷⁾ Ito, *op. cit.*, p. 102.

хватити појмом мањина.⁵⁸⁾ Други писци сматрају да се мањине одликују тиме што се свесно одупиру већини, и да је тај њихов отпор битна одлика мањина.⁵⁹⁾ Сви ови елементи могу бити и тачни, али за нас је битно да су они чисто политички а не правни у својој суштини. Ми се слажемо са Итом, да приликом правног проучавања појма мањина, ваља отстранити све друге елементе и место материјалног појма треба наћи један формалан појам мањина, у коме би се обрадила пажња само на спољашње елементе који се могу утврдити.⁶⁰⁾ На истом гледишту стоје и присталице нормативне школе у праву, само они покушавају да појам мањина утврде са нормативног гледишта, изостављајући све социолошке елементе. Отуда они дају дефиницију мањина као „део становништва потчињен истим посебним нормама који се не подудара са већином становништва, у оквиру тих посебних норма“.⁶¹⁾ Ово схватање нормативне школе, по коме се мањине са правног гледишта схватају као део становништва потчињен посебним нормама, тачно је у основи. Јер правни појам мањина може се утврдити једино као формални појам.

Стављајући се на гледиште да се правни појам мањина мора утврдити на основу позитивних текстова уговора о заштити мањина, и да мора бити формалан, да се састоји искључиво из спољашњих елемената, који се могу констативати, ми се у главном слажемо са дефиницијом коју даје Ито.⁶²⁾ Ту дефиницију мењамо у колико не примамо извесне елементе које Ито истиче, као на пр. да појам мањина обухвата све становнике, а не само држављане једне државе. Ми сматрамо да појам „мањина“ означава појединце, држављане једне државе која је примила неким међународним уговором или декларацијом обавезу да их штити, а који се разликују од већине становништва те државе по раси, по језику или по вери.

Овај појам садржи на првом месту бројни однос, т. ј. да су мањине бројно слабије од већине. Тај бројни однос мора се схватити тако да се узима у обзир укупно станов-

⁵⁸⁾ C. A. Rudesco, *Etude sur la question des minorités de race, de langue et de religion*, 1929, p. 24, који наводи и мишљење Бертрана Ногаро у истом смислу.

⁵⁹⁾ C. de Visscher, *Unité d'Etat et revendications minoritaires*, *Revue de droit international et de législation comparée*, 1930, p. 326.

⁶⁰⁾ Ito, *op. cit.*, p. 105.

⁶¹⁾ B. Akzin, *Der Rechtsbegriff der Minderheiten*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Januar 1929, S. 214. »Als juristische Definition für die Minderheit ergibt sich demgemäss — aber auch gemäss der Notwendigkeit einer rein-juristischen, nicht von sozialen Erscheinungen abgeleiteten Bestimmung — ihre Bezeichnung als Inbegriff eines jeden, gleichartigen Sondernormen unterworfenen Bevölkerungsteiles, welcher sich mit Mehrzahl der Bevölkerung nicht deckt, im Rahmen dieser Sondernormen«.

⁶²⁾ Ito, *op. cit.*, p. 106.

ништво дотичне државе. Често се може десити да су мањине у једној области у већини (на пр. Рутени у Поткарпатској Русији), па се ипак сматрају мањином, јер су бројно слабије према укупном становништву. Други елеменат нашег појма мањине је у томе што ми сматрамо да се само држављани једне државе могу обухватити појмом мањина, јер странци не улазе у тај појам. И ове држављане ми узимамо само као појединце а не као колективне целине. Најзад, трећи елеменат појма мањине састоји се у томе што се појединци, припадници мањине, разликују од већине становништва по раси, по језику и по вери. Ова се разлика сматра као факат који постоји објективно, и само ако је немогуће утврдити га, прибегава се субјективној изјави појединаца да припада извесној мањини.

ГЛАВА V

ПРАВА И ДУЖНОСТИ МАЊИНА

Материјална садржина заштите мањина састоји се у мерама које предузима држава обавезана међународним уговорима да примени заштиту мањина. Систематско проучавање одредаба о заштити мањина може се вршити на два начина: или проучавањем обавеза појединих држава у погледу заштите мањина, према уговорима и декларацијама, које су те државе закључиле, или проучавањем права и дужности мањина, на основу тих међународних уговора. Неки писци покушавају да систематски обраде ова питања проучавањем обавеза појединих држава.¹⁾ Они долазе до закључка да је карактеристика мањинских обавеза у томе што се држава не обавезује да изврши неке радње у области међународних односа, већ у области свога унутрашњег правног поретка. Ове радње у области унутрашњег правног поретка деле се на радње које изрично прописују уговори и радње које су потребне да би се извршиле обавезе према уговорима. А ове обавезе, са теориског гледишта, могу бити обавезе државе на чињење и на нечињење. — Но већина писаца проучава одредбе о заштити мањина правном анализом права и дужности мањина према међународним уговорима.²⁾ Уговори нису изложили систематски права и дужности мањина. Често се једно исто право понавља у више чланова истог уговора, или је у једном члану прописано неколико права.³⁾ Ми ћемо овде покушати да изложимо права мањина уобичајеним систематским редом. Што се тиче дужно-

¹⁾ P. A. Sereni, *Il diritto internazionale delle minoranze*, Rivista di diritto internazionale, 1929, p. 461, 1930, p. 45, 153. — О обавезама држава у горе наведеном смислу *ibid.*, 1929, p. 478 и след.: *Obblighi di fare e obblighi di non fare*. По Серени-у и једне и друге обавезе могу бити специфичне и генеричне.

²⁾ Duparc, *La protection des minorités de race, de langue et de religion*, 1922, p. 221; A. Mandelstam, *La protection des minorités*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye I, 1923, p. 411 et suiv.; исти: *La protection internationale des minorités*, I, 1931, p. 81 et suiv.; A. Balogh, *Der Internationale Schutz der Minderheiten*, 1928, S. 71; H. Wintgens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, 1930, S. 211 ff.; G. Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, 1931, S. 328 ff.; N. Ito, *La protection des minorités*, 1931, p. 116 et suiv. итд.

³⁾ A. de Balogh, *La protection internationale des minorités*, 1930, p. 87.

сти мањина, већина писаца прелази преко тога питања, пошто уговори о заштити мањина не прописују нигде дужности мањина. Међутим ова празнина брзо је уочена и једном резолуцијом треће Скупштине Друштва народа покушано је да се ова празнина отклони. Ово питање покретано је касније и у Савету Друштва народа.⁴⁾ Ми сматрамо да у мањине дужне да буду лојалне према држави и да је верност и лојалност према држави правна обавеза мањина. С тога смо уз права мањина проучавали и њихове дужности.

У стручној литератури постављено је питање да ли права мањина извиру непосредно из међународних уговора или из одредаба унутрашњег законодавства, кад међународни уговори добију снагу закона обнародовањем у форми закона. Већина писаца стоји на гледишту да права мањина не произлазе непосредно из међународних уговора. Из факта да је држава међународно обавезна да уведе извесна одређена права за нека одређена лица, још не произлази да та лица, субјекти унутрашњег правног поретка, стичу *ipso facto* ова права према држави. Да би дотична лица стекла поменута права, потребно је да држава унесе у своје унутрашње право норме на основу којих се даје право дотичним лицима.⁵⁾ Ови писци стоје на гледишту дуализма унутрашњег права и међународног права. По њима, међународно право и унутрашње право су две различите норме, које не допуштају интерпенетрацију норма једнога права у друго. Отуда по њима, мањине не могу да стичу права непосредно из међународних уговора, већ тек из унутрашњих законодавстава, којим се уговори озаконе. — Заштиту пружа мањини држава на чијој се територији мањина налази. Та је заштита нарочити однос између државе и мањине, и то однос који спада у област унутрашњег права. Материјална садржина заштите мањина односи се на питања која спадају у првом реду у уставно и административно право. Оригинално заштита мањина је у томе што се ове одредбе унутрашњег права врше на основу међународних уговора. Уговорима су нека права мањина потпуно прецизирана, док су за друга само постављена општа начела. Стога је потребно да законодавство сваке државе у таквом случају пропише подробне одредбе ради примене тих општих начела. Док се законодавством не пропише ове подробне одредбе, општа начела се у пракси не могу применити.⁶⁾

⁴⁾ *Journal Officiel de la Société des Nations*, Supplément spécial N° 73, p. 41. Видети и A. Mandelstam, *La protection internationale des minorités*, I, p. 139 et suiv.

⁵⁾ Sereni, *op. cit.*, 1929, p. 484; Ito, *op. cit.*, p. 112.

⁶⁾ У овом смислу занимљива су излагања Трипела, који повлачи разлику између «droit international immédiatement ordonné» и «droit interne internationalement indispensables». — H. Triepel, *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, Recueil de l'Académie de droit international de la Haye, I, 1923, p. 112. По ојој питању видети и Verdross, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, 1926, S. 35 ff.

Извесни писци, нарочито немачки, врше поделу права признатих мањина на индивидуална и колективна.⁷⁾ Тако на пр. по Балогу индивидуална права су права призната мањинама као појединцима, или по Винтгенсу то су права индивидуалних лица. Колективна су права призната мањинама не као појединцима већ као групи (Винтгенс) или колективитету (Балог).⁸⁾ По нашем мишљењу ова се подела не може усвојити, јер се њоме мањинама признаје колективитет, тј. правна личност.⁹⁾ А позитивно уговорно право о заштити мањина свуда говори само о правима појединаца који припадају мањинама, и само по изузетку, и за тачно одређене случајеве, помиње колективитет. — Ми не можемо усвојити ни поделу Ж. Ф. Дипарка на индивидуална и културна права.¹⁰⁾ По њему културна права су она која дозвољавају да мањина сачува свој посебни карактер. „Културна права одговарају најприроднијој жељи човека: да својој деци преда традиције у којима је и сам живео.“ За мањине, „прожете жарким колективним смислом, ова су права најдрагоценија“, излаже Дипарк. Немачки писци, присталице поделе на индивидуална и колективна права, замерају Дипарку да његов појам „културних права“ није правни појам.

А. Манделштам у својој последњој књизи о заштити мањина покушао је такође да изврши класификацију мањинских права.¹¹⁾ По њему, мањине се јављају као *становници*, као *припадници* неке државе и најзад као *чланови* извесне мањинске групе. Као становници мањине имају права на заштиту живота и слободе, без разлике рођења, народности, језика, расе или вере. Сви становници једне државе имају право на слободно исповедање вере. Као припадницима неке државе (*ressortissants*), мањинама припада право да буду држављани те државе (*le droit à la nationalité*), и исто тако им припада право на грађанску и политичку једнакост у тој држави, као и свима осталим припадницима те државе. Као чланови једне мањинске групе, они имају изве-

⁷⁾ Balogh, *op. cit.*, S. 78; Wintgens, *op. cit.*, S. 241; C. de Visscher, *Unité d'Etat et revendication minoritaires*, Revue de droit international et de législation comparée, 1930, p. 329; H. Kiehebusch, *Individualrechtliche und kollektivrechtliche Elemente im Minderheitenrecht*, Göttingen, 1930.

⁸⁾ По неким писцима и индивидуална права нису мањинска права у буквалном смислу, док су колективна права типична мањинска права. Тако Н. Дџе, *Der Autonome Verband im geltenden Staats- und Völkerrecht*, 1931, S. 37 излаже да су индивидуална права општа права, која се односе на државу као целину, а само колективна права мањина су типична мањинска права и односе се само на мањине.

⁹⁾ Илија А. Пржић, *Заштита мањина према одредбама уговора о миру 1919—1920 год. и суверена права држава*, 1922, стр. 27; у истом смислу N. Ito, *op. cit.*, p. 115.

¹⁰⁾ J. F. Duparc, *op. cit.*, p. 237.

¹¹⁾ A. Mandelstam, *La protection internationale des minorités*, I, 1931, p. 81 et suiv.

сна индивидуална и извесна колективна права. Индивидуална су права на слободу вере, слободну употребу властитог језика, на наставу (у властитим приватним и у државним мањинским школама) и право да оснивају и управљају добротворним, верским или социјалним установама као и право да добијају за своје установе сразмеран део прихода државних и самоуправних тела. Као колективна права мањина, Манделштам излаже прописе о сразмерном претставништву и о локалној или персоналној аутономији.

Ми се у погледу класификације мањинских права слажемо са Н. Итом, који сматра да је тешко извести неку логичку класификацију права признатих мањинама међународним уговорима који су данас на снази, с тога што та права нису побројана на систематски начин, нити су потпуна, да би се могла извести нека класификација.¹²⁾ На место класификације боље је да се проучи природа сваког појединог права признатог мањинама на основу међународних уговора и декларација и да се путем такве правне анализе види какав је правни систем међународно-правне установе заштите мањина.

1. ПРАВА МАЊИНА.

1. Стицање и губљење држављанства.

У начелу, режим заштите мањина примењује се само на држављане настањене у некој држави која је примила међународну обавезу о заштити мањина, а који се од већине становништва разликују по раси, по вери или по језику. Режим заштите мањина не протеже се и на странце, тј. особе које су настањене у једној држави, али су држављани неке друге државе. Сасвим је изузетан случај да се заштита мањина прошири и на *странце*, као што је на пример случај са италијанским држављанима у Далмацији односно југословенским држављанима на Ријечи, којима су уговорима између Италије и Југославије призната иста права као и мањинама.¹³⁾ По правилу, заштита мањина се примењује само на властите држављане. Отуда је јасан значај питања држављанства.¹⁴⁾ Ако држава може да не призна своје држављанство припадницима мањина, она би могла да изигра целу установу заштите мањина. У овом смислу се изразио и Стални суд међународне правде у своме *Саветодавном миш-*

¹²⁾ N. Ito, *op. cit.*, p. 116.

¹³⁾ Видети у трећој глави наше књиге одељак III, § 1.

¹⁴⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 212 сматра да између држављанства и заштите мањина нема ничег заједничког. У прилог свог мишљења он наводи да се питање држављанства налази у другим одељцима уговора о миру, а питање заштите мањина такође у засебним одељцима истих уговора. Међутим, овај аргуменат није пресудан, пошто се и у уговорима о заштити мањина додирује питање држављанства.

љењу № 7 од 15 септембра 1923 године о питању стицања пољског држављанства, кад је тумачећи члан 4 уговора о заштити мањина са Пољском стао на гледиште да је уговорима о заштити мањина установљено, под извесним условима, право на држављанство држава обавезаних тим уговорима, и да је то право стављено под гаранцију Друштва народа. У томе смислу Суд је казао: „У осталом, тако звани мањински уговори у опште, а нарочито пољски уговор, закључени су са новим државама, или оним које су услед рата знатно увећане, те, према томе, њихово становништво није било јасно одређено. Један од првих проблема који се поставио да би се обезбедила заштита мањина, био је у томе да се спрече те државе да услед расних, верских или језиковних разлога не одбијају своје држављанство извесним категоријама лица, и ако постоје стварне везе тих лица са територијом додељеном једној од поменутих држава. Очеvidно уговори о заштити мањина не садрже случајно одредбе о стицању држављанства. С друге стране, факат да те одредбе често само понављају, потпуно или делимично, начела усвојена у уговорима о миру, објашњава проширење гаранције Друштва народа на ова начела, без обзира на разлике и сличности између ових разних уговора.“¹⁵⁾

Питање држављанства у вези са заштитом мањина није више акутно, јер су одредбе о држављанству биле нарочито значајне после рата, када је услед територијалних разграничења велики број лица мењао држављанство. Данас су питања држављанства опет у свима државама уређена законима тих држава.¹⁶⁾ Али на те законе, и нарочито на време непосредно после рата имале су знатног утицаја одредбе о држављанству из уговора о миру и уговора о заштити мањина. С тога овде изложимо одредбе о држављанству према уговорима о заштити мањина. Напомињемо да су поред ових општих уговора закључени између појединих држава многи посебни уговори о уређењу питања у вези са држављанством. Тако је на пр. закључена Конвенција између Југославије и Аустрије у Београду 12 септембра 1924 године, о извесним

¹⁵⁾ *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale. Recueil des avis consultatifs. Série B, № 7, 1923, p. 15.*

¹⁶⁾ У нашој књижевности важније расправе о питањима држављанства су: Jivojn Péritich, *Conception du Droit International Privé d'après la doctrine et la pratique en Yougoslavie*, Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1929, vol. 28, p. 293—448; Ivan Soubovitch, *Effets de la dissolution de l'Autriche-Hongrie sur la Nationalité de ses Ressortissants*, Paris 1926 (нарочито стр. 94—103 и 190—242); Иван В. Субботић, *Анализа система клаузула о држављанству у Уговорима о миру са Аустријом и Угарском*, Архив за правне и друштвене науке, 1920, књ. XVIII, стр. 275—290; Д-р Мих. Константиновић, *Наше држављанство*, Политика, 1929, стр. 481—489, 585—590, 673—681, 777—780, 870—874, 972—981; Д-р О. Пиркмајер, *Закон о држављанству са тумачењем и закон о мањинама*, 1929.

питањима права опције и држављанства.¹⁷⁾ Но на овим специјалним питањима о држављанству ми се овде нећемо дуже задржавати, већ та питања расматрамо само у колико су у вези са заштитом мањина.

Као што смо навели, одредбе о држављанству у уговорима о миру и у уговорима о заштити мањина не подударају се у свему. Не улазећи у подробности, видимо да су одредбама о држављанству и у једним и у другим уговорима уређени правни односи између извесних категорија лица и новостворених или увећаних држава. Та су лица најпре она чији се домицил налази на територији ових држава, али која нису ту рођена; затим лица која су ту рођена, али им се домицил ту не налази, и најзад лица која су рођена на тој територији и чији се домицил налази.¹⁸⁾ Дакле критеријум за стицање држављанства је домицил и рођење. За области које су раније припадале Аустро-угарској узима се као критеријум још и завичајност (завичајно право, *pertinenza*, *Heimatsrecht*, члан 3 и 4 уговора са нашом државом), тј. припадништво извесној општини на тој територији. Као што је речено у Саветодавном мишљењу Сталног суда међународне правде № 7, уговори о миру су у погледу стицања држављанства комбиновали систем домицила и систем порекла.¹⁹⁾ Уговорима о миру и уговорима о заштити мањина, држављанство се стиче на разне начине: (1) У Пољској и Румунији држављанство се признаје припадницима који су на дан ступања на снагу уговора имали домицил на присаједињеној територији или су рођени на тој територији од родитеља који су на тој територији имали домицил (члан 4 уговора са Пољском и Румунијом); (2) Чехословачко и југословенско држављанство стичу лица самим фактом што су на присаједињеној територији имали домицил или завичајно право или су рођена на поменутој територији од родитеља који на истој територији имају према даном случају било свој домицил, било своје завичајно право. У овом случају је створен систем комбиновањем појма домицила, рођења и завичајности; (3) Аустријско или угарско држављанство стиче се фактом да је неко имао завичајно право на територији тих држава (Сен-Жерменски уговор члан 64, и Трианонски уговор члан 56); — (4) Бугарско држављанство стичу лица која су имала домицил на бугарској територији на дан ступања на снагу уговора о миру (члан 51 Нејиског уговора). У овом случају, дакле, држављанство се стиче само домицилом; — (5) Што се тиче лица настањених на територији одвојеној од Турске

¹⁷⁾ Од ових конвенција нарочито је значајна конвенција закључена 30 августа 1924 у Бечу између Немачке и Пољске, којом су расправљена спорна питања држављанства у Горњој Шлезији.

¹⁸⁾ Balogh, *La protection internationale des minorités*, 1930, p. 105; Ito, *op. cit.*, p. 120; Mandelstam, *op. cit.*, 1931, I, p. 85; Wintgens, *op. cit.*, S. 210.

¹⁹⁾ *Avis consultatif № 7, op. cit.*, 1923, p. 18.

она постају држављани државе којој је припала та територија. Овде је као критеријум узето да је неко настањен (établi) на одређеној територији,²⁰⁾ али се овај критеријум одређује према месном законодавству; — (6) Сви уговори признају стицање држављанства једне државе лицима рођеним на територији те државе, која немају ничије друго држављанство. У овом погледу члан 7 уговора са Румунијом изрично обавезује Румунију да призна румунско држављанство Јеврејима настањеним у Румунији, који се не могу користити никојим другим држављанством.²¹⁾

По горе наведеним одредбама држављанство се стиче пуноправно и без других формалности. Но уговори о миру и уговори о заштити мањина садрже и две врсте ограничења. На првом месту да би неко лице на основу домицила или завичајности могло да стекне држављанство, потребно је да је настањено и то: (1) ако је било немачки припадник, на територији присаједињеној Пољској пре 1 јануара 1908 године (члан 91 Версајског уговора); (2) ако је било аустријски или угарски припадник, на територији која је присаједињена Југославији или Чехословачкој пре 1 јануара 1910 године (члан 76 Сен-Жерменског и члан 62 Трианонског уговора); (3) ако је било бугарски припадник, на територији присаједињеној Југославији или Грчкој пре 1 јануара 1913 године (члан 39 и 44 Нејског уговора). С друге стране југословенско држављанство стичу не само они аустријски, угарски или бугарски припадници који су рођени на територији уступљеној Југославији, већ сви ти припадници ако су рођени ма на којем месту југословенске државе (члан 3 и 4 уговора са нашом државом). На супрот томе, грчко држављанство стичу само они бивши бугарски или турски (односно албански) припадници, који су рођени или чији је домицил на територији која је припала Грчкој после 1 јануара 1913 године (уговор са Грчком члан 3 и 4). Најзад, румунско држављанство стичу сва лица чији је домицил ма у којем месту Румуније, али лица која су раније била аустријски или угарски држављани могу да стекну румунско држављанство само ако су рођена на територији која је припала Румунији (члан 3 и 4 уговора са Румунијом).²²⁾

По изложеном систему уговора о миру и уговора о заштити мањина, ново држављанство стичу пуноправно лица чији се домицил налази или која су рођена на територији ново образованих или увећаних држава. Али овај

²⁰⁾ О значењу израза „настањен“ (établi), Стални суд међународне правде дао је своје тумачење у саветодавном мишљењу о чл. 2 Лозанске конвенције од 30 јануара 1923. — *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Recueil des avis consultatifs, Série B, № 10.

²¹⁾ О развоју јеврејског питања у Румунији видети ближе у другој глави ове књиге, одељак I, § 4. В. и крај одељка II исте главе.

²²⁾ *Ио. оп. cit.*, p. 123.

систем предвидео је у исто време и могућност да се то држављанство замени другим држављанством, путем опције. Овим правом опције признато је начело да појединци могу да располажу собом, т.ј. признато им је право да бирају држављанство и да приступе националној заједници са којом највећма саосећају. Јозеф Кунц, који је дао до сада најпотпунију студију о опцији у међународноме праву, право опције схвата као могућност лица погођених сукцесијом држава, да се актом слободне воље одреде за старо држављанство.²³⁾ По нашем мишљењу ова је дефиниција сувише уска, јер не обухвата све случајеве опције предвиђене уговорима о миру и уговорима о заштити мањина. Право опције се заиста најчешће примењује тако да лице коме припада то право оптира своје дотадашње држављанство. (Уговорима је прописано да аустријско и угарско држављанство могу да оптирају лица која су раније имала завичајност аустријску односно угарску. — Члан 78 Сен-Жерменског и члан 63 Трианонског уговора). Али у неким случајевима лица којима је дато право опције могу да оптирају држављанство државе у којој већина становништва говори истим језиком и припада истој раси којој и лица што се користе правом опције. Тако, на пр., према члану 80 Сен-Жерменског уговора о миру „лица која имају завичајно право на једној територији што је била саставни део Аустро-угарске монархије, и која се ту разликују од већине становништва по раси и по језику, моћи ће, у року од шест месеци од ступања у важност овог уговора, да оптирају за Аустрију, Пољску, Италију, Румунију, државу Срба-Хрвата-Словенаца или државу Чехословачку, према томе да ли је већина становништва састављена из лица која говоре исти језик и исте су расе као и та. Наређења члана 78 која се тичу права опције, могу се применити на вршење права признатог овим чланом“.²⁴⁾ Као што се види, горе наведена дефиниција права опције по Ј. Кунцу, не обухвата и овај случај опције. Уносећи право опције, уговори о миру су оставили појединцима слободан избор између држављанства коме су дотле припадали, држављанства државе којој је припала територија на којој је дотични појединац рођен или има домицил, и држављанства државе у којој већина становништва припада истој раси или говори истим језиком којим и тај појединац. Опција дакле даје могућност појединцима да не морају припасти држави којој је уступљена нека територија у случају сукцесије држава.

²³⁾ Joseph J. Kunz, *Die völkerrechtliche Option*, I Bd, 1925, S. 85. »Optionsrecht ist die den von einer Staatensukzession betroffenen Personen zustehende Möglichkeit, durch einen eigenen freien Willensakt sich für ihre alte Staatsangehörigkeit zu entscheiden.«

²⁴⁾ У истом смислу чл. 64 Трианонског и чл. 32 Лозанског уговора о миру.

Према уговорима о заштити мањина право опције припада лицима која стичу држављанство државе на чијој су територији рођена и где им се налази домицил. Ово право врше само лица изнад 18 година. Правом опције може се користити само у одређеном року. По Версајском, Нејиском и Лозанском уговору тај је рок био две године, а по Сен-Жерменском и Трианонском уговору предвиђен је рок за опцију од годину дана.²⁵⁾ Уговори о миру нису прописали на који ће се начин изјавити опција. Питање форме опције остављено је, дакле, појединим државама. Кунц сматра да се ово питање треба да уреди споразумом између две државе, и у прилог свог мишљења наводи одредбу члана 9 Конвенције између Немачке и Чехословачке. У одредбама о опцији усвојено је начело породичног јединства, т.ј. опција мужа повлачи промену држављанства жене, а опција родитеља повлачи промену држављанства деце испод 18 година.²⁶⁾ Опција увек повлачи обавезу да се напусти територија државе чије је држављанство опцијом напуштено. Оптантима су обавезни да у одређеном року пренесу свој домицил на територију државе за коју су оптирали. Они могу са собом да понесу све своје покретности не плаћајући извозну царину, а власништво на непокретним добрима могу да сачувају или да отуђе, према својој жељи.²⁷⁾

Завршивши преглед одредаба уговора о миру и уговора о заштити мањина у погледу стицања и губљења држављанства видимо да су ове одредбе донете са намером да се лицима, која се налазе на територији што прелази од једне државе другој, дозволи да се одреде које ће држављанство имати у будуће. С друге стране, у овим одредбама вођено је исто тако рачуна и о интересима ново-створених или увећаних држава да се питања држављанства расправе на повољан начин за те државе. Лица пак, која припадају некој расној, језиковној или верској мањини, одредбама о држављанству стичу могућност да задобију држављанство једне државе у којој могу да се користе режимом заштите мањина, а могу по својој жељи да изаберу и неко друго држављанство, које им је погодније или више одговара њиховим осећањима.

²⁵⁾ Kunz, *op. cit.*, I, S. 187.

²⁶⁾ J. Péritch, *op. cit.*, p. 322.

²⁷⁾ У ранија времена оптантима су морали да ликвидирају своју непокретну имовину. Тиме је знатно умањена слобода опције. Данас се од оптаната не тражи да морају отуђити своју непокретну имовину. Али уговори о исељавању, — како грчко-турска конвенција о обавезном исељавању, тако и бугарско-грчка конвенција о добровољном исељавању — садрже обавезу да исељеници морају изнети или ликвидирати своје непокретности, и у сваком случају ликвидирати своје непокретности.

2. Личне слободе.

А. *Заштита живота и слободе.* — Сви уговори о заштити мањина садрже обавезу државе „да свима становницима да пуну и потпуну заштиту живота и слободе, без обзира на порекло, народност, језик, расу или веру“. Прва ствар која пада у очи у овој одредби је што се државе обавезују да гарантују личне слободе свима својим становницима, дакле, странцима као и својим држављанима. Модерно право већ одавно признаје странцима извесна права, у првом реду слободу личности и приватне својине. У савременим државама заштита живота и слободе сматра се као једно од основних права човека.²⁸⁾ Стога уговори о заштити мањина стављају на првом месту ову заштиту живота и слободе свих становника државе која прима обавезу о заштити мањина. Под овим се подразумева заштита живота и физичке слободе („индивидуалне“ слободе) појединца. Уговори о заштити мањина само понављају ово начело, које је одавно признато и међународним и уставним правом савремених држава. Како уговори не садрже ближе одредбе, у погледу заштите живота и слободе, остављено је свакој држави да својим законодавством пропише мере за остварење овог начела.²⁹⁾ Колики је значај овог начела, види се по томе што се многе петиције мањина Савету Друштва народа односе на заштиту личне слободе.³⁰⁾ Иако те петиције нису свагда основане и оправдане, оне показују колико тешкоћа изазива у пракси примена овог начела.

Б. *Заштита приватне својине.* — Неки писци покушавају да уврсте у личне слободе, које су гарантоване уговорима о заштити мањина, и право својине, поред заштите живота и слободе појединца.³¹⁾ По њима право својине се у свима савременим државама (изузев Совјетске Русије) сматра као основно право човека, једно од оних права која су

²⁸⁾ Ово се помиње у сваком систему уставног права. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, t. V, 1925, chap. I.

²⁹⁾ Одредбе о личним слободама садржи наш Устав од 1921 год. у другој глави, под насловом „Основна грађанска права и дужности“ (в. нарочито чл. 7); а Устав од 1931 год. такође у другој глави (в. нарочито чл. 5: „Уједињава се лична слобода. Нико не може бити узет на одговор, нити бити притворен, нити иначе ма од кога бити лишен слободе, осим у случајевима које је закон предвидео. Незаконито лишење слободе је кажњиво“. В. и чл. 6—10). — Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1924, стр. 249, и сл.

³⁰⁾ По, *op. cit.*, p. 129, наводи петицију Пољске алијансе у Немачкој од јула 1928, петицију Deutscher Volksbund-a од октобра 1928; петицију Пољских удружења у Немачкој од новембра 1929; петицију поводом хапшења извесног Улица, од априла 1929 итл.

³¹⁾ Balogh, *La protection internationale des minorités*, p. 122; Wintgens, *op. cit.*, S. 233; E. Loewenfeldt, *The protection of private property under the minorities protection treaties*, Transaction of the Grotius Society, Vol. 16, London 1931.

— баш као и право на заштиту живота и личну слободу — гарантована још Декларацијом права човека и грађанина. То право на заштиту својине и поштовање осталих приватних права појединаца оснива се на позитивним законима у свима цивилизованим државама. Но, по овим писцима, постоје још извесне одредбе у уговорима, из којих они закључују да мањинама припада, у низу личних слобода, и право на заштиту приватне својине. Уговорима је мањинама дато право да могу стварати и издржавати школе и верске установе, да за исте примају чак и извесну помоћ од државе итд. Да би мањине могле да искористе ово своје право, мора им се признати и право својине, тј. способност да стичу својину и мора им се пружити заштита те својине, која не сме бити ништа мања од заштите својине осталих физичких и правних лица у дотичној држави. Уговори прописују да оптанти могу сачувати својину непокретног имања у држави коју напуштају услед опције. Кад се то право признаје оптантима, у толико пре се мора признати мањинама. — Из овог начела о заштити својине и осталих приватних права мањина, Балог изводи да је међународним правом забрањена експропријација приватне својине, тј. да се она може допустити само уз пуну накнаду вредности експроприсаног добра. И он додаје да би експропријација без пуне накнаде, извршена на имовини лица која уживају заштиту као мањине, значила повреду уговора о заштити мањина. Исто тако била би повреда овог уговора, ако се изврши експропријација добра неког лица које је постало странац услед тога што је опцијом примило држављанство неке стране државе.³²⁾ — Ми се не можемо сложити са писцима који сматрају да је уговорима мањинама дато право на заштиту својине. У уговорима о миру и уговорима о заштити мањина нигде се не помиње „право својине“. Ово је вероватно дошло услед тога што се право својине не помиње ни у низу права познатих као „основна права човека“. Ми не знамо зашто је то тако, али констатујемо само факат: уговори о заштити мањина не предвиђају право својине као нарочиту међународну обавезу држава према мањинама. Не може се

³²⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 122. у потврду свога мишљења наводи нарочито примере у вези са аграрном реформом у Румунији, Чехословачкој и Југославији, и сматра да су том аграрном реформом повређене одредбе уговора о заштити мањина. Око спора поводом аграрних реформа у поменутих државама у стручној књижевности подељена су мишљења, али преовлађује мишљење супротно од онога које заступа Балог, тј. да спровођењем аграрне реформе нису повређене међународне обавезе дотичних држава. У нашој књижевности о овом питању: Д-р Драгољуб Аранђеловић, *Спор мађарских оптаната са Румунијом*, Бранич, 1928, књ. XIII, стр. 81; Д-р Федор Никић, *Мађарско-румунски спор у питању мађарских оптаната из Ердеља*, *Летопис Матице Српске*, 1928, књ. 317, стр. 113; Илија А. Пржић, *Мађарски оптанти и румунска аграрна реформа*, Архив за правне и друштвене науке, 1928, књ. XXXIV, стр. 52.

одржати ни гледиште поменутих писаца да се право заштите својине подразумева само по себи. Јер кад је у уговорима о заштити мањина изрично поменуто право на заштиту живота и слободе, која се права сматрају као основ данашњег цивилизованог света, не видимо разлоге који би руководили творце уговора о заштити мањина да нигде не спомену у текстовима уговора заштиту својине. Више смо склони да верујемо да су они намерно изоставили помињање права заштите својине, сматрајући да се ово питање мора уредити унутрашњим законодавством сваке државе, према њеним потребама и околностима. Разуме се да мањине имају право да траже заштиту своје својине на основу других одредаба уговора о заштити мањина, на пр. по одредби којом се мањинама гарантују иста права (грађанска и политичка) као и свима осталим грађанима. Али уговори о заштити мањина не предвиђају заштиту својине као нарочиту привилегију мањина, која би била стављена под међународну гаранцију, као што је то случај са осталим одредбама уговора о заштити мањина.

V. Једнакост пред законом. — Сви уговори о заштити мањина садрже одредбу којом се свима припадницима дотичне државе гарантује једнакост пред законом и уживање истих грађанских и политичких права без обзира на расу, на језик или на веру. „Разлика у религији, верском уверењу или вероисповести не сме да смета ни једном припаднику у уживању грађанских и политичких права нити нарочито за пријем у јавне службе, звања и почasti, или за вршење разних занимања и индустрија“ (члан 7 уговора са нашом државом). Поред тога, свима припадницима једне државе која је примила обавезе о заштити мањина, а „који образују етничке, верске или језичне мањине“, загарантовано је исто поступање и исте гаранције правно и фактички, које уживају и остали припадници дотичне државе (члан 8 уговора са нашом државом).³³⁾ Многи писци сматрају да је одредба о једнакости мањина са осталим држављанима основна норма права мањина или главни циљ заштите мањина.³⁴⁾ Ово на-

³³⁾ Само Лозански уговор отступа у неколико од овог начела којим се проглашава једнакост свих држављана једне државе пред законом. У члану 39 тога уговора прописано је да ће „турски припадници који образују немуслиманске мањине уживати иста грађанска и политичка права као и муслимани“. Из записника Лозанске конференције види се да је овај текст усвојен на захтев турских делегата, који су изјавили да муслиманске мањине (арапи, курди, черкези) „не траже заштиту и да су потпуно задовољни својим положајем у Турској“. — Mandelstam, *op. cit.*, 1931, I, p. 92.

³⁴⁾ »Die Grundnorm des allgemeinen Minderheitenrechts ist der Satz von der Gleichheit vor dem Gesetz« — Dr. C. G. Bruns, *Minderheitenrecht als Völkerrecht*, 1928, S. 20: »L'égalité des droits est le but principal de la protection des minorités.« Balogh, *op. cit.*, p. 110.

чело једнакости пред законом узето је из модерног уставног права. Уставно начело о једнакости грађана проведено је кроз сва савремена законодавства. По данашњем схватању једнакост значи да сви грађани уживају исту законску заштиту.³⁵⁾ Уговори о заштити мањина само су ово уставно начело унели у међународне обавезе. Ово начело јавља се у три облика: једнакост пред законом, подједнако уживање права и право на исто поступање правно и фактички.

И ако је начело једнакости свих грађана пред законом проглашено у свима модерним уставима, у теорији су подељена мишљења да ли једнакост пред законом значи само једнако примењивање закона на све грађане, или је и законодавац обавезан, приликом доношења закона да води рачуна о једнакости свих грађана. Ово се питање поставило нарочито у новије време у немачкој јавноправној књижевности.³⁶⁾ Немачки писци су подељени у питању које органе везује начело једнакости пред законом. Писци који заступају старију теорију, сматрају да начело једнакости није обавезно право и за законодавца. По њиховом гледишту, правна обавеза постоји само за органе који примењују законе (*Rechtsanwendung*), што ће рећи да административни и судски органи имају да примењују законе подједнако на све. „Једнакост би, дакле, значила једнаку примену већ донесених закона“, вели д-р Ђорђе Тасић, излажући стару теорију немачке школе о начелу једнакости грађана пред законом. Ово мишљење заступа нарочито Г. Аншиц, који у својем коментару немачког устава од 1919 год., уз члан 109, где је проглашено ово начело, каже: „Смисао овога члана је често рђаво схваћен. Он не поставља оно што се обично назива „правна једнакост“. У њему је садржана мисао „једнако право за све“. Алинеја 1 не говори о томе, шта треба да стоји у законима, већ каже да закон, без обзира ко је тај на кога се односи, треба бити примењен безусловно. Она наређује једнакост пред законом, *vor dem Gesetz*, а не једнакост закона, *des Gesetzes*, она је један пут не за онога који даје закон, већ за онога, који га примењује; једнакост „пред законом“ је стога једнакост пред судијом и управом. Закони

³⁵⁾ Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, tome III, 1923, p. 582. — Ово начело налази се у члану 4 нашег устава од 1921 и у чл. 4 нашег устава од 3 септембра 1931 године; „Сви су грађани пред законом једнаки. Сви уживају једнаку заштиту власти“. — Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1924, стр. 429 (§ 459).

³⁶⁾ G. Leibholz, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, 1925; Rümelin, *Die Gleichheit vor dem Gesetz*, 1928; видети и *Berichte der 4 Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Münster, 1928. — Веома исцрпан преглед овог питања и свих важнијих проблема, у вези са њим изложио је д-р Ђорђе Тасић у чланку *О начелу једнакости грађана пред законом (По најновијим резултатима немачке науке)*. Архив за правне и друштвене науке, 1930, књ. XX (XXXVII), бр. 5, стр. 329—346 и бр. 6, стр. 426—436.

треба да буду извршени без обзира на личност: више се из овог става не сме извући. О садржини закона ова алинеја ништа не прописује“³⁷⁾ — На супрот овој теорији присталице нове школе сматрају да је начело једнакости грађана пред законом обавезно за све, да оно дакле везује и законодавца а не само оне који примењују закон. По овим писцима садржина начела једнакости је таква да је много важније да законодавац буде њоме везан при својој раду него администрација, и „може се само говорити о томе да она везује све органе“ (Ђ. Тасић). Јер ако се ово начело ограничи само на органе који примењују закон, поставља се питање каквог смисла има ограничавати администрацију, када се ово начело може законима врећати у несразмерно већој мери. „Главна је ствар баш у томе да буде везан законодавац. Каква би то била правна држава, у којој би могао законодавац имати потпуно слободне руке у погледу једног начела које чини фундамент демократског уређења? То би била, ни више ни мање, него једна противречност, ако би неједнако поступање било допуштено законодавцу, а недопуштено администрацији, наводи W. Jellinek. Како каже један од писаца (Kaufmann) само се по себи разуме да једнакост важи при примени закона; смисао она добије тек онда када она важи и за законодавца.“³⁸⁾

У погледу примене начела једнакости пред законом у смислу уговора о заштити мањина, већина писаца сматра да је изразом „једнакост пред законом“ обухваћено како једнако поступање приликом примене закона, тако исто и једнакост приликом доношења закона.³⁹⁾ Други писци пак сматрају да је, у недостатку позитивног прописа у уговорима, произвољно свако тумачење обима овога права. Како се једнакост пред законом гарантује свима грађанима дотичне државе, најлогичније је ако се стане на гледиште да мањине уживају исту једнакост пред законима као и остали грађани. Ако се у дотичној земљи сматра да начело једнакости грађана пред законом значи само једнакост приликом примењивања закона, тј. обавезује само управне и судске власти, ово ће се схватање примењивати и према већини као и према ма-

³⁷⁾ G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919*, 2 Auflage, 1921, S. 181. nap. 1; Ђ. Тасић, *op. cit.*, стр. 332. У истом смислу и Giese, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, 1931, S. 246; Stier-Somlo, *Reichs- und Landstaatsrecht*, 1924, 1 Bd, S. 440.

³⁸⁾ Д-р Ђ. Тасић, *op. cit.*, стр. 335. У истом смислу и Hatschek, *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, 1 Bd, 1922, S. 195; Leibholz, *op. cit.*, S. 88; Bühler, *Die Reichsverfassung*, 1929, S. 123. — Ово гледиште о начелу једнакости заснуло је д-р Ђорђе Тасић и раније. В. *Odgovornost државе по принципу једнакости терета*, 1924, стр. 55: „Принцип једнакости можда треба да назовемо једним формалним правним принципом. Али, и ако такав, он је један услов при раду законодавца практично важи. Он дакле има извесну садржајну вредност“.

³⁹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 116; Bruns, *op. cit.*, S. 20; Wintgens, *op. cit.*, S. 234.

њинама. Ако ли пак у једној држави преовлађује гледиште да начело једнакости грађана пред законом обавезује и законодавца, онда то важи за мањине као и за већину.⁴⁰⁾

Једнакост пред законом, примењена на мањине, значи да држава не поступа према мањинама горе него према осталим својим грађанима. Сви писци тумаче појам једнакости пред законом у истом смислу, и ако дају различите дефиниције.⁴¹⁾ Значај овог начела једнакости пред законом је у томе што је забрањено произвољно поступање према мањинама.

Сем једнакости пред законом, уговори о заштити мањина гарантују свима припадницима државе која је примила обавезу о заштити мањина, без разлике којој раси, вери или језику припадају, подједнако уживање грађанских и политичких права. Као пример тих грађанских и политичких права, наводи се „пријем у јавне службе, звања и почести, и вршење разних занимања и индустрија.“ Овде се на првом месту поставља питање шта су то „грађанска и политичка права,“ (*droits civils et politiques*). У француском праву појам грађанских и политичких права тачно је утврђен и значи: „индивидуална права или права на индивидуалну слободу и право учествовања у вршењу суверене власти.“⁴²⁾ Међутим, Стални суд међународне правде, приликом давања саветодавног мишљења по спору око немачких насељеника у Пољској, дао је тумачење израза „грађанска права“. „Израз *грађанска права* у уговору о заштити мањина подразумева без икакве сумње приватна права која постају на основу неког уговора о поседу или праву уживања покретних или непокретних ствари.“⁴³⁾ Дакле, изгледа да је Стални суд међународне правде напустио утврђено значење појма „грађанских и политичких права“ и сматрајући „грађанска права“ приватним правима, вероватно под изразом „политичка права“ подразумева јавна права.⁴⁴⁾

Уговори помињу „пријем у јавне службе, звања и почести.“ Овде се поставља важно питање пријема у јавну службу, тј. у државну и самоуправну службу. У савременој држави устав обично прописује да су сва звања у државној

⁴⁰⁾ Ito, *op. cit.*, p. 135.

⁴¹⁾ На пр. Ito даје ову дефиницију: «*l'égalité signifie la non-discrimination ou le traitement non arbitraire entre tous les sujets de droit.*» *op. cit.*, p. 138; Брунс каже: «*Der Gleichheitssatz verbietet nur allgemein Differenzierungen zu ungunsten der Minderheit.*» *op. cit.*, S. 36; и т. сл.

⁴²⁾ Esmein, *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Tome I, 1921, p. 548; M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 654.

⁴³⁾ *Avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Serie B, № 6, 1923, p. 23.

⁴⁴⁾ У овом смислу Ito, *op. cit.*, p. 140.

служби подједнако доступна свима грађанима.⁴⁵⁾ Али се законом о чиновницима траже извесни услови за пријем у државну службу. Једнакост приликом пријема у службу састоји се у томе што „разлика у религији, верском уверењу или вероисповести“ не сачињава сметње за пријем у државну службу, ако су испуњени остали услови који се траже по закону о чиновницима за ступање у службу. Но, ваља имати на уму, да се у свима модерним државама оставља властима дискреционо право да, при једнаким условима, постављају за чиновнике лица према свом слободном нахођењу. Услед тога многи писци сматрају да се у пракси тешко може применити гаранција дата мањинама о једнаким правима на задобијање јавне службе. Ови писци наводе да законодавства појединих земаља могу да створе такве услове да се појединим члановима мањина фактички онемогући улазак у државну и самоуправну службу. Тако, на пр., већина законодавстава садрже као услов за ступање у службу потпуно знање службеног језика,⁴⁶⁾ нека законодавства постављају услове који се не слажу са извесним вероисповестима, и томе слично. Отуда се у пракси само ствара могућност кандидовања за службу, односно теориска једнакост или једнакост квалификација за пријем у службу,⁴⁷⁾ а сам пријем често зависи више од политичких околности него од правних прописа. Но све се ово може рећи и за припаднике већине исто тако као и за припаднике мањине. Сем тога ваља обратити пажњу да уговори о заштити мањина забрањују „разлику у религији, верском уверењу и вероисповести“ као сметњу за пријем у јавне службе, звања и почести, а нигде не бране држави да као услов за пријем у службу захтева знање службеног језика или чак припадање извесној раси односно народности. Отуда изгледа да су уговори о заштити мањина намерно оставили државама могућност да у

⁴⁵⁾ Наш Устав од 1921 год. у чл. 12, као и Устав од 1931 у чл. 11 садрже одредбу да је „уживање грађанских и политичких права независно од исповедања вере“. Поред тога, Устав од 1921 прописивао је у чл. 19 да су „сва звања у свима структурама државне службе подједнако доступна, под законским погодбама, свима држављанима по рођењу, као и оним држављанима по прирођењу, који су народности српско-хрватско-словеначке. — Други прирођени држављани могу добити државну службу само ако су десет година настањени у Краљевини; а по нарочитом одобрењу Државног Савета и на образложен захтев надлежног министра и пре тога“. — Члан 19 Устава Краљевине Југославије, од 1931 године садржи одредбу да су „сва звања у свима структурама државне службе подједнако доступна, под законским одредбама, свима држављанима“. — Дакле, данас више у Уставу не постоје ни ограничења из Устава од 1921 год. Међутим, у § 2 Закона о чиновницима од 1 априла 1931 године, налази се одредба истоветна као и у члану 19 Устава од 1921 године, тако да и ако данашњи Устав не садржи ограничења у погледу услова за ступање у државну службу, та су ограничења још увек на снази, јер постоје у Закону о чиновницима.

⁴⁶⁾ Такаву одредбу садржи § 3, став 5 нашег Закона о чиновницима од 1 априла 1931 године.

⁴⁷⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 236.

јавну службу не примају своје држављане који не владају добро службеним језиком, припадали они већини или мањинама.⁴⁸⁾

Наш устав од 1921 године (члан 72), као и Устав од 1931 године (члан 57) садрже пропис да за народног посланика (а по Уставу од 1931 године и за сенатора) може бити изабран само онај који говори и пише народним језиком. Г. Слободан Јовановић је у своје „Уставном праву“ покренуо питање да ли се овај члан Устава слаже са одредбом уговора о заштити мањина, по којој сва јавна звања и почасте морају бити доступни верским и народносним мањинама у истој мери у којој и осталим грађанима.⁴⁹⁾ Ово питање Г. Јовановић решава на тај начин што сматра да поменути члан Устава не стоји у противности са уговором о заштити мањина. „На основу члана 72 сваки припадник народносне мањине, који говори и пише народним језиком може бити изабран за народног посланика, дакле с друге стране, ниједан припадник народности српско-хрватско-словеначке ако није писмен, не може бити изабран за народног посланика. Члан 72 не доводи припаднике народносних мањина у гори положај него остале држављане.“ Устав, како онај из 1921 године тако и онај из 1931 године, садржи још једно ограничење у вези са пасивним бирачким правом, на име да прирођени држављани могу бити бирани за посланике (односно сенаторе) само ако су настањени у Југославији најмање десет година, рачунајући од дана прирођења. Устав од 1921 године ово ограничење је постављао само за оне прирођене држављане, који нису народности српско-хрватско-словеначке. Тај Устав, садржавао је у члану 19 и одредбу да прирођени држављани, који нису наше народности, не могу пре истека тога десетогодишњег рока бити примљени у државну службу. По Г. Слободану Јовановићу ове одредбе „не повлаче између прирођених држављана друге народности и осталих држављана сталну разлику у погледу уживања јавних права; те одредбе, само за једно одређено време, обустављају уживање тих права код прирођених држављана друге народности. То обустављање јесте један од услова прирођења које им је дано. Пошто је наша држава и после уговора 1919 године, могла дати, а могла и не дати тим лицима прирођење, она је могла одредити и начине за добијање држављанства, и на пример установити извесну поступност по којој ће се држављанска права прибављати. Главно је, да се сва та поступност окончава потпуном једнакошћу прирођених држављана друге народности и осталих држављана.“ — За разлику од Устава из 1921 године, наш

⁴⁸⁾ У овом смислу тумачи одредбу о пријему у јавну службу Ито, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁹⁾ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 1924, стр. 460.

Устав од 1931 године не прави никакву разлику између прирођених и осталих држављана. Нови Устав не само што уопште не садржи одредбу о ограничењу прирођених држављана приликом ступања у државну службу, већ и у оном једином ограничењу које је још остало, подједнако везује прирођене грађане било да су југословенске било неке друге народности. У толико је одредба Устава од 1931 године мање у неслагласности са уговором о заштити мањина, пошто се обустављање вршења извесних права односи на све прирођене држављане, без разлике којој народности припадају.

Да би се остварила једнакост, мањинама је загарантовано да „живају исто поступање и исте гаранције правне и фактичке, као и остали припадници државе.“ Овом одредбом прописано је једнако поступање са мањинама *de jure* и *de facto*. То значи да власти морају према мањинама поступати исто тако као и према већини. У истом смислу дао је тумачење и Стални суд међународне правде у саветодавном мишљењу по спору око немачких насељеника у Пољској.⁵⁰⁾ Питање фактичке гаранције једнаког поступања са мањинама веома је компликовано и може се тумачити на разне начине. Нарочито је тешко утврдити да ли је у једном даном случају повређено ово право мањина, ако је орган власти радио по својој слободној расуди (дискреционом праву). У сваком случају питање да ли је повређена фактичка једнакост, било законодавством, било радом неког органа управне или судске власти, може се поставити само у поједином конкретном случају, и тада се морају испитати мотиви и циљ дотичног акта као и последица која је наступила за мањину.⁵¹⁾

Питање једнакости мањина пред законом и једнаког поступања са мањинама изазвало је неколико спорова који су расправљани од Савета Друштва народа. Први од тих спорова био је *спор око немачких насељеника на територији коју је Немачка уступила Пољској*. На основу пруског закона од 26 априла 1886 („Закон о помагању немачке колонизације у источној Пруској и Познању“) пруска држава је уступила немачким насељеницима земљу у својину на основу нарочитих уговора (*Rentengutsverträge*) или уговора о закупу (*Pachtverträge*). Ови су Немци насељени у пољске крајеве у

⁵⁰⁾ „Il faut qu'il y ait égalité de fait et non seulement égalité formelle en droit en ce sens que les termes de la loi évitent d'établir un traitement différentiel.“ — *Avis consultatif*, Série B. N° 6, 1923, p. 24.

⁵¹⁾ Bruns, *op. cit.*, S. 27, каже: „Eine unmittelbare Verletzung des Gleichheitssatzes in seiner minderheitenrechtlichen Fassung liegt immer dann vor, wenn für die Differenzierung eines Rechtssatzes erkennbare, sachliche, verständliche Motive und Zwecke nur in der Wirkung auf eine Minderheit gefunden werden können.“ — У истом смислу Leibholz, *op. cit.*, S. 59; Ито, *op. cit.*, p. 144.

циљу германизације тих крајева. После рата, пољска влада је законом од 14 јула 1920 год. поништила уговоре и закупе које су немачки насељеници закључили са пруском владом пре примирја (11 новембра 1918 године). Насељеници су се жалили Савету Друштва народа, и Савет је затражио по овом спору мишљење Сталног суда међународне правде. Суд је изрекао своје саветодавно мишљење 10 септембра 1923 године.⁵²⁾ Према мишљењу Суда пољски закон од 14 јула 1920 године у контрадикцији је са одредбама члана 7 и 8 уговора о заштити мањина. Суд је стао на гледиште да су пољским законом повређена „грађанска права“ мањина, тумачећи — као што смо горе навели — да се тим изразом називају приватна права. Суд признаје да су насељеници стекли права на земљу у циљу германизације пољских крајева и да је пољски закон донесен да би се извршила „дегерманизација“. „Али, додаје Суд, и ако се таква мера може разумети, она је баш од таквих мера које је уговор о мањинама хтео да онемогући. Циљ уговора је, без икакве сумње, да уништи опасан извор потлачивања и сукоба, да спречи расне и верске мржње и да заштити стечена права, таква каква су била на дан закључења уговора, стављајући данашње мањине под непристрасну заштиту Друштва народа.“ Закључак Суда је, да држање које је пољска влада заузела по овом питању, како у погледу уговора (Rentenverträge) тако и у погледу закупа (Pachtverträge) није у сагласности са међународним обавезама“. — На основу овог саветодавног мишљења између одбора Савета Друштва народа и пољске владе постигнут је споразум, који је и Савет примио на знање, а по коме се пољска влада обавезала да исплати једну глобалну суму као оштету насељеницима који су удаљени са њихових насеља, и да обустави поступак према оним насељеницима, према којима пресуде пољских судова још нису извршене.⁵³⁾

„Одбор пољских изгнаника из Литве“ упутио је Савету Друштва народа низ петиција тражећи заштиту од литванске владе, која је аграрним законом извластила, често без икакве накнаде, многобројне припаднике пољске мањине у Литви. Литванска влада се бранила да се одредбе аграрног закона примењују на све литванске грађане, без обзира да ли припадају већини или мањини. У осталом, литванска влада сматра да се заштита мањина односи на мањине по раси, по вери и по језику, а не и на социјалне мањине, тј. великопоседнике, према којима је аграрни закон примењен

⁵²⁾ *Avis consultatif*, Série B, № 3, 1923. Affaire des colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne.

⁵³⁾ *Journal Officiel de la Société des Nations*, février 1924, p. 359. Савет је примио на знање овај споразум на седници од 17 јуна 1924 год. — *Journal Officiel*, juillet 1924, p. 926.

без обзира којој раси, вери или језиковној групи они припадају. Савет Друштва народа, на предлог свога известиоца Мело - Франко, примио је ова обавештења од стране литванске владе, и задовољно се једном општом жељом да литванска влада уклони све незгоде у погледу права мањина.⁵⁴⁾

Фебруара 1925 године извесан број малопоседника — мађарских насељеника у Банату и Ердељу, који су после рата постали румунски држављани, поднео је жалбу Савету Друштва народа против румунске владе, наводећи да је влада на основу члана 10 румунског закона о аграрној реформи у Ердељу експроприсала њихова имања уз сувише незнатну накнаду, и да је ово урађено изузетно, а не као и према осталим румунским поданицима. Румунска влада одговорила је на ову жалбу да је одредба члана 10 закона о аграрној реформи у Ердељу била потребна пошто и поред експропријације великог поседа није било довољно земље за сва лица која су имала право да се користе услед експропријације. Румунска влада је признавала да су ове мере биле изузетне, али је правдала те мере изузетним географским положајем. Од своје стране румунска влада је изјавила готовост да тим насељеницима плати већу оштету но што они имају право по румунском закону о експропријацији, а с обзиром на то што је њима експроприсан мањи посед но другим румунским држављанима. Румунска влада тиме не би мењала одредбу члана 10 закона о аграрној реформи, а ипак би показала да води рачуна о посебном положају ових насељеника. Одбор тројице, на предлог известиоца Мело - Франко, стао је на гледиште да је такво решење повољније за интересе насељеника но правна одлука којом би се поништио члан 10 закона о аграрној реформи. Глобална сума коју је румунска влада понудила да исплати насељеницима оцењена је од стране известиоца као довољна. На седници од 5 септембра 1924 године Савет Друштва народа усвојио је ово решење.⁵⁵⁾

Савет Друштва народа расправљао је и жалбу јеврејских међународних удружења против увођења «numerus clausus»-а у мађарским вишим просветним заводима. Према мађарском закону № XXV из 1920 године на универзитете се могу уписати само лица у чију се националну лојалност и морал не може посумњати, а и таква лица се могу уписати само у ограниченом броју да би се могло обезбедити њихово учење. По члану 3 тога закона, поред уверења о националној лојалности и моралу, приликом уписа мора се водити рачуна о спреми кандидата и с друге стране број ученика разних раса и народности мора бити сразмеран броју

⁵⁴⁾ *Journal Officiel*, avril 1925, p. 582; *ibid*, octobre 1925, p. 1340 и 1452.

⁵⁵⁾ *Journal Officiel*, octobre 1925, p. 1341.

становника у земљи који припадају тим расама и народностима, и то тако да свака раса или народност може бити претстављена највише са девет десетина од сразмерног броја према броју њеног становништва у земљи. Жалиоци су изјављивали да су овим повређена права мањина на једнакост свих грађана пред законом без обзира на њихову расу, веру или језик. У пракси, овај закон је погодио нарочито Јевреје, којима је онемогућено школовање у вишим школама. — На ову жалбу одговорио је мађарски претставник на седници Савета од 10 децембра 1925 године, да мађарска влада сматра увођење *numerus clausus* као једну прелазну меру изазвану тренутним положајем Мађарске. Са знатно смањеном територијом у Мађарској се осетила „хипертрофија средње класе.“ *Numerus clausus* је уведен да би се спречило стварање интелектуалног пролетаријата. Он се односи само на наставу на универзитетима, а не важи за стручне и привредне школе. Сем тога овај закон се односи на Јевреје исто тако као и на друге становнике Мађарске: приступ у више школе није им забрањен, већ само ограничен у сразмери јеврејског становништва у земљи према целокупном становништву. Тачно је да Трианонски уговор даје права мањинама на једнакост и једнако поступање са њима као и са већином. Али закон о *numerus clausus* није у супротности са овом одредбом Трианонског уговора, јер се он односи подједнако на све грађане. Он уводи за Јевреје исти положај као и за друге грађане, али им онемогућује *privilegii statusi* положај, који би они желели да имају. Јер, ниједна одредба Трианонског уговора не прописује да мањине имају већа права него већина у погледу школовања у вишим школама, које се издржавају порезима већине становништва. — Савет Друштва народа на седници од 12 децембра 1925 године примио је на знање изјаву мађарске владе да је *numerus clausus* уведен као прелазна мера, услед изванредног социјалног положаја, и да ће га влада укинути чим то допусти социјална ситуација, и одлучио је да не улази у правно питање већ „да се уздржи од сваке радње по овом предмету.“⁶⁶⁾

3. Верска слобода.

У глави посвећеној историском развоју мањинског питања видели смо да се заштита мањина јавила најпре као заштита верске слободе. Све до најновијег времена међународно право познаје само заштиту верских мањина. Ово начело верске слободе садрже и сви уговори о заштити мањина, којима се признаје да ће: „сви становници... имати право на слободно вршење како јавно, тако и приватно, сваке вере, религије или веровања, чије исповедање неће бити

⁶⁶⁾ *Journal Officiel*, février 1926, p. 148. Одлука Савета, p. 171.

у супротности са јавним поретком и моралом“ (члан 2, став 2 уговора са нашом државом). Овом је одредбом, како каже А. Манделштам, „још једном потврђено начело интервенције у име човечности, примењивано у Турској и Балканским државама.“⁶⁷⁾ А. Хобза наводи да је „заштита верских мањина међународним правом извесно основана и оправдана. У источним државама, са националним црквама уско везаним за организацију државе и које врше утицај на цео јавни живот, све верске мањине биле су вазда у опасности да буду гоњене.“⁶⁸⁾ Верска слобода загарантована је данас у свима цивилизованим државама.⁶⁹⁾ По данашњем правном схватању верска слобода значи слободу веровања и слободно вршење верских обреда. Да би се ови могли вршити потребна је слобода образовања верских заједница. У пракси се јављају спорови обично само око тумачења појма слободе вршења верских обреда. Уговори о заштити мањина повукли су разлику између слободе веровања и вршења верских обреда, која је загарантована свима становницима, и слободе образовања верских заједница, стварања и управљања верским установама и употребе језика „у погледу вере“, која су права дата само припадницима државе, дакле мањинама а не и странцима.⁶⁰⁾ Сем тога слобода веровања и исповедања вере уговорима о заштити мањина загарантована је на апсолутан начин, док се слобода стварања верских заједница не гарантује мањинама у истој мери као већини становништва.⁶¹⁾

Поменули смо да се у пракси јављају спорови обично само око тумачења појма вршења вере.⁶²⁾ Овај појам обухвата у првом реду слободу вршења верских обреда, јавно или приватно, слободу верских литија, и слободу састанака у црквама и храмовима.⁶³⁾ Неки писци овде убрајају и слободу образовања верских заједница, но ми ћемо се на ово питање још вратити.

Према неким писцима верска слобода обухвата и право цркве да се управља по својим властима законима, тј. право

⁶⁷⁾ A. Mandelstam, *op. cit.*, 1931, I, p. 105.

⁶⁸⁾ A. Hobza, *Questions de droit international concernant les religions*. Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1924, vol. 5, 403—404.

⁶⁹⁾ Наш Устав од 1921 год. у члану 12, а Устав од 1931 у члану 11 прописују: „Ујемчана се слобода вере и савести. Усвојене вероисповести равноправне су пред законом и могу свој вероизакон јавно исповедати“.

⁶⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 127.

⁶¹⁾ Ito, *op. cit.*, p. 132.

⁶²⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 129; Ito, *op. cit.*, p. 133; Wintgens, *op. cit.*, S. 233.

⁶³⁾ Наш Устав проглашава слободу вере и савести, али додаје: „Нико није дужан да своје верско осведочење јавно исповеда. Нико није дужан да суделује у вероизаконим актима, свечаностима, обредима и вежбама, осим код државних празника и у колико то одреди закон за особе, које су подложне очинској, турској и војној власти“.

на цркvenu аутономију, а држава задржава једино право надзора, у колико црква има да ради у интересу државе. По истим писцима, цркве су слободне да одржавају односе са својим духовним старешинама, и ако се ови налазе изван граница државе, и исто тако могу да примају поклоне и завештања својих верника и изван државе.⁶⁴⁾ Међутим таква одредба не постоји нигде у уговорима о заштити мањина. Она се налази само у немачко-пољској конвенцији о Горњој Шлезији (члан 88). Али наши уставни, како Устав од 1921 године тако и Устав од 1931 године садрже веома либералну одредбу у овом погледу: „Усвојене и признате вере могу одржавати везе са својим врховним верским поглаварима и ван граница државе, у колико то траже духовни прописи појединих вероисповести. Начин, како ће се те везе одржати, регулисаће се законом.“ Ова одредба нашег Устава нао даје једно значајно право извесним верским заједницама, као одредба унутрашњег права не повлачи међународноправне последице. У погледу пак одредбе из конвенције о Горњој Шлезији, конструисана је једна теорија по којој је овом одредбом створен режим двојне суверености. „Пошто не само духовна, него и судска власт припада вишим црквеним органима, кад би имала чисто црквени карактер, могла би се вршити од странаца на територији државе. Шта више, судска власт Свете Столице према становницима обе уговорне државе изречно је сачувана (члан 87 и 93) и у члану 94 ал. 2 спомиње се чак и канонско право. То је у ствари двојна сувереност на територији државе, »ius utriusque« из Средњег Века.“⁶⁵⁾ По већина писаца се не слаже са овом тезом, и не прима теорију да постоји двојна сувереност услед одредбе о духовној власти црквених старешина изван граница државе.⁶⁶⁾ Ито повлачи разлику између приватних односа верника са црквеним старешинама који станују изван државе и који се могу допустити, и службених односа (rapports d'ordre public) који се не могу допустити. „Свака држава има право да забрани својим држављанима, чак и онима који имају право према неком међународном уговору, да буду управљани од виших власти настањених изван граница те државе, сем ако сама држава не пропише својим уставом или законом, да верска слобода обухвата и дозволу да се одржавају везе са верским властима настањеним у иностранству. Верска слобода садржи и право да се примају поклони и завештања за вршење култа. Ипак се у том погледу може учинити изузетак у погледу финансиске помоћи која долази из иностранства.“⁶⁷⁾

⁶⁴⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 130; Wintgens, *op. cit.*, S. 233.

⁶⁵⁾ Hobza, *op. cit.*, p. 418—419.

⁶⁶⁾ У овом погледу видети занимљива излагања у књизи Benjamin Akzin, *Les problèmes fondamentaux du Droit International Public*, 1929, p. 141.

⁶⁷⁾ Ito, *op. cit.*, p. 134.

Но слобода и слободно вршење вере ограничено је одредбом да се слободно исповедање вере допушта само у колико није „у супротности са јавним поретком и моралом.“ Према томе нико не може да одбије вршење извесних општих дужности заклањајући се за прописе своје вере (на пр. назарени се не могу позивати на одредбе о заштити мањина, када их државне власти гоне што одбијају да врше извесне опште дужности, као што је општа војна обавеза, и т. сл.). Према данашњој правној теорији држава, чак и кад не би било таквог прописа, има право да уведе ограничење верске слободе у колико је потребно за одржање слободе свих грађана.⁶⁸⁾

Слобода вере припада само признатим верским заједницама. Државним властима остављено је да цене које су вере или веровања „у супротности са јавним поретком.“ Према томе, по нашем мишљењу, државне власти могу забранити верске организације вероисповести које су оглашене за шизму (као на пр. Бугарска егзархија), ако власти стану на гледиште да су те организације у супротности са јавним поретком.

Поред ових општих права мањина, неки уговори о заштити мањина садрже посебне прописе у погледу заштите извесних одређених верских мањина. Такви су прописи о заштити муслимана у Југославији и Грчкој, и о заштити немуслимана у Турској, затим одредбе о заштити Јевреја у Пољској, Грчкој и Румунији, и најзад одредба о заштити негрчких манастира на Светој Гори. Извесни писци ове одредбе издвајају из општих одредаба и називају их „посебним мањинским правом“ (Minderheiten - Sonderrecht, droit particulier des minorités).⁶⁹⁾ Ми се не слажемо са овим издвајањем. Ове одредбе су унесене у уговоре о заштити мањина да би се уговори што боље прилагодили стварној ситуацији у одређеним земљама. Услед тога је најприродније да се ови посебни случајеви, којима је у уговорима посвећена нарочита пажња, проуче уз одредбе које се односе на све државе обавезане уговорима о заштити мањина. На тај ће се начин само боље истаћи особности ових одредаба и јасније видети циљ самих уговора о заштити мањина.

У члану 10 уговора о заштити мањина, закљученог са нашем државом, прописана су нарочита права за муслимане у Југославији. Њима је загарантовано да ће се њихов породични и лични статус уредити по муслиманским обичајима. Влада ће наименовати Реис-ул-Улему, и пружиће заштиту муслиманским верским установама. Слична се одредба налази и у члану 14 уговора закљученог са Грчком (изузев прописа

⁶⁸⁾ Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1925, vol. V, p. 460.

⁶⁹⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 264; Ito, *op. cit.*, p. 181.

о наименовању Реис-ул-Улеме). Лозански уговор у члану 46 садржи одредбе о заштити немуслимана у Турској, којима се гарантује породични и лични статус према њиховим обичајима, и заштита црква, синагога, гробаља и осталих верских установа. Карактеристична је одредба овог члана, по којој ће породични и лични статус немуслимана у Турској израдити нарочите комисије, састављене из подједнаког броја претставника турске владе и претставника заинтересоване мањине. У случају неспоразума, турска влада и Савет Друштва народа одредиће једног „надарбитра“ из редова европских правника. На основу ове одредбе неки писци су изводили закључак да је немуслиманским мањинама у Турској призната правна личност,⁷⁰⁾ но по нашем мишљењу овај закључак није довољно основан. Мањинама није призната правна личност тиме што им је обезбеђено учешће у доношењу извесних правних прописа који ће се на њих примењивати. Чак и кад би се претпоставило да им је овим призната правна личност, та би личност престала чим комисија заврши свој задатак, тј. изради основе породичног и личног статуса дотичне мањине. Манделштам сматра да је овим одредбама у Југославији, Грчкој и Турској дата *персонална аутономија* извесним мањинама (и ако је политички карактер те аутономије потпуно изостављен).⁷¹⁾ По нашем мишљењу овај режим је ограничен на породично уређење према верским прописима дотичне мањине (и уз то је унесена одредба о заштити богомоља и верских установа), те тиме није створена потпуна верска аутономија, већ су само заштићене особености појединих вера. Законодавству сваке земље остављено је да створи ширу или ужу аутономију појединих верских заједница, али међународни прописи садрже само одредбу о поштовању личног и породичног статуса.

У смислу овог прописа уговора о заштити мањина наши Устави садрже одредбу да „у породичним и наследним пословима муслимана суде државне шеријатске судије“ (члан 109 Устава од 1921 г. односно члан 100 Устава од 1931 год.). Шеријатски судови су код нас уређени Законом о уређењу шеријатских судова и о шеријатским судијама од 21 марта 1929 године. Чланови шеријатских судова суде по муслиманском религиозном праву, а не по државним законима, ма да они нису верски службеници већ државне судије. Шеријатски судови су предвиђени у два степена, као „срески шеријатски судови“ и „врховни шеријатски суд“, али и једни и други су само нарочита одељења државних судова (среских односно апелационих судова). Г. Слободан Јовановић наводи ово у своме „Уставном праву“, додаје да „у осталоме,

⁷⁰⁾ Luca dei Sabelli, *Nazioni e Minoranze etniche*, Bologna, 1929, II, p. 101; Ito, *op. cit.*, p. 182, прим. 2.

⁷¹⁾ Mandelstam, *op. cit.*, 1931, I, p. 132.

ни уговор о заштити мањина не признаје муслиманима право на самосталне верске установе, него на суђење по њиховом засебном верском праву“. — У надлежност шеријатских судова спадају питања из породичног, брачног, наследног и старатељског права муслимана као и из вакуфског права (члан 2 Закона о уређењу шеријатских судова и шеријатским судијама). — За образовање судија ових судова, поред шеријатске школе у Сарајеву, установљена је на Правном факултету у Београду катедра за шеријатско право. — Верска организација муслимана уређена је у Југославији низом закона и уредаба, од којих је најважнији *Закон о исламској верској заједници Краљевине Југославије*, од 5 фебруара 1930 године, и *Устав исламске верске заједнице*, од 13 јула 1930 године.

Уговори са Пољском и Грчком садрже нарочите одредбе о заштити Јевреја, које се односе у главном на одржање јеврејских школа и поштовање суботе. Забрањено је вршење избора суботом, а предвиђени су и изузеци од ових забрана, у случају кад то захтева војна служба за народну одбрану или за одржање јавног поретка. У погледу приватних школа, дато је право јеврејским школским одборима да оснивају и издржавају јеврејске основне школе и прописано је да ће у томе циљу добити сразмерну помоћ из државног и самоуправних буџета.⁷²⁾ У науци се поводом ове одредбе поставило питање, имају ли јеврејске општине у Пољској правну личност? У писму, које је шефу пољске делегације на Конференцији мира, Падеревском, упутио председник Конференције Клемансо, изрично је речено да ове одредбе „не садрже признање Јевреја као посебне политичке заједнице у пољској држави“. Услед тога неки писци заступају мишљење да и ако јеврејске заједнице нису правне личности, оне су *de facto* субјекти права и дужности.⁷³⁾ Ми се не слажемо са овим објашњењем. Уговорима о миру признате су јеврејске заједнице и одређени су органи који ће их представљати. Додуше све је то учињено у ограниченом обиму — у виду школских одбора — али се ипак мора признати да ти одбори са правног гледишта постоје самостално, дакле имају правну личност.

Најзад, чланом 13 уговора о заштити мањина са Грчком, ова се обавезала да „призна и одржава традиционална права и слободе, које уживају манастирске не-грчке заједнице у Светој Гори, према одредбама члана 62 Берлинског уговора од 13 јула 1878.“ У науци се поставило питање да ли се ове не-грчке манастирске заједнице могу сматрати као мањине, јер оне припадају православној вери, као и већина

⁷²⁾ Landauer, *Das geltende Jüdische Minderheitenrecht mit besonderer Berücksichtigung Osteuropas*, 1924.

⁷³⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 276. У супротном смислу Ito, *op. cit.*, p. 186.

грчког становништва, али су добрим делом састављене од калуђера странаца а не Грка.⁷⁴⁾ По нашем мишљењу и ови манастири могу се користити одредбама о заштити мањина. И ако православне вере, они су вековима били везани за извесне стране земље и вазда су сматрани српским, руским или бугарским. Православна црква није универзална као католичка, и сасвим је могућно да у једној православној земљи постоје цркве друге православне аутономне организације (на пр. руске цркве у нас, Српско предворје у Москви, српска православна црква у Цариграду и т. сл.). Најзад, у овом питању одлучно је то да су самим уговором о заштити мањина предвиђена права не-грчких манастира на Светој Гори, да су дакле ти манастири проглашени мањинским манастирима.

4. Употреба језика.

Многи писци који су проучавали заштиту мањина, сматрају питање употребе језика мањина једним од најбитнијих права у систему који је уведен уговорима о заштити мањина. Као и у осталим питањима и овде су мишљења писаца подељена, често између две крајности: док једни сматрају да је питање употребе властитог језика проблем од прворазредног значаја, и да би и најмање ограничење употребе језика мањина значило насилно мењање етничког карактера тих мањина и њихову културну асимилацију са већином што би било противно одредбама уговора о заштити мањина,⁷⁵⁾ други писци, који такође сматрају да је право употребе властитог језика једно од основних права мањина, налазе да је то право довољно обезбеђено одредбама уговора о заштити мањина (т. ј. правом слободне употребе језика у приватном саобраћају, пред судовима и у основној настави), али да већ и та права премашују оно што је једна цивилизована влада обавезна да да својим грађанима.⁷⁶⁾

Сви уговори о заштити мањина садрже исту одредбу о слободи употребе језика. „Никакво ограничење неће се прописати против слободе употребе ма којег језика од стране сваког српско-хрватско-словеначког припадника, било у приватним и трговачким односима, било у погледу вере, штампе или за издања сваке врсте, било на јавним зборовима. — И поред установе једног званичног језика од стране владе Срба, Хрвата и Словенаца, даће се умесне олакшице српско-хрватско-словеначким припадницима других језика, а не званичног, да се могу послужити својим језиком, било усмено било писмено, пред судовима“ (члан 7, ал. 3 и 4).

Пре свега ваља напоменути да уговори о мањинама, како у овде наведеној одредби, тако и у одредби у којој го-

⁷⁴⁾ Luca dei Sabelli, *op. cit.*, II, p. 107; Ito, *op. cit.*, p. 184 и прим. 3.

⁷⁵⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 240.

⁷⁶⁾ Mair, *The Protection of Minorities*, 1928, p. 39.

воре о настави у основним школама на језику мањина, сва права везују за један језик. Како у низу тих права спада као једно од најважнијих питање наставе на језику мањина, јасно је да уговори нису под изразом језик обухватили и наречја. Док би се још могло замислити да се дозволи употреба наречја у приватном саобраћају или пред судовима, не може се претпоставити да су уговори дозволили наставу на неком наречју (дијалекту). Настава се може изводити само на једном језику, који је довољно развијен, који има своја утврђена правила, своју књижевност и свој самосталан живот. Како уговори о заштити мањина нигде не повлаче разлику између језика чију слободну употребу ваља допустити и језика на коме треба да се изводи основна настава, ми сматрамо да се свуда у уговорима мисли само на оне језике који су већ утврђени, а не и на поједина наречја, чија правила нису утврђена (и ако се можда налазе у латентном стању) и на којима не постоји већ једна изражена књижевност.

Као што се види, уговори чине разлику између употребе језика у обичном саобраћају и у саобраћају са властима. У обичном саобраћају право на слободну употребу кога било језика је неограничено. У уговорима о заштити мањина побројано је да мањине могу слободно употребљавати свој језик: (а) у приватном саобраћају, (б) у пословном саобраћају, (в) у верским стварима, (г) у новинама и у публикацијама сваке врсте, и (д) на јавним зборовима. Г. Слободан Јовановић, излажући ову одредбу, наводи као примере да се „писма могу адресовати на једном језику који није српско-хрватско-словеначки, фирме могу бити на таквом једном језику, новине се могу на њему издавати и зборови држати, у црквама се може на њему служити и проповедати.“⁷⁷⁾ Неки писци пак сматрају, да су набрајањем примера у којима је дата слобода употребе језика творци уговора о заштити мањина имали намеру да јасно ограниче слободу употребе језика на приватни саобраћај мањина, и да на тај начин издвоје случајеве општења мањина са властима.⁷⁸⁾

⁷⁷⁾ Слободан Јовановић, *Уставно право*, 1924, стр. 461.

⁷⁸⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 153; Ito, *op. cit.*, p. 147; Wintgens, *op. cit.*, S. 238. О питањима употребе језика видети исцрпна излагања у књизи Dr. Jan Auerhan, *Die sprachlichen Minderheiten in Europa*, 1929, у којој се нарочито дају многобројни примери о поступку и положају разних језиковних мањина у Европи.

У погледу ограничења слободне употребе језика мањина у трговачком саобраћају, Балог (*op. cit.*, p. 153) наводи неколико занимљивих примера. Тако, на пр. у Чехословачкој Виши управни суд поништио је једном одлуком из јануара 1926 све административне мере којима је наређено да се јеловници по ресторанима пишу искључиво на државном језику, и да извесан део послуге по бањским ресторанима и гостионицама мора да зна државни језик. И поред ове одлуке, уредбом од 3 Фебруара 1926 год. о извршењу закона о језицима, предвиђене су извесне мере, које Балог сматра неслагласним са одредбом о слободној употреби је-

Начело да мањине могу слободно да употребљавају свој језик не спречава увођење службеног језика у држави. Уговори о заштити мањина изрично предвиђају установу службеног језика (што је код нас прописано чл. 3 Устава и од 1921 и 1931 год.: „службени језик Краљевине је српско-хрватско-словеначки“). Сви писци који правно анализирају одредбе уговора о заштити мањина слажу се у томе да држава може да уведе службени језик на коме морају да опште чиновници и јавни службеници у службеним односима и у односима са публиком. Интерес државне администрације захтева да све државне установе опште на једном службеном језику, и природно је да у државама са мешовитим становништвом службени језик буде језик већине. Ипак, неки писци⁷⁹⁾ сматрају да би се употреба језика мањине могла дозволити у канцеларијама малих локалних јединица (на пр. у општинама) у којима већина становника припада једној мањини. Међутим, уговори о заштити мањина не предвиђају овакву меру, и у погледу употребе језика мањина у општењу са властима остављају свакој држави да проиште потребне мере, а изузетак чине само у одредби којом је прописано да ће се мањинама учинити потребне олакшице за употребу њиховог језика, било писмену, било усмену, пред судовима.

Овај пропис о употреби језика мањина пред судовима још не значи да се сав поступак мора водити на њиховом језику; тај пропис значи само „да припадницима народно-сних мањина треба, према могућности, допустити употребу материнског језика, како у њиховим усменим исказима, тако и у њиховим писменим актима“. Како је употреба језика ма-

њина обезбеђена само код судских власти, а не и код осталих, „на пр. молбе упућене парламенту не би могле бити на једном страном језику; исто тако ни молбе упућене једном министру“⁸⁰⁾ — Неке државе су донеле нарочите прописе о примени ове одредбе. Тако на пр. Пољска је, законом од 31 марта 1925 године, дозволила употребу немачког језика пред судовима у познањској и померанској области. У овом погледу највише појединости прописује чехословачки закон о језицима од 29 фебруара 1920 године.⁸¹⁾ Мањине могу употребљавати свој језик пред судовима само у оним судским срезовима у којима преко 20% становништва не говори чехословачким језиком. Међутим, уредбом од 3 фебруара 1926 године, разрађен је поменути закон, тако да су предвиђене три могућности: (1) у срезовима у којима испод 20% становништва припада мањинама, употребљава се једино државни језик; (2) у срезовима настањеним мањинама преко 20% од целокупног становништва, мањински језик се може употребљавати пред судовима, као и државни језик; (3) у срезовима у којима мањине сачињавају преко 2/3 становништва службени језик је искључиво језик мањина. Чиновници у овим последњим срезовима морају да владају језиком мањина. Општинске власти одлучују саме на коме ће језику општити са становницима, али ако преко 50% становника те општине припада мањинама, мора се допустити и општење на језику те мањине.⁸²⁾ — У Румунији и Југославији питање службене употребе језика мањина пред судовима није уређено нарочитим законским прописима. Тек из појединих растурених прописа може се видети да законодавац предвиђа могућност да се пред судом употребљава и други језик сем државног. Тако на пр. § 160 Закона о судском кривичном поступку за Краљевину Југославију од 16 фебруара 1929 године прописује: „Ако окривљеник не разуме службени језик саслушаће се помоћу заклетог тумача, ако његов језик не разуме истражни судија и записничар.“ § 175 прописује исти поступак и за случај ако сведок не зна службени језик. Тумачи се пак сматрају као вештаци (према одредби § 19 Закона о општем управном поступку од 9 новембра 1930 г.).

зика мањина (као на пр. одредба чл. 99 уредбе, по којој управна власт има право да пареди да све плакате, огласи и рекламе који се јавно издају или излажу, морају бити написани и на државном језику). — У Румунији се слободна употреба језика мањина ограничава тиме што су повећане таксе за све ствари објављене на „страним језицима“. И ако је румунски Стални управни савет, својом одлуком бр. 410 од 14 октобра 1924, протумачио да се језици мањина не могу сматрати као „страна језици“, и да према томе подлеже истој такси као и написи на румунском језику, неки румунски писци (Балог наводи проф. П. Негулеску, у књизи „Румунско административно право“, стр. 145) сматрају да је ова одлука погрешна и да написи на мањинском језику подлеже већој такси. У Румунији, по једној уредби до 1929 год., румунска позоришта плаћала су таксе на улазнице 13% од цене улазнице, а позоришта на мањинском језику 26%. Но законом од 29 јула 1929 ова неједнакост је укинута.

Што се тиче употребе језика мањина у штампи, Балог сматра (*op. cit.*, р. 154 прим. 2) да је мањинска штампа у многим државама изложена често конфисковању (као на пр. у Чехословачкој) или превентивној цензури (у Румунији до 1928 г.), итд. Насупрот њему Ауерхан *op. cit.*, S. 41 тврди да мањинска штампа ужива знатне слободе у Чехословачкој, Југославији и Румунији — са изузетком Бесарабије.

О стању мањина у Југославији у погледу њиховог имовинског положаја, културних прилика и штампе V. Givotitch, *Les minorités nationales en Yougoslavie*, Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International, 1931, p. 114.

⁷⁹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 155.

њина обезбеђена само код судских власти, а не и код осталих, „на пр. молбе упућене парламенту не би могле бити на једном страном језику; исто тако ни молбе упућене једном министру“⁸⁰⁾ — Неке државе су донеле нарочите прописе о примени ове одредбе. Тако на пр. Пољска је, законом од 31 марта 1925 године, дозволила употребу немачког језика пред судовима у познањској и померанској области. У овом погледу највише појединости прописује чехословачки закон о језицима од 29 фебруара 1920 године.⁸¹⁾ Мањине могу употребљавати свој језик пред судовима само у оним судским срезовима у којима преко 20% становништва не говори чехословачким језиком. Међутим, уредбом од 3 фебруара 1926 године, разрађен је поменути закон, тако да су предвиђене три могућности: (1) у срезовима у којима испод 20% становништва припада мањинама, употребљава се једино државни језик; (2) у срезовима настањеним мањинама преко 20% од целокупног становништва, мањински језик се може употребљавати пред судовима, као и државни језик; (3) у срезовима у којима мањине сачињавају преко 2/3 становништва службени језик је искључиво језик мањина. Чиновници у овим последњим срезовима морају да владају језиком мањина. Општинске власти одлучују саме на коме ће језику општити са становницима, али ако преко 50% становника те општине припада мањинама, мора се допустити и општење на језику те мањине.⁸²⁾ — У Румунији и Југославији питање службене употребе језика мањина пред судовима није уређено нарочитим законским прописима. Тек из појединих растурених прописа може се видети да законодавац предвиђа могућност да се пред судом употребљава и други језик сем државног. Тако на пр. § 160 Закона о судском кривичном поступку за Краљевину Југославију од 16 фебруара 1929 године прописује: „Ако окривљеник не разуме службени језик саслушаће се помоћу заклетог тумача, ако његов језик не разуме истражни судија и записничар.“ § 175 прописује исти поступак и за случај ако сведок не зна службени језик. Тумачи се пак сматрају као вештаци (према одредби § 19 Закона о општем управном поступку од 9 новембра 1930 г.).

⁸⁰⁾ Слободан Јовановић, *op. cit.*, стр. 461.

⁸¹⁾ Текст и мотиве овог закона доноси Epstein, *Studien-Ausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik*, S. 236.

⁸²⁾ Балог (*op. cit.*, p. 158) излажући детаљно чехословачке прописе о језицима, наводи да су ипак могућна многа изигравања. На првом месту статистике о мањинском становништву су несигурне; затим државне власти врше разграничење судских срезова, и једном уредбом од 1926 г. измењене су територијалне јединице судских срезова тако да је скоро у сваком срезу остало испод 20% мањинског становништва. — Многе одредбе уредбе од 3 фебруара 1926 год. у погледу употребе језика у општинама поништио је чехословачки Виши управни суд одлуком од 27 марта 1928 год., али су, ипак ове одлуке, све те поништене одредбе поново враћене на снагу уредбом од 2 децембра 1928 године.

Одредба о употреби језика мањина пред судовима изазвала је у науци многе критике. На првом месту замерано је што се у тој одредби говори сувише општом изразом о „судовима“ а не помиње се пред којим судовима мањине могу да се користе својим правом. Неки писци сматрају да се ова одредба односи само на поступак пред нижим судовима, тачније на судску инстанцију првог степена, где припадник мањине може да предстане без стручног познаваоца закона, тј. без адвоката.⁸³⁾ Ми се са овим тумачењем не можемо сложити, јер нигде није прописано пред којим судовима мањине могу да употребљавају свој језик. По нашем мишљењу одредба да се мањинама дају олакшице за употребу „било писмену било усмену“ њиховог језика пред судовима, садржи могућност употребе тога језика било у усменим исказима било у писменим актима. А ти писмени акти могу бити упућени и неком вишем суду (на пр. жалбе на пресуду нижег суда).

Но одредба о давању могућности мањинама да се служе својим језиком пред судом, не значи још да ће се и цео поступак водити на језику мањине. Свака држава има право да пропише поступак и облике судских одлука. Од тога се не може отступити ни кад се припадник мањине јави као странка у спору. Довољно је да судски поступак обезбеди припаднику мањине да се у својим исказима пред судом и у писменим актима може служити својим језиком. Ми се не можемо сложити са оним писцима који налазе да „није довољно да се појединац изрази на своме језику. Потребно је да га и судија разуме (и државни тужилац итд.), те он мора или сам да зна језик или да буде потпомогнут од једног тумача, који ће преводити све изјаве странке.“⁸⁴⁾ Не може се захтевати да судија познаје језик припадника мањине, јер у неким државама има више мањина (на пр. код нас у Банату Немци, Мађари, Румуни, Русини), те би било апсурдно тражити од судије да познаје све њихове језике. Међутим, ова се незгода може отклонити уређењем судова и увођењем тумача, у толико пре што се често дешава да тумач познаје неколико језика. Битно је да се припаднику мањине дозволи да пред судом да усмени исказ, или поднесе суду писмени акт на своме властитом језику. Ово не везује даљи поступак, који иде својим редовним током. Ваља још додати да је ово право припадника мањина да употребљавају свој језик пред судом једно лично право, које може да врши само тај појединац кад се лично обраћа суду, писмено или усмено, а не и у случајевима кад је тај појединац заступљен адвокатима. Адвокати, као професионални заступници, дужни су да по-

⁸³⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 160 («les traités ne visent que les tribunaux de première instance»).

⁸⁴⁾ Ito, *op. cit.*, p. 151.

знају службени језик, и да на томе језику опште са властима и судовима у име свих својих клијената.⁸⁵⁾

У стручној књижевности постоји неслагање и око тумачења израза „умесне олакшице“, које се владе обавезују да даду мањинама у погледу употребе властитог језика пред судовима. У уговору са нашом државом употребљен је израз »*facilités raisonnables*«, који је много разумљивији од израза »*facilités appropriées*«, употребљеног у осталим уговорима, и који је нарочито изазвао спорове око његовог тумачења. По нашем мишљењу творци уговора су тежили да се мањинама створе извесне олакшице, и да те олакшице буду умесне, тј. да одговарају месним потребама, али да не прелазе у нека изузетна права мањина, која би ишла на уштрб судском уређењу и поступку.

Најзад, много је замерано што је мањинама дата могућност да се служе властитим језиком само пред судовима, а не и пред осталим властима, са којима долазе чешће у додир но са судовима (на пр. пред управним, пореским, поштанским, железничким итд. властима).⁸⁶⁾ Међутим, уговори о заштити мањина су ограничили право употребе језика само на употребу у приватном саобраћају, док је за општење чиновника са другим чиновницима и са публиком (већином као и мањином) обавезна употреба службеног језика. Једини изузетак од тога правила је учињен у погледу употребе језика мањина пред судовима. Несумњиво је да су творци уговора о заштити мањина овде били руковођени потребама државне администрације, а ипак желели да створе олакшице мањинама за одбрану својих права пред судовима.

У пракси су се често пута чуле жалбе да поједине државе ограничавају право мањина да се служе својим језиком у приватном саобраћају и пред судовима. Нарочито велики број петиција у овом смислу упутио је одбор пољских изгнанника из Литве против литванске владе.⁸⁷⁾ У тим петицијама је навођено да је литванска влада забранила пољске листове, да не дозвољава употребу пољског језика пред судовима, да је забранила црквене службе на пољском у Ковну, да не дозвољава натписе, фирме и огласе на пољском језику, да је забранила вођење трговачких књига на пољском језику, да полиција одузима пољске брошуре, циркуларе и изборне плакате, и да је железничким службеницима забрањена употреба пољског језика. На све ове петиције одговорила је литванска влада Савету Друштва народа да је само један лист забрањен и то не због тога што излази на пољском језику, већ услед повреде закона о штампи. Странке могу пред

⁸⁵⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 159.

⁸⁶⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 233; Balogh, *op. cit.*, p. 161; Wintgens, *op. cit.*, S. 245.

⁸⁷⁾ *Journal Officiel de la Société des Nations*, avril 1925, p. 583; juillet 1925, p. 866; octobre 1925, p. 1452.

судом давати изјаве на пољском или бело-руском језику, и оне се преко тумача саопштавају судијама и уносе у записнике. Црквена служба на пољском није забрањена. Употреба пољског језика у трговачкој кореспонденцији није забрањена, али фирме су по литванском праву јавноправна установа, и као таква морају се објављивати на литванском језику. (По овом питању известилац Савета Друштва народа Мело-Франко, сматрао је да је повређена одредба декларације о заштити мањина и литванска влада је известила Савет да су „приликом опште ревизије извесних уредаба, 23 јула 1925 године, укинуте уредбе о употреби језика на натписима, фирмама итд.“). Што се тиче забране вођења трговачких књига на пољском језику, литванска влада је изјавила да је пропис о обавези вођења трговачких књига на службеном државном језику издат у циљу лакше пореске контроле трговачких и индустријских предузећа, да је донет дакле само у фискалном циљу, и да се не односи на све трговачке књиге већ само на велику књигу, дневник (меморијал) и књигу касе. Најзад, железничким службеницима забрањено је служење пољским језиком само кад су на служби, а не и у њиховом приватном саобраћају. — На основу овог одговора, а по предлогу известиоца, Савет Друштва народа донео је 5 септембра 1925 године одлуку да очекује од литванске владе да отклони даље изворе незадовољства мањина.⁸⁸⁾

5. Настава у државним школама.

Уговори о заштити мањина садрже извесне одредбе о школама за мањине. Већина писаца сматра да су ове одредбе најзначајнија карактеристика нове међународноправне установе: заштите мањина. Школа није само завод у коме се учи писмености, већ је то установа у којој се стиче „васпитање осећања, и националне мисли“, која још од малена даје појединцу национално обележје и уводи га у културну сферу једног културног света.⁸⁹⁾ Од свих права која су им дата међународним уговорима, мањине су до сада поклањале највећу пажњу питању наставе, и у тој области врло често долазило је до сукоба између мањина и појединих влада. По истом питању упућиване су многобројне петиције Савету Друштва народа (нарочито поводом спорова око школа у Горњој Шлезији), и оно је расправљано и у Сталном суду међународне правде.

Уговори о заштити мањина повлаче разлику између наставе у државним и у приватним школама. Члан 9 уговора са нашом државом садржи одредбу о настави у државним

⁸⁸⁾ *Journal Officiel*, octobre 1925, p. 1340, 1455.

⁸⁹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 131. О питању школа видети нарочито: Rühlmann, *Das Schulrecht der deutschen Minderheiten in Europa*, 1926; и чланак К. Braunius, *Minderheitenschutz und Schulwesen*, *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, Bd. V., 1926, S. 431.

школама: „у погледу јавне наставе, у варошима и срезovima (districts) у којима станују у знатној мери српско-хрватско-словеначки припадници других језика а не званичног, Влада Срба, Хрвата и Словенаца даће сходне олакшице да би се деци тих српско-хрватско-словеначких припадника обезбедила настава у основним школама на њиховом сопственом језику. Ова одредба неће спречити владу Срба, Хрвата и Словенаца да уведе наставу званичног језика као обавезну у поменути школама.“ Међутим, завршни став овога члана садржи ограничење да ће његове одредбе важити „само за територије додељене Србији или држави Срба, Хрвата и Словенаца после 1 јануара 1913 године.“

Дакле, овом одредбом држава прима обавезу да обезбеди деци припадника једне мањине основну наставу на њиховом властитом језику. У савременој држави основна настава улази у задатак државе, и данас је свуда обавезна и бесплатна.⁹⁰⁾ У данашњем уставном праву слобода наставе се сматра као лично право грађана. Основна настава у државним школама сматра се као остварење начела слободне и опште наставе, један начин остварења демократског начела на коме су засноване модерне државе.⁹¹⁾ Уговори о заштити мањина оснивају се на овом опште усвојеном принципу, и у томе смислу садрже одредбу о давању основне наставе деци припадника мањина.

Државе које су обавезане уговорима о заштити мањина примиле су обавезу да мањинама пруже основну наставу на њиховом језику. Ова обавеза се пре свега ограничава на основну наставу. Само у уговору са Чехословачком изостављена је реч „основна“, те се према томе говори о настави у опште. Сем тога и конвенција о Горњој Шлезији проширује обавезу на средње и више школе (члан 116—130). Остали уговори су јасни: држава је обавезна да даје наставу на језику мањина само у основним школама.⁹²⁾

⁹⁰⁾ Наш Устав од 1921 год. (члан 16) каже: „Основна је настава државна, општа и обавезна... Државна се настава даје без уписнине, школарине и других такса... Мањинама друге расе и језика даје се основна настава на њиховом материнском језику под погодбама које ће прописати закон“. Устав од 1931 г. (члан 16) садржи ову одредбу: „Основно школовање је обавезно. Оно је у државним основним школама бесплатно“.

⁹¹⁾ Слободан Јовановић, *Уставно право*, 1924, стр. 439; Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 631, t. V, p. 373, итд. Немачко уставно и административно право повлачи разлику између обавезе наставе, тј. обавезе да деца добију један минимум знања, и обавезе посећивања школе за извесан број година. — Unterrichtszwang und Schulzwang - Anschütz, *op. cit.*, S. 581; Ito, *op. cit.*, p. 165.

⁹²⁾ У литератури је покрећуто питање да ли се ова обавеза протеже и на професионалне основне школе (écoles primaires professionnelles). Већина писаца сматра да је тешко извести из текста уговора о заштити мањина обавезу државе да даје стручну наставу на другом језику сем државног, јер скоро у свима земљама уређење наставе разликује основне школе од техничких или осталих професионалних школа, чак и кад се даје нижа професионална настава. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 664; Stier-Somlo, *op. cit.*, Bd. I, S. 518.

Одмах затим поставља се питање о јединици (месту) у којој је држава обавезна да даје наставу. Уговори помињу „вароши и срезове“. Овај израз „срезови“ (districts) изазвао је разнолика тумачења. Постављено је питање, да ли се овим мислило на административну јединицу чија је величина различита према административном праву сваке поједине државе.⁹³⁾ Дипарк је објашњавао да су творци уговора мислили на једну одређену територијалну јединицу, али су је само приближно утврдили.⁹⁴⁾ Али се онда поставља питање, каква треба да буде та јединица. Ито сматра, да се овим изразом „срезови“ није мислило на неку одређену административну јединицу, која би постојала у свима државама, већ је тим изразом, кога не треба тумачити у правничком смислу већ у општем смислу, одређена таква територијална јединица у којој би основна школа могла да постоји.⁹⁵⁾ Јер ваља имати на уму да је реч о основној школи, и вазда ваља водити рачуна о могућности деце да посећују ту школу. Ито сматра да најтачније тумачење даје Брауниус, по коме израз „вароши и срезови“ значи у ствари „вароши и сеоске општине — Landesgemeinden.“⁹⁶⁾

Трећи спорни израз у наведеној одредби уговора о заштити мањина је у томе шта се сматра под речима „у којима станују у знатној мери припадници...“ Да би се школа отворила потребно је да у тим „варошима или срезовима“ „станују у знатној мери“ припадници мањина. Уговори о заштити мањина нигде не дају ближе тумачење овог израза. Значи да је остављено свакој држави да цени и одређује да ли у некој „вароши или срезу“ станују мањине „у знатној мери“ (une proportion considérable).⁹⁷⁾ Ито сматра, да се ипак може одредити релативна величина било према броју мањинског становништва било према броју деце која су у добу за школу. Но ван сумње овом је одредбом држави дато једно право помоћу кога она може често да изигра обавезу о отварању школа мањина, најчешће на тај начин што ће вршити разграничење срезова тако да у њима никад не буде у „знатној мери“ становништво мањина. Брауниус, који посвећује велику пажњу овом питању, долази до закључка да треба сматрати да су мањине негде настањене „у знатној мери“ ако има око 40 деце у добу кад су обавезна да посећују основну школу, што би чинило отприлике 200 особа дотичне мањине. У овом смислу он наводи законодавства појединих држава које су примиле обавезу о заштити мањина.⁹⁸⁾ Наш

⁹³⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 133.

⁹⁴⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 248.

⁹⁵⁾ Ito, *op. cit.*, p. 157.

⁹⁶⁾ Braunius, *op. cit.*, S. 434; K. Junckerstorff, *Beiträgen zu Minderheitenrecht*, Zeitschrift für Völkerrecht, 1928, S. 390.

⁹⁷⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 133; Wintgens, *op. cit.*, S. 257.

⁹⁸⁾ Braunius, *op. cit.*, S. 436.

Закон о народним школама од 5 децембра 1929 године садржи у § 45 одредбу да ће се у местима где у знатној мери станују држављани другог језика, отворити посебна одељења основне школе за њихову децу. „У овим одељењима не може бити мање од по 30 ученика. Изузетно се може отворити овако одељење и са 25 ученика, о чему одлучује Министар просвете.“ Ова одредба нашег закона веома је либерална и своди израз „знатна мера“ на најмањи број припадника мањина, тј. даје се могућност отварања мањинске школе и у местима где живи испод 200 особа припадника једне мањине.

Исто тако нејасан је и споран појам „сходних олакшица“ (facilités appropriées), који је употребљен у наведеном члану уговора о заштити мањина. Неки писци сматрају да је овим изразом држава изречно обавезана да оснива, у начелу, основне школе за децу мањина. Јер овај члан уговора даје право држави да уведе обавезну наставу државног језика, а то се може учинити само ако већ постоји мањинска школа. Сем тога, једном одредбом истог члана прописује се учешће државе у издржавању школе, а и за то је претпоставка да школа најпре постоји.⁹⁹⁾ По нашем мишљењу овим изразом се хтело да се државама остави слобода делања према месним приликама. Често није могуће оснивање нарочите школе за мањине, те држава може, користећи се овом одредбом, место нарочите школе да оснује посебно мањинско одељење уз државну школу. Циљ уговора о мањинама овим је постигнут, јер су учињене „сходне олакшице“ да мањине добију наставу на властитом језику.

Важно је питање о језику на коме ће се вршити настава. Уговори дају право држави „да уведе наставу званичног језика као обавезну у поменутих школама“. Смисао ове одредбе, кад се доведе у везу са обавезом давања наставе деци мањина „на њиховом сопственом језику“ је у томе да се не може увести у мањинским школама настава искључиво на државном језику, јер се таква школа не би могла сматрати мањинском школом.¹⁰⁰⁾ Но ова одредба не значи још да се извесни предмети, а у првом реду државни језик, морају предавати вазда на језику који се употребљава у дотичној школи. Наш Закон о народним школама прописује у § 45 да се настава у мањинским одељењима основних школа изводи на матерњем језику ученичком. У свима овим одељењима предаје се државни језик као обавезан предмет. Иначе, програм и план наставе је исти као и у осталим основним школама у земљи. Међутим, једном наредбом Министра просвете О. Н. Бр. 769 од 1 септембра 1930 године прописано је изузетно од наведене одредбе §

⁹⁹⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 257; Ito, *op. cit.*, p. 158.

¹⁰⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 135; Wintgens, *op. cit.*, S. 258.

45 Закона о народним школама да учење државног језика почиње у немачким мањинским школама тек од трећег разреда. У првом и другом разреду наставни језик је искључиво немачки. У првом и другом разреду више народне школе наставни језик је такође немачки, али се према наредби Министра просвете О. Н. Бр. 12.284 од 14 фебруара 1931 године настава државног језика, географије и историје Југословена изводи на државном језику.

Неки писци истичу да је потребно, ради остварења одредбе о настави на језику мањина у основним школама, поред основних школа створити и могућност образовања потребног броја стручног наставничког особља за мањинске школе. Наставничко особље у мањинским школама, веле ти писци, треба у првом реду васпитати из редова саме мањине.¹⁰¹⁾ У сваком случају, уговори о заштити мањина прелазе преко овога питања и остављају појединим државама право да га уреде према своме нахођењу. У Југославији су нарочито претставници немачке мањине у више махова тражили дозволу за оснивање немачке учитељске школе о своме трошку.¹⁰²⁾ Таква немачка приватна учитељска школа са правом јавности а под државним надзором је најзад дозвољена (одлуком Министра просвете О. Н. Бр. 769 од 1 септембра 1930 г.) и данас постоји у Великом Бечкереку. Бледским споразумом са Румунијом предвиђена је румунска учитељска школа у Вршцу, за спремање учитеља у румунским мањинским основним школама.

Мањинске основне школе управљају се као и све остале државне основне школе. Уговори о заштити мањина не садрже у томе погледу никакве нарочите одредбе, те је, према томе остављено појединим државама да одређују прописе о управљању овим школама.¹⁰³⁾ Нашим Законом о народним школама предвиђена су мањинска одељења уз државне школе. Но последњи став § 45 прописује да „где у месту има више одељења исте народне мањине, она могу имати свог посебног управитеља“. Све остале одредбе о управљању школом исте су као и за све остале државне народне школе. По себи се разуме да држава има пуно право надзора над мањинским школама или посебним одељењима.¹⁰⁴⁾

Једно од најзначајнијих питања у вези са мањинским основним школама је питање — који ученици имају право да се упишу у мањинску школу односно у мањинско оде-

¹⁰¹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 135; Ito, *op. cit.*, p. 159; Wintgens, *op. cit.*, S. 258.

¹⁰²⁾ Говор народног посланика Г. Стефана Крафта у седници Народне скупштине од 2 марта 1928 године. — Видети и Erler, *Das Recht der nationalen Minderheiten*, 1931, S. 213.

¹⁰³⁾ Bruns, *Minderheitenrecht als Völkerrecht*, S. 37.

¹⁰⁴⁾ Mandelstam, *op. cit.*, 1931, I, p. 112.

љење. Према уговорима о заштити мањина, нарочите мањинске школе су створене да би се деца припадника мањина дала могућност наставе на њиховом властитом језику. Из овога излази да ученици који се примају у ове мањинске школе треба да буду деца родитеља који сачињавају језиковне мањине. Веома је важно који ће се критеријум тражити да би једно дете било уписано у мањинску школу. У пракси ово питање изазвало је многе спорове и расправљано је у више махова пред Саветом Друштва народа па чак и пред Сталним судом међународне правде.

Према прописима нашег Закона о народним школама (§ 46) деца државног матерњег језика морају похађати основну школу са државним наставним језиком; деца друге народности и језика могу посећивати школу у којој је наставни језик њихов матерњи језик, али по вољи родитеља могу похађати и одељења са државним наставним језиком место одељења свога матерњег језика. „Деца једне народне мањине не могу полазити школу друге народне мањине“. У местима где има деце народних мањина школски обавезане, која по своме броју не могу имати наставу на матерњем језику, та деца морају полазити школу с државним наставним језиком. — У прво време после рата допуштано је уписивање у мањинске школе у Банату, Бачкој и Барањи само оној деци чији су родитељи припадали дотичној мањини,¹⁰⁵⁾ али су се мањине жалиле да је као мерило за упис узимано име оца или матере или чак и деде, тако да су каткада прављене погрешке, те су деца родитеља несловенске народности, уписивана у одељења са државним наставним језиком. У својој одлуци О. Н. Бр. 74770 од 31 октобра 1927, Министар просвете наводи: „оваквих случајева је мало, али су и они довољни да изазову непотребне жалбе и незадовољство, и да породе сумњу у правилну примену школских закона и уредаба, у којима се иначе, уз захтев учења државног језика, оставља и слобода културног развијања националним мањинама“. Услед тога Министар просвете је одлучио „да се у мађарска, немачка и румунска одељења основних школа у Банату, Бачкој и Барањи уписују деца према народности, језику којим говоре и, уз то, и изјави родитеља“. Ову одлуку многи писци наводе као веома либералну.¹⁰⁶⁾ Одлуком О. Н. Бр. 59746 од 3 августа 1929 г. Министар просвете је наредио „да се у мађарска, немачка и румунска одељења основних школа у Војводини деца уписују према њиховој народности и матерњем језику“. — Питање уписа ученика

¹⁰⁵⁾ Одлуке Министра просвете број 884 и бр. 10820 из 1921 г. — Georg Grassl, *Das Schulwesen der Deutschen in Jugoslawien, Nation und Staat*, Jg. I, S. 800; Erler, *op. cit.*, S. 212; Balogh, *op. cit.*, p. 145.

¹⁰⁶⁾ Christian Morgenthaler, *Die südslawischen Schulgesetze und die deutsche Minderheit in Südslawien*, Zeitschrift für Ostrecht, März 1931 S. 162. Grassl, *op. cit.*, S. 788; Erler, *op. cit.*, S. 212; Balogh, *op. cit.*, p. 145.

у немачке мањинске основне школе уређено је низом одлука Министра просвете. Тако, одлуком О. Н. Бр. 769 од 1 септембра 1930 г. прописано је да ће се упис ученика у немачке мањинске основне школе вршити према изјави родитеља. Породични језик сматра се као главни критеријум за одређивање народности. Упис се врши пред комисијом у коју улазе два претставника државе (срески школски надзорник и управитељ дотичне школе, према одлуци О. Н. Бр. 1140 од 8 новембра 1930 г.) и два претставника немачке мањине из места у коме се врши упис. Ова два претставника именује Бан од четворице кандидата које предложи родитељи ђака немачке народности (одлука О. Н. Бр. 12284 од 14 фебруара 1931 г.). Комисију сазива и њеним радом руководи срески школски надзорник. Комисијски упис ученика врши се сваке године у мају или јуну месецу и траје, према броју нових ученика, 1—2 дана. Дан уписа објавиће месни школски одбор родитељима унапред, на начин који је у месту уобичајен. Срески школски надзорник или његов заступник као претставник државне власти, присуствују уписивању по службеној дужности, и дневницу као и наплату путних трошкова за то примају из државне касе. Ако се јави потреба накнадног уписивања, трошкове за долазак школског надзорника сносиће солидарно и унапред положиће у школску касу родитељи, који траже накнадни упис (одлука О. Н. Бр. 184 од 27 фебруара 1932 г.). У ноторно нетачно претстављеним случајевима, као и онде где одлука комисије није једногласна, упис ће се ипак извршити према жељи родитеља а дотле ће се ствар расправљати пред вишим властима, по жалби државног претставника у комисији. Последња инстанција је Министар просвете (одлука О. Н. Бр. 769 од 1 септембра 1930 год.).¹⁹⁷⁾

Као што смо споменули, питање о уписивању деце у мањинске школе у Горњој Шлезији довело је до спора, који је изнесен пред Савет Друштва народа и пред Стални суд међународне правде.¹⁹⁸⁾ Спор се развио на овај начин: месеца маја 1926 г. велики број родитеља тражио је да се њихова деца упишу у немачке мањинске школе у пољском делу Шлезије. Извесно време после тога отсек за јавну наставу у војводству Шлеском (обласна јединица у Пољској зове се војводством) издао је наредбу да се изврши административна анкета и прегледа да ли све молбе за упис у мањинске школе

¹⁹⁷⁾ Истом одлуком одобрено је немачким учитељима да организују немачке анафалетске течајеве, али да поучавају и из државног језика и под надзором власти. Исто тако одобрено је и оснивање приватних дечијих забавишта за немачку децу и одлучено да приравни разред (у смислу чл. 9 закона о народним школама) није обавезан за децу немачке мањине.

¹⁹⁸⁾ Одредбе конвенције о Горњој Шлезији видети у трећој глави ове књиге, одељак III, § 6.

одговарају условима према конвенцији о Горњој Шлезији. Том анкетом од 8649 уписане деце у немачке мањинске школе поништено је 7114 уписа. Наведено је седам разних разлога поништења уписа. Тако на пр. 1307 уписа је поништено што родитељи односно стараоци деце нису претстали пред анкетном комисијом. Сем тога 5205 уписа је поништено што су родитељи односно стараоци деце изјавили пред анкетном комисијом да је матерњи језик детета било пољски, било у исто време и пољски и немачки. С тога пољске власти нису сматрале такву децу децом припадника мањина. Услед тога поступка *Deutscher Volksbund* у пољској Шлезији упутио је преко пољског отсека за мањине жалбу претседнику мешовите комисије установљене према конвенцији о Горњој Шлезији. По тој жалби претседник мешовите комисије донео је одлуку 15 децембра 1926 године. Он је нашао да су поменутом анкетом пољске власти вршиле контролу изјава родитеља односно стараоца о народности деце ма да је таква контрола забрањена конвенцијом о Горњој Шлезији. (Према члану 131 конвенције приликом установљивања који је језик једног ђака или детета водиће се рачуна једино о усменој или писменој изјави лица које је законски одговорно за васпитање детета. Та се изјава не може проверавати или оспоравати од школских власти. По члану 74 исте конвенције забрањено је проверавање или оспоравање да ли неко лице припада мањини по раси, по језику или по вери). На основу овог закључка претседник мешовите комисије је донео одлуку да је пољска административна анкета била неправилна и да су 4 категорије уписа у мањинске школе незаконито поништене, те да децу која спадају у те категорије треба одмах *ex officio* вратити у мањинске школе. Како Шлески војвода није хтео да изврши у потпуности ову одлуку, *Deutscher Volksbund* је преко пољске владе изјавио жалбу Друштву народа. По тој жалби пољска влада је поднела примедбе ставши на гледиште да анкета није била у супротности са конвенцијом а да с друге стране велики број деце уписане у мањинске школе уопште не зна немачки језик.¹⁹⁹⁾ На предлог известиоца Урутије, Савет Друштва народа донео је 12 марта 1927 године резолуцију према којој се у немачке мањинске школе могу да примају не само деца чији је матерњи језик искључиво немачки, већ и деца чији је језик и немачки и пољски. Поништена је забрана пољских власти да у немачким мањинским школама остану деца чији родитељи односно стараоци нису дошли на позив анкетне комисије. Савет је у резолуцији навео да

¹⁹⁹⁾ Извод о овом спору видети у *Rapport à la huitième session ordinaire de l'Assemblée de la Société des Nations sur l'oeuvre du Conseil*. Документ А. 13, 1927, р. 39. Видети и извештај Урутије који је Савет Друштва народа усвојио 12 марта 1927 године, *Journal Officiel*, avril 1927, р. 400.

се у мањинске школе не могу уписати деца која нису пољски држављани, које нису уписала лица законито одговорна за њихово васпитање, која не припадају дотичном школском срезу или би требала да се упишу у неку другу школу и најзад она деца која не подлеже школској обавези. Деца која говоре само пољски, не могу се уписивати у мањинске школе. Сем тога Савет Друштва народа установио је нарочиту контролу за испитивање спорних случајева. Те спорне случајеве месне власти су имале да доставе претседнику мешовите комисије, у чије ће име један стручни учитељ, швајцарски држављанин, испитати да ли деца заиста владају немачким језиком у толикој мери да их треба уписати у немачку мањинску школу. После овог испита претседник мешовите комисије одлучује у сваком конкретном случају како треба поступити. — На основу ове резолуције Савета Друштва народа, пољске власти упутиле су швајцарском стручњаку велики број деце уписане у школској 1926/1927 години. Приликом испита те деце (која су сва била пријављена у немачке мањинске школе) утврђено је да од 971 детета само 444 знају немачки и треба да посећују немачку мањинску школу. Пољска влада је тражила да се на исти начин испитају и деца уписана у 1927/1928 школској години, али је немачка влада одлучно одбила овај захтев, сматрајући да је контрола деце уписане у школској 1926/1927 години била само једна посебна изузетна мера, што је немачки делегат у Савету Друштва народа, д-р Штреземан, изрично био нагласио приликом доношења резолуције Савета од 12 марта 1927 године. Стога се, по немачком мишљењу, контрола коју прописује та резолуција не може више вршити.

8 децембра 1927 године немачки претставник у Савету Друштва народа изјавио је да ће тражити од Сталног суда међународне правде тумачење о опсегу ове резолуције. И заиста, на захтев немачке владе, суд је 26 априла 1928 године донео пресуду о правима мањина у Горњој Шлезии у погледу мањинских школа.¹¹⁰⁾ По овој пресуди „чланови 74, 106 и 131 немачко-пољске конвенције о Горњој Шлезии дају свима припадницима слободу да изјаве, према својој савести и под својом личном одговорношћу, да ли припадају или не некој мањини по раси, по језику или по вери, као и да изјаве који је језик једнога ђака или детета за чије су васпитање они законски одговорни; лице које даје поменути изјаву треба да се при томе руководи фактичком ситуацијом, и слобода изјаве који је језик неког ђака или детета, и ако има извесну ширину у оцењивању околности, не значи још неограничену могућност да се бира језик на

¹¹⁰⁾ Recueil des Arrêts de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série A, N° 15, Arrêt N° 12, *Droits des minorités en Haute-Silésie (Ecoles minoritaires)* 1928; диспозитив пресуде на стр. 48. — Ова пресуда донесена је са 8 гласова, четворица судија гласали су против.

коме ће се дати настава и школа која томе одговара; међутим изјава у смислу чл. 131 конвенције, као и питање да ли једна личност припада или не некој мањини по раси, по језику или по вери, не подлежи, у ма коме облику, проверавању, оспоравању, притиску или спречавању од стране власти“.

9 јуна 1928 године Савет Друштва народа, на основу једне петиције Deutscher Volksbund-а поводом неких мањинских школа у пољској Шлезии, донео је извесне начелне одлуке у сагласности са пресудом Сталног суда међународне правде од 26 априла 1928 године. Савет је одлучио да се у будуће изјаве о језику деце, које чине лица законски одговорна за васпитање те деце, врше према овим начелима: (1) Свако лице које поднесе захтев, било за отварање неке мањинске школе, било за пријем детета у школу која већ постоји, треба да изјави, према својој савести и под својом личном одговорношћу, који је језик детета за чије је васпитање то лице законски одговорно, и ова изјава треба да буде дата према томе како њен давалац цени фактичку ситуацију по дотичном питању. Разуме се да ова слобода изјаве о језику детета, и ако допушта извесну ширину у оцењивању околности, не ствара неограничену могућност да се бира језик на коме ће се дати настава и школа која томе одговара. (2) Пољска влада има право да не допусти упис у мањинске школе деци чији је језик, према изјави одговорних лица, пољски, или деци о чијем језику не постоји никаква изјава. (3) Пољске власти не могу да подвргавају изјаве лица законски одговорних за васпитање деце о језику те деце, никаквом проверавању, оспоравању, притиску или спречавању, у коме било облику.¹¹¹⁾ Према овој одлуци Савета Друштва народа коначно је расправљено спорно питање у томе смислу да изјаву о језику деце, — па према томе и о питању у коју ће се школу уписати, пољску или немачку мањинску, — дају родитељи или староци те деце, „лица законски одговорна за њихово васпитање“. Власти немају право да се упуштају у проверавање те изјаве и да је оцењују.

На завршетку овог излагања о правима мањина на наставу у државним основним школама желимо да још једном нагласимо да се ове одредбе не примењују у свима државама које су примиле обавезу о заштити мањина на целом пространству државне територије. Оне се не примењују на оној територији која је припадала Србији (данас Југославији) и Грчкој пре 1 јануара 1913 године, а у Пољској примењују се само у оном делу државе који је до 1 августа 1914 године припадао Немачкој. Ма да је наша делегација при Конференцији мира тражила да се из уговора о за-

¹¹¹⁾ *Journal Officiel*, juillet 1928, p. 945.

штити мањина изузму све територије Краљевине Србије, онакве какве су биле у почетку рата, наводећи као разлог да је на тој територији Србија уживала пуну сувереност, без икаквог ограничења, претседник Конференције мира, Клемансо, у своме одговору нашој делегацији, није задовољио наш захтев. Према томе од обавезе о стварању мањинских школа изузета је само територија која је припадала Краљевини Србији до 1 јануара 1913 године. У осталим деловима Југославије ове одредбе важе у потпуности.

6. Приватне верске установе и школе.

Из начела о једнакости грађанских и политичких права, уговори о заштити мањина навели су, као једну последицу тога начела, да ће припадници мањина „имати иста права као и други да о своме трошку подижу, управљају и надзиравају добротворне, верске и социјалне установе, школе и друге васпитне заводе, с правом да се ту служе слободно својим језиком и слободно исповедају своју веру“ (члан 8 уговора са нашом државом). Ова одредба може се рашчланити, на три питања: право мањина на удруживање у опште (нарочито право стварања добротворних и социјалних усанова), право на оснивање верских усанова, и право на оснивање приватних школа и других васпитних завода.

По данашњим правним појмовима за ма какво удружење потребно је да постоји извесан број људи који се сакупе ради заједничког остварења извесног циља.¹¹²⁾ Разна удружења обично се деле на таква у којима се тежи постизање неке користи (удружења са лукративним циљем), и друштва чији циљ није постизање користи. У ову другу групу спадају добротворне, верске и социјалне установе, и школски заводи — у колико се ови могу да сматрају као „удружења“. Што се тиче правне природе ових удружења, мишљења писаца се јако разликују. Тако напр. Дипарк сматра да су верске, добротворне и социјалне установе удружења (*associations*), док су школе установе (*établissements*), и из тога изводи да се на обе врсте не могу применити исти прописи.¹¹³⁾ Винтгенс заступа супротно мишљење, и сматра да све ове установе треба ставити у исти ред.¹¹⁴⁾ По овом питању ми сматрамо да је тешко бити категоричан. Јер се исте установе, према различитим законодавствима у појединим државама често јављају у различ-

¹¹²⁾ L. Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 1924, I, p. 206: „toute association ou tout groupement suppose l'existence d'un élément humain, de la mise en commun de quelque chose et d'un but à poursuivre en commun“.

¹¹³⁾ Duparc, *op. cit.*, p. 239.

¹¹⁴⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 249.

ном правном положају. Тако верске, добротворне и социјалне установе некад се јављају у облику удружења (*association*) у смислу француског права, некад као *Religionsgesellschaft* или *Religiöse Verein oder Gesellschaft*, некад као задужбина, некад као установе јавне корисности у смислу француског права итд.¹¹⁵⁾ Школе се исто тако јављају најчешће као јавне установе, али могу бити и задужбине или удружења. Њихова правна природа зависи од законодавства дотичне државе. Исто наводи, по Есмену,¹¹⁶⁾ да је слобода удруживања призната јавним правом савремених држава, но тек од недавно. И ако је ово право унесено као уставна одредба скоро у све данашње уставе (наш Устав од 1931 год., чл. 13: „Грађани имају право удруживања... у границама закона. Не може бити удруживања на верској или племенској или регионалној основи у партиско-политичке сврхе као ни у сврхе физичког васпитања“) у примени се чак и у западним државама срећу многе тешкоће, нарочито у погледу верских удружења.

Уговори предвиђају право мањина да стварају, управљају и надзиравају верске установе. Ово је изведено из начела о верској слободи, које смо већ изложили. Али док све савремене државе дозвољавају слободу вере и вршења верских обреда, нису у истој мери либералне према верским удружењима. Верска удружења могу бити или заједнице верника сакупљене у циљу заједничког вршења вере¹¹⁷⁾ или могу бити верске заједнице као што су редови, конгрегације итд., — састављене од људи који су положили доживотно завет и воде свој засебан верски живот.¹¹⁸⁾ Неке западне државе — у првом реду Француска — услед разних политичких и историских разлога, не допуштају рад ових редова и конгрегација, док су остала верска удружења обично допуштена у свима модерним државама. Ипак, њихов правни положај уређен је у свакој држави на други начин, законодавством саме државе. Уговори о заштити мањина не праве никакву разлику између верских удружења, те су, по нашем мишљењу, овом одредбом обухваћене све врсте верских удружења. Ограничење се може увести само унутрашњим законодавством држава, и то како за мањине

¹¹⁵⁾ Ito, *op. cit.*, p. 166 чини детаљну анализу и наводи обилну француску и немачку књижевност уставно и административноправну по питању разних облика удружења.

¹¹⁶⁾ Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, I, p. 547; Ito, *op. cit.*, p. 167.

¹¹⁷⁾ У немачком уставу ова се удружења зову *Religionsgesellschaften* за по француском закону од 1901 год. *associations culturelles* или *associations diocésaines*.

¹¹⁸⁾ По немачком уставу ово су *religiösen Gesellschaften* — према члану 124 Вајмарског устава. У стручној књижевности ова се удружења називају *geistliche Gesellschaften* — Hatschek, *op. cit.*, I Bd., S. 279.

тако и за већину. Забрана извесног верског удружења мањине, ако је исто верско удружење већине допуштено, била би у противности са одредбом уговора о заштити мањина.

Одредба да мањине могу да о свом трошку подижу и управљају верским установама, значи да се у тим установама управља по властитим прописима, тј. прописима које издаду надлежне црквене власти. Но ови прописи ипак подлеже контроли државних власти, и не смеју бити у супротности са државним законима и осталим правним прописима. По неким писцима органи појединих верских установа имају право да сакуљају у цркви прилоге за издржавање тих установа, а ако су те установе јавно-правне личности или су одобрене од државе, имају право да разрезају прирезе и таксе на своје вернике.¹²⁰⁾ Спорно би било само питање да ли такве верске установе имају право да примају поклоне и завештања, нарочито ако ова долазе из иностранства.¹²⁰⁾ У овом погледу ми усвајамо гледиште Н. Ита, који сматра да ово питање треба да уреди свака држава својим законодавством.¹²¹⁾

Уговори о заштити мањина прописују да ће мањине имати исти положај као и остали припадници државе у погледу подизања, управљања и надзиравања приватних школа и других васпитних завода. Модерна држава скоро по правилу признаје начело слободе наставе. Рашиљено, ово се начело састоји из права на вршење наставе и права на слушање наставе. Скоро у свима савременим државама сматра се да ни једно ни друго од ових права није апсолутно, већ се може ограничити као и остале личне слободе проглашене уставом. Услед саме природе наставе и васпитања, и због замашних последица за будућност државе, ова може да ограничи слободу наставе. Но то ограничење не треба да се односи на саму науку — држава треба да подједнако штити све доктрине —, већ се обично своди на извођење наставе.¹²²⁾ У првом реду држава има право да пропише организацију школа и наставни план у њима. Ово се ни у колико не противи самом начелу слободе наставе. У томе смислу држава може да одреди који се део наставе може давати само у државним школама, а за коју се врсту наставе могу допустити и приватне школе. Устави модерних држава обично садрже таква ограничења.¹²³⁾ Поводом тумачења одредбе о

¹²⁰⁾ Ito, *op. cit.*, p. 168, прим. 6 наводи члан 137, § 6, Вајмарског устава, који садржи одредбу у овом смислу.

¹²⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 130 и примедба 5; Wintgens, *op. cit.*, S. 233.

¹²¹⁾ Ito, *op. cit.*, p. 169.

¹²²⁾ Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome V, 1923, p. 354.

¹²³⁾ Наш Устав од 1921 г. у члану 16 садржавао је и одредбу: „У колико ће приватне школе и поједине врсте њихове и под којим погодбама бити допуштене, одредиће се законом.“ А Устав од 1931 каже: „Поред државних јавних школа могу постојати и приватне у границама за-

приватним школама у уговорима о заштити мањина, покренуто је питање да ли се могу на основу те одредбе отворати све врсте и сви степени приватних школа: основне, средње, више, стручне итд. школе. Многи писци сматрају да на основу ове одредбе мањине имају права да оснивају све врсте и све ступње школа, и да њима управљају.¹²⁴⁾ Ови писци наводе у прилог свога гледишта да уговори о заштити мањина помињу изрично обавезу о *основној* настави, кад имају намеру да извесно право специјализирају. Чим се у овом члану помињу општим изразом „школе и други васпитни заводи“, то је знак да су творци уговора о заштити мањина мислили на све школе, без икакве разлике. Сем тога, како у свима државама, постоји обавезна основна настава, средња, виша и стручна настава је факултативна и држава није обавезна да ствара школе. Отуда треба протумачити наведену одредбу уговора о заштити мањина тако да се њоме желела дати могућност мањинама да о свом трошку отварају и издржавају школе за децу својих припадника, тј. такве школе које држава не може или неће да отвара. Међутим, сви писци нису сагласни са овим тумачењем. Тако на пр. мађарски писац Балог, који ипак пледира за што шира права мањина, налази да се ова одредба треба тумачити тако да поред основних школа треба дозволити бар још отварање приватних средњих школа.¹²⁵⁾ Ово мишљење је сасвим произвољно тумачење уговора, и не оснива се ни на каквој одредби. По питању отварања приватних школа ми сматрамо да су уговори о заштити мањина оставили свакој држави право да овај проблем уреди својим унутрашњим законодавством. Критеријум за то није степен или врста школе, већ само једнакост права за мањине и већину; држава може да забрани отварање извесних приватних школа, али та забрана мора да се подједнако односи на већину као и на мањину.

Уговори о заштити мањина предвиђају да мањине могу управљати и вршити надзор над својим приватним

кона.“ Законима о народним школама од 5 децембра 1929 г. (чл. 164), о средњим школама од 31 августа 1929 г. (чл. 127) и о учитељским школама од 27 септембра 1929 год. (члан 88) дозвољено је да и даље постоје све приватне народне, средње и учитељске школе које су постојале на дан ступања на снагу ових закона, ако се за четири месеца саобразе у свему прописима тих закона. Нове приватне народне, средње и учитељске школе не могу се отворати нити постојеће преместити из места у место. Избор наставника приватних народних и учитељских школа подлежи одобрењу Министра просвете.

И поред ове одредбе одлуком Министра просвете О. Н. Бр. 769 од 1 септембра 1930 г. одобрено је оснивање немачке приватне учитељске школе са правом јавности под државним надзором у циљу спремања учитеља за државне основне школе немачких мањина.

¹²⁴⁾ Ito, *op. cit.*, p. 170; Mandelstam, *op. cit.*, 1931, p. 126; Wintgens, *op. cit.*, S. 250.

¹²⁵⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 144.

школама. Но ова се одредба мора протумачити тако да рад тих школа мора да буде потпуно у границама закона дотичне државе и да мора бити у сагласности са свима постојећим правним прописима. Поред надзора од самих мањина, држава вазда има право надзора над таквим школама.¹²⁶⁾

Уговори о заштити мањина ништа не говоре о ваљаности школских сведочанстава и диплома, које издају приватне школе. Држава има право да пропише какву ће вредност имати те дипломе. Ако је држава задржала монопол давања научних титула и школских степена, приватне школе не могу да дају такве титуле и степене.¹²⁷⁾ Ово питање расправиће се по законодавству у свакој појединој држави.

У приватним мањинским школама настава се врши на језику дотичне мањине, али ово не значи да се настава мора вршити искључиво на том језику, и да држава нема право да пропише обавезну наставу државног језика.¹²⁸⁾

Веома је важна одредба уговора о заштити мањина да мањине у погледу подизања, управљања и надзирања приватних школа имају право на „исто поступање и исте гаранције правно и фактички“ као и остали припадници државе. Ово изједначење у правима са већином у држави значи да је држава обавезана само да за стварање приватних школа донесе једне прописе који ће важити подједнако за већину као и за мањине, али да је под условом правне и фактичке једнакости свих припадника, држави остављено потпуно право да цени хоће ли у опште дозволити приватне школе; које школе дозвољава и под којим условима. Неки писци сматрају да је право мањина на оснивање приватних школа основно право, које се не може ни у ком случају чак ни ограничити а камо ли оспорити.¹²⁹⁾ Међутим, ослањајући се на сам текст уговора о заштити мањина ми сматрамо да држава има пуно право чак и да забрани отварање приватних школа и васпитних завода, или да пропише извесне услове за њихово отварање и рад, само под условом да се таква одредба односи на све приватне школе у др-

¹²⁶⁾ Duguít, *op. cit.*, V, p. 389; Mandelstam, *op. cit.*, 1923, p. 439; Balogh, *op. cit.*, p. 147; Ito, *op. cit.*, p. 171. У истом смислу садржи немачки Вајмарски устав у члану 144 одредбу да су све школе (Gesamte Schulwesen) под надзором (Aufsicht) државе.

¹²⁷⁾ Duguít, *op. cit.*, V, p. 386; Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 683; Mandelstam, *op. cit.*, 1931, p. 113, наводи жалбе Пољака да ни литванска влада не дозвољава стицање школских степена и одговор литванске владе којим се демантује та жалба.

¹²⁸⁾ У овом смислу Ио, *op. cit.*, p. 172; супротно Balogh, *op. cit.*, p. 148 који налази да држава нема право да у мањинским приватним школама пропише обавезну наставу на језику већине, било искључиво на том језику или не.

¹²⁹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 141; Wintgens, *op. cit.*, S. 252. — У супротном смислу Ио, *op. cit.*, p. 172, чије се гледиште слаже са нашим.

жави, без обзира да ли припадају мањинама или већини. Ако се пропише једнак поступак за све и примењује једнако према свима припадницима те државе, уговори о заштити мањина нису повређени.

7. Новчана помоћ државе мањинама.

Члан 9 уговора о заштити мањина са нашом државом садржи одредбу о новчаном односу према васпитним, верским или добротворним установама мањина. „У варошима и судовима (districts) настањеним у знатној мери припадницима српско-хрватско-словеначким, који припадају мањинама етничким, по вери или језику, овим ће се мањинама осигурати правичан удео у искоришћавању и додељивању оних сума, које би из јавних фондова државним буџетом, општинским или другим буџетима могле бити намењене васпитним, верским или добротворним циљевима.“ Ова одредба изазвала је много спорних питања у науци. Већина писаца сматра да неодређено изражавање у овом члану у многом ограничава његову либералну тенденцију.¹³⁰⁾ Но творци уговора о заштити мањина, у намери да решење овог питања оставе унутрашњем законодавству, нису ни могли бити одређенији. Овако се ова одредба може лакше прилагодити разноликим законодавствима држава које су обавезане уговорима о заштити мањина.

Мало више прецизности у овом погледу садржи само члан 10 уговора са Пољском, по коме и ако није призната персонална аутономија јеврејске народности, призната је правна личност јеврејским заједницама. „Школски одбори наменовани на лицу места од јеврејских заједница (communautés) у Пољској, осигураће, под општом контролом државе, поделу сразмерног дела (de la part proportionnelle) јавних фондова намењених јеврејским школама у сагласности са чланом 9, као и организацију и управу ових школа“. Неки писци тумаче општу одредбу, коју садрже сви уговори о заштити мањина о уделу мањинских установа из државног или самоуправних буџета, у смислу овог прописа уговора са Пољском.¹³¹⁾ Но ми сматрамо да се баш из факта што ова одредба није унесена у све уговоре мора закључити да творци уговора о заштити мањина нису имали намеру да њу примене у свима државама.

Природа овог права мањина на правичан удео сума из државног или самоуправних буџета, није одређена. Мањине немају право на финансиску помоћ. Само, кад у државном буџету постоје средства намењена васпитним, верским или добротворним циљевима, мањине имају право на

¹³⁰⁾ Mandelstam, *op. cit.*, 1931, p. 126; Ito, *op. cit.*, p. 175.

¹³¹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 145.

„правичан удео“ у њима. Али држава и самоуправне јединице нису обавезни да створе таква средства.¹³²) Ваља приметити да се у овој одредби помињу само васпитни, верски или добротворни циљеви, не и социјални, који су поменути у члану што говори о подизању, управљању и надзиравању установа. Сем тога уговори са нашом државом, Пољском и Грчком прописали су да ова одредба не важи на целој територији државе, већ само на извесном делу њеном (у Југославији је изузета територија Србије пре 1 јануара 1913 године).

Неки правници су покушали да даду правно образложење ове одредбе о материјалној помоћи мањинама, ослањајући се на административно-правну теорију о јавној служби. По њима поменуте мањинске установе врше један део државне односно самоуправне јавне службе, јер се васпитне и добротворне установе могу подвести под појам јавне службе.¹³³) А кад појединци стварају и управљају извесним установама које одговарају јавној служби (à un service public) државе или самоуправе их обично помажу новчано. То је врло чест случај у државној администрацији.¹³⁴) Ове помоћи и субвенције су посредно средство којим држава врши неке јавне службе (оне службе које не врши непосредно).¹³⁵) Но у појам јавне службе не могу се уврстити и верске установе, изузев ако постоји извесна државна вера.¹³⁶)

Много је расправљано о значењу израза „правичан удео“ (part equitable) који је употребљен у овој одредби уговора. Неки писци су овај израз тумачили као „сразмерни удео“, који је израз употребљен у одредби уговора са Пољском у погледу издржавања јеврејских школа.¹³⁷) Ми смо већ горе изложили наше мишљење да самим тим што је овај други израз употребљен једино у уговору са Пољском, треба разликовати ту одредбу од осталих уговора. По нашем мишљењу у овом случају, кад не постоји јасна одредба у уговорима о заштити мањина, само држава је надлежна да протумачи шта сматра под изразом „правичан удео“.

Питање о додељивању новца из државних или самоуправних буџета изазвало је једну значајну дискусију. У уговорима се у овој одредби помињу мањине (... „овим ће се мањинама осигурати“...), док се свугде на другим местима у уговору говори само о „припадницима мањина“. Другим речима, док се у уговорима консеквентно о мањинама говори као о појединцима, овде се помињу као колек-

¹³²) Wintgens, *op. cit.*, p. 261.

¹³³) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1921, p. 303—338.

¹³⁴) Hauriou, *op. cit.*, p. 323.

¹³⁵) Ito, *op. cit.*, p. 177.

¹³⁶) Duguít, *op. cit.*, V, p. 455, p. 495.

тивна група. Отуда је покренуто питање да ли се правичан удео из јавних фондова даје мањинама као групи. Из овога неки писци чак изводе да се мањине овде помињу као правне личности. Дипарк каже, да само субјекти права, дакле, физичке или правне личности, могу да примају субвенције.¹³⁸) Но мањине према уговорима нису правне личности. Кад нису личност у праву, неопходно је да имају бар неку, ма и рудиментарну организацију, која би се узела као орган који је претставља. У ствари мањине немају ни такву организацију. Отуда се поставља питање да ли овде не постоји основни правни недостатак, услед кога цела одредба о помоћи установама мањина као таквих, постаје беспредметна.

Несумњиво је да услед нејасности текста овде постоји једно спorno питање за изградњу правне теорије о заштити мањина као правне установе. Ито покушава да сво питање расправи држећи се више духа одредба о заштити мањина него ли текста самих уговора.¹³⁹) Он најпре наглашава да за добијање субвенције није неопходно постојање правне личности. И скуп лица без правне личности може да добија субвенцију. Према томе и припадници мањина могу индивидуално да примају субвенције, и ако нису организовани, тако да укупна сума тих субвенција претставља „правичан удео“ из јавних средстава. А кад су мањине организоване, као Јевреји у Пољској, уговорима је прописано да им се дају субвенције сразмерно према осталим издацима у истом циљу. Но овај је случај посве изузетан. По Иту, субвенције се могу давати васпитним, верским и добротворним установама које оснивају припадници мањина, а те установе, према законодавствима појединих држава, могу бити са правног гледишта разноврсне. Оне могу бити предузећа појединаца у облику индивидуалних или плури-персоналних предузећа. Субвенције, ако се дају, могу се доделити тим личностима или установама које постоје у разним облицима, а збир свих тих субвенција претставља „правичан удео“.

Завршујући ово излагање, ми још једном желимо да истакнемо да по нашем мишљењу, у овом питању где се из текста уговора не може ништа поуздано протумачити, једино је држава надлежна да кроз своје унутрашње мере изложи своје схватање ове одредбе. Постоји, додуше, услед тога опасност да се овај члан протумачи на онолико начина, колико је држава примило обавезу о заштити мањина, али се ова замерка може ставити свугде где је држави остављено да цени и примењује извесну одредбу по својој расуди. А

¹³⁷) Balogh, *op. cit.*, p. 165; Wintgens, *op. cit.*, S. 260.

¹³⁸) Duparc, *op. cit.*, p. 254.

¹³⁹) Ito, *op. cit.*, p. 179.

по нашем мишљењу, овде је типичан случај кад се оставља држави да применом у пракси протумачи једну одредбу међународног уговора.

8. Случајеви аутономије мањина.

Уговори о заштити мањина, додуше као посве изузетну меру, предвиђају за извесне мањине аутономију. Такав изузетак учињен је за Секлере (Széklers) и Саксонце (Cace) у Ердељу — у уговору са Румунијом, за Влахе у области Пинда, у уговору са Грчком, и за Рутене јужно од Карпата, у уговору са Чехословачком. Севрским уговором предвиђена је била аутономија за Курде и Асирце и потпуна независност за Јермене, али како тај уговор није никад ступио на снагу, а у Лозански уговор нису унесене дотичне одредбе, ми овде нећемо улазити у анализу тих одредаба.

Већина писаца сматра да давање аутономије извесној мањини значи да је самим тим дотична мањина призната као колективитет са правном личношћу или као субјект права.¹⁴⁰⁾ Што се тиче самог појма аутономије, он се схвата на разне начине у разним правним системима. Не улазећи овде у подробније излагање свих тих система и појма аутономије у њима, чију је анализу најпотпуније дао Хајнрих Дерге,¹⁴¹⁾ поменућемо само дефиницију Дерге-а, који под аутономијом подразумева организацију сличну аутономији Британских доминија. По њему „аутономне земље су територијална тела слична држави. Оне нису ни административне јединице (Verwaltungsabteilungen) у држави ни самоуправне заједнице (Selbstverwaltungsverbände) у техничком смислу. На тачно ограниченој области врши се делатност слична државној (staatsgleiche Tätigkeit). Сила која овде влада разликује се од државне власти целокупне државе, она није изведена из ове последње. Аутономна територијална заједница је јавно-правно тело“.¹⁴²⁾ По Дергеу власт аутономног тела постоји упоредо и у исто време са властима државе. Укратко, Дерге ставља аутономију скоро у исти ред са државном влашћу. Међутим, ово схватање не дели већина писаца.¹⁴³⁾ Већина писаца оснива своје гледиште на тексту уговора о заштити мањина, где се помиње да ће се аутономија вршити под надзором државе. Како свај појам изводимо из текстова међународних уговора, под

¹⁴⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 93; Ito, *op. cit.*, p. 187; Wintgens, *op. cit.*, S. 270.

¹⁴¹⁾ Dr. Heinrich Dörge, *Der autonome Verband im geltenden Staats- und Völkerrecht* 1931, нарочито у другој глави.

¹⁴²⁾ Dörge, *op. cit.*, S. 63.

¹⁴³⁾ Сам Дерге наводи низ писаца који се са њиме не слажу (*op. cit.*, S. 19 ff). Ми би још могли да додамо, у низу мишљења супротних Дергеу и Balogh, *op. cit.*, p. 173; Ito, *op. cit.*, p. 187; Mandelstam, *op. cit.*, 1931, p. 129; Wintgens, *op. cit.*, S. 268, итд.

аутономијом мора се разумети право или власти које држава делегира једној групи да отпавља извесне одређене послове по својим властитим прописима.¹⁴⁴⁾ Према обиму делегације власти аутономија може бити делимична или потпуна. Ако је делегација власти персонална или територијална, тј. ако је аутономија дата једној групи људи, без обзира где су настањени, или групи људи настањених на једној одређеној територији и аутономија ће бити персонална односно територијална.¹⁴⁵⁾ Према томе колика је власт делегирана, аутономија може да обухвати и законодавну власт тј. власт издавања правних норми, или само управну власт, коју мора да врши према општем законодавству у држави.¹⁴⁶⁾

Карактеристика ове аутономије створене уговорима о заштити мањина је у томе, што је она установљена међународним уговорима, те се према томе не може укидати док се уговори не укину или измене.

Уговор са Румунијом садржи одредбу по којој „Румунија пристаје да да, под контролом румунске државе, заједницама (aux communautés) Секлера и Саксонаца у Ердељу, локалну аутономију у колико се тиче верских и школских питања“ (члан 11). Исту одредбу садржи и члан 12 уговора са Грчком, са том разликом што се за Влахе у области Пинда предвиђа аутономија у питањима верским, добротворним и школским. Ито наводи да је аутономија дата овим заједницама делимична, локална и традиционална.¹⁴⁷⁾ Делимична је с тога што је ограничена на верска и школска питања, а за Влахе области Пинда још и на добротворна питања. Значи да у овим границама може аутономно тело да доноси норме и да врши управу.¹⁴⁸⁾ Аутономија ових заједница је локална. Балог сматра да то још не значи да се аутономија простире само на једној одређеној управној територији.¹⁴⁹⁾ Како је та аутономија дата заједницама Секлера и Саксонаца, она се простире свуда где се те заједнице налазе. У ствари субјект права аутономије није општина, или округ у географском смислу, већ „заједница“ (communauté) или мањина призната као колективно тело.¹⁵⁰⁾ То је тако звана персонална аутономија. Она је дата једној групи лица. Али и „заједница“ мора да има из-

¹⁴⁴⁾ Ito, *op. cit.*, p. 187; Balogh, *op. cit.*, p. 173; Wintgens, *op. cit.*, S. 268.

¹⁴⁵⁾ Dörge, *op. cit.*, S. 44, назива ове две врсте «autonome Personalverband» и «autonome Territorialverband».

¹⁴⁶⁾ Hobza, *Questions de droit international concernant les religions*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1924, IV, p. 399.

¹⁴⁷⁾ Ito, *op. cit.*, p. 189.

¹⁴⁸⁾ Ito, *op. cit.*, p. 189; Wintgens, *op. cit.*, p. 271.

¹⁴⁹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 176.

¹⁵⁰⁾ Ito, *op. cit.*, p. 189; Wintgens, *op. cit.*, S. 271.

весне географске границе, које се не смеју побркати са границама државе. Тачније, једна „заједница“ не може се простирати по целој држави, већ мора да има извесне уже географске границе. Само у том смислу се може узети да је аутономија локална. У осталом практично тумачење израза „локалан“, је једно фактичко питање, које се може расправити само у одређеном случају. Најзад, све три поменуте „заједнице“ постоје већ одавно као групе које се изразито разликују од већине становништва, те се може рећи да аутономија која им је дата у ствари потврђује извесан већ давно стечени положај.¹⁵¹⁾ Због тога Ито наводи да је ова аутономија и традиционална.¹⁵²⁾

Чехословачка се уговором о заштити мањина (члан 10—13) обавезала да организује област Рутена јужно од Карпата, као аутономну јединицу у оквиру Чехословачке републике а са широком аутономијом.¹⁵³⁾ Овим одредбама уговора са Чехословачком створена је потпуна територијална аутономија, која је сасвим изузетна појава у низу уговора о заштити мањина. А. Хобза, који детаљно проучава ово питање, излаже: „Како је ово *територијална аутономија*, без обзира на народност или веру, тешко се може наводити овај пример кад се говори о заштити мањина у Чехословачкој. У колико се тиче Подкарпатске Русије, аутономија није дата ни неком народу (језику) нити извесној вери; она не припада ни скупу мањинских народности или вера. Само територија има право на ту аутономију. Али у оквиру те територије срећемо се са проблемом који нас интересује; тамо ћемо наћи мањине по језику и по вери али у обрнутом реду. Чехословачка народност, која је у већини у Републици, јавља се као мањина у Подкарпатској Русији, где већину становништва сачињавају Руси или Рутени (62%), и исто тако католичка вера, која је у већини у Републици, у Подкарпатској Русији остаје у мањини, јер већина припада православној вери (55%)“.¹⁵⁴⁾ Тако да

¹⁵¹⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 173, посвећује велику пажњу питању аутономије и излаже у детаљима сва питања у вези са овим. По њему Секлери (Székler), којих има око 600.000, воде порекло од једног казанског племена, које се још пре доласка Мађара у данашњу Мађарску придружило Мађарима и временом се потпуно претопило у Мађаре. Балог сматра да су данас то прави Мађари, а да се сада вештачки прави разлика између њих и Мађара, само да би се смањило број Мађара у Румунији. Секлери су по вери католици, унијати или припадају реформираној цркви. Они су у Мађарској уживали привилегије граничара.

Ерделски Саксонци доселили су се у Мађарску између 1150 и 1250 год. До 1848 г. уживали су извесне привилегије. По вери су протестанти. Има их око 600.000. D. Fr. Teutsch, *Die Geschichte der Siebenbürgen Sachsen in Vergangenheit und Gegenwart*.

Влада у области Пинда има око 200.000. Balogh, *op. cit.*, p. 179.

¹⁵²⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 174 прим. 2 наводи да до сада Румунија није извршила обавезу према Секлерима и Саксонцима и да им у опште није дала никакву аутономију.

¹⁵³⁾ Види грешу главу ове књиге, одељак I, § 4.

¹⁵⁴⁾ Hobza, *op. cit.*, p. 416.

се јавља немогућ однос, да већина становништва у држави на аутономној територији постаје мањина и принуђена је да тражи заштиту мањина, можда чак и пред међународним форумом. — Одредбе уговора о заштити мањина са Чехословачком детаљно садрже материјалне прописе о овој аутономији, тако да није потребно нарочито тумачење. У првом реду Рутенима је дата законодавна аутономија. Они имају право на своју властиту скупштину која врши законодавну власт у питањима језика, наставе и вере, као и у питањима локалне администрације и у свима другим питањима, која јој доделе закони Чехословачке републике. Сем тога дата им је и управна аутономија: гуверниер области одговара пред рутенском скупштином, а чиновници се постављају на првом месту из редова мањине (тј. Рутена). Најзад, обезбеђено им је учешће у Чехословачком парламенту, са тим ограничењем да посланици Рутени у Чехословачком парламенту не могу гласати по оним законодавним питањима, која спадају у надлежност рутенске скупштине. И чехословачки Устав у § 3 садржи одредбе о аутономији Подкарпатске Русије, у којима су у главном поновљене обавезе из уговора о заштити мањина. Међутим, Балог наводи да Чехословачка и поред свих тих обавеза није још дала Рутенима аутономију. Законодавну власт још увек врши парламент у Прагу, чак и по оним питањима, која према уговору о заштити мањина спадају у надлежност рутенске скупштине.¹⁵⁵⁾

Поред изложених случајева аутономије, писци који аутономију увршавају у „поседна мањинска права“ (Minderheitensonderrechte), излажу ту и случајеве аутономије јеврејских општина. Ми смо у § 3 ове главе изложили положај јеврејских „школских заједница“ у Пољској, које и ако нису изрично признате као правне личности, постале су ипак носиоци права и дужности.¹⁵⁶⁾ Поред „школске аутономије“ у Пољској, Јевреји су добили персоналну аутономију у Литви и у Палестини. Аутономија у Литви оснива се на

¹⁵⁵⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 183 и примедба 2, наводи да је до 1928 године поднето седам петиција Савету Друштва народа са жалбама да Рутенима још није дата аутономија. По једној петицији Украјинског народног савета (генерал Петрушевн) Одбор тројице одређен од Савета Друштва народа, упутио је чехословачкој влади ноту изјављујући да Друштво народа констатује да стварање аутономије на територији јужно од Карпата не напредује онако како је чехословачка влада обећала 1923 г. Одбор је изразио наду да ће у будуће чехословачка влада појурити са остварењем ове аутономије. Чехословачка влада се извинила за спорост, позивајући се на то да Рутенски народ још није зрео за аутономију. Наводећи овај случај, Балог само додаје да се овај одговор чехословачке владе не слаже са изречним одредбама уговора о заштити мањина.

¹⁵⁶⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 276; Duparc, *op. cit.*, p. 254 сматра да су јеврејске школске општине у Пољској постале правне личности.

тако званој Париској декларацији од 5 августа 1919 године, коју је литванска влада потврдила 21 октобра 1920 године. Аутономија обухвата верске, добротворне, социјалне, васпитне и опште културне установе Јевреја, и садржи одредбу да Јевреји могу сами да разрезају прирез на своје припаднике, ради одржавања ових уснова. Органи аутономије су општине и савез општина, који се сматрају као јавно-правна тела. Поред тога у Литви је створено Министарство за јеврејске послове, које је највиша инстанција аутономије и у исто време и орган владе.¹⁵⁷⁾ И у Палестини јеврејска мањина као таква није субјект права, није дакле правна личност, већ су, по Винтгенсу, субјекти права само органи аутономних организација јеврејских мањина. Орган аутономије у Палестини је Jewish Agency, која се сматра као претставник целог јеврејског народа. Сем тога су, према палестинском уставу, носиоци мањинских права Скупштина, која се састоји из 253 посланика и која бира Народни савет од 30 чланова. Циљ је аутономије заштита јеврејских заједница.¹⁵⁸⁾

Организацију аутономија у Мемелу и на Аландским острвима изложили смо у трећој глави ове књиге, одељак III, §§ 9 и 10. — О аутономији према уставима балтичких држава говорили смо такође у трећој глави ове књиге, одељак IV, § 1. — Од значаја је нарочито естонски закон од 5 фебруара 1925 године, познат под именом „Закон о културној самоуправи народносних мањина.“ Овај закон даје право мањинама да своје културне или потпорне потребе остварују преко аутономних корпорација које, на иницијативу мањина, одобрава државна власт. Ове корпорације оснивају, воде и надгледају јавне и приватне заводе намењене васпитању њихове народности. Државне школе основане пре овог закона предају се овим корпорацијама, с тим да их оне надгледају али и издржавају. Ове корпорације имају и друге задатке и могу водити и остале послове који спадају у културну мисију државе, али се ни у ком случају не смеју бавити политиком, нити могу да се мешају у државну администрацију. Корпорације доносе уредбе, у границама своје надлежности, али стоје под надзором државних власти. Њима управља Савет, кога бира скупштина претставника месних организација и Управа коју одређује Савет. Финансијска средства ових аутономних тела су у првом реду њихови властити приходи: приходи од предузећа, поклони, завештања и помоћи; затим редовне и ванредне субвенције државе и осталих самоуправних тела; најзад, они могу да установе извесан прирез на своје чланове, но за то је потребно одобрење владе. Мањинама

¹⁵⁷⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 278.

¹⁵⁸⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 279.

у смислу овог закона сматрају се немачки, руски и шведски становници, као и све националне групе преко 5.000 људи. Аутономном телу може да приступи сваки пунолетан грађанин, по изјављеној жељи. Али, ако једном иступи из те групе не може се поново вратити у њу. Чланови ових аутономних корпорација не ослобођавају се дужности, које имају као обични грађани.¹⁵⁹⁾

II. ДУЖНОСТИ МАЊИНА.

Многи писци истичу да је једна од највећих празнина уговора о заштити мањина, што се поред набрајања права мањина нигде не говори о дужностима мањина. Једино уговор између Пољске и Чехословачке од 23 априла 1925 год. садржи одредбу по којој „обе уговорне стране признају да мањине морају сачувати лојално држање према држави на чијој су територији настањене. Одбрана права мањина неће се сматрати као нелојални акт према држави“.¹⁶⁰⁾ Питање дужности мањина покренуто је на трећој Скупштини Друштва народа, и по том питању је 21 септембра 1922 године изгласана ова резолуција: „Скупштина, признајући основно право мањина да буду заштићене Друштвом народа против сваког потлачивања, наглашава и дужност која пада на лица која сачињавају мањине, по раси, по вери и по народности, да сарађују, као лојални грађани, са народом коме сада припадају.“ Поред ове одредбе у трећем ставу резолуције од 21 септембра 1922 године пети став исте резолуције гласи: „Генерални секретаријат, овлашћен да сакупи обавештења о начину на који се врше уговори о мањинама, треба не само да доставља Савету податке о жалбама против повреда ових уговора, већ треба такође и да помаже Савету да се обавести о начину како лица што припадају мањинама по раси, по вери и по језику испуњавају своје дужности према својим државама.“ Сличан став налазимо и у извештају Мело-Франка, који је 22 септембра 1925 године усвојила шеста Скупштина Друштва народа: „Да би био постигнут жељени идеал, дољено је, с једне стране, да владе вазда испуњавају лојалност и да Друштво народа врши свој законити надзор, и с друге стране, да групе лица које сачињавају мањине испуњавају савесно своју дужност да сарађују, у народном делу, као лојални грађани, са државом чији су држављани постали“.¹⁶¹⁾

¹⁵⁹⁾ Mintz, *Die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts*, 1927; Eugen Maddison, *Die nationalen Minderheiten Estlands und ihre Rechte*, 1926; Kraus, *Das Recht der Minderheiten*, 1927, S. 191 ff.

¹⁶⁰⁾ Kraus, *op. cit.*, S. 211.

¹⁶¹⁾ Société des Nations, *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, Document C. S. M. 5. 1931, I, p. 241; Madetti и Rapport à la VII-e Assemblée de la Société des Nations, sur l'oeuvre du Conseil, A. 6. 1926, p. 47.

Као што се види, ове резолуције помињу као дужност мањина њихову лојалност према држави. Лојалност је у ствари обавеза верности према држави, и та обавеза има кривичне санкције. Обично се сматра да се лојалност као правни појам може да дефинише само негативно: сваки грађанин је дужан да се уздржи од аката који би могли да шкоде држави. Но Балог наводи како изгледа да је Друштво народа друкчије схватило појам лојалности и са правног терена прешло на политички. Оно је хтелo да помогне државама потписницама уговора о заштити мањина установљавајући, поред права мањина да подносе жалбе, и дужности које ове морају да врше, према мишљењу Друштва народа.¹⁶²⁾ У сваком случају појам политичке лојалности је веома еластичан, и може се тумачити на разне начине. При томе се могу чинити злоупотребе како од стране држава, тако и од стране мањина. Манделштам наводи да је Међу-парламентарна унија, на својој двадесетпрвој конференцији, 1923 године, приликом доношења декларације о правима и дужностима мањина, нашла једну формулу веома правничку о дужностима мањина: „Чињеница припадништва некој мањини, по раси, по вери или по језику, не ослободњава ни у колико држављанина једне државе од дужности, које су му наложене уставом и законима те државе“.¹⁶³⁾

Питање лојалности мањина обично је покретано у вези са питањем пропаганде управљене против безбедности државе и питањем злоупотребе права подношења петиција. Оно је расправљано у неколико махова пред Саветом Друштва народа. Занимљиво је изложити конкретне случајеве и мишљења изражена приликом расправљања овог питања.

На седници Савета Друштва народа, од 10 јуна 1925 године, у току дискусије о положају мањина у Литви, извештач Мело Франко саопштио је да су неки посланици литванске скупштине кривично оптужени због велеиздаје што су 19 јуна 1921 године упутили Друштву народа петицију тражећи заштиту мањина. Литвански делегат Dovas Zaunius на то је одговорио да дотични посланици нису оптужени због слања петиције, што се не може сматрати као *corpus delicti*; већ због ширења лажних вести против државе. „Факат да су те исте лажне вести послате, између осталог, и Друштву народа, не може, по мишљењу литванске делегације, покрити одговорност оних који су ширили те вести; литвански судови су надлежни да цене основаност оптужбе и да ли су оптужени ширили свесно лажне вести.“ Литвански делегат се „слаже са извештајем да сама чињеница слања петиције Друштву народа не може да сачињава *corpus delicti* у ма којој држави чланици Друштва

¹⁶²⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 119.

¹⁶³⁾ Mandelstam, *op. cit.*, 1931, p. 137.

народа, али сам факат да су лажне вести послате, између других, и Друштву народа, не искључује одговорност“.¹⁶⁴⁾ Сер Остен Чемберлен је на то изразио бојазан да литванска влада не достави суду садржину петиција, пре но што су ове испитане у Савету. И ако Друштво народа нема намере да охрабри мањине да што чешће шаљу жалбе Савету, ипак је с друге стране дужност Савета да чува своје право примања и испитивања петиција сваке мањине која се сматра угроженом. Литвански делегат је остао при своме гледишту да нико не спори слободу слања петиција. „Али не ограничава се на слање петиција Друштву народа, већ се исте растурају по целом свету пре но што Савет проучи јесу ли основане. Мањине могу да дају обавештења о фактима који су утврђени, али не смеју ширити лажне вести. Кад би било друкчије, свака пропаганда била би заштићена самом чињеницом што је један примерак послат Друштву народа. А то свакако није намера Савета.“ — Питање положаја мањина у Литви Савет је одложио за заседање у септембру исте године и у резолуцији која је тада усвојена, није поменуто питање злоупотребе права слања петиција од стране мањина. Примљена су само на знање објашњења литванске владе и изражена жеља да ће та влада успети да растури узнемиреност која би још постојала код мањина у Литви, и увери те мањине у намеру да свесно испуњава примљене обавезе о заштити мањина.¹⁶⁵⁾

5 јуна 1928 године у току претреса питања о албанским сопственицима у Грчкој, грчки претставник Политис изложио је неколико мисли о развоју мањинског питања после рата. Он се нарочито задржао на „превратној пропаганди“ (*propagandes subversives*), коју воде мањине, што доводи до нагомиланања петиција пред Саветом. Стога је захтевао да Савет води рачуна колико о обавезама држава према мањинама, толико и о дужностима мањина према држави. „Са великим интересовањем пратим развој мањинског питања по васпостављању мира и морам да признам да сам све више узнемирен. Овај је режим установљен као ублажавајућа мера за извесне тешке етничке ситуације. У њему се гледао начин уређења заједничког живота измеђаног становништва путем лојалне сарадње; он је сматран у неку руку као брак из рачуна (*marriage de raison*). Страх ме је да морам признати, да се та лојална сарадња, тај брак из рачуна, мало по мало претворио у неким земљама у једну борбу која је само погоршала зло што се желило лечити. Мањине су без престанка развијале превратну пропаганду. Њихова је мржња вазда била будна, а филан-

¹⁶⁴⁾ *Journal Officiel*, juillet 1925, p. 865 et suiv.

¹⁶⁵⁾ *Journal Officiel*, octobre 1925, p. 1454.

тропи, више неспретни по злонамерни, нису престајали да их саветују и тиме појачавају њихове покрете, и радовали су се кад виде мноштво приватних петиција пред Саветом.

— Дозволите ми да будем искрен до краја. Свесан дужности коју ми даје потпуна оданост према племенитом идеалу што претставља Друштво народа, слободан сам да вас замолим да поклоните озбиљну пажњу оваквом стању ствари. Садашњи положај не може наставити да се развија у истом правцу, без најозбиљније опасности за мир у свету. И у колико опајам да Савет чврсто води рачуна о извршењу обавеза које су узеле државе у погледу мањина, у толико ми се чини потребно да Савет у свакој прилици опомиње мањине на строго поштовање њихових дужности и да обесхрабри сва предузећа која теже, непосредно или посредно, да створе између мањина и владе њихових држава, раздоре, непријатељства и мржњу.¹⁶⁶⁾ Политису је одговорио немачки делегат фон Шуберт, оспоравајући да постоје поменуте тежње мањина, и сматрајући да Савет треба да остане при одредбама међународних уговора: тј. да штити мањине, не и да им прописује дужности које им уговори не дају.

15 децембра 1928 године на седници Савета у Лугану, пољски министар иностраних послова скренуо је пажњу Савета на позадину многобројних петиција упућених Савету од стране Volksbund-a немачког удружења у Горњој Шлезији, које је узело на себе да претставља немачку мањину у пољској Шлезији. Залески је изразио сумњу да је циљ свих тих петиција уперен против ауторитета пољских власти. Те су петиције у већини случајева биле неосноване или су се односиле на безначајна питања, а Volksbund је обично одмах слао петицију Друштву народа, пре но што би по тим питањима покушао да се споразуме са пољским властима, како је предвиђено конвенцијом о Горњој Шлезији. Стога, Залески мисли, да се тим петицијама мање тежило да се задовоље жеље немачке мањине, већ пре да се у свету створи утисак да су права немачке мањине угрожена и конвенција о Горњој Шлезији повређена. Залески сматра да сва борба народности у пољској Горњој Шлезији не би у опште постојала, да нема ове акције Volksbund-a, који стално дражи духове и води превратну акцију. „Volksbund се не ограничава само на вођење пропаганде против пољске државе. Благодаречи распрострањеној мрежи поверљивих људи, ова организација се упиње илегалним средствима да задобије присталице чак и у пољском становништву. Познато је, на пример, да немачки индустријалци врше еко-

¹⁶⁶⁾ *Journal Officiel*, juillet 1928, p. 876; *Protection des Minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, C. 8 M. 5, 1931, I. p. 75.

номски притисак на пољске раднике да их натерају да шаљу своју децу у мањинске школе... Крајњи је либерализам пољске владе што још увек толерира ово удружење чији су многи чланови починили велеиздајничка дела... Мањински уговори као и одредбе конвенције о Горњој Шлезији о заштити мањина, установљени су да би се мањинама обезбедио равноправан положај са већином и једнако поступање од стране власти, и слободно вршење њихових права. Али ако те одредбе служе за правни основ радње неког мањинског удружења, уперене против државе, држава не може више да толерира такав положај... Ове многобројне жалбе које Volksbund шаље Савету Друштва народа, најчешће без икаквог основа и намењене једино да се створи утисак како је положај у Горњој Шлезији још увек несигуран, у ствари су злоупотреба одредаба уговора о мањинама и Женевске конвенције о Горњој Шлезији.“ Те петиције, најчешће сасвим безначајне, претрпавају дневни ред седница Савета, што само шкоди ауторитету високе установе Друштва народа.¹⁶⁷⁾ У своме одговору немачки претставник Штреземан је уложио протест против оптужаба Залеског и захтевао да се потпуно заштити право мањина да стварају удружења и подносе тужбе Савету Друштва народа. Што се тиче лица која Залески оптужује за велеиздају, Штреземан је одговорио: „често су велеиздаја и љубан према старој отаџбини веома блиске једна другој, и има познатих личности, које уживају опште поштовање, и које се у своме политичком држању поводе за осећајним разлозима ове врсте.“ Штреземан је додао да се не може сложити са гледиштем пољског претставника, не само у погледу мањина у Горњој Шлезији, већ ни у опште, у колико се тиче права мањина. „Изјављујем јасно да, ако Друштво народа усвоји такво гледиште, ако оно престане да се бави правима мањина, оно ће изгубити један од разлога свога постојања и неће значити више, за извесне државе, идеал који их је довео да ступе у њега.“ Ову дискусију завршио је председник Савета, Аристид Бријан, који је изјавио да Друштво народа и његов Савет ни у ком случају не смеју напустити старање о „светим правима мањина.“ У та питања Друштво народа ће увек улазити, са конвенцијама о правима мањина у руци. „Може бити биће потребно да се потражи бржи поступак, али ни у којем случају права мањина неће се запоставити.“ „Свакад, кад се пред Друштво народа и Савет, изнесе неко питање по овим правима, може се знати сигурно да ће оно бити проучено са најдубљом пажњом према интересима у питању и да ће се органи Друштва народа старати да испуне свој задатак на задовољство заинтересованих.“¹⁶⁸⁾

¹⁶⁷⁾ *Journal Officiel*, janvier 1929, p. 70.

¹⁶⁸⁾ *Journal Officiel*, janvier 1929, p. 71.

Питање лојалности мањина истакнуто је и у току дискусије на седници Савета Друштва народа од 6 марта 1929 год., када је немачки претставник Д-р Штреземан покренуо питање да ли уговори о заштити мањина претстављају сталну или пролазну установу. Заступајући гледиште да је то једна стална установа, он се изразио против гледишта које су на седницама Савета у децембру 1925 године заступали извештач Мело Франко и сер Остен Чемберлен, да је установа заштите мањина прелазна установа а да је циљ те установе да полако припреми асимилацију мањина, да се „утопи у целину“ као што се изразио британски делегат. Истог дана, 6 марта 1929 године, Чемберлен је одговорио Штреземану и изјавио да је погрешно употребити израз „да се утопе“. „Хтео сам да кажем, а то је за мене битна тачка, да је циљ уговора у томе да у мањинским земљама утврди такав положај да мањине могу бити и буду стварно лојални чланови народа коме припадају..... Права мањина треба да буду стићена од Савета... Али ако влада једне државе у којој постоје мањине има одређене обавезе према мањини, исто тако та мањина дугује лојалност и верност према држави у чијем је саставу сада. Права која истичу из уговора о заштити мањина почивају на дужности лојалности и верности те мањине према држави у чијем је саставу, и права мањина не могу се одвојити од ових обавеза. Кад Савет узме да разматра једно од овога, мора водити рачуна и о другом... Имам пуно поверење да ће Савет наставити да чини све што може за заштиту права гарантованих мањинама овим уговорима, али Савет очекује од мањина које траже та права, да му дођу чистих руку, да би се видело да су стварно извршили акт лојалности и верности према влади којој припадају.“⁽¹⁶⁶⁾ Штреземан је изјавио да се слаже са Чемберленом у томе да је потребна највећа лојалност мањина према њиховој влади. На то је Чемберлен још једном нагласио да „обавезе државе према мањинама одговарају обавезама мањина према држави. Обе су обавезе узајамне; оне се не могу разматрати одвојено и они што долазе пред Савет да изложе своје невоље, треба да дођу чистих руку, као странка пред судију, ако жели да добије правду од овог суда.“ У истом смислу поменуо је лојалност мањина у своје завршној говори и тадашњи претседник Савета А. Бријан. Излажући ову дискусију, Манделштам изводи из ње закључак да се данас сме тврдити да „либералном режиму који мањинама гарантује Друштво народа, одговара лојалност мањина према држави у чијем су саставу.“⁽¹⁷⁰⁾

Питање дужности мањина, које се своди на њихову лојалност према држави у којој живе, покренуто је у вези

¹⁶⁶⁾ *Journal Officiel*, avril 1929, p. 626.

¹⁷⁰⁾ Mandelstam, *op. cit.*, 1931, p. 48.

са иредентом коју те мањине развијају. У суштини поставља се опет питање да ли мањине уживају извесан привилегијски положај или имају само једнака права као и остали држављани, припадници већине. Уговори о заштити мањина, а и правни писци који су ово питање расправљали, без изузетка се слажу у томе да мањине имају једнака права са осталим држављанима. Једнаким правима одговарају и једнаке дужности. Отуда мањине, у првом реду, — у својству држављана једне државе, — дужне су да се лојално односе према држави, и да испуњују све обавезе које су законима наложене грађанима те државе. Чињеница да припадају једној мањинској групи, ни у колико их не ослобађа од њихових дужности у својству припадника државе. А лојалност према држави прва је дужност сваког становника те државе, био он њен држављанин или странац.

Правно се поставља занимљиво питање да ли је лојалност дужност мањинске групе као такве, или је то дужност сваког појединца — припадника једне мањинске групе. Ово је важно због тога што нелојалност, то јест невршење дужности мањина, може да изазове као последицу одбијање државе да испуни обавезе из уговора о заштити мањина. По нашем мишљењу овде је много важније питање лојалности мањине као групе. Сваки акт нелојалности појединца долази под удар казненог законика, дакле повлачи кривично-правне санкције. Сви становници једне државе дужни су да се управљају по њеним законима, и за сваку повреду закона они одговарају према позитивном законодавству. У том погледу не може да се чини никаква разлика између припадника већине и мањине. И ако кажњен по постојећим законима, појединац није ниуколико изгубио своју правну способност, која му припада према уговорима о заштити мањина. Кривичноправна санкција његове повреде лојалности нема никаква утицаја на његова права из уговора о заштити мањина. Међутим, питање лојалности једног колективитета — у нашем случају мањине као групе — може да изазове и друкчије последице. Ако једна мањинска група учини акт нелојалности (на пр. приватна школа или нека друга установа мањине врши пропаганду уперену против интереса државе) онда поред кривичноправне санкције под коју потпадају појединци који врше акте нелојалности, држава може да одузме извесна права дата мањинској групи, пошто је та група злоупотребила права дата јој као колективном телу. У ствари, одредбе о заштити мањина не укидају се оваквим актом нелојалности једне мањинске групе; само акт нелојалности може да изазове као последицу одузимање права оним лицима која врше тај акт нелојалности. Сама права мањина остају и даље на снази, и њима могу да се користе сви остали припадници мањина, који у једном одређеном случају нису били учесници групе чија је нело-

јалност утврђена. И на место једне такве групе, којој су услед нелојалности одузета извесна права, вазда може да се организује друга мањинска група, која ће се користити правима из уговора о заштити мањина. Чак и у случају буне, дакле отвореног акта нелојалности, ако је то буна једне мањине, учесници ће потпасти под одговорност по кривичном закону (или неком изузетном закону о заштити државе), и колективним групама које су учествовале у буни могу да се одузму права дата им по уговорима о заштити мањина, али сами уговори не губе ниуколико своју снагу и права мањина остају и даље позитивно право којим могу да се користе сви припадници мањине који не потпадају под кривичну одговорност услед буне. Они могу да траже обнову једне школе или удружења или оснивање нових на место оних којима је држава услед њихове нелојалности (дакле услед невршења дужности мањина) ускратила право из уговора о заштити мањина. Из ових примера ми закључујемо да је лојалност дужност како појединца, припадника мањинских група, тако и мањинских група као колективитета. Но док акт нелојалности појединца повлачи само кривично-правну санкцију, акт нелојалности једне мањинске групе, поред кривичне одговорности сваког њеног члана, може да изазове одузимање права датих тој групи уговорима о заштити мањина. Акт нелојалности једне мањинске групе не ништи и сама права из уговора о заштити мањина, већ само та група губи дотична права. Права из уговора о заштити мањина остају и даље, и њима могу да се користе сви припадници мањина који су остали у границама својих дужности, то јест нису учинили неки акт нелојалности.

Држава која је закључила уговор о заштити мањина, узела је извесне међународне обавезе према осталим силама потписницама тога уговора, а те силе су своје право гаранта ових уговора пренеле на Друштво народа. За случај да једна држава нађе да услед нелојалних поступака извесне мањинске групе, поред кривичних санкција према појединцима који су извршили акте нелојалности, треба да и мањинској групи одузме права која ова група ужива по уговору о заштити мањина, држава ће доћи у положај да овај свој акт, који она сматра санкцијом против повреде лојалности од стране дотичне мањинске групе, брани пред Саветом Друштва народа (разуме се, ако неки члан Савета покрене питање пред Саветом). Из досадашње праксе у Савету Друштва народа видимо да је Савет склон да цени политички јесу ли извесне санкције изазване услед повреде лојалности биле оправдане или не. У недостатку јасних текстова који би прописивали дужност припадника мањина и мањинских колективитета, ово питање прелази неминовно са правног терена на политички.

ГЛАВА VI

МЕЂУНАРОДНЕ ГАРАНТИЈЕ ПРАВА МАЊИНА

I ГАРАНТИЈЕ ДРУШТВА НАРОДА

1. Уставноправна и међународноправна гаранција заштите мањина. — Заштита мањина стављена је под гаранцију Друштва народа. Писци који су расправљали о гаранцијама заштите мањина обично су повлачили разлику између две врсте гаранција: уставне и међународне гаранције. Међутим, уговори о заштити мањина у опште не помињу уставну гаранцију, то јест гаранцију унутрашњим правом државе. Државе које су обавезане овим уговорима, обавезале су се само да одредбе уговора „буду признате као основни закони, да никакав закон, никаква уредба и никаква званична радња не буду у противречности или опреци са тим одредбама и да се њима не може противставити ниједан закон, ниједна уредба и ниједна званична радња.“ Услед ове одредбе неки писци сматрају да би сваки закон или уредба који садржи одредбе у супротности са уговором о заштити мањина, били поништени са гледишта међународног права.¹⁾ Пресуде које би донели судови по законима и уредбама противним уговору о заштити мањина значиле би повреду међународних обавеза државе.²⁾ Но ништавост ових закона и уредаба нема никакве практичне вредности, јер судови нигде немају права да испитују у колико су закони сагласни са међународним уговором, и цене хоће ли их услед тога применити.³⁾ И ако је одредбама уговора о заштити мањина дата снага „основних закона“, судови нису овлашћени да цене уставност закона, па и ако су закони често не-

¹⁾ Kurt Junckerstorff, *Die Völkerbundsgarantie des Minderheitenrechts*, Haag 1930, S. 40 »Steht das einschlägige innerstaatliche Recht mit diesem internationalen Recht in Gegensatz, so ist die völkerrechtliche Nichtigkeit der innerstaatlichen Rechtsnormierung die Folge«.

²⁾ Balogh, *La protection internationale des minorités*, 1930, p. 200; Wintgens, *Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten*, 1930, S. 300.

³⁾ Ito, *La protection des minorités*, 1931, p. 194.

сагласни са уставом или основним законом, власти су дужне да их извршују, не упуштајући се у њихову оцену. Тако је бар у земљама источне и југо-источне Европе, које су примиле обавезу о заштити мањина. На приговор ових писаца који наводе да појединац, припадник мањина, нема никакве гаранције према законодавцу који би могао донети одредбе противне уговору о заштити мањина, и које би одредбе власти извршивале не упуштајући се у оцену сагласности тих одредаба са међународним уговорима, ми би могли да приметимо да су припадници мањина у томе погледу у истом положају као и сви остали грађани дотичне државе. Јер и ови немају никаквих друкчијих уставно-правних гаранција према законодавцу. Међутим сасвим је други положај грађана, па и припадника мањина, према актима управне власти. Ако управна власт повреди неко право појединца, припадника мањина, — а у ствари такве повреде су редовни случајеви, док су законодавни прописи којима се вређају права мањина само изузеци — појединац, припадник мањина, има право као и сваки грађанин да води административан спор против таквог акта управне власти, којим би било повређено његово право или негде чак и интерес на закону заснован. Но док су у погледу управних аката изједначени са сваким другим грађанином и уживају исте правне гаранције, припадницима мањина дата је нарочита међународна гаранција у извесним случајевима повреде њихових права загарантованих уговорима о заштити мањина.

Међународна гаранција је стављена у надлежност Друштва народа. Међутим од самог постанка Друштва народа па до данас питања у вези са гаранцијом заштите мањине била су спорна, и у више махова су покретане велике дискусије, како у самом Друштву народа, тако и у заинтересованим круговима политичара и мањина и најзад од разних писаца који су се бавили проблемом мањина. Одмах пошто је одлучио да прими на себе гаранцију заштите мањина, Савет Друштва народа се упустио у проучавање обима тога задатка и начина на који ће га извршити. Првобитно гледиште Савета по овом питању изложено је у Титонијевом извештају, који је Савет усвојио на седници од 22 октобра 1920 године. „Савет Друштва народа сматрао је за корисно да одреди природу и границе гаранција установљених разним уговорима у погледу заштите мањина... Неће бити бескорисно да се најпре јасно дефинише тачан смисао израза „гаранција Друштва народа“. Изгледа очевидно да тај пропис значи пре свега да су одредбе о мањинама неповредне (intangibles); то јест да не могу бити измењене тако да се тиме ма у колико оштете права која су сада призната, и без пристанка већине Савета Друштва народа. На другом месту овај пропис значи да Друштво народа треба да се осигура

да се одредбе о заштити мањина стално извршују.“⁴⁾ Дакле, првобитно гледиште Савета о природи и обиму гаранције сводило се на неповредност одредаба о заштити мањина и њихово стално извршење. Но ово питање је касније претресано у Савету у децембру 1928 год. и марту и јуну 1929 год., у вези са целокупним питањем мањина, као што ћемо даље изложити. Питање о неповредности одредаба о заштити мањина додирнуо је на седници Савета од 9 септембра 1925 године извештај Мело-Франко. „Изгледа ми да се не може одрећи да творци заштите мањина нису мислили да створе, у сред извесних држава, групе становника које се стално сматрају туђином у општем организму народа; већ да су на против желели да створе за те групе статут правне заштите способан да обезбеди слободу личности у сваком погледу и да припреми, мало по мало, потребне услове за стварање потпуног народног јединства.“ Овом се гледишту придружио и сер Остен Чемберлен који је изјавио да је предмет уговора и циљ коме тежи Савет у томе „да се мањинама осигура степен заштите и правичности који ће их постепено довести дотле да се утопе (to be merged) у националну заједницу којој припадају.“⁵⁾ Ово гледиште названо је „теорија асимилације“, и против њега је нарочито устао, на седници Савета 6 марта 1929 године, немачки делегат Штреземан. „Не могу оставити по страни декларацију једног бившег извештајца Савета из 1925 године, која је имала знатан одјек, као и дискусија Савета која се развила после ње. У тој декларацији и у тој дискусији налазимо извесна начелна гледишта о циљу одредаба о заштити мањина и о гаранцији коју врши Друштво народа, која би се гледишта могла протумачити тако да ове одредбе сачињавају неку врсту прелазног режима одређеног да на крају ишчезну мањине као такве, тј. да их апсорбује већина становништва државе којој припадају. Ако те декларације у ствари значе неку врсту теорије асимилације — што изгледа по неким примедбама у каснијим седницама Савета — ја сам приморан да им се енергично одупрем. Таква теорија је противна идеји јасно израженој приликом установљења новог режима, по којој је заштита мањина стална установа, а не само прелазни режим установљен да би се пребродиле привремене тешкоће.“⁶⁾ Но сви чланови Савета нису се потпуно сложили са Штреземаном у овом питању. Сер О. Чемберлен је изјавио да признаје стални карактер уговора о мањинама, али је додао: „Као што сам назначио у почетку својих примедба, надам се да потреба подношења тужби Савету неће бити стална,

⁴⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*. Документ Друштва народа С. 8. М. 5. 1931 I, p. 7.

⁵⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 35 примедба 37.

⁶⁾ *Journal Officiel*, avril 1929, p. 519.

пошто ће временом односи између мањине и државе којој оне припадају постати такви да ће ишчезнути потреба и жеља да се мањине обраћају Савету.“ А Бријан је нагласио да сматра неопходним да се мањине „и ако чувајући своје властите особине и своје традиције, утопе у народе чији су саставни делови и да се не јављају као елементи сепаратизма и буне.“⁷⁾

Поред ове дискусије претставник Немачке нагласио је потребу да се при Друштву народа створи један стални орган, „како би се Друштво народа могло држати у току развоја целокупног проблема мањина“, но против овог предлога био је нарочито Бријан, који је сматрао да би стварањем неке сталне комисије искрсле тешкоће око њене надлежности и односа између те комисије и држава. Немачки претставник је сматрао да се стварањем такве комисије не би вређала сувереност ма које државе, већ да је то само питање унутрашње организације Друштва народа.

Међутим, битно у свима овим дискусијама, као што примећује Ито, је то да Савет све до данас није успео да утврди једно одређено гледиште о природи и обиму гаранције коју је Друштво народа примило у погледу заштите мањина.⁸⁾

2. Правна природа међународне гаранције. — У другој глави, излажући историски развој мањинског питања, види смо да је све до рата главно средство држава за заштиту мањина у некој другој држави била интервенција. Уговорима о заштити мањина, закљученим после Светског рата, напуштен је систем интервенције и заштита мањина стављена под гаранцију Друштва народа. У међународном праву интервенција значи мешање у послове других држава ауторитативним путем у намери да се те државе натерају на извесно одређено држање.⁹⁾ Битна одлика интервенције је ауторитативан пут којим се једна држава меша у послове друге државе. Баш тај елемент отклоњен је стављањем заштите мањина под гаранцију Друштва народа, јер су уговоре о заштити мањина, и одредбу о гаранцији у тим уговорима, државе примиле као своју међународну обавезу, дакле то им се не намеће ауторитативним путем од стране других држава.

Установа гаранције постојала је у међународном праву и пре стварања Друштва народа, али у науци правна природа гаранције била је спорна.¹⁰⁾ Тек под утицајем Блун-

⁷⁾ *Journal Officiel*, Supplément spécial № 73, p. 11.

⁸⁾ *Ito*, *op. cit.*, p. 199.

⁹⁾ Fauchille, *Traité de droit international public*, Tome I, première partie, 1922, p. 538 et suiv.

¹⁰⁾ M. Milovanowitch, *Les Traités de garanties au XIX-e siècle*, 1888, излаже разне теорије о гаранцији у међународном праву и конструише

члиа створене су две теорије о питању правне природе гаранције: монистичка и дуалистичка теорија. Гаранција је дотле сматрана као пропис или споразум чији је циљ да осигура извршење одредаба неког уговора или споразума. Блунчли је поред овога традиционалног схватања гаранције, који је он називао »Nebenvertrag« или »Bürgschaftsgarantie«, дао још један правни појам гаранције, кад силе узму у заштиту извесно стање ствари у међународном праву. Ову другу врсту гаранције он је назвао »Hauptvertrag« или »Garantiebeschluss«. Битна теориска разлика између ова два појма гаранције је у томе да ли је за постојање једне гаранције потребна сагласност оних којима се нешто гарантује и да ли постоји каква разлика у објекту гаранције. Ито критикује ову теориску дискусију, и конструише нову дефиницију гаранције, која је, по њему „споразум између две државе“, једне која гарантује и друге којој се нешто гарантује. По његовом мишљењу споредно је да ли гаранција иде уз неки уговор, као његов припадак, или је потпуно самостална. И у једном и у другом случају битно је да постоји споразум.¹¹⁾ Гаранција се састоји у обећању помоћи или обавези да странка која гарантује да помоћ. Та је помоћ једнострана (унилатерална) тј. гарант пружа помоћ странци којој гарантује. У случају ако више држава гарантују неко стање ствари, гаранција је обично колективна, сем ако је што друкчије уговорено. Помоћ која се пружа може бити чак и оружана помоћ.¹²⁾ Гаранција се односи на извесан одређен предмет и установљена је у корист неке државе односно неких држава. Предмет гаранције може бити разноврстан, али је мотив и циљ гаранције увек извесан интерес државе којој се нешто гарантује.

У току деветнаестог века било је неколико случајева међународне гаранције.¹³⁾ Ти су случајеви из Лондонског протокола (№ 3) од 6 фебруара 1830, из Париског уговора од 30 марта 1856 године (члан 9) и Берлинског уговора од 13 јула 1878 год. (члан 5, 20, 27, 35, 44 и 61). Неки писци у новије време сматрали су да у овим случајевима нису постојали прави уговори о гаранцији, јер се такви уговори не могу закључивати између државе и извесних поданика друге државе, а поменути уговори садрже обавезу неких држава

правни појам уговора о гаранцији. Он заснива своју теорију у главном на учењу Блунчлија, као у осталом и већина писаца који су после Миловановића проучавали исто питање, на пример G. Quabbe, *Die völkerrechtliche Garantie*, Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, Heft 24, 1911; K. G. Idmann, *Le traité de garantie en droit international*, Helsinki, 1913.

¹¹⁾ *Ito*, *op. cit.*, p. 203.

¹²⁾ У истом смислу и Liszt-Fleischmann, *Das Völkerrecht*, 1925, S. 271.

¹³⁾ Milovanowitch, *op. cit.*, опширно излаже све те случајеве. Видети и у другој глави наше књиге, у првом делу уз одредбе поменутих уговора.

да даду извесна права једној групи својих поданика (верску слободу, једнакост припадника разних вера пред законом, итд.).¹⁴⁾ По нашем мишљењу ово гледиште није тачно, јер је у наведеним случајевима објект гаранције извесно „унутрашње стање ствари у дотичној држави“. Гаранција је у томе што се штити извршење одређених међународних обавеза. У случају неисвршења, гаранци су имали право и дужност да интервенишу.¹⁵⁾

Правна природа гаранције Друштва народа у погледу заштите мањина, проучавана је тек у последње време. Као што наводи Брунс, она највише личи на Блунчијевој »Garantiebeschluss«.¹⁶⁾ У случају гаранције Друштва народа постоји само гарант. Раухберг с тога каже да се круг гаранта поклапа са кругом гарантованих.¹⁷⁾ Уговори о заштити мањина одредили су само гаранта, тј. Друштво народа. То је једна особеност гаранције Друштва народа, што нема друге странке. Неки писци до душе сматрају да су друга уговорна странка Главне силе савезничке и удружене,¹⁸⁾ но њихов је задатак завршен закључењем уговора и од тога тренутка Друштво народа постало је гарант одредаба о заштити мањина. Друга карактеристика ове гаранције Друштва народа је у томе што не постоји никакво обећање о помоћи некој држави којој се гарантује. Улога гаранта састоји се најпре у надзору над извршењем обавеза из уговора о заштити мањина које је једна држава узела на себе и сем тога у мерама које Савет Друштва народа може да предузме у случају повреде или опасности од повреде тих обавеза. Објект гаранције Друштва народа је одржање стања створеног уговорима о заштити мањина. Циљ те гаранције није ни заштита индивидуалних интереса држава којима се гарантује, ни заштита колективних интереса држава које гарантују, већ чување општих интереса међународне заједнице. Први задатак Друштва народа је одржање мира, и један од начина тог одржања је и ова гаранција одредаба о заштити мањина.¹⁹⁾ Баш због тог општег интереса, и услед одсуства онога коме се гарантује, Друштво народа врши своју мисију надзора чим неки члан Савета пријави неку

¹⁴⁾ Quabbe, *op. cit.*, S. 108; Idmann, *op. cit.*, p. 164.

¹⁵⁾ Ito, *op. cit.*, p. 205.

¹⁶⁾ C. G. Bruns, *Die Garantie des Völkerbundes über die Minderheitenverträge. Eine Untersuchung ihrer völkerrechtlichen Struktur.* — Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Bd. II, № 1/2, 1930, S. 3.

¹⁷⁾ H. Rauchberg, *Die Reform des Minderheitenschutzes*, 1930, Zeitschrift für Völkerrecht, Ergänzungsheft zu Band XV, S. 5. »Der Kreis der Garanten deckt sich mit dem Kreise der Garantierten«.

¹⁸⁾ Bruns, *op. cit.*, S. 7.

¹⁹⁾ Раухберг, *op. cit.*, S. 5. излаже да се индивидуални интерес сваке поједине Главне силе савезничке на одржање гарантованог стања ствари, претворио у колективни интерес Друштва народа.

повреду или опасност од повреде неке одредбе уговора о мањинама. Ито сматра да је у томе сличност између гаранције Друштва народа и Блунчијевог појма Garantiebeschluss.²⁰⁾ Међутим постоји једна битна разлика између гаранције Друштва народа и уговора Garantiebeschluss у томе што у случају гаранције Друштво народа ту гаранцију врши једно удружење држава. Јункерсторф стога сматра да је ова гаранција колективна гаранција, а да је њена новина у томе што уводи у међународно право појам pactum in favorem tertii, који до сада није био употребљаван у међународном праву.²¹⁾

У овом питању ми се не можемо сложити са гледиштем Јункерсторфа. Ми сматрамо да појам pacta in favorem tertiorum није нов у међународном праву, већ да су такви уговори постојали и пре рата у пракси. По данашњем правном схватању уговори о гаранцији су такви међународни уговори којима се државе обавезују, појединачно или у заједници, на помоћ при извршењу дужности наложених некој другој држави, или на одржање једног одређеног правног поретка. Дакле, објект једног гарантног уговора може бити гарантовање извесној држави династије, устава, територије, итд. Било појединачном било колективном гаранцијом, предузима се према некој држави обавеза на извесно чињење или нечињење. Уговор о гаранцији је у ствари само један блажи облик интервенције, нека врста легализиране интервенције. Таквим уговором држава пристаје на неку врсту capitis diminutio, на тај начин што допушта могућност интервенције, а то се види из чињенице што је постало могућно нешто, што би иначе са гледишта међународног права било недопуштено. Док иначе у међународним односима влада начело немешања једне државе у унутрашња питања других, уговором о гаранцији, којим се на пр. једној држави гарантује извесна династија или извесан правни поредак (устав), створена је ситуација која би, без икаквог уговора, претстављала повреду међународног правног начела немешања у унутрашње послове других држава. Но често се овим правним обликом гаранције покушава да прикрије извесан интерес гаранта, који је стварни мотив уговора. То је баш у случајевима pacta in favorem tertiorum. Као пример таквог случаја можемо навести гаранцију Русије према балканским хришћанима и њиховим вазалним државама у току деветнаестог века, кад је Русија, уговорима о гаранцији закљученим у корист трећих лица (дакле под видом заштите општих интереса) осигурала себи сталну интервенцију у унутрашње послове Турске (дакле у ствари под видом уговора о гаранцији био је прикривен један политички интерес

²⁰⁾ Ito, *op. cit.*, p. 209.

²¹⁾ Junckerstorff, *op. cit.*, S. 16. Видети и Milovanowitch, *op. cit.*, p. 51.

Русије: стална контрола унутрашњих послова и прилика у Турској). Из овога примера видимо да појам гаранције *in favorem tertiorum* није нов, као што Јункерсторф покушава да тврди.

Из свега овог излагања можемо да закључимо да је гаранција Друштва народа у надзору над извршењем обавеза из уговора о заштити мањина, да је уведена у општем интересу међународне заједнице и да је врши једно удружење држава и извесне одређене државе. Основна одлика ове гаранције од других међународних гаранција је у томе што је ова гаранција поверена једном нарочитом организму, Друштву народа.

3. Објект и органи гаранције Друштва народа. — Објект гаранције утврђен је у уговорима о заштити мањина. „Влада Срба, Хрвата и Словенаца слаже се с тиме да у колико се одредбе горњих чланова односе на лица која припадају мањинама по раси, вери или језику те одредбе претстављају обавезе међународног значаја и да оне буду стављене под гаранцију Друштва народа“ (члан 11 уговора са нашом државом). Уговори о мањинама садрже поред обавеза које се односе на мањине и неке чланове који се примењују на већину као и на мањине (тамо где се помињу права које се државе обавезују да даду „становницима“). Стога се поставља питање да ли се гаранције Друштва народа протеже и на те одредбе. Е. Колбан, шеф отсека за мањине при Секретаријату Друштва народа, у једном свом чланку одлучно изјављује да се гаранција Друштва народа простире само „у мери у колико се прописи претходних чланова односе на лица што припадају мањинама по раси, по вери или по језику.“²²⁾ Међутим, Стални суд међународне правде једном својом одлуком стао је на гледиште да се гаранција Друштва народа простире на све одредбе уговора о заштити мањина. Пољска влада је сматрала да нека лица, бивши немачки држављани, нису стекли пољско држављанство, и како су према томе и даље сматрани немачким држављанима, нису уживали права из уговора о заштити мањина, већ им је признат само правни положај странаца. Та су се лица жалила Савету Друштва народа и Савет је затражио саветодавно мишљење Сталног суда међународне правде. Пред Судом, Пољска је спорила надлежност Друштва народа да се упушта у тумачење члана 4 уговора о заштити мањина, ставши на гледиште да се гаранција Друштва народа не протеже и на одредбе о држављанству у чл. 3—6 уговора о заштити мањина. Гаранција се може односити само на мањине, а да би неко био сматран припадником мањине треба да је најпре пољски државља-

²²⁾ Е. Colban, *La Società delle Nazioni ed il problema delle Minoranze*, Nuova Antologia, 1925, p. 174.

нин. Све док не стекне држављанство, на њега се не могу примењивати одредбе о заштити мањина, и такво лице је у најбољем случају само кандидат за стицање својства припадника мањине. Но све док не постане члан мањине на њега се не могу односити одредбе о мањинама, па према томе ни гаранција Друштва народа.²³⁾ Стални суд међународне правде није усвојио ово гледиште пољске владе и одлучио је да је Друштво народа надлежно и по питањима из члана 4 уговора о заштити мањина. Суд је нагласио да не може усвојити тумачење по коме би велики део уговора о мањинама изгубио вредност. Сем тога Суд је нашао да је пољска теза у контрадикцији са одредбом члана 12 уговора, који ставља под гаранцију Друштва народа „одредбе претходних чланова.“²⁴⁾

Друштво народа је дакле гарант одредаба о заштити мањина. Но, поставило се питање, који његов орган је надлежан да врши ту гаранцију? Чланови Друштва народа — поједине државе — нису надлежни за то, јер се чланови једног удружења не могу идентификовати са тим удружењем. Ито констатује да је према текстовима уговора гарант само Друштво народа као такво, а гаранцију врше његови органи Савет и Стални суд међународне правде.²⁵⁾ Неки писци тврдили су да је и Скупштина Друштва народа надлежни орган Друштва у погледу гаранције заштите мањина. Но надлежности Скупштине и Савета јасно су разграничене. Савет испитује конкретне случајеве повреде или опасности од повреде одредаба уговора о заштити мањина, одређује поступак у томе циљу, и одлучује о изменама прописа уговора о заштити мањина. Ово су изречне надлежности Савета, према одредбама међународних уговора. У свима осталим случајевима Скупштина или Савет су надлежни у општем оквиру својих надлежности.²⁶⁾

Власт Друштва народа као гаранта заштите мањина строго је ограничена самим одредбама уговора. Преко тих одредаба Друштво народа не може ићи. То су имали на уму још творци уговора о заштити мањина, који су ограничили надлежност Друштва народа тако да је „избегнуто све што би могло изгледати да се Друштву поверава право да врши опште анкете или да прима на себе надзор над унутрашњим установама ових мањинских држава.“²⁷⁾ Дакле, држава која

²³⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, N° 7 *Avis consultatif* N° 7, 1923, p. 12.

²⁴⁾ *Ibid.*, p. 16.

²⁵⁾ Ито, *op. cit.*, p. 216, напомиње да се не упушта у дискусију да ли је Стални суд међународне правде орган Друштва народа или је самостално тело.

²⁶⁾ Др. Ђура Поповић, *Jura Populi*, 1931 год., стр. 208; Juraj Andrássy, *Liga Naroda. Njeno ustrojstvo i djelovanje*, 1931., стр. 193.

²⁷⁾ Temperley, *A history of the Peace Conference of Paris*, 1921. vol. V., p. 140.

је обавезана на заштиту мањина, има право да тражи да се гаранција Друштва народа врши у границама које су поставили уговори и преко органа које су означили ти уговори.²⁸⁾ Ако мере предузете у циљу гаранције пређу ове границе, потребан је пристанак дотичне државе да би биле примењене. Но држава није дужна да да свој пристанак на то. Питање да ли је за ступање на снагу резолуција Савета потребан пристанак држава које су примиле обавезе о заштити мањина, претресано је у Савету, који је поверио једном одбору правника да поднесе извештај о томе.²⁹⁾ Одбор, чије је мишљење Савет усвојио на седници од 6 марта 1929 године, повукао је разлику између одлука које доноси сам Савет, и одлука које овај доноси уз помоћ заинтересованих држава. Све одлуке које се заснивају на неким одредбама уговора и декларација, који спадају у надлежност Савета, Савет доноси сам, и за њих није потребна сагласност заинтересованих држава. У ту групу спадају одлуке о надлежности генералног секретара Друштва народа и о условима примања петиција. У случају да се решење Савета заснива на неком акту који није ушао у уговоре и декларације о мањинама, потребан је споразум између Савета и заинтересоване државе.³⁰⁾

4. Гаранција сталности одредаба о заштити мањина. — Гаранција Друштва народа треба да води рачуна о одржању једног утврђеног стања ствари, да поди надзор о извршењу обавеза које сачињавају то стање, и најзад, да одреди прави смисао тих обавеза у случају да се јави спор између обавезаних држава и Друштва народа о њиховом смислу. Ова три елемента гаранције Друштва народа Винтгенс је назвао гаранцијом сталности, гаранцијом спровођења (извршења) и гаранцијом тумачења.³¹⁾ Прве две гаранције врши Савет Друштва народа а последњу Стални суд међународне правде.

Поводом сталности уговора о заштити мањина, у Савету Друштва народа водила се дискусија око питања да ли су ти уговори привременог или сталног карактера. Известилац Савета и низ других делегата (између осталих и сер О. Чем-

²⁸⁾ A. P. Sereni, *Il diritto internazionale delle minoranze*, Rivista di diritto internazionale, 1930, p. 60.

²⁹⁾ Овај одбор су сачињавали Massimo Pilotti, C. Botella, Cecil J. B. Hurst и N. Ito. — Извештај одбора објављује Mandelstam, *La protection internationale des minorités*, I, 1932, p. 72.

³⁰⁾ Критике овог извештаја одбора правника видети у Rauchberg, *op. cit.*, p. 29; A. H. Phillips, *Quelques réflexions sur les récentes discussions relatives à la protection des minorités*, Revue de droit international et de législation comparée, 1929, p. 492.

³¹⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 304; Bestandsgarantie, Durchführungsgarantie und Auslegungsgarantie. — Ito, *op. cit.*, p. 220, назива ове врсте гаранције la garantie de constance, la garantie de surveillance et la garantie d'interprétation.

берлен) сматрали су да је установа заштите мањина привремена установа, која ће током времена ишчезнути. Мањине би ишчезле на тај начин што би се „постепено утопиле у народну заједницу којој припадају“, као што се изразио Чемберлен на седници Савета од 9 децембра 1925 год. То је тако звана теорија фузије или асимилације. На супрот њој немачки и аустријски делегати на седницама Савета марта 1929 год. истакли су теорију да је заштита мањина стална установа. То је тако звана теорија сталности (*théorie de permanence*). Обе ове теорије су политичке теорије, и свако може да их прими или не прими. Са правном теоријом о заштити мањина оне немају везе. У правном погледу по овом питању још је увек на снази резолуција Савета Друштва народа од 22 октобра 1920 године, према којој се одредбе о заштити мањина „не могу мењати у томе смислу да повреде сада призната права и без сагласности већине Савета Друштва народа“ (Резолуција Титони).³²⁾

Независно од дискусије да ли је заштита мањина привремена или стална установа, може се говорити о гаранцији сталности одредаба о заштити мањина. Ова се гаранција састоји у томе што је установа заштите мањина везана за уговоре о миру и уговоре о заштити мањина. Ни једни ни други уговори нису закључени на извесно одређено време. Отуд ће и установа заштите мањина трајати колико и ти уговори. Исти је случај и са заштитом мањина у земљама које су ту обавезу примиле декларацијом пред Саветом Друштва народа: установа заштите мањина везана је за судбину тих декларација. Но овим још не значи да је установа заштите мањина и непроменљива. Уговор о заштити мањина предвиђа могућност измена одредаба о заштити мањина. „Оне (тј. одредбе уговора) се не могу мењати без пристанка већине Савета Друштва народа. Сједињене Америчке Државе, Британско Царство, Француска, Италија и Јапан обавезују се да неће одрећи свој пристанак за сваку измену тих чланова за коју би се у прописној форми сложила већина Савета Друштва народа.“ (Члан 11 уговора са нашом државом). Овим прописом предвиђена је могућност измена одредаба уговора о заштити мањина. Писци који оспоравају могућност ма какве измене ових одредаба, очевидно су у сукобу са једним изричним позитивно-правним текстом. Међу писцима спорно је и гледиште може ли Савет на основу ове одредбе да потпуно укине садашњи режим заштите мањина. Док једни писци тумаче ову одредбу у том смислу,³³⁾ други сматрају да је њоме дозвољена само измена прописа уговора о заштити мањина, не и укидање целе установе.³⁴⁾

³²⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*. Документ C. 8. M. 5. 1931. I, p. 7.

³³⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 207; Wintgens, *op. cit.*, S. 201.

³⁴⁾ Ito, *op. cit.*, p. 224.

Ито наглашава да је овом одредбом, којом је Савету поверено да мења прописе уговора о заштити мањина, уведена једна новина у праву. По теорији која преовлађује у међународном праву, уговори закључени између извесних држава за све остале државе су *res inter alios acta*. Међутим наведеном одредбом поверено је Савету Друштва народа, — који није учествовао у закључењу уговора, — да може мењати одредбе тих уговора, и то одлуком већине својих чланова.³⁵⁾ На тај начин је Савет стављен изнад уговорних странака. Саме пак странке које су закључиле ове уговоре не би могле да мењају њихове одредбе пошто су то своје право уступиле Савету Друштва народа.³⁶⁾

5. Гаранција извршења одредаба о заштити мањина. — На својој седници од 22 октобра 1920 године, а према извештају известиоца Титонија, Савет Друштва народа донео је једну одлуку у погледу гаранције спровођења (извршења) одредаба о заштити мањина. „Тај пропис значи да Друштво народа треба да се осигура да се одредбе о заштити мањина стално извршују. Савет ће ступити у функцију у случају повреде или опасности од повреде неке обавезе у погледу речених мањина. Уговори су по томе предмету јасни, они означавају поступак којим ће се ићи.“ По овом питању неки писци су заступали гледиште да Савет има најпре право надзора (*Überwachung*) испуњења обавеза и уговора, а затим дужност интервенције у случају повреде или опасности од повреде уговора. По тим писцима битан је надзор који Савет треба да врши у погледу извршења обавеза држава из уговора о заштити мањина. „Ако се негира дужност надзора, логички *rius* сваке акције чланова Савета и самог Савета као целине, тиме би се негирао елементарни основ негативне функције гаранције, њена би се „примена“ учинила немогућном и дошла би у супротност са позитивним правом уговора.“³⁷⁾ Ово гледиште заступао је нарочито Јункерсторф. На супрот њему, други писци сматрају да је Јункерсторф унео сувише личне погледе у ово питање. Држава која је

³⁵⁾ *Ito, op. cit.*, p. 225. То је нагласио и председник Конференције мира Ж. Клемансо у писму упућеном нашој делегацији на Конференцији, 12 новембра 1919 године, речима: „ако би дошло до каквих тешкоћа у извршењу клаузула уговора, њихова би измена била олакшана чланом који одређује, да се та измена може извршити по пристанку већине у Савету Друштва народа и да Силе савезничке и удружене још сада пристају, да не одбијају свој пристанак на какву било измену те природе.“

³⁶⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 206.

³⁷⁾ Junckerstorff, *op. cit.*, S. 49. »Negiert man die Überwachungs-pflicht, das logische prius jeder einschlägiger Handlung der Mitglieder des Völkerbundsrats und des Rats selber in seiner Gesamtheit, so negiert man die elementaren Grundlagen der negativen Funktion der Garantie, macht ihre »application« unmöglich und setzt sich in Widerspruch zu dem positiven Rechte der Verträge.«

обавезана уговором о заштити мањина дужна је да извршује одредбе о заштити мањина. Било да се та радња састоји у чињењу или нечињењу, Друштво народа нема власти да предузме потребне мере у самој држави. То у осталом не прописују ни уговори, према којима акција Друштва народа почиње тек од тренутка кад наступи повреда или опасност од повреде прописа уговора. Савет није надлежан да врши надзор да ли се извршују одредбе уговора о заштити мањина, већ је дужан само да предузме потребне мере кад један члан Савета скрене пажњу на неку повреду или опасност од повреде извесне одредбе уговора. Дакле, надзор Савета не може бити сталан, већ се јавља само у конкретном случају. У том смислу је и Савет протумачио своју надлежност горе наведеном резолуцијом.³⁸⁾

Да је Савет усвојио гледиште по коме би имао да врши стални надзор над извршењем поменутих одредаба, последица таквог схватања била би или да Савет непрекидно заседава, или да се створи један орган коме би био поверен поменути надзор. Тежња да се створи један сталан орган за надзор над извршењем одредаба о заштити мањина, јавила се доста рано.³⁹⁾ Међутим, она се тешко може остварити. Најпре за стварање таквог органа не постоји ослонац у текстовима међународних уговора. Државе се не би могле натерати да томе органу шаљу периодичне извештаје или обавештења која би он тражио. Јер је међународним уговорима надзор поверен Савету, а не некој комисији. Чак и ако би та комисија била створена као помоћни орган Савета, који би имао да прикупља обавештења за Савет,⁴⁰⁾ то би било излишно пошто сада тај посао отправља Генерални секретар Друштва народа, на основу резолуције треће Скупштине, која гласи: „Генерални секретар чија је дужност да сакупи обавештења о начину на који се извршују уговори о мањинама, треба не само да помаже Савету у испитивању тужби по повредама ових уговора, већ треба такође и да помаже Савету да овај стекне убеђење о начину на који лица што припадају мањинама по раси, по вери или по језику, врше своје дужности према држави.“ Не постоји никакав разлог да се овај посао одузме од Генералног секретара и пренесе на неки нарочити одбор или ново-створени орган.

Данас у науци преовлађује мишљење, које се у осталом слаже са праксом Савета Друштва народа, да гаранција извршења није стална, већ да се јавља од случаја до случаја, кад наступи повреда или опасност од повреде неке

³⁸⁾ *Ito, op. cit.*, p. 227.

³⁹⁾ Rauchberg, *op. cit.*, S. 38.

⁴⁰⁾ Junckerstorff, *op. cit.*, S. 65, предлаже да се створи нека врста „штаба стручњака“ (*Sachverständigen Stab*). Ито, који се не слаже са стварањем Комисије за мањине, пита се ко би били ти „стручњаци“ и како би се створио такав „штаб“. *Op. cit.*, p. 230.

одредбе уговора о заштити мањина. Установљење сталног надзора било би у супротности са позитивним одредбама међународних уговора и прелазило би надлежност дату Савету Друштва народа.

6. **Гарантија тумачења одредаба о заштити мањина.** — Најзад, уговори о заштити мањина садрже и један пропис у погледу гаранције тумачења одредаба тих уговора. „Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје даље на то да се у случају разлике у мишљењу између државе Срба, Хрвата и Словенаца с једне стране и ма које Главне Силе савезничке или удружене или ма које друге Силе, члана Савета Друштва народа с друге стране, у питањима правним и фактичким, која се тичу ових чланова, та разлика сматра као спор међународног карактера сходно одредби члана 14 Пакта о Друштву народа. Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје да се сваки спор те врсте, ако то друга страна захте, изнесе пред Стални међународни суд. Одлука Сталног суда биће без апелате и имаће исту снагу и важност, коју имају одлуке донесене на основу члана 13 Пакта.“ (Члан 11 уговора са нашом државом).⁴¹⁾ Творци уговора о миру придавали су нарочити значај овој одредби о гаранцији тумачења. У своме писму упућеном пољској делегацији при Конференцији мира, председник Конференције Ж. Клемансо скреће пажњу на одредбу која допушта изношење пред „Суд Друштва народа“ спорова поводом примене прописа уговора о заштити мањина. „На тај начин, сви сукоби који би могли избити изаћи ће из политичке сфере и биће упућени једном суду, што ће, надамо се, олакшати непристрасну одлуку, отклањајући опасност интервенције сила у унутрашње послове Пољске.“ У истом смислу Клемансо је нагласио у писму упућеном нашој делегацији 12 новембра 1919 године: „Из члана 11 излази да Савет Друштва народа почиње да дејствује тек на захтев једне од држава, која је представљена у овом Савету, али не и на тражење појединаца који припадају мањинама. У погледу ових спорова Врховном Савету је задовољство потврдити писмено да је њихов карактер правни, а не политички. То се јасно у осталом, види из самог факта, што се ови спорови подносе Сталном међународном суду, који је у ствари суд, а не политички орган.“ — Дакле, ова гаранција тумачења долази на место раније интервенције великих сила. На тај начин се место ранијег политичког начина решавања питања сада ова питања подносе једном независном међународном суду.⁴²⁾

⁴¹⁾ Овакву одредбу садрже сви уговори о заштити мањина. Но према декларацијама Естоније, Финске и Летоније спорови се подносе Суду од кога се тражи саветодавно мишљење а не одлука (пресуда).

⁴²⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 240.

Обраћање Савету Друштва народа и Сталном суду међународне правде разликује се услед саме природе и надлежности та два органа. Суд одлучује кад постоји разлика у мишљењима по правним и фактичким питањима, у вези са члановима уговора о заштити мањина. Дакле, потребне су две странке и неки међународни спор. Неки писци поставили су питање, шта ће бити кад један члан Савета обрати пажњу Савету на неку повреду извесне одредбе уговора о заштити мањина а други члан Савета изнесе спор пред Стални суд међународне правде. Но овакав случај може се десити у многобројним питањима а не само у питањима заштите мањина, и решиће се према уобичајеној пракси Савета Друштва народа у сличним случајевима.⁴³⁾

Да би се дошло до тумачења неке одредбе о заштити мањина, потребно је најпре да постоје различита мишљења по неком правном или фактичком питању, и да један члан Савета Друштва народа затражи да се спор изнесе пред Стални суд међународне правде. Дакле, у овим случајевима не припада заинтересованој држави право да тражи тумачење једне одредбе међународног уговора, већ неком члану Савета Друштва народа, који не мора бити непосредно заинтересован по дотичном питању. Балог ово помиње као једну новину у праву.⁴⁴⁾ Други пак писци сматрају да је ова одредба по којој спор може да изнесе Сталном суду међународне правде нека држава која није заинтересована, а не може заинтересована, сем ако није члан Савета Друштва народа, једна аномалија. „Кад та држава сматра да је неправедна нека одлука Савета, донесена под утицајем политичких обзира и као компромис да би се постигла једногласност, она нема никаквог правног средства да своје право тражи од међународног суда. И ако може бити позвана пред суд, она не може никог позвати. Та држава, желећи да добије пресуду Суда, нема других средстава да брани своја права, сем да напусти правни терен и одбије да изврши одлуку Савета, можда чак и да повреди одредбе уговора, да би била изведена пред Суд.“⁴⁵⁾

Суштина гаранције тумачења је у томе што је само Стални суд међународне правде надлежан да доноси коначне одлуке о правним или фактичким споровима по одредбама уговора о заштити мањина, ако то затражи неки члан Савета Друштва народа. Суд је надлежан да тумачи све спорове по правним или фактичким питањима у вези

⁴³⁾ G. Salvioni, *La Jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1926, Tome XII p. 41. Видети и одлуку Савета Друштва народа од 12 децембра 1927 поводом спора Саламис. *Journal Officiel*, février 1928, p. 178.

⁴⁴⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 241.

⁴⁵⁾ Gonsiorowski, *Société des Nations et problème de la paix*, 1927, t. II, p. 87.

са одредбама ових уговора. Надлежност суда у овим питањима је обавезна. Суд је дужан да донесе одлуку по сваком таквом спору, ако спада у његову надлежност.⁴⁶⁾

II. ПОСТУПАК У ПОГЛЕДУ ЗАШТИТЕ МАЊИНА ПРЕД ДРУШТВОМ НАРОДА

1. Развој поступка по петицијама мањина. — Друштво народа је гарнат за извршење одредаба уговора о заштити мањина. Отуда је веома важно питање поступка пред Друштвом народа, по споровима око примене одредаба ових уговора. Као и свако процесно право, и поступак пред Друштвом народа је строго формалне природе. Кад је реч о питањима поступка, ваља вазда имати на уму да се тај поступак води само пред Саветом Друштва народа. Ми се овде нећемо бавити питањима поступка пред властима појединих држава, нити питањима поступка утврђеног разним двостраним уговорима, и ограничићемо се на редовни поступак пред Саветом Друштва народа, а по утврђеним правилима за примену уговора о заштити мањина. Неки писци излажу да постоје више начина поступка у погледу заштите мањина. Тако Кунц наводи четири врсте поступка: (а) поступак измирења (*procédure de conciliation*), (б) судски поступак, (в) редовни поступак, (тј. поступак који покреће један члан Савета Друштва народа, и (г) поступак по петицијама.⁴⁷⁾ Међутим, по нашем схватању тако звани „поступак измирења“ не може се сматрати као правни већ само као политички начин решења питања. Судски поступак води се пред Сталним судом међународне правде, тако да се пред Саветом Друштва народа воде само два поступка: поступак по петицијама и поступак који покреће неки члан Савета Друштва народа јављајући извесну повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина.

Поступак пред Саветом Друштва народа није прописан у уговорима о заштити мањина већ је остављено самом Савету да утврђује овај поступак. „Држава Срба, Хрвата и Словенаца, пристаје на то да ће сваки члан Савета Друштва народа имати право да упозори Савет на сваку повреду или опасност од повреде ма које од тих обавеза, и да ће Савет моћи предузети мере и дати упутства који буду изгледали подесни и ефикасни у датој прилици,“ кажу уговори о заштити мањина.⁴⁸⁾ И Стални суд међународне

⁴⁶⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 345; Balogh, *op. cit.*, p. 243; Ita, *op. cit.*, p. 236; Nathan Feinberg, *La juridiction de la Cour permanente de Justice dans le système de la Protection Internationale des Minorités*, 1931.

⁴⁷⁾ J. Kunz, *La question de la procédure en matière de Minorités*, Revue de Droit International et de Sciences Diplomatiques, Politiques et Sociales, 1925, p. 75.

⁴⁸⁾ „... Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces en la circonstance.“

правде у једном саветодавном мишљењу изјаснио се да је Савет надлежан да сам одређује поступак по коме ће вршити поверену му мисију. „У погледу поступка по коме ће Савет радити у питањима мањина, самом Савету припада право да га уреди.“⁴⁹⁾ На основу ове своје надлежности Савет је донео низом резолуција прописе о поступку за гарантацију одредаба о заштити мањина. Ти се прописи заснивају најпре на наведеном тексту уговора о заштити мањина, а затим према створеној потреби и према захтевима појединих држава, да би Савет што успешније вршио своју мисију.

Први пут је ово питање расправљано на основу извештаја који је поднео ондашњи извештач Титони, и који је Савет усвојио на својој седници од 22 октобра 1920 године. „... Савет ступа у функцију у случају повреде неке одредбе уговора о заштити мањина. Право да се пријави та повреда или опасност повреде припада само члановима Савета. Ово је у неку руку и право и дужност сила претстављених у Савету; овим правом оне су, у ствари, позване да покажу нарочити интерес за заштиту мањина. Разуме се, то право не искључује могућност самих мањина, или држава које нису заступљене у Савету, да пријаве Друштву народа сваку повреду или опасност повреде; али тај акт мора да сачува карактер петиције, или једног чистог и простог обавештења; он не може имати правно дејство да покрене питање у Савету и изазове и интервенцију Савета. Услед тога кад је неки захтев по питању мањина упућен Друштву народа, Генерални секретар треба да га саопшти, без коментара, члановима Савета. Ово саопштење још не претставља никакав правни акт Друштва народа или његових органа. Надлежност Савета да се бави питањем настаје тек ако један од његових чланова скрене пажњу на повреду или опасност повреде на основу неке петиције или информације. Заинтересована држава, ако је члан Друштва народа, биће обавештена у исто време кад и Савет о предмету ове жалбе; у ствари, Генерални секретар, од извесног времена је установио да сваки документ који саопшти ради обавештења члановима Савета, у начелу одмах саопшти и свима члановима Друштва народа. Ово саопштење које допушта заинтересованој држави да поднесе члановима Савета потребна објашњења, нема карактер извињања Друштва народа да би се добила потребна обавештења о дотичном случају, нити приморава заинтересовану државу да достави потребне податке у своју одбрану.“⁵⁰⁾ У току

⁴⁹⁾ Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Série B, № 6. *Avis consultatif*, 1923, p. 22.

⁵⁰⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*. Document C. 8. M. 5. 1931. 1, p. 7—8.

дискусије око овог извештаја Балфур је поменуо „незахвални и тешки задатак“ чланова Савета у овом погледу. „Ако треба да се интервенише да би се заштитила нека мањина, један члан Савета мора да се одлучи да оптужи државу која се не држи својих обавеза.“ Услед тога белгиски делегат Химанс предложио је један нарочити поступак за испитивање петиција. „Да би се члановима Савета олакшало вршење њихових права и дужности у погледу заштите мањина, препоручује се да претседник и два члана које он одреди за сваки поједини случај, испитају сваку петицију или саопштење Друштву народа, које би се односило на неку повреду или опасност повреде клаузула уговора о заштити мањина. Овом испитивању приступиће се одмах пошто дотична петиција или саопштење буду достављени ради обавештења члановима Савета.“⁵¹⁾ 25 октобра 1920 године Савет Друштва народа усвојио је ову резолуцију, као одредбу унутрашњег пословника, с тим да се њен текст утврди тако да буде потпуно у сагласности са текстом уговора.⁵²⁾

Пољска и Чехословачка писмима од 3 и 4 јуна 1921 године, упућеним Генералном секретару Друштва народа, тражиле су да се изврше извесне измене у поступку око саопштења петиција члановима Друштва народа.⁵³⁾ Савет је, својом резолуцијом од 27 јуна 1921 године унео ове измене: „Сваки захтев о заштити мањина на основу одредаба уговора, који не потиче од неког члана Савета Друштва народа, саопштиће се одмах заинтересованој држави. Заинтересована држава дужна је да обавести Генералног секретара, у року од три недеље од дана кад њен претставник при секретаријату Друштва народа прими текст таквог захтева, да ли жели да пошаље своје примедбе по дотичном предмету. У случају да заинтересована држава не одговори у року од три недеље или изјави да неће поднети примедбе, дотични захтев биће саопштен члановима Друштва народа, према поступку предвиђеном по извештају Титони-а. У случају да заинтересована држава изјави жељу да поднесе примедбе, даће јој се у томе циљу рок од два месеца, почевши од дана кад је њен претставник при секретаријату Друштва народа примио текст захтева. Генерални секретар, пошто прими те примедбе, саопштиће члановима Друштва народа поменути захтев и примедбе заинтересоване владе. У изузетним и крајње хитним случајевима, Генерални секретар је дужан да обавести претставника заинтересоване државе при секретаријату Друштва народа пре но што захтев саопшти члановима Савета.“⁵⁴⁾

⁵¹⁾ *ibid.*, p. 8.

⁵²⁾ *ibid.*, p. 15.

⁵³⁾ *ibid.*, p. 16—19.

⁵⁴⁾ *ibid.*, p. 9.

Поводом захтева Пољске и Чехословачке владе, Савет је својом резолуцијом од 5 септембра 1923 године, утврдио правила о примању петиција, о продужењу рока за слање примедба заинтересоване владе, затим је ограничио саопштење петиција и докумената поводом њих, тако да се у будуће то саопштава само члановима Савета, и утврдио је правила о испитивању петиција и примедба од стране Одбора тројице. Према извештају известиоца Рио Бранко,⁵⁵⁾ Савет је утврдио да петиције које се подносе Друштву народа поводом заштите мањина, треба да се односе на заштиту мањина сходно уговорима; не смеју бити поднесене у облику захтева за прекид политичких веза између дотичне мањине и државе чији је саставни део; не смеју потицати из непознатог или недовољно утврђеног извора; морају бити написане без оштрих израза; и морају да садрже обавештења или да јављају чињенице које нису у скорој прошлости биле предмет неке петиције која је испитана редовним поступком. — Продужење двомесечног рока за примедбе заинтересоване владе даје претседник Савета, на захтев заинтересоване државе, и ако то изгледа потребно.⁵⁶⁾

Резолуцијом од 10 јуна 1925 године Савет је утврдио правила у погледу састава Одбора тројице. По тој резолуцији претседник Савета је претседник Одбора тројице. Но у случају ако је претседник Савета претставник државе којој припада мањина о којој се подноси петиција, или претставник њој суседне државе, или претставник државе у којој већина становништва припада, са етничког гледишта, истој народности као и лица мањине у питању, онда на место претседника Савета Одбору тројице претседава прошли претседник Савета, који се не налази у истом положају. За члана Одбора тројице не може се одредити ни претставник државе којој припада мањина о којој се претреса, ни претставник суседне државе, нити претставник државе у којој већина становника припада, са етничког гледишта, истом народу коме и поменута мањина.⁵⁷⁾

На основу наведених резолуција утврђен је био поступак са петицијама упућеним Друштву народа поводом заштите мањина. Уобичајено је било да кад нека петиција стигне секретаријату Друштва народа, овај потврђује пријем, ако је назначена адреса пошиљоца. Та потврда пријема је чисто формалног карактера и садржи само обавештење да је петиција стигла у секретаријат. Но још пре

⁵⁵⁾ *ibid.*, p. 24.

⁵⁶⁾ *ibid.*, p. 9; Илија А. Пржић, *Поступак по молбама мањина упућеним Друштву народа*, Архив за правне и друштвене науке, септембар, 1929, књига XIX (XXXVI), бр. 3, стр. 209.

⁵⁷⁾ Збирка наведена у примедби 50, p. 10, 38; Пржић, *op. cit.*, стр. 210.

те потврде пријема секретаријат прегледа да ли се петиција може примити или не, тј. да ли одговара условима према горе наведеној резолуцији Савета од 5 септембра 1923 год. Ако једна петиција испуњава ове услове, упутиће се заинтересованој држави да ова по њој поднесе примедбе. Секретаријат извештава онога ко је поднео петицију да је ова примљена, али не каже шта је по њој урађено. Ако подносилац петиције поново тражи обавештења о судбини његове петиције, јавља му се да она иде прописаним путем (извештај секретаријата Савету, од 10 јуна 1926 год.)⁹⁸ Ако петиција не одговара условима, секретаријат потврђује пријем, али петицију ставља у архиву, не извештавајући о томе подносиоца. У случају да овај тражи обавештење о даљем току његове петиције, секретаријат му, обично, место одговора, доставља препис резолуције од 5 септембра 1923 године. Кад секретаријат нађе да се петиција може примити, он је доставља заинтересованој држави са питањем да ли ова жели да по њој достави своје примедбе. Као што смо поменули, држава треба да одговори у року од три недеље да ли намерава да подноси примедбе. Примедбе пак дужна је да достави у том случају у року од два месеца. По томе року петиција и примедбе заинтересоване владе достављају се члановима Савета, ради обавештења (à titre de renseignement). Свака држава, члан Друштва народа, може да тражи за себе препис тих докумената. Сем тога Савет може, ако то затражи заинтересована држава, да објави та документа. Ако се документа не објаве, подносилац петиције не може да сазна примедбе своје владе.

Кад год се једна петиција, са примедбама или без примедбама заинтересоване владе, упути члановима Савета, одређује се „Одбор тројице“ да је испита. То је прва инстанција у започетом поступку. Пошто се члановима Одбора достави сав материјал, секретаријат им доставља још и један извештај у коме су изложена сва фактичка и правна питања покренута петицијом или одговором заинтересоване владе. Одбор тројице се састаје обично за време састанка Савета. Седнице одбора су тајне. Нема утврђеног поступка за рад ових одбора, већ сваки ради према околностима. Одбор има пуну слободу да једном питању прида већи или мањи значај, и може да цени да ли је подносилац петиције требао да се претходно обрати властима своје земље, пре но што се обратио Друштву народа.⁹⁹ Ако одбор сматра за потребно он може да интервенише при-

⁹⁸) Doc. C. 312 (I) M. 118. 1926. I — Пржић, *op. cit.*, стр. 209.

⁹⁹) Doc. A. 7 (a) 1925, стр. 18. Ово је од значаја, јер се у пракси убичајило да се мањине могу обраћати Друштву народа тек пошто су исцрпиле сва редовна средства пред властима своје државе

јатељски код заинтересоване владе, да ова измени своје гледиште, да не би ствар изашла пред Савет. Одбор може да тражи од заинтересоване владе накнадна обавештења. У већини случајева одбор се не обраћа непосредно заинтересованој влади већ преко директора отсека за мањине у секретаријату Друштва народа. Каткада одбор не доноси коначну одлуку, већ ставља у дужност овом отсеку за мањине да прати развој ствари и да у случају потребе обавести одбор. И ако је једна ствар поверена Одбору тројице, сваки члан Савета може преко секретаријата да се обавештава о току рада и да достави одбору своје примедбе, „било званично или полужванично.“ Пошто је претресао једну петицију, одбор може да реши на два начина. Одбор може да реши да се питање не подноси Савету. У том случају одбор није дужан да поднесе извештај о својим разлозима. Ако се подносилац интересује за решење по својој петицији, секретаријат га извештава да ниједан члан Савета није сматрао за потребно да упозори Савет на питање наведено у његовој петицији. Ако Одбор тројице нађе да петицију ваља упутити Савету, он подноси извештај по том питању, из кога се може видети и гледиште одбора.

Многа питања реше се већ у Одбору тројице. Само мали број излази пред Савет. Овај може да реши питање „на начин који му се учини погодан и ефикасан у даном случају.“ Сам начин рада Савета није био утврђен. У пракси Савет је вршио анкете на самом месту (резолуција од 13 јануара 1922 год. о насиљима на грчкој и турској територији), одређивао нарочите комисије правника (у случају немачких насељеника у Пољској), тражио од заинтересованих влада накнадна обавештења, позивао заинтересоване владе да усмено изложе питање (на пр. у спору Румуније и Мађарске око оптаната), стављао у дужност коме своме члану да ступи у непосредне преговоре са заинтересованом владом, тражио је саветодавно мишљење од Сталног суда међународне правде (по питању немачких насељеника у Пољској и по питању стицања пољског држављанства), итд. Савет није никад наметао државама решење, које је сматрао правичним. Свагда је покушавао да измири интересе државе и мањине. Колико год је било могуће, Савет је избегавао правна решења и прибегавао политичким решењима. Можда стога он је често успевао да избегне велике заоштрениости.¹⁰⁰ Ако политичка решења Савета не могу да изгледе разлику у гледиштима „на правна или фактичка питања, поводом одредаба уговора о мањинама између заинтересованих влада и неке државе члана Савета Друштва народа“, сваки члан Савета има право да тражи решење од Сталног суда међународне правде. Одлука

¹⁰⁰) Пржић, *op. cit.*, стр. 211.

овог суда је коначна, »sans appel« као што кажу уговори о заштити мањина.

Овако изложен поступак, који је био на снази све до лета 1929 године, критикован је јако како од стране правних писаца, тако и у самом Друштву народа, од званичних претставника неких држава. Писци, у првом реду немачки, износили су многе замерке и предлагали многе реформе.⁶¹⁾ Ови писци су највећма замерали тако званом претходном поступку, тј. поступку по петицијама док се не изнесу пред Савет. Критикован је тајни рад у секретаријату Друштва народа и у Одбору тројице, неизвесност о судбини петиција у којој се држе подносиоци петиција, замерано је да мањине немају могућности да изложе своје случајеве, да им је онемогућено да сазнају примедбе заинтересованих влада итд. По свим тим питањима предлагане су измене поступка.⁶²⁾ У самом Друштву народа претставници Канаде и Немачке покренули су такође питање измене поступка по петицијама мањина. По овом захтеву питање измене поступка претресано је на 54 састанку Савета одржаном марта 1929 године, и на 55 састанку Савета, одржаном јуна 1929 године, у Мадриду. Претставник Канаде предлагао је да се петиције најпре шаљу заинтересованој влади, која је дужна да их спроведе Друштву народа; затим би Савет образовао одбор за испитивање те петиције, у који би одбор ушли сви чланови Савета, и најзад по предлогу претставника Канаде предвиђено је да Савет има право да прикупља сва обавештења, чак и од самих мањина. Немачки претставник тражио је да се питање мањина радикално реши на тај начин што ће се тачно утврдити гаранције Друштва народа. Тежиште немачког предлога за измену поступка било је да се установи једна стална комисија, која би вршила надзор над применом уговора и поступком појединих држава према мањинама. Ова стална комисија имала би да се оснује по угледу на сталну комисију која врши надзор над мандатима Друштва народа. Даље је претставник Немачке тражио да у одбору тројице учествују и претставници оних држава које су дотле биле искључене, и да се избере једна стручна комисија за проучавање мањинског питања. Најзад, тражено је да се целом поступку да већа јавност, или бар да се мањине обавештавају о судбини петиција које су поднесе.

Већина држава обавезаних уговорима о заштити мањина биле су против ових предлога. Претставник Пољске

⁶¹⁾ Rauchberg, *op. cit.*, S. 14—27 излаже у кратко све разне предлоге измене поступка, чињене већином од разних међународних удружења и установа. Видети и Junckerstorff, *Beiträge zum Minderheitenrechts*, Zeitschrift für Völkerrecht, 1928, S. 386.

⁶²⁾ Rauchberg, *op. cit.*, S. 45; Kunz, *op. cit.*, p. 79.

одговорно је да треба водити рачуна не само о мањини, већ и о већини међу којом та мањина живи. Ако би се дала већа јавност поступку, тиме би само узеле већи мах политичке интриге. Свака држава, против које је поднесена нека петиција, изгледала би као на оптуженичкој клупи, и ако можда тужба није основана. Претставник Пољске је предложио да се одреди један члан Савета за известиоца по целом проблему поступка, и пошто проучи питање, у друштву још два члана Савета, да своје предлоге поднесе наредном састанку Савета. Нешто касније државе Мале Антанте, Грчка и Пољска поднеле су једну претставку и изјавиле да ће пристати на проширење права мањина, али само под условом да заштита мањина постане обавезна за све државе, како оне које су до тога времена имале обавезу заштите мањина, тако и за све остале државе, да се дакле установа заштите мањина генерализује. Претставници Велике Британије и Француске изјавили су да нема разлога за стварање сталне комисије, чије би установљење довело до промена у Пакту Друштва народа, јер би та комисија била у ствари једна „наддржавна судска инстанција“, пред којом мањине могу да оптужују своје владе. Лако је замислити до каквих би то недогледних политичких компликација довело. После дуже дискусије, на 54 састанку Савета одређен је један одбор од три члана Савета (извештач по овом питању — јапански делегат Адачи, и претставници Велике Британије и Француске, Чемберлен и Бријан), који је имао за идући састанак да поднесе извештај по предлозима Канаде и Немачке. Одбор је ограничен тиме што му је дато упуство да се евентуалне измене поступка имају да крећу у оквиру уговора о миру и уговора о заштити мањина.⁶³⁾

Одбор тројице састао се у Лондону, крајем априла 1929 године, и поднео је Савету на 55 састанку опширни извештај по целом мањинском питању, нарочито с обзиром на предлоге Канаде и Немачке.⁶⁴⁾ Сем тога одбор је поднео и своје предлоге за измену поступка по петицијама мањина. Са овим извештајем и предлогом сложили су се сви чланови Савета, сем претставника Немачке, Канаде и Финске. У дискусији су се у главном испојиле две тезе. Немачка је доказивала да је питање мањина крупно поли-

⁶³⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, 1931, p. 83; Joseph Barthélemy, *La procédure de l'appel des minorités à la Société des Nations*, L'Esprit International, juillet 1929, p. 416. Д-р Федор Никић, *Савет Друштва народа (54 седница) и мањине*, Летопис Матице Српске, јули 1929, књига 321, свеска 1, стр. 138; Пржић *op. cit.*, стр. 212.

⁶⁴⁾ *Journal Officiel*, Supplément spécial N° 73, 1929, *Documents relatifs à la protection des minorités par la Société des Nations*, p. 42; *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, 1931, p. 153.

тичко питање и да је стога потребно да се у Друштву народа створи једна стална комисија чији би задатак био да врши сталну контролу над применом уговора о заштити мањина, без обзира да ли има непосредан повод, изазван петицијом претставника, односно припадника неке мањине. Већина Савета пак стајала је на гледишту да питање мањина није само политичко питање. Насупрот томе мора се баш тежити да се онемогуће покушаји који би били уперени на то да се под изговором заштите мањина спроводи политичка и национална агитација против већине и државе, тј. „да заштита мањина не постане средство за политичку и националну иреденту“. Стога је већина Савета сматрала да установљивање сталне комисије за мањине, све и кад би ова била само обавештајни орган, нема ослонца у уговорима о мањинама, шта више да им је противно, јер се тиме циља у ствари на ревизију уговора о миру и уговора о мањинама. Сем тога рад те комисије стално би изазивао сукобе, који би можда довели и до оружаних сукоба.

После дуже дискусије Савет је, 13 јуна 1929 године у Мадриду, донео резолуцију, по предлогу Одбора тројице.⁶⁵⁾ Том резолуцијом усвојене су неке измене у дотадашњем поступку по петицијама мањина. Ово су те измене: (1) кад Главни секретар Друштва народа сматра да се једна петиција не може примити, он ће о томе известити подносиоца, и саопштиће му резолуцију Савета од 5 септембра 1923 године, о условима под којима једна петиција мањина може да се прими; (2) у изузетним случајевима претседник Савета може да позове четири члана у одбор за проучавање петиције мањина, место два, тако да то у том случају буде одбор петорице место одбора тројице; (3) препоручује се да се одбор за мањине састаје и у времену између два састанка Савета, кад сматра за потребно да узме у разматрање извесну петицију; (4) кад одбор за мањине заврши проучавање једне петиције и донесе одлуку да се она не ставља на дневни ред Савета, он ће известити све чланове Савета о резултату свога рада. Сем тога секретаријат ће достављати сваке године члановима Савета препис извештаја разних одбора за мањине упућених члановима Савета; (5) одбори за мањине, по пристанку заинтересованих влада, објавиће резултате испитивања појединих предмета који су им упућени. Жели се да се ови извештаји што чешће објављују у *Службеном листу* (*Journal Officiel*) Друштва народа; (6) најзад, секретаријат ће сваке године објављивати у *Службеном листу* статистику о броју приспелих петиција у току те године, броју петиција које су

⁶⁵⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, 1931, p. 10, p. 105. — О политичкој страни овог састанка Савета видети: Д-р Федор Никић, *Савет Друштва народа (55 седница) и мањине*. Летопис Матице Српске, септембар 1929, књ. 321, св. 3, стр. 462.

оглашене да се не могу примити, броју петиција које су упућене одборима за мањине, броју одбора и њихових састанака и најзад, броју петиција које су у току те године расправљане.

Усвајањем ове Мадридске резолуције и извештаја одбора тројице, познатог у књижевности по мањинским питањима под именом „Лондонског извештаја“, установљени су прописи поступка по петицијама мањина упућеним Друштву народа, који су и данас на снази. Завршавајући овим са излагањем развоја поступка по петицијама мањина, пред Саветом Друштва народа, остаје нам још да приступимо правном испитивању овог поступка, то јест процесног права заштите мањина.

2. Претходни поступак по петицијама. — Као што смо видели, поступак по петицијама састоји се из две фазе, чији се правни карактер знатно разликује. Прва фаза има чисто информативни карактер — то је поступак по петицији у секретаријату Друштва народа и у одбору тројице. Ово је у ствари претходни поступак. Друга фаза је поступак пред Саветом, у правом смислу те речи. Тај поступак почиње од тренутка кад један члан Савета пријави повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина.

Према позитивном праву, само један члан Савета може да покрене поступак на тај начин што пријави Савету повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина. У овом погледу уговори не праве никакав изузетак. Међутим, како је члановима Савета тешко да прате прилике у свима државама које су обавезане уговорима о заштити мањина, били би у немогућности да сазнају за такве повреде. Неки писци наводили су да би се та тешкоћа могла отклонити на тај начин што би се мањине обратиле непосредно неком члану Савета и пријавиле му случај. Међутим такво обраћање једној страни држави — члану Савета Друштва народа — могла би држава којој припада лице што пријављује повреду неке одредбе о заштити мањина да протумачи као акт нелојалности дотичног лица. Та би се држава осетила оптуженом, и између ње и државе — члана Савета, којој се дотични припадник мањине обратио, могло би лако да дође до сукоба. Да би се све то избегло, Савет је створио претходни поступак испитивања петиција. Неки писци сматрају да је стварањем тога поступка, који није предвиђен уговорима о заштити мањина, Савет прекорачио границе своје надлежности,⁶⁶⁾ док други налазе да је Савет остао у границама своје надлежности, јер је у ствари створио само један поступак за прикупљање и про-

⁶⁶⁾ Gonsiorowski, *op. cit.*, II, p. 81.

веровање обавештења, што би се иначе могло може бити сазнати и из свакодневне штампе. А Савет има право да ствара такав орган за прибављање обавештења.⁶⁷⁾

Одлуком о поступку са петицијама Савет је заиста створио једну значајну новину у погледу заштите мањина. У ствари створена је могућност да петиције мањина дођу до знања Савета, и на тај је начин иницијатива за покретање поступка у пракси дата мањинама, тиме што им је признато право подношења петиција. И ако петиције још нису правни акт већ се сматрају као обично обавештење, у пракси се поступак покреће подношењем петиција од стране неке заинтересоване личности или удружења. Теориски је право покретања поступка остало и даље само члановима Савета, фактичко је стање друкчије, јер је циљ подношења петиција баш да се скрене пажња неком члану Савета на извесну повреду обавеза о заштити мањина, на основу чега би он могао да покрене поступак пред Саветом. Стога присталице сталног надзора над извршењем одредба уговора о заштити мањина критикују садашњи поступак, наводећи да је њиме надзор Друштва народа постао посредан, место да буде непосредан, како је предвиђено уговорима.⁶⁸⁾

Претходни поступак по петицијама има неке своје особености. Он је намењен обавештавању чланова Савета и не сматра се уопште као правни акт Друштва народа или његових органа. С обзиром на циљ, претходни поступак врши се писмено и није јаван.⁶⁹⁾ То ограничење јавности нападају многи писци, док други писци пореде претходни поступак по петицијама са претходном истрагом у кривичном судском поступку, и наводе да се ту не мора увести начело јавности. Ово питање још увек је предмет дискусија.

Претходни поступак почиње подношењем петиција. Петиција је обавештење упућено Друштву народа поводом повреде или опасности повреде једне одредбе уговора о заштити мањина.⁷⁰⁾ Дакле, петиција је само обично обавештење, а не правни акт којим се покреће поступак Савета. „Петиције се не могу сматрати као пледоајеа у име једне мањине схваћене као правно лице, већ просто као извор обавештења за чланове Савета... Стога у начелу петиције

⁶⁷⁾ *Ito, op. cit.*, p. 248.

⁶⁸⁾ *Junkerstorff, op. cit.*, S. 59.

⁶⁹⁾ *Wintgens, op. cit.*, S. 336.

⁷⁰⁾ *Julius Stone, The legal nature of the minorities petition, The British Year-Book of International Law, 1931, p. 81.* »The petition, therefore, with which the preliminary procedure is concerned, is nothing more than a piece of information alleging an infraction or danger of infraction of the provisions of a minorities treaty. It need not be couched in any particular form, nor need it emanate from any particular source. It is not a legal document, nor does its submission produce any new legal situation.«

мањина могу долазити од кога било, са јединим ограничењима која Савет буде сматрао за потребно да утврди.⁷¹⁾ Дакле, петиције може да подноси сваки припадник мањина, разна удружења мањина, парламентарне групе мањина, као и разна међународна удружења.⁷²⁾ У своме извештају Савету, 1921 године, Титони наглашава да право чланова Савета да пријављују повреде мањинских одредаба, „не искључује могућност самих мањина (*des minorités elle-mêmes*), или држава не претстављених у Савету, да пријаве Друштву народа сваку повреду или сваку опасност повреде; али тај акт мора да сачува карактер једне петиције“. Чехословачка влада, својом нотом од 5 априла 1923 године, поводом изказа „самих мањина“, употребљеног у Титонијевом извештају, приметила је да се мањине не сматрају правном личношћу. Чехословачка влада је стога стала на гледиште да је израз „самих мањина“ у ствари скраћеница за израз „лица која припадају мањинама по раси, по вери или по језику“, који је употребљен у уговорима о заштити мањина. Сем тога, чехословачка влада је изложила своје мишљење да свако има право да подноси Друштву народа петиције или информације у вези са заштитом мањина и да то није само привилегија мањина. Уговори о заштити мањина нису овим правом чланова Савета да штите мањине створили организме који би имали право да говоре или делају у име „мањина“. У своме извештају Савету извештач Рио Бранко изјавио је да се слаже са чехословачком владом у тој тачци.⁷⁴⁾

У погледу начина слања или подношења петиција не постоје никакви услови. Балог сматра да није потребно ни да је претходно исцрпљен поступак пред домаћим властима (пред управним или судским домаћим инстанцијама), већ да се петиција може послати Друштву народа и без редовног поступка.⁷⁵⁾ Међутим, по пракси Савета Друштва народа уобичајено је да се мањине обраћају Друштву народа тек пошто су исцрпиле сва редовна средства пред властима своје земље.⁷⁶⁾ Петиције се могу непосредно слати секретаријату

⁷¹⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations. Doc. C. S. M. 5, 1931, I, p. 28. Rapport de M. Rio Branco au Conseil et résolutions adoptées par le Conseil le 5 septembre 1923.*

⁷²⁾ *Ito, op. cit.*, p. 253.

⁷³⁾ *Journal Officiel, juillet 1923, p. 717.*

⁷⁴⁾ Збирка докумената наведена у примедби 71, p. 27.

⁷⁵⁾ *Balogh, op. cit.*, p. 226.

⁷⁶⁾ Илија А. Пржић, *Поступак по молбама мањина упућеним Друштву народа*, Архив за правне и друштвене науке, септембар 1929, књига XIX (XXXVI), бр. 3, стр. 210.

Друштва народа.⁷⁷⁾ Пољска влада нотом од 22 августа 1923 године, и претставник Канаде у Савету Друштва народа својим предлогом о измени поступка по петицијама мањина, на заседању Савета у марту 1929 године, предлагали су да се установи обавеза за мањине да своје петиције шаљу преко владе државе којој припадају. Међутим, ови предлози нису усвојени, и мањине и даље имају право да петиције шаљу непосредно Друштву народа.

Петиције које стигну Друштву народа узимају се у поступак само ако испуњавају услове који се траже према резолуцији Савета од 5 септембра 1923 године (а које смо напред изложили). Кад једна петиција приспе, Генерални секретар Друштва народа испитује да ли она одговара условима или не.⁷⁸⁾ Нотом од 5 априла 1923 године чехословачка влада је предложила да се овласти Генерални секретар да одбаци све петиције које су поднесене очевидно у циљу пропаганде, тј. немају озбиљан карактер или не наводе тачне податке или садрже податке или чињенице које су чланови Савета већ испитали; као и све петиције које прелазе границе одредаба уговора о заштити мањина или су несагласне са достојанством неке државе. Известилац Савета изјавио је да Генерални секретар у пракси већ поступа у смислу ових предлога, и додао је условима за пријем петиција последњу тачку, по којој се петиције могу примати само „ако садрже обавештења или пријављују чињенице које нису у скорој прошлости биле предмет неке петиције која је испитана редовним поступком.“ — Пољска влада предлагала је 1923 године да се одбаце све петиције које шаљу међународне организације, јер оне значе мешање трећих лица у унутрашње послове држава. Савет није примио овај предлог, стојећи на гледишту да су петиције извор обавештења чланова Савета, и да услед тога могу да долазе од ма кога лица или удружења.⁷⁹⁾ По утврђеној пракси, Друштво народа прима све петиције, без обзира од кога долазе, само ако не потичу из непознатог или недовољно утврђеног извора.

⁷⁷⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 333, помиње да се, изузетно, петиције припадника шведске мањине на Аландским острвима шаљу Савету Друштва народа преко Ландстинга Аландских острва и финске владе, а за коначне петиције мањина из Горње Шлезије прописан је такође нарочити поступак конвенцијом о Горњој Шлезији (петиције се шаљу или преко отсека за мањине у Шлезији или непосредно).

⁷⁸⁾ H. v. Truhart, *Völkerbund und Minderheitenpetitionen*, 1931.

⁷⁹⁾ У истом смислу Савет је донео одлуку поводом једне петиције неких лица украјинског порекла, који су тужили литванску владу да им оспорава право на литванско држављанство. Литванска влада тражила је да се та петиција одбаци, пошто њени подносиоци не припадају мањини, већ се по литванском праву сматрају странцима. Савет је затражио мишљење правних стручњака, и један правнички одбор дао је мишљење да петицију не треба одбацивати јер је сасвим свеједно од кога она долази, од мањина или кога другог: како петиција има карактер обичног обавештења чланова Савета, споредна је личност њеног пошиљача.

Петиција се мора односити на неку одредбу уговора о заштити мањина. Како се овим уговорима штите само извесна одређена *права* мањина, петиција се неће примити ако се њоме тражи заштита неког права које није наведено у уговорима о заштити мањина, или ако се њоме тражи заштита поврћеног *интереса*.⁸⁰⁾

Генерални секретар Друштва народа је надлежан да испитује да ли петиција одговара условима. Према једном предлогу одбора правника, који је Савет усвојио 8 септембра 1928 године, Генерални секретар при томе не испитује основаност навода петиције, већ само да ли петиција одговара условима према резолуцији од 5 септембра 1923 године. Дакле, Генерални секретар испитује само формалну страну петиције, а не и њену материјалну садржину.⁸¹⁾ Генерални секретар одлучује да ли петиција може да се прими или треба да се одбаци. У овом последњем случају он наређује да се петиција стави у архиву. До 1929 године о томе подносилац петиције није био уопште извештаван. Резолуцијом Савета од 13 јуна 1929 године прописано је да ће Генерални секретар, кад одлучи да се нека петиција не може примити, „о томе известити подносиоца, или ће му послати резолуцију Савета од 5 септембра 1923 године којом су утврђени услови за пријем петиција мањина.“⁸²⁾ Ако Генерални секретар одлучи да се петиција може примити, тј. да испуњава потребне формалне услове, заинтересована држава може да стави примедбе на ту одлуку. У таквом случају „Генерални секретар подиће питање о примању (*question de recevabilité*) петиције претседнику Савета, који може позвати два друга члана Савета да заједно испитају ово питање. Ако заинтересована држава то тражи, питање поступка може се ставити на дневни ред Савета.“⁸³⁾ Овај поступак примењује се често у пракси.

Кад Генерални секретар одлучи да се једна петиција може примити он је одмах шаље влади заинтересоване државе која је дужна да у року од три недеље од дана кад њен претставник при Друштву народа прими петицију, извести Генералног секретара да ли ће послати своје примедбе по тој петицији. Ако се одлучи да шаље примедбе, влада је дужна да их пошаље у року од два месеца од дана пријема петиције. На захтев заинтересоване владе тај рок може да се продужи. Сав овај претходни поступак по петицији још није правни поступак, већ само служи ради обавештења чланова Савета. У току тога поступка ниједна држава није обавезна да шаље документе у своју одбрану, нити да одго-

⁸⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 226.

⁸¹⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 317.

⁸²⁾ Збирка докумената наведена у примедби 71, p. 10.

⁸³⁾ Резолуција Савета од 5 септембра 1923 г., *ibid.*, p. 9.

вара по петицији. Обавезна је само да саопшти Генералном секретару има ли намеру да да примедбе по дотичној петицији. Али зато тој држави се петиција саопштава пре но што се саопшти члановима Савета, и на тај начин даје јој се могућност да објасни члановима Савета право стање по дотичном питању и своје држање у вези са њим. Само у изузетно хитним случајевима петиција се саопштава члановима Савета пре истека горе наведених рокова, али и у том случају саопштава се најпре влади заинтересоване државе. Било да заинтересована влада да своје примедбе по петицији, било да их не да, Генерални секретар по истеку поменутих рокова саопштава петицију оглашену да се може примити, члановима Савета Друштва народа. И то саопштење још увек сматра се као обично обавештење и нема никакав правни значај. У прво време петиције су слале свима члановима Друштва народа, али после резолуције од 5 септембра 1923 године шаљу се само члановима Савета.

Кад Генерални секретар саопшти Савету једну петицију, претседник Савета одређује два члана Савета који ће заједно са њим да испитају дотичну петицију и евентуално примедбе заинтересоване владе. За сваку петицију одређује се по један овакав „одбор тројице“. Овај одбор дужан је да утврди да ли поводом те петиције неки члан Савета треба да покрене поступак и правно, тј. да ли треба да пријави Савету повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина. Ови „одбори тројице“ или „мањински одбори“ постали су главни орган за испитивање петиција. Стога је приликом реформе поступка по петицијама, 1929 године, било највише речи о реформи рада у одбору тројице. У првом параграфу овог одељка изложили смо замерке које су чинили претставници Канаде и Немачке организацији ових одбора. На Мадридском заседању Савета Друштва народа, резолуцијом од 13 јуна 1929 године задовољена је већина захтева за реформом поступка по петицијама.⁸⁴⁾ По поступку установљеном Мадридском резолуцијом, свака петиција примљена од Генералног секретара доставља се члановима Савета, а за њено испитивање образује се одбор тројице, (који се у важнијим случајевима може проширити и у „одбор петорице“). О томе који чланови Савета не могу улазити у обзир за испитивање једне петиције изложили смо у претходном параграфу одредбу резолуције Савета од 10 јуна 1925 године. Ови мањински одбори састају се обично у време заседања Савета, али се по потреби могу састајати и у времену између два заседања Савета. Одбор испитује само да ли неки члан Савета треба да покрене правни поступак, тј. „да пријави Савету повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити ма-

⁸⁴⁾ Резолуција Савета од 13 јуна 1929, *ibid.*, p. 10.

њина“. Сем ове надлежности мањински одбор покушава обично да нађе решење питања мирним путем и да задовољи и захтеве мањина и интересе државе.⁸⁵⁾ Ови одбори не раде јавно, и о раду се не води формални записник. Сваки одбор утврђује сам свој поступак у датом случају.⁸⁶⁾ Кад одбор заврши рад, резултат се саопштава писмом члановима Савета који нису заступљени у том одбору. Генерални секретар ставља свима члановима Савета на расположење сва акта и документа у вези са дотичном петицијом. Једанпут годишње Генерални секретар доставља свима члановима Савета ради обавештења један извештај о раду ових одбора уз који прилаже сва писма која су ови мањински одбори упутили у току године члановима Савета. Сва документа саопштена члановима Савета поводом неке петиције, могу се објављивати у јавности само на захтев заинтересоване државе или на основу резолуције коју је донео Савет у конкретном случају. И ако је у Мадридској резолуцији изражена жеља да се рад одбора по испитивању петиција мањина што чешће објављује, у пракси постоји тенденција влада да се ово објављивање што више ограничи, и заиста рад и резултати проучавања петиција у одборима Савета објављују се само по изузетку и по нарочитом пристанку заинтересоване владе.

Мањински одбори не сматрају се нарочитим органима Савета, већ само као скуп неких чланова Савета да би се олакшало заједничко проучавање питања која садрже петиције. Отуда се не може ни сматрати да њихове одлуке везују Савет као одлуке његовог органа.⁸⁷⁾

На крају излагања поступка по петицијама мањина, нарочито пред одбором Савета, ваља да додамо да, према резолуцији Савета од 5 септембра 1923 године, испитивање једне петиције у одбору ни у чему ни крњи права чланова Савета да скрену пажњу Савету на повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина. Без обзира на одлуку одбора, право чланова Савета остаје у пуној снази.⁸⁸⁾ На седницама Савета у мају 1932 године појавио се један занимљив спор у вези са овим питањем, који ће, може бити, имати последице на даљи поступак са петицијама. Спор се јавио у вези са петицијом коју је поднео неки Гребе (Gräbe), пољски држављанин припадник немачке мањине, који се жалио на неке одредбе пољске аграрне реформе. Ова петиција била је по уобичајеном поступку упу-

⁸⁵⁾ Ito, *op. cit.*, p. 270.

⁸⁶⁾ Mandelstam, *op. cit.*, I, 1931, p. 189.

⁸⁷⁾ Sereni, *Il diritto internazionale delle minoranze*, Rivista di diritto internazionale 1930, Fasc. II, p. 170. Одбори доносе одлуке «senza investire giuridicamente il Consiglio».

⁸⁸⁾ Ito, *op. cit.*, p. 271.

ћена одбору тројице, који се састојао из претставника Француске, Енглеске и Италије. Међутим, док је још петиција била у току испитивања пред тим одбором, немачки делегат у Савету, користећи се чланом 12 уговора о заштити мањина са Пољском, тражио је да се цела ствар стави на дневни ред Савета, и пошто је питање изнесено пред Савет, тиме је аутоматски заустављен поступак пред одбором тројице. Том приликом пољски делегат покренуо је начелно питање: да ли се могу истовремено да воде два поступка по истој мањинској петицији. Пољски делегат је сматрао да је овим случајем „Немачка нанела тежак удар са толико мука израђеном мањинском поступку од године 1929 из Мадрида“. Овој примедби пољског делегата придружио се и наш делегат Г. Константин Фотић, изјављујући да се за државе што су добровољно примиле обавезе по поступку од 1929 године поставља питање да ли могу пристати на два паралелна поступка и какво ће у опште бити њихово држање према самом поступку о заштити мањина, израђеном од стране Савета, уз пристанак тих земаља. Г. Фотић је нагласио да се овим поступком баш ишло на то да се од мањинских питања не праве политичка питања између појединих земаља и да се заштита мањина разматра као питање општег значаја а да се поједини случајеви расправљају у помирљивом духу, тражењем практичних решења. Француски делегат Пол-Бонкур је помагао гледиште пољског и нашег делегата, изјављујући да би овакав двоструки поступак изазвао недогледне тешкоће. С тога је себи задржао право да ово питање покрене на идућој Скупштини Друштва народа. По свој прилици да ће ово питање бити претресано још у неколико махова у Савету и на Скупштинама Друштва народа.⁸⁹⁾

3. Поступак пред Саветом Друштва народа. — Претходни поступак свршава се испитивањем у одбору тројице. Прави поступак пред Саветом почиње тек кад неки члан Савета јави Савету повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина. Тек тада се питање заштите мањина покреће правно у Савету. Обично се ово право пријаве Савету повреде уговора о заштити мањина врши на тај начин што један члан Савета затражи да се извесно питање у вези са мањинама стави на дневни ред седнице Савета. Актом пријаве исцрпљује се право дато члановима Савета и даљи поступак тече редовно. Да би се пријавом Савету покренуо поступак о заштити мањина, потребно је да постоји повреда или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина. Сваки члан Савета субјективно цени да ли постоји у извесном конкретном случају таква повреда или опасност повреде. Повреда обавеза уговора о заштити

⁸⁹⁾ *La Yougoslavie*, 1 јун 1932; *Политика*, број од 25 маја 1932 год.

мањина постоји или се може претпоставити да постоји кад су нарушене одредбе уговора о заштити мањина било актом законодавне власти, било актима управне или судске власти.⁹⁰⁾ По Јункерсторфу, опасност повреде ових одредаба постоји кад нека влада спрема пројект извесног закона који би био у супротности са одредбама уговора о заштити мањина.⁹¹⁾

По правилу, дакле, само чланови Савета имају право да својом пријавом покрену поступак пред Саветом. Изузетак од овог правила предвиђен је конвенцијом о Горњој Шлезији, којом је прописано да се поступак пред Саветом покреће аутоматски по свакој петицији коју упуте припадници мањина из Горње Шлезије непосредно Друштву народа.⁹²⁾ Неки писци сматрају да је право чланова Савета да својом пријавом Савету покрећу поступак, у исто време и њихова дужност, јер они то право не врше ради своје личне користи, већ у општем интересу.⁹³⁾ Не постоји никакав пропис у ком ће се облику вршити те пријаве Савету, али у пракси то се обично врши захтевом да се једна петиција стави на дневни ред Савета.

Искључиво право чланова Савета да правно покрећу поступак пред Саветом, критиковано је од многих писаца. Балог наводи да се овим хтело да задржи старо начело међународног права, да само држава може да тражи примену међународних норми, док појединац нема тог права. Но, по Балогу, ово је у супротности са новим идејама и тежњама у међународном праву.⁹⁴⁾ Међутим државе које нису чланови Савета нашле су друго средство да покрену питање заштите мањина, у одредби другог става члана 11 Пакта Друштва народа. Та одредба гласи: „Сваки члан Друштва има право да, пријатељски, скрене пажњу Скупштине или Савета на сваку околност која по својој природи може да поремети међународне односе и која прети да помути мир или слогу међу народима од које зависи мир.“ На основу ове одредбе у неколико случаја покретано је питање заштите мањина пред Саветом Друштва народа.⁹⁵⁾ Поводом једне претставке албанске владе о албанским мањинама у Грчкој, поднесене 1928 године на основу чл. 11 Пакта Друштва народа, Савет је утврдио своје гледиште о томе начину по-

⁹⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 215; Ito, *op. cit.*, p. 274.

⁹¹⁾ Junckerstorff, *op. cit.*, S. 52.

⁹²⁾ Члан 147 Конвенције о Горњој Шлезији из 1922 године.

⁹³⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 213.

⁹⁴⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 234.

⁹⁵⁾ Mandelstam, *op. cit.*, I, 1931, p. 151, наводи претставку мађарске владе, марта 1923, по питању мађарских оштаната у Румунији; претставку бугарске владе од марта 1923, по питању положаја бугарског становништва у западној Тракији; претставку литванске владе из фебруара 1923 о поступку са литванским становништвом у Виљни, и т.д.

ступка. Усвајајући, на седници од 8 јуна 1928 године, извештај одбора тројице (тај су одбор сачињавали Јапанац Адачи, Енглец сер Остен Чемберлен и Пољак Залески, који је био и извештач одбора), Савет је донео одлуку да мањинска питања треба расправљати по уобичајеном поступку, а да се ова питања могу покретати на основу члана 11 Пакта „само у случају стварне и дубоке опасности“. У извештају који је одбор тројице поднео поводом овог питања, и који је Савет усвојио, изложено је гледиште Друштва народа. „Ми смо једногласно сматрали да систем заштите мањина установљен уговорима, и ако му је главни циљ заштита мањина сама по себи, у исто време циљ му је да спречи питања која би могла да се претворе у спорове између народа и да гарантује државама, у којима има мањина, немешање других сила у њихове унутрашње послове. Творци уговора о мањинама имали су на уму ту опасност. Они су поверили члановима Савета право да скрећу пажњу Савета на повреду или опасност повреде обавеза према мањинама. Но то не спречава, према постојећим правилима, да државе које нису чланови Савета не могу слати петиције поводом поступка према некој мањини. Заштита мањина је међународно питање, али један од главних циљева система који су установили уговори и поступка који је утврдио Савет, је да, задржавајући свој међународни карактер, неки случај заштите мањина не постане спор између суседних држава. Питање, једном изнесено пред Савет, интересује односе између Савета и државе којој припада мањина, а не тиче се односа између те државе и државе са којом дотична мањина има расне сродности. Ишло би се против једног од главних циљева заштите мањина и повредио би се сам дух знатног дела уговора, кад би се место утврђеног поступка по заштити мањина прибегло поступку по чл. 11 Пакта. Члан 11 Пакта може се употребити само у озбиљним случајевима који изазивају осећање да су наступиле чињенице које би стварно могле угрожити мир између народа. У нормалним случајевима, напротив, слично позивање садржи баш оне опасности које су уговори хтели да избегну.“⁹⁶⁾ Ово гледиште Савета неки писци су критиковали, истичући да је Савет ограничавањем сфере делања по члану 11 Пакта, створио један опасан преседан, који само може да изазове нове тешкоће.⁹⁷⁾ Међутим већина писаца слаже се са овим тумачењем Савета.⁹⁸⁾

⁹⁶⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, Doc. C. S. M. 5, 1931, I, p. 78.

⁹⁷⁾ A. H. Philippe, *Quelques réflexions sur les récentes discussions relatives à la protection des minorités*, Revue de Droit International et de législation comparée, 1929, p. 502.

⁹⁸⁾ Mandelstam, *op. cit.*, p. 153.

Кад један члан Савета пријави Савету повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина, Савет је дужан да то питање претресе на својој седници. Не постоји никакав нарочити поступак по коме би Савет радио у питањима заштите мањина, већ се та питања расправљају као и сва остала питања на дневном реду седница Савета. Савет по сваком питању одређује извештача, а у пракси, пре но што се једно питање изнесе коначно на претрес пред Саветом, често су тражена накнадна обавештења од заинтересованих влада, или је дато упуство Генералном секретару, или извештачу или одбору Савета да поведу непосредне преговоре са заинтересованом владом. У неколико случаја Савет је по извесним питањима тражио мишљење од стручних правничких одбора, образованих у конкретним случајевима одлуком Савета. Од тренутка кад се једно питање стави на дневни ред Савета, сва акта у вези са њим постају јавна. Подносилац петиције тада може да сазна примедбе које је поднела заинтересована влада, као и већање у Савету, које се увек врши на јавним седницама. Савет ради по начелу јавности и усмености.⁹⁹⁾ Но поступак пред Саветом није чисто правнички, већ је више руковођен политичким обзирима, пошто је и Савет у првом реду политичко тело. Савет се баш стара да што је могућно више избегне могућности правног сукоба између држава. У поступку пред Саветом нема ни трага сличности било са грађанским или кривичним судским поступком, било са поступком пред управним судовима.¹⁰⁰⁾ Питање се расправља слободном дискусијом чланова Савета, и из те дискусије се искристалише одлука Савета по дотичном питању, обично у смислу предлога извештача по том питању. Ако се расправља петиција по жалби неке мањине о поступању у некој држави која није члан Савета Друштва народа, уобичајено је у пракси да се приликом претреса тога питања у Савету позове и претставник дотичне државе да пред Саветом усмено изложи своје гледиште. Ова се пракса заснива на петом одељку члана 4 Пакта Друштва народа, по коме „сваки члан Друштва који није заступљен у Савету позива се да пошаље свога претставника да заседава у Савету када је пред Савет изнето једно питање које га нарочито интересује.“ Као што смо нагласили, претставник мањине, која је поднела петицију, ни у ком случају не може да учествује у усменом поступку пред Саветом. У изузетним случајевима, ако нека држава подноси Савету жалбу по извесном питању заштите мањина, на основу чл. 11 Пакта, и кад је Савет примио ту интервенцију, та ће се држава такође позвати да учествује у раду Савета поводом њене жалбе.¹⁰¹⁾ Неки писци додуше сма-

⁹⁹⁾ Wintgens, *op. cit.*, S. 339.

¹⁰⁰⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 236.

¹⁰¹⁾ Такав је случај био поводом интервенције Албаније у корист албанских мањина у Грчкој. — Mandelstam, *op. cit.*, p. 202.

трају да је давањем права мањинама да подносе петиције, њима призната у извесном обиму правна способност учешћа у раду Савета на гарантини заштите мањина.¹⁰²⁾ Међутим, ово се гледиште не може усвојити, јер петиције правно представљају само обавештење чланова Савета, и немају никакав утицај на поступак пред Саветом, а сем тога мањине се не могу сматрати странком у поступку, услед самог факта подношења петиције. У таквом случају изгледало би да се води спор између државе и мањина, што није случај, јер мањине према уговорима немају право да захтевају своја права, већ могу само да петицијом скрену пажњу Савета на повреду или опасност повреде неке одредбе уговора о заштити мањина.¹⁰³⁾

Циљ је претреса једног питања у вези са заштитом мањина пред Саветом, да се утврди да ли постоји повреда или опасност повреде неке обавезе из уговора о заштити мањина, а ако се то утврди, онда да Савет „предузме мере и да упустива који буду изгледали подесни и ефикасни у датој прилици“ (чл. 11 уговора са нашом државом). Мере које Савет предузима у овим случајевима, не разликују се од осталих мера које Савет предузима. Као политички орган Савет се стара да нађе решење које би усвојиле све заинтересоване државе, а не да утврди извесну правну ситуацију и примени на њу правна правила. Отуда се одлуке Савета обично доносе у облику препоруке или неког захтева упућеног заинтересованој држави, да би се постигло решење питања покренутог петицијом.¹⁰⁴⁾ У ствари, дакле, улога Савета своди се на улогу посредника између државе и подносиоца петиције. Савет врши неку врсту медијације. Стога, ако у току претреса неког питања пред Саветом, заинтересоване државе постигну споразум по спорном питању, или поведу преговоре за које се може очекивати да ће довести до споразума, Савет по изјави неких својих чланова, обуставља поступак, који се води пред њим. Савет само води рачуна да интереси мањина у току тих преговора не постану „предмет трговине“, и не буду жртвовани неким другим интересима држава које преговарају. Најзад ваља још додати да Савет у области заштите мањина не располаже принудним средствима према државама које су примиле обавезу заштите мањина. Дакле, Савет нема право да принудно извршује своје одлуке.¹⁰⁵⁾

¹⁰²⁾ Knubben, *Die Subjekte des Völkerrechts*, 1928, S. 452.

¹⁰³⁾ Bruns, *Die Rechtliche Bedeutung der Petition in Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbundrat*, Nation und Staat, 1927, Heft 3, S. 171.

¹⁰⁴⁾ Balogh, *op. cit.*, p. 237.

¹⁰⁵⁾ Ito, *op. cit.*, p. 283.

III. СТАЛНИ СУД МЕЂУНАРОДНЕ ПРАВДЕ И ЗАШТИТА МАЊИНА.

Уговори о заштити мањина садрже одредбу, по којој државе које су обавезане овим уговорима пристају да се разлике у мишљењу по свима правним и фактичким питањима у вези са одредбама уговора о заштити мањина сматрају као спорови међународног карактера у смислу члана 14 Пакта о Друштву народа, и сем тога пристају да сваки спор те врсте, ако то друга страна захте, изнесу пред Стални међународни суд. „Одлука Сталног суда биће без апелате и имаће исту снагу и важност, коју имају одлуке донесене на основу члана 13 Пакта.“ Израз „друга страна“ који се помиње у наведеној одредби, односи се на чланове Савета Друштва народа. Према томе чланови Савета Друштва народа имају право да покрену спор око тумачења одредаба уговора о заштити мањина пред Сталним судом међународне правде. Стални суд међународне правде доноси две врсте одлука: саветодавна мишљења и пресуде. Само ове друге имају праве одлике судских решења, док саветодавна мишљења више личе на извештај неког стручног, правничког одбора. У пракси Суд је до сада имао прилике да даје и саветодавна мишљења (на пр. у случају немачких насељеника у Пољској и спору око стицања пољског држављанства) и да доноси пресуде (на пр. по спору око мањинских школа у Горњој Шлезизи) по питањима у вези са заштитом мањина.

На шестој Скупштини Друштва народа, 14 септембра 1925 године, мађарски делегат гроф Апоњи покренуо је питање обавезног тражења саветодавног мишљења Сталног суда међународне правде по свима правним питањима у вези са заштитом мањина.¹⁰⁶⁾ Међутим по овом предлогу ни шеста Скупштина, нити која каснија Скупштина, нису донеле никакву одлуку.¹⁰⁷⁾

У вези са горе наведеном одредбом уговора о заштити мањина, на трећој Скупштини Друштва народа, 21 септембра 1922 године, усвојена је једна резолуција, којом Скупштина предлаже члановима Савета „да у случајевима разлике мишљења по неком правном или фактичком питању поводом одредаба уговора о заштити мањина, затраже, избегавајући сваки бескорисан рок, одлуку Сталног суда међународне правде, сходно уговорима о заштити мањина, а подразумевајући да се и остали облици мирнења предвиђени Пактом

¹⁰⁶⁾ *Actes de la Vie Assemblée*, 1925, Séances plénières, Supplément spécial N° 33, p. 73.

¹⁰⁷⁾ У истом смислу XXIII Интерпарламентарна конференција, одржана октобра 1925 године, донела је резолуцију у корист обавезног узбуђења тражења саветодавног мишљења Сталног суда међународне правде по свима правним споровима у вези са заштитом мањина. Mandelstam, *op. cit.*, 1931, I, p. 209.

могу увек применити.¹⁰⁸⁾ Известилац по овом питању, швајцарски делегат Мота, нагласио је да се овим тежило да државе износе пред Суд правне спорове око тумачења одредаба уговора о заштити мањина, како би та питања добила место политичког правно решење. Међутим, Савет је по свој прилици схватио да се ова резолуција треће Скупштине односи на поједине чланове Савета, и да се њом не дира право Савета као колективног тела да тражи од Суда саветодавна мишљења по спорним питањима из уговора о заштити мањина. Јер је и после поменуте резолуције Савет тражио од Суда саветодавна мишљења баш у случајевима које смо горе навели. На исто гледиште стао је и Стални суд међународне правде, излажући у своме саветодавном мишљењу поводом спора ако немачких насељеника у Пољској да Савет може да тражи саветодавна мишљења Суда на основу одредбе уговора о заштити мањина којом је Савету дато право да „предузме мере и да упутства која буду изгледала подесна и ефикасна у датој прилици.“¹⁰⁹⁾

На XXIII Интерпарламентарној конференцији, 1925 године, холандски делегат покренуо је питање обавезног тражења одлуке Сталног суда међународне правде по сваком правном спору у вези са заштитом мањина. Он је нагласио да самим тим што један члан Савета има право да изнесе извесан спор пред Суд, то изношење спора може се схватити као непријатељски акт државе чији је претставник члан Савета који је спор поднео суду према држави против које је тај спор уперен. Услед тога чланови Савета ће се старати да што је могуће мање подносе спорове Суду. Отуда би требало извршити ревизију поступка у том смислу да Савет обавезно тражи решење Сталног суда међународне правде по сваком правном спору који је покренут пред Саветом, и не само на захтев неке државе претстављене у Савету, већ на захтев сваке државе, била она члан Савета или не. Интерпарламентарна конференција је прихватила овај предлог холандског делегата.¹¹⁰⁾

У своме извештају Савету Друштва народа од 9 децембра 1925 године, ондашњи известилац Савета Мело-Франко изложио је своје гледиште о обавезном тражењу одлуке Сталног суда међународне правде по правним споровима у вези са одредбама уговора о заштити мањина. Он је нагласио да су предлози мађарског делегата на шестој Скупштини Друштва народа, као и холандског делегата на конференцији Интерпарламентарне уније занимљиви, и да

¹⁰⁸⁾ *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations*, Doc. C. S. M. 5, 1931, I, p. 241, став 2 резолуције.

¹⁰⁹⁾ *Publications de la Cour Permanente de Justice Internationale, Recueil des Avis consultatifs, Série B, N° 6, p. 22.*

¹¹⁰⁾ Mandelstam, *op. cit.*, I, 1931, p. 212.

би се усвајањем тих предлога ојачало начело једнакости у овом питању. Али, додао је Мело-Франко, „у позитивном праву, *ius constitutum*, у праву које су утврдили уговори стављени под гаранцију Друштва народа, проширење одредаба тих уговора, којим би се увело обавезно изношење питања пред Стални суд међународне правде, не би било могуће, пошто у овим случајевима сви уговори ограничавају право вршења наведених прерогатива само на чланове Савета Друштва народа. Наведени текстови су јасни; толико јасни да им није потребно никакво тумачење: *interpretatio cessat in claris*. Дакле, овде није питање само једне обичне реформе поступка који се до сада примењује, него, у ствари, реформе постојећих уговора.“¹¹¹⁾

Као пример поступка којим се тражи одлука Сталног суда међународне правде, наводи се случај спора око мањинских школа у пољској Горњој Шлезији. У овом случају, немачки претставник у Савету Друштва народа изјавио је на седници Савета да ће овај спор поднети Суду, и тражити одлуку Суда. Савет је примио на знање ову изјаву, а немачка влада је поднела Суду непосредно претставку којом је покренула спор. Суд је ту претставку доставио пољској влади, и цео спор је даље вођен по утврђеном поступку пред Сталним судом међународне правде. По томе поступку изречена је и пресуда Суда. Из овога се може закључити да се, како у случају кад је тражено саветодавно мишљење, тако и у случају кад је тражена пресуда Суда по неком спору у вези са заштитом мањина, поступак пред Сталним судом међународне правде води према утврђеном поступку тога Суда.¹¹²⁾

¹¹¹⁾ *Journal Officiel*, février 1926, p. 143.

¹¹²⁾ Подробније о овоме види, Nathan Feinberg, *La juridiction de la Cour Permanente de Justice dans le système de la Protection des Minorités*, 1931.

ГЛАВА VII
ЗАВРШНИ ПОГЛЕД
I ЗАКЉУЧАК ОВЕ КЊИГЕ

Уговорима закљученим 1919 и 1920 године створена је установа заштите мањина, као регионална установа међународнога права, — регионална у толико што се односи само на извесан број европских држава. Из једног социјалног факта створена је, дакле, правна установа. Међутим, и ако је заштита мањина установа позитивног међународног права, она је само једно решење проблема мањина. У току историског развоја данашњег цивилизованог друштва заштита мањина јавила се најпре као заштита верских мањина. Но у колико су верска питања потискивана у други ред пред новим питањима која су постајала идеје водиле новог доба, а нарочито пред питањем народности, које је у току XIX века потпуно преовладало, мењало се и питање заштите мањина. Данашња установа заштите мањина постала је у првом реду као један начин решења питања народности после измене политичке карте Европе иза Светскога рата, а на основу начела народности. У својој суштини, дакле, питање мањина је у првом реду политички проблем, и то ван сваке сумње један од најзначајнијих политичких проблема савремене Европе. Као што се једном приликом изразио претседник владе Велике Британије Макдоналд, питање мањина је после Локарна једно од основних препрека на путу ка пацификацији Европе.¹⁾ Међутим, стварањем заштите мањина као установе међународнога права, овај проблем од политичког постао је у неку руку правно-политички. „То је с једне стране проблем правде и права, који се позива на најплеменитија осећања, али је исто тако и проблем високе политике влада, који се не може решити игром теориских формула и чије право разумевање захтева, у највишој мери, смисао за политичку реалност.“²⁾

¹⁾ Marc Vichniak, *Le droit minoritaire et les droits des minorités*, Archives de philosophie du droit et de Sociologie juridique, № 3—4, 1931, p. 463

²⁾ Ch. de Visseher, *Unité d'Etat et revendications minoritaires*, Revue de droit international et de législation comparée, 1930, p. 339.

Овај актуелни политички значај питања мањина изазвао је поред великог политичког интереса исто толико научно интересовање. После Светскога рата о питању мањина, више но о ма ком другом актуелном питању, написане су читаве библиотеке. Проблем мањина обрађиван је и са социјалног и моралног и политичког и правног гледишта. Поред појединаца, овим проблемом бавили су се и многи конгреси и разна удружења од којих нека посвећена искључиво мањинама, а основани су и многи институти у вези са мањинама.³⁾ Исто тако постоји и неколико часописа који се баве искључиво питањем мањина.⁴⁾ Многобројни писци проучавају питање мањина са разних гледишта. Неки излажу то питање са гледишта статистике,⁵⁾ други проучавају разне државе Европе са геополитичког или етнополитичког гледишта,⁶⁾ трећи са социјалног,⁷⁾ али највећи број писаца расправља питање мањина било као питање политичке науке било као проблем практичне политике. Ови су писци толико многобројни да би се тешко могли навести ма и главнији.⁸⁾ Најзад, исто тако велики је број писаца који

³⁾ Тако, само у Немачкој, постоје, између осталих, ови институти који се баве научним радом по питању мањина: Deutsches Auslandsinstitut, Stuttgart; Museum und Institut zur Kunde des Auslandsdeutschtums und zur Förderung deutscher Interessen im Auslande; Institut für Auslandskunde, Grenz- und Auslandsdeutschum der Kulturpolitischen Gesellschaft in Leipzig; Institut für Grenz- und Auslandsstudien, Spandau, Johannestift; Osteuropa Institut an der Universität Breslau; Wissenschaftliches Institut der Elsass-Lothringen im Reich an der Universität Frankfurt; Institut für Grenz- und Auslandsdeutschum an der Universität Marburg; Deutsche Gesellschaft für Nationalitätenrecht, Berlin; итд. — У нашој држави постоји Институт за мањине у Љубљани, и недавно је створен такав институт и при правном факултету у Суботици. Сем тога Општом уредбом Универзитета, од 11 децембра 1931 г., предвиђена је на Суботичком правном факултету нарочита катедра за етнополитику (члан 97).

⁴⁾ У првом реду немачки часопис *Nation und Staat* (Лајпциг), који је најобимнији часопис посвећен питању мањина; затим *Kulturwehr*, орган мањина у Немачкој; *Les minorités nationales*, који у Бриселу издаје Унија удружења за друштво народа; *Bulletin international du droit des minorités*, који излази у Хагу под уредништвом Курт Јункерсторфа; *Questions minoritaires*, који издаје Институт за проучавање питања мањина у Варшави; *Narodnostni obzor*, посвећен питању мањина у Чехословачкој; *La voix minoritaire*, орган мањина у Румунији, итд.

⁵⁾ У Бечу је основан нарочито *Institut für Statistik der Minderheiten-völker an der Universität Wien*, који издаје низ публикација о питању мањина са гледишта статистике.

⁶⁾ Institut für Grenz- und Auslandsstudien издао је 1930 год. *Ethnopolitische Almanach* (Ein Führer durch die Europäische Nationalitätenbewegung). Геополитичке и етнополитичке студије у вези са мањинама многобројне су.

⁷⁾ S. Gargas, *Die Minderheit. Eine soziologische Studie*, Haag, 1928.

⁸⁾ Jacob Robinson, *Das Minoritätenproblem und seine Literatur*, 1928, у књизи од 250 страна даје исцрпну библиографију питања мањина, и ако непотпуно. Писац се додуше ограда због непотпуности, означајући ову књигу као „општи део“ библиографије по овом питању, али ипак, представљајући ову књигу сиче се утисак о огромној књижевности која се развила око проблема мањина.

су се посветили правном проучавању питања мањина. Но, међу овим писцима многи су под знатним утицајем политичких гледишта и њихова су дела, и ако правна разматрања, у ствари пристрасна у великој мери, јер под видом науке бране у ствари неко политичко, лично или национално гледиште. Само мали број писаца који су правно обрађивали проблем мањина, успео је да остане објективан и да проучава заштиту мањина као установу позитивног права. У овом раду ми смо покушали да изложимо *правну установу* заштите мањина, према позитивном међународном праву, не упуштајући се у политичку страну проблема мањина.

Установа заштите мањина, како је организована после Светског рата, постала је под утицајем извесних идеја које су преовладале у току деветнаестог и првих година овога века, у првом реду под утицајем начела народности и начела самоопредељења. Но поред ових идејних утицаја, стварање данашње међународноправне установе заштите мањина има и свој историјски развој, јавља се дакле као једна фаза историјског процеса питања народности и у вези са овим питањем расних, верских, односно језиковних мањина. И ове идеје и ова факта која су претходила стварању установе заштите мањина потребно је проучити да би постао јаснији сам циљ ове установе. После излагања идејних и историјских чинилаца који су утицали на стварање нове установе, за њено правно проучавање потребно је навести све изворе, — специјалне међународне уговоре о заштити мањина, декларације о приступању обавезама о заштити мањина, остале међународне уговоре који се односе на овај предмет, па чак и уставно-правне одредбе о заштити мањина, — јер се тек после излагања свих извора може приступити правој анализи установе заштите мањина, настале из тих извора. Употребивши метод проучавања позитивних међународноправних текстова, овим радом смо покушали да правно обрадимо међународноправну установу заштите мањина. Позитивним правом заштите мањина није прихваћена као опште начело у међународном праву, већ само као регионална установа, чије ће се одредбе примењивати у тачно одређеним државама. Отуда се одредбе о заштити мањина из досадашњих међународних уговора не би могле сматрати као опште право мањина, то јест као скуп међународних норма које налажу свима државама једнако поступање са мањинама. Правном анализом дошли смо до закључка да појам *мањина* у позитивном међународном праву означава појединце, држављане једне државе која је примила неким међународним уговором или декларацијом обавезу да их штити, а који се разликују од већине становништва те државе по раси, по језику или по вери. Дакле, по нашем схватању субјект права датих мањинама нису мањинске групе (колективитети) већ појединци који сачињавају те групе. Објект права мањина, по

нама, могу бити само држављани државе која је примила на себе обавезу заштите мањина. У овом питању ми се нисмо могли сложити са тумачењем Сталног суда међународне правде, које прихвата већина писаца. Најзад, наше је мишљење да се припадништво једној мањини мора утврдити објективно, и да су објективни елементи по којима се такво припадништво утврђује, раса, језик и вера. Пошто се утврде начелна гледишта по основним питањима у вези са правном природом заштите мањина, може се прећи на подробну анализу права која проистичу из низа међународних уговора о заштити мањина. Ми смо то учинили у петој глави ове књиге, излажући правне проблеме у вези са стицањем и губљењем држављанства, личним слободама, верском слободом, употребом језика, правом наставе у државним школама, правима приватних верских установа и школа, правима мањина на новчану помоћ државе, и изложивши неке случајеве аутономије мањина. Сем тога смо покушали да попунимо празнину уговора у погледу *дужности* мањина, остајући вазда на правном терену. После анализе материјално-правних одредаба уговора о заштити мањина ми смо обрадили и питање међународних гаранција за ове одредбе и изложили поступак у погледу заштите мањина пред Друштвом народа, дакле процесно-правне прописе ове међународноправне установе. Овим би били обухваћени сви правни проблеми међународноправне установе заштите мањина *de lege lata*.

II ЗАШТИТА МАЊИНА СА ГЛЕДИШТА ПРАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Стварањем правне установе заштите мањина питање мањина није скинуто с дневног реда европске политике. Баш напротив, оно је од тога времена добило нов замах. Од стварања ове установе до данас све више расте интересовање како самих мањина, тако и влада држава које су примиле обавезу заштите мањина, за ова питања, и она данас занимају у великој мери европско јавно мњење и заузимају видно место у радовима Друштва народа. Као и свака маса, групе мањина су подложне утицају идеја које шире вође те масе. А интелектуалне вође мањина у послератној Европи у знатној мери нису били пријатељски расположени према државама у чији су састав ушли. Све до краја рата данашње мањине у државама Средње Европе биле су у положају господареће народности. Стварањем нових и увећањем раније постојећих националних држава, у овима су заостале групе дотле владајућих народности, које су се сада нашле у положају мањине. Док је прост свет мање осетио промену положаја, више класе осећале су се погођеним како у својим националним осећањима тако и у своме материјалном положају. Отуда се у њих често развија извесна мржња и непријатељство према новим државама. А како се из њихових ре-

дова истичу вође мањина, природно је да став мањина према новим државама, и то како према властима тих држава тако и према већини њиховог становништва, није био најпријатељскији. Од стварања међународноправне установе заштите мањина прошло је већ дванаест година. За то време заједнички живот изгладио је већ на многим местима извесне несугласице између мањине и већине. Мањине се привикавају новом положају, траже споразум са већином и са државним властима, и на многим местима, лојално вршећи своје дужности грађана, мањине су у знатној мери средиле свој живот и оствариле већи део својих захтева. У овом погледу може се као типичан пример навести положај Немаца у Југославији, која се често истиче у иностранству као пример толеранције државе према мањинама. Максимум је у овом смислу постигнут естонским законом од 5 фебруара 1925 године о аутономији мањина. Отуда су покрети самих мањинских маса много мање изазивали пажњу европског јавног мњења но рад разних удружења и конгреса на којима су биле претстављене организоване и неорганизоване мањине европских земаља.

Скоро у свакој држави мањине су организоване у разна удружења са културним или каткада и политичким циљевима. У многим државама мањине имају своје парламентарне клубове, састављене од посланика, припадника извесне мањине. У нашој држави, до 6 јануара 1929 године, постојале су странке немачке и мађарске мањине, а у Народној скупштини постојао је посланички клуб немачке мањине. Групе мањина у разним државама састају се, почев од 1925 године, на конгресима, који се држе у Женеви, сваке године на три дана пре отварања Скупштине Друштва народа.⁹⁾ Ови конгреси зову се *Конгреси организованих националних група у државама Европе*, а претседник им је све од оснивања бивши словеначки посланик из Трста д-р Ј. Вилфан. Конгрес је створио стални извршни одбор са седиштем у Бечу, на чијем је челу такође д-р Вилфан. На последњем конгресу било је заступљено око 100 делегата, претставника 36 мањинских група у Европи. На конгресу 1928 године одлучено је да се оснује једно удружење правника за проучавање права мањина (на Хердеровом институту у Риги, некој врсти немачког слободног универзитета, установљена је и катедра за права мањина), и удружење новинара из свих европских земаља, који припадају мањинама, и који ће се сваке године састајати. На конгресу 1929 године одлучено је да се оснује један

⁹⁾ André Tibal, *Les tendances actuelles du mouvement minoritaire*, L'Esprit International, janvier 1931 p. 102. Превод овог чланка објављен је под насловом: *Savremene smjernice manjinskog pokreta u zbirci Za prava covjeka*, Zagreb, 1931, str. 16—26. Видети и *Sitzungsberichte des Kongresses der organisierten nationalen Gruppen in den Staaten Europas*, за годину 1926—1930.

Европски институт за проучавање мањина. Поред ових конгреса постоји један Савез мањина у Немачкој (Пољака, Лујичких Срба, Данаца и Фризонаца) који има свој лист Kulturwehr. Сем тога 1927 године основан је Савез немачких група у Европи (Verband der deutschen Volksgruppen in Europa), који сваке године држи своје састанке. — Поред ових удружења састављених од претставника самих мањина, још многа друга међународна удружења расправљају питање мањина. У првом реду овде ваља поменути Међународну Унију удружења за Друштво народа, која има своју сталну комисију за мањине (претседник sir Willoughby Dickinson, секретар Th. Ruysen), и поред издавања једног органа сваке године на својим конгресима расправља питање мањина, организује анкете по питањима на лицу места итд. И на састанцима Интерпарламентарне Уније 1923, 1925 и 1929 године претресано је питање мањина. Сем тога, овим питањем се бавио Извршни одбор друге Интернационале, Светска унија за пријатељску сарадњу цркава (конгреси 1928 и 1930 године), Лига жена за мир, International Law Association, Europäischer Kulturbund (који води кнез Рохан), Међународна дипломатска академија, и најзад знатно мање политички а више правнички но поменута удружења, Институт за међународно право (чији је извештај по питању мањина Андре Манделштам).

У свима питањима у вези са мањинама јасно се разликују две струје. По једном гледишту заштита мањина се оснива на позитивним међународним уговорима. Тим уговорима она је створена као регионална установа међународнога права, дакле као један изузетак од општег права. Према томе, она важи само као сваки изузетак, то јест строго ограничена самим текстовима уговора. Она се, дакле, не може проширити, јер је она установљена у циљу остварења једне потребе а не у циљу стварања међународне службености. Али како је заштита мањина регионална установа, па према томе и привремена, она или као привремена може остати док постоји потреба за њом, па ће затим ишчезнути (у првом реду асимилацијом мањина), или ће остати стално саставни део позитивног права, али се тада мора генерализовати, то јест проширити на све државе. Дакле, ако је регионална установа њен је карактер привремен; ако постане стална установа позитивног права мора од регионалне постати универзалном.¹⁰⁾ Ово гледиште заступају скоро сви писци који

¹⁰⁾ Nicolas Titulesco, *La Société des Nations et les minorités*, Revista de Droit International, septembre 1930, N° 1, 1-re année, p. 15. — Велики број писаца сматра да установа заштите мањина мора ишчезнути. «Le régime de protection des minorités est une institution destinée à se rendre elle-même superflue, destinée à devenir l'un de ces textes qu'on peut laisser subsister, mais que l'on n'a plus l'occasion d'appliquer». Louis Eisenmann, *Les Minorités* Conférence fait le 13 mars 1931 à la «Nouvelle Ecole de la Paix», Compte rendu sténographique, p. 19.

припадају државама што су преuzele обавезу заштите мањина, као и сви француски писци и велики број писаца енглеских и италијанских. На супрот томе позитивистичком гледишту, немачки писци и писци из редова мањина истичу да мањине имају извесна права независно од текстова међународних уговора, дакле неку врсту природних права. Они писци и претставници мањина нарочито се одлучно одупиру асимилацији мањина ма у коме виду и старају се да асимилацију онемогуће организовањем народносних заједница мањина (Volksgemeinschaften).

У своме предговору француском издању књиге Артура Балоба о међународној заштити мањина, Шарл Дипи¹¹⁾ наводи да творци уговора о заштити мањина нису повукли никакву разлику између мањина које се могу асимилovati и оних које се одупиру ма каквој асимилацији. „Они су у неку руку обишли — што још не значи и отклонили — основно питање за мањине чврсто привезане националним осећањима и националним традицијама: да ли им заштита мањина доноси право да сачувају и слободно развију свој национални карактер у оквиру државе у којој се налазе, или је то само привремено закон одређен да припреми и олакша, лепим поступањем, њихову асимилацију и стапање са већином? Кад се гледају само текстови, јасно је да политика асимилације није забрањена државама у којима се налазе мањине, већ да им је једино забрањен извесан насилни поступак према мањинама, који се пре може сматрати противан асимилацији но што би јој ишао у прилог“. Питање асимилације поставило се и у Савету Друштва народа. У своме извештају Савету од 9 децембра 1925 године известилац Мело Франко развио је тезу да је установа заштите мањина привремена установа. „Изгледа ми несумњиво да они који су замислили систем заштите мањина нису имали намеру да створе у извесним државама масу становника који ће се вечно сматрати странцима према општем организму народа; већ су, на супрот, желели да елементе те масе статут правне заштите, способан да обезбеди неповредност личности, у сваком погледу, и да припреми, мало по мало, потребне услове за установљење потпуног народног јединства.“¹²⁾ Још потпуније се изразио у току те дискусије сер Остен Чемберлен, додавши да је предмет уговора о заштити мањина „да обезбеди мањинама степен заштите и правнице који ће их постепено довести да се утопе (to be merged) у народну заједницу којој припадају.“ На седници Савета од 6 марта 1929 године, немачки делегат Штреземан енергично је устао против овог гледишта и успротивио се свакој помисли асимилације, тако да је сер О. Чем-

¹¹⁾ A. de Balogh, *La protection internationale des minorités*. Avec une préface de M. Charles Dupuis, 1930, p. 13.

¹²⁾ *Journal Officiel*, février 1926, p. 142.

берлен исправио свој ранији говор а Бријан је додао да се не ради о ишчезавању мањина „већ о једној врсти асимилације која чини већим народ а не умањује малу породицу.“¹³⁾ Скоро цела француска наука изјашњава се у смислу овог гледишта за асимилацију мањина. Разуме се, данас не може бити ни речи о насилној асимилацији, већ се говори о „прогресивној“, „природној“, „моралној“, „постепеној“ асимилацији, која се не изводи силом већ хуманим и пацифистичким средствима, „благошћу“ (par la douceur), као што наводи А. Тибал.¹⁴⁾ Ајзенман излаже да је асимилација природна и морална, не само услед бројног стања мањине но и услед њене привредне моћи и интелектуалне вредности. По њему, проблем мањина није правни проблем већ питање човечности и чисте опортуности. Позивајући се на праксу Савета Друштва народа, он наводи да су питања заштите мањина политичка питања, и да их треба што је могуће мање претварати у правна питања.¹⁵⁾ На сличном гледишту стоји и већина политичара (што се најбоље огледа у пракси Савета Друштва народа), и многи правници, као на пример Жозеф Бартелеми.¹⁶⁾ Он сматра да су са правног гледишта безначајни сви „ситни спорови“ које покрећу мањине. Позивајући се на римску максиму de minimis non curat praetor, он сматра да се многе петиције мањина шаљу о сасвим безначајним стварима и као пример наводи једну петицију од 12 септембра 1928 године којом се подноси жалба Друштву народа што је „мали Жозеф Голд приморан да иде сат и по до школе.“ Стога Бартелеми наглашава да треба повући разлику између права и злоупотребе тога права, и закључује да је извесно забрањено да се ствара једно национално језгро које би било непријатељско према властима државе у којој мањина живи, јер „право мањина није право на издају“. Отуда он сматра да појединцима, али им ништа не треба дати као народносним групама. На тај ће начин постепеном асимилацијом, најпре бити ублажено, па затим и потпуно ишчезнути, питање мањина.

Као што смо горе поменули, мањине су противне овом гледишту о асимилацији, било силом, било постепено. Мањине наводе да је данас немогућа ма каква асимилација, јер су национална осећања и националне свести развијене у тој мери да се асимилација не може извести, јер чак ни економски разлози не могу да утичу на развијену националну свест. Чак и покушаји асимилације благошћу изазвали би

¹³⁾ *Journal Officiel*, avril 1929, p. 529.

¹⁴⁾ Tibal, *op. cit.*, p. 105.

¹⁵⁾ Eisenmann, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁾ Joseph Barthélemy, *La procédure de l'appel des minorités à la Société des Nations*, L'Esprit International, juillet 1929, p. 425.

сукобе између већине и мањине. А сем тога, асимилација није ни корисна, јер свака народност носи у себи своје властите, изворне особине, и ишчезавање тих својстава био би чист губитак за човечанство. Сви немачки писци као и званични претставници Немачке, одлучно су противни асимилацији. Но неки писци сматрају да треба повући разлику између две врсте асимилације: асимилације која би се могла назвати политиком и која би се свела на пуну лојалност и срдачну сарадњу, и етничке асимилације, која би ударила на језик, културу и веру, дакле на националне индивидуалности једне мањине.¹⁷⁾ Ова друга врста асимилације, била би, по њима, противречна и недозвољена. У прилог овог гледишта може се навести да је претседник Конгреса организованих националних група у државама Европе, Вилфан, приликом отварања Конгреса, 3 септембра 1930 године, нагласио факт да мањине полако приступају „грађанској асимилацији“ (Staatsbürgerliche Assimilation), то јест да, чувајући своје народносне особености, сарађују без резерве, као и сви остали грађани, на одржању и унапређењу држава у којима живе.¹⁸⁾

Ако се питање мањина не схвати као привремено питање, и заштита мањина, према томе, не схвати као једна пролазна установа, поставља се проблем како треба уредити у будуће режим мањина. Међу Немцима и припадницима мањина има писаца који предлажу да се у будућности режим мањина уреди по народносним заједницама (Volksgemeinschaften), које ће бити самосталне, али ће везивати разне државе. То би био нов чинилац у животу народа. Народност би временом постала нешто слично вери (то јест добила би положај који данас уживају вере), и однос између државе и народности био би сведен на најнеопходније везе.¹⁹⁾ Ови писци наводе, да је некадашња верска држава временом nestала, а у данашње време заменила ју је „национална држава“ (Nationalstaat), која је у току XIX века и за време Светскога рата сматрана као идеал коме ваља тежити. Међутим појам државе данас се развија у том смислу, — бар у источној и средњој Европи — да ће на место ових националних држава морати да се створе „државе народности“ (Nationalitätenstaat). По овим писцима, наше доба је прожето једном погрешном мисли; на супрот стварности сада још увек преовлађује француска идеја о националној и централизованј држави. Француска држава је производ историског развоја, и као таква она је пре 150 година постала национална и централистичка. Данас се прилике развијају сасвим друкчије,

¹⁷⁾ Tibal, *op. cit.*, p. 107.

¹⁸⁾ *Europäischer Nationalitätenkongress*, Genf 3 bis 6 September 1930. Sitzungsbericht, Eröffnungsrede des Abg. Dr. Wilfan, S. 9.

¹⁹⁾ A. Tibal, *Le problème des Minorités*, Publications de la Conciliation Internationale, Bulletin N° 2, 1926, p. 52.

и не може се више остати при француској идеологији из деветнаестог и почетком двадесетог века, која би се могла означити нешто измењеном формулом из средњег века *si jus regio, eijus patio*. Ми данас патимо од претераног обожавања државе која је претрпана разним функцијама, тако да жели да управља чак и идејама и осећањима која су њени грађани добили својим етничким пореклом. Отуда држава тежи да асимилује и оне грађане који се етничким својствима разликују од већине. Међутим, погрешно је мишљење да се савремена историја развија, као у Француској пре 150 година, у смислу унификације, централизације и упрошћавања. Данас се пре може рећи да се историја развија у смислу компликовања, диференцијације и синтезе мноштва и јединке. На место унитаризма и централизације, сутрашња држава изградиће се на федералној основи, и то као федерација народносних група. Све напоре за организацију мира ваља управити у томе правцу.²⁰⁾

У овом смислу чињени су многобројни предлози за организовање мањина у свакој држави. На првом месту наглашава се да не може бити речи о томе да се све мањине уреду подједнако, јер ни њихово бројно и културно стање није исто у свима државама. Као минимум тражи се културна аутономија (најглавније је питање мањинских школа), као и потребна материјална средства да би се та културна аутономија могла развијати. Овде ваља поменути активност Конгреса организованих националних група у државама Европе. Још од 1925 године ови конгреси су поставили начело да искључују питање ревизије уговора са свога програма и из својих дискусија. Признавши садашње границе државе, и не упуштајући се у претресање појединих конкретних жалба мањина у разним државама, ови конгреси расправљају начелно питање мањина. И ако сакупљају податке о стању појединих мањина, и баве се питањем побољшања поступка по петицијама мањина пред Друштвом народа као и пред Сталиним судом међународне правде, ови конгреси нису изашли изван оквира начелног и теориског проучавања разних проблема мањина. У томе оквиру се креће и њихов рад на стварању сталне комисије за мањине при Друштву народа, која би била за питања мањина оно што и Међународни биро рада за питање рада. Делатност Међународне Уније удружења за Друштво народа прожета је много више политичким мотивима од делатности поменутих конгреса. На састанцима Уније претресана су многобројна питања у вези са мањинама, и између важнијих одлука можемо поменути резолу-

²⁰⁾ A. Tibal, *Les tendances actuelles du mouvement minoritaire*, *op. cit.*, p. 109; Vichniak: *op. cit.*, p. 462; O. Jungmann, *Ursprung und Lösung des Problems der nationalen Minderheiten*, 1929. Вични и М. Вичниак, *Le Droit des minorités à la lumière de la doctrine française*, Revue internationale de la théorie du droit, 1931, Année V, N° 3—4 p. 209.

ције којима се тражи установљење сталне комисије за мањине (1921, 1928 и 1929 године), уношење у Пакт Друштва народа правних обавеза из уговора о заштити мањина (1928 године), стварање једног одбора стручњака, који би проучио садашње стање проблема мањина и практичне резултате установе заштите мањина после 1919 године (1929 године), и резолуцију донесену јуна 1930 године, којом се констатује да „у Европи стално расте зло одржавано недовољним задовољењем оправданих захтева мањина“, и којом се „хитно позивају све европске државе и моле да у своја законодавства уведу формално признање и — где се поставља проблем — тачно ограничење културних права својих мањинских група, водећи рачуна о начелима из уговора о заштити мањина“. У Унији су јасно изражене две тенденције: једну групу делегата, који теже што већем проширењу права мањина, сачињавају Немци, Аустријанци, Мађари и Бугари, обично помогнути Швајцарцима, Холанђанима и Скандинавцима; другу групу, која се одупире превеликом проширењу права мањина сачињавају државе Мале антанте, Пољаци, Грци и Италијани. Наводећи ову поделу, А. Тибал наглашава да се тиме у главном види и држање јавног мишљења у разним земљама.²¹⁾ Секретар Уније Т. Ријсен објавио је 1930 године један претпројект статута мањина, који има да служи као основ за дискусије у Унији. У том пројекту су набројана права и дужности мањина, а мањине су схваћене као јавно-правне личности које могу да воде своје културне, верске и привредне послове. Сем тога гаранција Друштва народа знатно је проширена. — Сличан пројект статута мањина објављен је јуна 1930 године у *Europäische Revue*, али је овај пројект ограниченији од Ријсеновог. — И многа друга међународна удружења и установе, као што смо горе навели, радили су разне пројекте у погледу будуће организације мањина и решења мањинских проблема, али су резултати њиховог рада имали мање одјека и утицаја, те их овде немамо потребе излагати подробије.

Занимљиво је поменути да кад год се говори о реформама права мањина обично се не мисли на измене материјалног права, већ скоро искључиво на измене поступка. Ово питање нарочито је покретано у Друштву народа, јер се и поступак по жалбама мањина води у Друштву народа. Мањине не маре много Друштво народа, замерају му да не посвећује мањинским питањима пажњу коју ова питања заслужују, и да се више руководи политичким разлозима и тежи да што уже тумачи уговоре о заштити мањина. Стога се мањине старају да имају што мањи додир са Друштвом народа. Скоро на сваком конгресу мањина понавља се да је главни циљ мањина непосредни споразум са владом др-

²¹⁾ Tibal, *op. cit.*, p. 112.

жаве којој припадају. Али се ипак признаје да се у данашњим приликама сва права мањина заснивају на уговорима о заштити мањина и да се у случају повреда тих уговора може обраћати само Друштву народа. Марта 1929 године немачки делегат Штреземан покренуо је питање у Савету Друштва народа, да се Друштво народа не може ограничити само на испитивање повреда уговора о заштити мањина, према појединим петицијама у конкретном случају, већ да уговори о заштити мањина дају Друштву народа право и стављају му у дужност да стално води рачуна о стању мањина и о начину примене уговора. Услед тога Штреземан је предложио да се при Друштву народа установи једна стална комисија за мањине. Овај предлог није био потпуно нов. Још на другој Скупштини Друштва народа, септембра 1921 године, делегат владе Јужне Африке, Џилберт Миреј (Gilbert Murray) поднео је био сличан предлог, али га је убрзо повукао. Штреземан, подnoseћи свој предлог замишљао је ову сталну комисију као неки „орган који ће имати једини задатак да изблиза прати положај и развитак заштите мањина, без права да се меша у унутрашње послове дотичних земаља.“²²⁾ Помажући овај предлог, мађарски делегат гроф Апоњи навео је да „та стална комисија треба да ради као одбор стручњака (експерата) и, као такав, да буде на расположењу одбору тројце и Савету, помажући им у њиховом послу. „Заштита мањина тражи специјализована знања; вршење сталног надзора захтева, сем тога, нарочиту жртву у времену.“²³⁾ Та стална комисија за мањине била би слична економском комитету при Друштву народа или Комисији за саобраћај и транспорт. Приговорено је да комисија за мањине није предвиђена ни Пактом Друштва народа ни уговорима о заштити мањина. Међутим присталице установљавања ове комисије наводиле су да при Друштву народа постоје многе установе које у прво време нису постојале (на пр. Међународни биро за избеглице), али су током времена изазване потребом и образоване. Исто тако они наводе да сав поступак по петицијама мањина није уређен ни уговорима о заштити мањина ни Пактом Друштва народа, па ипак је постао „нормална установа активности Друштва народа у погледу заштите мањина“. — С друге стране, извештај Савета Друштва народа по овом питању, јапански делегат Адачи наглашавао је да би „надзор преко испитивања индивидуалних случајева повреде или опасности повреде неке обавезе у погледу мањина, изашао из оквира уговора.“²⁴⁾ У истом смислу се изразио и одбор правника

²²⁾ *Journal Officiel de la Société des Nations, Supplément spécial* № 73, 1929, p. 21. Documents relatifs à la protection des minorités par la Société des Nations.

²³⁾ *ibid.*, p. 53.

²⁴⁾ *ibid.*, p. 62.

koji je podneo izvешtaј po ovom питању, a румунски делегат Титулеско у току дискусије поводом предлога делегата Канаде нагласио је да је излишан амандман ако већ постоји оно што делегат Канаде тражи, а ако не постоји, онда би то унело једну новину (innovation).²⁵⁾ А свака новина у погледу поступка по питању мањина претставља нову компликацију у Друштву народа. Марк Вишњак помиње да сви француски писци једнодушно одбијају предлог за стварање сталне комисије за мањине при Друштву народа, и ако су њихови разлози више психолошки и политички.²⁶⁾ Тако, Жозеф Бартелеми се плаши стварања сталне комисије за мањине, јер би она могла да начини велики и бесплатан публицитет свима жалбама мањина (па и у случају кад ове нису у праву) и створила би могућност да се изведе држава „као оптуженик пред комисијом“.²⁷⁾ А. Тибал наводи да би постојање ове комисије олакшало рад свима „ловцима у мутној води“ који „налазе у питању мањина згодаи изговор да воде агитацију опасну за мир држава и Европе“.²⁸⁾ Бугле сматра да би стална комисија вршила неку врсту судске власти и омогућила мањинама „да стално опседају Друштво народа својим захтевима“.²⁹⁾ Ајзенман се боји да се ова комисија не претвори у неку инквизиторску установу, која би се непрестано мешала у унутрашње послове држава.³⁰⁾

Немачки предлог за стварање сталне комисије за мањине при Друштву народа, није усвојен ни 1929 године, приликом измене поступка по петицијама мањина Друштву народа ни касније. Кад је на тај начин онемогућен стални надзор над применом уговора о заштити мањина, немачки делегати су, почев од 1930 године, отпочели да на свакој Скупштини Друштва народа развијају велику дебату о положају и потребама мањина. Помогнути у томе од мађарских и бугарских делегата, они сваке године, у шестој — политичкој — комисији Скупштине Друштва народа поново покрећу питање мањина.³¹⁾ Немачки делегати су, дакле, у неку руку постали заступници мањина пред Друштвом народа. Али, услед тога, данас се сваки покушај одбране права мањина у опште не сматра као начелно питање, већ увек изгледа као нека интрига са политичким циљем. „По

²⁵⁾ *ibid.*, p. 75.

²⁶⁾ Vichniak, *op. cit.*, p. 452.

²⁷⁾ Joseph Barthélemy, *op. cit.*, p. 424.

²⁸⁾ Tibal, *op. cit.*, p. 117.

²⁹⁾ Bouglé, *Le principe des Nationalités et les Minorités nationales*, Publications de la Conciliation Internationale, Bulletin N° 2, 1929, p. 88.

³⁰⁾ Eisenmann, *op. cit.*, p. 17.

³¹⁾ Илија А. Пржић, *Једанаеста скупштина Друштва народа*, Архив за правне и друштвене науке, 1931, књига XXII (XXXIX), стр. 54; исти, *Дванаеста скупштина Друштва народа*, Архив за правне и друштвене науке, 1932, књига XXIV (XLI), стр. 49.

несрећи за мањине, њих најчешће брани Немачка а баш је она онајмање квалификована да то чини, јер, мора се признати, пре рата није било земље која би толико угњетавала мањине, као што је Немачка угњетавала данске, алзашке или пољске мањине. Мора се чудити кад се види да у Немачкој неки правници или политичари иду даље у одбрани мањина по ма где другде. По њима, мањине имају неко апсолутно право, и у смислу уговора свуда постоје мањине где год неколико појединаца изјаве да се разликују од већине по раси, по језику и по вери, или само по једном од та три својства. Њихов број је безначајан. Једина ствар која се може узети у обзир је њихово тлачење, то јест одбијање да им се призна право које траже; у том случају, ако држава не задовољи захтеве мањина, ове имају право да се отцепе (право сецесије), то јест могу да се одвоје од државе, било да образују самосталну државу, било да се придруже некој суседној држави. — Оваква теза не може се бранити. Њом би се оправдала позната крилатица да се не може наћи бољи експлозив од начела заштите мањина, да се држава баци у ваздух; и најбоље састављене државе не би се могле одупрети стању које би се овим створило. Довољно је да се сетимо великих тешкоћа које би изазвала на изглед невинна питања и у најуједињенијим земљама. У Белгији, на пример, фламански захтеви које су Немци подржавали за време рата, данас прете да пресеку на двоје једну државу која и иначе није велика. Не сме се допустити да стварање мањине постане спорт који може да тера први агитатор што наиђе“.³²⁾ Из овога навода видимо да поред политичара и многи теоретичари покушавају да утврде везу између проблема мањина и специјалних интереса немачке политике. Други траже ту везу у немачком духу и менталитету. Браниоци немачке тезе критикују све ове теорије и поричу политички утицај на немачко гледиште у питању заштите мањина.³³⁾

Свима немачким покушајима да се прошире права мањина одупрле су се енергично многе државе, а нарочито државе које су обавезане уговорима о заштити мањина. Остале државе, које нису везане уговорима о заштити мањина, често оптужују владе обавезаних држава да им „недостаје међународни дух“, јер не пружају права која мањине траже. У колико има истине у овом? Ле Фир излаже да је међународни дух дух правичности, и поставља питање да ли је право да се извесним државама наметну обавезе које друге државе не примају? Чиме се може оправдати оно разликовање? Може ли се рећи да се овај терет ставља новим државама, мање цивилизованим, и у чије човечно др-

³²⁾ Louis Le Fur, *Précis de droit international public*, 1931, p. 420.

³³⁾ Vichniak, *op. cit.*, p. 460.

жање се може сумњати? Ако је заштита мањина питање цивилизације, зашто у томе старе државе не предњаче примером, и како могу да захтевају да се Јеврејима у Пољској и Румунији признају права која оне не дају властитим мањинама? Ако се одговори да мањине не постоје у свима државама, може се поставити питање, је ли то тачно? Постоје додуше државе у којима нема националних мањина које теже сецесији и самосталном животу, али у свакој европској држави има мањина по језику и по вери. Ако узмемо за пример највећа централизовану земљу, Француску, и тамо ћемо наћи Бретонце и Баске, Фламанце и Алзашане. Ле Фир наводи да је у Француској, неколико година прерата, обустављена плата великом броју бретонских свештеника што су предавали деци науку о вери на бретонском наречју, ма да су многа деца знала само то наречје.³⁴⁾ Не треба помињати покрете последњих година у Алзасу и разне остале регионалне покрете у Француској.³⁵⁾ Исти случај је и у Немачкој и Италији, Шпанији, Белгији и Великој Британији. Све ове државе наглашавају да би било опасно увести заштиту мањина, јер би се тиме изазвале трзавице, можда чак и сепаратистичке тежње, и наводе као пример Белгију, у којој се Фламанци и Валонци не могу споразумети у питању језика. Но овај одговор је најјача осуда установе заштите мањина, у земљама где већ постоји. Ле Фир тачно примећује да ако је заштита мањина опасна у старим државама као што су Француска и Велика Британија, где је национално јединство већ одавно остварено, колику тек опасност претставља та установа у новим државама где је национално јединство скорашње и мањине су бројније? Из овог излагања се види сва опасност проблема мањина. Данас су страсти и сувише распаљене да би се могло доћи до коначног решења, стога се мора ствар оставити времену. Две крајње теорије, од којих једна заступа гледиште да треба потпуно самостално развијати групе мањина, дакле независно од већине, а друга препоручује брзу асимилацију, макар и насилним путем, — обе те теорије подједнако су опасне. И у овом питању ће само време и заједнички живот наћи потребне форме и наметнути социално и политичко решење.

За сада, државе које су примиле обавезу заштите мањина, сматрају да су мањинама дале чак и више права но што су уговорима обавезане, и противе се сваком даљем проширењу својих обавеза. Како је установа заштите мањина створена као регионална установа, све државе које су њоме везане сматрају то као ограничење своје суверености,

³⁴⁾ Le Fur, *op. cit.*, p. 423.

³⁵⁾ Д-р Ђорђе Тасић, *Три расправе из јавног права* (О регионализму и економском регионализму, специјално у Француској), 1931, стр. 58.

као неку врсту *capitis diminutio*.³⁶⁾ Ове државе у начелу допуштају да се заштита мањина и даље развија, али не примају никакве нове обавезе које би биле наложене само њима, а не би биле опште. Међутим, у новије време развио се доста јак покрет у смислу генерализације заштите мањина тако да заштита мањина од регионалне установе постане једно међународно начело. У ствари, овај покрет, бар за сада, своди се на то да све државе признају ако не сва права мањина, бар она права која се схватају као основна права човека.³⁷⁾ Питање генерализације заштите мањина покретано је и у Друштву народа. На трећој Скупштини, 21 септембра 1922 године, изгласана је једна резолуција којом „Скупштина изражава наду да ће државе које нису везане према Друштву народа никаквом правном обавезом у погледу мањина, ипак поступати са својим мањинама по раси, по вери или по језику, најмање у том степену правде и толеранције као што је прописано уговорима и сходно сталном раду Савета“. Но ова резолуција није ниуколико обавезивала ма коју државу. На шестој Скупштини Друштва народа, септембра 1925 године, Литванска делегација поднела је предлог да се образује нарочита комисија која би имала да изради пројект опште конвенције, између свих држава чланица Друштва народа, у којој би била утврђена права и дужности тих држава према њиховим мањинама. И ако су овај предлог помогле пољска и румунска делегација, већина осталих држава била је противна, те је Литванска делегација повукла свој предлог. У току ових дискусија видело се јасно да државе које нису везане обавезама о заштити мањина не пристају да приме те обавезе неком општом (или бар европском) конвенцијом. Стога су сви покушаји генерализације заштите мањина у оквиру Друштва народа, остајали без успеха.

Много боље су идеје о генерализацији права мањина примила разна међународна удружења. Тако Међународна унија удружења за Друштво народа изгласала је 1923 године једну резолуцију да се позову владе, преко Друштва

³⁶⁾ N. Politis, *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, Extrait du Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, 1926, p. 39.

³⁷⁾ Из обимне литературе по овом питању ваља навести књигу André Mandelstam-a, *Les Droits Internationaux de l'Homme*, 1931 и његове многобројне пројекте поднесене у истом смислу Међународној дипломатској академији и Институту за међународно право (Визети Annuaire de l'Institut de Droit International, 1925, p. 246; 1928, p. 275 et 359; 1929 Vol. I p. 714 vol. II p. 110); Mandelstam, *Der internationale Schutz der Menschenrechte und die New Yorker Erklärung des Instituts für Völkerrecht*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band II, № 3—4, 1931, S. 336; Charles Rousseau, *Protection des Minorités et reconnaissance internationale des droits de l'homme*, Extrait de la Revue du Droit public, juillet-août-septembre 1930, итд.

народа, да уведу одредбе о заштити мањина било закључењем подједнаких конвенција, било својим унутрашњим законодавством. Исте године је и Интерпарламентарна унија једном резолуцијом предложила израду опште конвенције о заштити мањина, којој би приступиле све државе.³⁸⁾ Институт за међународно право и Међународна дипломатска академија одделили су питање мањина од питања „међународних права човека“. Институт за међународно право усвојио је 1928 године претпројект једне декларације о заштити мањина у државама које имају мањине. Дакле Институт није генералисао питање мањина, чак шта више наглашено је да је питање „које државе имају мањина“, политичко питање. Али Институт је на својој сесији 1929 године у Њујорку усвојио једну декларацију о међународним правима човека, која гласи: „Члан први: Дужност је сваке државе да призна сваком појединцу једнако право на живот, на слободу и на својину, и да пружи свима на својој територији пуну заштиту тога права, без разлике народности, пола, расе, језика или вере. — Члан 2. Свака држава је дужна да призна сваком појединцу једнако право на слободно вршење, како јавно тако и приватно, сваке вере, вероисповести или веровања, ако је то вршење у складу са јавним поретком и добрим обичајима. — Члан 3. Свака држава је дужна да призна сваком појединцу једнако право на слободну употребу језика по своје избору и васпитања на томе језику. — Члан 4. Никакав мотив, извучен непосредно или посредно из разликовања по полу, по раси, по језику, по народности или по вери, не овлашћује државу да ускрати ма коме своје држављанину приватна или јавна права, а нарочито пријем у државне школе, и вршење различитих звања и привредних и индустријских делатности. — Члан 5. Ова једнакост не сме бити само номинална, већ стварна. Она искључује свако непосредно или посредно подвајање. — Члан 6. Ниједна држава нема право да ускрати своје држављанство (сем са разлога који су садржани у њеном општем законодавству) онима, које услед пола, расе, језика и вере не сме да лиши гаранција предвиђених у претходним члановима.“³⁹⁾ У истом смислу Међународна дипломатска академија изгласала је 8 новембра 1928 године једну резолуцију о међународним правима човека, која су овако формулисана: „Сви становници једне државе имају право на пуну заштиту живота и слободе. — Сви грађани једне државе једнаки су пред законом и уживају иста гра-

³⁸⁾ Mandelstam, *La protection internationale des minorités*, I, 1931 p. 58.

³⁹⁾ Видети чланак Манделштама *Deklaracija međunarodnih prava čovjeka* у збирци *Za prava čovjeka*, Četiri doprinosa o pravima čovjeka i pravima manjina, Priredio Dr. Ante Baneković, Zagreb 1931, str. 5.

ђанска и политичка права, без обзира на расу, језик или веру“.⁴⁰⁾

Завршујући у главним цртама излагање покрета за генерализацију права мањина, можемо рећи да државе обавезане на заштиту мањина све више и више осећају терет једностраног ограничења своје суверености у вези са заштитом мањина, те код њих јача покрет да се у овом погледу uvede једнакост свих држава пред међународним правом. У исто време „правна свест цивилизованог света“, као што каже А. Манделштам, све више и више се изјашњава за генерализацију заштите међународних права човека. Нови појам међународне заштите индивидуалних права интересантан је по томе што политички проблем заштите мањина претвара у правни проблем. По њему је замерано да не решава проблеме мањина. Најпре, установљење међународне заштите права човека није једно коначно решење, већ је опет једна привремена мера, један покушај решења проблема народности. Затим овим покушајем није решено једно од битних питања, на име питање међународне контроле. Ко врши надзор над државама да ли ове испуњавају обавезе у погледу међународне заштите индивидуалних права? Организовање те контроле наићи ће на исте тешкоће као и организовање контроле у случају заштите мањина. Ништа не олакшава ствар што је установа од регионалне постала универзалном. Генералисањем заштите мањина проблем мањина није решен. Но у непосредној будућности, без обзира да ли ће се заштита мањина развијати у смислу генерализације или не, питање мањина креће се у сукобу две тежње које смо горе изложили. Државе ће (бар оне које су обавезане уговорима на заштиту мањина) и даље тежити да што мање пређу оквиру уговора, дакле да остану у границама позитивног права, док ће мањине и њихови браниоци тежити да се та права што више прошире. Политички, решење ваља тражити између ова два крајња гледишта; правно, мора се стати на гледиште држава, као једино засновано на позитивном праву.

⁴⁰⁾ *Académie diplomatique internationale*, Séances et travaux, t. IV, octobre—novembre 1928, p. 61.

РЕГИСТАР

Број означава страну.

- Адачи, јапански делегат у Друштву народа, извештај по питању измене поступка по петицијама мањина у 1929 години 285.
- Акерманска конвенција од 1826 године 53.
- Аландска острва, спор око њих 13, аутономија — 18, споразум о аутономији — 167.
- Албанија, декларација о заштити мањина 139.
- Анексија, као начин промене суверености 15.
- Античка држава и мањине 25.
- Асимилација мањина, изјава О. Чемберлена пред Саветом Друштва народа 260, тенденције за — 308, гледиште мањина о — 309.
- Аугсбуршки мир 30.
- Аустрија, и израда одредаба о заштити мањина на Конференцији мира 105, Сен-Жерменски уговор о миру 111, одредбе о заштити мањина 131, уговор са Чехословачком 154, уставне одредбе о мањинама 174, стицање држављанства 205.
- Аустро-угарска, унутрашње право за заштиту верских и народних мањина 73.
- Аутономија, регионална или лична 17, подкарпатских Рутена 17, Аландских острва 18, Реперова теорија о аутономији етничких група 18, аутономија мањина по Польском и Литванском уставу 18, — по закону од 5 фебруара 1925 у Естонији 19, Вилзонов захтев за аутономију народности у Аустро-угарској и Турској 78, конвенција о — Мемела 167, споразум о — Аландских острва 167, правна личност мањина и њихова — 185, персонална — верских мањина у Југославији, Грчкој и Турској 224, случајеви — мањина 250, — Јевреја у Пољској, Литви и Палестини 253, — по естонском закону 254.
- Балфурова декларација о стварању јеврејске државе у Палестини 87.
- Белгиско-Холандски споразум о персоналној унији од 1814 год. 33.
- Берлински конгрес 1878 године, и права верских мањина у Турској 58, постанак члана 35 Берлинског уговора и питање Јевреја у балканским државама 67, одредбе Берлинског уговора о заштити верских мањина 70, ослобођење Југославије од обавеза члана 35 Берлинског уговора 120.
- Бечки конгрес, превласт начела легитимности 4, — и верске мањине у Белгији и Женеви 45, — и положај Јевреја у Немачкој 47, — и пољско питање 49, — и положај хришћана у Турској 52.
- Блунчелијева теорија о међународној гаранцији 267.
- Браћано, председник румунске владе, излаже гледиште Румуније на Конференцији мира у Паризу 103, одговара Вилзону 104, — и потписивање уговора о заштити мањина 114.
- Бреда, мир закључен у — 1667 године 34.
- Брест — Литовск, мир закључен између Совјетске Русије и држава Четворног савеза 80.
- Бугарска, и Берлински уговор 59, 70, и уговор о миру са Турском 1913 године 71, 75, на Букурешком конгресу 1913 године 75, и израда одредаба о заштити мањина на конференцији мира 105, одредбе о заштити мањина у Нејском уговору 132, конвенција о размени становништва са Грчком 168, стицање држављанства 205.
- Букурешки уговор о миру од 1812

год. 33, члан осми — и држање Турске 53.
 Букурешки уговор о миру од 1913 са Бугарском 75.
 Букурешки уговор о миру од 1918 између Румуније и држава Четвртог Савеза 81, одредбе у корист Јевреја 87.
 Варшавски уговор од 1773 год. 33
 Вера, као елемент народности 8, као објективна особина мањина 196, верска слобода 220, одредбе у конвенцији о Горњој Шлезизи 222, слобода — припада само признатим верским заједницама 223
 Версајски мир између Енглеске, Шпаније и Француске од 1783 године 35.
 Версајски уговор о миру са Немачком 1919 године, одредба чл. 93 о заштити мањина у Пољској 101
 Веснић Милево и начело народности 2, рад у Комисији за Друштво народа на Конференцији мира 94, члан ужег одбора за редакцију Пакта Друштва народа 95, гледиште — о потписивању уговора о заштити мањина са Југославијом 111.
 Вестфалски мир 30, 31
 Вилзон Вудру, и начело самоопредељења 22, његове изјаве пред улазак Америке у рат и проглашавања шљева рата 78, његови предлози о заштити мањина у вези са израдом Пакта Друштва народа на Конференцији мира у Паризу 89 и сл., јапански предлог о једнакости раса и — 97, — помаже јеврејски меморандум на Конференцији мира и утиче да га узме у обзир Комисија за нове државе 99, одговара на замерке уговорима о заштити мањина у пленуму Конференције мира 104.
 Власи у области Пинда, одредбе о заштити у уговору са Грчком 135, аутономија — 251
 Гаранције права мањина, уставно-правна 263, међународноправна 264, правна природа међународне — 266, Блужичева теорија о међународној — 267, Лункерсторфова теорија о — права мањина 268, наша критика теорије Лункерсторфа 269, објект и органи гаранције Друштва народа 270, гаранција сталности одредаба о заштити мањина 272, гаранција извршења одредаба о заштити мањина 274, га-

ранција тумачења одредаба о заштити мањина 276.

Гданск (слободни град), конвенција са Пољском 165.

Генерализација заштите мањина 307, — на Скупштинама Друштва народа 317, — у Међународној унији удружења за Друштво народа 317, — у Институту за међународно право 318.

Горња Шлезизија, вид. Шлезизија
 Грчка, и Лондонски протокол од 1830 године 54, — и сједињење са Јонским острвима 1874 године 71, — на Букурешком конгресу, 1913 године 75, одредбе Нејиског уговора о заштити мањина 134, уговор са Италијом 154, конвенција о размени становништва са Бугарском 168, са Турском 170, одредбе о заштити Јевреја 225, права не-грчких манастира на Светој Гори 225, албански сопственици у — 257.

Декларације о заштити мањина, Албаније 139, Лиге 139, Летовије 140, Естоније 140, правна природа ових декларација 141.

Држављани, као објект права мањина 187.

Држављанство, стицање и губљење 203, саветодавно мишљење Сталног суда међународне правде о стицању пољског — 204, опција — по Уговорима о заштити мањина 207.

Дужности мањина на трећој Скупштини Друштва народа 255, на шестој скупштини 255, лојалност према држави као дужност мањина 260—262.

Естонија, декларација о заштити мањина 140, уговор са Совјетском Русијом 166, уговор са Пољском 167, уставне одредбе о мањинама 174, закон о аутономијама од 5 фебруара 1925 год. 13, 174.

Залески пољски министар, о дужностима мањина 258, извештај по петицији албанске мањине у Грчкој 296.

Интервенције, у Турској на основу Париског мира 57.

Исељавање становништва, обавезно 15, Конвенција о размени становништва између Грчке и Турске 170, Исељавање становништва, факултативно 16, конвенција о размени

становништва између Грчке и Бугарске 168.

Исламске земље, положај хришћана 36.

Италија, уговори са Југославијом 143, уговор са Грчком 154.

Јапан, јапански предлог о једнакости раса на Конференцији мира у Паризу 96, 97—99.

Јевреји, положај у исламским земљама 38, положај у Немачкој и Бечки конгрес 47, јеврејско питање у Румунији 59, јеврејско питање у Србији 64, јеврејско питање на Берлинском конгресу 67, према Букурешком уговору са Румунијом од 1918 године 81, гледиште јеврејске социјалистичке странке Poale Zion на решење питања мањина у току Светског рата 85, јеврејска акција у току рата и питање мањина 86, Балфурова декларација и признање — као народности 87, — и израда Пакта Друштва народа (њихов утицај на уношење одредаба о заштити мањина) 90, јеврејски меморандум Конференцији мира и комисија за нове државе 99, одредбе о заштити — у уговору са Пољском 130, и са Грчком 134, држављанство — у Румунији 206, — и *pignus clausus* у Мађарској 219, одредбе о заштити — у уговорима са Пољском и Грчком 225, новчана помоћ државе јеврејским школама у Пољској 247, јеврејске „школске заједнице“ у Пољској 253, аутономија — у Литви и Палестини 254.

Једнакост пред законом 211, — у живању грађанских и политичких права 214, — по југословенском праву 216, — и спор око немачких насељеника у Пољској 217, — и пољске мањине у Литви 218, — у вези са румунском аграрном реформом 219, — и *pignus clausus* у Мађарској 219.

Једренски мир од 1829 године 54

Језик, као елемент народности 8, као објективна особина мањина 195, знање службеног језика као услов за пријем у државну и самоуправну службу 215, употреба — мањина 226, језик не значи и дијалект 227, употреба — пред судовима 229, настајини — у школама мањина 235, — деца која се уписују у мањинску школу 241.

Јермени, положај у исламским земљама 38, права по Гилханском ха-

типерифу 55, покољи Јермена 71, Севрски уговор са Јерменском 136, Јовановић Слободан, о елементима народности 6, гледиште — о потписивању Сен-Жерменског уговора о заштити мањина 112, — о једнакости пред законом 216, о правима муслимана у Југославији 224, о праву слободне употребе језика 227.

Југославија, гледиште о заштити мањина изложено у пленуму Конференције мира у Паризу 104, израда уговора о заштити мањина 111, члан 51 Сен-Жерменског уговора о миру 111, Пашићево писмо Клемансоу 112, одговор Клемансоа 113; уговор о заштити мањина 117—129, прегрес у Народној скупштини и озакоњење 117, текст уговора 120, уговори са Италијом 143, споразум са Румунијом (Бледски споразум) 150, уставне одредбе о мањинама 178, одредбе закона о народним школама у погледу мањина 178, статистика мањинских школа 180 прим. 86, стицање држављанства 205, одредбе о једнакости пред законом 216, одредбе о заштити муслимана 223, право слободне употребе језика 228, језик у школама мањина 235, законодавство о настави у школама мањина 237.

Кампоформиски мир од 1797 године 35.

Кашитлаарије, уговор о — Араса из 1640 год. 34, — закључене са Турском о положају хришћана 40, — закључене између Француске и Турске 41, — закључене о заштити Светих места 43.

Клемансо Жорж, председник Конференције мира, говор на осмој седници пленума Конференције о уговорима о заштити мањина 103, писмо Падеревском 108, Пашићево писмо са гледиштем југословенске делегације о уговору о заштити мањина 112, 124, одговор Пашићу 113, 127.

Комисија за Друштво народа на Конференцији мира и одредбе о заштити мањина у пројекту Пакта Друштва народа 95—99.

Комисија за нове државе на Конференцији мира и заштити мањина 99, јеврејски меморандум 99, — и израда уговора о заштити мањина 101.

Конференција мира у Паризу и пи-

тање мањина 88 — 115, рад Комисије за нове државе и израда уговора о заштити мањина 101, претрес одредаба о заштити мањина у осмој седници пленума — 102
Куцо-власти 76, 150.

Кучук-Кајнарџиски уговор о миру од 1774 год. 33, 35, 44.

Летонија, декларација о заштити мањина 140, уговор са Совјетском Русијом 166, уговор са Пољском 167, уставне одредбе о мањинама 175.

Литва, декларација о заштити мањина 139, конвенција о аутономији Мемела 167, уставне одредбе о мањинама 175, Статут Мемела 175, права пољске мањине у — 218, жалбе пољске мањине у — због ограничења права употребе језика 231, положај мањина у — и питање њихове лојалности пред Саветом Друштва народа 256.

Личне слободе 209, заштита живота и слободе 209, заштита приватне својине 209, једнакост пред законом 211.

Лозански уговор о миру са Турском, 135.

Лојалност према држави као дужност мањина 255, 260—262

Лондонски протокол од 1830 године о Грчкој 54.

Мањине, правни појам 181, дефиниција правног појма — 197, класификација права и дужности 202, дискусија о појму — у вези са одредбом о новчаној помоћи државе мањинским школама 248, — са гледишта правне политике 305, организације — 306, конгреси — 307, предлози за организовање — у будућности 311, немачки покушаји за проширење права — 314, критика ових покушаја 315.

Мађарска, и одредбе о заштити мањина на Конференцији мира 105, одредбе Трианонског уговора 133, стицање држављанства 205, *plene ius civitatis* уперен против Јевреја 219.

Међународна права човека, декларација усвојена од Института за међународно право 318, — резолуција Међународне дипломатске академије 318.

Мело-Франко о асимилацији мањина 260, — и гаранција права мањина 264, — и питање обавезног траже-

ња саветодавног мишљења Сталног суда међународне правде 309, Мемел, конвенција о аутономији 167, Статут — 175.

Милер Давид Х., излаже пројекте одредаба о заштити мањина приликом израде Пакта Друштва народа на Конференцији мира у Паризу 89, његове примедбе на други Вилсонов пројект Пакта Друштва народа 92, пројект Херст-Милер 93—97.

Миловановић Милован, и начело народности 2, — и теорија о међународној гаранцији 266.

Муслимани, у Југославији по уговору о заштити мањина и унутрашњем праву 223.

Напски едикт 15, 31

Настава у државним школама 232, основна настава 233, средња и виша настава у Чехословачкој и по конвенцији о Горњој Шлезизи 233, у којој се јединици даје настава 234, колики број припадника мањина има право на наставу 234, наставни језик 235, образовање стручног наставног особља за школе мањина 236, управљање школама мањина 236, југословенски правни прописи о школама мањина 235, 236, 237, спор око уписивања деце у мањинске школе у Горњој Шлезизи 238, језик деце која се уписују у мањинску школу 241.

Настава у приватним школама, в. Приватне верске установе и школе.

Народност 1, постанак начела народности 2, идеолошки основ — 3, дефиниција — по Манцину 4, елементи — 5, чиниоци који отежавају стварање — 9, како се у пракси решава проблем — 14, заштита мањина као решење проблема — 20, остварење начела — као циљ зараћених држава у Светском рату 77, предлози за уређење — у будућности 310.

Нејски уговор о миру са Бугарском, одредбе о заштити мањина 132.

Немачка, и уређење у окупираној Белгији и Пољској за време рата 80, израда уговора о миру 1919 год. и одредба чл. 93 Версајског уговора о заштити мањина у Пољској 101, утиснатум Немачкој да потпише Версајски уговор о миру 107, конвенција са Пољском (о Горњој Шлезизи) 157, уставне одредбе о мањинама 174.

Нимег, уговор закључен 1678 у — 32
Нирибершки мир 30
Нишгетски мир од 1721 године 34
Новчана помоћ државе мањинама 247, по уговору са Пољском 247

Објект права мањина 187.

Одбор тројнице у Савету Друштва народа и поступак по петицијама мањина 281, измене поступка у 1929 години 284, Мадридска резолуција 286, — по садашњем уређењу о поступку по петицијама мањина 292.

Олива, мир закључен 1660 у — 32.

Опција, у француско-шпанском уговору закљученом 1785 год. у Елисону 35, у руско-аустријском уговору о миру од 1815 године 35, опције у другој половини XIX века 72, индивидуална — 73, по Цариградском уговору од 1914 између Србије и Турске 74, — држављанства по уговорима о заштити мањина 207.

Особине мањина 198, субјективно и објективно мерило 192, објективни елементи (раса, језик и вера) 195.

Падеревски, председник пољске владе, излаже гледиште Пољске о заштити мањина на Конференцији мира 104, Клемансовево писмо 108 и одговор — 110.

Пакт Друштва народа, његова израда на Конференцији мира у Паризу и питање мањина 88, члан 11 Пакта и поступак по петицијама мањина пред Саветом Друштва народа 296.

Париски мир између Енглеске, Шпаније и Француске од 1763 године 34.

Париски конгрес 1856 године и пољско питање 51, — и Париски мир 55.

Пацифистичка удружења, њихова акција за мир у току Светског рата 82.

Пашин Никола, писмо Клемансоу са гледиштем југословенске делегације о уговору о заштити мањина 112, 124, одговор Клемансоа 113, 127.

Петиције мањина, развој поступка по — 278, поступак пред Саветом Друштва народа 278, поступак пред Одбором тројнице 281, измене поступка у 1929 години 284, Мадридска резолуција 286, преходни поступак по — 287, услови

за подношење — 289, услови за пријем — од Савета Друштва народа 290, поступак у Генералном секретаријату Друштва народа 291, поступак пред Одбором тројнице 292, претрес пред Саветом Друштва народа 294, поступак по — пред Саветом Друштва народа на основу чл. 11 Пакта 295.

Плебисцит, приликом цесије државне територије 15, по Туринском уговору од 1860 о уступању Нице и Савоје Француској 73, у Шлезвиг-Холштајну и Лауенбургу 73.

Политис Никола, на Букурешком конгресу 1913 године 75, излаже мисли о развоју мањинског питања после рата поводом петиције албанских сопственика у Грчкој пред Саветом Друштва народа 257.

Пољска, одредба чл. 93 Версајског уговора у погледу заштите мањина 101, гледиште — о заштити мањина на осмој пленарној седници Конференције мира 104, израда уговора о заштити мањина са — 106, писмо Клемансовево Падеревском 108, потписивање уговора 110, уговор о заштити мањина 130, уговор са Чехословачком 155, конвенција са Немачком (о Горњој Шлезизи) 157, конвенција са слободним градом Гданск 165, уговор са Совјетском Русијом 166, уговор са Естонијом, Финском и Летонијом 167, уставне одредбе о мањинама 176, — и спор око припадништва мањини у Горњој Шлезизи 192, стицање држављанства 205, спор око немачких насељеника у — 214, 217, пољске мањине у Литви 218, одредбе о заштити Јевреја 225, уписивање деце у мањинске школе у Горњој Шлезизи 238, новчана помоћ државе Јеврејским школама у — 247, — и поступак по петицијама мањина пред Саветом Друштва народа 280, предлог — да се не примају петиције од међународних удружења 290.

Пољско питање, на Бечком конгресу 49, — и Русија 50, на Париском конгресу 1856 год. 51, у Вилсоновим циљевима рата 78, и окупација Пољске за време Светског рата од стране Немачке 80, и јеврејска акција у току рата по питању мањина 87.

Поступак у погледу заштите мањина пред Друштом народа 278, развој поступка по петицијама мањина 278, Одбор тројнице 281, измене по-

ступка на 54 и 55 састанку Савета у 1929 години 284, Мадридска резолуција 286, претходни — по петицијата 287, у Генералном секретаријату Друштва народа 291, — пред Одбором тројнице 292, претрес пред Саветом Друштва народа 294, — пред Сталним судом међународне правде 301, предлози за измену — пред Друштвом народа 311, 312

Поткарпатски Рутени у Чехословачкој уживају аутономију 17, одредбе Сен-Жерменског уговора 131, одредбе у Чехословачком уставу 177, аутономија — 251.

Призатне верске установе и школе 242, оснивање и управљање њима 244, ограничења у томе 244, вредност сведочанстава и диплома приватних школа 246, на ком се језику врши настава у приватним школама 246

Раса, као објективна особина мањина 195.

Регионални карактер заштите мањина 181, 302.

Ријски уговор закључен 1697 у — 32, 34.

Римско право и уставна патроната 26.

Румунија, и јеврејско питање 59, и Букурешки уговор о миру са Бугарском од 1913 године 75, — и питање Купо-влаха 76, Букурешки уговор о миру од 1918 са силама Четворног савеза 81, отпор на осмој пленарној седници Конференције мира против одредаба о заштити мањина 103, тешкоће око потписивања Сен-Жерменског уговора о заштити мањина 114, одредбе о заштити мањина 132, споразум са Југославијом (Бледски споразум) 150, уставне одредбе о мањинама 178, стицање држављанства 205, држављанство Јевреја 206, аграрна реформа и мађарски опанги 219.

Русија Совјетска, и право самоопредељења 22, Брест-Литовски уговор 80, уговор са Естонијом 166, са Летонијом 166, са Пољском 166, са Финском 166, уставне одредбе о заштити мањина 178.

Рутени, и. Поткарпатски Рутени

Савет Друштва народа, и гаранција уговора о заштити мањина 137, декларације о заштити мањина пред — 138, — и чехословачко гледиште о правној личности ма-

њина 185, — и петиција пољске мањине у Литви 218, — и спор око мађарских опангата у Румунији 219, — и жалба Јевреја на *punetus clausus* у Мађарској 219, — и спор око уписивања деце у мањинске школе у Горњој Шлезији 238, начелна одлука — у погледу изјаве о језику деце која се уписују у мањинску школу 241, питање непојавности мањина у Литви и — 256, дискусија о дужностима мањина поводом петиције *Volksbunda* 258, 260, — и гаранција права мањина 264, — и гаранција сталности одредаба о заштити мањина 272, — и гаранција извршења одредаба о заштити мањина 274, — и поступак по петицијата мањина 278, измене поступка на 54 и 55 састанку — у 1929 години 284, Мадридска резолуција о поступку по петицијата 286, претходни поступак по петицијата пред — 287, Одбор тројнице — 292, претрес у — 294, питање покретно у — на основу члана 11 Пакта Друштва народа 295, предлози за измену поступка по петицијата пред — 312.

Самоопредељење, право народности на — 4, начело — 20, начело — као један од циљева Светског рата 21, Вилзон и начело — 22, начело — и Совјетска Русија 22, право на — према енглеским правницима 23.

Сан-Стефански уговор о миру од 1878 године 58.

Својина, заштита приватне — 209, Севрски уговор о миру са Турском, 135.

Секлери и Саксонци у Румунији, одредбе о њиховој заштити 133, аутономија — 251.

Сен-Жерменски уговор о миру са Аустријом, израда одредаба о заштити мањина 111, одредбе о заштити мањина у — 131.

Сесил Роберт, и пројект Пакта Друштва народа 93, примедбе на пројект Херст-Милер 94.

Скупштина Друштва народа, дужности мањина на трећој скупштини 255, на шестој скупштини 255, питање обавезног тражења саветодавног мишљења Сталног суда међународне правде на шестој скупштини 299, — и питање генерализације права мањина 317.

Социјалности, и питање народности у току Светског рата 84

Срба — Хрвата — Словенаца, држава или краљевина, види: Југославија.

Србија, и члан осми Букурешког уговора од 1812 године 53, — и Турска почетком XIX века 54, — и Париски мир 55, јеврејско питање у — 64, — и Берлински конгрес 67, цариградски уговор о миру од 1914 између — и Турске 74, Букурешки уговор о миру са Бугарском 75, — и питање Купо-влаха 76.

Стални суд међународне правде, и гаранција тумачења одредаба о заштити мањина 276, — и заштита мањина 299, питање обавезног тражења саветодавног мишљења — на шестој Скупштини Друштва народа 299; саветодавно мишљење бр. 6 по спору око немачких насељеника у Пољској 214, 217; саветодавно мишљење бр. 7 о стицању пољског држављанства 188, 203, — и гаранција Друштва народа одредаба Уговора о заштити мањина 270; пресуда бр. 12 о припадничтву мањина у Горњој Шлезији 192—194, 197, уписивање деце у мањинске школе 238—240.

Становници државе, као објект права мањина 187, — и право на заштиту живота и слободе 209.

Страшци, у старој Грчкој 26, у римској држави 26, у исламским земљама 36, 40, европске колоније — у Турској 42, положај — у Турској почетком XIX века 42, уговори Италије са Југославијом по којима се италијански држављани у Далмацији користе одредбама о заштити мањина 149, 203.

Субјект права мањина 184.

Тасиф д-р Ђорђе, о једнакости пред законом 212.

Трианонски уговор о миру са Мађарском, одредбе о заштити мањина 133.

Трумбић д-р Анте, излаже гледиште Југославије о заштити мањина у пленуму Конференције мира у Паризу 104, гледиште — о потписивању Сен-Жерменског уговора о заштити мањина са Југославијом 111.

Турска, положај хришћана до почетка XIX века 37, уређење европских колонија до почетка XIX века 42, привилегије Русије за заштиту православних хришћана 43, положај хришћана почетком XIX века

52, односи са Србијом после Букурешког уговора од 1812 год. 52, грчки устанак 54, Гилхански хатишериф 55, — и Париски мир од 1856 године 55, Хати-хумајун од 1856 године 56, права верских мањина у — према Берлинском уговору 58, — и уговори после Балканског рата 71, — Цариградски уговор о миру од 1914 год. између Србије и — 74, и израда одредаба о заштити мањина на конференцији мира у Паризу 105, одредбе Севрског уговора 135, Лозанског уговора 135, конвенција о размени становништва са Грчком 170, стицање држављанства 205, положај хришћана у — по Лозанском уговору 224.

Унија удружења за Друштво народа и питање мањина 307, предлози за организацију мањина на састанцима — 311, — и генерализација права мањина 317.

Утрехтски мир од 1713 године 34.

Финска 141, и аутономија Аландских острва 13, 18, 167, уставне одредбе о мањинама 174.

Хати-хумајун од 1856 године 56

Хатишериф, од 1829 и 1830 о правима Срба 54, од 1833 о враћању нахија Србији 54, Гилхански — од 1839 и права верских мањина 55.

Херст Сесил Ј. Б., и пројект Пакта Друштва народа на конференцији мира у Паризу 93, пројект Херст-Милер 93—97.

Хришћани, положај у исламским земљама до почетка XIX века 36, уређење европских колонија у Турској 42, привилегија Француске на заштиту Светих места 43, привилегија Русије на заштиту православних — 43, положај у Турској почетком XIX века 52, Гилхански хатишериф и — 55, Хати-хумајун од 1856 и — у Турској 56, положај у Турској после Лозанског уговора 224.

Хубертсбушки мир од 1763 године 35.

Цариградска конференција од 1876 о положају хришћана у Турској 58.

Цариградски уговор о миру између Србије и Турске од 1914 године, 74.

Цесија (уступање) једног дела државе 14

Чемберлен Остен, енглески министар, о асимилацији мањина 260, 308, — и гаранција права мањина 265, члан одбора за измену поступка по петицијама мањина Друштву народа 285

Чехословачка, одредбе о заштити мањина у Сен-Жерменском уговору 131, уговор са Аустријом 154, са Пољском 155, уставне одредбе о мањинама 176, стицање држављанства 205, — и поступак по петицијама мањина пред Саветом Друштва народа 280, — и питање претходног поступка по петицијама мањина 289

Шеријатско право, и положај немуслимана у исламским земљама 37,

по уговорима са Југославијом и Грчком 223, одредбе југословенског права о исламској верској заједници 225

Шлезивија Горња, конвенција Пољске са Немачком 157, спор око припадности мањина у — пред Сталним судом међународне правде 192, одредбе о верској организацији 222, спор око уписивања деце у мањинске школе 238, петиција Volksbunda о правима немачке мањине у — пред Саветом Друштва народа 258, претрес петиција мањина пред Саветом Друштва народа по конвенцији о — 295, — и поступак пред Сталним судом међународне правде 301

Штрезман, немачки министар, и петиција о положају мањина у Горњој Шлезивији 259, — и гаранција права мањина 265

*PUBLICATIONS DE L'ASSOCIATION
YUGOSLAVE DE DROIT
INTERNATIONAL*

(BEOGRAD, TOPLIČIN VENAC 21)

I. Les éditions en français:

Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International. Première année, Paris—Belgrade 1931, Les Editions Internationales. (En collaboration de M. M. Mileta Novakovitch, Sir Eric Drummond, Albert Thomas, Miroslav Spalatkovitch, Alexandre Body, Bogumil Vošnjak, Givko Topalovitch, Stévan Tchirkovitch, Georges Andrassy Georges Popovitch, Lazare Marcovitch, V. Givovitch, Vi. Barac—Repenski, Ivan V. Soubbotitch, Ilija A. Pržić, Jivojn M. Péritch, Mih. Konstantinovitch, St. Lapajne, Yanko Chouman, Thomas Givanovitch, Metod Dolenc, Slavko Stoykovitch, Georges Tassitch, Voy. Radovanovitch, M. Militch, Milan Bartoš et Léonidas Pifanlic).

Annuaire de l'Association Yougoslave de Droit International. Deuxième année, Paris—Belgrade 1933 (en préparation).

II. Les éditions yougoslaves:

Bibliothèque de l'Association Yougoslave de Droit International.

1. Ilija A. Pržić, *Le principe des nationalités*, Beograd 1931.
2. Anka Godyevatz, *Les principes fondamentaux de la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Beograd 1932.
3. Milan Bartoš, *Les conceptions idéaliste et territorialiste en Droit International Privé*, Beograd 1932.
4. Rad. Nicolayevitch, *L'extradition en Yougoslavie*, Beograd 1932.
5. Anka Godyevatz, *Les principes et les règles du Droit International qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Beograd 1932.
6. Ilija A. Pržić, *La protection des minorités*, Beograd 1933.