

Др Владимир Ђурић

## ИНСТРУМЕНТИ ЗАШТИТЕ МАЊИНА У НОВОМ УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### *Устав и националне мањине*

У модерној уставној држави заснованој на владавини права и народној суверености, односно демократском исходишту и вршењу власти, нема јединственог приступа у заштити националних мањина. Размимомоилажења су уочљива не само у погледу модела заштите, дефиниције националне мањине и карактера мањинских права, већ и у низу питања која су, у оквиру појединих модела, од значаја за заштиту мањина – од уставноправног уређења слободе националног изјашњавања, преко одређења легитимацијских темеља и носиоца суверености, до уставног утврђивања мере утицаја вишенационалности на државно уређење, службену употребу језика и писма, симболе, празнике и остала обележја државности. Разлике које у појединим уставноправним системима постоје последица су различитог приступа основним начелима на којима почива модерна демократска држава – начелу човекових индивидуалних права и начелу већине, која узима сваког човека независно од његовог националног, верског или расног порекла, као једнако-правног грађанина, тако да се мултикултурализам може сагледати као друштвено богатство, али и могућа препрека и ограничење демократији, док се принцип већине, као угаони камен демократске теорије и установа не може једноставно применити у вишенационалним земљама, а да не изазове напетости и врло лако, озбиљне конфликте.<sup>1</sup> У основи могуће је разликовати две врсте модела односа устава према националним мањинама, односно две равни посматрања – модели уставноправног признања националних мањина и модели различитих уставно-политичких оријентација регулисања међунационалних односа. У првој равни посматрања, могуће је издвојити три групе држава – државе које заступају уставни принцип јединствене нације у смислу демоса, државе које своје етничке заједнице не деле на већинске и мањинске, па тиме немају уставну категорију националних мањина, али идентитет припадника различитих заједница штите посредством механизма заштите језика којима се њихови припадници служе и државе које својим уставима признају постојање већинског народа и категорију националне мањине, без обзира на то како се она званично назива (национална мањина, етничка или национална заједница, народност, народносна група, итд).<sup>2</sup> Према моделу регулисања међунационалних односа могуће је уочити четири основне мега уставно-политичке оријентације: мажоритарне националне државе, плуралистичко-ветирајући, или консоцијациони модели, консоцијационо-партиципациони модели и модели регионалне државе.<sup>3</sup>

Нови Устав Републике Србије усвојен 2006. предвиђа механизме мањинске заштите. Ком од изложених модела односа устава према националним мањинама припада нови Устав Републике Србије и да ли је тај модел шири од претходних уставних решења и упоредних искустава, као и да ли је теоријски утемељен и доследно изведен у нормативном делу Устава, могуће је одговорити након свестраног разматрања инструмената заштите националних мањина које Устав предвиђа. Будући да правну претпоставку вишенационалности и постојања националних мањина и суштински значај за

<sup>1</sup> В.Становчић, Владавина права и суживот етничких група, Положај мањина у Савезној Републици Југославији, 1996, стр. 53 и 55

<sup>2</sup> М.Митић, Националне мањине, Права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава, 1998, стр.50,51

<sup>3</sup> В.Васовић, Држава, демократија и етнонационалне мањине, Положај мањина у Савезној Републици Југославији, 1996, стр.43

њихову заштиту има слобода националног изјашњавања, анализу треба започети сагледавањем уставних решења у погледу слободе националног изјашњавања.

### **Уставна слобода изражавања националне припадности и забрана асимилације**

Устав Републике Србије од 1990. у члану 49. став 1. грађанину је јамчио слободу изражавања националне припадности и културе. У ставу 2. истог члана Устава било је предвиђено да грађанин није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Слично решење садржавала је и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама Србије и Црне Горе. Ипак, Повеља у члану 48. став 1. слободу изражавања националне припадности није јамчила само грађанима, већ је проширила круг њених титулара предвиђајући у ставу 2. истог члана да *нико* није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.

Нови Устав Републике Србије у члану 47. предвиђа да је изражавање националне припадности слободно, док у ставу 2. истог члана прихвата решење из тзв. Мале повеље прописујући да *нико, дакле не само грађани*, није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Иако устав не предвиђа изричито, треба стати на становиште да слобода изражавања националне припадности у себи садржи и *слободу избора националне припадности*. Осим националне припадности, Устав познаје и појмове *националне, етничке, културне и верске посебности припадника националних мањина* (приметан је изостанак језичке посебности – прим.В.Ђ.!!) чије изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање представља посебно уставно право. Члан 42. Устава јамчи заштиту података о личности, што се несумњиво односи и на податке о националној припадности. Закон о заштити права и слобода националних мањина у члану 5. став 2. забрањује сваку регистрацију припадника националних мањина која их противно њиховој вољи обавезује да се изјасне о својој националној припадности.

Изражена национална припадност може се слободно испољавати на различите начине и у различитим областима друштвеног живота, како приватног, тако и јавног. Устав Републике Србије из 1990. у члану 49. став 1. осим што је јамчио слободу изражавања националне припадности и културе, грађанима је јамчио и слободу употребе свог језика и писма. Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама Србије и Црне Горе је у члану 52. припадницима националних мањина јамчила право на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно испољавање националне и етничке, културне и верске посебности, као и слободну употребу свог језика и писма. Нови Устав Републике Србије из 2006. предвиђа у члану 79, између осталог, право припадника националних мањина на коришћење свог језика и писма и право да на своме језику користе своје име и презиме.

Чланом 78. Устав забрањује асимилацију припадника националних мањина. Став 1. тог члана изричито забрањује *насилну асимилацију*, док став 2. упућује на законско регулисање заштите припадника националних мањина од сваке радње усмерена ка њиховој *наслној асимилацији*. Чини се да под уставним појмом насилне асимилације треба разумети асимилацију која није добровољна, која се одвија принудно. Судећи према изложеним одредбама, устав не брани ненасилну, добровољну асимилацију припадника мањина. Пажњу посебно завређује став 3. члана 78. устава који забрањује предузимање мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима на којима припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју. Изложена одредба Устава изузетно шири заштиту мањина кроз заштиту постојећег националног састава становништва, суштински бранећи свако мењање односа становништва. Будући да уставни израз *«вештачко мењање националног састава»* није довољно јасан, чини се да устав забрањује не само планско, већ и свако друго мењање односа у националном саставу становништва које није последица природног прираштаја. У том смислу, треба истаћи да Устав далеко надмашује одредбу члана 22. Закона о заштити права и слобода националних мањина која брани мере које мењају однос

становништва у областима насељеним националним мањинама, али само оне мере које «отежавају уживање и остваривање права припадника националних мањина».

### **Уставноправно признање националних мањина и одређење појма народа и националне мањине**

Устав Републике Србије из 1990. није садржавао одредбу која је одређивала појам народа и националне мањине. Штавише, у одредбама Устава Републике Србије није коришћен појам националне мањине, већ се користио термин народности. Ипак, Устав Републике Србије донесен 1990. у доба постојања СФРЈ и конституционализације концепта да су федералне јединице СФРЈ израз конститутивности југословенских народа, у Преамбули и појединим одредбама у којима је говорио о «другим народима и народностима» изражавао је разликовање између народа и народности којима су заправо, у доба доношења Устава, означаване националне мањине. Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама такође није садржавала одредбе које одређују појам народа и појам националне мањине. Повеља је гарантовала права припадника националних мањина (иако су се Повељом јамчила и колективна права – видети даљи текст), што је посредно такође упућивало на разликовање између народа и националних мањина – ако постоје националне мањине, несумњиво је да се одређују спрам националне већине.

Нови Устав Републике Србије из 2006. такође спада у групу устава који признају постојање већинског народа и категорију националних мањина. Признање постојања већинског народа и националних мањина изражено је у Преамбули и низу чланова Устава, а у члану 14. изричито се прописује да држава јемчи заштиту националним мањинама. Ипак, у Преамбули, Устав истиче да грађани Србије доносе Устав, између осталог, полазећи и од «равноправности свих грађана и етничких заједница у Републици» чиме оставља простор за дилему да ли се изразом «национална заједница» у Републици Србији означавају сви национално засновани колективитети, како српски народ, тако и националне мањине, или је таквим одређењем отворен простор за извесно уставноправно прекомпоновање односа између националних колективитета које би ишло у правцу стварања елемената консociјативности, или конститутивности, свих или појединих заједница на читавој територији Републике Србије, или на појединим подручјима.

Устав Републике Србије из 2006. не дефинише националну мањину имплицитно препуштајући законодавцу да уреди то питање. Законско одређивање појма националне мањине проистиче из уставне одредбе члана 105. Устава, према којој се уживање мањинских права уређује законом. Будући да је одређење националне мањине претходно питање уживања мањинских права, јасно је да се законским одредбама мора одредити појам националне мањине. У Републици Србији, националне мањине су све групе домаћих држављана које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Србије (у изворном тексту СР Југославије) и поседују обележја као што су језик, култура, национална припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликују од већине становништва и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет укључујући културу, традицију, језик или религију. Изложено одређење националне мањине је садржано у члану 2. став 1. Закона о заштити права и слобода националних мањина и представља прво правно обавезујуће одређење националне мањине у Републици Србији. Имајући у виду да су правни акти који су донети до доношења Закона о заштити права и слобода националних мањина (2002.) садржали различите и неуједначене појмове и да се саме мањинске заједнице различито одређују, Закон о заштити права и слобода националних мањина је чланом 2. ставом 2. прецизирао да се националним мањинама сматрају и све групе држављана које се називају или одређују као народи, националне или етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а које испуњавају услове који су изложени у ставу 1. тог члана Закона. Изложено решења Закона о заштити права и слобода националних мањина

дозвољава да се као националне мањине *самоодреде*, а тиме и уживају зајамчена права, практично све заинтересоване заједнице, односно њихови припадници који се одликују бригом да заједно одржавају свој идентитет. Изложено законско одређење националне мањине у складу је са слободом националног изјашњавања, као и са чланом 3. став 1. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе чија је Република Србија страна уговорница, који предвиђа да сваки припадник националне мањине има право да бира да се према њему опходе као таквом. Саветодавни комитет Савета Европе који помаже Комитету министара Савета Европе у процесу надгледања спровођења примене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе у свом Мишљењу о спровођењу Оквирне конвенције у Србији и Црној Гори истиче да «сматра позитивним чињеницу да ова дефиниција покрива велики број група које живе у Србији и Црној Гори, укључујући и оне које су бројчано мале».<sup>4</sup>

### **Легитимацијски темељи Републике Србије и титулар суверености**

У Преамбули Устава Републике Србије из 1990. истицало се да *грађани Србије доносе Устав «полазећи од вековне борбе српског народа за слободу, његове слободарске, демократске и државотворне традиције, историјског развоја и заједничког живота свих народа и народности у Србији»* а *«решени да остваре демократску државу српског народа у којој се припадницима других народа и народности обезбеђује остваривање националних права...»* У првом члану, Устав из 1990. је Републику Србију одредио као *демократску државу свих грађана који у њој живе, засновану на слободама и правима човека и грађанина, на владавини права и социјалној правди*, док је у члану 2. став 1. Устав предвиђао да *сувереност припада свим грађанима Републике Србије*. Сагледавањем изложених решења могло се закључити да је Преамбула Устава из 1990. Србију посредно одређивала као државу српског народа, док се у нормативном делу Србија изричито одређивала као држава свих грађана. Устав, донесен 1990. у доба концепта конститутивности народа СФРЈ у оквиру «њихових» федералних јединица ипак није у потпуности напустио концепт етнички утемељене државности, али је у нормативном делу Србију засновао на демократској грађанској суверености, што се у научним круговима оцењивало као недоследно операционализовање демократскоетнички утемељене државности у Преамбули у начело грађанскодемократског суверенитета у нормативном делу.<sup>5</sup>

Нови Устав Републике Србије из 2006. није значајно одступио од изложене недоследности претходног Устава. У Преамбули новог Устава истиче се да *грађани Србије доносе Устав, полазећи, између осталог од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији*. *Prima facie* изложено одређење из преамбуларног дела устава боље је у односу на претходно (формулација о заједничком животу свих народа и народности у Србији и решености да се оствари

<sup>4</sup> Одељак 23. Мишљења Саветодавног комитета о спровођењу Оквирне конвенције у Србији и Црној Гори усвојено на 18. састанку Саветодавног комитета 27.11.2003. - доступно на сајту Савета Европе и Министарства за људска и мањинска права СЦГ - [www.humanrights.gov.yu](http://www.humanrights.gov.yu) Ипак, у Републици Србији било је расправа везаних за однос између појединих националних мањина и питања њихове самобитности. Надлежни државни органи до сада нису улазили у такве дебате стајавши на становишту да власти Републике Србије и Србије и Црне Горе не могу и не смеју да улазе у расправе о националном идентитету појединих заједница, да не смеју да арбитражују у спорењима о националном идентитету појединих заједница, нити да било којој заједници намећу национални идентитет. У свом Мишљењу о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Србији и Црној Гори, Саветодавни комитет Савета Европе констатује «да је у Србији и Црној Гори било расправа везаних за међусобни однос између самобитности» и «подвлачи да овом питању треба прићи са пуним поштовањем принципа садржаним у члану 3. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и да не би требало да буде покушаја да се одређена самобитност наметне било којем лицу којег се ово питање тиче. У том смислу, Саветодавни комитет поздравља чињеницу да попис становништва у Србији из 2002. признаје ... самобитности на равноправним основама». - исто, одељак 26

<sup>5</sup> Видети Л.Баста, Д.Поповић, В.Ракић-Водинелић, Г.Свилановић и З.Томић, Уставне претпоставке за демократску Србију, изд. Београдски центар за људска права, 1997.стр.14

демократска држава српског народа у којој се припадницима других народа и народности обезбеђује остваривање националних права, замењује се формулацијом о равноправности грађана и заједница), али се у нормативном делу, у члану 1. предвиђа да је Србија *држава српског народа и свих грађана који у њој живе*, чиме се нешто израженије грађанскодемократско утемељење државности из Преамбуле која ипак не напушта у потпуности демократскоетничко утемељење државности, операционализује у начело демократскоетничког утемељења државности из нормативног дела. Овај уставни национализам како се у делу теорији означава етничко утемељење државности<sup>6</sup>, ипак није потпун, већ би се пре могао окарактерисати као *умерени, или ублажени уставни национализам*. Целокупна проблематика се усложњава чланом 2. Устава који предвиђа *да сувереност потиче од грађана тако да се набој између утемељења државности и одређења титулара суверености задржава и у новом Уставу*.

### **Једнакост и равноправност**

Устав Републике Србије из 1990, одредивши се у једној одредби за грађанску сувереност, предвиђао је у члану 13. да су грађани једнаки у правима и дужностима и да имају једнаку заштиту пред државним и другим органима без обзира на расу, пол, рођење, језик, националну припадност, вероисповест, политичко или друго уверење, образовање, социјално порекло, имовно стање или које лично својство. Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама СЦГ је у члану 3. предвиђала да су сви пред законом једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака посредна или непосредан дискриминација по било ком основу, па и по основу расе, боје, пола, националне припадности, вероисповести, културе, језика, итд.

Нови Устав Републике Србије из 2006. садржи одредбе о једнакости и равноправности. Чланом 21. став 1-3. Устава предвиђено је да су *сви једнаки пред Уставом и законом, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, итд.* Забрану дискриминације националних мањина Устав је изричито предвидео у члану 76. прописујући да се припадницима националних мањина јемчи *равноправност пред законом* и да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини. На основу изложених одредби Устава, јасно је да уставотворац није разграничио значење појмова једнакост и равноправност. Штавише, у Преамбули Устав предвиђа да грађани Србије доносе Устав, између осталог, полазећи од *равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији*. Изложено одређење није језички добро сročено и на основу њега се не може са сигурношћу утврдити да ли је реч о једном, или два вида равноправности. Другим речима, Устав оставља простор за различита тумачења да ли равноправност постоји између грађана, као и између националних заједница, или пак, да ли равноправност постоји између грађана са једне, и националних заједница, са друге стране. Уколико је реч о једном виду равноправности (између грађана са једне, и националних заједница, са друге стране), утолико је јасно да Устав одступа од такве равноправности одређујући да су грађани титулар суверености. Уколико је пак реч како о равноправности између грађана, тако и о равноправности између националних заједница, утолико се са жаљењем може установити да Устав одступа и од тако схваћене равноправности, али и од једнакости прописане чланом 21. јер у члану 79. став 2. предвиђа да се *покрајинским прописима, дакле актима слабије правне снаге од закона, могу установити додатна права припадника националних мањина!!!!* Додуше, Устав истиче да се то чини у складу са Уставом и законом, али није јасно шта би била сврха додатних права, као што није јасно ни како је могуће права установити актом ниже правне

<sup>6</sup> R.Hayden, Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav republics, Slavic Review 51/4, 1992

снаге од устава и закона. У том мислсу треба истаћи да изложено одређење није у сагласности са уставним начелом да се законом прописује начин остваривања људских и мањинских права, ако је то Уставом изричито предвиђено и да може да доведе до неједнакости између појединих мањинских заједница у Републици Србији. Додуше, Устав у члану 76. став 2. предвиђа да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, али *оставља да такве прописе и мере донесе, односно уведе Република, а не аутономна покрајина.*

## **Мањинска права**

У појединим одредбама Устав Републике Србије из 2006. одредио је суштину, сврху, титулара и правно регулисање начина остваривања мањинских права.

Према члану 1. Устава, *Србија је заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.* Судаћи према изложеној одредби, уставотворац је мањинска права положио у саме темеље државе. Ипак, пажљивије сагледавање осталих одредби води утиску да уставотворац, нажалост, није познавао основне појмове теорије уставног права, нити је у нормативноправној операционализацији успео да избегне непотребне контрадикције. У том смислу, посебно треба истаћи члан 3. став 2. Устава према коме се *владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.* Дакле, док према члану 1, заједно са владавином права, представљају једну од темељних вредности на којима је заснована држава, дотле, према члану 3. Устава, мањинска права представљају инструмент остваривања владавине права!

Устав је у члану 19. предвидео сврху уставних јемстава мањинских права прописујући да јемства мањинских права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Зачудо, изложена одредба о сврси уставних јемстава мањинских права није доследно изведена јер се у члану 75. став 1. Устава предвиђа да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајамчена свим грађанима, јемче и додатна, индивидуална или колективна права. Тако се долази до чудног закључка да је уставотворац зајамчио додатна колективна права која служе једнакости индивидуа!!! Штавише, невероватно звучи одредба Устава којом се припадницима мањина, дакле појединцима, јемче колективна права. Осим изложених недоследности, Устав предвиђа у члану 75 став 1. да се колективна права остварују «у заједници са другима»чиме заправо колективним правима одузима својство права колективитета.

Низ одредби Устава Републике Србије из 2006. упућује на законско регулисање начина остваривања појединих мањинских права. Такво решење само по себи не представља значајно овлашћење законодавцу јер Устав намеће извесне маргине слободе законодавца у таквом случају – према члану 18. став 2. Устава, закон којим се регулише начин остваривања појединих људских и мањинских права не сме да утиче на суштину зајамченог права. Ипак, извесна уставана решења у погледу начина одлучивања у Народној скупштини Републике Србије намећу дилеме у погледу регулисања начина остваривања мањинских права. Члан 105. став 1. Устава предвиђа да Народна скупштина доноси одлуке већином гласова народних посланика на седници на којој је присутна већина народних посланика, док став 3. истог члана предвиђа да се већином од укупног броја народних посланика одлучује, између осталог, и о законима којима се уређује уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина. Изложене одредбе намећу питање којом већином се усвајају сви закони којима се уређује

уживање мањинских права. Док је *prima facie* јасно да би евентуални закон о изменама и допунама закона о заштити права и слобода националних мањина, или закон о избору и овлашћењима националних савета националних мањина за своје доношење захтевали већину од укупног броја народних посланика, не може се са сигурношћу утврдити да ли се системски закони којима се регулишу поједине области друштвеног живота, а у којима су садржане и одредбе о начину остваривања мањинских права у том областима друштвеног живота (нпр. просветни закони, или закон о радиодифузији), усвајају кворумском или апсолутном већином. Уколико се различите категорије закона усвајају различитом већином, утолико је могуће да се каснијим системским законом који се усваја кворумском већином, дерогирају решења садржана у претходно донесеном закону којим се уређује начин остваривања појединих мањинских права у различитим областима друштвеног живота. Треба истаћи и да нови Устав Републике Србије, иако познаје различите формалне услове за усвајање закона у законодавном поступку, ипак не чини хијерархијско разликовање између обичних и тзв. органских или квалификованих закона.

Уставно упућивање на законско регулисање начина остваривања појединих мањинских права намеће још једно важно питање – како се на регулисање начина остваривања мањинских права одражава разграничење надлежности између Републике и нижих нивоа организовања власти (аутономна покрајина и локална самоуправа). Другим речима, будући да је закон акт централне власти, да ли је уставотворац пазио да се законско регулисање начина остваривања мањинских права одвија само у областима друштвеног живота које су у републичкој надлежности и да ли је, са друге стране, водио рачуна да разграничење надлежности између различитих нивоа власти не утиче на једнакост и равноправност грађана и системски квалитет уставних решења. Одговор на изложена питања нажалост указује на помањкање системског квалитета уставних решења. У том смислу треба истаћи да и поред изричите одредбе члана 97. Устава која одређује надлежности Републике Србије у које, између осталог спадају и остваривање и заштита слобода и права, дакле и мањинских права, уставотворац, као што је истакнуто, препушта да се покрајинским прописима, дакле актима слабије правне снаге од закона, могу установити додатна права припадника националних мањина, док према члану 183. став 3. предвиђа да се аутономне покрајине старају о остваривању мањинских права. Са друге стране, иако у члану 179. прописује да аутономне покрајине, самостално, у складу са Уставом и својим статутом (дакле не и у складу са законом!!) прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, већ у ставу 4. следећег члана Устав одступа од изложеног решења прописујући да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућава *сразмерна заступљеност* националних мањина у скупштини покрајине, у складу са законом. Уколико се пажљивије сагледају изложена решења, утолико се долази до чудног закључка да покрајина може да зађе у републичку надлежност остваривања и заштите слобода и права посредством установљавања додатних мањинских права и старања о остваривању мањинских права, а да са друге стране, Република може да угрози покрајинску надлежност самосталног уређивања својих органа, посредством законског регулисања заступљености националних мањина у покрајинској скупштини. Имајући у виду изложена решења намеће се питање да ли су постојање и надлежности аутономних покрајина израз вишенационалности и преамбуларно прокламоване равноправности свих етничких заједница у Републици Србији. Другим речима, да ли је уставотворац одредивши се за умерени уставни национализам при утемељењу државе решио да установи и умерени национални регионализам у државном уређењу?

### ***Вишенационалност и државно уређење***

Уставно одређење Републике Србије као грађанске државе у којој сувереност припада свим грађанима у Уставу Републике Србије из 1990. изведено је у концепт унитарног државног уређења. Ипак, унитарно државно уређење Републике Србије у

Уставу Републике Србије из 1990. није било доследно постављено. Устав од 1990. предвиђа је постојање две аутономне покрајине у саставу Републике Србије – Косово и Метохију и Војводину које су према члану 108. став 1. Устава биле *образоване у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја*. Уставом од 1990. учињен је значајан преокрет у погледу дотадашњег статуса аутономних покрајина. Оне су лишене свих својстава «конститутивног елемента федерације», изгубиле елементе државности, враћене у оквире јединственог уставног и правног система Републике Србије., Устав Републике Србије из 1990. иако је покрајине уредио као територијалне јединице са својствима сличним аутономним јединицама какве иначе постоје у свету, задржао је асиметрично државно уређење према коме покрајине постоје само у појединим подручјима што утиче и на једнакост грађана, тако да је у правној науци било предлога да се постојеће аутономне покрајине укину и да се уведе регионално уређење на целокупној територији земље.<sup>7</sup>

Правни положај аутономних покрајина у саставу Републике Србије измењен је у односу на 1990. Аутономна покрајина Косово и Метохија је након познатих догађаја 1999. Резолуцијом Савета безбедности УН 1244. ствљена под привремену међународну управу. Органима аутономне покрајине Војводине на основу Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине 2002.проширене су надлежности у различитим областима друштвеног живота. Устав Републике Србије из 2006. не одређује изричито Републику Србију као унитарну државу. У седмом делу новог Устава који је посвећен територијалном уређењу садржане су одредбе које Републику Србију приближавају регионалном државном уређењу. У члану 176. гарантује се право грађана на покрајинску аутономију. Члан 182. став 1. аутономне покрајине одређује као аутономне територијалне заједнице основане уставом у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Став други истог члана Устава предвиђа да Република Србија има у свом саставу две аутономне покрајине – Војводину и Косово и Метохију при чему се посебно истиче да ће се суштинска аутономија аутономне покрајине Косово и Метохија уредити посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену устава. Трећи став члана 182. прописује да се нове аутономне покрајине могу оснивати, а постојеће укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Судаћи према изложеним одредбама, Република Србија је још увек асиметричног државног уређења, али са *уставом предвиђеном могућношћу потпуне регионализације*.

Уколико се пажљивије сагледају изложене одредбе, утолико се може закључити да нови Устав напушта концепт образовања аутономних покрајина у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових подручја и уместо тога уводи нови концепт *права на покрајинску аутономију*. Ипак, Устав не одређује прецизно титулара права на покрајинску аутономију. Судаћи према члану 182. став 3. Устава који предвиђа да предлог за оснивање укидање, или спајање аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, могло би се стати на становиште да су титулар права на покрајинску аутономију *сви грађани Републике Србије*. Изложени закључак ипак не може да буде коначан. У ставу 4. исти члан Устава предвиђа да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности *њених грађана* изражене на референдуму, из чега следи да су титулар права на покрајинску аутономију *грађани сваке посебне аутономне покрајине*. Изложене противречене одредбе Устава Републике Србије у себи крију латентну опасност по будући уставноправни развитак земље и међунационалне односе. Примера ради, уколико би 150 000 бирача, припадника једне или више националних мањина, у поступку за промену устава, поднели предлог за оснивање нове аутономне покрајине на територији већ постојеће аутономне покрајине, образлажући такав предлог уставном могућношћу аутономне покрајине да установљава додатна права припадника националних мањина и да се стара о остваривању мањинских

---

<sup>7</sup> видети М.Јовичић, Пет региона уместо две аутономне покрајине, у књизи *Куда идеш Србијо?*, Издавачка агенција «Драганић», Београд 1995.стр.162

права, утолико би предлог био изнет на референдумско одлучивање свих грађана Републике Србије који, без сагласности грађана аутономне покрајине на чијој се територији оснива нова покрајина, не би могли да донесу потврдну одлуку!! Таква ситуација наметнула би питање равноправности грађана, али и питање равноправности између националне мањине чији су припадници предложили образовање нове аутономне покрајине и националне мањине која је евентуално већинска на подручју неке од аутономних покрајина..

### **Службена употреба језика и писма**

Осим права припадника националних мањина на коришћење свог језика и писма и права да на своме језику користе своје име и презиме, што се може сматрати видом испољавања слободе изражавања националне припадности, нови Устав широко поставља службену употребу мањинских језика и писама. Устав Републике Србије у члану 10. став 2. најпре прописује да се у Републици Србији, службена употреба других језика и писама, различитих од српског језика и ћирилице, уређује законом. У члану 79. Устав предвиђа да припадници националних мањина имају право да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику, као и да традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику. Изложеним одредбама Устав је заправо изричито предвидео поједине важне видове службене употребе мањинских језика, као што је вођење управног и судског поступка на мањинским језицима, које законско регулисање службене употребе мора да уважи, док је у сфери службене употребе мањинских језика у топографији предвидео неке инструменет који до сада нису постојали на уставном нивоу као што је исписивање традиционалних локалних назива на мањинским језицима. Најзад, Устав службену употребу мањинских језика поставља као право припадника националних мањина, чиме њено остваривање не подводи само под службени надзор виших управних и судских инстанци, већ и под инструменте заштите индивидуалних права.

### **Учешће у јавним пословима**

Низом одредби нови Устав Републике Србије предвиђа решења којима се обезбеђује равноправност припадника националних мањина у вођењу јавних послова, односно којима се олакшава учешће припадника националних мањина у јавним пословима.

Члан 77. став 2. Устава предвиђа да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина. Изложена одредба Устава је највећим делом садржана и у члану 21. Закона о заштити права и слобода националних мањина и представља његово уздизање на ранг уставног права. Ипак, изложена одредба намеће извесна питања. Најпре, поставља се питање да ли се под уставним одређењем о «одговарајућој заступљености» може сматрати сразмерна заступљеност, заступљеност припадника мањина која одражава њихово учешће у укупном броју становника читаве Републике или појединих подручија? Судећи према члану 180. устава који предвиђа сразмерну заступљеност националних мањина у покрајинским и локалним скупштинама, чини се да Устав разликује сразмерну и одговарајућу заступљеност. Такође, будући да се у изложеној одредби предвиђа да се о националном саставу и о одговарајућој заступљености води рачуна приликом запошљавања, између осталог и у органима аутономне покрајине и локалних самоуправа, није јасно да ли изложена одредба намеће обавезу Републици Србији и њеним органима, или и аутономним покрајинама и локалним

самоуправама и њиховим органима и да ли та обавеза подразумева и педузимање извесних мера, од стране различитих нивоа организовања јавне власти, да се постигне одговарајућа заступљеност? Уколико се има у виду члан 76. став 3. који предвиђа да се дискриминацијом не сматрају привремене мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности између припадника анционалне мањине и грађана који припадају већини, утолико се може стати на становиште да из члана 77. став 2. не проистиче обавеза за аутономне покрајине и локалне самоуправе да предузимају мера да се постигне одговарајућа заступљеност припадника анционалних маињна. Са друге стране, Република Србија не може да буде надлежна да прописује мере (нпр. да расписује конкурсе и утврђује критеријуме за конкурсе) за одговарајућу заступљеност припадника мањина при запошљавању у покрајинским и локалним органима.

За олакшано учешће припадника мањина у јавним пословима од изузетног значаја су одредбе о културној аутономији националних маињна. Иако Устав не садржи појам културне аутономије, већ самоуправе, јасно је да је она загарантована одредбама члана 75. став 2. и 3. Устава које предвиђају да путем колективних права припадници националних маињна, непосредно или преко својих предствника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, односно да се самоуправа у наведеним областима друштвеног живота остварује посердством националних савета које припадници анционалних мањина могу изабрати у складу са законом. Материја избора и овлашћења националних савета националних мањина мора да буде регулисана законом који треба да се усвоји већином од укупног броја народних посланика. У вези са изложеним одредбама које представљају конституционализацију претходно, Законом о заштити права и слобода националних маињна, утврђеног права на избор националних савета, намеће се неколико питања. Национални савети нису једини модел олакшаног учешћа припадника мањина у јавним пословима. Осим сразмерне заступљености националних маињна у покрајинским и локалним скупштинама, што је предвиђено чланом 180. Устава, према члану 100. став 2. у Народној скупштини Републике Србије, у складу са законом, обезбеђује се равноправност и заступљеност *представника националних мањина*. Устав у изложеном члану намеће обавезу законодавцу да у изборном законодавству предвиди мере којима се обезбеђује заступљеност мањинских представника у законодавном телу. Обезбеђивање заступљености не мора да подразумева гарантовање посланичких места у Народној скупштини, већ значи *обезбеђивање могућности избора*. Са друге стране, треба уочити да иако Устав не садржи одредбу која изричито уређује кога народни посланици представљају, у изложеној одредби члана 100. став 2. јасно је да је реч о *представницима мањина ex constitutione*, дакле не о представницима грађана изабраним на посланичким листама мањинских странака, већ о представницима мањина као колективитета. Имајући у виду да су и национални савети националних мањина *ex constitutione* представници мањина као колективитета, отвара се питање односа између представника мањина у Народној скупштини и националних савета националних мањина, односно увиђа се помањкање нормативно јасно утврђеног односа између два различита модела мањинске заштите - културне аутономије и олакшаног учешћа у политичком животу!! Решење траба наћи у тумачењу према коме су национални савети националних мањина облик функционалне децентрализације у сфери извршно-управне власти и саветодавна тела у сфери законодавне функције државе, док су представници мањина у Народној скупштини чланови законодавне власти.

### **Култура, образовање и јавно информисање**

Култура и културни идентитет националних маињна, право на образовање и јавно обавештавање посебно су заштићени одредбама новог Устава Републике Србије. У члану 48. Устав предвиђа да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању Србија

подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана, док у члану 80. гарантује припадницима мањина право да оснивају просветна и културна удружења којима се признаје «посебна улога у остваривању права припадника националних мањина», без јасног утврђивања у чему се та улога, односно признање те улоге састоји. У сфери културе и културног идентитета националних мањина посебно треба истаћи да Устав јамчи припадницима мањина право на употребу својих симбола на јавним местима. У области образовања нови Устав задржава дугогодишње решење према коме се у Републици Србији, у школама чији је оснивач Република, одвија школовање на мањинским језицима, чиме се стара уставноправни основ за законско регулисање *целокупног школовања на мањинским језицима*. Аналогне су уставне одредбе о обавештавању на мањинским језицима. Разуме се, Устав гарантује припадницима мањина право на оснивање приватних образовних установа и приватних средстава јавног обавештавања.

### **Уставносудска заштита мањинских права**

Нови Устав Републике Србије, за разлику од претходног, предвиђа уставносудску заштиту људских и мањинских права посредством института уставне жалбе. Члан 170. Устава истиче да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. За разлику од Устава СР Југославије и уставних аката државне заједнице, уставна жалба коју предвиђа нови Устав Републике Србије прецизније је уређена у погледу претпоставки за допуштеност (процесних претпоставки) јер Устав јасно истиче да се жалба може изјавити „ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за заштиту“ људских и мањинских права. Изложеним решењем Устав ствара правни оквир за делотворну уставносудску заштиту мањинских права.

### **Закључак**

Уколико се сагледају инструменти заштите мањина које садржи нови Устав Републике Србије може се доћи до следећих закључака:

- Нови устав Републике Србије садржи широку палету мањинских права. Може се истаћи да су разлике и унапређење уставних решења у односу на Устав Републике Србије из 1990. најочљивије и најзначајније управо у сфери мањинских права, што је видљиво већ из посебне номотехнике и предвиђања посебног одељак који носи назив «Права припадника националних мањина».
- Нови устав, за разлику од претходног, припадницима националних мањина јемчи додатна индивидуална и колективна права и изричито гарантује могућност избора националних савета националних мањина посредством којих ће се остваривати културна аутономија мањина.
- Веома значајна новина у новом Уставу Републике Србије је и одредба која предвиђа да се дискриминацијом неће сматрати посебни прописи и привремене мере које држава може увести ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини. На основу те одредбе држава ће моћи да предузима мере за унапређење равноправности, односно мере афирмативне акције за којима постоји потреба у многим областима друштвеног живота (нарочито за припаднике ромске националне мањине).

- Нови устав пружиће веће могућности за учешће припадника мањина у јавним пословима јер налаже да се у Народној скупштини обезбеди равноправност и заступљеност представника националних мањина, као и да се омогући сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава.

- У складу са основном оријентацијом ка децентрализацији, Устав омогућава да се покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина, односно да се покрајине делимично старају о остваривању људских и мањинских права, што је од посебне важности за националне мањине које живе на територији АП Војводине.

- Нова уставна решења у погледу мањинских права почивају делом на одредбама, односно начелима Мале повеље (нпр. изричито гарантовање права на удруживање припадника мањина, право на сарадњу са сународницима у иностранству, право на употребу симбола, забрана насилне асимилације, службена употреба језика и писма, итд) тако да доношење новог Устава Републике Србије, у сфери мањинских права, представља и одржавање нивоа права стечених након демократских промена, али и даљи развој јер ће нови устав садржавати и одредбе којих није било у Малој повељи (нпр. забрану вештачког мењања националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју, омогућавање сразмерне заступљености националних мањина у скупштинама аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, итд).

- Ипак, иако су инструменти заштите мањина у новом Уставу широко постављени, тако да превазилазе упоредна решења, не представљају доследно извођење одређене теоријске концепције која је уграђена у уставношправне темеље државе. Помањкање теоријског утемељења и хибридног решења видљиви су у низу уставних одредби – од неуједначеног категоријалног апарата, преко конституционализације законских решења, до избегавања одређивања јасног односа између модела културне аутономије и олакшане политичке партиципације, као и нејасне расподеле надлежности између различитих нивоа организовања јавне власти у области заштите мањина.